

**Становище на Комитета на регионите относно „Засилена солидарност в рамките на ЕС в областта на убежището“**

(2012/C 277/03)

## КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

- отбелязва основното значение на убежището като едно от правата на човека и същевременно като културно достижение, утвърдено с международни правни текстове като Женевската конвенция, Хартата на основните права на ЕС, Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и законодателствата на всички държави членки без изключение. Крайъгълен камък на системата за предоставяне на убежище е принципът за забрана на връщането (non-refoulement);
- припомня, в светлината на член 80 от ДФЕС, че като институционални понятия солидарността и справедливото разпределяне на отговорностите ръководят всички европейски политики в рамките на Европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие (ЕПССП), които се отнасят до движението на хора, тоест до управлението и преминаването на външните граници, убежището и международната закрила, както и имиграцията. Този член е достатъчно правно основание за европейски законодателни мерки, които да укрепят солидарността и да подпомогнат справедливото разпределяне на отговорностите;
- отбелязва, че сегашното положение показва необходимостта от практическа солидарност между ЕС и държавите членки в рамките на политиката за убежището и изразява убеждението, че постигането на общо високо равнище на защита за всички лица, търсещи или ползващи се с международна закрила, е възможно само при наличието на механизми, отчитайки големите различия както в броя граждани на трети страни, които държавите членки приемат на територията си, така и по отношение на икономическите, техническите и другите средства за управление на миграционните потоци;
- подчертава местното и регионалното измерение на солидарността и разпределянето на отговорностите в рамките на политиката за убежището; отбелязва, че местните власти играят сериозна роля за информиране на местните общности и могат да допринесат за повишаване на осведомеността по въпросите на убежището и международната закрила – нещо, което оказва голямо влияние върху условията на приемане и одобренето на местните общности.

<b>Докладчик</b>	г-н Theodoros GKOTSOPOULOS (EL/ПЕС), общински съветник от Палини, област Атика
<b>Отправен документ</b>	Съобщение на Комисията относно засилената солидарност в рамките на ЕС в областта на убежището – Програма на ЕС за по-добро споделяне на отговорност и повече взаимно доверие  COM(2011) 835 final

## I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

### КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

#### Общи бележки

1. отбелязва, че смесените миграционни потоци са реален проблем за всички държави членки на ЕС и са сред най-актуалните теми, особено вследствие на политическите промени в страните от Северна Африка и Близкия изток, но и в резултат на цялостната политическа ситуация в региони като Афганистан и Пакистан, Ирак и Иран, които предизвикват ново придвижване на население към Европа. Смесените миграционни потоци оказват неравномерен натиск върху външните граници и съответно върху системите на някои държави членки за предоставяне на убежище, допринасяйки за възникването на хуманитарни предизвикателства;

2. подчертава, че изключително тежката икономическа криза, особено в средиземноморските държави членки на ЕС, които приемат непропорционално голям брой търсещи убежище лица, и произтичащата от това невъзможност на тези страни да се справят с проблема с необходимата ефективност, се отразяват негативно на усилията за справяне със ситуацията и влошават и без това тежките условия;

3. счита, че като цяло се налага необходимостта от разработване на реална обща европейска политика за имиграцията и убежището съгласно насоките на Стокхолмската програма. Тя би следвало да се основава на интегриран подход, базиран, от една страна, на ефективно управление на легалната имиграция, и от друга – на борба с нелегалната имиграция, но преди всичко на укрепване на структурите на убежището;

4. отбелязва основното значение на убежището като едно от правата на човека и същевременно като културно достижение, утвърдено с международни правни текстове като Женевската конвенция, Хартата на основните права на ЕС, Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и законодателствата на всички държави членки без изключение. Крайъгълен камък на системата за предоставяне на убежище е принципът за забрана на връщането (non-refoulement);

5. изтъква, че с правото на убежище са тясно свързани права, които го допълват, а именно правото на достойнство, забраната на изтезанията и нехуманното отношение, защитата в случай на

