



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по бюджети

2011/0366(COD)

17.9.2012

СТАНОВИЩЕ

на комисията по бюджети

на вниманието на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“
(COM(2011)0751 – C7-0443/2011 – 2011/0366(COD))

Докладчик по становище: Monika Hohlmeier

PA_Legam

КРАТКА ОБОСНОВКА

Фондът „Убежище и миграция“ в контекста на правната рамка за периода 2014-2020 г.

Настоящият регламент относно създаване на фонд „Убежище и миграция“ е част от четири законодателни предложения, които Комисията предлага с цел да откликне на управлението на миграционните потоци и заплахите за сигурността в пространството на свобода, сигурност и правосъдие за периода 2014 - 2020 г. Финансирането на тези дейности понастоящем се поема от редица отделни фондове, като например Европейския бежански фонд, Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни, Европейския фонд за връщане, специалната програма „Предотвратяване и борба с престъпността“ (ISEC), програмата „Предотвратяване, готовност и управление на последиците от тероризъм и други рискове, свързани със сигурността“ (CIPS) и Фонда за външните граници. Комисията предлага опростяване на структурата на програмите в областта на вътрешните работи посредством свеждане броя на фондовете до два:

- съществуващия фонд „Убежище и миграция“ и
- фонд „Вътрешна сигурност“.

По този начин Комисията се стреми към по-добро съобразяване на разходите на равнище ЕС със стратегическите цели на политика на Съюза. Новата структура на следващата Многогодишна финансова рамка също се разглежда като възможност за подобряване и опростяване на начините за предоставяне на финансиране в областта на вътрешните работи. Двата фонда ще функционират в колкото е възможно по-голяма степен с идентични механизми за постигане на резултати.

Бюджетът в областта на вътрешните работи

През юни 2011 г. Комисията представи предложенията относно Многогодишната финансова рамка, включващи общ бюджет за областта на вътрешните работи, възлизащ на 10,9 милиарда евро за периода 2014 - 2020 г.¹

Тази сума покрива разходите за финансови програми, а също и финансирането за широкомащабни информационни системи и за агенциите на ЕС, работещи в областта на вътрешните работи².

Бюджет в областта на вътрешните работи за периода 2014—2020 г.	милиона EUR (текущи цени)
Фонд „Убежище и миграция“ включително програма за презаселване и Европейска мрежа за миграцията	3,869
Фонд „Вътрешна сигурност“ включително нови широкомащабни информационни системи	4,648

¹ COM(2011) 500 окончателен, 29 юни 2011 г.

² източник: Съобщение на Европейската комисия "Изграждане на отворена и сигурна Европа: бюджетът в областта на вътрешните работи за периода 2014 – 2020 година" - COM(2011)0749

<i>Съществуващи широкомащабни информационни системи и агенция за информационни системи</i>	822
<i>Агенции (Европол, Frontex, EASO, CEPOL и ЕЦМНН)</i>	1,572
<i>Общо</i>	10,911

Фонд „Убежище и миграция“ ще бъде съсредоточен върху интегрираното управление на миграционните потоци, като обхваща различни аспекти на общата политика на ЕС в областта на убежището и имиграцията: действия, свързани с предоставянето на убежище, законната миграция и интеграцията на граждани на трети държави, както и операции по връщане.

Измененията

Методът на споделено управление все повече се счита за подходящ за всички области на политиката в сферата на вътрешните работи и вече се прилага и за областта на вътрешната сигурност, за която не се използваше по-рано. Следователно трябва да се гарантира, че изпълнението чрез споделено управление съответства на разпоредбите на Финансовия регламент. Затова докладчикът предлага някои изменения с цел укрепване на контрола върху изпълнението чрез споделено управление и привеждане на формулировките в съответствие с преразгледания Финансов регламент.

