

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.6.2010
COM(2010)314 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

**ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2004/83/ЕО ОТ 29 АПРИЛ 2004 Г.
ОТНОСНО МИНИМАЛНИТЕ СТАНДАРТИ ЗА ПРИЗНАВАНЕТО И
ПРАВНОТО ПОЛОЖЕНИЕ НА ГРАЖДАНЕТЕ НА ТРЕТИ СТРАНИ ИЛИ
ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО КАТО БЕЖАНЦИ ИЛИ КАТО ЛИЦА, КОИТО
ПО ДРУГИ ПРИЧИНИ СЕ НУЖДАЯТ ОТ МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА,
КАКТО И ОТНОСНО СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПРЕДОСТАВЕНАТА ЗАКРИЛА**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

ОТНОСНО ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2004/83/ЕО ОТ 29 АПРИЛ 2004 Г. ОТНОСНО МИНИМАЛНИТЕ СТАНДАРТИ ЗА ПРИЗНАВАНЕТО И ПРАВНОТО ПОЛОЖЕНИЕ НА ГРАЖДАНЕТЕ НА ТРЕТИ СТРАНИ ИЛИ ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО КАТО БЕЖАНЦИ ИЛИ КАТО ЛИЦА, КОИТО ПО ДРУГИ ПРИЧИНИ СЕ НУЖДАЯТ ОТ МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА, КАКТО И ОТНОСНО СЪДЪРЖАНИЕТО НА ПРЕДОСТАВЕНАТА ЗАКРИЛА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила („Директивата за признаването“ или „директивата“)¹ е един от градивните елементи на първата фаза на Общата европейска система за убежище, за която призова Европейският съвет в своите заключения от Тампере през 1999 г. Тя се прилага във всички държави-членки с изключение на Дания².

С настоящия доклад се изпълнява задължението на Комисията по член 37 от директивата. В доклада се прави общ преглед на транспонирането и прилагането на директивата от държавите-членки и се установяват възможни проблемни въпроси. Той се основава на проучване, проведено от името на Комисията³, и на информация от други проучвания⁴. Докладът трябва да се разглежда във връзка с оценката на въздействието, извършена за целите на преработката на Директивата за признаването⁵.

¹ ОВ L 304, 30.9.2004 г., стр. 12.

² В настоящия доклад „държави-членки“ означава държавите-членки, обвързани от директивата.

³ Септември 2008 г. — проучване, възложено на академичната мрежа за правни проучвания относно имиграцията и убежището в Европа „Одисей“.

⁴ Останалите проучвания включват: Върховен комисариат за бежанците на Организацията на обединените нации (ВКБООН) „Убежище в Европейския съюз, проучване върху изпълнението на Директивата за признаването“, ноември 2007 г.; ELENA/ECRE „Въздействието на Директивата за признаването на ЕС върху международната закрила“, октомври 2008 г.; ECRE „Допълнителната закрила в Европа“, юли 2009 г.; France Terre d'Asile „Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits“, Les cahiers du social no 18, септември 2008 г.; Нидерландски съвет за бежанците/ECRE „Изграждане на мрежи за транспонирането на Директивата за признаването“, декември 2008 г.; Университет Nijmegen „Директивата за признаването: основни теми, проблемни аспекти и изпълнение в избрани държави-членки“, Karin Zwaan (редактор), 2007 г.

⁵ Предложение за Директива относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, и относно съдържанието на предоставената закрила (пеработен текст), прието на 21 октомври 2009 г., COM(2009)551, придружено от оценка на въздействието, SEC(2009) 1374. Документите са публикувани на адрес http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704.

За тези държави-членки⁶, които към момента на изготвянето на доклада не бяха приели необходимото законодателство за транспониране, съответната информация бе събрана въз основа на наличните към този момент проектозаконови и получената откъслечна информация след приемането на законодателството за транспониране⁷.

2. ИСТОРИЧЕСКИ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Директивата за признаването бе приета с цел да се установят общи критерии за определяне на лицата, които се нуждаят от международна закрила, и да се гарантира поне минимално ниво от предимства за тези лица във всички държави-членки. Преследваната цел за създаването на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ) е установяването на обща процедура за убежище и на единен за целия Съюз статут.

Програмата от Хага прикани Комисията да приключи оценката на инструментите от първата фаза и да представи инструментите от втората фаза с оглед да бъдат приети до края на 2010 г. В Плана за политика в областта на убежището⁸ от 17 юни 2008 г. Комисията предложи втората фаза на ОЕСУ да бъде приключена чрез повишаване на стандартите на закрила и гарантиране на тяхното последователно прилагане в целия ЕС. Европейският пакт за имиграция и убежище от 16 октомври 2008 г. предостави допълнителна политическа подкрепа за постигането на тази цел, като прикани Комисията да представи предложения за установяване, по възможност през 2010 г. и най-късно през 2012 г., на единна процедура за убежище, включваща общи гаранции, и за приемане на единен статут за бежанците и лицата, получили субсидиарна закрила.

На 21 октомври 2009 г. Комисията представи предложение за изменение на Директивата за признаването заедно с предложение за изменение на Директива 2005/85/ЕО на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки („Директивата за процедурите за убежище“)⁹ с цел да се осигури по-висока степен на хармонизиране и по-добри материални и процедурни стандарти на закрила с оглед на установяването на обща процедура за предоставяне на убежище и на единен статут.

3. МОНИТОРИНГ И СЪСТОЯНИЕ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО

Държавите-членки трябваше да транспонират директивата до 10 октомври 2006 г. Комисията подпомогна държавите-членки в този процес, като провеждаше редовни срещи с национални експерти.

След изтичането на крайния срок за транспониране бяха открити процедури за нарушение срещу всички държави-членки, които не са съобщили или не са съобщили по изчерпателен начин своите мерки за транспониране. Впоследствие, в съответствие с член 226 от Договора Комисията изпрати 19 писма за официално уведомление и 13

⁶ Финландия, Гърция, Испания, Унгария, Италия, Латвия, Нидерландия, Полша, Португалия, Словения, Швеция.

⁷ Адресати на доклада „Одисей“ са всички държави-членки, обвързани от директивата, с изключение на Малта.

⁸ План за политика в областта на убежището: „Интегриран подход към закрилата в целия ЕС“ COM(2008) 360.

⁹ ОВ L 326, 13.12.2005 г., стр. 13.

