

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общ списък на ЕС на сигурните страни на произход за целите на Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, и за изменение на Директива 2013/32/ЕС“

[COM(2015) 452 final]

(2016/C 071/13)

Докладчик: г-н José Antonio MORENO DÍAZ

На 16 септември 2015 г. Европейският парламент и на 15 октомври 2015 г. Европейската комисия решиха, в съответствие с член 43, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на общ списък на ЕС на сигурните страни на произход за целите на Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, и за изменение на Директива 2013/32/ЕС“

[COM(2015) 452 final].

На 21 октомври Съветът на Европейския съюз също реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет по този въпрос.

Секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 12 ноември 2015 г.

На 512-ата си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 декември 2015 г. (заседание от 10 декември 2015 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 180 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

Заклучения

1. Комисията смята, че е целесъобразно, в съответствие с Директива 2013/32/ЕС⁽¹⁾, да се установи общ списък на сигурни страни на произход.
 - 1.1. В предложението за регламент също така се предлага под формата на приложение първоначален списък на трети страни, които да бъдат включени в общ за ЕС списък на сигурните страни на произход: Албания, Босна и Херцеговина, бившата югославска република Македония, Косово, Черна гора, Сърбия и Турция.
 - 1.2. ЕИСК счита, че трябва да се определят по-конкретни, надеждни и предоставящи гаранции специфични критерии за категоризиране на дадена страна като сигурна за целите, предвидени в Директива 2011/95/ЕС и по-специално в Приложение I към Директива 2013/32/ЕС.
 - 1.3. Във връзка с това, въпреки че оценява положително инициативата на Комисията, ЕИСК е на мнение, че изготвянето на конкретен списък на държави, считани за сигурни за горепосочените цели, може да се окаже прибрзано в настоящия момент.

2. Препоръки

- 2.1. ЕИСК счита предложението за положително и е на мнение, че е целесъобразно въз основа на общите критерии, посочени в Директива 2013/32/ЕС, да се установи общ списък на ЕС на сигурните страни на произход, който ще улесни всички държави членки при използването на процедурите, свързани с прилагането на понятието „сигурна страна на произход“, като по този начин ще се повиши цялостната ефективност на техните системи за предоставяне на убежище.
- 2.2. Във всички случаи с установяването на общ списък на ЕС се цели заличаването на част от настоящите различия между националните списъци на „сигурните“ страни на произход на държавите членки.

⁽¹⁾ ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 1.

2.3. Въпреки че държавите членки ще могат да приемат законодателни разпоредби, позволяващи определянето на национално равнище на трети страни, различни от посочените в общия списък на ЕС, като сигурни страни на произход, с установяването на такъв списък ще се гарантира, че понятието се прилага от всички държави членки по еднакъв начин по отношение на кандидатите, чиито страни на произход са в списъка.

2.4. Във всички случаи в член 2 от регламента трябва изрично да бъдат посочени специфичните и конкретни показатели и критерии, чрез които при преценката дали една държава да бъде включена в списъка на сигурните страни на произход да се оценява, между другото, актуализирана информация от източници като Европейския съд по правата на човека, ВКБООН, ЕСПОУ, Съвета на Европа и други правозащитни организации.

2.5. Решението за включване на дадена страна в общия списък трябва да бъде мотивирано и обосновано, основано на оценка на всички посочени в предходния параграф критерии, отчиташо всички причини за преследване и сериозни вреди, обуславящи предоставянето на международна закрила.

2.6. По отношение на изменението на списъка, следва да може да се разчита на по-гъвкав механизъм за изменение, който да позволява в разумен срок да се отразяват промени в обстоятелствата в страните, включени в списъка.

2.7. ЕИСК разбира необходимостта от мотивиране и обосноваване на всяко изменение на списъка, като при изменението се взема предвид експертното становище на ВКБООН, ЕСПОУ, Съвета на Европа и други организации за защита правата на човека.

