



## ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА УБЕЖИЩЕТО

Целта на политиката на ЕС в областта на убежището е да предложи подходящ статут на всеки нуждаещ се от международна закрила гражданин на трета държава в една от държавите членки и да гарантира зачитането на принципа на забрана за връщане. За тази цел Съюзът се стреми да развие обща европейска система за убежище.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 67, параграф 2, член 78 и член 80 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС);
- Член 18 от Хартата на основните права на ЕС

### ЦЕЛИ

ЕС има за цел разработването на обща политика в областта на убежището, субсидиарна закрила и временна закрила с оглед да предостави подходящ статут на всеки гражданин на трета страна, който се нуждае от международна закрила, както и да гарантира зачитането на принципа на забрана за връщане. Тази политика следва да бъде в съответствие с Женевската конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г. и с Протокола от 31 януари 1967 г. Нито ДФЕС, нито Хартата дават определение на понятията „убежище“ и „бежанец“, но и двата инструмента се позовават изрично на Женевската конвенция и протокола към нея.

### ПОСТИЖЕНИЯ

#### A. Приносът на Договорите от Амстердам и Ница

Съгласно Договора от Маастрихт от 1993 г., дотогавашното междуправителствено сътрудничество в областта на убежището беше интегрирано в институционалната рамка на ЕС. Като основен участник, Съветът трябваше да включи Комисията в своята работа и да информира Парламента относно своите инициативи в областта на убежището; Съдът на Европейския съюз не е компетентен в тази област.

През 1999 г. Договорът от Амстердам предостави на институциите на ЕС нови правомощия за разработването на законодателство в областта на убежището съгласно конкретен институционален механизъм: петгодишен преходен период с право на инициатива, споделено между Комисията и държавите членки, и решение с единодушие в Съвета след консултация с Парламента; Съдът на



Европейският съюз също придобива компетентност в конкретни случаи. Договорът от Амстердам също така предвижда, че след приключването на тази първа петгодишна фаза Съветът може да реши, че ще се прилага обикновената процедура за съвместно вземане на решения, като оттук нататък Съветът ще приема решенията си с квалифицирано мнозинство. Съветът взе това решение в края на 2004 г., а процедурата за съвместно вземане на решения (сега известна като обикновена законодателна процедура) се прилага от 2005 г. насам.

С приемането на програмата от Тампере през октомври 1999 г. Европейският съвет реши, че прилагането на обща европейска система трябва да се извърши на два последователни етапа: приемането на общи минимални стандарти в краткосрочен план би следвало да доведе в дългосрочен план до обща процедура и единен статут за лицата, на които се предоставя убежище, валидно на цялата територия на Съюза.

Резултатът от това бе т.нар. „първа фаза“ на общата европейска система за убежище (ОЕСУ) от 1999—2004 г., за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молбите за убежище (заменящи международната/междуправителствена Дъблинската конвенция от 1990 г.), включително за създаване на базата данни „Евродак“ за съхраняване и сравняване на данни от пръстови отпечатъци; В програмата също така се определят общи минимални стандарти, които държавите членки трябва да спазват във връзка с приемането на лица, търсещи убежище, установените квалификации за международна закрила и естеството на предоставената закрила, както и установените процедури за предоставяне и отнемане на статут на бежанец. Допълнително законодателство покрива временната закрила в случай на масово навлизане на разселени лица.

През ноември 2004 г. програмата от Хага изиска инструментите и мерките за втората фаза да бъдат приети преди края на 2010 г., като подчерта амбицията на ЕС да излезе отвъд рамките на минималните стандарти и да разработи единна процедура за предоставяне на убежище, включваща общи гаранции и еднакъв статут за лицата, на които се предоставя закрила. В Европейския пакт за имиграцията и убежището от 2008 г. крайният срок беше удължен до 2012 г.

## **Б. Договорът от Лисабон**

Договорът от Лисабон, който влезе в сила през декември 2009 г., промени ситуацията с това, че превърна мерките в областта на убежището от установяване на минимални стандарти в създаването на обща система, включваща единни статут и процедури.

Общата европейска система за предоставяне на убежище трябва да включва следните елементи:

- единен статут на бежанец;
- единен статут на субсидиарна закрила;
- обща система за временна закрила;



- общи процедури за предоставяне или отнемане на единен статут на бежанец или на субсидиарна закрила;
- критерии и механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на дадена молба;
- стандарти относно условията на приемане;
- партньорство и сътрудничество с трети страни.