обосновани становища. Бе взето решение за внасяне в Съда на дела срещу 9 държави-членки. Пет дела бяха оттеглени¹⁰, а по четири бяха постановени съдебни решения¹¹. Понастоящем директивата е транспонирана от всички държави-членки¹².

4. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

4.1. Определения

Разпоредбите на член 2, букви в) и д) са обвързващи за държавите-членки, доколкото членове 13 и 18 налагат задължение за предоставяне на статут на „бежанци“ и на „лица, които могат да получат субсидиарна закрила“, които отговарят на условията за признаване в съответствие с директивата. Националното законодателство в някои държави-членки обаче не налага задължение за предоставяне на статут както по отношение на статута на бежанец (Естония, Гърция, Латвия), така и по отношение на субсидиарната закрила (Естония, Гърция, Латвия, Литва, Румъния). Според определението в транспониращото законодателство на Финландия международна закрила включва не само статута на бежанец и субсидиарната закрила, но също и разрешението за пребиваване, предоставено въз основа на хуманитарна закрила.

5. СПЕЦИАЛНИ РАЗПОРЕДБИ

5.1. Оценяване на молба за международна закрила

5.1.1. Оценяване на фактите и обстоятелствата (член 4)

В съответствие с член 4, параграф 1, първо изречение държавите-членки могат да преценят, че е задължение на молителя да представи във възможно най-кратък срок всички необходими елементи в подкрепа на своята молба за международна закрила. Тази разпоредба е транспонирана от всички държави-членки с изключение на Белгия, Чешката република, Кипър, Финландия, Унгария, Литва и Румъния.

Задължението за представяне на елементите „във възможно най-кратък срок“ има различни значения при тълкуване на понятието в държавите-членки. Някои държави-членки определят конкретен срок (Испания, Франция, Португалия). България изисква представянето да се извършва „незабавно“ след незаконно влизане или „в разумен срок“ след влизане по законоустановения ред. Когато тези срокове не са спазени, молбата може да бъде обявена за очевидно необоснована (България), да подлежи на специална процедура за „недопустимост“ (Испания) или да бъде отхвърлена, ако не бъде представена обосновка (Португалия). Освен това може да бъде засегната достоверността на твърденията на молителя (Австрия, Ирландия, Швеция) или представените след първото интервю елементи не следва да бъдат разглеждани от органите (Германия, Нидерландия, Словакия).

¹⁰ Дела С-2008/220, С-2008/190, С-2008/19, С-2008/269, С-2008/543.

¹¹ Дело С-293/08, решение от 5.2.2009 г., *Комисията срещу Финландия*; Дело С-256/08, решение от 30.4.2009 г., *Комисията срещу Обединеното кралство*; С-322/08, решение от 14.5.2009 г., *Комисията срещу Швеция*; С-272/08, решение от 9.7.2009 г., *Комисията срещу Испания*.

¹² Швеция бе последната държава-членка, която транспонира изцяло директивата посредством закон, който влезе в сила на 1 януари 2010 г.

При прилагането на член 4, параграф 1, първо изречение държавите-членки трябва да прилагат също член 4, параграф 5, съгласно който декларациите от молителя, които не са подкрепени от доказателства, не изискват потвърждение, когато са изпълнени определени условия. Това правило не е транспонирано в три държави-членки (Естония, Испания, Полша), а две държави-членки (Австрия, Франция) разчитат на общи принципи, които изглеждат твърде широкообхватни. По отношение на „общата достоверност на твърденията“ на молителя националното законодателство в някои държави-членки (Гърция, Обединеното кралство) е по-ограничително, тъй като определя по-високи стандарти за равнището на достоверност, което се изисква с член 4, параграф 5.

В член 4, параграф 1, второ изречение от държавите-членки се изисква да оценят съответните елементи „в сътрудничество с молителя“. Транспониращото законодателство на различните държави-членки¹³ задължава органите да информират молителя относно оценяването, да проведат интервю, да посочат на молителя въпросите, по които са необходими разяснения, да предоставят на молителя възможност за коментар по проекторешението и/или задължението на органите да оценят относимите факти *ex officio*. Някои държави-членки (Австрия, Германия, Словакия, Словения) изискват само „определени“ (а не „относимите“) елементи да бъдат оценявани *ex officio*, докато в Румъния такова правомощие имат само националните органи. Две държави-членки (България и Латвия) изобщо не са транспонирали тази разпоредба, докато други (например Кипър, Чешката република, Франция, Румъния) са я транспонирали само по отношение на някои от елементите, посочени в член 4, параграфи 2 и 3.

Относимите елементи, които подлежат на оценяване, са изброени в член 4, параграф 2. Само една държава-членка не е транспонирала тази разпоредба (Белгия), една е разгледала въпроса по твърде общ начин (България), а една е въвела само общо задължение за сътрудничество, без да конкретизира неговия обхват (Испания).

По силата на член 4, параграф 3 оценяването на молбата следва да се извърши на лично основание и включва вземането под внимание на набор от факти, документи и обстоятелства, определени в разпоредбата. Някои държави-членки (Австрия, Нидерландия, Полша, Швеция) разчитат на съответните общи принципи на националното законодателство. Транспониращото законодателство на редица държави-членки (например Белгия, Финландия, Германия, Унгария, Литва, Словения) съдържа различен набор. В законодателството на някои държави-членки някои елементи на тази разпоредба са пропуснати или са транспонирани неправилно: член 4, параграф 3, буква в) относно личния статут и личното положение на молителя (например Латвия, Словения), член 4, параграф 3, буква г) относно целта на дейностите, упражнявани от молителя след напускането на страната на произход (например Естония, Финландия, Литва, Словения) и член 4, параграф 3, буква д) относно възможността молителят да се ползва със закрила на друга страна (например Финландия, Словения). Националното законодателство в няколко държави-членки е непълно и двусмислено (Белгия, България, Чешката република, Естония, Испания, Франция, Литва, Словения), а в други държави-членки то въвежда допълнителни изисквания, като например искането на

¹³ Австрия, Белгия, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Люксембург, Латвия, Полша, Португалия, Словакия, Словения.

становище от националните разузнавателни служби (Словакия) или оценяването на статута в страната на връщане (Обединеното кралство).

Член 4, параграф 4 задължава държавите-членки да разглеждат предишно преследване или тежки посегателства като сериозен признак за риск от бъдещо преследване или тежки посегателства, освен ако не съществуват определени основания да се смята, че това преследване или тези тежки посегателства не биха се повторили. Редица държави-членки не са транспонирали тази разпоредба (Австрия, Белгия, България, Унгария, Полша, Испания, Швеция) или са я транспонирали неправилно (Кипър, Чешката република, Франция, Литва).

