

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.9.2010
COM(2010) 465 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2005/85/ЕО НА СЪВЕТА ОТ 1 ДЕКЕМВРИ
2005 Г. ОТНОСНО МИНИМАЛНИ НОРМИ ОТНОСНО ПРОЦЕДУРАТА ЗА
ПРЕДОСТАВЯНЕ ИЛИ ОТНЕМАНЕ НА СТАТУТ НА БЕЖАНЕЦ В
ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2005/85/ЕО НА СЪВЕТА ОТ 1 ДЕКЕМВРИ
2005 Г. ОТНОСНО МИНИМАЛНИ НОРМИ ОТНОСНО ПРОЦЕДУРАТА ЗА
ПРЕДОСТАВЯНЕ ИЛИ ОТНЕМАНЕ НА СТАТУТ НА БЕЖАНЕЦ В
ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 г. относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки („директивата“ или „директивата относно процедурата за статут на бежанец“)¹ е един от общо пет инструмента в областта на убежището, чрез които бяха положени основите на Обща европейска система за убежище (ОЕСУ), въз основа на заключенията на Европейския съвет в Тампере през 1999 г. и в съответствие с програмата от Хага. Тя се прилага за всички държави-членки с изключение на Дания².

Настоящият доклад е изготвен в съответствие с член 42 от директивата относно процедурата за статут на бежанец и прави преглед на нейното транспониране и прилагане в държавите-членки, включително възможните проблеми. Той се основава на анализ на мерките за транспониране, съобщени на Комисията, консултации с правителствени експерти, НПО, адвокати в областта на убежището и ВКБООН, отговори на държавите-членки на въпросника на Комисията, проучвания относно прилагането на директивата³, доклади за проекти, съфинансирани от Европейския фонд за бежанците, доклада за процедурите в областта на убежището в държавите от междуправителствените консултации по въпросите на миграцията, убежището и бежанците (IGC)⁴ и проучването на ECRE/ELENA относно правната помощ за търсещите убежище. Той следва да се чете във връзка с оценката на въздействието, придружаваща преработения текст на директивата⁵.

За тези държави-членки, които към момента на изготвянето на доклада не бяха съобщили мерките за транспониране в тяхната цялост, необходимата информация беше събрана въз основа на действащото законодателство и, при целесъобразност, на проекти на законодателни актове.

¹ ОВ L 326, 13.12.2005 г., стр. 13.

² В настоящия доклад под „държави-членки“ се разбира държавите-членки, обвързани с прилагането на директивата.

³ Вж: Nijmegen University, „Директивата относно процедурата за статут на бежанец: основни теми, проблематични въпроси и прилагане в избрани държави-членки“, К. Zwaan (редактор), 2008 г. ВКБООН, „Усъвършенстване на процедурите в областта на убежището. Сравнителен анализ и законодателни и практически предложения“, март 2010 г.

⁴ IGC, „Процедури в областта на убежището. Доклад за политиките и практиките в държавите, участващи в IGC“, май 2009 г.

⁵ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на международна закрила в държавите-членки, 21 октомври 2009 г., COM(2009)554.

2. ИСТОРИЧЕСКИ И ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

Директивата беше приета от Съвета с единодушие след консултация с Европейския парламент. Тя е насочена към установяване на минимални стандарти за справедливи и ефективни процедури в областта на убежището. В Програмата от Хага Комисията беше приканена да направи оценка на стандартите в първата фаза и да предложи инструменти от второ поколение, които да бъдат приети до края на 2010 г. В Плана за политика в областта на убежището⁶ Комисията предложи втората фаза на ОЕСУ да бъде приключена посредством ограничаване на разликите в процедурните режими, повишаване на стандартите на закрила и гарантиране на тяхното последователно прилагане в целия ЕС. С Европейския пакт за имиграцията и убежището от 16 октомври 2008 г. тази цел получи допълнителна политическа подкрепа. В него Комисията беше приканена да представи предложения за установяване, наред с другото, ако е възможно през 2010 г., но най-късно през 2012 г., на единна процедура за убежище, включваща общи гаранции. Програмата от Стокхолм потвърждава този ангажимент.

На 21 октомври 2009 г. Комисията представи предложение за изменение на директивата. С него се цели по-специално рационализирането и укрепването на процедурите и подобряването на качеството на първоинстанционните решения в ЕС. В основата на предвижданите стандарти са, наред с другото, най-добрите практики, установени от Комисията в редица държави-членки.

3. МОНИТОРИНГ И СЪСТОЯНИЕ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО

Крайният срок за транспониране на по-голямата част от директивата беше 1 декември 2007 г., като член 15, който се отнася до правната помощ, трябваше да бъде транспониран до 1 декември 2008 г. След изтичането на тези срокове срещу всички държави-членки, които не бяха съобщили мерките за транспониране или не ги бяха съобщили в тяхната цялост, бяха открити процедури за нарушение. Впоследствие Комисията изпрати 17 официални уведомителни писма и 5 мотивирани становища в съответствие с член 226 от Договора. Към настоящия момент всички държави-членки с изключение на Белгия и Ирландия са съобщили всички мерки за транспониране, които са приели. Комисията взе решение да отнесе случаите с Белгия и Ирландия до Съда и изпрати официално уведомително писмо до Гърция поради неправилното изпълнение на някои разпоредби на директивата от тази държава-членка, а именно на тези за достъпа до процедурата и третирането на непридружени непълнолетни лица.

Между 1 януари 2008 г.⁷ и 31 декември 2009 г. броят на молбите за убежище, регистрирани от 26-те държави-членки, обвързани от директивата относно процедурата за статут на бежанец, е 492 995. През същия период в тези държави-членки са издадени 444 165 първоинстанционни решения и 125 785 решения по обжалване⁸.

⁶ План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС, 17 юни 2008 г., COM(2008) 360.

⁷ Включените в този параграф решения по молби, подадени преди 12.1.2007 г., не са обхванати от директивата относно процедурата за статут на бежанец.

⁸ Данните относно решенията по обжалвания обаче не са пълни, тъй като 3 държави-членки не са предоставили данни за 2008 г., а за 2009 г. такива липсват за 9 държави-членки.

4. ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

4.1. *Определения (член 2)*

Определенията от директивата като цяло са отразени в националното законодателство. В няколко държави-членки обаче (напр. Белгия, Ирландия, Литва, Полша, Словакия, Словения и Обединеното кралство) националното определение за кандидат за убежище не включва изрично изискването на директивата едно лице да се разглежда като кандидат до вземането на окончателно решение, а законодателството на Ирландия не отразява определението от директивата за непридружено непълнолетно лице.

4.2. *Приложно поле и компетентни органи (членове 3 и 4)*

Всички държави-членки с изключение на Ирландия са въвели единна процедура, като по този начин прилагат директивата по отношение на определянето както на статут на бежанец, така и на статут на лице под субсидиарна закрила. По-голямата част от държавите-членки са определили единен решаващ орган, обикновено специален административен орган. В няколко държави-членки в някои специфични процедури или случаи участват други органи, а именно в процедурата на границата (Естония, Франция), предварителната процедура за последващи молби (Белгия), случаите, свързани с националната сигурност (Белгия), както и случаите, свързани със сигурна трета европейска страна (Германия).

5. СПЕЦИАЛНИ РАЗПОРЕДБИ

5.1. Основни принципи и гаранции

5.1.1. *Достъп до процедурата (член 6)*

Държавите-членки са длъжни да гарантират, че лицата имат право да кандидатстват за убежище, както и да гарантират, че съответните органи са в състояние да улеснят достъпа до процедурата на лица, които желаят да подадат молба. Другите аспекти на достъпа до процедурата се оставят на преценката на държавите-членки.

