

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст)

[COM(2016) 465 final]

и относно

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно стандартите за условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети държави или лицата без гражданство, за да може да им бъде предоставена международна закрила, за единен статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, и за съдържанието на предоставената закрила, и за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни

[COM(2016) 466 final]

и относно

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Докладчик: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Съдокладчик: **Cristian PÎRVULESCU**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 7.9.2016 г. Европейски парламент, 12.9.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	22.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването	211/2/5
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. Общи заключения и препоръки

1.1.1. ЕИСК счита, че е необходимо да се направи справедлива, ефективна и ефикасна реформа на общата европейска система за убежище (ОЕСУ), да се въведе истинска обща процедура, която да е надеждна, гъвкава и ефективна, и да се подобрят справедливите и законни начини за достъп до Европейския съюз въз основа на принципа на зачитане на правата на лицата, подложени на преследване.

1.1.2. Трябва също така да се има предвид, че член 2 от ДЕС постановява изрично, че Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, правовата държава и зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности следва да бъдат общи за всички държави членки в общество, чиито преобладаващи характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

1.1.3. Освен това член 78 от ДФЕС постановява, че ЕС ще разработи обща политика в областта на убежището: за тази цел следва да се предложи действително обща и задължителна за всички държави членки система, с цел да се хармонизира националното законодателство или, ако това не бъде постигнато, поне да се въведе обща система на взаимно признаване на решенията в областта на убежището между всички държави — членки ЕС. Това би направило възможно създаването на обща европейска система за убежище: в противен случай няма да могат да се избегнат т.нар. „вторични движения“, при които търсещи международна закрила лица се насочват към страните в ЕС, които предлагат най-добри условия.

1.1.4. Важно е да се подчертае, че общото население на ЕС-28 е близо 510 милиона души и че предложеното от ЕК през есента на 2015 г. преместване на приблизително 160 000 търсещи международна закрила лица възлиза на около 0,03 % от общото население на ЕС: други държави извън ЕС приеха милиони търсещи международна закрила лица.

1.1.5. При всички случаи ЕИСК приветства направените подобрения в системата, като например поясняването на правата и задълженията по отношение на достъпа до процедурата, замяната на понятието за уязвимост с понятието за специални потребности, както и ясните критерии за тяхното оценяване, въвеждането на по-големи гаранции за ненавършилите пълнолетие лица и разширяването на понятието за семейство.

1.1.6. ЕИСК изразява загриженост по повод на ограничаването на основните права, като например ограничаването на свободното движение, ограничаването на правото на ненавършилите пълнолетие лица на образование, прилагането на процедура за непридружените ненавършили пълнолетие лица на границата, евентуалната липса на индивидуален подход при анализирането на понятията за сигурна страна, ограничаването на гаранциите за последващите молби и ускорените процедури, автоматичното преразглеждане на статута на закрила и наказателния подход на ограниченията по отношение на условията на приемане.

1.1.7. ЕИСК препоръчва да се стандартизират статутите на закрила, да се премахнат разликите между статута на бежанец и статута на субсидиарна закрила що се отнася до срока на разрешението за пребиваване, неговото подновяване и ограничаването на социалното подпомагане на лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила.

1.2. Препоръки по предложението за Регламент относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище

1.2.1. ЕИСК препоръчва да бъдат включени критериите на ВКБООН за оценяване на възможността за бягство вътре в страната, или с други думи — анализ на целесъобразността и анализ на основателността, като прилагането на член 8 изрично да се изключва в случаите на преследване от страна на държавата.

1.2.2. Тежестта на доказване следва да се споделя между кандидата и решаващия орган, както е определено от съдебната практика на Съда на ЕС, в която се посочва, че решаващият орган има задължение да „съдейства активно на молителя“.

1.2.3. ЕИСК препоръчва при преценяването на основанията за изключване на статут на бежанец и на ограничителния характер на прилагането на тези клаузи да се въведе оценка на пропорционалността, като се премахне параграф 6 от член 12 от Регламента относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, за да се избегне автоматичното прилагане на клаузите за изключване, които не отчитат конкретната предистория на кандидатите.

1.2.4. Следва да се гарантира извършването на анализ на всеки отделен случай в процедурите за преразглеждане на статута на международна закрила, като се вземат предвид конкретните обстоятелства и се предоставят всички процедурни гаранции в тези процедури, които не могат да бъдат приложени автоматично.