След влизането в сила на Договора от Лисабон член 80 от ДФЕС също така изрично предвижда принципа на солидарност и справедливо споделяне на отговорността между държавите членки, включително всички свързани с това финансови тежести. Действията на ЕС в областта на убежището следва, ако е необходимо, да съдържат подходящи мерки, които да гарантират прилагането на този принцип. Договорът също така значително промени процедурата за вземане на решения по въпросите на предоставянето на убежище чрез въвеждане на процедурата за съвместно вземане на решение като стандартна процедура. Освен това осъществяваният от Съда на ЕС съдебен контрол беше подобрен значително. Оттук нататък преюдиционалните запитвания ще могат да се извършват от всички съдилища на дадена държава членка, а не както е било досега от националните съдилища, чиито решения не подлежат на съдебно обжалване съгласно националното право. Това позволи развитието на по-значителна съдебна практика на Съда в областта на убежището.

Програмата от Стокхолм, приета от Европейския съвет на 10 декември 2009 г. за периода 2010—2014 г., потвърждава отново „целта да се създаде общо пространство на закрила и солидарност въз основа на обща процедура за предоставяне на убежище и еднакъв статут за лицата, на които се предоставя международна закрила“. По-конкретно, Съветът подчертава необходимостта да се насърчи истинската солидарност с държавите членки, които са подложени на особен натиск, и важната роля, която трябва да играе Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO).

Въпреки че Комисията внесе предложенията си за втората фаза на ОЕСУ още през 2008—2009 г., преговорите протичаха бавно. Вследствие на това „втората“ фаза на ОЕСУ бе приета след влизането в сила на Договора от Лисабон, с промяна в акцента от минимални стандарти към обща процедура за убежище въз основа на единен статут за закрила.

## **В. Основни налични правни инструменти и текущи усилия за реформа**

С изключение на преработената [Директива относно признаването](#), влязла в сила през януари 2012 г., другите преработени законодателни актове влязоха в сила едва през юли 2013 г. ([Регламентът „Евродак“](#); [регламентът „Дъблин III“](#); [Директивата за условията на приемане](#); и [Директивата за процедурите за убежище](#)), което доведе до ситуация, в която закъснялото транспониране в средата на юли 2015 г. съвпадна с пика на миграционната криза. През юни 2014 г. Европейският съвет определи [стратегическите насоки](#) на законодателното и оперативно планиране в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (вж. член 68 от ДФЕС) за идните години, като се основа [съобщението на Комисията](#)



от март 2014 г. и на напредъка, постигнат от Стокхолмската програма. Тези насоки подчертават, че пълното транспониране и ефективно прилагане на ОЕСУ представлява абсолютен приоритет.

С оглед на миграционния натиск от 2014 г. насам, през май 2015 г. Комисията изготви [Европейска програма за миграцията \(4.2.3.\)](#), в която се предлагат някои мерки за справяне с този натиск, включително подходът на „горещите точки“, създадени между EASO, Европейската агенция за гранична и брегова охрана (понарено Frontex) и Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), който работи на място с основно засегнатите държави членки за бързото идентифициране, регистрация и вземане на пръстови отпечатъци от пристигащите мигранти. Подходът на „горещите точки“ има също така за цел да допринесе за изпълнението на схемите за спешно преместване на общо 160 000 души, нуждаещи се от международна закрила. Механизмите за подпомагане на Италия и Гърция бяха предложени от Комисията и приети от Съвета на [14](#) и [22 септември 2015 г.](#) след консултация с Парламента. Решението на Съвета по-късно бе потвърдено в съда с [Решение](#) на Съда на ЕС от 6 септември 2017 г. Преместването е замислено като механизъм за практическото прилагане на принципа на солидарност и справедливо разпределение на отговорностите, посочен в член 80 от ДФЕС. Въпреки това делът на преместените лица се оказа [по-нисък от очакваното](#) и схемата за преместване се прилага бавно.