5.1.2. Необходимост от международна закрила, която възниква на място (sur place) (член 5)

Член 5, параграфи 1 и 2 съдържа задължителни разпоредби, съгласно които настъпили събития и дейности, извършени от молителя, след като е напуснал страната си на произход, могат да представляват основание за признаването на нужда от международна закрила. Словакия не е транспонирала двата параграфа, а Естония и Литва не са транспонирали втория параграф. Литва изключва от обхвата на член 5, параграф 1 ползващите се със статут на субсидиарна закрила, а Чешката република и Португалия ограничават прилагането на член 5, параграф 2 само до дейности, които представляват продължение на убежденията или ориентацията, изразявани в страната на произход.

Член 5, параграф 3 позволява на държавите-членки да решат, че на молител, който е подал последваща молба, обикновено няма да бъде предоставен статут на бежанец, ако опасността от преследвания се основава на обстоятелства, които молителят е създал по собствено решение, след като е напуснал страната си на произход. Тази разпоредба с незадължителен характер е транспонирана от няколко държави-членки¹⁴, някои от които (България, Португалия, Словения) прилагат това правило също и към първоначалните молби, а две държави-членки (Гърция, Словения) са направили разпоредбата задължителна.

5.1.3. Субекти на преследванията или на тежките посегателства (член 6)

Член 6 задължава държавите-членки да разглеждат като субекти на преследванията или тежките посегателства както държавата, партиите или организациите, които контролират най-малко значителна част от територията на дадена държава, така и недържавни субекти, когато субектите на закрилата, посочени в член 7, не могат или не искат да предоставят закрила. Това определение е транспонирано ограничително в законодателството на определени държави-членки: в България признаването на недържавните субекти като субекти на преследванията предполага, че те разполагат с организация, както и че съществува държава, която не може или не желае да им противодейства; законодателството на Чешката република се позовава само на „неспособността“ на държавата, а не на нейното „нежелание“ да предостави закрила, и обхваща само субектите на преследванията, без да включва субектите на тежките посегателства, а законодателството на Словакия ограничава понятието „партии“, като

¹⁴ Австрия, България, Кипър, Германия, Гърция, Унгария, Люксембург, Полша, Португалия, Румъния, Словения.

добавя определението „политически“ и не включва международните организации в това определение.

Има данни, че недържавните субекти, които се приемат за субекти на преследванията в практиката на различните държави-членки, включват партизански и военизирани групи, терористи, местни общности и племена, престъпници, членове на семейството, членове на политически партии или движения.

5.1.4. Субекти на закрилата (член 7)

Член 7, параграф 1 позволява на държавите-членки да приемат, че закрила може да бъде предоставяна не само от държавата, но също и от партии и организации, включително международни организации, които контролират държавата или значителна част от нейната територия. В параграф 2 се определят изискванията за приемане, че се предоставя закрила, и по-специално когато държавата или недържавните субекти вземат разумни мерки, за да попречат на преследването или на тежките посегателства, и когато молителят има достъп до тази закрила. Параграф 3 изисква от държавите-членки да вземат под внимание съдържащите се указания в актовете на Съвета в тази област.

Параграф 1 е транспониран от всички държави-членки с изключение на една (Румъния). Чешката република е транспонирала този параграф само по отношение на статута на бежанец, а в законодателството на Естония се наблюдава известно объркване между понятията „субекти на закрилата“ и „субекти на преследванията“. Параграф 2 не е транспониран от три държави-членки (Чешката република, Естония, Румъния), а Литва не е транспонирала изискването молителят да има достъп до закрилата. Въз основа на понятието „между другото“ преди позоваването на изискването за ефективна съдебна система, позволяваща разкриването, преследването и наказването на деянията, представляващи преследване или тежко посегателство, това изискване не е въведено в законодателството на Белгия, Кипър, Латвия и Швеция. Параграф 3 не е транспониран в 13 държави-членки¹⁵.

Практиките по отношение на прилагането на член 7 се различават значително, което създава предпоставка за различни норми за признаване на лица с един и същ произход. Румъния не признава субекти на закрилата, които нямат атрибутите на държава. Финландия и Франция считат, че партии и организации, различни от международните организации, не могат да предоставят закрила. В някои държави-членки¹⁶ законодателството и/или практиката задължително изискват оценяване на достъпността, трайността и ефективността на предоставената закрила. В законодателството на Франция не са посочени изискванията, които следва да бъдат изпълнени, за да бъде прието съществуването на закрила. Белгия, Кипър, Люксембург, Латвия, Полша и Швеция са готови да приемат, че кланове и племена са в състояние да предоставят достатъчна закрила при определени условия, а в Белгия, Унгария и Обединеното кралство неправителствените организации (НПО) се считат за субекти на закрилата по отношение на жени, изложени на риск от осакатяване на женските гениталии или „убийства на честта“ дотолкова, доколкото те ограничават подобни

¹⁵ Австрия, България, Естония, Финландия, Франция, Литва, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Швеция.

¹⁶ Чешката република, Финландия, Франция, Унгария, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Румъния.

рискове. На практика обаче закрилата, предоставяна от тези субекти, се оказва неефективна или краткотрайна.

5.1.5. Вътрешна закрила (член 8)

Член 8, параграф 1 е изборителна разпоредба, която позволява на държавите-членки да отхвърлят молби за международна закрила, ако молителят няма основателни опасения за преследване или тежки посегателства в част от страната на произход и може да бъде направена разумна преценка, че той може да остане в тази част на страната. Параграф 2 задължава държавите-членки, които прилагат параграф 1, да вземат под внимание общите условия в тази част на страната и личното положение на молителя, а параграф 3 им позволява да прилагат концепцията за вътрешна закрила независимо от съществуването на технически препятствия за завръщането.

