КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 3.12.2008
SEC(2008) 2945 C6-0477/08

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2008) 815 окончателен}
{SEC(2008) 2944}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Приемането на предложение за изменение на Директива 2003/9/ЕО на Съвета за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (наричана по-нататък „Директива за условията на приемане“) бе включено в работната програма на Комисията за 2008 г.[1] като една от стратегическите ѝ инициативи.

С оглед на подготовката за втория етап на законодателството в областта на убежището, съгласно Програмата от Хага[2], Комисията започна процеса на оценка на резултатите, постигнати през първата фаза от създаването на общата европейска система за убежище (наричана по-нататък „ОЕСУ“), включително *inter alia* и въпроса за условията на приемане на лицата, търсещи убежище.

Във връзка с това на 26 ноември 2007 г. Комисията излезе с доклад[3] (наричан по-нататък **„Доклада за оценка“**) относно транспонирането и прилагането на директивата от държавите-членки, като подчерта областите, в които е необходимо да се разяснят съществуващите разпоредби и/или е необходима допълнителна хармонизация. Освен това през месец юни 2007 г. Комисията представи **зелена книга**, с цел да се допита до заинтересованите страни относно възможните варианти за оформяне на втората фаза на ОЕСУ също във връзка с приемането на лица, търсещи убежище. На последно място, проведени бяха няколко експертни срещи с държавите-членки, Върховния комисар за бежанците на Организацията на обединените нации (ВКБООН), неправителствени организации (НПО) и представители на академичните среди с цел установяване на основните области, в които съществуват опасения, които опасения трябва да се застъпят през втората фаза на законодателството в областта на убежището.

Повдигнатите въпроси и направените предложения по време на допитването залегнаха в основата на изготвянето на настоящата оценка на въздействието.

2. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ

В областта на условията на приемане на лица, търсещи убежище, са набелязани следните проблеми:

- Директивата за условията на приемане невинаги гарантира подходящи стандарти на отношение към лицата, търсещи убежище, по-специално във връзка с(със):

– достъпа до пазара на труда;

– нивото и формата на материалните условия на приемане;

– посрещане на нуждите на уязвимите лица;

– задържането;

---

[1] COM (2007) 640.

[2] Програмата от Хага: укрепване на свободата, сигурността и правосъдието в Европейския съюз, приета на 5 ноември 2004 г.

[3] COM (2007) 745.

– обхвата на приложение на директивата.

- Различните стандарти на отношение от една страна към уязвимите лица, търсещи убежище, и от друга страна – към уязвимите граждани на съответната държава, биха могли да доведат до дискриминация.

- Липсата на хармонизирани условия на приемане би могла да увеличи вторичните движения на лица, търсещи убежище, които движения създават несправедливо напрежение за националните администрации и самите лица, търсещи убежище.

В оценката на въздействието се разглежда и възможното развитие на положението, в случай че не бъдат предприети действия на равнище ЕС, и се стига до заключението, че съществуващите проблеми ще продължат и че има сериозна нужда от действие от страна на ЕС.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общите цели от втората фаза на ОЕСУ по отношение на Директивата за условията на приемане са да се гарантират по-високи стандарти на отношение към лицата, които се нуждаят от международна закрила, и да се допринесе за намаляването на явлението вторични движения.

По-специално новата директива ще гарантира следните конкретни цели:

I) Да се улесни достъпът до пазара на труда;

II) Да се гарантират подходящи стандарти за материалните условия на приемане;

III) Да се гарантира, че за посрещане на нуждите на уязвимите групи се полагат съответните усилия;

IV) Да се гарантира, че задържането се прилага само в изключителни случаи, и да се засилят правните гаранции за задържаните лица, търсещи убежище;

V) Ясно да се определи обхватът на приложението на директивата.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Като се вземе под внимание различното естество на споменатите по-горе конкретни цели, оценката на въздействието предлага отделни варианти на политика за всяка от тези цели. Предпочитаният вариант на политика е съставен чрез комбиниране на предпочитаните варианти на политика за всяка конкретна цел.

4.1. Настоящо положение

Съществуващата правна рамка ще остане непроменена и дейностите, които са в ход в държавите-членки, ще продължат.

Комисията ще продължи да следи прилагането на Директивата за условията на приемане.

4.2. Предпочитан вариант на политика

Предвид степента на сложност на предложените варианти на политика, настоящото обобщение се ограничава до изброяване на основните елементи, съставляващи предпочитания вариант на политика. Предпочитаният вариант на политика се състои както от **законодателни варианти**, така и от варианти, съсредоточени върху **насърчаването на практическото сътрудничество** между държавите-членки.