Европейската програма за миграцията също така определя последващи стъпки по пътя към реформата на ОЕСУ, които бяха представени в два пакета от законодателни предложения през май и юли 2016 г. и се обсъждат понастоящем между Парламента и Съвета. Наборът от законодателни инициативи има за цел да подобри ОЕСУ, като наред с другото предлага пряко приложими регламенти вместо директиви (с изключение на условията за прием, които ще останат под формата на директива и все още не се прилагат в националното законодателство) и обхваща:

- Мерки за опростяване, поясняване и съкращаване на [процедурите за предоставяне на убежище](#), обезпечаване на общи гаранции за лицата, търсещи убежище и на по-строги правила за борба със злоупотребите, включително и общ списък на сигурните страни на произход, който първоначално бе предложен като [отделен регламент](#); На 25 април 2018 г. комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Парламента прие своя [доклад](#), който служи като мандат за преговори.
- Кой отговаря на условията за международна закрила (вж. [Директивата за признаването](#)), за да се постигне по-голямо сближаване по отношение на дяловете на признаване и формите на закрила, включително по-строги разпоредби за налагане на санкции на кандидатите при вторичните движения и задължително преразглеждане на статута дори за лицата с признат статут на бежанци; Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Парламента прие своя [доклад](#) на 15 юни 2017 г. В средата на 2018 г. Парламентът и Съветът постигнаха временно споразумение;



споразумението, обаче, не получи достатъчна подкрепа от държавите членки<sup>[1]</sup>.

- [Условията на приемане](#), най-спорните точки от които са сроковете на изчакване, преди кандидатите за международна закрила да имат достъп до пазара на труда, и наказателният подход на Комисията, който не позволява на кандидатите да се придвижат в държава членка, която не е компетентна за разглеждане на молбата им за убежище; Парламентарната комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи прие своя [доклад](#) на 15 юни 2017 г. На 17 май 2018 г. пленарното заседание даде зелена светлина на доклада, за да послужи той като мандат за започване на междуинституционални преговори. В средата на 2018 г. Парламентът и Съветът постигнаха предварително споразумение. Понастоящем, обаче, преговорите между Парламента и Съвета продължават.
- Реформа на [Регламента от Дъблин](#), с който се установяват критериите за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила (по принцип държавата на първо влизане). Предложението запазва настоящите критерии в дъблинската система, като същевременно ги допълва с коригиращ механизъм за разпределение, за да се облекчат държавите членки, намиращи се под несъразмерно голям натиск; съответно [предложението на Комисията от септември 2015 г.](#) за регламент относно постоянния механизъм за преместване в кризисни ситуации съгласно системата от Дъблин понастоящем е блокирано в Съвета. По подобен начин предишното [предложение за промяна на Регламента от Дъблин](#) относно разпоредбите, свързани с определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молбата за международна закрила на непридружените ненавършили пълнолетие лица, които нямат роднини на територията на държавите членки, бе оттеглено и съдържанието му е включено в настоящото предложение „Дъблин III“; Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Парламента прие своя [доклад](#) на 19 октомври 2017 г., който бе потвърден от пленарното заседание като мандат за започване на междуинституционални преговори.
- Преразглеждане на [дактилоскопичната база данни Евродак в областта на убежището](#), което я разшири, така че да обхване личните данни на граждани на трети държави, които не са кандидатствали за международна закрила, но и за които е установено, че пребивават незаконно в ЕС, което позволява на правоприлагащите органи да получат достъп до базата данни, и снемане на пръстови отпечатъци от деца от шестгодишна възраст за улесняване на проследяването и събирането на семейството; На свое пленарно заседание Парламентът даде зелена светлина на комисията LIBE на Парламента за започване на междуинституционални преговори въз основа на нейния [доклад](#) от 30 май 2017 г. относно предложението. Преговорите със Съвета започнаха през септември 2017 г., а Парламентът и Съветът постигнаха частично временно споразумение през юни 2018 г.

---

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



- Преобразуването на EASO от агенция на ЕС с поддържащи функции в пълноправна [Агенция на ЕС за убежището \(EUAА\)](#), която да отговаря за улесняване на функционирането на ОЕСУ, осигуряване на сближаването по отношение на оценяването на молбите за убежище в целия ЕС и мониторинг на оперативното и техническото прилагане на законодателството на Съюза, в това число и подпомагане на държавите членки в обучението на национални експерти; Парламентът прие своя [доклад](#) относно предложението на 8 декември 2016 г., а в средата на юни 2017 г. беше постигнато широко временно споразумение със Съвета. През септември 2018 г. Комисията представи [изменено предложение](#) за укрепване на ЕСАА с повече служители, инструменти и финансови средства, за да се гарантира, че държавите членки могат да разчитат изцяло на оперативната подкрепа от страна на ЕС по всяко време.
- [Рамка на Съюза за презаселване](#), която предвижда общи правила на ЕС относно приемането на граждани на трети държави, включително чрез финансова подкрепа за усилията на държавите членки за презаселване, като по този начин допълва текущите специални многостранни и национални програми за презаселване. Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Парламента прие своя [доклад](#) относно предложението на 12 октомври 2017 г. и получи мандат за започване на преговори със Съвета.