1.2.5. По отношение на преразглеждането на статута на бежанец всяка нова процедура ще създава допълнителен пласт административна тежест и свобода на действие. Като се има предвид високият брой бежанци в една държава, административните служби лесно могат да бъдат претоварени и да вземат прибързани и евентуално произволни решения. Поради това е необходимо съответните органи да разполагат с достатъчно персонал и да бъдат подходящо обучени, за да извършват проверките и да преразглеждат статута на бежанец.

1.2.6. Необходимо е да се прави разлика между прекратяване, изключване, отнемане и отказ за подновяване на статута на закрила, като се избягват повторенията и объркването по отношение на фактическите обстоятелства, довели до всеки отделен случай, и се включат ограничителни критерии за тяхното прилагане.

1.2.7. Следва да се премахне ограничаването на свободата на движение на лицата, на които е предоставена международна закрила на територията на държавата членка, на основание, че това противоречи на член 26 от Женевската конвенция.

1.2.8. Следва да се премахне член 44 от Регламента относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, за изменение на Директивата относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани, според който 5-годишният период на пребиваване започва да тече отначало, ако лицето бъде открито незаконно извън държавата членка, която му е предоставила закрилата, на основание, че това противоречи на целта на Европейската програма за миграцията от май 2015 г.

1.3. Препоръки по предложението за Регламент за установяване на обща процедура

1.3.1. ЕИСК припомня, че определянето на правилата под формата на регламенти не трябва да води до понижаване на стандартите за закрила заради въвеждане на рестриктивни критерии за допустимост и ограничаване на правата и процедурните гаранции.

1.3.2. ЕИСК препоръчва да се премахне автоматичното прилагане на понятията за сигурна трета страна, първа страна на убежище и сигурна страна на произход, както и на намаляването на сроковете, и препоръчва да се гарантира автоматично суспензивно действие на жалбите.

1.3.3. Следва да се увеличат гаранциите за извършване на оценка за всеки отделен случай въз основа на критериите за пропорционалност, необходимост и извънредни обстоятелства в случаите на ограничаване на свободата или задържане.

1.3.4. Следва да се увеличат и гаранциите във връзка с административната мярка задържане, като се определят ясни срокове за задържането и мярката бъде ограничена до изключителни случаи.

1.3.5. Следва да се премахне изключването на правото на безплатна правна помощ в случаите на молби, счетени за неоснователни или последващи молби, които не съдържат нови доказателства или аргументи, на основание, че това нарушава правото на ефективни правни средства за защита, предвидено в член 13 от ЕКПЧ.

1.3.6. За ускорените процедури, граничните пунктове и последващите молби следва да се определят същите процедурни гаранции, както за редовната процедура.

1.3.7. Преди да започнат реалната процедура за кандидатстване, на кандидатите следва да бъде осигурен период на почивка и възстановяване.

1.4. Препоръки по предложението за Директива относно условията на приемане

1.4.1. За да се предотвратят вторичните движения, е необходимо да се приеме подход на положителни стимули вместо наказателен подход на изключване, ограничаване, оттегляне или замяна на условията на прием и т.н. Това е особено непропорционално, когато става дума за кандидати, които не са поискали международна закрила в държавата на първо незаконно влизане или законно пребиваване.

1.4.2. За регламентирането на условията на приемане, процедурите и критериите за допустимост следва да се използва същият правен инструмент, за да се избегнат различията в прякото прилагане на взаимосвързани разпоредби.

1.4.3. Неопределените правни понятия, като например „достоеен стандарт на живот“ или „риск от укриване“, следва да бъдат ограничени или премахнати, като се имат предвид техните сериозни последици и свободата на преценка на държавите членки при установяването на критериите за тяхното определяне.

1.4.4. В съответствие с предложението за Регламента „Дъблин“ следва да бъдат включени и другите членове на семейството, като например братя и сестри и други роднини.

1.4.5. Достъпът до пазара на труда не следва да се изключва за кандидатите от сигурни страни на произход, тъй като това би представлявало дискриминация на основание гражданство.

1.4.6. Необходимо е да се премахнат условията за правото на достъп до заетост, социална сигурност и социално подпомагане.

1.4.7. Необходимо е също така да се гарантира абсолютното право на образование на ненавършилите пълнолетие лица по същия начин като правото на медицински грижи.