ИЗМЕНЕНИЯ

Комисията по бюджети приканва водещата комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи да включи в доклада си следните изменения:

Изменение 1

Проект на законодателна резолюция Параграф 1 а (нов)

Проект на законодателна резолюция

Изменение

1а. изтъква, че посоченият в законодателното предложение финансов пакет съставлява единствено указание до законодателния орган и че той не може да бъде определен, преди да бъде постигнато споразумение във връзка с предложението за регламент за установяване на многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г.;

Изменение 2

Проект на законодателна резолюция Параграф 1 б (нов)

Проект на законодателна резолюция

Изменение

1б. припомня своята резолюция от 8 юни 2011 г., озаглавена „Инвестиция за бъдещето: нова Многогодишна финансова рамка (МФР) за конкурентоспособна, устойчива и приобщаваща Европа“¹; отново заявява, че са необходими достатъчно допълнителни средства в следващата МФР, за да може Съюзът да постигне приоритетите на съществуващите си политики, като също така изпълни новите задачи, предвидени в Договора от Лисабон, както и да реагира на непредвидени събития; изтъква, че дори при увеличаване на средствата за следващата МФР с поне 5 % спрямо равнището от 2013 г., ще може да бъде направен само ограничен принос за постигането на договорените цели на Съюза и поетите от него ангажименти, както и на принципа за солидарност на Съюза; призовава Съвета, в случай че той не споделя този подход, да определи ясно кои от неговите политически приоритети или проекти би могло да бъдат изцяло спрени, въпреки доказаната си добавена стойност за Европа;

¹ Приети текстове, P7_TA(2011)0266.

Изменение 3

Проект на законодателна резолюция Параграф 1 в (нов)

Проект на законодателна резолюция

Изменение

1в. изтъква, че предвид вече идентифицираните и осъществени от Съюза задачи, Комисията следва да отрази в предложението тези приоритети на политиката по един предвидлив и подходящ начин;

Изменение 4

Проект на законодателна резолюция Параграф 1 г (нов)

Проект на законодателна резолюция

Изменение

1г. отново изтъква, че Договорът от Лисабон предвижда използването на делегирани актове единствено като незаконодателни актове с общо приложение по отношение на несъществени елементи от даден законодателен акт; ето защо поддържа критиката си по отношение на широката употреба на делегирани актове и настоява всички съществени елементи да бъдат включвани в съответния законодателен акт;

Изменение 5

Предложение за регламент Съображение 2 а (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(2а) В своята резолюция от 8 юни 2011 г. относно „Инвестиция за бъдещето: нова Многогодишна финансова рамка (МФР) за

конкурентоспособна, устойчива и приобщаваща Европа“¹ Европейският парламент подчерта необходимостта от интегриран подход към наболелите въпроси в областта на имиграцията и на убежището, както и към управлението на външните граници на Съюза, с достатъчно финансиране и инструменти за помощ при извънредни ситуации, в дух на зачитане на правата на човека и солидарност между всички държави членки, при зачитане на националните отговорности и с ясно определяне на задачите. Той отбелязва също така, че във връзка с това трябва надлежно да се вземат предвид увеличените предизвикателства пред FRONTEX, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището и фондовете за солидарност и управление на миграционните потоци.

¹ Приети текстове, P7_TA(2011)0266.

Обосновка

Параграф 107 от резолюцията от 8 юни 2011 г. „Инвестиция за бъдещето: нова многогодишна финансова рамка (МФР) за конкурентоспособна, устойчива и приобщаваща Европа“

Изменение 6

Предложение за регламент Съображение 2 б (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(2б) В своята резолюция от 8 юни 2011 г.¹ Европейският парламент подчерта също така необходимостта от повишаване на положителните ефекти от взаимодействието между различните фондове и програми и

изтъкна факта, че опростяването на управлението на фондовете и допускането на кръстосано финансиране дават възможност за разпределяне на повече средства за общи цели, приветства намерението на Комисията да намали общия брой на бюджетните инструменти в областта на вътрешните работи в двустълбова структура, а когато е възможно – под споделено управление и изрази своето убеждение, че този подход следва значително да допринесе за по-голямо опростяване, рационализиране, консолидиране и прозрачност на действащите фондове и програми. Той подчерта обаче, че е необходимо да се гарантира, че няма да се стигне до объркване на различните цели на политиките в областта на вътрешните работи.