Параграф 1 е транспониран от всички държави-членки с изключение на Италия и Испания; параграф 2 не е транспониран от Италия, Испания, България, Естония, Литва, Румъния и Швеция. България, Чешката република, Естония, Литва и Португалия не са транспонирани изискването, според което може да бъде направена „разумна преценка“, че молителят може да остане в съответната част на страната, а други държави са предвидили конкретни насоки за неговото прилагане: Румъния изисква наличието на вътрешни полети да бъде признато от ВКБООН, а Швеция — молителят да има действителната възможност да води живот без ненужни страдания или трудности. Изискването да бъдат взети под внимание „общите условия“ не е транспонирано в България и Чешката република, докато изискването да бъде взето под внимание личното положение на молителя не е транспонирано в България, Чешката република и Словения. От друга страна, законодателството на Франция предвижда две допълнителни изисквания: молителят да има достъп до тази закрила и органите да вземат предвид субекта на преследванията, което не позволява използването на алтернативата за вътрешна закрила в случаите, в които субектът на преследване е държавата или национална институция.

Параграф 3 е транспониран само от 8 държави-членки¹⁷. Общо взето техническите препятствия се определят като: липса на валидни пътни документи, невъзможност за пътуване до страната на произход и липса на съдействие от страна на административните органи в страната на произход и физическа неспособност на молителя, заболяване или бременност. На попадащите в обхвата на този параграф молители често не се предоставя правен статут или се предоставя само статут на толериране с ограничени социални права.

Наличната информация показва значителни различия при прилагането на член 8 и по-специално относно критериите, които трябва да се използват при оценяването на общите условия в страната на произход и достъпността и естеството на предлаганата закрила. Така например някои държави-членки (Франция, Швеция) по принцип не прилагат тази концепция в случаите на чеченски молители, докато в други (например Германия) повечето части на Руската федерация се считат за приемливи като възможни алтернативи за вътрешна закрила. Няколко държави-членки¹⁸ прилагат концепцията в

¹⁷ Кипър, Германия, Унгария, Ирландия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Словения, Обединеното кралство.

¹⁸ Австрия, Белгия, България, Германия, Ирландия, Нидерландия, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Обединеното кралство.

случаите, когато субектът на преследванията е държавата, докато други — като Франция, не я прилагат.

5.2. Условия за качеството на бежанец

5.2.1. Актове на преследване (член 9)

В член 9, параграф 1 се определят актовете на преследване по смисъла на директивата, а в член 9, параграф 2 са изброени примери за такива актове. Франция не е транспонираше член 9 дословно. Естония е транспонираше само първата алинея на член 9, параграф 1, а Чешката република е използвала различно определение. Втората алинея е транспонирана дословно от повечето държави-членки; в една държава-членка (Словения) списъкът е транспониран като изчерпателен.

Член 9, параграф 3 изисква наличието на причинно-следствена връзка между мотивите за преследване, изброени в член 10, параграф 1, и актовете на преследване. В няколко държави-членки (например България, Чешката република, Франция, Гърция, Испания, Люксембург, Нидерландия, Полша, Словакия) тази разпоредба не е транспонирана, като някои от тях разчитат на съответната практика. Тази липса на транспониране може да бъде разглеждана като по-благоприятен стандарт по смисъла на член 3. В някои държави-членки, изглежда, съдилищата са се произнесли, че това изискване е изпълнено също и когато съществува връзка между актовете на преследване и липсата на закрила срещу такива актове¹⁹.

5.2.2. Мотиви за преследване (член 10)

В член 10, параграф 1 се предлагат насоки за тълкуване на мотивите за преследване, предвидени в Женевската конвенция за статута на бежанците²⁰, като се посочва неизчерпателен списък на елементи, които следва да бъдат взети под внимание при оценяването на тези мотиви. В член 10, параграф 2 се уточнява, че не е от значение фактът дали молителят притежава характеристиката, която е в основата на преследването, щом като според субекта на преследването той притежава тази характеристика. Член 10 е транспониран от всички държави-членки с изключение на две от тях (Чешката република, Естония), а една държава (Словения) не е транспонираше член 10, параграф 2.

Беше докладвано за проблеми във връзка с прилагането на член 10, параграф 1, буква г) относно критериите за оценяване дали дадено лице е член на определена социална група. Това основание за закрила е определено чрез позоваване на два критерия: членовете на тази група да споделят една вродена характеристика или характеристика, до такава степен съществена за идентичността или съзнанието, че не подлежи на разумно изменение, и те да са разглеждани от обществото като отделна група. Тези критерии се прилагат от някои държави-членки като кумулативни²¹, а от други²² —

¹⁹ Австрия, Белгия, България, Германия, Естония, Унгария, Литва, Нидерландия, Словения, Швеция.

²⁰ Женевска конвенция от 28 юли 1951 г. за статута на бежанците, допълнена от Нюйоркския протокол от 31 януари 1967 г.

²¹ Австрия, Белгия, България, Чешката република, Германия, Испания, Финландия, Франция, Полша, Португалия, Словения, Словакия, Обединеното кралство.

²² Естония, Гърция, Испания, Унгария, Ирландия, Латвия, Люксембург, Нидерландия, Румъния, Швеция.

като алтернативни изисквания. Малък брой държави-членки (Белгия, Унгария, Словения, Обединеното кралство) не са транспонирали член 10, параграф 1, буква г), последно изречение относно значението на аспектите, свързани с равноправието между мъжете и жените. В редица държави-членки²³ тази разпоредба се прилага в широк смисъл, което позволява конкретна социална група да бъде определена само въз основа на аспектите, свързани с равноправието между мъжете и жените, докато Германия изрично предвижда това в своето законодателство.

5.3. Условия за предоставяне на субсидиарна закрила

В член 15, във връзка с член 2, буква д), се определят критериите за право на субсидиарна закрила. Установени са различия както в транспонирането на член 15, така и при неговото тълкуване в държавите-членки и в националните правни системи.

Някои държави-членки (Белгия, Кипър, Унгария и Швеция) не са включили уточнението „в страната на произход“ при транспонирането на текста на член 15, буква б); в законодателството на Австрия основанията за субсидиарна закрила, предвидени в член 15, букви а) и б), са определени чрез позоваване на членове 2 и 3 от Европейската конвенция за правата на човека и протоколи № 6 и № 13 към тази конвенция; законодателството на Обединеното кралство предвижда като допълнително основание за субсидиарна закрила „противозаконното убийство“.

По отношение на транспонирането на член 15, буква в) 8 държави-членки²⁴ не са включили определението „лични“ при транспонирането на изискването за „тежки и лични заплахи“, а Франция е добавила изискването заплахата да бъде също така „пряка“. Законодателството на Германия напълно пропуска понятието „безогледно насилие“. Освен това в някои държави-членки (например Франция, Германия и Швеция) изискването за лични заплахи, във връзка с понятието „безогледно насилие“ и съображение 26, се тълкува като изискване молителят да докаже, че е изложен на по-голям риск от посегателство, отколкото останалото население или части от него в страната си на произход.

