

ПРИЛОЖИМОСТ НА ДЪБЛИНСКАТА СИСТЕМА

Елена Добрева¹

Резюме: Статията разглежда Дъблинската система като основен елемент в предоставянето на убежище на лица от трети страни на територията на Европейския съюз. Проследява се развитието на системата и се анализират основните ѝ характеристики. Детайлно са разгледани критериите за

определяне на компетентната държава-членка, както и изключенията спрямо тях. Статията съдържа също и анализ на критиките към системата и нейното развитие.

Ключови думи: бежанско право, Дъблинската система, ЕВРОДАК, право на Европейския съюз, право на убежище.

1. Увод

Системата за предоставяне на закрила на територията на Република България е уредена от закона за убежището и бежанците.² Условието за предоставяне на закрила на лица от трети страни в държави-членки на Европейския съюз са хармонизирани до голяма степен благодарение на общностното право. Целта на тази хармонизация е да предостави равни стандарти за прием на мигранти във всички държави-членки, като по този начин намали последващи премествания, подаване на повторни заявления за закрила в различни държави и т.нар. asylum shopping.³ Според европейското публично право, лицата, търсещи закрила на територията на европейски държави, следва да не подават заявления на територията на повече от една държава, а в случай че това се случи, да бъде определена една-единствена държава, която да поеме задължението по разглеждане и оценяване на заявлението и, при положителен отговор, задължението за предоставяне на закрила.

Целта на този труд е да анализира приложението на Дъблинската система, която урежда критериите и механизмите за определянето на компетентността на дадена държавна относно разглеждането на молба за закрила, подадена от лице от трета страна.

¹ Докторант по международно право и международни отношения в Юридически факултет, катедра „Публичноправни науки“, Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“, ел. поща: dobрева.elenabg@gmail.com

² Закон за убежището и бежанците, Обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г., в сила от 01.12.2002 г., последно изм. ДВ. бр. 39 от 1 Май 2024 г.

³ Asylum shopping – от англ. език, е термин за практика на лица да кандидатстват за убежище в няколко държави или да се опитват да кандидатстват в определена държава, след преминаване през други държави.

2. История. Същност

Дъблинската система е създадена с цел да се улесни разпределението на мигранти в държавите в Европейския съюз, както и да се гарантира, че само една държава-членка ще бъде ангажирана с разглеждане и оценяване на заявленията за закрила. Идеята за създаването на подобна система е свързана със създаването на Шенгенското пространство, чрез споразумението от 1985 г.⁴ След влизането му в сила през 1990 г. граничният контрол между държавите, подписали споразумението, е премахнат. Целта на създаването на Шенгенското пространство е да улесни преминаването на граждани на държавите-членки по споразумението. Това обаче рефлектира директно и върху мигрантите, постъпили на територията на тези държави. В случай че вътрешните граници за гражданите не съществуват, това дава физическата възможност на мигранти, влезли на територията на държава от Шенгенското пространство, да преминат свободно на територията на друга държава от пространството и да подадат заявления за закрила в няколко държави. Подобна практика би утежила ненужно държавната администрация на държавите, изисквайки съответният орган за разглеждане на заявления, които вече са били разгледани или да предоставя закрила, въпреки че такава е била отказана в друга държава-членка. Предвид усилията за хармонизация на критериите и условията относно мигрантите в държавите-членки на ЕС, подаването на заявления от едно и също лице в различни държави би следвало да бъде ненужно и да не бъде допускано.

Периодът след създаването на Шенгенското пространство се свързва и с друго историческо събитие, повлияло на миграционния поток в Европа. Това е разпадането на комунистическите режими в държавите от Централна и Източна Европа, след което настъпва сериозно разселване на лица, граждани на тези държави, които подават заявления за закрила в държави от Северна и Западна Европа. Тази миграционна вълна налага нуждата от правен инструмент, който да спомогне за алокирането на лица, търсещи закрила в няколко различни държави и да приведе към отговорност само една от тях, която да разгледа и оцени техните заявления.