експулсиране, принудително отвеждане или екстрадиране и правото на ефективна правна защита и на справедлив съдебен процес, както и правото на събиране на семейството;

6. признава постигнатия напредък в изготвянето на общата европейска система за убежище (ОЕСУ), но счита за целесъобразно отново да насърчи завършването на Стокхолмската програма до края на 2012 г. и да призове държавите членки, Съвета и Европейския парламент да демонстрират необходимата политическа воля за приключване на преговорите по преразглеждането на директивите за условията на приемане и процедурите за предоставяне на убежище, както и на Регламента от Дъблин и Регламента относно системата „Евродак“;

7. подчертава, че мисията на ОЕСУ се състои в това, да осигурява реална защита на правата на лицата, които се нуждаят от международна закрила, а не само да гарантира сигурността в тесния смисъл на думата и да защитава националния суверенитет;

8. изтъква, че за да бъде наистина обща, системата за предоставяне на убежище следва да се основава на еднакви права и процедури на цялата територия на ЕС, за да се избегне риск от големи различия при разглеждането на еднотипни случаи; с оглед на това подкрепя усилията за изменение на действащото законодателство с цел да бъдат прилагани общи правила, а не минимални изисквания;

9. отбелязва неотдашните решения на съдилищата в Страсбург и Люксембург<sup>(1)</sup>, които повече от всичко останало показват: а) значителните недостатъци на действащия правен режим и особено на Регламента от Дъблин, и б) пропуските, които в сегашните условия на натиск пораждат големи рискове за защитата на правата на търсещите международна закрила лица и се дължат на различията в политическия, правния и практическия подход на отделните държави членки. Решенията подчертават необходимостта от изграждане на цялостна ОЕСУ и, в рамките на този процес, от укрепване на Регламента от Дъблин с разпоредби, които да търсят решение на причините за кризите и да спомагат за това, недостатъците на системите в държавите членки да не се отразяват негативно на функционирането на системата като цяло и на защитата на правата на човека;

<sup>(1)</sup> Дело M.S.S. срещу Гърция и Белгия – Решение на Европейския съюз по правата на човека (Страсбург) от 21 януари 2011 г. и Дело N. S. срещу Secretary of State for the Home Department и други – решение на Съда на Европейския съюз от 21 декември 2011 г. по съединени дела по преюдициални запитвания C-411/10 и C-493/10.

10. счита, че мащабът на явлението „имиграция“ налага значителни промени в политиката на ЕС за убежището, както и необходимост от прилагане на ефективни политики и методи за неговото управление;

11. припомня, в светлината на член 80 от ДФЕС, че като институционални понятия солидарността и справедливото разпределяне на отговорностите ръководят всички европейски политики в рамките на Европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие (ЕПССП), които се отнасят до движението на хора, тоест до управлението и преминаването на външните граници, убежището и международната закрила, както и имиграцията. Този член е достатъчно правно основание за европейски законодателни мерки, които да укрепят солидарността и да подпомогнат справедливото разпределяне на отговорностите;

12. признава, че солидарността е тясно свързана с отговорността и насърчава всички държави членки да спазват и изпълняват ангажиментите си на международно равнище и на равнище ЕС, като въведат ред в собствения си дом. Все пак подчертава, че тясното спазване на отговорностите не би трябвало да се превръща в правно или практическо условие за солидарността; в някои случаи практическата проява на солидарност може да е от ключово значение за реалното спазване на задълженията;

13. отбелязва, че сегашното положение показва необходимостта от практическа солидарност между ЕС и държавите членки в рамките на политиката за убежището в съответствие с член 80 от ДФЕС и изразява убеждението, че постигането на общо високо равнище на защита за всички лица, търсещи или ползващи се с международна закрила, е възможно само при наличието на механизми, отчитащи големите различия както в броя граждани на трети страни, които държавите членки приемат на територията си (или като икономически имигранти, или като търсещи международна закрила лица), така и по отношение на икономическите, техническите и другите средства за управление на миграционните потоци;

