

Становище на Европейския комитет на регионите — Фонд „Убежище и миграция“

(2018/C 461/13)

Главен докладчик: Peter BOSSMAN (SL/ПЕС), кмет на община Пиран**Отправен документ:** Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“

COM(2018) 471 final

I. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ

Изменение 1

COM(2018) 471 final, Съображение 42

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>С цел да се укрепи капацитетът на Съюза за незабавен отговор на непредвиден или несъразмерно голям миграционен натиск в една или повече държави членки, характеризиращ се с голям и несъразмерен приток на граждани на трети държави, който създава сериозни и неотложни проблеми за съоръженията за приемане и местата за задържане, за системите и процедурите в областта на убежището и управлението на миграцията, и на силен миграционен натиск в трети държави поради политически събития или конфликти, следва да бъде възможно предоставянето на спешно подпомагане в съответствие с рамката, определена в настоящия регламент.</p>	<p>С цел да се укрепи капацитетът на Съюза за незабавен отговор на непредвиден или несъразмерно голям миграционен натиск в една или повече държави членки, характеризиращ се с голям и несъразмерен приток на граждани на трети държави, по-специално, когато става въпрос за уязвими лица, например непридружени ненавършили пълнолетие лица, който създава сериозни и неотложни проблеми за съоръженията за приемане и местата за задържане, за системите и процедурите в областта на убежището и управлението на миграцията, и на силен миграционен натиск в трети държави поради политически събития или конфликти, следва да бъде възможно предоставянето на спешно подпомагане и изграждането на инфраструктури в съответствие с рамката, определена в настоящия регламент.</p>

Изложение на мотивите

Необходимо е да се предвиди спешно финансиране, което да позволи намиране на решения за ситуациите на големи затруднения за държавите членки в резултат на пристигането на уязвими лица от трети държави, особено непридружени ненавършили пълнолетие лица, които се нуждаят от специфични действия.

Изменение 2

COM(2018) 471 final, член 3.2

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>В рамките на политическата цел, посочена в параграф 1, Фондът ще допринася за следните специфични цели:</p> <p>а) укрепване и развиване на всички аспекти на общата европейска система за убежище, включително нейното външно измерение;</p> <p>б) подкрепа за законната миграция към държавите членки, включително принос за интеграцията на гражданите на трети държави;</p> <p>в) принос за борбата с незаконната миграция и осигуряване на ефективност на връщането и обратното приемане в трети държави.</p>	<p>В рамките на политическата цел, посочена в параграф 1, Фондът ще допринася за следните специфични цели:</p> <p>а) укрепване и развиване на всички аспекти на общата европейска система за убежище, включително нейното външно измерение;</p> <p>б) подкрепа за законната миграция към държавите членки, включително принос за интеграцията на гражданите на трети държави, и установяване на законен и безопасен ред, по който тя да протича;</p> <p>в) принос за борбата с незаконната миграция и осигуряване на ефективност на връщането и обратното приемане в трети държави, гарантирайки спазването на правата на човека;</p> <p>г) засилване на солидарността и на поделянето на отговорностите между държавите членки, по-специално спрямо онези от тях, които са най-засегнати от потоците мигранти и търсещите убежище, включително чрез практическо сътрудничество.</p>

Изложение на мотивите

Тази конкретна цел е посочена в настоящия регламент за ФУМИ и би трябвало да бъде изрично заявена като такава в бъдещия регламент за фонд „Убежище и миграция“.