По отношение на:

- **обхвата на директивата** предпочитаният вариант на политика:

– разяснява, че директивата се прилага при всички видове процедури за убежище (включително регламента от Дъблин) и за всички географски области и места, в които се приемат лица, търсещи убежище (включително места за задържане);

– гарантира, че лицата, търсещи субсидиарна закрила, са обхванати.

- **достъпа до пазара на труда** предпочитаният вариант на политика:

– скъсява времевите ограничения във връзка с достъпа до заетост;

– забранява налагането на условия на пазара на труда на национално равнище, които биха могли да попречат на упражняването на правото на заетост на лицата, търсещи убежище.

Предпочитаният вариант на практическо сътрудничество, който допълва предпочитания законодателен вариант, предвижда обмен на най-добри практики в рамките на EURASIL във връзка с трудовите ограничения с оглед на допълнително улесняване на достъпа; например традицията на някои държави-членки да не изискват разрешителни за работа и/или да позволяват незабавен достъп до заетост може да се представи заедно с традицията на други държави-членки, която предвижда по-строги мерки в тази област.

- **задържането на лица, търсещи убежище,** предпочитаният вариант на политика:

– има за цел да гарантира, че задържането по правило се избягва и се използва само в изключителни случаи;

– въвежда редица процесуални гаранции за задържаните лица, търсещи убежище, като правото на информация за основанията за задържането и за възможностите за оспорване на решението за задържане пред национален съд;

– предвижда условия на задържане, като взема под внимание уязвимото положение на лицата със специфични нужди, по-специално на децата и жертвите на мъчения;

– предвижда, че малолетните няма да бъдат задържани, освен ако това не е в техен висш интерес, докато задържането на непридружени малолетни не се допуска;

– въвежда система за периодично преразглеждане с цел наблюдаване на задържането.

Предпочитаният вариант на практическо сътрудничество, който допълва предпочитания законодателен вариант, предвижда обмен на най-добри практики в

рамките на EURASIL с онези държави-членки, които прилагат алтернативни мерки по отношение на задържането (т.е. финансова гаранция, осигуряване на гарант и т.н.).

- **материалните условия на приемане** предпочитаният вариант на политика:

– следва количествен подход по отношение на принципа „подходящо ниво на материалните условия на приемане“ чрез въвеждане на индикативен показател, а именно минималния размер на социалната помощ, която се предоставя на гражданите на съответната държава;

– въвежда изискване за докладване за държавите-членки с оглед на наблюдаването *inter alia* на размера на помощта, която се предоставя на лицата, търсещи убежище;

– гарантира, че отнемането или ограничаването на възможността за ползване на условията за приемане от страна на националните органи са в съответствие с принципа на подходящо жизнено равнище и гарантира право на обжалване на такива решения.

Предпочитаният вариант на практическо сътрудничество, който допълва предпочитания законодателен вариант, предвижда обмен на най-добри практики в рамките на EURASIL, за да се гарантират по-високи стандарти за материалните условия на приемане, като същевременно се вземат под внимание възможностите на държавите-членки за приемане; по-конкретно могат да се споделят идеи за това как по-добре да се насочват нуждите на лицата, търсещи убежище, през центровете за приемане или за това как да се гарантира, че жилищата отчитат възрастта и пола на лицата и зачитат правото на личен и семеен живот.

- **лицата със специфични нужди** предпочитаният вариант на политика:

– гарантира установяването на механизми, които могат адекватно да определят специфичните нужди и при необходимост да проследяват отделните случаи;

– улеснява достъпа до образование за малолетни;

– въвежда задължение за държавите-членки да предотвратяват престъпленията, свързани с пола, в центровете за настаняване;

– разяснява смисъла на основни понятия, предвидени понастоящем в директивата, като „медицинска или друга необходима помощ“ и „основно лечение на болестите“;

– въвежда задължението за подходящо обучение на служителите, които са в контакт със жертви на мъчения или изнасилване.

Предпочитаният вариант на практическо сътрудничество, който допълва предпочитания законодателен вариант, предвижда:

– редовен обмен на най-добри практики в рамките на EURASIL във връзка с отношението към уязвими групи, по-специално за да се гарантира лична инициатива в установяването на специфичните нужди, да се гарантира достъп до подходящо отношение в случай на необходимост и да се гарантира, че служителите, които са в контакт с уязвими групи, минават подходящо обучение;

– практическото сътрудничество в рамките на EURASIL би могло да подпомогне приемането на наръчник на ЕС, който съдържа най-добри практики на равнище ЕС относно обучението на служителите, които са в контакт с уязвими групи, насоки за установяването на специфични нужди, настаняването на уязвими лица и т.н.