Съдът разтълкува изискването за съществуването на „тежки и лични заплахи“ в член 15, буква в) в решението си от 17 февруари 2009 г. по дело C-465/07. Съдът разясни условията, при които подобна заплаха може по изключение да се счита за установена в случая на молител, който не е мишена на тази заплаха поради фактори, специфични за неговите лични обстоятелства, и предостави насоки за използването на степента на безогледно насилие, като характеризира въоръжения конфликт като критерий за оценка на наличието на сериозна и лична заплаха²⁵.

²³ Белгия, България, Чешката република, Финландия, Франция, Унгария, Ирландия, Люксембург, Испания, Швеция.

²⁴ Австрия, Белгия, Чешката република, Германия, Гърция, Испания, Унгария, Литва.

²⁵ От Съда бе поискано да даде преюдициално заключение дали наличието на сериозна и лична заплаха за живота и личността на търсещия субсидиарна закрила зависи от условието молителят да предостави доказателства, че той е обект на индивидуална заплаха поради фактори, специфични за неговите обстоятелства и, ако това не е така, да посочи критерия, въз основа на който може да бъде установено наличието на подобна заплаха. Съдът установи, че наличието на сериозна и лична заплаха за живота и личността на търсещия субсидиарна закрила не зависи от условието кандидатът да предостави доказателства, че той е обект на индивидуална заплаха поради фактори, специфични за неговите обстоятелства. Допълнително той посочи, че наличието на такава заплаха може по изключение да се счита за установено, когато степента на

5.4. Отнемане, прекратяване на статут на бежанец и статут на субсидиарна закрила или отказ от неговото подновяване (членове 11, 12, 14, 16, 17 и 19)

Разпоредбите на членове 11 и 12, във връзка с член 14, параграфи 1 и 3 относно прекратяването или изключването от статут на бежанец, както и разпоредбите на член 16 и член 17, параграфи 1 и 2, във връзка с член 19, параграфи 1 и 3 относно прекратяването и изключването от субсидиарна закрила, са формулирани като задължителни. Законодателството в някои държави-членки обаче просто разрешава прекратяването на статута на основанията, посочени в тези разпоредби, вместо да го изисква²⁶. Незадължителното основание за изключване от субсидиарна закрила в член 17, параграф 3 е транспонирано от 13 държави-членки²⁷.

От друга страна, някои държави-членки са въвели допълнителни основания или твърде широки основания за прекратяване²⁸ и за изключване²⁹. В някои държави-членки прекратяването на статута на бежанец не е възможно, ако закрилата се предоставя от недържавни субекти или в рамките само на част от територията на страната на произход³⁰. В други държави-членки прекратяването на статута на бежанец (Германия, Унгария, Словакия) или на субсидиарната закрила (Унгария) не е възможно, ако са налице императивни причини, свързани с предишно преследване или тежки посегателства.

Ако на бежанеца е предоставено право на постоянно пребиваване, в някои държави-членки прекратяването на статута е ограничено или възпрепятствано, независимо че условията за прекратяване³¹ или изключване³² са изпълнени. След загуба на статут поради прекратяване³³ или изключване³⁴ някои държави-членки не предоставят алтернативен статут. В други държави-членки може по изключение да бъде предоставено разрешение за оставане в страната при определени обстоятелства, като

безогледно насилие, която характеризира протичащия въоръжен конфликт, достигне толкова високо равнище, че са налице потвърдени основания да се счита, че цивилно лице, върнато в съответната държава, или според случая — в съответния регион, би било изложено на реален риск от такава заплаха само поради своето присъствие на територията на тази страна или регион.

²⁶ Белгия, Ирландия, Обединеното кралство в случай на прекратяване и Белгия и Полша в случай на изключване от статут на бежанец.

²⁷ Белгия, Кипър, Чешката република, Естония, Ирландия, Люксембург, Латвия, Полша, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Обединеното кралство.

²⁸ Във връзка с член 11: България, Чешката република, Естония, Испания, Литва, Португалия; във връзка с член 16: България, Германия, Литва, Португалия, Словения.

²⁹ Член 12: Германия, Италия, Португалия, Словакия, Словения, Финландия, Литва, Румъния, Обединеното кралство; член 14, параграф 3: Чешката република, Полша; член 17: Естония, Франция, Литва, Португалия, Словакия, Словения, Обединеното кралство.

³⁰ Австрия, Белгия, Кипър, Чешката република, Франция, Гърция, Ирландия, Латвия, Нидерландия, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Испания.

³¹ Във връзка със статута на бежанец: Австрия, Германия, Нидерландия, Полша; във връзка със субсидиарната закрила: Нидерландия, Полша.

³² Във връзка със статута на бежанец: Германия, Нидерландия, Полша; във връзка със субсидиарната закрила: Германия, Нидерландия, Полша.

³³ Във връзка със статута на бежанец: България, Чешката република, Естония, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Румъния; във връзка със субсидиарната закрила: България, Чешката република, Гърция, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Румъния.

³⁴ Във връзка със статута на бежанец: България, Гърция, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Румъния; във връзка със субсидиарната закрила: България, Гърция, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Румъния.

влошено здравословно състояние или опасност от връщане в случай на прекратяване³⁵ или изключване³⁶.

Член 14, параграфи 4 и 5 позволява на държавите-членки при определени условия да отнемат статута, предоставен на бежанец, да го прекратят или да откажат да го подновят и да не предоставят статут на бежанец, когато подобно решение все още не е взето, в случаите когато лицето представлява заплаха за тяхната сигурност или за обществото. Член 14, параграф 6 задължава държавите-членки, които използват един или и двата от тези варианти, да предоставят на съответните лица най-малко някои основни права, определени в Женевската конвенция. Някои държави-членки, които прилагат един или и двата варианта, обаче не са транспонирали член 14, параграф 6³⁷, въпреки че според получената информация някои от тях предоставят правата по Женевската конвенция в резултат на „непосредственото действие на Женевската конвенция“ (Белгия) или на други основания, които не са уточнени (Австрия), което не представлява достатъчно транспониране на разпоредбата на директивата. Единствено когато получателите на правата могат ефективно да се позоват на тези права пред съдилищата или административните органи в дадена държава-членка, може да се твърди, че това е в съответствие с директивата.