Изменение 3

COM(2018) 471 final, член 8

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Бюджет</p> <p>1. Финансовият пакет за изпълнението на Фонда за периода 2021—2027 г. е 10 415 000 000 EUR по текущи цени.</p> <p>2. Финансовите ресурси се използват, както следва:</p>	<p>Бюджет</p> <p>1. Финансовият пакет за изпълнението на Фонда за периода 2021—2027 г. е 16 188 000 000 EUR по текущи цени.</p> <p>2. Финансовите ресурси се използват, както следва:</p>

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>а) 6 249 000 000 EUR се отпускат за програмите, изпълнявани при споделено управление;</p> <p>б) 4 166 000 000 EUR се отпускат за тематичния механизъм.</p> <p>3. До 0,42 % от финансовия пакет се отпускат за техническа помощ по инициатива на Комисията, както е посочено в член 29 от Регламент (ЕС) xxx/xxx [Регламент за общоприложимите разпоредби].</p>	<p>а) 10 790 000 000 EUR се отпускат за програмите, изпълнявани при споделено управление;</p> <p>б) 5 398 000 000 EUR се отпускат за тематичния механизъм.</p> <p>3. До 0,42 % от финансовия пакет се отпускат за техническа помощ по инициатива на Комисията, както е посочено в член 29 от Регламент (ЕС) xxx/xxx [Регламент за общоприложимите разпоредби].</p>

Изложение на мотивите

Предложените увеличения в областта на миграцията и убежището отразяват увеличението от 2,4 пъти на заделените за контрол на външните граници средства, както и факта, че в настоящите предложения не се предвижда увеличение на бюджетните кредити за финансиране по ЕСФ+ на дългосрочна интеграция.

Изменение 4

COM(2018) 471 final, член 9.1

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>(...) Финансирането по линия на тематичния механизъм се използва за неговите компоненти:</p> <p>а) специфични действия;</p> <p>б) действия на Съюза;</p> <p>в) спешно подпомагане;</p> <p>г) презаселване;</p> <p>д) подпомагане на държавите членки, които допринасят за усилията за солидарност и отговорност;</p> <p>и</p> <p>е) Европейска мрежа за миграцията.</p> <p>(...)</p>	<p>(...) Финансирането по линия на тематичния механизъм се използва за неговите компоненти:</p> <p>а) специфични действия;</p> <p>б) действия на Съюза;</p> <p>в) спешно подпомагане;</p> <p>г) презаселване;</p> <p>д) подпомагане на държавите членки, които допринасят за усилията за солидарност и отговорност;</p> <p>и</p> <p>е) Европейска мрежа за миграцията;</p> <p>ж) Европейски мрежи за интеграция на местните и регионалните власти.</p> <p>(...)</p>

Изложение на мотивите

Местните и регионалните власти изпълняват основна роля по отношение на интеграцията на мигрантите, която е съществен елемент от политиките в областта на миграцията.

Изменение 5

COM(2018) 471 final, член 9.6

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
Тематичният механизъм по-специално подкрепя действия, попадащи в рамките на мярката за изпълнение по точка 2, буква б) от приложение II, които се изпълняват от местни и регионални органи или организации на гражданското общество.	Тематичният механизъм по-специално подкрепя действия, попадащи в рамките на мярката за изпълнение по точка 2, буква б) от приложение II, които се изпълняват от местни и регионални органи или организации на гражданското общество. За тази цел ще бъдат заделени поне 30 % от средствата на тематичния механизъм.

Изложение на мотивите

Местните и регионалните власти изпълняват основна роля по отношение на интеграцията на мигрантите, която е съществен елемент от политиките в областта на миграцията.

Изменение 6

COM(2018) 471 final, член 13.1

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<i>Всяка държава членка взема нужните мерки, така че приоритетите, към които е насочена нейната програма, да отговарят на приоритетите на Съюза и на предизвикателствата пред него в областта на управлението на миграцията, както и да съответстват напълно на приложените достижения на правото на Съюза и на договорените приоритети на Съюза. При определяне на приоритетите на програмите си държавите членки следат за това посочените в приложение II мерки за изпълнение да са адекватно застъпени.</i>	Всяка държава членка отделя най-малко 20 % от средствата в програмата си за специфичната цел, посочена в член 3, параграф 2, първа алинея, буква а), и най-малко 20 % за специфичната цел, посочена в член 3, параграф 2, първа алинея, буква б). Държавите членки могат да се отклоняват от тези минимални проценти само ако в националните програми бъде включена подробна обосновка защо отделянето на средства под това равнище не застрашава постигането на дадената цел. По отношение на специфичната цел, посочена в член 3, параграф 2, първа алинея, буква а), тези държави членки със структурни проблеми в областта на настаняването, инфраструктурата и услугите не определят равнище по-ниско от минималния процент, установен в настоящия регламент;

