

Становище на Комитета на регионите относно „Бъдещата обща европейска система за убежище“

(2008/C 172/05)

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

- подчертава, че местните и регионални власти първи ще приложат европейското законодателство в областта на общата европейска система за убежище и счита че една обща система за убежище, която да предвижда солидарното и отговорно участие на всяка държава-членка, би улеснила работата на местните и регионални власти;
- препоръчва, при необходимост, на национално равнище да се създаде механизъм за консултации между централните, регионални и местни институции с цел да се постигне интегрирано многостепенно управление;
- препоръчва да се приеме европейски регламент, който да регулира следните аспекти: взаимно признаване на предоставяната закрила; процедурите, свързани с трансфера и с унифициран статут за бежанците и лицата, ползващи субсидиарна закрила;
- счита, че разширяването на обхвата на разпоредбите на Директива 2003/109/ЕО до лицата, ползващи се с определена форма на международна закрила, е мярка от съществено значение за премахването на всички възможни рискове от дискриминация, както и инструмент, който допълва общностния процес на хармонизиране в областта на политиката за предоставяне на убежище;
- препоръчва да се определят, с широкото участие на местните власти, общи насоки за предприемане на мерки, които да улесняват достъпа на търсещите убежище и на бежанците до социални и здравни услуги и до жилищно настаняване, като същевременно се разработят програми за участие в местните общности; да се определят точни и ясни стандарти за признаване на документите за завършено образование, професионалната преквалификация и удостоверяването на квалификациите, да се предвидят финансови средства за насърчаване заетостта на бежанците и/или за развитие на техните управленски умения;
- счита, че за успешното интегриране на бежанците е необходимо те да чувстват, че участват в живота на квартала, града, държавата, Европейския съюз, където живеят. Участието в политическия живот по места, като се започне от активното и пасивното изборително право на местните избори, има не само символично, но и много голямо практическо значение;
- препоръчва планиране на финансиране и тръжни процедури с оглед засилване на правомощията на националните и местните участници, като се наблегне по-специално на психологическата и социалната сфера, регулирането и управлението на ситуациите на уязвимост.

Докладчик: Г-н Savino Antonio SANTARELLA (IT/СЕН-EA), кмет на Candela

Отправни документи

Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище

COM(2007) 301 окончателен

Предложение за директива на Съвета относно изменение на Директива 2003/109/ЕО за разширяване на обхвата ѝ до лица, ползващи се с международна закрила

COM(2007) 298 окончателен

Политически препоръки

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

Ролята на местните и регионални власти

1. подчертава, че местните и регионални власти първи ще приложат европейското законодателство в областта на общата европейска система за убежище. На тяхна територия всеки ден пристигат смесени потоци от мигранти, част от които са търсещи убежище и често се налага те да оказват медицинска и психологическа помощ на лица, жертви на физическо и психическо насилие, включително и на изтезание. Този вид услуги, които обикновено не се предоставят от местните и регионални власти и техните служби, се нуждаят от значителна подкрепа за изграждане на подходящите умения и структури;

2. изтъква, че една обща система за убежище, която да предвижда солидарното и отговорно участие на всяка държава-членка, би улеснила работата на местните и регионални власти. В днешно време местните и регионални власти в определени страни са натоварени с непропорционално голяма отговорност, отчасти и поради факта, че липсва обща система за убежище;

3. обръща внимание върху факта, че при липса на проекти за прием и интеграция и за стабилна заетост дори и лицата, признати за търсещи убежище, могат да станат жертви на престъпността и експлоатацията, като това би довело до проблеми по отношение на сигурността и социалното сближаване. Чрез възможността да работят срещу заплащане докато трае процедурата по кандидатстване за убежище, рискът и вероятността да попаднат в мрежите на престъпността и експлоатацията могат да бъдат намалени;

4. препоръчва във всяка държава-членка да се изгради мрежа от местни органи на управление, които да предприемат мерки, насочени към социално сближаване, с цел съзнателно интегриране на бежанците чрез реализацията на проекти на местно равнище, насърчавани от самите местни органи. В държавите-членки, в които подобна мрежа от служби вече е изпробвана, дейността на териториалните комисии позволи да се съкрати срока за разглеждане на молбите за убежище и да се подобрят условията за живот на търсещите убежище, улеснявайки тяхната интеграция в приемните местни общности. Това се отрази благоприятно и на сигурността и качеството на живот;

