# ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

*2004* *2009*

*Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи*

**2008/2305(INI)**

20.11.2008

# ПРОЕКТОДОКЛАД

относно план за действие в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия Европейски съюз
(2008/2305(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Giusto Catania

## СЪДЪРЖАНИЕ

**Страница**

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....3

## ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно план за действие в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в рамките на Европейския съюз**
**(2008/2305(INI))**

*Европейският парламент*,

– като взе предвид член 63, параграфи 1 и 2 от Договора за ЕО,

– като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, приета на 7 декември 2000 г.,

– като взе предвид Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г.,

– като взе предвид Регламент (ЕО) №: 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета държава,

– като взе предвид Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 г. за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище („Директива за приемането“),

– като взе предвид Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 г. относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки („Директива за процедурата“),

– като взе предвид Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила,

– като взе предвид доклада на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно приложението на Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 г., за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (COM(2007)0745),

– като взе предвид своята резолюция от 14 април 2005 г. относно Лампедуза[1],

– като взе предвид своята резолюция от 6 април 2006 г. относно положението с лагерите за бежанци в Малта[2],

– като взе предвид своята резолюция от 21 юни 2007 г. относно предоставянето на убежище: практическо сътрудничество, качество при вземането на решения в

[1] ОВ C 33 E, 9.2.2006 г, стр. 598.
[2] ОВ C 293 E, 2.12.2006 г, стр. 301.

общата европейска система за предоставяне на убежище[1],

– като взе предвид резолюцията на Европейския парламент от 2 септември 2008 г. относно оценката на Дъблинската система[2],

– като взе предвид докладите на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи за посещенията, осъществени в различни центрове за задържане с цел контрол на условията за приемане,

– като взе предвид съдебното решение на Европейския съд от 6 май 2008 г. по дело C-133/06, „Европейският парламент срещу Съвета на Европейския съюз”[3], относно жалбата за отмяна на Директива ЕО 2005/85 относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки, и по-специално отмяната на разпоредбите на директивата по процедурата за приемане и изменение на минималните общи списъци на сигурни страни,

– като взе предвид Европейския пакт за имиграцията и убежището, приет от Европейския съвет на 15 и 16 октомври 2008 г, чиято четвърта цел е „Да построим Европа на убежището”,

– като взе предвид член 45 от своя правилник,

– като взе предвид доклада на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи и становището на Комисията по развитие (A6-0000/2008),

А. като отчита, че законодателните инструменти от първата фаза на установяването на обща европейска система позволиха въвеждането на минимални общи стандарти, но не и на равни условия за достъп до закрила на цялата територия на Европейския съюз, поради което все още продължават да съществуват явления като вторични движения и многобройни искания за убежище,

Б. като счита, че „исторически ниският брой“ на молбите за убежище в повечето държави-членки, посочен от Комисията в нейния план за действие, се дължи на проблемите, свързани с достъпа до закрила, породени от борбата с нелегалната имиграция, слабия процент на признаване и предоставяне на статут, което в някои случаи обезсърчава потенциалните заявители, както и непълната информация, която им е предоставена при пристигането им на територията на Европейския съюз,

В. като отчита, че Дъблинската система може да доведе до непропорционално бреме върху отделни държави-членки, които са по-силно изложени на миграционните потоци единствено поради своето географско местоположение,

Г. като припомня, че в своя доклад за оценка на Директивата за приемането Комисията изтъква наличието на сериозни проблеми по отношение на нейното прилагане, особено в затворените центрове и транзитните зони — факт, който е бил констатиран на място от парламентарните делегации по време на техните

[1] ОВ C 146 E, 12.6.2008 г., стр. 364.
[2] Документи, приети на тази дата, P6_TA-PROV(2008)0385.
[3] ОВ C 158, 21.6.2008 г, стр. 3.