Макар че всички държави-членки официално са предвидили правото за кандидатстване за убежище, сега съществуващите национални системи за достъп се различават значително. В някои държави-членки компетентни да приемат молби за убежище са правоприлагащите органи, обикновено полицията и/или граничните служители (напр. в Белгия, Кипър, Финландия, Франция, Литва, Естония, Гърция, Италия, Латвия, Полша, Португалия, Румъния и Словакия). В други молбата трябва да бъде подадена на точно определено място, като например в център за приемане на молби или в сградата на решаващия орган (напр. в Австрия, България, Германия, Чешката република, Унгария, Франция, Нидерландия, Малта, Словения, Швеция и Обединеното кралство). В няколко държави-членки тази система предвижда възможност първоначално да се съобщи намерение за кандидатстване за убежище на други органи (напр. в Австрия, Германия, България, Словения). Във Франция лицата, които пребивават незаконно на територията следва първо да кандидатстват за получаване на право на престой пред съответната префектура, а след това да подадат молба до решаващия орган.

Подадените от родители молби обикновено включват непълнолетни лица на издръжка, като Кипър, Франция, Гърция, Унгария, Малта, Полша и Португалия предвиждат и

възможността за кандидатстване от името на възрастни лица на издръжка. В някои държави-членки (напр. в Гърция, Нидерландия, Германия) е признато правото на непълнолетни лица над определена възраст да подадат молба. В Белгия, Германия, Франция, Гърция, Литва, Нидерландия и Словакия компетентен да подаде молба от името на непридружено непълнолетно лице е съответният настойник или друг представител.

Държавите-членки имат изискване за това определени органи⁹ или публичните органи като цяло¹⁰ да препращат лицата, които *de facto* са кандидати за убежище, към компетентния орган (напр. в Гърция, Латвия, Нидерландия, Малта, Словакия) и/или да уведомят този орган за молбата за убежище (напр. Австрия, Белгия, Чешката република, Гърция, Унгария, Латвия, Малта и Швеция). Сроковете за приключване на формалностите, свързани с подаването на молби, се различават. Това може да отнеме от 3 до 5 месеца (Малта), 36 дни (Франция¹¹), 1 месец (Нидерландия¹²) или 2 седмици (Кипър), а Белгия, Чешката република, Финландия, Унгария, Литва и Швеция са съобщили за срокове, които не надвишават 3 дни. По отношение на достъпа до процедурата в Гърция са отчетени големи закъснения и други практически трудности.

5.1.2. *Право на оставане в държава-членка (член 7)*

Правото да се остане в държавата-членка до приключване на първоинстанционната процедура като цяло е признато в националното законодателство. Държавите-членки обаче имат различни подходи по отношение на изключенията, свързани с предаване или екстрадиране. В редица държави-членки екстрадирането на лице, търсещо убежище, към страната на произход е възможно само след отрицателно решение по молбата за убежище (напр. в Естония, Гърция, Испания, Финландия, Унгария, Литва, Латвия, Нидерландия, Португалия, Словения, Словакия и Обединеното кралство). Изключения се допускат в Австрия, Кипър, Чешката република, Германия, Франция¹³, Ирландия, Италия, Люксембург, Малта, Полша и Швеция. В Румъния изключение е разрешено единствено в случаи, свързани с тероризъм.

5.1.3. *Изисквания по отношение на вземането на решения и гаранции за кандидатите (членове 8, 9 и 10)*

Молбите не могат да се отхвърлят или разглеждането им да бъде отказвано с мотива, че не са подадени в най-кратките възможни срокове и държавите-членки като цяло спазват този принцип. Във Финландия и Малта¹⁴ обаче подаването на молба на по-късен етап е обвързано с определени условия, докато във Франция и Чешката република

⁹ Отнася се за Белгия, Чешката република, Гърция, Унгария, Франция, Малта, Словакия.

¹⁰ Отнася се за Австрия, България, Финландия, Латвия, Нидерландия, Швеция.

¹¹ Това включва период от 15 дни, през който дадена префектура да издаде разрешение за престой и период от 21 дни, през който кандидатът да подаде молба. В действителност процесът отнема средно 20 дни.

¹² Става въпрос за периода на изчакване в транзитен център.

¹³ Въпреки че двете процедури се извършват паралелно, Франция не екстрадира лица, търсещи убежище, към тяхната страна на произход.

¹⁴ В Малта молбата трябва да бъде подадена в рамките на 60 дни от пристигането. Подаване със закъснение се разрешава само в случай на специални и извънредни причини.

задържаните лица трябва да подадат молба в рамките съответно на 5 и 7 дни от момента, в който са били уведомени за това право¹⁵.

Съгласно директивата молбите трябва да се разглеждат индивидуално, обективно и безпристрастно от компетентни служители в областта на убежището и въз основа на точна и актуална информация относно страната на произход. Австрия, Кипър, Германия, Гърция¹⁶, Финландия, Унгария, Италия, Люксембург, Румъния, Словения и Обединеното кралство са транспонирали тези стандарти достатъчно ясно и подробно¹⁷, докато в други държави-членки националните разпоредби ги отразяват само имплицитно. В Австрия, Белгия, Финландия, Германия, Швеция, Унгария, Нидерландия и Обединеното кралство съществуват институционални договорености за обучение, включително последващо обучение. Други държави-членки са склонни да разчитат на обучение *ad hoc*, като продължителността, интензивността и съдържанието на обученията се различават значително.

По принцип държавите-членки изискват от органите да вземат решения по молбите в писмен вид, да посочат фактическите и правните мотиви за отхвърляне и да дадат информация за това как решението може да бъде оспорено¹⁸. Има обаче големи различия по отношение на структурата и съдържанието на решенията, като се отчитат пропуски във връзка с качеството на мотивите¹⁹. Кипър и Нидерландия прилагат незадължителна клауза, която дава възможност да не се съобщават мотиви в случаите когато на лице, на което се отказва статут на бежанец, бъде предложен друг статут, с който му се предоставят същите права.

Гаранциите, изброени в член 10, параграф 1 от директивата относно процедурата за статут на бежанец, като цяло са отразени в националното законодателство. В по-голямата част от държавите-членки на кандидата се предоставя информация на език, който той/тя би трябвало да разбира. В някои държави-членки обаче кандидатите имат правото да получат информация на език, разбираем за тях (Австрия, Чешката република, Унгария, Литва, Полша, България), като по този начин се надхвърлят стандартите на директивата. За да информират лицата относно процедурата държавите-членки широко използват печатни материали на различни езици (Австрия, Белгия, Испания, Кипър, Чешката Република, Естония, Финландия, Франция, Ирландия, Унгария, Литва, Латвия, Малта, Нидерландия, Полша, Швеция, Словакия, Румъния), като няколко държави-членки включват съответната информация в документи, свързани с процедурата, които са специално адресирани до съответното лице (България, Кипър, Чешката република, Словакия), и/или информират кандидата устно (Финландия, Литва, Малта, Словакия).

В по-голямата част от държавите-членки в националните разпоредби се гарантира осигуряването на безплатен устен превод поне за личното интервю, както е предвидено в член 10, параграф 1, буква б). Транспонирането на тази разпоредба не е приключило в

¹⁵ След изтичането на срока във Франция молбата се счита за недопустима, а в Чешката република „изтича правото за кандидатстване за убежище“.

