КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, комп етентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в е дна от държавите-членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданст во

(преработен)

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2008) 820 окончателен}
{SEC(2008) 2962}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Приемането на предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки о т гражданин на трета страна (наричан по-нататък „регламента от Дъблин“)[1] беше вклю чено в работната програма на Комисията за 2008 г.[2] като една от стратегическите инициативи.

С оглед на подготовката за втория етап от законодателството в областта на убежището, за което се призовава в Програмата от Хага, Комисията започна процес на оценка на ре зултатите, постигнати в първия етап на създаване на Общата европейска система за убе жище (наричана по-нататък ОЕСУ).

Що се отнася до регламента от Дъблин, най-напред Комисията издаде на 6 юни 2007 г. подробен **доклад за оценка** на дъблинската система[3], базиран на разнообразен принос от различни заинтересовани страни. На второ място, Комисията представи на 6 юни 2007 г. **зелена книга** относно бъдещето на ОЕСУ[4], чиято цел е да определи възможнит е варианти за оформяне на втората фаза на ОЕСУ. Докато докладът за оценка послужи като **техническо оценяване** на дъблинската система, допитването въз основа на зелена та книга послужи като **оценка на политиката**.

Най-сетне, през октомври 2007 г. и през юли 2008 г. бяха организирани няколко **експе ртни срещи** с държавите-членки, ВКБООН и НПО, с адвокати и съдии, и с членове на Европейския парламент с цел да бъдат чути техните мнения за необходимите подобрен ия на регламента от Дъблин.

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

2. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ

По отношение на прилагането на регламента от Дъблин бяха идентифицирани следнит е групи от проблеми:

- Неясни или неадекватни оперативни разпоредби на регламента от Дъблин пречат на ефективността на системата и създават проблеми за лицата, търсещи убежище;
- Споровете между държави-членки по отношение на прилагането на правилата от Дъ блин не се разглеждат ефективно;
- Трансфери по дъблинската процедура могат да доведат до още по-голямо натоварва не за държави-членки, които вече са подложени на значителен натиск;
- Трансфери по дъблинската процедура могат, при изключителни обстоятелства, да до ведат до ситуация, в която лицата, търсещи убежище, не се ползват от адекватни ста ндарти на защита;

---

1 Референтен № по законодателната работна програма на Комисията: 2008/JLS/022

2 COM (2007) 640.

3 Доклад на Комисията до Европейския Парламент и Съвета за оценката на дъблинската система COM (2007) 299 окончателен, SEC (2007) 742. „Дъблинската система“ има за цел да определи ко я държава-членка е компетентна за разглеждане на молба за убежище, подадена от гражданин на трета страна на територията на една от държавите-членки на ЕС. Тя включва Регламента от Дъб лин и регламентите за „Евродак“, както и техните правила за прилагане.

4 COM (2007) 301.

- Незадоволителни информация и законови гаранции за лицата, търсещи убежище;
- Единството на семейството и интересите на децата и на други уязвими групи не са д остатъчно гарантирани от държавите-членки.

В оценката на въздействието се разглежда възможното развитие на положението, в слу чай че не бъдат предприети действия на равнище ЕС, и се стига до заключението, че съ ществуващите проблеми биха продължили и че има сериозни основания за действия от страна на ЕС.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общите цели на втората фаза на ОЕСУ по отношение на предложението за изменение на регламента от Дъблин са: i) да се гарантира, че на нуждите на търсещите междунаро дна закрила се дава всеобхватен отговор в рамките на процедурата за определяне на ко мпетенциите, както и да се да повиши ефективността на системата, за да се намалят вре мето и средствата, влагани от държавите-членки, и ii) да допринесе за по-доброто спра вяне със ситуации, представляващи особено голямо бреме за приемните условия и сист емите за убежище на държавите-членки.

Общите цели се подкрепят по-конкретно от следните **специфични цели**:

I) Да се осигури гладкото функциониране на процедурата за определяне на компе тенциите;

II) Да се гарантира ефективното решаване на спорове между държавите-членки;

III) Да се предотврати още по-голямо натоварване на държави-членки, които вече са подложени на значителен натиск, и да се гарантира, че лицата, търсещи убе жище, се ползват от адекватни стандарти на защита;

IV) Да се укрепят законови гаранции за лицата, търсещи убежище, и да им се даде възможност по-добре да защитават правата си;

V) Да се гарантира зачитането на правото на единство на семейството и да се под обри управлението на уязвими групи за справяне с техните специални нужди.