[Директивата от 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила](#) в случай на масово навлизане на разселени лица все още е в сила, но никога не е била прилагана досега, дори по време на пика на кризата с миграцията, което най-вероятно се дължи на неясното определяне на нейните условия и напрежението между държавите членки в Съвета по отношение на споделянето на тежестта.

#### Г. Външното измерение

Приет от Комисията през 2011 г., [Глобалният подход към миграцията и мобилността](#) (ГПММ) представлява цялостната рамка на ЕС за външната политика в областта на миграцията и убежището. В него се определя начинът, по който ЕС следва да провежда своите политически диалози и сътрудничеството с държави извън ЕС въз основа на ясно определени приоритети. Той е заложен в цялостната външна дейност на ЕС и включва сътрудничеството за развитие. Неговите основни цели са постигането на по-добро организиране на законната миграция, предотвратяване и борба с незаконната миграция, увеличаване в максимална степен на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието и насърчаване на международната закрила.

Европейският съвет и Турция постигнаха споразумение през март 2016 г., насочено към намаляване на потока от незаконни мигранти към Европа, минаващ през Турция. В съответствие с [изявлението на ЕС и Турция](#), всички нови незаконни мигранти и търсещи убежище лица, пристигащи от Турция на гръцките острови и чиито молби за убежище са определени като недопустими, следва да бъдат връщани в Турция. Също така за всеки сириец, върнат в Турция, друг сириец



следва да бъде презаселен в ЕС, в замяна на допълнително либерализиране на визовия режим за турски граждани и изплащане в размер на 6 млрд. евро по линия на Механизма за бежанците в Турция, до края на 2018 г. Според [Доклада на комисията за изпълнението на Европейската програма за миграцията](#) от май 2018 г. изявлението продължава да играе ключова роля за това да се осигури ефективен отговор на предизвикателствата, свързани с миграцията в Източното Средиземноморие. Въпреки това в доклада се подчертава, че продължават да съществуват недостатъци: по-специално, бавният темп на разглеждане на молбите за убежище в Гърция продължава да възпрепятства връщанията към Турция.

На глобално равнище през септември 2016 г. Общото събрание на Организацията на обединените нации прие единодушно [Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите](#), ключова политическа декларация, която е насочена към подобряване на начина, по който международната общност реагира на придвижването на големи маси бежанци и мигранти, както и на продължителни бежански ситуации. В резултат на това през 2018 г. се очаква да бъдат приети два глобални договора трябва за бежанците и други мигранти. Декларацията от Ню Йорк определя Всеобхватна рамка за реагиране на проблема с бежанците, в която са представени конкретни действия, необходими за облекчаване на натиска върху приемащите държави, подобряване на самостоятелността на бежанците, разширяване на достъпа до решения в трети държави и подкрепа при осигуряване на условия в държавите на произход, които да позволяват безопасно и достойно завръщане; Като част от последващите действия във връзка с Декларацията от Ню Йорк от 2016 г., върховния комисар на ООН за бежанците ще предложи „Глобален пакт за бежанците“ в годишния си доклад пред Общото събрание през 2018 г.

На пленарната си сесия през април 2018 г., [Парламентът прие, че ЕС и неговите държави членки трябва да поемат водеща роля](#) в текущите преговори на световно равнище с оглед да се постигне споразумение за двата пакта, особено с оглед на решението на САЩ да се оттегли от преговорите.

#### **Д.** Налични средства за политиките в областта на убежището

Основният инструмент за финансиране на бюджета на ЕС в областта на убежището е фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ). Средствата, разпределени за ФУМИ за периода 2014—2020 г., бяха увеличени от 3,31 милиарда евро на 6,6 милиарда евро. За следващия дългосрочен бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г. Комисията предлага да се увеличи финансирането по линия на новия фонд „Убежище и миграция“ (AMF) с 51 % до 10,4 милиарда евро, наред с другото, с цел укрепване и развитие на всички аспекти на ОЕСУ, включително нейното външно измерение. Други инструменти на ЕС за финансиране, например Европейският социален фонд (ЕСФ, [2.3.2](#)), Фондът за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD, [2.3.9](#)) и Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР, [3.1.2](#)), също разпределят средства, главно за подпомагане на интеграцията на бежанците и мигрантите,



въпреки че делът на отредените им средства не се отчита отделно в бюджетните редове и поради тази причина не е ясен.