¹⁶ При все това съществуват проблеми с прилагането на тези стандарти на практика.

¹⁷ В някои държави-членки (напр. Германия, Финландия и Унгария) в законодателство няма изрични разпоредби относно квалификацията на служителите в областта на убежището. На практика обаче се предоставя обучение.

¹⁸ Някои държави-членки (напр. Нидерландия и Финландия) разчитат на общата административна практика, особено що се отнася до изискването за мотивиране на решенията.

¹⁹ Особена загриженост е изразена по отношение на мотивите за решенията в Гърция.

Белгия и Ирландия²⁰, а според сведенията в Гърция услугата по устен превод се предоставя само в столицата. В някои държави-членки (напр. Финландия, Франция, Литва) се използват видео или телеконференции за справяне с недостига на устни преводачи на определени езици или в определени райони, като в това отношение са предприети важни инициативи за практическо сътрудничество, а именно проектът за съвместно използване на преводачи. Очаква се Европейската служба за подкрепа в областта на убежището да даде допълнителен тласък на подобни инициативи за сътрудничество.

Що се отнася до задължението за обявяване на решението, част от държавите-членки съобщават решението при лична среща с кандидата (напр. България, Естония, Чешката република, Италия, Литва, Испания²¹), а други изпращат решението по пощата (напр. Франция, Германия, Естония). Няколко държави-членки го връчват както на кандидата, така и на неговия юридически съветник (напр. Белгия, България, Чешката република, Литва, Нидерландия²², Словения), докато Германия и Нидерландия²³ използват клаузата, позволяваща за решението да се уведомява само юридически съветник. Обединеното кралство използва всички форми, описани по-горе, в зависимост от процедурата.

Органите информират кандидатите за резултата от решението и за правата им да го обжалват или устно, включително в присъствието на преводач (България, Чешката република, Естония, Гърция, Италия, Финландия, Литва, Испания) или чрез предоставяне на писмен превод при връчване на решението (Австрия, Кипър, Естония, Германия, Франция, Полша, Румъния, Словения). Белгия, Испания и Нидерландия разчитат на безплатна правна помощ²⁴. В ирландското законодателство няма изрични разпоредби за прилагане на тази гаранция, а според сведенията в Гърция кандидатите не са информирани по подходящ начин за решението и за правата си да го обжалват. В Естония, Литва, България и Словения цялото решение се прочита на кандидата с помощта на преводач или му се предоставя превод в писмен вид, като това представлява добра практика.

5.1.4. Лично интервю (членове 12, 13 и 14)

Във всички държави-членки е предвидено правото на лично интервю, но в някои има възможност за прилагане на изключения. Интервюто може да се пропусне когато органът вече е имал среща с лицето, за да му помогне при попълването на молбата (Кипър, Гърция, Словения, Обединеното кралство), кандидатът е повдигнал въпроси, които не са от значение (Кипър, Гърция, Словения и Обединеното кралство), твърденията на кандидата са непоследователни, противоречиви, неправдоподобни или недостатъчни (Кипър, Гърция, Словения и Обединеното кралство), той/тя пристига от сигурна страна на произход (Гърция и Словения) или от сигурна трета страна (Гърция, Финландия, Словения и Обединеното кралство), кандидатът подава повторна молба (Кипър, Чешката република, Германия, Финландия, Гърция, Италия, Люксембург,

²⁰ В Ирландия законодателството изисква присъствието на преводач на интервю само „когато е възможно“. В Белгия интервю може да бъде пропуснато, ако не присъства преводач.

²¹ Става въпрос за преобладаващите административни практики.

²² Става въпрос за процедурата в център за подаване на молби.

²³ Става въпрос за удължената процедура.

²⁴ Член 10, параграф 1, буква д) от директивата относно процедурата за статут на бежанец позволява на държавите-членки да се отклоняват от това задължение, когато се предоставя безплатна правна помощ.

Словения и Обединеното кралство) или подава молба за отлагане на извеждането (Кипър, Гърция, Словения и Обединеното кралство). В няколко случая изключенията, прилагани от някои държави-членки, се отклоняват от текста на директивата²⁵.

Изискването на директивата интервюто да се провежда без на него да присъстват членове на семейството като цяло е отразено в националните разпоредби. Във Франция, Нидерландия, Словения и Ирландия обаче законодателството не е достатъчно ясно в това отношение. В някои държави-членки (напр. България, Чешката република, Испания, Финландия, Германия, Нидерландия и Словения) законодателството не разглежда изрично изискването на директивата за осигуряване на подходяща конфиденциалност на личните интервюта, като за проблеми се съобщава по отношение на практиката в Гърция и Испания.

Директивата изисква от държавите-членки да провеждат личните интервюта при условия, които позволяват на кандидатите да представят цялостно своите молби. Този стандарт е от значение за кандидати, които поради своя пол, възраст и/или поради последствия от травма, може да се нуждаят от допълнителна подкрепа, но директивата не предвижда изрично гаранции за кандидатите със специални нужди, като например интервюта, съобразени с пола. Някои държави-членки обаче са въвели съответни мерки, като осигуряване на преводач и/или интервюиращ от същия пол (Австрия, Белгия, България, Чешката република, Германия, Испания, Нидерландия, Литва, Италия, Унгария, Словакия, Словения и Обединеното кралство) и предоставяне на информация относно елементите, свързани с пола, които се вземат предвид при определянето на статут на бежанец (Австрия, Германия, Швеция).

Директивата изисква комуникацията при интервюто да се провежда на език, за който „има разумни основания да се счита, че лицето разбира“, като националните разпоредби в няколко държави-членки (Австрия, България, Чешката република, Белгия, Унгария, Литва, Италия, Гърция) надхвърлят този стандарт, посочвайки език, който лицето разбира, докато други се придържат към текста на директивата. Според сведенията законодателните разпоредби не винаги се спазват на практика, най-вече поради недостиг на устни преводачи²⁶, а в някои държави-членки (напр. България, Испания, Финландия, Германия, Нидерландия, Ирландия) в националните разпоредби не се разглежда изрично стандартът в директивата за квалификацията на лицата, които провеждат интервюта.

В законодателството като цяло е отразено изискването да се подготви доклад за интервюто и то да бъде предоставено на кандидата. Практиките обаче силно се различават, като в някои държави-членки се изготвя доклад (напр. Гърция, Италия, Нидерландия, Германия, Кипър, Унгария, Ирландия, Малта, Португалия, Румъния, Швеция), в други се прави писмен запис (напр. Белгия, България, Франция, Чешката република, Финландия, Литва, Словения, Обединеното кралство, Словакия, Полша), а в някои се предвижда аудио и/или видео запис (Австрия, Финландия, Испания, Унгария, Люксембург, Латвия, Полша и Обединеното кралство). Някои държави-членки дават възможност на кандидата да направи забележки по документа от интервюто (напр. Кипър, Финландия, Унгария, Германия, България, Нидерландия, Португалия, Малта,

²⁵ Интервюто може да се пропусне, когато не присъства преводач (Белгия), или когато искът е явно неоснователен (Франция). В Словения интервюто не е задължително при ускорената процедура

²⁶ и според получената информация на практика често се пропуска.
За особено сериозни проблеми се съобщава по отношение на Гърция.

Полша, Румъния и Словакия), но това не е стандартна практика във всички държави-членки. Поради това точността на протоколите е различна. Съществуват различаващи се практики по отношение на достъпа до доклада. В някои държави-членки (напр. Финландия, Германия, Унгария, Италия, Холандия, Чешката република, Словакия, Полша и Обединеното кралство) такъв достъп се предоставя в рамките на първоинстанционната процедура, а в други (напр. Кипър, Гърция, Белгия, България, Румъния и Франция) се позволява достъп само след вземането на съответното решение.