През 1990 г. в Дъблин, Ирландия е подписана Конвенция за определяне на държавата, отговорна за разглеждането на молби за убежище, подадени в една от държавите-членки на Европейските общности – Дъблинската конвенция. Тя обединява 12 държави в обща цел, а именно да се установи ред за определянето на компетентността на тези държави относно предоставянето на закрила, като поставя нормативното уреждане на тази процедура. Белгия, Дания, Германия, Гърция, Испания, Франция, Ирландия, Италия, Нидерландия, Люксембург, Португалия и Обединеното кралство. Конвенцията има за цел да установи процедура, според която държавите да имат законово основание да връщат лица, подали заявления за закрила на тяхната територия, в случай че същите вече са подали заявление в друга държава. Най-често връщащите държави са тези от Северна и Западна Европа, а тези, които са отговорни за разглеждането и оценяването на заявленията, са европейските държави от периферията на континента. Основанието за това е, че кандидатите са навлезли именно на тяхната територия и са преминали към държавите, в които вероятно биха получили по-благоприятни условия, или са на територията на първите и са получили отказ за закрила и са мигрирали в съседна държава, в която са подали последващо заявление. През 1997 г. към Конвенцията се присъединяват и Австрия и Швеция, през 1998 г. – Финландия, а през 2001 г. – Норвегия и Исландия. През 2003 г. Конвенцията се превръща в задължителен законодателен акт в Европейската общност като Регламент (ЕО) №343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, отговорна за

⁴ Шенгенско споразумение и Шенгенска Конвенция, сключено на 14 юни 1985 г., в сила от 26 март 1995 г.

разглеждането на молба за убежище, подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава, наричан също „Дъблин II.“⁵ Като част от общностното право, Дъблин II обвързва задължително държавите членки на ЕС и се превръща в неизменна част от тяхното законодателство относно бежанците и убежището. Действащият към момента регламент е „Дъблин III“,⁶ който е в сила от 2013 г. Дъблин III запазва основните принципи на Дъблинската Конвенция и Дъблин II, които са именно, че едно заявление за предоставяне на закрила следва да се разглежда от една-единствена държава и че компетентната държава се определя според общностното право. Действащият регламент обаче включва и няколко изменения, които ще бъдат разгледани по-подробно в следващия параграф.

В своята еволюция от 1990 г. насам Дъблинската система е обект на три вида изменения, които са рефлектирани в съвременната версия на Регламента. На първо място, това е географската еволюция на системата. Както бе описано по-горе, първоначално броят на държавите-членки по Конвенцията от 1990 г. е само 12. Към момента броят на държавите, които прилагат регламента Дъблин III, е 31. Това са 27-те държави членки на ЕС, както и Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария. Това отбелязва широкия спектър на действие на Дъблинската система, която, както става ясно, се прилага отвъд ЕС и Шенгенското пространство.

На второ място, институционното развитие, последвано от Договора от Амстердам. Договорът, подписан на 2 октомври 1997 г. за първи път въвежда в общностното право правото на убежище и поставя срок от 5 години след влизането си в сила, в който общността да установи мерки, насочени към гарантиране на свободното движение на хора по отношение на контрола по външните граници, убежището и имиграцията, както и други мерки в областта на убежището, имиграцията и защита на правата на граждани на трети държави.⁷ Договорът също така приветства съдебното сътрудничество на държавите-членки в гражданскоправни въпроси, административното сътрудничество и полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Третото изменение е по отношение на съдържанието на регламент Дъблин III. За разлика от първоначалната Конвенция и от Дъблин II, действащият регламент от 2013 г. засилва вниманието върху критерият „семейство“ като разширява неговия обхват на действие в полза на кандидатите за убежище. Критериите за предоставяне на убежище ще бъдат разгледани подробно в следващата точка.

Както беше описано по-горе, установяването и действието на Дъблинската система се формира на база на разнообразни правни документи, сред които Дъблинската Конвенция от 1990 г., Дъблинският Регламент от 2003 г. (Дъблин II) и действащият Дъблински Регламент от 2013 г. (Дъблин III). Освен тези правни документи обаче, Дъблинската система включва също и Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатьци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на тре-

⁵ Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година 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 от гражданин на трета страна

⁶ Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (Регламент Дъблин III)

⁷ Член 73i Договор от Амстердам, сключен на 2 октомври 1997 г., в сила от 1 май 1999 г.

та държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите-членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието.⁸

3. Критерии

Както беше разгледано в предходната точка, основната цел на Дъблинската система е да установи една държава членка на ЕС, която да поеме отговорността за разглеждането и оценяването на заявление за закрила, с оглед на това, да се избегне разглеждането на заявления, подадени от едно и също лице от няколко различни държави. С това ще се ограничи натоварването на административните органи на държавите членки, повторното преместване на мигрантите от държава в държава и шопингът за убежище.⁹

Преди да разгледаме критериите, установени от Дъблинската система, трябва да разграничим критериите за поемане на отговорност от критериите за връщане и обратното приемане на мигранти. Приема се, че за да става дума за връщане и обратно приемане на лице от дадена държава, вече е имало поемане на отговорност в миналото относно това лице.