5. ето защо препоръчва различните европейски, национални, регионални и местни ресурси да се допълват взаимно, оказвайки реална подкрепа на тези мрежи от служби във всяка държава-членка, с цел разрешаване на проблемите, свързани с интеграцията на търсещите убежище и на бежанците;

6. препоръчва, при необходимост, на национално равнище да се създаде механизъм за консултации между централните, регио-

нални и местни институции с цел да се постигне интегрирано многостепенно управление;

7. препоръчва участието в системата от мрежи да бъде на доброволен принцип и да се сключат партньорства с цел споделяне на решения и отговорности от различните публични или частни участници на местно равнище така, че да се позволи планирането на действия за прием и интеграция въз основа на съществуващия потенциал. Такива партньорства могат да допринесат за разширяването на познанията и оттам за съзнателното включване на участници, които до този момент не са били свързани с областта на убежището, или пък се колебаят да поемат отговорности в този сектор;

8. потвърждава, че този подход може да позволи на институциите, предприятията, синдикатите, асоциациите от третия сектор, професионалните училища и, разбира се, на местните и регионални власти, да намерят своето място в тази система така, че обществото като цяло да се запознае по-добре с проблемите на миграцията и всички участници да могат да играят своята роля. Това, разбира се, ще допринесе за смекчаване или за премахване на евентуални напрежения;

Законодателни инструменти

Разглеждане на молбите за убежище

9. счита, че при прилагането на процедурата за признаване на статут на международна закрила, Европейският съюз следва да отговори на две различни изисквания, които не трябва да бъдат противопоставяни:

— ефективна защита на лицата, търсещи убежище;

— контрол на външните граници;

10. предлага процедурите за идентифициране, приемане на територията и достъп до процедурата за убежище да бъдат хармонизирани на ниво ЕС;

11. изисква да бъдат предвидени и изпробвани общи процедури за идентифициране на мигрантите, които могат да бъдат прилагани в определени срокове, съпроводени от ясни и конкретни мерки, при зачитане на основните права на човека и човешкото достойнство;

12. счита, че е особено важно по отношение на процедурите за разглеждане на молбите за предоставяне на международна закрила да се определят общи инструменти, които могат да гарантират хармонизирана оценка в различните държави-членки, давайки възможност за оперативно прилагане на предвидените в европейските директиви разпоредби (по-специално в Директива 2005/85/ЕО);

13. предлага освен това да се организират редовно дейности за обучение, за повишаване на квалификацията и контрол, както и срещи, обмен и диалог между органите, натоварени с разглеждането на молбите за международна закрила;

14. препоръчва разработването на европейска програма за обучение и повишаване на квалификацията, предназначена за звената на граничната охрана или за граничната полиция;

15. препоръчва към граничните контролно-пропускателни пунктове (летищни, морски и сухоземни) и във входните пунктове да се предвиди създаване и подкрепа на служби за подпомагане и насочване за граждани на трети страни, които търсят международна закрила;

Условия за прием на търсещите убежище

16. счита, че по отношение на задържането на търсещите убежище, е добре да се заяви отново, че те могат да бъдат задържани единствено с цел да бъде разгледана тяхната молба. Ако е необходимо, ограничаването на свободното движение трябва да се сведе до времето, необходимо за процедурите по идентифициране, които следва да бъдат хармонизирани впоследствие;

17. призовава Европейския съюз да изработи харта, която да урежда положението на лицата, които търсят международна закрила и чието свободно движение е ограничено;

18. счита, че вторичните движения в Европейския съюз се обуславят главно от различната икономическа ситуация в държавите-членки и съответното преобладаващо отношение към кандидатите за убежище;

19. ето защо счита, че е необходимо да се направи проучване, което да обедини придобития през последните години във всички държави-членки опит, най-вече в областта на професионалното и социално интегриране и жилищното настаняване;

20. възнамерява да добави към настоящото становище приложение, което съдържа най-добрите практики в тези области, осъществени в сътрудничество с европейските местни и регионални власти;

21. препоръчва, във връзка с предоставяните от местните и регионални власти услуги, да се премине от понятието „материално подпомагане“ към „интегрирано подпомагане“ (което обхваща услугите за подпомагане и насочване на лицата и първите стъпки към социално-икономическо интегриране);