5.1.5. Правна помощ и представителство (членове 15 и 16)

Правото на консултация с правен или друг съветник официално е признато в целия ЕС, но между държавите-членки има разлики по това дали предоставят безплатна правна помощ. Кипър, Естония, Гърция, Франция, Германия, Италия, Латвия, Малта, Полша, Румъния, Словакия и Словения се придържат към текста на директивата и предоставят такава едва при обжалването. Други обаче надхвърлят този стандарт като предоставят или правна помощ (Белгия, Испания, България, Финландия, Унгария, Ирландия, Нидерландия, Литва, Люксембург, Швеция, Португалия и Обединеното кралство)²⁷ или безплатни правни съвети (Австрия, Чешката република²⁸) още при първоинстанционните процедури. Що се отнася до етапа на обжалването, повечето държави-членки предоставят правна помощ както при производството на първо ниво, така и при по-нататъшно обжалване. В Австрия и Кипър обаче правна помощ под формата на представителство се предоставя само при производство пред висши съдилища. В Белгия, България, Чешката Република, Финландия, Унгария, Литва, Румъния, Словения и Швеция основателността на молбата не се разглежда преди предоставянето на правна помощ, а в други държави-членки това се прави, като националните системи се различават значително по отношение на приложимия праг, етапите на обжалването и отговорните органи. В повечето държави-членки²⁹ липсата на достатъчно средства е официално предварително условие за достъп до правна помощ.

Държавите-членки са длъжни, ако са изпълнени няколко условия, да осигурят достъп до досието на кандидата на правен или друг съветник, както и да предоставят досието на апелативните органи. Повечето държави-членки предоставят достъп на правните съветници, без да налагат ограничения. Ограничения се прилагат в Гърция, Кипър, Литва, Ирландия, Испания, Холандия и Обединеното кралство, като те са свързани най-вече с националната сигурност. Според сведенията в някои държави-членки (Франция, Италия), правният съветник може и да няма достъп до информацията относно страната на произход, на която се основава решаващият орган. Апелативните органи като цяло имат достъп до цялата информация в досието на кандидата³⁰. Във всички държави-членки, с изключение на Франция, се разрешава присъствието на правен съветник на интервюто на първа инстанция.

5.1.6. Гаранции за непридружено непълнолетно лице (член 2, буква и) и член 17)

Всички държави-членки предвиждат непридружените непълнолетни лица да бъдат представлявани при процедурата, като преобладаващата тенденция е да им бъде

²⁷ Във Финландия, Испания, Унгария, Литва, Ирландия и Обединеното кралство обаче това право зависи от наличните средства.

²⁸ Става въпрос за услуги на НПО, съфинансирани с публични средства.

²⁹ Това условие не се прилага в Белгия, Чешката република и Румъния.

³⁰ В Литва и Испания са възможни ограничения, свързани с националната сигурност.

назначаван настойник или на определена институция да се предоставят правомощия да действа като техен настойник. Подобна система е въведена в Австрия, Белгия, България, Кипър, Испания, Чешката Република, Германия, Гърция, Естония, Финландия, Франция, Унгария, Италия, Литва, Латвия, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Швеция, Словакия и Словения, макар и със значителни разлики по отношение на институционалните договорености, органите, които участват и ролята и квалификацията на настойника. Някои държави-членки имат система, при която на някои етапи от процедурата или през цялата процедура се използва друг вид представителство, включително представителство от правен съветник (Австрия, Полша), неправителствени организации (Чешката република, Франция³¹, Португалия) или социалните служби (Испания). В Ирландия и Обединеното кралство непълнолетните се представляват от организация, отговаряща за грижите за непълнолетни лица и тяхното благосъстояние.

Само няколко държави-членки допускат изключения от задължението за определяне на представител. В Гърция е предвидено изключение в случаите, когато се очаква детето да навърши 18 години преди приемането на първоинстанционно решение, когато той/тя е женен/омъжена или е бил/а женен/омъжена, или когато е на 16 години и е в състояние да придвижи молбата. Последното изключение се прилага и в Германия.

В Словакия, Люксембург, Литва, Австрия, Италия, Кипър, България, Унгария, Германия, Чешката република, Белгия, Швеция, Малта, Полша, Румъния, Словения и Обединеното кралство е възможно извършването на медицински прегледи за определяне на възрастта на непридружените непълнолетни лица, като те са информирани устно или писмено за процедурата за определяне на възрастта. В тези държави-членки от непълнолетното лице и/или негов представител се иска съгласие за извършване на медицински преглед. Когато дадено лице откаже да даде съгласие, той/тя се счита за възрастен (Чешката република, Унгария, Нидерландия, Румъния, Полша и Словакия), отказът има отражение върху правдоподобността на неговите твърдения (Австрия и Люксембург), или в случай на съществуващо съмнение, фактите може да не се тълкуват в негова/нейна полза (Литва). Последното не съответства на директивата.

5.1.7. *Оттегляне на молба (членове 19 и 20)*

При *изрично оттегляне* на молбата, процедурата по принцип се прекратява чрез вземане на решение (напр. Белгия, България, Чешката Република, Финландия, Германия, Унгария, Полша и Словения) или чрез въвеждане на забележка в досието (напр. Испания, Франция, Нидерландия и Обединеното кралство). В Кипър, Италия³² и Обединеното кралство молбата се отхвърля, а в Гърция и Малта законодателството следва текста на директивата, позволявайки прекратяване на процедурата или отхвърляне на молбата.

Понятието *мълчаливо оттегляне* на молбата се използва в повечето държави-членки. То не е официално транспонирано във Франция и Италия. Освен примерите, описани в директивата, молбата се приема за оттеглена в случай на опит за незаконно влизане на територията на друга страна (Чешката република) или на доброволно завръщане в собствената страна на произход (Австрия, Белгия, България). Обикновено като първа

³¹ Става въпрос за системата за ad-hoc администратори.

³² В Италия това правило се прилага, ако вече е проведено интервю.

стъпка националните разпоредби позволяват прекратяването на процедурата (напр. Австрия, България, Кипър, Испания, Финландия, Франция, Чешката Република, Унгария, Литва, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Словения) и/или отхвърлянето на молбата (напр. Австрия, Белгия, България, Кипър, Чешката Република, Естония, Гърция, Малта, Румъния, Обединеното кралство).

5.2. Първоинстанционни процедури

5.2.1. Процедура по разглеждане и неоснователни молби (членове 23 и 28)

Директивата изисква от държавите-членки приключване на процедурата във възможно най-кратък срок. Подходите на държавите-членки се различават. В Кипър, Естония, Франция, Финландия, Германия, Гърция, Ирландия, Люксембург, Малта, Словения, Швеция и Обединеното кралство националните разпоредби или следват текста на директивата (напр. Гърция, Естония, Кипър, Обединеното кралство), или предвиждат прилагане на принципа на дължима грижа и правото на получаване на информация за напредъка в административните процедури (Финландия, Швеция). Освен това някои решаващи органи (напр. в Германия, Швеция и Обединеното кралство) си поставят цели за приключване на случаи. В други държави-членки законодателството налага срокове за вземане на решение: 1 месец (Румъния), 2,5 месеца (Унгария), 2,6 месеца (Португалия), 3 месеца (България, Чешката република, Литва, Латвия, Словакия) и 6 месеца (Австрия, Испания, Нидерландия³³, Полша). Срокът може да бъде удължен с 1 месец (Унгария, Румъния), 3 месеца (България, Литва) или 9 месеца (Латвия). В Португалия той може да бъде удължен до 6 месеца. В Австрия, Чешката република и Полша няма времево ограничение за удължаването. В Италия са определени конкретни срокове за някои стъпки в рамките на процедурата.