Основните критерии за поемане на отговорност според Дъблинската система са 2 – семейство и достъп до територия. Следователно, в случай че кандидатът няма семейство в държавата, в която подава заявление за закрила, най-често единственият критерий, който би определил компетентната държава за разглеждане на неговото заявление е това, коя е първата държава членка на ЕС, на чиято територия той е навлязъл. В този случай, както ще бъде разгледано и по-долу в детайли, не се прави разграничение между легалното и нелегалното навлизане на лицето, както и между това, дали е било по въздух, море или суша. Този критерий сам по себе си, поставя държавите от периферията на съюза в по-неблагоприятно положение, тъй като навлизането на мигранти по въздух е рядко срещано и те първо постъпват на територията на крайните за общността държави, например България, Гърция, Италия, Малта и т.н. Освен тези 2 критерия, процедурата установява и изключенията, които следва да бъдат направени по отношение на критериите и временните дерогации от тях. Това е и йерархичната система, посочена в чл. 7(1) от Дъблин III:

Критериите за определяне на компетентната държава-членка се прилагат в последователността, в която са изложени в настоящата глава.¹⁰

⁸ Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатаци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието

⁹ Към 3

¹⁰ Член 7 Регламент Дъблин III (към 6)

А този ред е както следва – семейство, достъп до територия, изключения (човешки права и суверенитет), временни дерогации.

Семейството като първи критерий според Дъблинската процедура се приема за основен мотив за приписване на отговорност към държава членка на ЕС за разглеждане на заявлението на лице. Това се отнася до следните ситуации – на първо място, когато става въпрос за непридружено непълнолетно лице, държавата-членка, отговорна за предоставянето на закрила, е тази, на чиято територия член на семейството на непридруженото непълнолетно лице, който би могъл да се грижи за лицето, пребивава правомерно.¹¹ Счита се, че съществува повишена уязвимост при непридружените непълнолетни лица, което е причина за възникване на задължението на държавите-членки да съберат лицето с неговото семейство. Семейството като единица, се дефинира с членовете на семейството, които са съжителствали на територията на държавата на произход. Това могат да бъдат майка, баща, брат или сестра, навършили пълнолетие, леля, чичо, баба, дядо или друг *de jure* или *de facto* настойник. В случай, че член на семейството не може да бъде открит, държавата, отговорна за непридруженото непълнолетно лице е тази, на чиято територия то се намира. Това остава в сила, дори когато лицето е преминало през други държави членки на ЕС, с оглед действието на параграф 2 от Конвенцията за правата на детето:

*„При всички действия, които се предприемат от публичните власти или частни институции по отношение на децата, висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение.“*¹²

Решението на Съда на ЕС от 2013 г. в дело C-648/11 препотвърждава това, като отбелязва, че държавата, на чиято територия лицето се намира и е подало заявление за закрила, следва да поеме отговорността за него.¹³

Вторият аспект от семейството като критерий за определяне на компетентната държава, която да разгледа и оцени заявлението за закрила от определено лице, е събирането на членовете на семейството. В случай че член на семейството е подал заявление за закрила на територията на държава членка на ЕС, което е в процес на разглеждане и към дадения момент заявлението не е било оценено.¹⁴ В случай че член на семейството вече е признат за бежанец и е получил международна закрила, се прилага същото правило.¹⁵ Това е установено от член 10 и член 9 от Дъблин III, респективно.

Третата хипотеза е свързана с т.нар. „семеина процедура“, която се налага в случай че цяло семейство е напуснало територията на държавата на произход и различните членове на това семейство подават множество заявления за предоставяне на закрила в различни държави членки на ЕС. В подобни ситуации е предпочитано да се избере една държава, която да поеме отговорност за разглеждането на молбите на членовете на семейството, като по този начин физически ги събере заедно. Това обаче следва да бъде изпълнено само след изричното съгласие на всички засегнати лица. Според член 11 на Дъблин III, при определянето на компетентната държава се използва нумеричен критерий,¹⁶ а в случай че това не

¹¹ Член 8 Регламент Дъблин III (към 6)

¹² Параграф 2 Конвенция за правата на детето, приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г.