Изложение на мотивите

Фондът „Убежище и миграция“ следва да подкрепя устойчиви решения в областта на миграцията и да гарантира съгласуваност с приоритетите, одобрени от държавите членки на равнището на ЕС. Гарантирането на минимални бюджетни кредити за изграждането на функционираща система за убежище (член 2, параграф 2, буква а) и разработването на законни пътища за миграция и подкрепа за интеграцията (член 3, параграф 2, буква б) ще допринесе за изпълнението на целта на политиката на този фонд — ефективно управление на миграционните потоци.

Предложената формулировка съответства на тази в настоящия регламент за ФУМИ.

Изменение 7

COM(2018) 471 final, член 13.7

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>По-специално държавите членки изпълняват действията, отговарящи на условията за по-голям процент съфинансиране, изброени в приложение IV. В случай на непредвидени или нови обстоятелства или за да се осигури ефективното изпълнение на финансирането, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 32, за да изменя списъка с действията, отговарящи на условията за по-голям процент съфинансиране, изброени в приложение IV.</p>	<p>По-специално държавите членки изпълняват действията, отговарящи на условията за по-голям процент съфинансиране, изброени в приложение IV. Държавите членки, които не предприемат такива действия, добавят подробно разяснение в националните си програми относно това как ще гарантират, че това тяхно решение не застрашава постигането на специфичните цели на фонда „Убежище и миграция“. В случай на непредвидени или нови обстоятелства или за да се осигури ефективното изпълнение на финансирането, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 32, за да изменя списъка с действията, отговарящи на условията за по-голям процент съфинансиране, изброени в приложение IV.</p>

Изложение на мотивите

Същото, както за изменение 6.

Изменение 8

COM(2018) 471 final, член 21

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>1. Фондът подпомага Европейската мрежа за миграцията и предоставя финансовата помощ, необходима за нейните дейности и бъдещето ѝ развитие.</p> <p>2. Сумата, предоставена за Европейската мрежа за миграцията от годишните бюджетни кредити на Фонда, и работната програма, определяща приоритетите за дейностите ѝ, се приемат от Комисията, след одобрение от управителния съвет, в съответствие с член 4, параграф 5, буква а) от измененото Решение 2008/381/ЕО. Решението на Комисията представлява решение за финансиране съгласно член [110] от Финансовия регламент. За да гарантира своевременната наличност на средства, Комисията може да приеме работната програма за Европейската мрежа за миграцията в отделно решение за финансиране.</p> <p>3. Финансовата помощ, предоставяна за дейностите на Европейската мрежа за миграцията, се отпуска по целесъобразност под формата на безвъзмездни средства за националните звена за контакт, посочени в член 3 от Решение 2008/381/ЕО, и на обществени поръчки, в съответствие с Финансовия регламент.</p>	<p>1. Фондът подпомага Европейската мрежа за миграцията и предоставя финансовата помощ, необходима за нейните дейности и бъдещето ѝ развитие.</p> <p>2. Сумата, предоставена за Европейската мрежа за миграцията от годишните бюджетни кредити на Фонда, и работната програма, определяща приоритетите за дейностите ѝ, се приемат от Комисията, след одобрение от управителния съвет, в съответствие с член 4, параграф 5, буква а) от измененото Решение 2008/381/ЕО. Решението на Комисията представлява решение за финансиране съгласно член [110] от Финансовия регламент. За да гарантира своевременната наличност на средства, Комисията може да приеме работната програма за Европейската мрежа за миграцията в отделно решение за финансиране.</p> <p>3. Финансовата помощ, предоставяна за дейностите на Европейската мрежа за миграцията, се отпуска по целесъобразност под формата на безвъзмездни средства за националните звена за контакт, посочени в член 3 от Решение 2008/381/ЕО, и на обществени поръчки, в съответствие с Финансовия регламент.</p> <p>4. Фондът подпомага европейските мрежи за интеграция на местните и регионалните власти.</p>

Изложение на мотивите

Същото, както за изменение 4.