2.8. ЕИСК счита също за необходимо да бъде създаден механизъм, чрез който признатите правозащитни организации, както и омбудсманите и икономическите и социални комитети да могат да инициират процедура за изменение на списъка.

2.9. ЕИСК предлага да се поиска мотивирана резолюция относно приложимостта на концепцията за сигурна страна на произход в конкретния случай, след индивидуална оценка в съответствие с предвиденото в Директива 2013/32/ЕС.

2.10. От друга страна, е необходимо да се увеличат процесуалните гаранции за ускорените процедури, като във всички случаи се гарантира индивидуално разглеждане на конкретния случай и приложимостта на концепцията за сигурна страна на произход.

2.11. ЕИСК счита, че в никакъв случай концепцията за сигурна страна на произход не бива да се прилага в случаи на незачитане на свободата на медиите или нарушаване на политическия плюрализъм, както и в страни, в които съществува преследване, основано на пол и/или сексуална ориентация или поради принадлежност към национално, етническо, културно или религиозно малцинство.

2.12. ЕИСК счита също така, че трябва да се подобрят механизмите за идентифициране на кандидати в уязвимо положение. В случай че тази идентификация бъде извършена след прилагането на ускорената процедура, незабавно следва да се приложи обикновената процедура.

2.13. И накрая, следва да се гарантират ефективни правни механизми за защита срещу отрицателни решения на основание, че страната на произход е сигурна, като обжалването спира изпълнението на решението, както е посочено в член 46, параграф 5 от Директива 2013/32/ЕС.

3. Контекст

3.1. Опитите на Европейския съюз — досега неуспешни — да премахне различията между системите за предоставяне на убежище на държавите членки не са новост. От 1999 г. насам Европейският съюз прие редица правни инструменти, насочени към създаване на обща европейска система за убежище (ОЕСУ), с цел да се хармонизира законодателството по отношение на процедурите за предоставяне на убежище, условията на приемане и други аспекти, свързани със системата за международна закрила.

3.2. Както посочи Европейският съвет в заключенията си от 15 октомври 2015 г. (EUCO 26/15), „[с]правянето с миграционната и бежанска криза е общо задължение, което изисква всеобхватна стратегия и решителни усилия във времето в дух на солидарност и отговорност“, заключвайки накрая, че „[и]зложените по-горе насоки представляват още една важна стъпка по посока на всеобхватната ни стратегия, която е съобразена с правото да се търси убежище, с основните права и с международните задължения. Съществуват обаче и други важни приоритетни действия, които се нуждаят от допълнително обсъждане в съответните форуми, в т.ч. предложенията на Комисията. Съществува и необходимост да се продължи обмислянето на цялостната миграционна политика и политика за предоставяне на убежище на ЕС.“

3.3. Директива 2013/32/ЕС позволява на държавите членки да прилагат изключения и ускорени процедури, по-специално ускорени процедури на границите или в транзитни зони, когато кандидатът е гражданин на държава, определена като сигурна по отношение на националното законодателство и която може да се счита за сигурна за кандидата по отношение на конкретните обстоятелства в неговия случай. Само някои държави членки са приели национални списъци на сигурни страни на произход.

3.4. Преработената директива относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (2013/32/ЕС от 26 юни 2013 г.). Тази директива има за цел да намали различията между националните процедури и да гарантира по-бързо вземане на решения за предоставяне на убежище при по-голяма равнопоставеност на повтарящи се молби за предоставяне на убежище или такива, в които не се представят нови елементи. Въпреки подобренията в новия текст, на държавите членки все още се оставя голяма свобода на преценка, което може да попречи на създаването на действително обща процедура.