¹³ Case C-648/11, CJEU, *The Queen, on the application of MA and Others v Secretary of State for the Home Department*, 6 June 2013, параграф 67

¹⁴ Член 10 Регламент Дъблин III (към 6)

¹⁵ Член 9 Регламент Дъблин III (към 6)

¹⁶ Член 11(a) Регламент Дъблин III (към 6)

би било ефективно, се взема предвид държавата, в която се намира най-възрастният член на семейството.¹⁷

На последно място, ако лицето, подало заявление за закрила, е засегнато от физиологичен или медицински проблем, който поражда зависимост от друго лице, се изисква събирането на зависимото лице с пълнолетен член на неговото семейство в държавата, в която се намира вторият. Зависимостта може да бъде установена в случай на старост, тежко заболяване, инвалидност, бременност или скорошно раждане и т.н. Член 16 от Регламента посочва изчерпателно всички причини.¹⁸ Като изключение може да бъде прието, в случай че за зависимото лице е невъзможно да пътува. В този случай, държавата, в която съответното лице се намира, следва да поеме отговорност.¹⁹

Вторият критерий за определяне на компетентната държава, която да разгледа заявлението на дадено лице е териториален. Той се прилага в случай че семейният критерий не би могло да бъде приложен. Международното право прави разграничение между легалното и нелегалното навлизане на територията на приемащата държава. Ако лице, което навлиза на територията на приемащата държава, притежава документ, например виза или друг документ, удостоверяващ разрешение за пребиваване на територията на тази държава, държавата, компетентна за разглеждане и оценяване на молбата за закрила на това лице, е държавата, издала горепосочения документ. Това е уредено в член 12 на Регламента, като същият урежда и ситуациите, в които лицето притежава повече от един такъв документ:

- а) държавата-членка, която е издала документа за пребиваване, даващ право на най-дълъг срок на пребиваване или — когато сроковете на валидност са идентични — държавите-членки, които са издали документа за пребиваване с най-късна дата на изтичане на валидността;*
- б) държавата-членка, която е издала визата с най-късна дата на изтичане на валидността, когато различните визи са от един и същ вид;*
- в) когато визите са от различни видове, държавите-членки, които са издали визата с най-дълъг срок на валидност, или, когато сроковете на валидност са идентични, държавите-членки, които са издали визата с най-късна дата на изтичане на валидността.*²⁰

При нелегално навлизане на територията на държава-членка на ЕС, мигрантът следва да подаде заявление за получаване на международна закрила от страна на съответната държава. Това е установено в член 13 от Регламента, който също определя и срока на валидност на компетентността на държавата – 12 месеца.²¹ Не е възможно подаване на заявление за закрила към държава, на чиято територия лицето не се намира. Както вече беше дискутирано, навлизането на територията на ЕС от граждани на трети страни рядко се извършва по въздушен път, следователно най-засегнатите държави-членки са тези от периферията на общността. При пристигане в държавата членка, следва да бъдат взети пръстови отпечатъци от мигранта, с цел, от една страна, да се документира държавата на първо влияние, както и датата, а от друга, да се провери дали мигрантът вече не е бил на територията на друга държава-членка, в която е подал заявление за международна закрила. Това става на посредством Евродак.

¹⁷ Член 11(б) Регламент Дъблин III (към 6)

¹⁸ Член 16 Регламент Дъблин III (към 6)

¹⁹ Член 16 параграф 2 Регламент Дъблин III (към 6)

²⁰ Член 12(3) Регламент Дъблин III (към 6)

²¹ Член 13 Регламент Дъблин III (към 6)

Евродак е софтуер, който спомага управлението на заявленията за международна закрила от 2003 г. насам, като съхранява и обработва дигитализирани пръстови отпечатъци на лица, търсещи убежище и незаконни мигранти, за които има данни, че са влезли на територията на държава-членка. По този начин системата помага да се идентифицират новите молби за убежище спрямо вече регистрираните в базата данни. Евродак разширява цялостната система за събиране на биометрични данни в държавите от ЕС, като по този начин улеснява действията и на правоприлагащите органи с цел разследване, разкриване и предотвратяване на терористични актове или тежки престъпления.²²

Към момента, Евродак се използва от 31 държави: 27 държави-членки на ЕС и 4 асоциирани страни (Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн), действието на системата е уредено в Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013.²³