Определени са и редица примерни оперативни цели.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Като се вземе под внимание различното естество на споменатите по-горе конкретни це ли, оценката на въздействието предлага отделни подварианти на политика за всяка от т ези цели. Предпочитаният вариант на политика е съставен чрез комбиниране на предпо читаните подварианти на политика, идентифицирани за всяка конкретна цел.

Статукво (този вариант обхваща всички идентифицирани проблеми)

Съществуващата правна рамка ще остане непроменена и дейностите, които са в ход в д ържавите-членки, ще продължат. Комисията ще продължи да следи прилагането на рег ламента от Дъблин.

4.1. Предпочитани варианти на политиката

Предвид степента на сложност на предложените подварианти на политиката, настоящо то обобщение се ограничава до изброяване на основните елементи, съставляващи пред почитания вариант на политиката. Предпочитаният вариант на политика се състои кат

о от **законодателни варианти**, така и от варианти, съсредоточени върху **насърчаване то на практическото сътрудничество** между държавите-членки.

По отношение на:

I) осигуряването на гладкото функциониране на процедурата, предпочитаните законодателни подварианти на политиката предвиждат:

– Въвеждане на подходящи срокове за подаване на искания за обратно приемане и за отговор на искания на хуманитарно основание, както и намаляване на сроковете за о тговор на искания за информация;

– определяне на правила по отношение на държавата-членка, която следва да поеме ра зходите, наложени от трансфери в рамките на дъблинската процедура и изясняване н а последствията в случай на погрешен трансфер и в случай на отменено решение сле д обжалване, след като лицето вече е прехвърлено;

– Изясняване на обстоятелствата и процедурите за прилагане на няколко клаузи от рег ламента (клаузите за преустановяване на компетенции, хуманитарна клауза и клауза за суверенитета).

Предпочитаните варианти на практическо сътрудничество, които допълват предпочита ните законодателни варианти, предвиждат:

– Определяне и разпространение (посредством експертни срещи) на най-добри практи ки в осъществяването на трансфери на лица, търсещи убежище;

– Изработване на ръководство за прилагането на регламентите от Дъблин, което да съ държа отговори на въпросите, повдигнати от експерти на държавите-членки по прил агането на регламентите в конкретни случаи, които отговори следва да се използват за справка в подобни случаи.

II) гарантирането на ефективно решаване на спорове между държавите-членк и, предпочитаният законодателен подвариант на политиката предвижда помирителен м еханизъм за всички спорни въпроси относно прилагането на регламента от Дъблин;

Предпочитаният вариант на практическо сътрудничество, който допълва предпочитани я вариант на законодателно сътрудничество, посочва създаването на ръководство за пр илагането на регламентите от Дъблин (същото, както в точка I).

III) предотвратяването на още по-голямо натоварване на държави-членки, кои то вече са подложени на значителен натиск, и гарантиране на адекватни стандарти н а защита за лицата, търсещи убежище, в компетентната държава, предпочитаният подв ариант на политиката предвижда възможността за вземане на решение в съответствие с приложимите правила на комитология за преустановяване на прехвърляния към компе тентната държава-членка при ограничени и ясно определени обстоятелства;

Създаването на експертни екипи в областта на убежището, координирани на равнище ЕС, които да оказват подкрепа на държави-членки, които биха били претоварени порад и големия брой трансфери по Дъблин, е предпочитаният вариант на практическо сътру дничество, отчасти заместващ предпочитания законодателен вариант (следва да се при лага тогава, когато няма решение за преустановяване на прехвърлянията (според закон одателната мярка) или в случай че такова решение е взето – за определен период от вре ме, докато се стабилизира положението в засегната държава-членка).

IV) укрепването на законовите гаранции за лицата, търсещи убежище, и пред оставянето им на възможност по-добре да защитават правата си, предпочи

таните законодателни подварианти на политиката предвиждат:

– Въвеждане на задължение за държавите-членки да предоставят на лицата, търсещи у бежище, разширена информация относно дъблинската процедура и техните права в рамките на тази процедура. Освен това, държавите-членки ще бъдат задължени да п ровеждат специално „дъблинско“ интервю с лицата, търсещи убежище, които попад ат в рамките на дъблинската процедура; Установена е също така и нуждата от прием ане на стандартна брошура в целия ЕС относно процедурата от Дъблин в съответств ие с приложимите правила на комитология;

– Въвеждане на право на обжалване срещу решение за прехвърляне, и задължаването за съдилищата да разглеждат по своя инициатива необходимостта от временно прек ратяване на изпълнението на решението за прехвърляне;