4. Анализ

4.1. Концепцията за сигурна страна на произход има сериозни практически последици, като възможността към тези процедури да бъде приложена ускорената процедура (чл. 31, параграф 8, буква б) от Директива 2013/32/ЕС), произтичащото от това съкращаване на сроковете за вземане на решение по същество по молбата, трудностите при идентифицирането на кандидати в уязвимо положение в така съкратените срокове (чл. 24 от Директива 2013/32/ЕС) и, в крайна сметка, по-големите трудности при достъпа до международна закрила на граждани на тези страни, дължащи се на презумпцията, че молбата е неоснователна (чл. 32, параграф 2 от Директива 2013/32/ЕС).

4.2. Различното третиране на молбите за международна закрила в зависимост от националността може да се окаже в противоречие със забраната за дискриминационно третиране на бежанците според страната им на произход, заложена в чл. 3 от Женевската конвенция от 1951 г. за статута на бежанците. Поради всички тези елементи се препоръчва концепцията за сигурна страна да се използва рестриктивно.

4.3. Следва да се отбележи отново, че приемането на общ списък на сигурни страни на произход няма непременно да доведе до по-голяма хармонизация, тъй като позволява съществуването на този списък едновременно с националните списъци на всяка държава членка.

4.4. В предложението за регламент е включен списък на седем държави, съставен по показателите, използвани от Комисията за целите на нейното предложение: наличие на законодателна рамка за защита на правата на човека; ратификация на международните договори в областта на правата на човека; броят на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу страната; статут на страна кандидатка за присъединяване към ЕС; процент на удовлетворените молби за международна закрила от граждани на тези страни; включване на въпросната страна в националните списъци на сигурни страни на произход.

4.5. При все това тези показатели изглежда не отразяват по подходящ начин критериите, установени в Приложение I на Директивата за процедурата, тъй като не анализират например практическото прилагане на правото и ефективното зачитане на правата на човека или отсъствието на преследване или сериозни вреди по причини, които обуславят предоставянето на международна закрила:

4.5.1. Национална и международна законодателна рамка в областта на правата на човека: това несъмнено е минимално необходимо условие за включване на която и да било страна в списъка на сигурните страни на произход, но не е достатъчно, тъй като приложение I на Директива 2013/32/ЕС изисква оценка на практическото зачитане на правата на човека. Във всеки случай, самата Комисия изглежда не счита това минимално условие за подходящо, тъй като е включила в своето предложение за сигурни страни и страни, които — в някои случаи — не са ратифицирали основните международни договори в областта на правата на човека, като Косово.

4.5.2. Броят на осъдителните присъди на ЕСПЧ срещу въпросните страни за 2014 г. не отразява настоящото състояние на правата на човека в предложените страни. Мнозинството от осъдителните присъди, постановени през 2014 г., се отнасят за деяния, извършени доста години по-рано, което се дължи както на забавяне на ЕСПЧ, така и на необходимостта да се потърси защита от националните съдилища преди да се сезира ЕСПЧ.

Анализът на данните, който прави Комисията, може да доведе до объркване. Комисията прави връзка между осъдителните решения и общият брой на решенията на ЕСПЧ, касаещи съответната страна, без да прави разлика в колко от тези решения въпросът е бил разгледан по същество, тоест, във връзка със зачитането на правата на човека. Така например, в случая с Турция, от 2 899 дела в ЕСПЧ, които отчита Комисията, въпреки че не се посочва времевата рамка за тези дела, нито времето за тяхното решаване, на практика решения по същество са били постановени едва в 110 случая, като нарушение на Европейската конвенция за правата на човека е било намерено в 94 случая или 93 % ⁽²⁾. В случая с Босна и Херцеговина, през 2014 г. са били постановени 7 решения по същество, като в 5 случая е било намерено нарушение на правата на човека (71 %) ⁽³⁾. За Черна гора те са 100 % ⁽⁴⁾, за Сърбия — 88 % ⁽⁵⁾, за Македония — 66 % ⁽⁶⁾ и за Албания — 66 % ⁽⁷⁾.