Държавите-членки имат свобода на действие да *дадат предимство* на определено разглеждане или да го *ускорят*, като освен това съществуват 16 конкретни основания за ускоряване на процедурите. Обстоятелствата в рамките на тези основания могат да се вземат предвид и при отхвърляне на дадена молба като явно неоснователна³⁴. Вследствие на това националните системи са много различни.

В Австрия, Белгия, Чешката Република, Финландия, Естония, Гърция, Франция, Литва, Латвия, Люксембург, Малта, Полша, Румъния, Словакия, Словения и Обединеното кралство едно разследване може да бъде ускорено при наличие на конкретно основание. Съществуват значителни разлики по отношение на броя на основанията, предвидени в националното законодателство³⁵, като някои се отклоняват от текста на директивата. Във Франция, Словения и Обединеното кралство всяка молба се проверява, за да се установи приложимата процедура, докато други държави-членки оставят преценката на решаващия орган. В България, Португалия и Испания³⁶ всички молби първоначално се разглеждат при предварителна процедура, която може да доведе до допускане на лицето до редовна процедура или до отхвърляне на неговата

³³ Става въпрос за удължената процедура.

³⁴ Член 28, параграф 2 от директивата относно процедурата за статут на бежанец.

³⁵ В Латвия съществуват 5 основания; във Финландия — 8; в Чешката република — 9; в Румъния — 10; в Малта — 11; в Гърция — 14, а в Словения — 16.

³⁶ След приемането на новия закон за убежището в Испания, по границите на страната и в рамките на територията ѝ се прилагат две ускорени процедури. Процедурата по границите е подобна на модела в България, докато процедурата в рамките на страната е свързана с конкретни основания.

молба поради основания за недопустимост или поради основания от обхвата на член 23, параграф 4 от директивата. В Нидерландия всички молби се разглеждат първоначално в рамките на процедура, която може да доведе до отхвърляне на молбата, предоставяне на закрила, или препращане на случая към разглеждане по удължената процедура. В Швеция явно неоснователните случаи се ускоряват, а в Ирландия на някои молби може да се даде предимство. В Унгария и Германия не съществува режим за ускорени процедури.

Различните срокове за приключване на ускорената процедура са съответно 48 часа (Литва); 3 дни (България, Малта, Румъния и Обединеното кралство³⁷); 4 дни (Испания³⁸ и Франция³⁹); 10 работни дни (Литва); 15 дни (Белгия⁴⁰ и Франция); 1 месец (Гърция, Чешката република и Полша); 2 месеца (Словакия, Люксембург и Белгия); 3 месеца (Австрия и Испания). В Естония, Ирландия⁴¹, Швеция и Словения няма официално установени срокове, докато във Финландия, Португалия и Италия такива са определени за приключване на някои етапи от процедурата⁴². Ускорените процедури могат да се проведат без на лицето да бъде дадена възможност да се яви на лично интервю (Кипър, Естония, Гърция, Франция, Малта, Полша, Португалия, Словения и Обединеното кралство), могат да доведат до съкратени срокове за обжалване (България, Чешката Република, Ирландия, Италия, Нидерландия, Полша, Словения, Словакия, Румъния и Обединеното кралство) или да лишат жалбата от автоматичен суспендиращ ефект (Австрия, Чешката република, Испания, Нидерландия, Финландия, Франция, Италия, Швеция, Словакия и Обединеното кралство). Държавите-членки имат право да отхвърлят молбата като неоснователна или явно неоснователна само ако лицето не отговаря на изискванията за международна закрила. В Чешката република, Финландия, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Словакия и Словения обаче молбите могат да се отхвърлят като неоснователни или явно неоснователни, когато решаващият орган установи обстоятелство, попадащо в обхвата на член 23, параграф 4 от директивата, като в България, Чешката република, Финландия, Франция, Германия, Унгария, Литва, Малта, Словения има тенденция съответните национални разпоредби да се отклоняват от текста на директивата.

5.2.2. Недопустими молби (член 25, параграф 2)

България, Чешката република, Кипър, Финландия, Унгария, Словакия, Гърция, Испания, Италия, Латвия, Малта, Полша, Португалия, Словения и Обединеното кралство са транспонирали възможността да се въздържат от разглеждането на дадена молба, ако друга държава-членка е предоставила на съответното лице статут на бежанец. В България, Чешката република, Кипър, Унгария, Естония, Гърция, Испания, Финландия, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Латвия, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словения, Швеция, Словакия и Обединеното кралство дадена молба може да се счита за недопустима, ако съответното лице идва от „първа страна на

³⁷ Става въпрос за ускорената процедура за задържани лица, а данните са за работни дни. В рамките на процедурата по обжалване без суспендиране, приложима за задържани лица срокът е 6 или 10 дни.

³⁸ Става въпрос за задържани лица, а данните са за работни дни. Срокът може да бъде удължен до 8 дни.

³⁹ Това се отнася за кандидати, които са задържани.

⁴⁰ Това се отнася за кандидати, които са задържани.

⁴¹ В Ирландия процедурата по разглеждане с предимство продължава на практика 17—20 работни дни.

⁴² Във Финландия и Португалия средните срокове на практика са съответно 67 и 30 дни.

убежище“⁴³. Понятието за сигурна трета страна се прилага на етапа на определяне на допустимостта в Австрия, България⁴³, Румъния, Словакия, Кипър, Естония, Гърция, Испания, Финландия, Литва, Латвия, Малта, Нидерландия, Португалия, Люксембург, Словения и Обединеното кралство. В България, Холандия, Кипър, Малта, Словения и Португалия молбата може да се счита за недопустима, ако на дадено лице е бил предоставен статут, равностоеен по права на статута на бежанец, или ако лицето е подало молба за такъв статут. Еднаквите последователни молби се считат за недопустими в Австрия, Чешката република, Кипър, Унгария, Гърция, Испания, Италия, Холандия, Румъния, Латвия, Литва, Полша, Малта, Словения и Обединеното кралство, като Кипър, Гърция, Полша, Малта и Португалия прилагат това понятие към молбите на възрастни лица на издръжка, които преди това са били включени в молби, подадени от тяхно име, когато не са налице нови факти, специфични за тяхната ситуация.

Белгия и Франция не са транспонирали член 25, параграф 2, а редица държави-членки, които прилагат този член, не предвиждат специална процедура за допустимост (напр. Естония, Финландия, Ирландия, Италия, Нидерландия), докато други (напр. Австрия, България, Испания и Португалия) предвиждат предварителна процедура, при която се разглеждат както допустимостта, така и материалните критерии. В някои случаи националното законодателство предвижда основания за недопустимост, които не съответстват на член 25, параграф 2⁴⁴.