В случай че не може да бъде установена европейската държава на първо пристигане и липсват семейни връзки, които да помогнат за определяне на компетентната държава да разгледа заявлението на кандидата, се приема, че тя е държавата, в която е било подадено първото заявление за международна закрила.²⁴

Както беше описано по-горе, освен критериите за поемане на отговорност, в бежанското право съществуват и критерии за връщане и обратно приемане на мигранти, които са уредени в член 18 на Регламента. В случай че лице е подало заявление за международна закрила на територията на държава членка на ЕС, тя би следвало да поеме отговорността за разглеждането и оценяването на неговото заявление. Това е така без оглед на етапа, на който се намира разглеждането към дадения момент:

1. *Компетентната държава-членка по смисъла на настоящия регламент, е длъжна:*
 - а) *да поеме, при условията, предвидени в членове 21, 22 и 29, отговорността за кандидат, който е подал молба в друга държава-членка;*
 - б) *да приеме обратно, при условията, предвидени в членове 23, 24, 25 и 29, кандидат, чиято молба е в процес на разглеждане и който е подал молба в друга държава-членка или който се намира на територията на друга държава-членка, без документ за пребиваване;*
 - в) *да приеме обратно, при условията, предвидени в членове 23, 24, 25 и 29, гражданин на трета държава или лице без гражданство, което е оттеглило молбата си в процес на разглеждане и е подало молба в друга държава-членка или което се намира на територията на друга държава-членка без документ за пребиваване;*

²² Евродак: Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци на лица, подали молба за убежище (резюме): <https://shorturl.at/j7SkE>

²³ Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието

²⁴ Член 3(2) Регламент Дъблин III (към 6)

г) да приеме обратно, при условията, предвидени в членове 23, 24, 25 и 29, гражданин натреди държава или лице без гражданство, чиято молба е била отхвърлена и който е подал молба в друга държава-членка или който се намира на територията.²⁵

Член 18 препотвърждава и основния принцип на Дъблинската система – само една-единствена държава следва да бъде отговорна за разглеждането на заявление за международна закрила от кандидати от трети страни. Това означава, че кандидатът няма право на избор и няма право на втори шанс. С оглед на хармонизираната система за предоставяне на закрила в държавите членки на ЕС, би следвало, че условията и критериите във всяка една от тях са универсални и ако една от тях е мотивирала отказ на закрила на кандидат, то не би следвало да има причина друга държава да даде съгласие.

4. Изключения, дискреционни клаузи и временни дерогации

Изключенията и дискреционните клаузи спрямо критериите за определяне на компетентната държава-членка на ЕС за разглеждането и оценяването на заявление за международна закрила, утвърдени от член 16 и член 17 на Регламента, респективно.

От Дъблинската система, като част от общностното право, се очаква да следва основните принципи на общността, като в това число и основните човешки права. Дъблинската система освен, че установява ред, според който да събира членове на семейството, прави и семейството основен критерий в определянето на отговорната за съответните лица държава. Хуманитарният подход, който се използва в Дъблин III, разширява обхвата на понятието „семейство“ с цел да включва непреки роднински връзки, като по този начин предоставя възможност за по-гъвкав подход към определена ситуация, предвид придружаващите обстоятелства и конкретните факти към нея. Регламентът също така създава и по-благоприятни условия за непридружените непълнолетни лица и лицата, които поради една или друга причина са зависими от други лица. Главното изключение от основните принципи на системата е всъщност по отношение на зависимите лица.²⁶

Дискреционните клаузи в Дъблинската система позволява на държавите членки да разгледат и оценят заявление на кандидат за международна закрила дори и в случай че това не се изисква според Регламента. Дъблинската система предоставя на държавите дискресия да упражняват своя суверенитет и да поемат едностранно задължението по оценяване на заявление. Причините за това най-често са събиране на лица, които принадлежат на едно семейство, общество или култура в една държава.²⁷

В случай че има опасения за реален риск за системно нарушаване²⁸ на човешките права на лицето, търсещо закрила, в държавата, която е отговорна за разглеждането на неговото заявление, то, предвид, че се намира на територията на друга държава, не бива да бъде връщано на територията на първата. От една страна, това е задължение за държавата, на чиято територия, лицето се намира, да не го връща, а от друга е дискресия, която и е дадена,

²⁵ Член 18 Регламент Дъблин III (към 6)

²⁶ Член 16 Регламент Дъблин III (към 6)

²⁷ Член 17 (2) Регламент Дъблин III (към 6)