Предпочитаният вариант има следните **основни преимущества**:

- гарантира **по-високи стандарти** на отношение към лицата, търсещи убежище, (улеснен достъп до пазара на труда, процесуални гаранции за задържаните лица, по-високи стандарти на отношение към уязвимите групи и т.н.) в съответствие с международното право, по-специално Конвенцията на ООН за правата на детето и Хартата на ЕС за основните права на човека;

- постига **допълнителна хармонизация** на условията на приемане чрез законодателна намеса, както и засилени мерки за практическо сътрудничество, по този начин способствайки за постигането на еднакви стандарти на отношение в целия ЕС и гарантирайки всеобхватен подход към условията на приемане.

По отношение на основните въздействия:

- Осигуряването на по-високи стандарти на приемане ще има като цяло положително въздействие за лицата, търсещи убежище, във връзка със зачитането на основните им права. По-специално правото на свободно движение ще бъде подсилено, като се предвиди, че задържане се прави само в изключителни случаи и че непридружените малолетни не се задържат; улесняването на достъпа до пазара на труда ще направи лицата, търсещи убежище, по-самостоятелни и ще подпомогне тяхното интегриране в държавата-членка по приемане; работата по отношение на уязвимите групи ще бъде на по-подходящо ниво, като се гарантира, че техните нужди се установяват надлежно и навреме и че е наличен достъп до подходящо отношение; на последно място, обменът на най-добри практики и приемането на насоки във всички уместни области на условията на приемане биха могли да бъдат много полезен инструмент за гарантиране на това, че на цялата територия на ЕС се прилагат възможно най-високи стандарти;

- Гарантирайки по-равностойни стандарти на третиране в целия ЕС, по-специално във връзка със задържането, материалните условия на приемане и достъпа до пазара на труда, предложените мерки ще подпомогнат намаляването на явлението вторични движения. Практическото сътрудничество ще спомогне и за установяването на общи практики в областта на приемането на лица, търсещи убежище, особено по отношение на отношението към уязвимите групи, чрез приемането на наръчник на ЕС, който се състои от най-добри процедури и политики, които трябва да се прилагат от всички държави-членки.

По отношение на изпълнимостта от финансова гледна точка:

- ще са необходими финансови усилия, за да бъдат изпълнени разпоредбите на новата директива, по отношение на:

– материалните условия на приемане с оглед на привеждане на техните политики в съответствие с индикативните показатели, определени в новата директива;

– отношението към уязвимите лица с оглед на създаването на национално равнище на механизми за установяване на специфични нужди;

– гарантирането на достъп до медицински грижи за уязвимите лица при същите условия, които се прилагат за гражданите на съответната държава;

- предвидената намеса по отношение на съкращаването на времевите ограничения за достъпа до пазара на труда би могла да доведе до икономии за държавите-членки. Това може да се отдаде на факта, че лицата, търсещи убежище, ще бъдат по-самостоятелни и следователно ще се избегне отпускането на допълнителни социални помощи. Освен това те ще дават своя принос за финансовите системи на държавите-членки посредством облагането с данък на трудовата дейност;

- гарантирането на това, че задържането се прилага само в изключителни случаи, ще доведе и до икономии за държавите-членки; поради големия брой служители, които работят в центровете за задържане с цел изпълняване на изискванията за сигурност, политиките, свързани със задържането, могат да се окажат по-скъпи от настаняването на лицата, търсещи убежище, в отворени центрове за приемане.

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Мониторингът и оценяването на предпочитания вариант на политика ще бъдат важен елемент за преценяване на ефикасността и ефективността на новата директива. В това отношение Комисията редовно ще оценява и докладва за прилагането на новата директива в държавите-членки. Освен това ще бъдат въведени и механизми за годишно докладване с цел мониторинг на областите, чието изпълнение се е оказало проблематично през първата фаза на законодателството в областта на убежището. Ще продължат да се провеждат редовни срещи на експерти с цел обсъждане на проблемите, свързани с прилагането, и обменяне на най-добри практики между държавите-членки.

Таблицата по-долу съдържа предложен списък на показателите, които биха могли да се използват за оценяване на напредъка и ефективността на предпочитания вариант при изпълняването на основните цели на политиката.

Показатели

- Степен на прилагане от страна на държавите-членки на измененията, предложени за Директивата за условията на приемане;

- Брой на лицата, търсещи убежище, в дадена държава-членка;

- Брой на заетите лица, търсещи убежище, в дадена държава-членка;

- Брой на лицата, търсещи убежище, за които е установено, че имат специфични нужди, и брой на лицата, препратени към компетентните институции;

- Брой на молбите и трансферите „Дъблин“;

- Съвпадения по „Евродак“;

- Размер на помощите, отпуснати на лица, търсещи убежище;

- Брой на лицата, облагодетелствани от дейностите, финансирани по Европейския бежански фонд (ЕБФ);

- Размер на финансовите ресурси, отпуснати за ЕБФ;
- Размер на финансовите ресурси, отпуснати за дейности, свързани с практическото сътрудничество;
- Брой на проведените обучения.