5.2.3. Понятие за първа страна на убежище (член 26)

Държавите-членки могат да считат дадена трета страна за първа страна на убежище на кандидата, ако той/тя е бил признат/а за бежанец там и все още може да се ползва с тази закрила, или ако лицето се ползва от достатъчна закрила там и тази страна би приела лицето повторно. Австрия, Белгия, Франция, Литва и Полша не са транспонирали това незадължително понятие. В България, Кипър, Чешката република, Естония, Испания, Германия, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Люксембург, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Обединеното кралство разпоредбата може да се прилага за лица, признати за бежанци, а Кипър, Германия, Естония, Гърция, Испания, Финландия, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Словения, Швеция и Обединеното кралство предвиждат също така възможността това понятие да се прилага за лица, които иначе се ползват с достатъчна закрила. Понятието за достатъчна защита се тълкува по различен начин, включително „друг вид международна закрила“ (Естония), „действителна закрила по смисъла на Женевската конвенция“ (Португалия) и „правото на пребиваване или на получаване на действителна международна закрила“ (Испания). В Германия се прилага презумпция за сигурност, когато лицето е живяло повече от 3 месеца в друга трета страна, в която той/тя не е застрашен/а от политическо преследване, а Нидерландия използва понятието „страна на предходно пребиваване“⁴⁵. Словения и Гърция следват текста на директивата буквално, като използват понятието *достатъчна закрила*. В Естония, Германия, Швеция и Финландия

⁴³ В България това основание може да се прилага в ускорената процедура, описана в точка 5.2.1.

⁴⁴ Това включва възможността да не се разглежда молба по същество въз основа на понятието за сигурна страна на произход (Малта), липса на легитимен интерес (България), подаване на нова молба с друга лична информация (Испания), или когато дадено лице притежава разрешение за пребиваване (Естония).

⁴⁵ Това се отнася за страна, в която лицето е получило или може да получи разрешение за пребиваване, даващо дългосрочна защита от връщане.

изискването понятието да се прилага само ако лицето ще бъде прието обратно в съответна трета страна, е пропуснато в разпоредбите за транспониране.

5.2.4. Понятието за сигурна трета страна (член 27)

Понятието за сигурна трета страна се прилага, когато дадено лице е поискало закрила в трета страна, която е сигурна и може да предложи закрила в съответствие с Конвенцията от 1951 г. и с която лицето има връзка. Белгия, Германия, Франция, Италия, Полша и Швеция не са транспонирали това понятие, а в другите държави-членки то рядко се прилага на практика⁴⁶. Що се отнася до материалните критерии за прилагане на понятието за трета страна националните разпоредби като цяло или следват текста на директивата или го отразяват по същество. Има информация за няколко проблема. В Чешката република и Обединеното кралство приложимото законодателство не предвижда необходимостта третата страна да спазва принципа на *невръщане*⁴⁷, докато в Румъния и Обединеното кралство в националните критерии не е посочена възможността за искане на статут на бежанец и за получаване на закрила. Във Финландия, Ирландия и Литва е поставен акцент върху участието на третата страна в договори за бежанци и човешки права и спазването им, а не върху третирането на дадено лице в съответствие със специфичните критерии на директивата.

Понятието за сигурна трета страна може да се прилага само когато се установи *връзка* с трета страна, която е разумна предпоставка за това лицето да отиде там. В националните мерки липсват подробни разпоредби в това отношение, като в тях просто се посочва лице, което „е било“ (Словения), „е преминало транзитно и е имало възможност на границата или в рамките на територията да се свърже с органите“ (Румъния и Обединеното кралство), „е останало или преминало транзитно и е налице връзка, която по принцип може да позволи на лицето да се обърне към тази страна“ (Португалия), „е осъществило престой“ (Чешката република) или „е пребивавало“ (България, Гърция⁴⁸ и Малта⁴⁹) в трета страна. В Австрия, Финландия⁵⁰, Литва и Словакия не са установени съответни разпоредби. В Естония, Испания, Люксембург и Кипър в законодателството се изисква органите да установят връзка, без да се уточняват приложимите критерии. В Нидерландия са въведени съответни разпоредби, които, наред с другото, изискват от органите да оценят *естеството, продължителността и обстоятелствата* около пребиваването на дадено лице в трета страна.

Държавите-членки могат да определят дадени страни за сигурни трети страни и/или да прилагат понятието в зависимост от случая. България, Чешката република, Румъния, Словакия, Словения и Португалия са избрали първия подход, а Австрия, Естония, Испания⁵¹, Финландия, Гърция, Литва, Латвия, Малта, Нидерландия и Швеция използват подход съобразно всеки отделен случай. В Обединеното кралство е предвидено както определянето на дадени страни за сигурни трети страни, така и

⁴⁶ Според сведенията само Австрия, Испания, Унгария, Португалия и Обединеното кралство го прилагат на практика и то само в ограничен брой случаи.

⁴⁷ Що се отнася до Чешката република става въпрос за член 27, параграф 1, букви б) и в). Що се отнася до Обединеното кралство става въпрос само за член 27, параграф 1, буква в).

⁴⁸ В Гърция, в законодателството се посочва разрешение за пребиваване.

⁴⁹ В Малта в националните правила се посочва „разумен период“, както и връзка със съответната страна.

⁵⁰ Единственото изискване е лицето „да може да се ползва със закрила“ в тази страна.

⁵¹ Става въпрос за практика.

преценяването в зависимост от случая⁵². Подходите на държавите-членки се различават и като цяло не са достатъчно подробни по отношение на индивидуалното разглеждане на сигурността на определено лице. В редица държави-членки лицето има право да отхвърли презумпцията за сигурност още при първоинстанционната процедура (напр. България, Чешката република, Естония, Финландия, Нидерландия, Словения, Словакия), а в други това е възможно чрез упражняване на правото на обжалване (напр. Кипър, Румъния, Литва, Малта, Гърция⁵³, Испания, Обединеното кралство). Общата тенденция е, че дадено лице може да оспори презумпцията за сигурност на каквото и да е основание, но няколко държави-членки ограничават тази възможност само до член 3 от ЕКПЧ (Малта, Нидерландия, Португалия) или до основанията във връзка с ЕКПЧ по принцип (Обединеното кралство). Във Финландия и Гърция основанията не са посочени в законодателството. Становището на Комисията е, че съответните лица трябва да бъдат информирани за прилагането на понятието и да имат възможност да го отхвърлят преди да е взето първоинстанционно решение⁵⁴.

5.2.5. Сигурни страни на произход (членове 29—31)

Съдът отмени разпоредбите на директивата относно процедурите за приемане и изменение на минимален общ списък на сигурните страни на произход („SCO“)⁵⁵. Що се отнася до определянето на национално равнище, понятие за „SCO“ не съществува в Белгия, Италия, Полша и Швеция⁵⁶. Установени са големи различия между държавите-членки, които са въвели процедури, свързани със сигурни страни на произход. В Кипър, Естония, Унгария и Гърция понятието се отнася за част от дадена страна. Редица държави-членки (Германия, Финландия, Франция, Холандия и Обединеното кралство) могат да се позоват на клаузи за заварено положение, поради което прилагат по-малко строги критерии за посочване на такива страни на национално равнище, а Обединеното кралство се възползва от възможността да посочи част от страна като сигурна, както и страна или част от страна като сигурна за определена група лица. Националните законодателства като цяло предвиждат съществуването на списъци със сигурни страни на произход, но такива са приети всъщност само в няколко държави-членки (Австрия, Германия, Франция, Люксембург, Румъния, Словакия и Обединеното кралство), като съдържанието на тези списъци се различават значително⁵⁷. В Естония, Чешката република, Финландия, Нидерландия и Португалия не са предвидени списъци и понятието може да се прилага в зависимост от всеки отделен случай, а в България, Франция, Португалия, Малта и Румъния националните разпоредби не отразяват изцяло и изрично критериите на директивата за приемането на дадена страна за сигурна страна на произход.