По отношение на процесуалните правила тежестта на доказване пада върху националните органи, които трябва да „представят доказателства за всеки отделен случай“, че дадено лице е престанало да бъде или никога не е било бежанец или лице, което може да получи субсидиарна закрила, съгласно член 14, параграф 2 и член 19, параграф 4. Редица държави-членки³⁸ не са изпълнили тези разпоредби или ги изпълняват само частично.

В решението си от 2 март 2010 г. Съдът даде тълкувание на член 11, параграф 1, букви д) и е) и параграф 2 относно клаузата за прекратяване поради „вече несъществуващи обстоятелства“³⁹. Понастоящем има две висящи запитвания за преюдициално заключение във връзка с тълкуването на разпоредбите относно прекратяването и

³⁵ Белгия, Кипър, Финландия, Германия, Унгария, Ирландия, Португалия, Словения, Испания, Швеция.

³⁶ Австрия, Белгия, Кипър, Чешката република, Финландия, Германия, Унгария, Ирландия, Португалия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Обединеното кралство.

³⁷ Австрия, Белгия, България, Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Обединеното кралство — Ирландия разчита на общите принципи на международното право.

³⁸ Австрия, Белгия, България, Кипър, Чешката република, Естония, Франция, Латвия, Италия, Португалия, Испания, Обединеното кралство.

³⁹ Обединени дела C-175/08. C-176/08. C-178/08 и C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem u Rashi, Jama*: Съдът в основни линии се произнесе, че статутът на бежанец се прекратява тогава, когато след промяна на обстоятелства в съответната трета страна, която е достатъчно значителна и не е с временен характер, обстоятелствата, които дават основания на лицето да се опасява от преследване, вече не са налице и то няма други причини да се опасява от преследване. Компетентните органи трябва да се уверят, че субектите на закрилата, посочени в член 7, параграф 1, са взели разумни мерки да попречат на преследването. Следователно, те трябва да действат *inter alia* посредством ефективна съдебна система, позволяваща разкриването, преследването и наказването на деянията, представляващи преследване, и да осигурят на засегнатия гражданин достъп до тази закрила, ако той загуби статута си на бежанец. Промяната в обстоятелствата ще се счита за „достатъчно значителна и не с временен характер“, когато може да се счита, че факторите, на които се основават опасенията на бежанеца от преследване, са трайно премахнати. Това означава, че не са налице основателни опасения молителят да бъде изложен на актове на преследване, които могат да бъдат сметени за „тежки нарушения на основните права на човека“.

изключването. По-конкретно тези запитвания засягат член 12, параграф 1, буква а) относно изключването на лица, попадащи в приложното поле на член 1 Д от Женевската конвенция⁴⁰, и разпоредбите на член 12, параграф 2 и член 14, параграф 3 относно условията, които трябва да бъдат изпълнени за прилагането на изключването и съответните последици⁴¹.

5.5. Съдържание на международната закрила

5.5.1. Общи правила (член 20)

В първия параграф на този член се предвижда, че глава VII от директивата, засягаща съдържанието на международната закрила, не накърнява предвидените в Женевската конвенция права. Не са установени случаи на държави-членки, които не са транспонирали този параграф, нито юридически (или практически) проблеми във връзка с транспонирането.

В параграф 2 се постановява принципът на равенство между бежанците и получилите статут на субсидиарна закрила по отношение на прилагането на посочената глава, освен ако в самата директива не е посочено друго. В Литва и Латвия равноправното третиране е транспонирано формално, но на практика равноправно третиране е налице само по време на периода на социална интеграция, а същевременно получилите статут на субсидиарна закрила нямат достъп до определени права след изтичането на този период, тъй като много общи законодателни актове предоставят такъв достъп само на постоянно пребиваващите (получилите статут на субсидиарна закрила не са такива).

5.5.2. Уязвими лица и лица, ненавършили пълнолетие — член 20, параграфи 3, 4 и 5

В член 20, параграф 3 се определя задължението при прилагането на глава VII да се взема под внимание специфичното положение на определени уязвими групи (изброени в неизчерпателен списък). Малък брой държави-членки не са транспонирали член 20, параграф 3 (Белгия, Чешката република, Естония, Люксембург, Нидерландия, Румъния, Обединеното кралство). Правните норми в някои държави-членки, които са извършили формално транспониране или прилагат законодателство, което вече съществува (например Австрия, Германия, Финландия, Литва, Нидерландия, Швеция), не посочват конкретно всички категории, които са изброени в разпоредбата. Нещо повече, в Литва уязвимите групи са посочени само за целите на периода на социална интеграция, а общото законодателство в сферата на социалната сигурност не винаги съдържа такива разпоредби, засягащи бежанците или получилите статут на субсидиарна закрила. В Словакия положението на уязвимите групи в определени области, като например здравеопазването, е уредено единствено чрез практиката. В Португалия, освен по отношение на непридружените лица, ненавършили пълнолетие, правилата относно уязвимостта постановяват само задължението положението на уязвимите лица да бъде взето под внимание по подходящ начин. И обратно, Испания, Литва и Нидерландия са разширили приложното поле на разпоредбата, включвайки респективно жертвите на трафик на хора, семействата с три или повече деца, ненавършили пълнолетие, или такива с едно или две деца на възраст под 18 години и лица с психически проблеми.

⁴⁰ Дело C-31/09, *Bolbol Nawras*; срещу становището на генералния адвокат Sharpston от 4 март 2010 г.

⁴¹ Дела C-57/09, *Cemalettin Polat* и C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

Член 20, параграф 4 налага на държавите-членки задължението да признават специфичните нужди на уязвимите лица за целите на прилагането на параграф 3 единствено след индивидуалното оценяване на тяхното положение. Тази разпоредба не е транспонирана в 12 държави-членки⁴².

Член 20, параграф 5, в който е заложен принципът, че върховният интерес на детето представлява първостепенно съображение за държавите-членки при прилагането на глава VII, не е транспониран от Белгия, Испания, Ирландия, Нидерландия и Обединеното кралство.

5.5.3. Намаляване на предимствата — член 20, параграфи 6 и 7

Тези два параграфа предоставят на държавите-членки правото по своя преценка да намалят предимствата, предоставяни на бежанците и на лицата, получили субсидиарна закрила, респективно когато статутът на закрила е получен въз основа на дейностите, които те са упражнявали с единствената или с основната цел да получат закрила. Тези разпоредби са приложени само от България, Кипър и Малта.