¹ *Приети текстове, P7_TA(2011)0266.*

Обосновка

Параграф 109 от резолюцията от 8 юни 2011 г. „Инвестиция за бъдещето: нова многогодишна финансова рамка (МФР) за конкурентоспособна, устойчива и приобщаваща Европа“

Изменение 7

Предложение за регламент Съображение 16

Текст, предложен от Комисията

(16) Фондът следва да подпомага държавите-членки при изготвянето на стратегии за организиране на законната миграция, които укрепват капацитета им за разработване, изпълнение, наблюдение и оценяване като цяло на всички стратегии, политики и мерки в областта на имиграцията и

Изменение

(16) Фондът следва да подпомага държавите-членки при изготвянето на стратегии за организиране на законната миграция, които укрепват капацитета им за разработване, изпълнение, наблюдение и оценяване като цяло на всички стратегии, политики и мерки в областта на имиграцията и

интеграцията, които са в полза на гражданите на трети държави, включително на правните инструменти на Съюза. Фондът следва да подпомага също така обмена на информация, най-добрите практики и сътрудничеството между различните структури на администрацията, както и сътрудничеството с други държави-членки.

интеграцията, които са в полза на гражданите на трети държави, включително на правните инструменти на Съюза. Фондът следва да подпомага също така обмена на информация, най-добрите практики и сътрудничеството между различните структури на администрацията, както и сътрудничеството с други държави-членки. *Техническата помощ е от съществено значение, за да се даде възможност на държавите членки да подкрепят изпълнението на своите национални програми, да се подпомогнат бенефициентите при спазване на техните задължения и на правото на Съюза и на свой ред да се увеличи видимостта и достъпът до фондовете на ЕС.*

Изменение 8

Предложение за регламент Съображение 24

Текст, предложен от Комисията

(24) Фондът следва да бъде изпълняван при пълно спазване на правата и принципите, заложи в Хартата за основните права на Европейския съюз. По-специално, допустимите действия следва да отчитат специфичното положение на уязвимите лица, по-конкретно като се обръща особено внимание и се предприемат целенасочени действия по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни лица и другите малолетни и непълнолетни лица, изложени на риск.

Изменение

(24) Фондът следва да бъде изпълняван при пълно спазване на правата и принципите, заложи в Хартата за основните права на Европейския съюз **и Женевската конвенция от 28 юли 1951 г.** По-специално, допустимите действия следва да отчитат специфичното положение на уязвимите лица, като се обръща особено внимание и се предприемат целенасочени действия по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни лица и другите малолетни и непълнолетни лица, изложени на риск.

Изменение 9

Предложение за регламент Съображение 25

Текст, предложен от Комисията

(25) Мерките в или по отношение на трети държави, които се подпомагат чрез фонда, следва да се предприемат в синергия и при осигуряване на съгласуваност с други действия извън Съюза, които получават подкрепа чрез инструменти на Съюза за външна помощ, които могат да бъдат както географски, така и тематични. По-специално, при изпълнението на такива действия следва да се търси пълна съгласуваност с принципите и общите цели на външната дейност и външната политика на Съюза по отношение на съответната държава или регион. Те не трябва да имат за цел да подпомагат дейности, които са пряко насочени към развитие, и следва да допълват финансовата помощ, предоставяна по линия на инструментите за външна помощ, когато това е целесъобразно. Ще се гарантира също така съгласуваност с хуманитарната политика на Съюза, по-конкретно по отношение на прилагането на спешната помощ.