Аналогично, първоначално разпределените за EASO (бъдещата Агенция на ЕС за убежището) средства за периода 2014—2020 г. бяха увеличени от 109 милиона евро на 456 милиона евро. За да бъде готова в бъдеще да предоставя пълна оперативна подкрепа за процедурите за убежище, Комисията предлага бюджет в размер на 1,25 милиарда евро за периода 2021—2027 г.

Извън многогодишната финансова рамка (МФР), но в рамките на бюджета на ЕС, са налице доверителни фондове за външни действия, например Извънредният доверителен фонд на ЕС за Африка (1,8 милиарда евро) в помощ на държави в Африка в областта на управлението на миграцията и граничния контрол, Регионалният доверителен фонд на ЕС (500 милиона евро), създаден в отговор на кризата в Сирия, и Механизмът за бежанците в Турция (3 милиарда евро за периода 2016—2017 г. и 3 милиарда евро за периода 2018—2019 г.).

На последно място, извън бюджета на ЕС, Европейският фонд за развитие (ЕФР, 30,5 милиарда евро, от които 2,2 милиарда евро за Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка), насочен към изкореняване на бедността и към постигане на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, като във все по-голяма степен се използва за финансиране на действията в отговор на въпросите на миграцията през последните години.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент винаги се е застъпвал категорично за обща европейска система за убежище в съответствие с правните ангажименти на Съюза. Парламентът също така призова за намаляване на незаконната миграция и за защита на уязвимите групи.

[Резолюцията на Парламента от 12 април 2016 г.](#) относно положението в Средиземноморието и необходимостта от всеобхватен подход на ЕС към миграцията предоставя общ поглед върху основните насоки и тревоги на Европейския парламент в областта на убежището.

Европейският парламент настоява за надеждни и справедливи процедури, които да се прилагат по ефикасен начин и да се основават на принципа на забраната за връщане. Той подчертава, че трябва да се избегне понижаването на нивото на закрила и качеството на оказвания прием и да се поеме по-справедлив дял от тежестта, която понасят държавите членки, разположени на външните граници на ЕС. Парламентът призовава държавите членки да се възползват от съществуващите възможности, за да предоставят хуманитарни визи, и счита, че лицата, търсещи международна закрила, следва да могат да подадат заявление във всяко консулство или посолство за европейска хуманитарна виза, като следователно призовава за изменение на Визовия кодекс на Съюза.

Парламентът счита, че са необходими по-нататъшни стъпки, за да се гарантира, че Общата европейска система в областта на убежището ще бъде истински единна; необходима е цялостна оценка на нейното изпълнение. Парламентът също така отбелязва значението на взаимното признаване от страна на държавите





членки не само на неблагоприятните, но и на положителните решения за предоставяне на убежище.

Парламентът подчертава, че задържането следва да е възможно само при изключителни обстоятелства, които са ясно определени и съчетани с право за съдебно обжалване. Той подкрепя създаването на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището.

Що се отнася до отношенията с трети страни, в рамките на [Глобалния подход към миграцията и мобилността](#), Парламентът призова за засилване на усилията за изграждане на капацитет и дейности за презаселване, които следва да се извършват съвместно с трети държави, които приемат голям брой бежанци. Парламентът застъпи становището, че сътрудничеството с трети държави трябва да се съсредоточи върху справянето с първопричините на незаконните миграционни потоци към Европа.

Освен това Парламентът разполага с инструмента на иска за отмяна пред Съда на ЕС. Този инструмент беше успешно използван в [решението на Съда на ЕС от 6 май 2008 г.](#) за отмяната на разпоредбите относно процедурата за приемане на общия списък на третите страни, считани за сигурни страни на произход, и на сигурните трети европейски страни, предвиден в Директива 2005/85/ЕО .

За повече информация относно тази тема:

- [Миграцията към Европа](#)
- [Кризата с мигрантите в Европа](#)
- [Имиграционна политика на ЕС](#)

Ina Sokolska  
05/2019