5.5.4. Закрила срещу връщането

Член 21, параграф 1, в който е посочено, че държавите-членки спазват принципа за забрана на връщането в съответствие с международните си задължения, е транспониран от всички държави-членки. Незадължителната разпоредба в член 21, параграф 2, която отразява изключенията от принципа за забрана на връщането, предвиден в Женевската конвенция, е транспонирана в почти всички държави-членки (с изключение на Чешката република, Финландия, Франция, Унгария, Ирландия, Словакия, Словения), а Белгия е транспонирала само незадължителното изключение, посочено в буква а).

Незадължителната разпоредба в член 21, параграф 3, която позволява на държавите-членки да отнемат, да прекратят или да откажат да подновят или да предоставят разрешение за пребиваване на бежанец, за когото се прилагат изключенията от принципа за забрана на връщането, изброени в член 21, параграф 2, е транспонирана от малък брой държави-членки (Естония, Испания, Финландия, Латвия, Литва, Обединеното кралство).

5.5.5. Информация

Член 22 задължава държавите-членки да осигурят на лицата, на които е предоставен който и да е от двата статута на закрила, достъп до информация на езика, за който се предполага, че те разбират, относно правата и задълженията, произтичащи от съответния статут, във възможно най-кратък срок след предоставянето на съответния статут. Този член не е транспониран в Австрия, Белгия, Франция, Литва и Румъния. Освен това съответните национални правни норми невинаги посочват, че такъв достъп до информация следва да бъде осигурен „във възможно най-кратък срок“ след предоставянето на съответния статут на закрила (България), че информацията трябва да бъде предоставена на език, за който се предполага, че получателите на международна закрила разбират (Естония), или какво трябва да включва предоставената информация (Испания, Финландия).

⁴² Белгия, България, Чешката република, Естония, Испания, Ирландия, Литва, Люксембург, Латвия, Нидерландия, Румъния, Обединеното кралство.

5.5.6. Запазване на целостта на семейството

В член 23 се определят правилата за запазване на целостта на семейството на лицата, на които е предоставена международна закрила, т.е. за предоставянето на известни права и предимства на членовете на техните семейства, които вече се намират на територията на дадена държава-членка. Приложното поле на тези правила по отношение на лицата е определено в разпоредбите на член 2, буква з), и член 23, параграф 5.

Лицата, които следва да бъдат разглеждани като членове на семейството на получилия международна закрила за целите на запазването на целостта на семейството, са определени в член 2, буква з). Тази разпоредба налага две общи условия: семейството вече да е било създадено в страната на произход и членовете на семейството да се намират в съответната държава-членка. Първото от тези условия е транспонирано от повечето държави-членки⁴³, докато второто е транспонирано само от Белгия, Испания, Литва, Люксембург и Нидерландия.

За целите на предоставянето на предимствата, описани в членове 24—34 от директивата, някои държави-членки не разглеждат като членове на семейството партньорите, с които не е сключен брак, но с които се поддържа трайна връзка (например Кипър, Унгария, Ирландия, Латвия, Малта, Полша, Румъния), докато други ги разглеждат като такива (например България, Чешката република, Испания, Финландия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Швеция, Обединеното кралство). Директивата допуска такива различия, доколкото третирането на несемейните двойки се определя в зависимост от законодателството или практиката на държавите-членки, и при условие че мерките за прилагане са съобразени с основните права, и по-специално с принципа на недискриминация, изрично посочен в съображения 10 и 11 и уреден в член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз, включително недискриминация въз основа на сексуална ориентация.

Член 23, параграф 5 позволява на държавите-членки да приемат по-широко определение на понятието „член на семейството“, което да обхваща също други близки роднини, които живеят в семейството към датата на отпътуване от страната на произход и които са били изцяло или основно на издръжка на лицето, получило международна закрила, към този момент. Тази разпоредба е транспонирана формално (Белгия, България, Кипър, Чешката република, Гърция, Финландия, Ирландия, Португалия) или чрез вече съществуващите правни норми (Австрия и Швеция).

За целите на запазването на целостта на семейството някои държави-членки включват допълнителни категории, като пълнолетни несемейни деца, при определени условия, включващи зависимост поради тяхното физическо или психическо здраве (например България, Естония, Ирландия, Швеция) или липса на финансови възможности (Гърция). Някои от тях включват родители и/или баби и дядовци, които са финансово зависими (например Кипър, Естония, Гърция, Унгария, Ирландия, Швеция), братя и сестри, които са зависими и/или страдат от физически или психически увреждания (например Унгария, Ирландия), други зависими членове на семейството (Ирландия, Испания) или родители на непридружените лица, ненавършили пълнолетие (например Кипър, Унгария).

⁴³ Австрия, Белгия, България, Естония, Испания, Германия, Люксембург, Латвия, Литва, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словения, Словакия, Швеция, Обединеното кралство.

Според получената информация само една държава-членка се възползва от възможността, предвидена в член 23, параграф 2, за определяне на специални условия за предоставянето на предимства на членове на семейството на получилите статут на субсидиарна закрила (Полша).

5.5.7. Разрешения за пребиваване — член 24

Съгласно член 24 във възможно най-кратък срок след предоставянето на статута на бежанците и получилите статут на субсидиарна закрила се издава разрешение за пребиваване, валидно за период от най-малко три години или за една година и подлежащо на подновяване, освен ако императивни причини, свързани с националната сигурност или с общественения ред, не допускат това.

Според получената информация редица държави-членки предоставят разрешения за пребиваване на бежанци с период на валидност над 3 години (Австрия, Белгия, България, Финландия, Унгария, Ирландия, Литва, Словения, Швеция, Обединеното кралство). Най-малко 7 държави-членки предоставят на получилите статут на субсидиарна закрила разрешения за пребиваване с валидност над 1 година, какъвто е минималният период, постановен от директивата: 2 години (Полша), 3 години (България, Ирландия, Словения), 4 или повече години (Унгария, Латвия, Нидерландия, Обединеното кралство).

5.5.8. Пътни документи — член 25

Съгласно член 25, параграф 2 държавите-членки издават на получилите статут на субсидиарна закрила, които се оказват в невъзможност да получат национален паспорт, документи, които им дават възможност да пътуват, най-малко в случаите, в които тяхното присъствие в друга държава се налага поради сериозни хуманитарни причини, освен ако императивни причини, свързани с националната сигурност или с общественения ред, не допускат това. Само 3 държави-членки⁴⁴ прилагат ограничението относно причините за пътуване (Австрия, Испания, Люксембург).