14. подчертава, че в съобщението на Комисията се описва аналитично сегашната ситуация и се изброяват наличните инструменти за укрепване на солидарността; констатира обаче, че липсват предложения за нови позитивни мерки за укрепване на солидарността и улесняване на разпределянето на отговорностите;

15. приветства инициативата на Съвета за изготвяне на „обща референтна рамка за солидарност с държавите членки, чиито системи за предоставяне на убежище са подложени на особено голям натиск поради различни причини, включително заради смесените миграционни потоци“<sup>(2)</sup>;

16. отбелязва все пак, че позитивните мерки в подкрепа на солидарността и разпределянето на отговорностите биха подобрили спазването на правата на човека и биха утвърдили

понятията „справедливост“, „равноправие“, „разбирателство“ и „политическо участие“. Тези мерки следва да са в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност;

17. във връзка с това отбелязва, че съобщението на Европейската комисия не може да бъде изчерпателно разгледано от гледна точка на спазването на принципа на субсидиарност, тъй като в него се описва главно начинът, по който действащите мерки и законодателство на ЕС могат да допринесат за укрепване на солидарността. Доколкото обаче в текста се споменават евентуални бъдещи инициативи – например програми за преместване на лица с признат статут на бежанци и разпоредби за съвместно разглеждане на молбите за убежище – които се очаква да окажат въздействие върху въпроси, които продължават да бъдат тясно свързани със суверенитета на държавите членки (напр. разглеждането на молбите за убежище, приемането на търсещите убежище лица) и могат да имат по-обширни последици от политически, правен или икономически характер, отправя искане към Европейската комисия да обърне достатъчно внимание на изготвянето на подобни предложения;

18. отбелязва, че понятието „солидарност“ има и външно измерение, а именно солидарността между ЕС и другите региони по света, изправени пред хуманитарни кризи, които по данни на Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) приемат голямото мнозинство бежанци и търсещи международна закрила лица. С оглед на това е от първостепенно значение да се поддържа сътрудничество между държавите членки и трети страни в рамките на политиката за сътрудничество за развитие с цел създаване на по-добри икономически и социални условия и укрепване на мира. И все пак укрепването на системите за предоставяне на убежище в трети страни не трябва да се разглежда като начин да се избегне признаването на правото на международна закрила в ЕС или да се изнесат извън Европа процедурите за предоставяне на убежище, а само като инструмент за подобряване на икономическите и социалните условия в трети страни;

19. призовава компетентните органи и държавите членки на ЕС да насърчават по-ефективно съседните на ЕС страни да спазват ангажиментите, които са поели, както по силата на международното право, така и пред ЕС и неговите държави членки, и по-специално страните, които са сключили споразумения за реадмисия с ЕС;

#### **Ролята на местните и регионалните власти**

20. подчертава местното и регионалното измерение на солидарността и разпределянето на отговорностите в рамките на политиката за убежището. Органите на местното самоуправление, които са близо до външните граници на ЕС, имат водеща роля в прилагането на европейското законодателство в областта на убежището и ОЕСУ. Същото важи и за общинските власти на големите градски центрове, към които се наблюдава постоянно нарастващ поток от бежанци и търсещи убежище лица. Органите на местното самоуправление поемат огромно количество работа по приемането на търсещите убежище лица, бежанците и лицата, ползващи се с международна закрила, и в някои държави членки носят отговорността за първия контакт с новопристигналите;

<sup>(2)</sup> 3151-во заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, Брюксел, 8 март 2012 г.