Също така не се посочва кои права на човека са били нарушени, нито какво е съдържанието на осъдителните решения — информация, която е от основно значение за оценяването на наличието на преследване по причини, които обуславят предоставянето на международна закрила.

4.5.3. Статутът на държава — кандидатка за членство в Европейския съюз не предполага, че въпросната страна спазва критериите от Копенхаген, а само че е започнала процедура за гарантиране на тяхното спазване. Напротив, в докладите за напредка ⁽⁸⁾ на страните — кандидатки за членство в ЕС, включени в предложението за регламент, се посочват недостатъци в области като зачитането на правата на човека, правовата държава, корупцията, политическият контрол върху медиите или независимостта на съдебната система.

4.5.4. Процент на одобрените през 2014 г. молби за международна закрила в ЕС от кандидати от тези страни: извършеният от Комисията статистически анализ на данните за целия ЕС за 2014 г. може да се тълкува двусмислено. Анализът на процента на одобрените молби поотделно за всяка държава членка очертава една по-разнородна ситуация. Така например, процентът на одобрените молби на граждани на Косово през второто четиримесечие на 2015 г. е 18,9 % за целия ЕС, но с големи различия между страни като Италия (60 %) или Германия (0,4 %) ⁽⁹⁾.

4.5.5. Включването на страните в националните списъци на сигурни страни на произход: националните списъци на сигурни страни на произход също не са хомогенни, тъй като всяка държава членка прилага различни критерии, и поради тази причина не могат да бъдат използвани при изготвянето на общ списък.

4.6. Предложението на Комисията за включване на тези седем страни в списъка на сигурните страни на произход следва да бъде обвързано с други показатели, които позволяват адекватно и ефективно да се измерят степента на прилагане на правото и зачитането на правата на човека, като източници на информация, сметени за приложими от ЕСПЧ ⁽¹⁰⁾ в неговата съдебна практика, за да бъдат оценени положението в страната на произход и рискът в случай на връщане. В член 2, параграф 2 на предложението за регламент действително е предвидено използването на такива източници — по-конкретно „ЕСВД, ЕАСО, ВКБООН, Съвета на Европа и други значими международни организации“ — при преразглеждането на списъка, но не и при неговото съставяне.

4.7. Също така считаме, че е необходимо да се използват показатели, които отразяват положението на правата на човека във връзка с **ВСИЧКИ** основания, обуславящи предоставянето на международна закрила, като например зачитането на свободата на изразяване и свободата на медиите, зачитането на политическия плюрализъм, положението на общността на лесбийките, гейовете, бисексуалните, транссексуалните и интерсексуалните (LGBTI) или етническите, културните или религиозните малцинства.

⁽²⁾ Европейски съд по правата на човека, Национален профил — Турция, юли 2015 г. http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf.

⁽³⁾ Европейски съд по правата на човека, Национален профил — Босна и Херцеговина, юли 2015 г. http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf.

⁽⁴⁾ Европейски съд по правата на човека, Национален профил — Черна гора, юли 2015 г. http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Montenegro_ENG.pdf. Едно дело, гледано по същество, в което е намерено нарушение на правата на човека.

⁽⁵⁾ Европейски съд по правата на човека, Национален профил — Сърбия, юли 2015 г. http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf. В 16 от 18-те дела, гледани по същество, са намерени нарушения на Конвенцията.

⁽⁶⁾ Европейски съд по правата на човека, Национален профил — бивша югославска република Македония, юли 2015 г. http://www.echr.coe.int/Documents/CP_The_former_Yugoslav_Republic_of_Macedonia_ENG.pdf.

⁽⁷⁾ Европейски съд по правата на човека, Национален профил — Албания, юли 2015 г. http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Albania_ENG.pdf. От 150 дела, разгледани през 2014 г., решения по същество са били произнесени в 6, като в 4 от тях са били намерени нарушения на Европейската конвенция за правата на човека.