Предоставяне на закрила

22. припомня, че понятието „международна закрила“ е все още тясно свързано с точната дефиниция на термина „бежанец“, по смисъла на чл. 1 на Женевската конвенция, въпреки че от 1951 г. насам международният контекст коренно се промени, а с него и профилът на онези, които търсят закрила и бягат все по-малко от лично преследване, отколкото от ситуации на широко разпространено насилие и въоръжени конфликти. От друга страна, условията на живот и на средата играят все по-голяма роля в това отношение;

23. констатира, че в така очертанния контекст, безрезервно следва да бъдат одобрени разпоредбите на Директива

2004/83/ЕО, доколкото те описват и хармонизират субсидиарната закрила, която трябва да се предостави на лицата, които не могат да бъдат разглеждани като бежанци по смисъла на Женевската конвенция. Тази закрила трябва да бъде разглеждана като допълнителна към статута на бежанец, а не като второстепенна, по-низша или от втора категория;

24. оценява усилията, направени от Европейската комисия за описване на необходимите за предоставяне на субсидиарна закрила условия, описание, което допълва и разширява разпоредбите на Женевската конвенция;

25. подчертава, че с този прочит на разпоредбите на Общността се дава възможност да се очертаят две форми на международна закрила (бежанци и ползващи се със субсидиарна закрила), с които се увеличава броят на лицата, които могат да поискат закрила;

26. настоява двата вида международна закрила, предоставени от една държава-членка, да са предмет на взаимно признаване от всички други държави-членки на Европейския съюз;

27. препоръчва да се предвиди възможността за прехвърляне на отговорностите между държавите-членки, когато лицето, ползващо международна закрила, промени мястото си на пребиваване от една в друга държава-членка, като по този начин се гарантира свободното (включително пряко контролирано и наблюдавано) движение на територията на Европейския съюз;

28. счита, че е необходимо ЕС да приеме инструменти (нормативни и оперативни), които дават възможност за намеса, когато не е възможно да се прибегне до експулсиране от територията на Общността;

Трансверсални въпроси

Адекватен отговор в случаи на уязвимост

29. следователно счита, че уязвимостта трябва да бъде определена въз основа на конкретните обстоятелства, свързани с въпросното лице или на преживяното от него, с изключение на някои категории лица, които се нуждаят от специални мерки за прием и закрила (непълнолетни без придружител, жени, придружавани или следващи съпрузите и семействата си или бежанки, лица с физически и умствени увреждания) и че в процедурата и в практиката на взимане на решение следва съответно да се взима под внимание тяхната специфична ситуация (например зачитане на правото на личен и семеен живот или събиране на семейства);

30. привлича вниманието върху факта, че особено що се отнася до жертвите на изтезания, мерките за подпомагане и възстановяване могат да се окажат неподходящи:

— когато не са допълнени с конкретни действия, целящи гарантирането на приема, закрилата и социално-икономическото интегриране;

— когато се осъществяват изключително от специални структури без никакъв контакт с националните и местни социални служби, нито с други програми и услуги, предназначени за търсещите убежище и за бежанци;

31. затова препоръчва в процеса на изграждане на обща система за убежище да се предвиди широка и структурирана дискусия за очертаване на общи стандарти за определяне на различните случаи на уязвимост;

32. предлага в инструментите, които Европейският съюз ще изработи в подкрепа на работата на различните заинтересовани от системата за убежище страни (насоки, ръководства, обучителни програми и др.), да бъдат включени специфични аспекти и показатели, за да се улесни идентифицирането на конкретните случаи на лица в ситуация на уязвимост и по този начин и тяхното управление;

33. счита, че засилването на правомощията на местните социални служби е от решаващо значение за идентифицирането и подпомагането на отделните лица в ситуации на уязвимост. В този смисъл Комитетът препоръчва Европейският съюз да се намеси чрез отпускане на средства в подкрепа на конкретни програми за развиване на капацитета или чрез насърчаване на програми за обучение и за повишаване на квалификацията в държавите-членки;

Интеграция

34. подчертава, че интегрирането е процес, чиято основна цел е придобиването на истинска самостоятелност от страна на бежанците. Процесът на интегриране протича едновременно на няколко различни нива на интеграция (професионална, социална и по отношение на жилищното настаняване) и на различни етапи (опознаване на местната обстановка, достъп до услуги, участие);