21. подчертава, че въпреки конкретната роля на местните и регионалните власти, до този момент понятията „солидарност“ и „разпределяне на отговорностите“ се отнасят само за държавите членки, но не и за местните или регионалните власти. Освен това при планиране на политиката и политическия диалог се отчита само икономическата тежест за държавите членки, без да се взимат под внимание последиците от приемането на граждани на трети страни за социалното сближаване на местно и регионално равнище, с които имат задачата да се справят главно местните и регионалните власти;

22. следователно възнамерява да формулира незабавно позиции и предложения, за да се гарантира, че органите на местното самоуправление ще могат да участват активно в системата за разпределяне на бежанците, както и във функционирането на механизмите за помощ, подкрепа и солидарност в полза на търсещите и имащите право на убежище лица, още повече, че някои държави членки вече приеха законодателни мерки, с които се признава подобен вид отговорност на регионалните правителства;

23. отбелязва, че местните власти играят сериозна роля за информиране на местните общности и, тъй като имат значителен опит в сътрудничеството с НПО и организациите на гражданското общество, могат да допринесат за повишаване на осведомеността по въпросите на убежището и международната закрила – нещо, което оказва голямо влияние върху условията на приемане и одобрението на местните общности;

#### **Подобряване на разпределянето на отговорностите и на управлението в областта на убежището**

24. подчертава необходимостта от основно преразглеждане на Регламента от Дъблин в рамките на предложението на Европейската комисия от 2008 г.<sup>(3)</sup> Досегашното прилагане единствено на критерия за първото влизане на територията на ЕС допринесе за нарастващия натиск върху системите за предоставяне на убежище на някои държави членки и превърна прилагането на Регламента от Дъблин в чисто географски въпрос, което не се вписва в духа на понятието „солидарност“. С оглед на това призовава Комисията, държавите членки, Съвета и Европейския парламент да разработят нова процедура за управление на кризи и да проучат позитивни мерки за солидарност, които да могат да смекчат досегашните отрицателни последици;

25. припомня, че в свое предходно становище<sup>(4)</sup> КР приветства предложението на Европейската комисия за временно преустановяване на прехвърлянето на търсещи международна закрила лица в рамките на преразгледания Регламент от Дъблин в случаите, когато една държава членка е в особено тежка ситуация, при която такова прехвърляне поражда риск от засилване на натиска върху нейния капацитет за приемане и нейната система или инфраструктура за предоставяне на убежище. Все пак разбира колко ще е трудно да се приеме и приложи подобна мярка и е съгласен с целесъобразността на

контрапредложението за създаване на механизъм за оценка и ранно предупреждение, който да обхваща цялостното функциониране на системите за предоставяне на убежище в държавите членки;

26. с оглед на гореизложените съображения счита за нужно да отбележи, че ефективността на предложения механизъм за оценка и ранно предупреждение ще зависи до голяма степен от наличието на достоверна и актуална информация, от добронамереното сътрудничество на държавите членки и от навременната реакция на ЕС при евентуално сигнализиране на пропуски или проблеми. И накрая отбелязва полезния принос, който могат да имат организации като Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ), ВКБООН, националните съвети за бежанците, други НПО и най-вече местните и регионалните власти;

27. счита, че предложението за разширяване на доброволното преместване на лица с признат статут на бежанци по примера на пилотната програма за Малта е положителна стъпка към укрепване на солидарността. Затова отправя искане към Европейската комисия и държавите членки да проучат възможността преместването да стане задължително при определени условия (напр. при искане от страна на заинтересованата държава членка, при наличие на предходно заключение в този смисъл в рамките на механизма за ранно предупреждение и на становище от ЕСПОУ, при съгласие на засегнатите лица). Призовава Европейската комисия и държавите членки да проучат сериозно и възможността за преместване на лицата, търсещи международна закрила, и във връзка с това отправя искане към Европейската комисия да преразгледа изготвеното правно, икономическо и техническо проучване<sup>(5)</sup>;

28. отбелязва, че съществуват практически и правни трудности по отношение на преместването, тъй като липсва система за взаимно признаване на решенията за предоставяне на международна закрила; по тази причина призовава Европейската комисия да обмисли прилагането на мерки, необходими за справяне с тази ситуация;

29. изразява съгласие с предложението на ВКБООН да бъде приета „формула“ за функционирането на системата за преместване, която ще отчита основно данни като БВП, площта на страната, природните и другите ресурси, населението, капацитета за приемане, местните и регионалните специфики, общия брой на пристигналите лица, търсещи убежище, ангажиментите за презаселване и т.н.<sup>(6)</sup>;

<sup>(3)</sup> COM(2008) 820 final.