Изменение 10

Предложение за регламент Съображение 35 а (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(25) Мерките в или по отношение на трети държави, които се подпомагат чрез фонда, следва да се предприемат в синергия и при осигуряване на съгласуваност с други действия извън Съюза, които получават подкрепа чрез инструменти на Съюза за външна помощ, които могат да бъдат както географски, така и тематични. По-специално, при изпълнението на такива действия следва да се търси пълна съгласуваност с принципите и общите цели на външната дейност и външната политика на Съюза по отношение на съответната държава или регион. Те не трябва да имат за цел да подпомагат дейности, които са пряко насочени към развитие, и следва да допълват финансовата помощ, предоставяна по линия на инструментите за външна помощ, когато това е целесъобразно. Ще се гарантира също така съгласуваност с хуманитарната политика на Съюза, по-конкретно по отношение на прилагането на спешната помощ. ***Комисията, във взаимодействие с ЕСВД, следва да създаде ефективен механизъм, за да се гарантира тази съгласуваност.***

Изменение

(35а) Опростяването на структурите за финансиране следва, освен да осигурява гъвкавост, същевременно да поддържа равнище на предвидимост и надеждност и следва да се гарантира балансиран дял за всяка цел на фонда чрез националните програми. Ето защо следва да бъде разпределен

справедлив дял от финансовите ресурси по линия на фонд „Убежище и миграция“ в Многогодишната финансова рамка за периода 2014-2020 г., за да се осигури приемственост в подкрепа на целите на фонда за бежанците и фонда за интеграция от Финансовата рамка за периода 2007-2013 г.

Изменение 11

Предложение за регламент Съображение 41 а (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(41a) Когато Комисията изпълнява бюджета на Съюза посредством споделено управление, задачите по изпълнението следва да се делегират на държавите членки. Комисията и държавите членки следва да спазват принципите на добро финансово управление, прозрачност и недопускане на дискриминация и да осигуряват публичността на дейността на Съюза, когато управляват финансовите средства на Съюза. За тази цел Комисията и държавите членки следва да изпълняват своите съответни задължения за контрол и одит и поемат произтичащите от тях отговорности, посочени в настоящия регламент. В специфичните за отделните сектори правила следва да бъдат установени допълнителни разпоредби.

Изменение 12

Предложение за регламент Съображение 42 а (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(42а) Изразходването на финансови средства в тази област следва да бъде по-добре координирано с оглед осигуряването на допълняемост, повишена ефикасност и видимост, както и постигането на по-добро бюджетно взаимодействие.

Изменение 13

Предложение за регламент Съображение 42 б (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(42б) Необходимо е да се увеличи максимално въздействието на финансирането от ЕС чрез мобилизиране, обединяване и допълване на публични и частни финансови ресурси.

Изменение 14

Предложение за регламент Съображение 42 в (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(42в) Следва да се гарантират на най-голяма прозрачност, отчетност и демократичен контрол на иновативните финансови инструменти и механизми с участието на бюджета на ЕС.

Изменение 15

Предложение за регламент Съображение 42 г (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(42г) Подобряването на изпълнението и повишаването на качеството на разходите следва да представляват ръководни принципи за постигането на целите на фонда, като същевременно се гарантира най-добро използване на финансовите ресурси.

Изменение 16

Предложение за регламент Съображение 42 д (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(42д) Важно е да се гарантира доброто финансово управление на фонда и неговото прилагане по възможно най-ефективния и удобен за ползвателите начин, като същевременно се гарантира правна сигурност и достъпността на фонда за всички участници.

Изменение 17

Предложение за регламент Съображение 42 е (ново)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(42е) Комисията следва ежегодно да наблюдава прилагането на фонда с помощта на ключови индикатори за оценка на резултатите и въздействията. Тези индикатори, включващи съответни основни параметри, следва да предоставят минималната основа за оценка на

степенна, в която са постигнати целите на фонда.