многобройни посещения,

***Общи съображения***

1. изказва съжаление, че срокът за реализиране на втората фаза от общата европейска система за убежище се очаква да се отложеи за 2012 г., а тя трябва да сложи край на нежелателните различия между отделните системи за предоставяне на убежище в държавите-членки;

2. изтъква, че хармонизирането на стандартите, което трябва да включва единна процедура и общ статут по отношение на предоставянето на убежище, следва да установи по-високо равнище на закрила на цялата територия на Европейския съюз, а не да се сведе до хармонизиране на минималните достижения, от което общата система на предоставяне на убежище би загубила своето преимущество;

3. припомня, че Европейският съюз следва да предвиди на своите външни граници механизми за идентификация на лицата, търсещи убежище, както и да гарантира достъп на своята територия единствено на лица, които имат право на международна закрила, в това число и посредством дейностите по контрол на външните граници на Общността;

4. призовава Агенцията Frontex да предостави точни данни за броя на лицата, които търсят убежище и са идентифицирани като такива с помощта на дейностите, осъществявани от Агенцията, както и за съдбата на лицата, чиито молби са били отхвърлени по време на тези действия;

***Подобряване на съществуващото законодателство***

5. приветства, че в горепосоченото съдебно решение C-133/06 от 6 май 2008 г., Европейският съд е отменил член 29, параграфи 1 и 2, както и член 36, параграф 3 от Директивата за процедурата, който се отнася до приемането или изменението на минимални общи списъци на сигурните страни, както и на общ списък на сигурни трети страни,

6. приветства положителния опит на отделни държави-членки в приемането на лица, търсещи убежище — още след представяне на тяхното искане за международна защита — в отворени структури с цел пълно интегриране с местната общност;

7. счита, че лицата, търсещи убежище, са уязвими и следва да се ползват от адаптирани условия на приемане; припомня, че една затворническа среда не може в никакъв случай да им даде възможност да превъзмогнат травмите, които са преживели както в своите собствени страни, така и по време на пътуването си към Европа;

8. изказва съжаление, че в много държави-членки задържането на лицата, търсещи убежище, е все още реален факт, който се дължи на тяхното незаконно влизане на съответната територия, и приветства намерението на Комисията да включи в Директивата за приемането процесуални гаранции по отношение на задържането;

9. счита, че е особено важно обхватът на приложение на новата директива за

условията да бъде изяснен, за да включи центровете за задържане, транзитните зони и процедурните действия на границите;

10. препоръчва въвеждането в директивата за приемането на официална система за идентификация на уязвими лица и по-специално на непълнолетни без придружители, възрастни зависими хора, лица с увреждания, бременни жени, самотни родители с деца, и лица, които са били подложени на насилие (мъчения, изнасилване, психологически, физически и сексуален тормоз);

11. счита, че е необходимо да бъде институционализирана една обща процедура за предоставяне на убежище, която да обхване всички молби за „международна защита“ (статут на бежанци, временна и субсидиарна закрила);

12. приветства намерението на Комисията да изясни условията за получаване на субсидиарна закрила и най-вече за това, че тя предлага преразглеждане на равнището на правата и преимуществата, които следва да бъдат предоставени на бенефициентите на този вид закрила;

13. смята, че е желателно да се обедини информацията за страните на произход, с която разполагат отделните държави-членки, и насърчава Комисията да активизира усилията си за създаване на обща банка данни в тази област;

14. смята, че при прегледа на Дъблинския регламент е целесъобразно да се предвиди механизъм за замразяване на трансферите към държави-членки, които не биха били в състояние да обработят по адекватен начин молбите за убежище поради ограничения си капацитет на приемане.

***Административни структури***

15. подкрепя решително създаването на Европейска служба за подкрепа, която следва да работи в тясно сътрудничество с Върховния комисариат на ООН за бежанците, както и с отделните НПО, специализирани по въпросите на убежището и бежанците;

16. смята, че една от задачите на Службата за подкрепа би трябвало да се състои в точния анализ на различията, съществуващи между отделните национални системи за предоставяне на убежище, с цел да се съдейства за тяхното подобряване;

17. насърчава Комисията да продължи усилията си за въвеждане на европейска обща програма за обучение по въпросите на убежището, като съзнава, че качеството на приетите решения е пряко свързано с подготовката и информираността на ръководните кадри на национално равнище; счита, че една консултация с организациите от гражданското общество, специализирани в тази област, по отношение на изготвянето на програмите за подготовка на кадри, ще бъде залог за ефективност по този въпрос;

***Интеграция на бенефициентите на международна закрила***

18. изказва съжаление, че правилата, установени от Дъблинската система за определяне