35. счита, че е от съществено значение при вземането под внимание на неприятните преживявания, които вероятно са понесли мигрантите от второ поколение в различни страни на Европа в рамките на политиката за интегриране, бежанците (в конкретния случай) да не се разглеждат постоянно като „чужденци“ или „гости“ и изхождайки от принципа на признаване и зачитане на ценностите, и на действащото законодателство на държавата по местоназначението, да не се предвижда откъсване от културата на произход;

36. счита, че за успешното интегриране на бежанците е необходимо те да чувстват, че участват в живота на квартала, града, държавата, Европейския съюз, където живеят. Участието в политическия живот по места, като се започне от активното и пасивното избиращо право на местните избори, има не само символично, но и много голямо практическо значение;

37. счита, че развиването на това чувство за принадлежност се заражда в училищата и че програми за системен прием и интегриране на учениците и студентите бежанци могат да бъдат разработени системно във всички училищни и университетски системи на държавите-членки;

38. препоръчва:

— да се определят, с широкото участие на местните власти, общи насоки за предприемане на мерки, които да улесняват достъпа на търсещите убежище и на бежанците до социални и здравни услуги и до жилищно настаняване, като се разработят програми за участие в местната общност;

— да се определят точни и ясни стандарти за признаване на документите за завършено образование, професионалната преквалификация и удостоверяването на квалификацията;

— да се предвидят финансови средства за подкрепа на заетостта на бежанците и/или развиването на управленските умения, включително като се насърчава сътрудничеството в рамките на вече съществуващи икономически дейности по места;

Осъществяване — съпътстващи мерки

39. предлага да бъдат регламентирани общи процедури за идентифициране на граждани от трети страни, търсещи международна закрила;

40. предлага да се изработят структурирани програми за обучение/повишаване на квалификацията, насочени към граничната охрана и полицията, НПО, органите, натоварени с разглеждането на молбите за убежище, местните здравни и социални служби, местните администрации и ръководителите на националните институции;

41. препоръчва да се организират срещи и обмен, като например „пленарна“ европейска конференция по въпросите на убежището, регионални конференции и осъществяване на програма за обмен на служители, подобна на „Еразъм“, предназначена за служителите, работещи в областта на убежището;

42. препоръчва по-активна координация между държавите-членки по определени въпроси, свързани с правото на убежище;

43. препоръчва да се приеме европейски регламент, който да регулира следните аспекти: взаимно признаване на предоставяната закрила; процедурите, свързани с трансфера и с унифициран статут за бежанците и лицата, ползващи субсидиарна закрила;

44. счита, че е от съществено значение да бъдат разширени и развити механизми за консултации с различните участници и ключови партньори за осъществяването на обща система за убежище: национални институции, местни администрации, полицията и НПО;

45. препоръчва планиране на финансиране и тръжни процедури с оглед засилване на правомощията на националните и местните участници, като се наблегне по-специално на психологическата и социалната сфера, регулирането и управлението на ситуацията на уязвимост;

Солидарност и разпределение на тежестите

Финансова солидарност

46. приема със задоволство общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци 2007-2013 г.“, представена от Европейската комисия; тази многогодишна програма, която съдържа четири стълба и съответно финансиране, осигурява интегриран подход към различните проблеми, създавани от миграцията. Изразява особено задоволство от новата визия на Европейския фонд за бежанците (ЕФБ) 2008-2013 г. и на Фонда за завръщане на бежанците, които действително отговарят на изискванията на местните власти по отношение на търсещите убежище и бежанците;

47. счита, че хармонизирането на процедурните правила, правилата за прием, за интегриране и за участие в местните общности упражнява възпиращ ефект от първостепенно значение по отношение на вторичните движения на лицата, които търсят или се ползват от международна закрила на територията на Европейския съюз;

48. подчертава, че основната трудност, която трябва да се преодолее, за да се осъществи това хармонизиране, е създаването на ефективна европейска система за убежище, основен инструмент за постигане на пълно споделяне на отговорностите и на правомощията между всички държави-членки на Европейския съюз;

49. припомня, че за постигането на тази цел са необходими значителни икономически и човешки ресурси, както и време; то обаче е необходимо, за да се въведе модел за намеса, с помощта на който да бъдат разрешавани проблемите, възникващи при управлението на смесените миграционни потоци в целия Европейски съюз;