²⁸ “Systemic violation” Case no. 30696/09, ECtHR, *M.S.S v. Belgium and Greece*, 21 January 2011 “Systemic deficiencies” Cases C-411/10 and C-493/10, CJEU, *N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 December 2011

за да позволи поемането на отговорност. Ако е известно, че има нарушения на човешките права в даден случай, то би следвало той да бъде разгледан индивидуално, като се вземат предвид всички факти. Пример за това се открива в делото Таракел, разгледано пред Съда по ЧП през 2014 г. В него беше решено, че Швейцария, на чиято територия се намира семейство с произход Афганистан, не би следвало да инициира връщането му в Италия, тъй като италианските власти не биха могли да предоставят подходящо настаняване за семейство с деца, разделяйки ги децата от възрастните членове.²⁹

Освен изключенията и дискреционните клаузи изброени по-горе, временните дерогации също биха могли да припишат на дадена държава задължение по отношение на лице, търсещо закрила без оглед на критериите, изброени в предходната точка. През 2015 г. станахме свидетели на подобна ситуация, когато Съветът на Европейския съюз прие решение за *ad hoc relocation*.³⁰ По този начин бяха предприети временни мерки, в областта на международната закрила, в полза на Гърция и Италия, които позволиха преместването на близо 40,000 мигранти от тези две държави в други държави от ЕС.³¹ Целта на това решение беше да облекчи, дори и временно, съответните държавни институции на Гърция и Италия, които се занимават с мигрантите от Близкия Изток и да даде ход на по-бърза процедура на оценяването на заявленията. Предвид ефективността на това решение, беше подадено и предложение за изготвяне на постоянен механизъм, който да определи разпределянето на мигрантите от държавите от периферията на общността към други държави, чиито системи не са натоварени към момента.³² Това предложение участва и в новия Пакт за Миграцията и убежището на Комисията на ЕС.³³

5. Критика и развитие

Дъблинската система, както беше дискутирано, е продукт на желанието на държавите-членки на ЕС, който има за цел да облекчи административните органи на държавите от ЕС, като ги освободи от задължението да разглеждат заявления за международна закрила, които вече са били разгледани и оценени в други държави-членки, или са в процес на разглеждане. Системата, датираща от началото на 90-те години на миналия век, претърпява развитие и е предмет на множество изменения и допълнения, както беше разгледано в предходните точки. Въпреки това обаче, остават аспекти от системата, които все още са обект на критика и вероятно би следвало да бъдат преразгледани.

На първо място, това е взаимодействието на Дъблинската система с основните принципи на ЕС като общност, а именно, принципите на солидарност и взаимопомощ. Както вече беше установено, от една страна кандидатите за международна закрила са лишени от право на избор относно това, в коя държава членка на ЕС да подадат заявление за предоставяне на международна закрила, от друга страна, държавите-членки, разположени в периферията на ЕС са в по-неблагоприятно положение от тези в Западна и Северна Европа, но въпреки

²⁹ Case no. 29217/12, ECtHR, *Tarakhel v. Switzerland*, 4 November 2014

³⁰ Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 г. за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция

³¹ Данни от Relocation: *EU solidarity in practice*. Available on: <https://shorturl.at/ysY27>