на държавата, компетентна за разглеждането на една молба за убежище, не отчитат в достатъчна степен желанията на лицата, търсещи убежище, и счита, че отделни критерии от семейно, културно и езиково естество би трябвало да бъдат взети под внимание в по-голяма степен при това определяне с цел насърчаване на интегрирането на лицата, поискали убежище;

19. счита, че първоначално средство за отчитане желанието на лицата, търсещи убежище, да видят своята молба, разглеждана в същата държава-членка, където са избрали да я депозират, е установяване на механизъм, който да даде възможност на държавите-членки да подпишат двустранни споразумения под контрола на Комисията за „отмяна“ на трансфера на еквивалентен брой лица, търсещи убежище, с тяхно съгласие и при пълно зачитане на техните права, особено по отношение на събирането на семейства;

20. насърчава Съвета да постигне споразумение за разширяване на обхвата на директивата за статута на дългосрочно пребиваващите, което да обхване бежанците и бенефициентите на субсидиарна закрила;

21. приветства намерението на Комисията да предложи изменение на Директивата за условията, с цел да предостави на лицата, търсещи убежище, по-лесен достъп до пазара на работна сила, съзнавайки, че тяхното включване в професионалния свят е основно условие за тяхната интеграция;

22. настоява за необходимостта от подобряване на достъпа на бенефициентите на субсидиарна закрила до икономическите и социалните права, отчитайки че това е основен фактор за тяхната интеграция;

***Механизми за солидарност***

23. счита, че една от целите на общата европейска система за убежище трябва да бъде въвеждане на ефективни инструменти за солидарност с цел подобряване на положението на страните, които са подложени на все по-голям наплив от лица, търсещи убежище, и на които е трудно да бъдат гарантирани адекватни условия на приемане, както и разглеждане на молбите за убежище в предписаните срокове и форми, или интегриране на лицата, получили статут на бежанци;

24. е на мнение, че солидарността не може да се сведе единствено до предоставяне на финансови средства и че е необходимо да се предвидят механизми за вътрешно доброволно повторно установяване, което би дало възможност на бенефициентите на международната закрила да бъдат приети от друга държава-членка, различна от тази, която им е предоставила право на тази закрила;

25. счита, че е необходимо да се обсъди възможността за разширяване обхвата на Директива 2001/55 относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица, така че да се даде възможност, по-конкретно, за временно приемане на специфични категории лица, изискващи международна закрила, дори когато не е налице масово навлизане;

26. насърчава създаването, под егидата на бъдещата Служба за подкрепа, на екипи от експерти по въпросите на убежището, които биха могли да подпомогнат държавите-

членки, подложени на внезапен и масивен приток на лица, търсещи убежище, с който не биха могли да се справят сами;

27. приветства намерението на Комисията да започне проучване с цел да се направи преглед на начините за подобряване на финансовата солидарност в рамките на Европейския съюз и очаква с интерес предложенията, които ще бъдат представени в тази насока;

***Сътрудничество с трети държави***

28. очаква обявената за 2008 г. оценка на Комисията за регионалните програми за закрила, съгласно Плана за действие, и изразява пожелание тя да се ангажира с по-добра координация на дейностите, осъществявани от различните служби в тази област, за да оптимизира тяхното взаимодействие и да отчете постигнатите резултати в тази насока;

29. признава значението на укрепването на капацитета за приемане на страните, които предоставят първоначално убежище, както и на създаването, в тясно сътрудничество с Върховния комисариат на ООН за бежанците, на програма за повторно установяване, определяща общи критерии и механизми за координация;

30. отбелязва с голям интерес идеята за въвеждане на „процедури за закрила при влизане“ и насърчава Комисията да обсъди конкретните условия и практическо отражение на този вид мерки;

31. очаква с интерес резултатите от проучването относно общо разглеждане на молбите за предоставяне на убежище извън територията на Европейската общност, инициатива, която Комисията възнамерява да осъществи през 2009 г., и възразява срещу всеки опит за прехвърляне на компетентността за приемане на лица, търсещи убежище, и за разглеждане на техните искания, на трети страни или на Върховния комисариат на ООН за бежанците;

o o

o

32. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, на Комисията, както и на Върховния комисариат на ООН за бежанците.