⁽⁸⁾ Достъпни на http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm

⁽⁹⁾ Евростат: *First Instance decision on applications by citizenship, age and sex* (Решения на първа инстанция по молбите, по гражданство, възраст и пол), тримесечни данни. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

⁽¹⁰⁾ Между другото, НА срещу Обединеното кралство, жалба № 25904/2007, 17 юли 2008 г.; Гафоров срещу Русия, 21 октомври 2010 г.

4.8. В член 2, параграф 2 от предложението за регламент се установява периодично преразглеждане на общия списък на сигурните страни на произход. Посочената в предложението за регламент процедура за неговото изменение е обикновената законодателна процедура (член 2, параграф 3 от предложението за регламент), като се създава и процедура за временно заличаване от списъка за период от една година, подлежащ на удължаване с още една година, в случай на внезапни промени в страната (член 3 от предложението за регламент).

4.9. Изглежда, че нито една от двете процедури — обикновената законодателна за съвместно вземане на решение и тази за временно заличаване по член 3 — не предлага бърз и гъвкав механизъм за отразяване на промени в ситуацията в страните на произход, включени в общия списък. За съжаление съществуват различни примери за бързо влошаване на политическата ситуация, демократичните гаранции и зачитането на правата на човека в различни страни, на които трудно би могло да се реагира чрез установените механизми. Освен това тези ситуации могат да продължат дълго, поради което заличаването от списъка за период от най-много две години е твърде кратко.

4.10. При тази оценка на внезапните промени в ситуацията в такава страна следва винаги да се взема предвид експертното становище на „ЕСВД, ЕАСО, ВКБООН, Съвета на Европа и други значими международни организации“, както е предвидено по отношение на изменението чрез обикновената законодателна процедура.

4.11. От друга страна, приемането на регламент изключва възможността лицата, търсещи убежище, да оспорят включването на сигурна страна в списъка пред националните власти — възможност, която е налице по отношение на националните списъци. Би било препоръчително да се включи възможност за изменение по искане на правозащитни организации или лица, търсещи убежище.

4.12. В член 31, параграф 8, буква б) от Директива 2013/32/ЕС се позволява на държавите членки да разглеждат по ускорена процедура молбите на граждани на сигурни страни на произход. Това ускорено разглеждане в никакъв случай не може да нарушава процедурните гаранции⁽¹¹⁾ поради кратките срокове. То също така не може да се изразява в неиндивидуална оценка на тези молби за международна закрила, което е забранено в член 10, параграф 3, буква а) от Директива 2013/32/ЕС.

4.13. Всъщност в член 36, параграф 1 от Директива 2013/32/ЕС се посочва, че една страна, определена като сигурна страна на произход, може да се счита за сигурна страна само за един конкретен кандидат, след индивидуално разглеждане на молбата. При това индивидуално разглеждане следва да бъде оценена приложимостта на концепцията за сигурна страна на произход в конкретния случай, посредством аргументирано решение, като доказателствената тежест пада върху държавата членка и решението подлежи на обжалване.

4.14. Като има предвид, че приемането на регламент предполага ограничаване на възможностите на търсещите убежище да оспорват включването на дадена страна на произход в списъка на сигурните страни на произход, следва да бъдат увеличени гаранциите за достъп до ефективна правна защита във всеки конкретен случай, със суспензивно действие по смисъла на член 46, параграф 5 от Директивата за процедурите.

4.15. Аналогично, следва да се гарантира идентифицирането на кандидати в особено уязвимо положение, към които според член 24, параграф 3 от Директива 2013/32/ЕС не може да се прилага ускорена процедура. В тези случаи следва да се предвиди задължение това идентифициране да се извършва преди вземането на решение за прилагане на ускорената процедура или, в случай че уязвимостта бъде установена по-късно, възможност за прекратяване на ускорената процедура и връщане към обикновената процедура.

Брюксел, 10 декември 2015 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ СЕС C-175/11 от 31 януари 2013 г. Параграфи 74-75.