Изменение 18

Предложение за регламент Член 2 – буква е) – подточка i)

Текст, предложен от Комисията

i) **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 прием и местата за задържане, за системите и за процедурите за предоставяне на убежище,**

Изменение

i) една или повече **държави членки, към които са отправени несъразмерен брой искания за убежище и има** голям приток на граждани на трети държави, който създава сериозни и неотложни проблеми за **техните технически и административни инфраструктурни съоръжения и инфраструктурни съоръжения** за прием и за системите за предоставяне на убежище,

Изменение 19

Предложение за регламент Член 3 – параграф 2 – буква б) – втора алинея

Текст, предложен от Комисията

Постигането на тази цел се измерва посредством показатели, сред които е нивото на повишено участие на граждани на трети държави в заетостта, образованието и демократичните процеси.

Изменение

Постигането на тази цел се измерва посредством **качествени и количествени** показатели, сред които е нивото на повишено участие на граждани на трети държави в заетостта, образованието и демократичните процеси.

Изменение 20

Предложение за регламент Член 3 – параграф 2 – буква г) – първа алинея

Текст, предложен от Комисията

г) засилване на солидарността и на разпределението на отговорностите

Изменение

г) засилване на солидарността и на разпределението на отговорностите

между държавите членки, по-специално по отношение на онези от тях, които са най-засегнати от потоците на миграцията и убежището;

между държавите членки, по-специално по отношение на онези от тях, които са най-засегнати от потоците на миграцията и убежището, **включително чрез сътрудничество в практически план**; .

Изменение 21

Предложение за регламент

Член 5 – параграф 1 – буква а а) (нова)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

аа) създаване и усъвършенстване на административни структури, системи и обучение на персонала, административните и съдебните органи, съдебна помощ, с оглед осигуряване на лесен, ефикасен и безпроблемен процес на уреждане на всички искания за убежище и миграция;

Изменение 22

Предложение за регламент

Член 5 – параграф 1 – буква а б) (нова)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

аб) изграждане, подобряване и поддръжка на инфраструктурата и услугите по настаняване;

Изменение 23

Предложение за регламент

Член 14 – параграф 1

Текст, предложен от Комисията

Изменение

1. **Общите средства** за изпълнението на настоящия регламент се **определят**

1. **Основният референтен финансов пакет, както е определен в точка [17] от Междуинституционалното**

на 3 869 млн. EUR.

споразумение от XX/201Z г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно сътрудничеството по бюджетните въпроси и доброто финансово управление, за изпълнението на настоящия регламент за периода 2014—2020 г. се определя на 3 869 милиона евро.

Изменение 24

Предложение за регламент Член 14 – параграф 2

Текст, предложен от Комисията

2. Годишните бюджетни кредити за фонда се отпускат от бюджетния орган *при спазване на финансовата* рамка.

Изменение

2. Годишните бюджетни кредити за фонда се отпускат от бюджетния орган, *без да се засягат разпоредбите на Регламента за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2014—2020 и Междунституционалното споразумение от xxx/201z г. между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно сътрудничеството по бюджетните въпроси и доброто финансово управление.*

Изменение 25

Предложение за регламент Член 14 – параграф 3 – уводна част

Текст, предложен от Комисията

3. *Общите средства се привеждат* в действие чрез следните способи:

Изменение

3. *Основният референтен финансов пакет се привежда* в действие чрез следните способи:

Изменение 26

Предложение за регламент Член 14 – параграф 4

Текст, предложен от Комисията

4. **Общите средства, налични** по линия на настоящия регламент, се **привеждат** в действие **при споделено** управление, **в съответствие с [член 55, параграф 1, буква б) от новия Финансов регламент]¹, с изключение** на действията на Съюза, посочени в член 21, на спешното подпомагане, посочено в член 22, Европейската мрежа за миграцията, посочена в член 23, и техническата помощ, посочена в член 24.