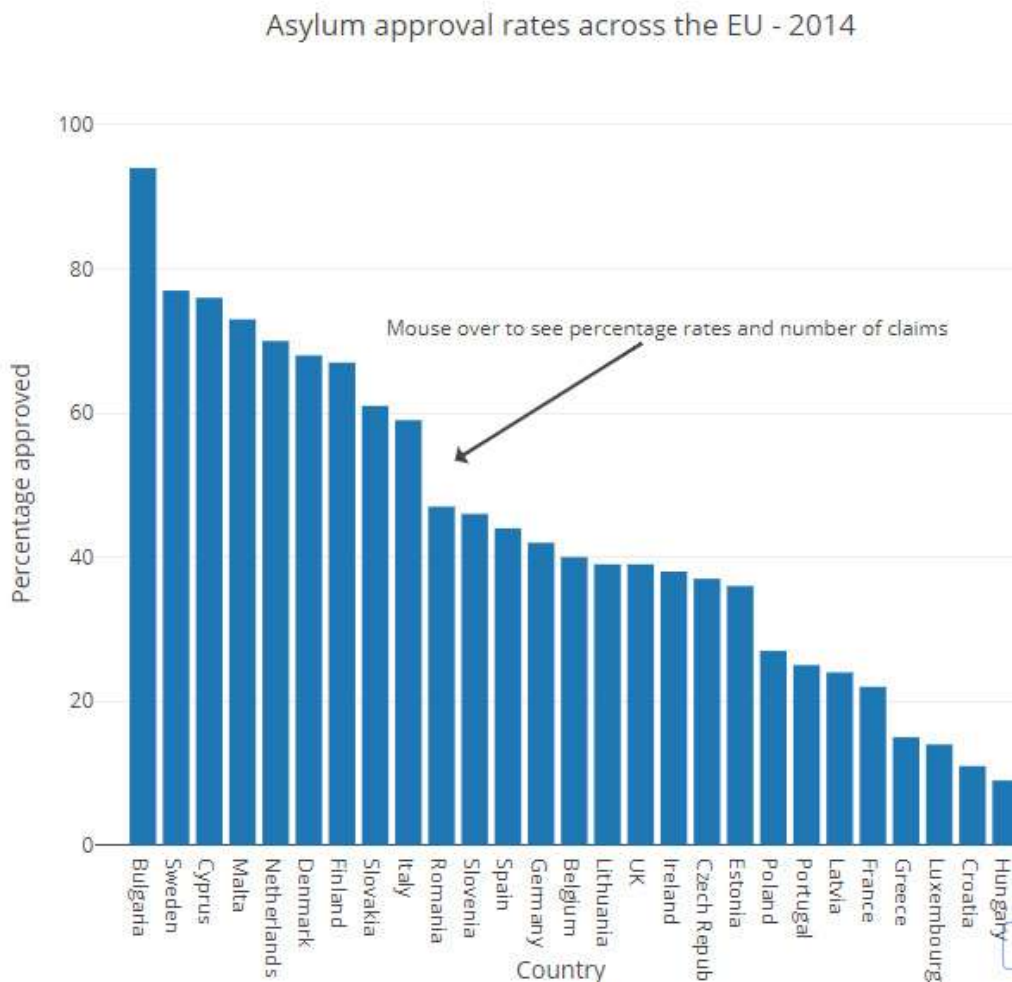
³² *Crisis relocation mechanism and amendment of the regulation on determining the Member State responsible for examining asylum applications*. Available on: <https://tinyurl.com/ynkf8br2>

³³ *What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?* Available on: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en

това, в Дъблинската система липсва постоянен механизъм за релокация на мигранти в случай на масово навлизане и претоварване на държавните административни органи на държавите от периферията. Липсата на подобен механизъм разкрива липсата на солидарност и взаимопомощ между държавите членки по отношение на справянето с миграцията. Това само по себе си е в разрез с основните принципи, установени от общността и въпреки еволюцията на системата през годините, както и временните мерки, които бяха взети през 2015 г. по отношение на мигрантите от Сирия и през 2022г по отношение на мигрантите от Украйна, въпросът защо не са предприети постоянни мерки остава отворен.

На второ място, липсата на хармонизация, която е основна цел на ЕС. Теоретично, за държавите членки на ЕС, се презумира, че законодателството до голяма степен е хармонизирано посредством директивите, които обвързват държавите с общностното право. На практика обаче се наблюдават сериозни разлики между условията, които държавите-членки предлагат на мигрантите. Минималните задължителни условия, които имат за цел да хармонизират националното законодателство на държавите-членки са благоприятствани в някои от по-развитите държави от общността и, в същото време, не са били благоприятствани от по-малко развитите държави. Това е основната причина и за последващите премествания на мигранти, вече подали заявления за закрила на територията на държава членка от периферията. Освен липсата на еквивалентност между условията за приемане, бързината на процедурата, както и удобствата при настаняването, липсва и такава в ефективността на процедурата. Терминът Дъблинската лотария³⁴ се използва често в последните години, поради различията спрямо предоставянето на закрила в различните държави от ЕС. Освен това се отнася и до качеството на процедурата, вероятността за получаване на закрила от една държава и от друга държава би могла да варира между 10 и 90%.