Изменение 9

COM(2018) 471 final, член 26.1

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Фондът предоставя финансова помощ за посрещане на неотложни и специфични нужди в случай на извънредна ситуация, произтичаща от един или повече от следните елементи:</p> <p>а) силен миграционен натиск в една или повече държави членки, характеризиращ се с голям и несъразмерен приток на граждани на трети държави, който създава сериозни и неотложни проблеми за съоръженията за приемане и местата за задържане, за системите и процедурите за убежище и управление на миграцията;</p> <p>б) прилагане на механизми за временна закрила по смисъла на Директива 2001/55/ЕО;</p> <p>в) силен миграционен натиск в трети държави, включително когато лицата, нуждаещи се от закрила, могат да бъдат блокирани вследствие на политически събития или конфликти, по-специално когато това може да окаже въздействие върху миграционните потоци към ЕС.</p>	<p>Фондът предоставя финансова помощ за посрещане на неотложни и специфични нужди, както и за изграждането на инфраструктури, в случай на извънредна ситуация, произтичаща от един или повече от следните елементи:</p> <p>а) силен миграционен натиск в една или повече държави членки, характеризиращ се с голям и несъразмерен приток на граждани на трети държави, по-специално когато става въпрос за уязвими лица, като например непридружени ненавършили пълнолетие лица, който създава сериозни и неотложни проблеми за съоръженията за приемане и местата за задържане, за системите и процедурите за убежище и управление на миграцията;</p> <p>б) прилагане на механизми за временна закрила по смисъла на Директива 2001/55/ЕО;</p> <p>в) силен миграционен натиск в трети държави, включително когато лицата, нуждаещи се от закрила, могат да бъдат блокирани вследствие на политически събития или конфликти, по-специално когато това може да окаже въздействие върху миграционните потоци към ЕС. Прилаганите в трети държави мерки съгласно настоящия член трябва да бъдат в съответствие с хуманитарната политика на Съюза, като по целесъобразност я допълват, и съблюдават основните права на човека и международните правни задължения.</p>

Изложение на мотивите

Гарантиране на съгласуваност с другите политики на ЕС и съблюдаване на основните права.

Изменение 10

COM(2018) 471 final, член 26.2

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Спешното подпомагане може да бъде под формата на безвъзмездни средства, предоставени пряко на децентрализираните агенции.</p>	<p>Спешното подпомагане може да бъде под формата на безвъзмездни средства, предоставени пряко на децентрализираните агенции и на местните и регионалните власти, подложени на силен миграционен натиск, и по-специално онези, които трябва да посрещат и интегрират непридружените ненавършили пълнолетие и мигранти.</p>

Изложение на мотивите

В много случаи МРВ носят отговорност за посрещането и интегрирането на непридружените ненавършили пълнолетие имигранти, често без да имат възможността да го сторят.

Изменение 11

COM(2018) 471 final, приложение I (Критерии за разпределянето на средства към програмите при споделено управление)

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>1. Наличните ресурси, посочени в член 11, се разпределят между държавите членки, както следва:</p> <p>Всяка държава членка получава от Фонда фиксирана сума в размер на 5 000 000 EUR само в началото на програмния период;</p> <p>б) Останалите ресурси, посочени в член 11, се разпределят въз основа на следните критерии:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 30 % за областта на убежището; — 30 % за областта на законната миграция и интеграцията; — 40 % за областта на борбата с незаконната миграция, включително връщането. 	<p>1. Наличните ресурси, посочени в член 11, се разпределят между държавите членки, както следва:</p> <p>Всяка държава членка получава от Фонда фиксирана сума в размер на 5 000 000 EUR само в началото на програмния период;</p> <p>б) Останалите ресурси, посочени в член 11, се разпределят въз основа на следните критерии:</p> <ul style="list-style-type: none"> — 33,3 % за областта на убежището; — 33,3 % за областта на законната миграция и интеграцията; — 33,3 % за областта на борбата с незаконната миграция, включително връщането.

Изложение на мотивите

За ефективното управление на миграционните потоци убежището, законната миграция и интеграцията са също толкова важни (ако не и по-важни), колкото и незаконната миграция/връщанията.

II. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ**ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ**

1. изразява съгласие, че в контекста на променящите се миграционни предизвикателства инвестирането в ефикасно и координирано управление на миграцията в ЕС в подкрепа на държавите членки и техните МРВ е от основно значение за осъществяване на целта на Съюза за създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Във връзка с това приветства по-голямото внимание и повечето средства за миграция в бюджета на ЕС, но изразява загриженост по отношение на едностранчивостта на тези увеличения, които са по-значителни за мерките за контрол на границите, отколкото за фонд „Убежище и миграция“. Предлага следователно увеличение на средствата за фонд „Убежище и миграция“, което да се равнява на увеличението за управлението на външните граници, т.е. увеличение от 2,4 пъти;
2. изтъква отново необходимостта от координиран от ЕС и държавите членки подход за създаване на обща политика в областта на убежището и миграцията въз основа на принципите на солидарност и справедливо разпределяне на отговорността;
3. приветства създаването на фонда „Убежище и миграция“ и на други нови или преразгледани инструменти (Фонд за интегрирано управление на границите, ЕСФ+, Европейски фонд за регионално развитие, Инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, ИПП III), насочени към финансов аспект на вътрешното и външното измерение на миграцията;
4. изразява съгласие, че е необходимо ефективно управление на външните граници на ЕС, но счита, че акцентирането предимно върху граничния контрол и в по-малка степен върху други съществени елементи на всеобхватната политика на ЕС в областта на миграцията, включително и реформирана система за убежище на ЕС, както и последователни и амбициозни политики за улесняване на законната миграция и подкрепа на интеграцията, решителни мерки за борба с трафика на хора и ефективни действия за справяне с първопричините за миграцията, не би било ефективно и не отразява основните ценности на ЕС;
5. настоява, че е много важно да се осигурят синергии, съгласуваност и ефективност между фонд „Убежище и миграция“ и други фондове и политики на ЕС, по-специално при защита на основните права и насърчаване на социалното сближаване, външната политика и политиката за развитие;