¹ **Преразглеждане на всеки три години на Финансовия регламент — предложение на Комисията COM(2010) 260.**

Изменение

4. **Основният референтен финансов пакет, наличен** по линия на настоящия регламент, се **привежда** в действие **чрез** **пряко** управление (**в частност** действията на Съюза, посочени в член 21, на спешното подпомагане, посочено в член 22, Европейската мрежа за миграцията, посочена в член 23, и техническата помощ, посочена в член 24), **или споделено управление, в съответствие с [член 55, параграф 1, буква б) от новия Финансов регламент]¹.**

¹ **Регламент относно финансовите правила, приложими за годишния бюджет на Съюза (COM(2010)815 окончателен от 22.12.2010 г.).**

Обосновка

Изпълнението на бюджета на ЕС чрез споделено управление следва да бъде изключение, а не правило.

Изменение 27

Предложение за регламент Член 14 – параграф 4 а (нов)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

4а. Комисията продължава да носи отговорност за изпълнението на бюджета на Съюза в съответствие с член 317 от ДФЕС и информира Европейския парламент и Съвета относно операциите, извършвани от лица, различни от държавите членки.

Изменение 28

Предложение за регламент
Член 14 – параграф 5 – уводна част

Текст, предложен от Комисията

5. Индикативно посочено **общите средства се използват** както следва:

Изменение

5. **Без да се засягат прерогативите на бюджетния орган**, индикативно посочено **основният референтен финансов пакет се използва** както следва:

Изменение 29

Предложение за регламент
Член 15 – параграф 1 – уводна част

Текст, предложен от Комисията

1. На държавите членки се отпускат индикативно **3 232 млн. EUR** както следва:

Изменение

1. **Без да се засягат прерогативите на бюджетния орган**, на държавите членки се отпускат индикативно **3 232 милиона евро** както следва:

Изменение 30

Предложение за регламент
Член 15 – параграф 2 а (нов)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

2а. Финансирането, отпуснато за постигане на целите, определени в член 3, параграф 2, се разпределя по справедлив, балансиран и прозрачен начин. Държавите членки гарантират, че всички действия, финансирани от фонда, са съвместими с достиженията на правото на Съюза в областта на убежището и имиграцията, дори те да не са обвързани от съответните мерки или подчинени на тяхното прилагане.

Изменение 31

**Предложение за регламент
Член 21 – параграф 3 а (нов)**

Текст, предложен от Комисията

Изменение

3а. Комисията гарантира честно и справедливо разпределение на средствата по отношение на всяка от целите, посочени в член 3, параграф 2.

Изменение 32

**Предложение за регламент
Член 22 – параграф 1**

Текст, предложен от Комисията

Изменение

1. Фондът предоставя финансова помощ за посрещане на неотложни и специфични нужди в случай на извънредна ситуация.

1. Фондът предоставя финансова помощ за посрещане на неотложни и специфични нужди в случай на извънредна ситуация, ***както е посочено в член 2, буква е).***

ПРОЦЕДУРА

Заглавие	Фонд „Убежище и миграция“
Позовавания	COM(2011)0751 – C7-0443/2011 – 2011/0366(COD)
Водеща комисия Дата на обявяване в заседание	LIBE 15.12.2011 г.
Становище, изказано от Дата на обявяване в заседание	BUDG 15.12.2011 г.
Докладчик по становище: Дата на назначаване	Monika Hohlmeier 15.2.2012 г.
Дата на приемане	6.9.2012 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 31 –: 2 0: 1
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Marta Andreasen, Richard Ashworth, Reimer Böge, Zuzana Brzobohatá, Jean-Luc Dehaene, Göran Färm, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazábal Rubial, Jens Geier, Ingeborg Gräßle, Lucas Hartong, Jutta Haug, Monika Hohlmeier, Sidonia Elżbieta Jędrzejewska, Anne E. Jensen, Sergej Kozlík, Jan Kozłowski, Alain Lamassoure, Giovanni La Via, George Lyon, Claudio Morganti, Jan Mulder, Juan Andrés Naranjo Escobar, Dominique Riquet, Derek Vaughan, Angelika Werthmann
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Burkhard Balz, Maria Da Graça Carvalho, Edit Herczog, Jürgen Klute, Constanze Angela Krehl, Peter Šťastný, Georgios Stavrakakis
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Luigi Berlinguer