³⁴ “Dublin lottery” *Playing the EU asylum lottery*, Kristy Siegfried and Joe Dyke
<https://www.thenewhumanitarian.org/maps-and-graphics/2015/07/21/playing-eu-asylum-lottery>



35

(диаграма: The New Humanitarian | Playing the EU asylum lottery)

6. Заключение

Дъблинската система теоретично поставя справедливи условия за прием на мигранти в държавите членки, като не задължава държави да приемат и предоставят закрила на мигранти, които не са обвързани с тях, т.е. не позволява релокацията на мигранти, които вече са дошли на територията на общността и нямат основателна причина, например семейство, поради която отговорността за тях да бъде поета от друга държава. На практика обаче тези условия, освен че са сурови спрямо мигрантите, които по презумпция са в особено неблагоприятно положение, предвид разселването си, причините за това разселване и пътят, който са изминали, за да потърсят закрила, са и не съвсем справедливи за държавите от периферията, които поемат миграционния поток. През 2015 г. светът стана свидетел на безпрецедентна миграционна вълна от Близкия изток, която изправи Гърция и Италия пред предизвикателството да приеме хиляди разселени мигранти от Леванта. Въпреки техните усилия

³⁵ ibid

и предложения за промяна на законодателството относно приема на мигранти и действието на Дъблинската система, държавите от Централна и Западна Европа изразиха своето несъгласие, в отсъствието на солидарност, и промени не бяха предприети. Временните мерки, които позволиха релокацията на част от мигрантите обаче показва, че всъщност развитието на европейското право по отношение на бежанците продължава. През 2022 г. с началото на руските военни действия на територията на Република Украйна, ЕС отново предприе извънредни мерки за справяне с миграционната криза като постанови използването на Директивата за временна закрила.³⁶ Като заключение, може да бъде обобщено, че всяка миграционна вълна носи със себе си нуждата от адаптиране на текущото законодателство с цел да се осигури безопасността на мигрантите и да се повиши ефективността на процедурата, като в същото време се ограничи последващото преместване на мигрантите, подаването на множество заявления за закрила и шопинга за закрила.

Библиография

Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите-членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием

Договор от Амстердам, сключен на 2 октомври 1997 г., в сила от 1 май 1999 г.

Закон за убежището и бежанците, Обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г., в сила от 01.12.2002 г., последно изм. ДВ. бр. 39 от 1 Май 2024 г.

Конвенция за правата на детето, приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г.

Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година 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 от гражданин на трета страна

Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство

Регламент (ЕС) № 603/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за създаване на система Евродак за сравняване на дактилоскопични отпечатъци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство и за искане на сравнения с данните в Евродак от правоприлагащите органи на държавите членки и Европол за целите на правоприлагането и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011 за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието

Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 г. за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция

³⁶ Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите-членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием

Шенгенско споразумение и Шенгенска Конвенция, сключено на 14 юни 1985 г., в сила от 26 март 1995 г.

Cases C-411/10 and C-493/10, CJEU, *N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 December 2011

Case C-648/11, CJEU, *The Queen, on the application of MA and Others v Secretary of State for the Home Department*, 6 June 2013

Case no. 29217/12, ECtHR, *Tarakhel v. Switzerland*, 4 November 2014

Case no. 30696/09, ECtHR, *M.S.S v. Belgium and Greece*, 21 January 2011

Евродак: Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци на лица, подали молба за убежище (резюме) [онлайн] [прегледан на 12 март 2024 г.], достъпен на: <https://shorturl.at/L0Vcn>

European Commission. *Relocation: EU solidarity in practice*. [online] [viewed on 10 March 2024]. Available from: <https://shorturl.at/6oh6P>

European Commission. *What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?* [online] [viewed on 10 March 2024]. Available from: <https://shorturl.at/qB9SE>

Crisis relocation mechanism and amendment of the regulation on determining the Member State responsible for examining asylum applications. [online] [viewed on 14 March 2024]. Available from: <https://shorturl.at/eWlxO>

Siegfried, K., Dyke J. (2015). *Playing the EU asylum lottery* [online] [viewed on 2 March 2024]. Available from: <https://shorturl.at/UR71d>

APPLICABILITY OF THE DUBLIN SYSTEM

Elena Dobрева³⁷

Abstract: The article examines the Dublin system as a key element in the process of granting asylum on EU territory to persons from third countries. It explores the development of the system and analyzes its main characteristics. The article examines in detail the criteria

for determining the competent Member State, as well as the exceptions to the criteria. It also analyses the criticism towards the system and its further development.

Keywords: asylum and refugee law, Dublin System, EURODAC, EU Law

³⁷ PhD student in International Law and International Relations at the Faculty of Law, Public Law Department, Veliko Tarnovo University, e-mail: dobрева.elenabg@gmail.com