6. подчертава необходимостта от реформиране на общата европейска система за убежище с оглед на гарантирането на защитата на правата на търсещите закрила чрез ефективни процедури за предоставяне на убежище, избягване на вторичните движения и осигуряване на еднакви и подходящи условия за приемане и стандарти за предоставяне на международна закрила;
7. счита, че партньорствата и сътрудничеството с трети държави представляват съществен елемент от политиката на ЕС в областта на миграцията, както и за справяне с първопричините на миграцията, и поради това Фондът следва да предоставя финансови стимули за осъществяване на такова сътрудничество, включително и прилагането на рамката на ЕС за презаселване. Външното финансиране за развитие не следва обаче да се използва единствено за предотвратяване на миграцията;
8. отбелязва новия подход за разграничаване между мерките за интеграция в краткосрочен и дългосрочен план, като последната понастоящем се финансира от ЕСФ+. Подчертава, че финансовите разпоредби за ЕСФ+ трябва да отразяват изцяло тази нова задача. Изразява съжаление обаче, че от заглавието на фонда „Убежище и миграция“ е премахната думата „интеграция“, особено с оглед на това, че повечето мерки за интеграция в краткосрочен план са отговорност на местните и регионалните власти;
9. приветства факта, че новият фонд предоставя възможност за по-висок процент на съфинансиране (до 90 %), което може да помогне по-специално на МРВ, подложени на натиск, и най-вече на тези, през чиято територия преминава външна граница, но изразява съжаление, че многократните му призови за това МРВ да бъдат частично отговорни за управлението на фонда „Убежище и миграция“ не са получили отговор;
10. отбелязва, че фондът „Убежище и миграция“ ще се урежда за пръв път от Регламента за общоприложимите разпоредби. Това би трябвало да засили участието на МРВ във връзка с планирането и изпълнението на националните политики, но за тези положителни въздействия се изисква пълното прилагане на принципите на партньорство и на многостепенно управление;
11. подчертава, че Фондът следва да подкрепя държавите членки при разработването на съгласувани стратегии за всички аспекти на миграцията, обмена на информация и най-добри практики, както и сътрудничеството между различните администрации и равнища на управление и между държавите членки;
12. във връзка с това отбелязва, че по отношение на разпределянето на средства за държавите членки в предложението е предвидена схема за разпределение, която отразява техните нужди и натиска, на който са подложени, в три основни области: убежище (30 %), законна миграция и интеграция (30 %) и борба с незаконната миграция, включително връщане (40 %); счита обаче, че не са ясни причините за предложеното съотношение на трите части и поради това предлага те да бъдат уеднаквени;
13. признава, че ефективната политика на връщане представлява основен елемент от цялостния подход към миграцията и поради това Фондът би трябвало да подкрепя разработването на общи стандарти за връщания и съгласуваното им управление в пълно съответствие с правото на ЕС и международните права на човека и достойнството на засегнатите лица, в това число и мерки в трети държави за реинтеграцията на завърналите се лица;
14. във връзка с това призовава държавите членки да отдават предпочитание на доброволното връщане както в интерес на завърналите се лица, така и на властите на изпращащите и приемащите държави;
15. изразява съгласие, че Фондът следва да подпомага държавите членки при изпълнението на Директива 2009/52/ЕО за забрана на наемането на работа на незаконно пребиваващи граждани на трета държава и за санкции срещу работодателите, които нарушават тази забрана, и Директива 2011/36/ЕС относно предоставяне на помощ, подкрепа и закрила на жертвите на трафик на хора;
16. изразява съжаление, че държавите членки вече не са задължени да отделят най-малко 20 % от наличните средства за действия в областта на убежището и 20 % за интеграцията, което създава риск да се отдава приоритет на борбата с незаконната миграция спрямо другите действия; поради това призовава за повторно въвеждане на тези изисквания за минимален размер на отпускнатите и изразходваните средства;
17. счита, че децентрализираното сътрудничество може да изиграе важна роля за укрепването на доброто управление в държавите на произход и транзитно преминаване, което да доведе до намаляване на миграционните потоци. Действия като инициативата от Никозия за изграждане на капацитет в либийските общини показват до каква степен сътрудничеството между МРВ може да насърчи стабилността и просперитета в съседните страни;
18. отново припомня своята роля за улесняване на диалога и сътрудничеството с МРВ в държавите на произход и транзитно преминаване на мигранти, например чрез съществуващите органи и платформи (ARLEM, CORLEAP, съвместните консултативни комитети и работните групи), за да се постигнат целите на фонд „Убежище и миграция“;

19. изразява убеждението си, че държавите членки следва да бъдат насърчавани да използват част от разпределените за техните програми средства за финансирането на:

- мерки за интеграция, осъществявани от МРВ и гражданското общество;
- действия за разработване на ефективни алтернативи на задържането;
- програми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията и дейности, свързани с тях;
- мерки, насочени към уязвими кандидати за международна закрила със специални нужди във връзка с приема или процедурите — децата и по-специално непридружените деца;

20. приветства предложената рамка за спешно подпомагане, която ще позволи на държавите членки да се справят с предизвикателствата в резултат на голям и несъразмерен приток на граждани на трети държави, особено когато става въпрос за уязвими лица, например непридружените ненавършили пълнолетие лица; настоява, че при такива обстоятелства по-специално МРВ трябва да имат достъп до такова подпомагане;

21. счита, че предложеното законодателство има ясно изразена европейска добавена стойност и поради това предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

Брюксел, 9 октомври 2018 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Karl-Heinz LAMBERTZ