2. Бележки по Регламента относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище

2.1. ЕИСК подкрепя по-нататъшното хармонизиране на стандартите за процедурите за предоставяне на убежище, признаването и закрилата на равнището на ЕС. Между държавите членки се наблюдават значителни различия по отношение на използваните процедури, процента на признаване, съдържанието на предоставената закрила и условията на приемане за кандидатите и лицата, на които се предоставя международна закрила.

2.2. По различни причини държавите членки са разработили специфични институционални практики в областта на убежището. Това стимулира вторичните движения и застрашава равното третиране на кандидатите на територията на Съюза. Разликите между държавите членки могат да окажат значително въздействие върху защитата на основните права, в т.ч. защитата на човешкото достойнство, зачитането на личния и семейния живот, свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, правото на образование, свободата при избор на професия и правото на достъп до пазара на труда, свободата на стопанска инициатива, правото на убежище, недискриминацията, правата на детето, социалната сигурност, социалната помощ и здравеопазването, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз.

2.3. ЕИСК приветства разработването на системата за събиране, организиране и разпространение на информация относно положението в страните на произход и на транзитно преминаване под егидата на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището. Тя е основата за истинска хармонизация на решенията за предоставяне на международна закрила. Не е ясно обаче до каква степен националните органи ще вземат под внимание предоставената информация и какви всъщност са начините това да се гарантира. За да се избегне вземането на напълно различни решения, системата следва да дава просто и ясно указание за държавите, които се считат за несигурни.

2.4. По отношение на член 7 „Субекти, предоставящи закрила“ е важно правилно да се оцени капацитетът за предоставяне на закрила на частните субекти и международните организации. Поради ограничените ресурси и правната несигурност и за двете структури е много трудно да осигурят стабилна и дългосрочна закрила, особено в ситуации на гражданска война или засилени правителствени репресии.

2.5. Възможната вътрешна закрила, която кандидатът може да получи, е важен фактор при определянето на предоставянето на закрила. Съответните органи трябва да вземат под внимание цялата съвкупност от рискове, които вътрешното разселване може да създаде за индивидуалната сигурност. Безопасните територии могат бързо да станат опасни по най-различни причини — военно поражение, чуждестранна помощ и намеса, саботаж и терористични нападения. Въпреки че член 8 ясно определя какво означава „безопасно“, включително „безопасно пътуване“ и „наличие на закрила“, на европейските национални органи се пада задължението да тълкуват наличните данни и факти.

2.6. Определението за „действия на преследване“ в член 9 е изчерпателно, в съответствие с член 1, буква А от Конвенцията за статута на бежанците (Женевската конвенция). Този член, заедно с член 10 относно причините за преследване и член 6 относно субектите, извършващи преследвания или тежки посегателства, следва да се тълкува по такъв начин, че да взема под внимание действията на преследване, извършвани както от държавни органи, така и от недържавни субекти. Практиката на политически репресии и вътрешни войни показва, че актове на насилие се извършват от различни паравоенни групи и доброволчески групи за поддържане на обществен ред, които са под закрилата на държавни органи, които обикновено отричат каквото и да било участие.

2.7. ЕИСК отдавна призовава за хармонизиране на съдържанието на закрилата, предоставяна на бежанците и на лицата, получили субсидиарна закрила⁽¹⁾. Съдържанието на закрилата е друг ключов фактор за вторичните движения в рамките на Съюза. Важно е да се отбележи, че Комитетът се застъпи за това хармонизацията да има за цел най-високо, а не най-ниско равнище на закрила. Предложението на Комисията съдържа редица положителни стъпки в тази посока.

2.8. Необходимо е да се направи пояснение относно предоставянето на информация, разрешенията за пребиваване и документите за пътуване. Следва да се отбележи, че е пояснен достъпът до пазара на труда и е повишено равнището на закрила, например в областта на условията на труд, свободата на принадлежност и достъпа до възможности за обучение, свързани с работата, при което лицата, на които е предоставена международна закрила, имат еднакви права с гражданите на държавата членка. Това важи и за признаването на квалификациите, социалната сигурност, социалното подпомагане и здравеопазването.

⁽¹⁾ Вж. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети държави или лицата без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, и относно съдържанието на предоставената закрила (преработен текст) COM(2009) 551 окончателен/2 — 2009/0164 (COD) (ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 80).

2.9. Достъпът до мерките за интеграция — езикови курсове, курсове по гражданска ориентация и програми за интеграция и професионално обучение — е ключов елемент от успешната интеграция. Мерките за улесняване на интеграцията горещо се приветстват и трябва да бъдат насърчавани.