– Определяне на ограничени основания и условия за задържане в рамките на дъблинск ата процедура на лица, търсещи убежище. По-конкретно, такова задържане следва д а бъде последна мярка, след като лицето, търсещо убежище, бъде уведомено за реше ние за прехвърляне, и когато не се очаква всички други мерки, които не включват за държане, да постигнат задоволителни резултати, тъй като има обективни причини д а се смята, че съществува риск лицето, търсещо убежище, да избяга;

– Поясняване, че съгласно правилата, залегнали в директивата за процедурите за убеж ището, лицето, търсещо убежище, което подлежи на дъблинската процедура, има до стъп при всички обстоятелства до процедурата за предоставяне на убежище;

– Запазване на правото на държавите-членки да изпращат лице, търсещо убежище, в т рета страна, но само след внимателна преценка на критериите за безопасна трета стр ана, изложени в директивата за процедурите за убежището.

V) гарантиране на зачитането на целостта на семейството и подобряване упра влението на уязвими групи, предпочитаните подварианти на политиката предлагат:

– Укрепване на гаранциите във връзка с непридружени малолетни, например: правото на непридружавани малолетни за събиране с роднини, които се намират в различна държава-членки и които да се грижат за тях, ще бъде задължително; ще бъде въведе но правило за представляването на непридружени малолетни; ще бъде изяснено при лагането на принципа за висшия интерес на детето при определяне на компетентнат а държава-членка;

– Въвеждане на нова разпоредба, която задължава държавите-членки да обменят инфо рмация (като например медицинска информация), преди да пристъпят към прехвърл яния по дъблинската процедура, като основната цел е да се осигури последователнос т в защитата, предоставена на лицата, търсещи убежище;

– Предоставяне на по-широко право на събиране на семейството чрез включване на ка ндидати и ползващи се от субсидиарна закрила в обхвата на регламента и поясняван е, че прилагането на клаузата за суверенитета не следва да пречи на лицата, търсещи убежище, да се съберат с член на тяхното семейство. Правото на събиране с роднин и на издръжка ще бъде задължително и определението за „член на семейството“ ще бъде разширено, за да гарантира по-добро спазване на принципа за най-висшия инте рес на детето. Освен това, прилагането на хуманитарната клауза ще бъде разширено да обхване роднини, които не са непременно на издръжка в строгия хуманитарен см исъл (като например възрастни братя и сестри).

Предпочитаните варианти на практическо сътрудничество, които допълват предпочита

ните законодателни варианти, се отнасят до:

– Необходимостта държавите-членки да предоставят на персонала, който участва в пр оцедурата за определяне на компетентността, подходящи обучения, за да бъдат те в състояние да предприемат подходящи действия в случаи, които обхващат по-специа лно уязвими групи;
– Създаването на мрежа от експерти на държавите-членки, която да се занимава с въп росите на малолетните.

Предпочитаният вариант на политиката има следните **основни преимущества**:

- **Ефикасността и последователността** на процедурата за определяне на компетентн ост ще бъде повишена чрез законодателни мерки, като например установяването на подходящи срокове, поясняването на обстоятелствата и процедурите за прилагане н а няколко разпоредби, както и чрез мерки за практическо сътрудничество, като изра ботването на ръководство за прилагането на регламента от Дъблин;
- **Нивото на закрила**, предоставено на лицата, търсещи убежище в рамките на дъбли нската система, значително би се повишило, например чрез изясняване на условията за задържане и укрепване на правните гаранции, свързани с решенията за прехвърля ния в рамките на дъблинската процедура;
- Нуждите на държавите-членки, които са изправени през **ситуации на особен натис к**, биха били подходящо посрещнати по дъблинската процедура и правата на лицата, търсещи убежище в такъв вид ситуации, биха били по-добре гарантирани.

По отношение на **основните въздействия**:

- Предпочитаният вариант на политика има общ силен положително ефект за лицата, обект на дъблинската процедура от гледна точка на зачитането на основните права. По-конкретно: правото на цялост на семейството ще бъде значително укрепено поср едством разширяване на обхвата на събирането на семейството в рамките на дъблин ската процедура; по-доброто зачитане на най-добрите интереси на непридружени ма лолетни по време на дъблинската процедура; укрепването на правото на свобода и с вободно движение посредством ограничаване на задържането и т.н.;
- Биха могли да се намалят подбудите за прибягване до незаконни вторични движени я на лицата, търсещи убежище, чрез осигуряване на по-гладко, бързо и насочено към по-голяма защита функциониране на системата, както и информиране на лицата, тър сещи убежище, за прилагането на дъблинския механизъм и техните права в тази рам ка, с крайно положително въздействие с оглед на тяхното социално приемане и инте грирането им в съответните общества;

По отношение на **изпълнимостта от финансова гледна точка**, финансовите и админи стративните разходи като цяло ще се увеличат, но в някои случаи са възможни също и дългосрочни намалявания на разходите или икономии:

- Ще бъдат необходими допълнителни разходи за спазване на новите предложения за срокове, но е възможно да се постигнат някои икономии от мащаба в средносрочен план поради по-голяма ефективност на процедурата;
- Някои държави-членки ще претърпят по-нататъшни разходи, ако се вземе решение з а преустановяване на прехвърляния към компетентната държава-членка поради ситу ации на значителен натиск, тъй като те ще поемат отговорността за разглеждането н а молбите на лицата, които не са прехвърлени;

- Разходите биха се увеличили, когато държавите-членки следва да приспособят съще ствуващата информация към изискванията на този вариант на политиката и да устан овят специално „дъблинско“ интервю. Възможни са икономии, ако предоставената и нформация доведе до поведение на по-голямо сътрудничество и спазване на правила та от страна на лицата, търсещи убежище в рамките на дъблинската процедура;
- Ако е одобрено обжалването на решение за прехвърляне, неговото суспензивно дейс твие може да доведе до разходи за държавата-членка, където кандидатът ще остане в ременно. Все пак е възможно да се направят и икономии, тъй като ще бъдат избегна ти разходите за евентуални прехвърляния поради отхвърляне на решенията.
- По принцип намаляването на случаите, при които е възможно задържане на кандида ти по дъблинската процедура, следва да доведе до икономии, тъй като ще се намали натискът върху местата за задържане в държавите-членки и ще бъдат намалени знач ителните разходи, свързани със задържането.
- Ще се повишат разходите за непридружавани малолетни (т.е. за осигуряване на тяхн ото представляване по време на цялата дъблинска процедура), както и за обмен на и нформация относно уязвими лица, които биват прехвърляни. Възможно е увеличава нето на разходите за мерки за практическо сътрудничество, като обучение на персон ала и създаване на мрежа от експерти. Голяма част от тези разходи обаче могат да б ъдат съфинансирани и чрез проекти по Европейския фонд за бежанците.

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Мониторингът и оценката на изпълнението на предпочитания вариант ще бъдат важни елементи в осигуряването на ефективността на изменения регламент от Дъблин. В това отношение Комисията редовно ще оценява и докладва за прилагането на изменения ре гламент от страна на държавите-членки. Ще продължат да се провеждат редовни срещ и на експерти с цел обсъждане на проблеми, свързани с прилагането, и обмен на най-д обри практики между държавите-членки.

Влизането в сила на регламента относно статистиката на Общността за миграцията и м еждународната закрила[5], който включва специални позовавания на статистически данн и, свързани с дъблинската процедура, ще допринесе за осигуряването на подходящ мон иторинг и оценка.

Освен това, както е обявено в плана за политика, в допълнение към оценката, извършв ана на определени интервали от време, Комисията се ангажира да оцени отново принц ипа, върху който е основана системата от Дъблин, след започване на втория етап на ОЕ СУ.

Следните основни показатели биха могли да се използват за оценяване на напредъка и ефективността на предпочитания вариант за постигане на целите на политиката:

- Изпълнение от страна на държавите-членки на предложените изменения на регламе нта от Дъблин
- Средства, посветени на изпълнението на предложените изменения на регламента от Дъблин
- Брой на извършените прехвърляния на лица, търсещи убежище, в сравнение с броя на приетите искания за прехвърляне
- Брой на разрешени спорове по механизма за разрешаване на спорове

[5] Регламент (ЕО) № 862/2007 (ОВ L 199, 31.7.2007 г.).

- Брой случаи, в които се прилагат клаузата за суверенитет и хуманитарната клауза
- Средства, използвани за даване на информация и предоставяне на правна помощ на кандидатите за международна закрила в рамките на дъблинската процедура
- Брой кандидати по дъблинската процедура
- Преустановени прехвърляния при ситуации на особен натиск
- (Разпределение на) кандидатури за международна закрила, съотнесени към размера на населението (на 1000 жители) на държава-членка
- Брой на експертни екипи в областта на убежището, създадени и изпратени в държав а-членка, която е под особено натиск.