50. подчертава, че за осъществяването на горепосочените мерки и тяхната ефективност в държавите-членки е особено важно ресурсите, предназначени за европейските политики за предоставяне на убежище, да предвиждат дял, който да се управлява на ниво Общност и квотни дялове, управлявани от отделните държави-членки;

51. ето защо препоръчва държавите, в които броят на молбите за убежище се увеличава или запазва, както и граничните държави, да могат да ползват средства, пропорционални на дейностите, които трябва да извършват. Осъществяването на обща система за убежище ще изисква значителни икономически ресурси и особено през първите пет години ще трябва да се дерогира правилото, което изисква финансирането от страна на Общността да допълва финансирането от страна на отделните държави;

52. призовава в тази връзка да се предвиди разумно и добре организирано планиране на европейските финансови ресурси, въз основа на възможностите за финансиране, които да се използват за оперативни действия, особено що се отнася до обучение, обмен на персонал и участие на местните партньори в европейския процес на консултации;

53. препоръчва също така да бъдат предвидени подходящи ресурси, за да се подпомогнат новите държави-членки и онези, които имат по-малко опит в управлението на миграционните потоци, като се отпускат допълнителни средства, за да се компенсират евентуалните структурни недостатъци на национално ниво. В подобен контекст би било безпредметно да се предвиждат програми за повторно установяване в рамките на Европейския съюз;

Разширяване на приложното поле на Директива 2003/109/ЕО до лицата, ползващи международна закрила

54. горещо приветства предложението за директива на Съвета за изменение на Директива 2003/109/ЕО и разширяване на приложното ѝ поле до лицата с признат статут на лица, нуждаещи се от международна закрила (бежанци или лица, ползващи се със субсидиарна закрила);

55. счита, че разширяването на обхвата на разпоредбите на Директива 2003/109/ЕО до лицата, ползващи се с определена

форма на международна закрила, е мярка от съществено значение за премахването на всички възможни рискове от дискриминация, както и инструмент, който допълва общностния процес на хармонизиране в областта на политиката за предоставяне на убежище;

56. счита, че е от съществено значение да се предвиди, че лицето, ползващо международна закрила, може да получи статут на дълготрайно пребиваващ в държавата-членка, която е признала правото на закрила, и има право да пребивава в друга държава-членка;

57. подчертава, че предоставянето на определена форма на международна закрила трябва да бъде разглеждано като неотменим елемент на всяка оценка на последиците от евентуално прекратяване на статута на дълготрайно пребиваващ;

58. по тази причина приема положително мерките в предложението за директива, които поставят ударение върху спазването на принципа за неотблъскване (принцип, който забранява принудителното репатриране на лице към държава, в която неговият живот или свобода биха били изложени на опасност), както и върху пълното му и цялостно прилагане на практика съгласно общностното и международното законодателство. Следва обаче да се отхвърлят всякакви допълнителни ограничения по отношение на експулсирането и депортирането;

59. счита, че, също съгласно принципа за неотблъскване, е от съществено значение да се следи властите на втората държава-членка да бъдат напълно информирани за факта, че дълготрайно пребиваващо лице, което иска да пребивава на нейната територия, вече е получило международна закрила в друга държава-членка. Тази разпоредба е от основно значение за гарантиране на постоянна закрила в случай че е нужно удължаване на срока на международната закрила;

60. счита, че е необходимо, когато компетентните за признаването и отнемането на статута на международна закрила национални власти са различни от онези, които са компетентни за признаването и отнемането на статута на дълготрайно пребиваващ, трябва непременно да се вземе надлежно под внимание „предишната ситуация по отношение на закрилата“;

61. приема със задоволство разпоредбите, с които се цели гарантиране на пълно и цялостно прилагане на условията, предвидени за упражняване на правото на пребиваване във втора държава-членка също и за лица, ползващи се с международна закрила със статут на дълготрайно пребиваващи;

62. препоръчва да се приеме на ниво Общност единна хармонизирана уредба, която разрешава на бежанците и на лицата, ползващи се със субсидиарна закрила, да пребивават във втора държава-членка (по професионални или семейни съображения) и най-вече прехвърляне на отговорността по отношение на предоставяната международна закрила от една държава-членка на друга.

Брюксел, 9 април 2008 г.

Председател
на Комитета на регионите
Luc VAN DEN BRANDE