Изискването за индивидуално разглеждане като цяло е признато или като общ принцип, или по-конкретно в контекста на понятието за сигурна страна на произход. Макар че същото важи и за възможността да се отхвърли презумпцията за сигурност, според сведенията е възможно кандидатите не винаги да са информирани за намерението на

⁵² На практика се използва само подходът за разглеждане на всеки случай поотделно, тъй като не са приети списъци със сигурни трети страни.

⁵³ Става въпрос за практика. В законодателството не са предвидени изрични разпоредби.

⁵⁴ Това произтича от принципа на зачитане на правото на изслушване. Вж. по-специално дело С 349/07 на Съда.

⁵⁵ Дело 133/06, решение от 6 май 2008 г.

⁵⁶ Тези държави-членки обаче са транспонирали понятието за „SCO“, обвързано с общ списък.

⁵⁷ Германия е посочила 2 страни извън ЕС, Франция — 18, а Обединеното кралство — 26.

органи да приложат понятието⁵⁸, като в Естония, Гърция и Словения личното интервю може да се пропусне при процедурите, свързани със сигурни страни на произход.

5.2.6. *Предварителна процедура за последващи молби (членове 32—34)*

Директивата позволява на държавите-членки да въведат предварителна процедура за последващи молби, така че да се прецени дали те съдържат нови елементи или факти, които значително увеличават вероятността лицето да отговаря на условията за признаване за бежанец. Такава процедура има в Белгия, Германия, Гърция, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Швеция и Словения. В Чешката република, Испания, Унгария и Латвия подобни критерии са включени в процедурата за допустимост, а във Франция те са част от ускорената процедура. Тълкуванията на критериите на директивата за това кое представлява нов елемент се различават значително. В Гърция и Люксембург законодателството следва директивата буквално, Германия разчита на общите основания за преразглеждане на административни актове, Нидерландия изисква нови обстоятелства, които на пръв поглед не могат да бъдат изключени като причини за преразглеждане на предишното решение, Белгия преценява дали новите обстоятелства съдържат съществени признаци на основателен страх от преследване или реална опасност от тежко посегателство, Чешката република изисква връзка с причините за предоставяне на закрила, а Словения, Унгария, Латвия и Словакия слагат ударение върху промяната в обстоятелствата. Швеция изисква нови обстоятелства, които представляват дългосрочна пречка за експулсиране. Държавите-членки по принцип изискват кандидатите да представят данни, които не са били известни или не са могли да бъдат известни по време на предишното разглеждане.

Белгия, Чешката република, Португалия, Румъния и Швеция прилагат предварителната процедурата само за молби, подадени след приемането на решение по предходна молба, Словения прилага това и за молби, подадени след изрично оттегляне на молбата, а Германия, Испания, Гърция, Унгария, Люксембург, Малта и Нидерландия прилагат разпоредбите на директивата относно предварителната процедура за молби, подадени след приемането на решение или след изричното или мълчаливото оттегляне на предходна молба. Само Германия прилага предварителната процедура за лица, които не са се явили в приеман център или пред органите на определена за това дата в съответствие с член 33 от директивата относно процедурата за статут на бежанец.

В Чешката република, Германия, Гърция, Люксембург, Малта и Румъния разпоредбите за последващи молби позволяват пропускането на личното интервю, а в Германия, Люксембург, Нидерландия, Малта и Румъния от съответните лица се изисква да посочат факти и да представят доказателства, които оправдават започването на нова процедура. Германия, Люксембург, Португалия⁵⁹ и Малта изискват от кандидатите да представят новата информация в рамките на определен срок.

Разпоредбите на директивата относно последващите молби не са транспонирани в Ирландия, Обединеното кралство работи със система от „новоподадени молби“, което

⁵⁸ Става въпрос за проучването на ВКБООН по прилагането на директивата относно процедурата за статут на бежанец.

⁵⁹ В Португалия прилагането на срок е по преценка на решаващия орган.

се различава от стандартите в директивата, а в Словакия законодателството изисква единствено органите да прекратят процедурата, ако фактите по случаите не са се променили съществено след вземането на решение по предишната молба.

5.2.7. Процедури на границата (член 35)

Процедури на границата са предвидени в Австрия, Белгия, Чешката република, Естония, Испания, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия и Словения, като те се различават значително по отношение на обхвата на лица, причините и видовете решения и процедурните срокове и гаранции. Те се прилагат за кандидати без документи за влизане (Белгия, Германия, Франция, Нидерландия, Португалия), кандидати от сигурна страна на произход (Германия), кандидати, представили фалшиви документи (Чешката република), кандидати, представляващи заплахата за националната сигурност или обществения ред (Чешката република) или чиято самоличност не е установена (Чешката република). Австрия, Естония, Испания, Гърция, Унгария, Португалия, Румъния и Словения⁶⁰ прилагат процедурата на границата за всички кандидати, които поискат убежище или на самата граница или на определени места (напр. летища).

Основанията за отхвърляне на молбата за убежище включват понятието за сигурна страна на произход (Австрия, Германия, Естония), основанията за допустимост (Естония, Испания, Унгария, Словения, Португалия), слабо мотивирани молби (Австрия), явно неоснователни молби (Германия, Испания, Франция, Румъния, Португалия, Словения) и молби, включващи невярна информация по отношение на самоличността, националността или автентичността на документите (Австрия). В Гърция, Нидерландия и Чешката република решения по молбите се вземат на границата на общо основание. Срокът за вземане на решение варира: 2 дни (Германия), 3 дни (Румъния), 4 дни (Испания, Франция), 7 дни (Португалия), 8 дни (Унгария), 15 дни (Белгия), 30 дни (Гърция, Чешката република) и 42 дни (Нидерландия). Националните разпоредби относно процедурите на границата като цяло отразяват основните принципи и гаранции или — в случая с процедурите на границата, основани на клауза за заварено положение⁶¹ — минималните гаранции, изброени в член 35, параграф 3. В частност на лицата, за които се прилагат процедурите на границата, по принцип се дава възможност за лично интервю. Националните разпоредби дават възможност за пропускане на личното интервю в рамките на процедура на границата единствено в Естония.

5.2.8. Отнемане на статута на бежанец (членове 37 и 38)

Разпоредбите на директивата за отнемане на статута на бежанец като цяло са отразени в националното законодателство. Германия прилага незадължителна клауза, която ѝ дава възможност да реши статутът на бежанец да загуби силата си по закон в случай на прекъсване. През 2008 и 2009 г. в Естония, Гърция, Испания, Литва, Латвия, Малта, Португалия и Румъния няма случаи на отнет статут на бежанец, а някои държави-членки (Ирландия, Люксембург, Унгария, Полша, Словения, Словакия и Швеция) съобщават за не повече от 25 случая на година. През 2008 и 2009 г. това понятие се е

⁶⁰ В Словения разпоредбите относно процедурата на границата не е била прилагана на практика.

⁶¹ Съгласно член 35, параграф 2 от директивата относно процедурата за статут на бежанец държавите-членки могат да запазят процедурите, съответстващи на законодателството в сила към 1 декември 2005 г., които се отклоняват от основните принципи и гаранции.

прилагало по-често в Австрия (105 случая), Германия (10 755), Франция (220) и Италия (95).