<sup>(4)</sup> CdR 90/2009 fin – „Бъдещата обща европейска система за убежище II“.

<sup>(5)</sup> Проучване относно осъществимостта на въвеждането на механизъм за преместване на лицата, ползващи се с международна закрила, JLS/2009/EREX/PR/1005 – 70092056 ([http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/asylum/docs/final\\_report\\_relocation\\_of\\_refugees.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/final_report_relocation_of_refugees.pdf)).

<sup>(6)</sup> Предиизвикателства на смесената миграция, достъп до закрила и споделяне на отговорността в ЕС – неофициален документ на ВКБООН, (<http://www.unhcr.org/4a44dd756.html>).

30. приветства неотдавнашното решение на Европейския парламент, в резултат на което ще бъде завършена съвместната европейска програма за презаселване, която според Комитета ще допринесе за укрепване на външното измерение на солидарността. Междувременно призовава държавите членки да спазват ангажиментите, които са поели в рамките на програмите на ВКБООН;

31. оценява положително перспективата за съвместно разглеждане на молбите за убежище с участието на повече държави членки, ЕСПОУ и евентуално ВКБООН, със забележката, че в такъв случай трябва да се спазва принципът на отделно разглеждане на всяка молба за международна закрила. С оглед на това призовава Европейската комисия да изготви правно, икономическо и техническо проучване, което да представи на вниманието на КР;

32. изтъква значението на Директива 2001/55/ЕО на Съвета относно временната закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и относно справедливото разпределяне на тежестта между държавите членки като специфична и извънредна мярка на солидарност, която обаче не е прилагана до този момент. Затова счита за необходимо тя да бъде преразгледана, за да се даде възможност за по-лесно установяване на действителните случаи на масово навлизане на разселени лица въз основа на обективни и количествени критерии, като се проучи и възможността един или повече региони да могат да поискат прилагане на директивата;

33. приветства изменението на Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, с което се обхващат и лицата, ползващи се с международна закрила. На практика това ще даде възможност на лица с признат статут на бежанци, след петгодишен престой и при определени условия, да се установяват в държава членка, различна от тази, която първоначално им е предоставила международна закрила. Въпреки че строго погледнато тази възможност не е мярка за солидарност, тя би могла евентуално да допринесе за смекчаване на натиска и за по-добро интегриране на тези лица. С оглед на това Комитетът призовава държавите членки да транспонират бързо изменената Директива 2011/51/ЕС<sup>(7)</sup> в националните си правни рамки;

### Практическо сътрудничество

34. констатира, че практическото сътрудничество е основен стълб на ОЕСУ и приветства значителния принос на агенциите на ЕС – на първо място ЕСПОУ, но също и Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (FRONTEX), която спомага за справяне с някои извънредни ситуации, като тези в Малта и Гърция. Отбелязва обаче, че дейността на тези специализирани агенции трябва задължително да бъде придружена от гаранции за защита на правата на търсещите международна закрила лица;

35. по-специално трябва да се избягват практики, които правят невъзможно упражняването на правото да се подава молба за убежище. С оглед на това, КР отправя искане към FRONTEX да обърне повече внимание на спазването на правата на човека при изпълнение на възложените ѝ задължения за защита на външните граници на ЕС. КР оценява като първа положителна стъпка в тази посока неотдавнашното изменение на регламента за създаване на FRONTEX, който задължава агенцията да изготви стратегия за основните права, създаде консултативен форум и открие пост за служител, отговарящ за правата на човека<sup>(8)</sup>. В този контекст признава ролята, която може да играе Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA), която в миналото се занимаваше с положението на правата на човека по външните граници на ЕС<sup>(9)</sup>; насърчава FRA да разшири проучванията си в тази област и да предостави консултации и ноу-хау на FRONTEX и ЕСПОУ;

36. подчертава необходимостта от засилване на оперативните способности на ЕСПОУ с цел повишаване на нейната ефективност при оказване на подкрепа на местните и регионалните власти посредством предоставянето на незабавна помощ, опит и техническо ноу-хау, и призовава за по-активно участие на местните и регионалните власти в консултативния форум на ЕСПОУ; приветства предложението на Европейската комисия да направи оценка на въздействието на ЕСПОУ през 2013 г. и заявява интереса си да участва в този процес;

37. счита, че образованието е от особено значение като по-специфична мярка за практическо сътрудничество от страна на ЕСПОУ и изтъква възможността за по-голямо практическо хармонизиране, която предлага завършването и пълното прилагане на европейската програма за убежището (европейски учебен план в областта на убежището). Във връзка с това предлага ЕСПОУ да разработи образователни програми, които да са полезни за служителите на местната и регионалната администрация, които участват в процеса на приемане на търсещи международна закрила лица;

### Икономическа и финансова солидарност

38. признава, че ЕС е създал редица полезни инструменти, които позволяват на държавите членки да прилагат по-добре европейската политика за убежището, на първо място Европейския бежански фонд;

39. дава положителна оценка на предложеното опростяване на структурата на механизмите на ЕС за финансиране на мерките в областта на убежището и имиграцията чрез създаването на общ фонд „Убежище и миграция“, който ще разполага с общата сума от 3,87 милиарда евро за цялостно управление на миграционните потоци и ще обхваща различни аспекти на общата европейска политика за имиграцията и убежището през периода 2014–2020 г. Изразява желание този процес да бъде съпроводен от паралелно рационализиране на процедурите;

<sup>(8)</sup> Регламент (ЕС) № 1168/2011, ОВ L 304/1, 22.11.2011 г., стр. 1.

<sup>(9)</sup> Доклад „Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner“ („Справяне с неотложния проблем с основните права – Положението на лицата, преминаващи нелегално гръцката сухопътна граница“).

<sup>(7)</sup> ОВ L 132, 19.5.2011 г., стр. 1.

40. подчертава необходимостта от отпускане на достатъчно средства за мерки за укрепване на солидарността. Тези мерки биха могли да включват подкрепа за усилията за подобряване на основните показатели на системата за предоставяне на убежище, когато това е необходимо, за предоставяне на конкретна помощ на държави членки и региони, подложени на особено силен натиск, както и за програмите за преместване или презаселване;

41. подчертава необходимостта отпуснатото финансиране в областта на убежището и международната закрила да отговаря на международните ангажменти на ЕС, така че да се осигури подходящ баланс на разходите за сигурност и управление на границите и същевременно – на разходите в области като условията на приемане на търсещите убежище лица, в които местните и регионалните власти могат да генерират очевидна добавена стойност;

42. призовава Европейската комисия и държавите членки да работят за пълно прилагане на принципа на партньорство, на който се основава функционирането на фондовете, така че да се осигури участието на всички заинтересовани страни на местно и регионално равнище както в планирането на приоритетите за финансиране, така и в оценката на осъществените инициативи. Прилагането на този принцип трябва да се вмести в рамката за изпълнение, посочена в глава IV от Предложението за регламент за определяне на общи разпоредби за фонд „Убежище и миграция“ [COM (2011) 752 final];

43. с оглед на това, призовава държавите членки да предприемат мерки, за да осигурят участието на представители на местните и регионалните власти на всяка държава членка в процеса на политически диалог за определяне на годишните финансови приоритети на фонда<sup>(10)</sup>.

Брюксел, 18 юли 2012 г.

*Председател*  
*на Комитета на регионите*  
Mercedes BRESSO

---

<sup>(10)</sup> Член 13 от Предложението за регламент за определяне на общи разпоредби за фонд „Убежище и миграция“, COM (2011) 752 final.