5.5.9. Достъп до работа — член 26

Повечето държави-членки разрешават достъп до пазара на труда не само на бежанци, но и на получилите статут на субсидиарна закрила. Според получената информация само 3 държави-членки (Кипър, Германия и Люксембург) са се възползвали от възможността да прилагат ограничението, предвидено в член 26, параграф 3. Има информация за някои проблеми, свързани с достъпа на получилите статут на субсидиарна закрила до възможности за обучение, свързано с работата, за възрастни, до дейности по професионално обучение и до практика на работното място (Кипър, Чешката република, Естония, Литва, Словакия, Словения, Обединеното кралство). От друга страна, някои държави-членки гарантират на получилите статут на субсидиарна закрила и на бежанците права, еднакви с тези на собствените им граждани (например Финландия, Ирландия, Румъния).

⁴⁴ От 19-те държави-членки, които отговориха на проучването, проведено от Комисията.

5.5.10. Достъп до образование — член 27

Съгласно член 27, параграф 3 получилият статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила се третираат равноправно с гражданите на съответната държава-членка в рамките на действащите процедури за признаване на чуждите дипломи, удостоверенията и други основания за официална квалификация. Няколко държави-членки не са транспонирали тази разпоредба (например България, Литва, Обединеното кралство). На практика се съобщава за периодични затруднения поради факта, че получилият международна закрила често не разполагат с документи, удостоверяващи техните квалификации.

5.5.11. Социално подпомагане — член 28

Според получената информация някои държави-членки⁴⁵ използват възможността да ограничат достъпа до социално подпомагане на получилият статут на субсидиарна закрила само до основните услуги в съответствие с член 28, параграф 2. Литва изключва получилият статут на субсидиарна закрила от социалното подпомагане поради временния характер на техните разрешения за пребиваване. Германия налага допълнителен критерий за законно пребиваване за период от три години във връзка с помощи за деца и за образование, предоставяни на получилият статут на субсидиарна закрила.

5.5.12. Медицински грижи — член 29

Изглежда, само Литва и Малта са се възползвали от възможността, предвидена в член 29, параграф 2, за ограничаване на достъпа до здравни грижи на получилият субсидиарна закрила до основните услуги. В Австрия поради федералната система равнището на предимствата, предоставяни на получилият субсидиарна закрила, зависи от региона, в който са настанени. В Германия в случаите на субсидиарна закрила не е налице достъп до някои специфични предимства във връзка с медицинско лечение. Според получената информация няколко държави-членки (например България, Естония, Чешката република, Обединеното кралство) не са транспонирали задължението, определено в член 29, параграф 3, за предоставяне на подходящи медицински грижи на получилият статут на международна закрила, които имат специални нужди, като същевременно неговото изпълнение, изглежда, създава проблеми в други държави (например Латвия, Литва, Ирландия, Испания, Румъния).

5.5.13. Достъп до жилищно настаняване — член 31

Няколко държави-членки (например Австрия, Ирландия, Латвия, Полша, Словения), изглежда, предлагат по-благоприятни стандарти с оглед предоставянето на стандартите, които се изискват в член 21 от Женевската конвенция, който призовава за „възможно най-благоприятно третиране“. Лицата, на които е предоставена международна закрила, разполагат със същите права по отношение на жилищното настаняване като собствените граждани на някои държави-членки (например Ирландия, Румъния и Швеция).

⁴⁵ Например Австрия, Германия, Люксембург, Латвия, Португалия, Словакия.

5.5.14. Достъп до средства за интегриране — член 33

Най-малко 16 държави-членки⁴⁶ не правят разграничение между бежанците и получилите статут на субсидиарна закрила по отношение на достъпа до средства за интегриране. Предвидените програми за интегриране обаче понякога са твърде ограничени и могат да включват само езиково обучение или финансови заеми. Според получената информация в Унгария достъпът на ползващите се от международна закрила до програми за интеграция се предоставя въз основа на собствена преценка и е неефективен поради липсата на мерки за прилагане. Правните разпоредби в България са неясни и не гарантират устойчивостта на програмите. Няколко държави-членки (например Естония, Ирландия, Латвия) формално не предвиждат програми за интеграция на лицата, на които е предоставена международна закрила. Независимо от това има информация, че в някои от тези държави (например Ирландия) и двете групи, ползващи се от закрила, имат достъп до средства за интегриране.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бяха установени няколко проблема, свързани с непълно и/или неправилно транспониране на директивата. Това включва прилагането на стандарти, които са по-ниски от установените с директивата. Бяха установени недостатъци в разпоредбите на самата директива, неяснота и двусмисленост на няколко понятия, като например субекти на закрилата, вътрешна закрила, принадлежност към определена социална група, които създават условия за твърде различно тълкуване от страна на държавите-членки. По тази причина сред държавите-членки съществуват значителни различия в предоставянето на закрила и във формата на предоставяната закрила. Освен това голяма част от решенията, произнесени на първа инстанция въз основа на критерии, които не са достатъчно ясни и прецизни, се отменят в резултат на обжалване.

Оценката на прилагането на директивата показва, че на практика малко държави-членки се възползват от възможността за разграничение между бежанците и получилите статут на субсидиарна закрила по отношение на съдържанието на предоставяната закрила. От друга страна, предоставяното в отделните държави-членки равнище на закрила е различно, което дава своето отражение върху потоците от търсещи убежище и води до вторична мобилност.

Настоящият доклад показва, че целта да бъдат създадени условия на равнопоставеност по отношение на признаването и статута на получилите международна закрила и на съдържанието на предоставяната закрила не е постигната изцяло през първата фаза на хармонизиране.

Комисията ще продължи да проверява и да проследява всички случаи, в които са установени проблеми при транспонирането и/или прилагането, за да гарантира правилното прилагане на определените в директивата единни стандарти, и по-специално по отношение на пълното зачитане на правата, залегнали в Хартата на основните права на ЕС, както и за да намали възможността за различия. Различията при прилагането на директивата от страна на държавите-членки, които се дължат на неяснота и двусмисленост на самите стандарти, могат да бъдат преодолени единствено

⁴⁶ България, Белгия, Испания, Франция, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Швеция, Обединеното кралство.

посредством внасяне на законодателни изменения в съответните разпоредби. Въз основа на извършената задълбочена оценка на прилагането на директивата Комисията прие на 21 октомври 2009 г. предложение за преработка на Директивата за признаването, за да бъдат отстранени установените недостатъци.