5.3. Процедури по обжалване

5.3.1. Достъп до ефективна защита (член 39)

Директивата изисква от държавите-членки да гарантират достъп до ефективна защита пред съд, да определят съответните процедурни правила и срокове, както и да предвидят мерки по отношение на правото за оставане в страната до приключване на обжалването. В повечето държави-членки съдът действа като първоначален апелативен орган. Тези съдилища могат да бъдат специализирани съдилища (Австрия, Франция и Швеция), административни съдилища (България, Естония, Гърция, Испания, Финландия, Франция⁶², Германия, Латвия, Литва, Люксембург, Словения) или съдилища с обща компетентност (Чешката република, Италия, Унгария, Нидерландия, Румъния, Словакия и Обединеното кралство⁶³). Специализирани съдилища има в Белгия, Кипър, Ирландия, Малта, Полша и Обединеното кралство. В Обединеното кралство жалбите по случаи, свързани с националната сигурност, се разглеждат от специалната комисия по имиграционни жалби. Гърция е единствената държава-членка, в която Върховният административен съд (Държавният съвет) действа като единствен съд за обжалване на решения в областта на убежището, взети от решаващия орган.

Срокът за подаване на жалби варира значително, като много държави-членки са ги съкратили що се отнася до решенията, попадащи в обхвата на член 23, параграф 4, член 28, параграф 2, член 32 и/или член 35 от директивата относно процедурата за статут на бежанец и до решенията относно задържани лица, кандидатстващи за убежище. Общите срокове варират: 8 дни (Португалия), 10 дни (Естония, Латвия и Обединеното кралство), 14 дни (Австрия, България, Германия, Литва, Полша), 15 дни (Чешката република, Унгария, Ирландия⁶⁴, Словения), 20 дни (Кипър), 21 дни (Швеция), 28 дни (Нидерландия⁶⁵), 30 дни (Белгия, Финландия, Франция, Гърция, Италия, Словакия) и 60 дни (Гърция, Испания). Съкратените срокове са: 2 дни (Франция, Румъния, Обединеното кралство), 3 дни (Словения, Германия⁶⁶, Португалия), 5 дни (Полша, Обединеното кралство⁶⁷), 7 дни (България, Чешката република, Германия, Нидерландия⁶⁸), 10 дни (Кипър), 15 дни (Белгия, Италия) и 20 дни (Словакия). Същият срок се прилага за всички решения в областта на убежището в Естония, Финландия, Гърция, Литва, Латвия, Полша и Швеция.

Принципът на автоматичния суспендиращ ефект се прилага за всички жалби, подадени в първоначалния апелативен орган в България, Унгария, Ирландия, Литва, Люксембург и Португалия. В други държави-членки допусканията изключения са много различни и засягат решения за това да не се продължава разглеждането на последващата молба (Белгия, Германия, Испания, Латвия, Малта, Нидерландия, Словения, Румъния и Обединеното кралство), отказ да се поднови разглеждането (Чешката република,

⁶² Става въпрос за решения за отказ на влизане и решения за прилагане на ускорена процедура.

⁶³ Става въпрос за решения, които могат да бъдат единствено предмет на съдебен контрол.

⁶⁴ В Ирландия срокът е 15 работни дни.

⁶⁵ Става въпрос за удължената процедура. В законодателството е определен срок от 4 седмици.

⁶⁶ Става въпрос за процедурата на границата.

⁶⁷ Става въпрос за задържани лица, кандидатстващи за убежище. При ускорената процедура срокът е 2 дни.

⁶⁸ Става въпрос за процедурата в център за подаване на молби.

Германия, Словения), решения, взети при процедури на границата (Чешката република, Германия), решения за недопустимост (Австрия, Чешката република, Финландия, Германия, Италия, Полша, Словакия, Обединеното кралство), решения, които попадат в обхвата на член 23, параграф 4 и/или член 28, параграф 2 от директивата (Австрия, Кипър, Чешката република, Финландия, Франция, Германия, Италия, Швеция, Словения, Словакия, Обединеното кралство), решения, които попадат в обхвата на член 23, параграф 3 от директивата (Нидерландия) и решения, свързани със задържани лица, които кандидатстват за убежище (Италия, Нидерландия). В Гърция и Испания обжалването не води автоматично до спиране на извеждането от територията. В случаите, когато обжалването няма суспендиращ ефект, като цяло са налице временни мерки. Въпреки това правото на оставане на територията до приключване на процедурата за временни мерки не се гарантирана от закона в Чешката република, Гърция и Словакия. В няколко други държави-членки извеждане може да бъде изпълнено незабавно при решения по последващи молби (Финландия, Нидерландия) или когато дадено лице представлява опасност за обществения ред и националната сигурност (Нидерландия). В Обединеното кралство в случаите, когато правото на обжалване в страната не е приложимо, дадено решение може да бъде оспорено чрез искане на разрешение за съдебно преразглеждане или да бъде обжалвано от чужбина.

В по-голямата част от държавите-членки първоначалният орган за обжалване е компетентен да направи преглед както на фактите, така и на правните въпроси. В Гърция и Словения обаче съдът прави преглед единствено на законосъобразността на решенията на първата инстанция. В Обединеното кралство съдебното преразглеждане не обхваща напълно основателността на решението, а в Нидерландия контролът върху фактите, установени от решаващия орган, е съвсем ограничен. В Белгия⁶⁹, България, Испания, Финландия, Франция, Германия⁷⁰, Италия и Обединеното кралство съдът има правомощия да извърши оценка на случая, която да е валидна считано от съответния момент нататък, но други държави-членки (напр. Чешката република, Словения и Нидерландия) са склонни да поставят ограничения по отношение на възможността за разглеждане на нови доказателства.

Съдът на Европейския съюз е получил само едно искане за преюдициално становище във връзка с тази директива⁷¹. Тази ситуация може да се промени предвид влизането в сила на Договора от Лисабон, който дава възможност на националните съдилища на всички инстанции да се обръщат към Съда за тълкувателни указания, като така се постигне по-последователно прилагане на директивата.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата оценка потвърждава, че някои от незадължителните разпоредби и клаузи за дерогация в директивата са допринесли за въвеждането на различни мерки в ЕС и че процедурните гаранции варират значително между държавите-членки. Това е така по-специално във връзка с разпоредбите относно ускорените процедури, „сигурна страна на произход“, „сигурна трета страна“, личните интервюта, правната помощ и достъпа до ефективна защита. Вследствие на това остават големи различия. Бяха установени и

⁶⁹ В Белгия обаче представянето на нови елементи зависи от определени условия.

⁷⁰ С изключение на случаите, при които молбите са отхвърлени като явно неоснователни.

⁷¹ Дело С – 69/10. Административният съд в Люксембург по същество е задал въпрос дали Директивата налага правна защита срещу решение за приемане на решение по молба в рамките на ускорена процедура.

редица случаи на непълно и/или неправилно транспониране на директивата и пропуски в прилагането ѝ. Съвкупният ефект от тези недостатъци може да доведе до административни грешки в процедурите. В тази връзка следва да се отбележи, че значителна част от първоинстанционните решения са отменени след обжалване.

Настоящият доклад показва, че целта за създаване на равни условия при прилагането на справедливи и ефективни процедури в областта на убежището не е напълно постигната. Комисията ще продължи да проучва и да предприема действия във всички случаи, при които са установени проблеми, свързани с транспонирането и/или изпълнението, така че да се улесни правилното и последователното прилагане на директивата и да се гарантира пълното зачитане на принципа на *невръщане* и другите права, залегнали в Хартата на ЕС. Процедурните различия, причинени от често неясните и двусмислени стандарти могат да бъдат разрешени единствено чрез законодателно изменение. В съответствие с това и въз основа на задълбочена оценка на прилагането на директивата, на 21 октомври 2009 г. Комисията прие предложение за преработване на директивата с цел отстраняването на установените недостатъци.