2.10. Същевременно превръщането на участието в мерките за интеграция в предварително условие за достъпа до други услуги като социално подпомагане (вж. член 34) може да създаде проблеми и следва да бъде внимателно формулирано. Мерките за интеграция трябва да бъдат много достъпни и полезни, за да се улесни участието. Лицата, на които е предоставена международна закрила, могат да бъдат изключени от мерките за интеграция и от услугите, за които се изисква участие в мерки за интеграция, напр. изучаване на език, образование и заетост.

3. Бележки по предложението за Регламент за установяване на обща процедура

3.1. ЕИСК приветства предложението и неговата планирана цел за създаване на наистина обща процедура за международна закрила, която да е ефективна, справедлива и балансирана. Избраният инструмент — регламент, пряко приложим във всички държави членки, е необходим, за да се постигне по-висока степен на хармонизация и по-голяма еднородност в резултатите от процедурите за предоставяне на убежище във всички държави членки. ЕИСК счита, че регламентът е стъпка в правилната посока — ограничаване на вторичните движения между държавите членки и по този начин улесняване на упражняването на принципа на солидарност.

3.2. Процедурите трябва да са ясни и да гарантират предвидимост. Запазването на шестмесечния срок за достъп на кандидата до процедурата и за приключване на разглеждането на молбите, както на административен етап, така и на етап обжалване, е разумно.

3.3. Що се отнася до изключенията, трябва да се поясни определението за неоснователни и недопустими молби за убежище.

3.4. ЕИСК напълно подкрепя предоставянето на помощ от Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището на държавите членки, които получават несъразмерно голям брой молби едновременно.

3.5. ЕИСК приветства определянето на процедурни гаранции за защита на правата на кандидатите. Това е област, в която позицията на Комитета винаги е била ясна. Всички кандидати, които достигат до държавите членки, са уязвими, почти всички са пътували дълго и са преживели трудности и опасности. Съществуват езикови, културни и психологически пречки, които трябва да бъдат преодоляни, за могат те да се адаптират и да сътрудничат на органите. Въпреки че предложените нови процедури са по-ясни, органите на държавите членки са тези, които ще трябва да ги прилагат. Ако органите срещат трудности при работата с новите процедури, е необходимо да бъдат определени форми на подпомагане и подкрепа.

3.6. По отношение на намерението за хармонизация на правилата за сигурните страни, ЕИСК като цяло подкрепя постепенното преминаване към пълна хармонизация чрез замяна на националните списъци на сигурните страни с европейски списъци или с определяне на равнището на Съюза в рамките на пет години от влизането в сила на регламента ⁽²⁾.

3.7. Що се отнася до процедурата на обжалване, в предложението на ЕК се установява право на ефективна правна защита: с изрично определени срокове и с автоматично суспензивно действие освен в случаите на отказ при ускорена процедура, обявяване на молбата за недопустима, защото кандидатът идва от първа страна на убежище или молбата представлява последваща молба, отказ поради изрично или мълчаливо оттегляне на молбата и решения по предишно дело.

3.8. Сроктът на предоставената закрила има пряко въздействие върху перспективите за интеграция. Този срок следва да е достатъчно дълъг, за да предлага стимули на лицата, на които е предоставена международна закрила, органите и работодателите.

⁽²⁾ Позицията на ЕИСК по въпроса е формулирана в 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] (ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 82).

4. Бележки по Директивата относно условията на приемане

4.1. ЕИСК е активен застъпник на хармонизирането на условията на приемане за кандидатите за международна закрила, с цел не само да се намалят техните вторични движения, но преди всичко да се увеличат възможностите за успешна интеграция и пълна защита на основните права.

4.2. ЕИСК приветства изискването държавите членки да разполагат с готови планове за непредвидени ситуации, за да се осигури подходящо приемане на кандидатите в случаите, в които държавите са изправени пред несъразмерно голям брой кандидати за международна закрила.

4.3. ЕИСК изцяло подкрепя определената от Комисията цел за подобряване на самостоятелността и евентуалните изгледи за интеграция на кандидатите. Тази цел съответства на позицията на Комитета, който се застъпи за по-бърз достъп до пазара на труда, както и за достъп до услуги и програми за улесняване на интеграцията (напр. що се отнася до изучаването на език). Поради това съкращаването на срока за достъп до пазара на труда от не по-късно от девет месеца на не по-късно от шест месеца след подаването на молбата е стъпка в правилната посока.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS
