

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Достоен начин на живот: от зависимост от помощи към самостоятелност — Принудителното разселване и развитието“

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Докладчик: г-н **Michael McLOUGHLIN**

Консултация	Европейска комисия: 21.6.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Външни отношения“
Приемане от секцията	16.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	203/0/1

1. **Заклучения и препоръки**

Достоен начин на живот — Препоръки

- 1.1. Комисията счита, че съобщението „Достоен начин на живот“ е амбициозен и навременен документ, който следва най-добрите практики в областта на развитието и хуманитарната помощ. ЕС трябва да си дава сметка за предизвикателствата, свързани с неговата реализация.
- 1.2. Комитетът смята, че определените и ясни географски региони, които са първопричина за принудителното разселване, дават възможност за премерени и целенасочени ответни действия и гарантират съвместни реакции от страна на Европейската комисия и другите институции.
- 1.3. Комитетът препоръчва, предвид свързаните с въпроса ключови геополитически предизвикателства, Европейската служба за външна дейност съвместно с държавите членки да разработи политическа стратегия на високо равнище, за да се ангажира редом с държавите и международните организации по отношение на съобщението „Достоен начин на живот“.
- 1.4. Комитетът препоръчва успоредно със съобщението да се разработят специфични подходи към ключовите въпроси, свързани с жените и младите хора. Тези групи трябва да бъдат консултирани и да участват във всякакви инициативи.
- 1.5. Комитетът смята, че макар и един основан да развитието подход да може да постигне съществени резултати с настоящия бюджет, необходимостта от допълнителни ресурси не бива да се изключва.
- 1.6. Комитетът подкрепя предложението гражданското общество, крайните потребители, партньорите в областта на развитието и НПО да бъдат включени в изпълнението и прилагането на съобщението.
- 1.7. Комитетът препоръчва структурите и процесите за социален и граждански диалог в страните партньорки и приемашите държави да бъдат подсилени и подоброени, за да се подпомогне изпълнението на съобщението.
- 1.8. Комитетът препоръчва икономическите дейности в засегнатите региони да подпомагат и да развиват предприемачеството като реален път за развитие за множество принудително разселени лица.

1.9. Комитетът препоръчва при дейностите в областта на здравеопазването да се обръща особено внимание на душевното здраве и психичните заболявания и да се спазва член 11 от Конвенция на ООН за хората с увреждания.

1.10. Комитетът препоръчва ответните действия в областта на образованието и обучението да се основават на подход, базиран на учене през целия живот, и когато това е уместно, следва да се разглежда възможността за осигуряване на достъп на принудително разселените лица до програмите на ЕС.

1.11. Комитетът препоръчва в прехода към основан на развитието подход да се прилагат най-високите стандарти за отчетност и прозрачност.

1.12. Комитетът призовава за парламентарна отчетност на европейско и национално равнище, както и за надзор от страна на други компетентни органи в рамките на прехода към основан на развитието подход.

2. Контекст

2.1. Броят на принудително разселените лица (бежанци, вътрешно разселени лица и лица, търсещи убежище) е един от ключовите въпроси за международната общност, предвид факта че, за съжаление, не се вижда край на текущите конфликти в Сирия, в някои части на Африка и в други региони. В основата на това политическо предизвикателство е появата на постоянна категория от разселени лица, които остават по места в продължение на много години след първоначалното разселване.

2.2. Тази ситуация поражда редица проблеми, като на първо място е фактът, че реакциите на международната общност могат да бъдат доминирани от „спешни действия“, при положение че е по-подходящо да се възприеме по-дългосрочно решение, основано на развитието. Разрешаването на тази дилема е трудно, тъй като промяната може да изправи приемащите страни, донорите, НПО и самите вътрешно разселени лица пред много въпроси.

2.3. През 2015 г. броят на принудително разселените лица беше изчислен на 65 милиона души, като от тях 21,2 милиона бяха бежанци, 40,8 милиона — вътрешно разселени лица, а 3,2 милиона бяха лица, търсещи убежище. Страните на произход на по-голямата част от принудително разселените лица са Сирия, Афганистан, Сомалия, Судан, Южен Судан и Демократична република Конго. По-голямата част от бежанците намират прием в съседните страни, а вътрешно разселените лица остават в границите на съответната държава.

2.4. Съседните страни, които приемат бежанците, са Пакистан, Иран, Турция, Ливан, Йордания и Етиопия. Турция е страната с най-голям брой бежанци в света. Броят на тези лица спрямо населението е изключително висок и в много други страни като например Йордания и Ливан. Основните страни с вътрешно разселени лица са Сирия (6,6 милиона), Колумбия (3,6 милиона), Ирак (3,3 милиона), Судан (3,2 милиона), Йемен (2,5 милиона) и Нигерия (2,1 милиона).

2.5. Европейският съюз е основният поддръжник на помощта за развитие и на спешната помощ в съвременния свят. Този факт е едно от свидетелствата за ценностите на ЕС и неговите държави членки. ЕС потърси също по-голяма последователност и ефективност при предоставянето на помощ и реакциите в спешни ситуации посредством по-ефективна координация в страните, към които са насочени усилията на държавите членки, и подхода на ЕС.

2.6. През 2015 г. ЕС предостави за принудително разселените лица хуманитарна помощ на стойност над 1 милиард евро. През април 2016 г. Европейската комисия в сътрудничество с Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) прие основан на развитието подход към принудителното разселване. В съобщението, озаглавено „Достоен начин на живот“, за първи път се представя гледната точка на ЕС за прехода към ново разпределение по отношение на помощта за принудително разселените лица.

2.7. В съобщението „Достоен начин на живот“ се очертават предизвикателствата пред принудително разселените лица. В него се изтъква ясно аргументът, че уязвимостта на вътрешно разселените лица би трябвало да бъде основното съображение, с предимство дори пред техния правен статут. Съобщението се основава на цялостен подход към помощта за развитие и на подхода на ЕС към устойчивостта в тази област, като по този начин се избягва прилагането на „линеен подход“. В документа се наблюдава стремеж за преминаване от подход „на парче“ към политика и запълване на пропастта между хуманитарната сфера и областта на развитието, която в някои случаи може да бъде голяма.

2.8. Комисията смята, че този нов подход не бива да води до допълнителни разходи, тъй като той представлява начин за обединяване на наличното финансиране. Отделено е специално внимание на правителствата на приемашите държави и партньорите по изпълнението. Призовава се също за системи за ранно предупреждение и ранно включване на всички участници. Посочени са примери на вече съществуващи практики, свързани със съвместното планиране по страни и стратегическото програмиране. Трябва да се отдава приоритет на общите цели и изготвянето на общи програми.

2.9. Предвидени са два елемента със спомагателни дейности от една нова политическа рамка, а именно по-силна връзка между хуманитарната област и развитието и стратегическа ангажираност с партньорите, включително с частния сектор. Съществува и секторна насоченост, предвиждаща дейности в областта на образованието, пазара на труда (включително социален диалог) и достъпа до различни услуги като жилищно настаняване, вода, канализация и др.

3. Общи бележки

Геополитически съображения

3.1. Като цяло съобщението „Достоен начин на живот“ е прекрасна инициатива, съдържаща смела визия за стратегически корекции в политиката, насочена към разрешаването на реалните проблеми и необходимостта от промяна, с цел да се окаже помощ на най-нуждаещите се. То отговаря на много от тенденциите в сектора и се споделя от работещите в тази област, като изгражда мостове между хуманитарната сфера и подпомагането и е насочено към по-дългосрочните нужди като здравеопазването и образованието. ЕС има голям авторитет в тази област и е важен участник, който заедно с държавите членки може да окаже реално въздействие. Комитетът приветства амбициозните предложения, съдържащи се в съобщението. ЕС и другите участници трябва да бъдат наясно с мащаба на задачата, като същевременно запазват амбициозния си подход.

3.2. Следва да се обърне специално внимание на значението на геополитиката в тази област. На практика сме виждали как планове, продиктувани от добри намерения и свързани с презаселването на много по-малък брой бежанци, са се проваляли в самия ЕС. Вътрешно разселените лица се появяват в резултат на сложни и чувствителни конфликти и, за съжаление, не престават да търпят последствията от тези конфликти и след разселването. Всяка промяна в политиката или подхода, без значение от това колко е добронамерена или с каква голяма подкрепа на донорите се ползва, може да има потенциала да доведе до неочаквани резултати или да въздейства по неочакван начин върху самия конфликт. Това въздействие може да засегне съседните държави или региони или да се отрази на изключително крехкия баланс между етнически състав, власт и геополитика. По-специално такъв може да е случаят, ако население, което дори номинално е „временно“, започне да се възприема като „постоянно“. Страни като Ливан и Йордания усещат вече този натиск. Положителните примери от съобщението като предоставения достъп до земя в Уганда могат да спомогнат в това отношение.

3.3. Държавите, които приютяват значителен брой принудително разселени лица, често са нестабилни или слаби, което поставя с още по-голяма острота въпроса за геополитическата чувствителност. В други случаи „приемащата“ държава може да бъде с авторитарен режим, но въпросът за чувствителността остава. Неизбежно може да се окаже, че понятията „съсед“, „приемащи“ или „страни в конфликта“ са трудно разграничими или доста размити. На практика в много случаи ще има връзка между самия конфликт и съседните държави или между отделни групи от населението на въвлечените в конфликта и на съседните държави. Приемаща или съседна страна или регион може да „спечели“ или „загуби“ от всяка промяна в статута на принудително разселените лица и да реагира.

3.4. Изслушването на хората по места е повтаряща се тема в съобщението и това е напълно похвално. В определени случаи обаче те могат да вземат страна или да бъдат повлияни от конфликта или от по-широкия набор от обстоятелства, породили конфликта. Предизвикателството, свързано с насърчаването в много региони на желание за по-постоянно установяване на вътрешно разселените лица, не може просто да се подценява. Неотдавнашното решение за затваряне на просъществувалия 24 години лагер Дадааб в Кения и предоставянето на финансови стимули за афганистанските бежанци в Пакистан показват за какви предизвикателства става въпрос. Налице е може би тъжният, но неизбежен факт, че суверенитетът на приемащата страна има предимство в международното право, независимо от необходимостта да се обърне внимание на принудително разселените лица.

3.5. Тъй като сигурността неотменно се възприема като основна движеща сила зад решенията на хората да напуснат или да останат, концепцията за ранно предупреждение, както е посочена в съобщението, е от ключово значение. Много движения също могат да бъдат предвидени. Това още веднъж подчертава нуждата от силни политически действия и ангажираност в постигането на целите на съобщението.

Общи политики

3.6. В съобщението с право се посочва необходимостта от обща политика и общ размисъл, по-специално по отношение на сферата на спешните действия и политиката за развитие. Като приветства този факт, ЕИСК насърчава дори още по-амбициозен подход в тази насока. Може би е възможно да се разгледа дори още по-широк набор от политики, с които Европейският съюз и неговите държави членки могат да подобрят живота на принудително разселените лица. Предвид ясно определените страни, областите биха могли да включват търговията, помощта, оръжията и правата на човека. В съобщението се поставя и силен акцент върху синергиите и съвместния размисъл и това трябва да надхвърля традиционните области на реакции в спешни ситуации и помощ за развитие. Интересно би било да се разбере как други генерални дирекции на Комисията, като ГД „Търговия“, могат да допринесат за тази дейност. В съобщението са представени някои положителни примери като документа за Съвместната рамка в хуманитарната област и областта на развитието за недохранването в Северна Нигерия, но би било важно да се покаже, че един такъв подход е системен, особено в Брюксел.

3.7. Някои хуманитарни НПО изразиха съмнения относно това дали тези задачи са подходящи за хуманитарните работници и дали отличителният характер на хуманитарната помощ ще бъде запазен. Базираният в Лондон Институт за развитие на откъснатите страни и територии счита, че системата за хуманитарна помощ се нуждае от радикални промени, предвид променените обстоятелствата, в които се намира, и прекомерната зависимост от ограничен брой донори и бенефициери.

Въпреки че в съобщението на Комисията е посочено, че постигането на целите за достоен начин на живот не следва да включва нови разходи, не трябва да се изключва възможността за привличане на ново финансиране или изграждане на по-голямо взаимодействие.

Политики на ЕС по отношение на бежанците и лицата, търсещи убежище

3.8. В съобщението „Достоен начин на живот“ се разглеждат въпроси, които по никакъв начин не са свързани с политиките на ЕС по отношение на бежанците и убежището. Въпреки това съществува определена връзка, по-специално що се отнася до наличието на осезаема и актуална политика за заселването на определен брой принудително разселени лица. Освен това моралният авторитет на ЕС в тази област може да бъде намален след договореностите, сключени с Турция, както и авторитетът на отделни държави членки. Това прави още по-наложително спазването на най-високите стандарти на международното право и на добрите практики при практическото прилагане на очертаната в съобщението визия. Участието на крайните ползватели в осъществяването на политиката е важно. Социалният и гражданският диалог също има голям потенциал в това отношение. Политиките за интеграция в ЕС също трябва да бъдат подобрени и са от значение за принудителното разселване, като се има предвид, че една от възможните опции трябва да бъде презаселването на множество принудително разселени лица. Това включва правото на работа, езиковата помощ и мерките за борба с дискриминацията. Неотдавнашното създаване на пилотни „хуманитарни коридори“, по-специално от италианското правителство, но също и от други държави — членки на ЕС, Швейцария, Канада и САЩ, е много препоръчителен подход по отношение на презаселването.

Мониторинг, надзор и отчетност

3.9. Необходимостта от най-високи стандарти за отчетност и прозрачност за всяко финансиране в хуманитарната областта на развитието е ясна. Всяка стъпка към нов подход по отношение на принудително разселените лица трябва да отговаря на най-високите стандарти за отчетност. Върху всички разходи трябва да се осъществява надзор от страна на Европейския парламент, Европейската сметна палата, OLAF, Европейския омбудсман и съответните национални органи, когато това е уместно.

4. Конкретни бележки

4.1. В съобщението се обръща внимание на забравените конфликти и на районите, в които има голям брой принудително разселени лица, но акцентът е поставен върху тези от тях, в които броят на принудително разселените лица е най-голям. Въпреки политическата чувствителност на конкретни ситуации, някои конфликти заслужават особено внимание поради своя изключително продължителен характер. Западна Сахара и палестинците са уместни примери в това отношение. Положението в Украйна също заслужава специално внимание, тъй като страната е в непосредствено съседство на ЕС.

4.2. В съобщението е много добре посочено и това се приветства от Комитета, че правният статут на принудително разселените лица не би трябвало да е от значение по отношение на хуманитарната помощ и дългосрочната помощ за развитие. При някои обстоятелства обаче може да се окаже предимство, в случаите, при които правният статут дава известна сигурност и удобство на разселените лица, например когато те отговарят на критериите на Конвенцията от 1951 г., когато са граждани на приемащата държава или на трета страна, когато техните деца имат такова гражданство или когато самите те са непълнолетни или са в друга подобна ситуация. Това например би било особено подходящо за непридружените ненавършили пълнолетие лица.

4.3. Възприетият в съобщението подход може да бъде повлиян благоприятно от външни или независими проверки и от академичната дисциплина на социалните науки или психологията. Примери за такъв подход могат да бъдат йерархията на потребностите на Маслоу или основаното върху активи развитие на общностите (Asset Based Community Development — ABCD). Съществуват разбира се многобройни примери в това отношение, но е необходимо да се обърне внимание на по-широките човешки потребности, надхвърлящи обикновеното съществуване.

4.4. Основният подход, възприет в съобщението, се състои в демонстриране на оперативното измерение на предвижданата промяна чрез актуални примери. Тези примери са много ценни. Въпреки че оперативното измерение се отнася за бъдещето, неговото изясняване и разработване може да бъде ценно. С други думи се пояснява какво ще представлява това измерение, с какви инструменти ще разполага и дали ще се ръководи само от съображения за оказване на помощ. Това са важни въпроси за голям брой заинтересовани страни, като например държавите членки, неправителствените организации, хуманитарните работници и, разбира се, самите разселени лица. Всеки процес на промяна може да породи страх. Независимо от недостатъците във функционирането на всеки един режим, неговата алтернатива обикновено води до появата на печелещи и губещи и ранното установяване на оперативните аспекти може да помогне за справяне с този проблем.

4.5. Също така би било важно да се определят планираните резултати и преходът към нов подход, особено по отношение на съответните многостранни агенции, държавите извън ЕС и неправителствените организации. Въпреки че ЕС е важен фактор и действително се смята за лидер в областта, той не е единственият. Заинтересованите страни могат да имат различни и конкуриращи се приоритети. Предвид обединяването на средства и усилия при повечето операции, една обща програма е от жизненоважно значение.

4.6. Демокрацията и доброто управление са от съществено значение, ако помощта е целесъобразна и действително достига до предвидените бенефициери. Върховенството на закона в случая е от основно значение, както и ефективните мерки за борба с корупцията. В миналото е било изчислено, че до 40 % от средствата са отивали или за закупуване на оръжие или за лично обогатяване на водещи политици. Освен това върховенството на закона е от съществено значение и за да се гарантира, че гражданското общество може да окаже реално влияние и да играе важна роля в областта на мониторинга, без страх от последващи заплахи или дори лишаване от свобода.

4.7. В документа с право се поставя силен акцент върху планирането; въпреки това събитията в тази област могат да се развиват бързо и времето може да е от значение. Всички подходи и оперативни планове трябва да могат да се прилагат бързо.

4.8. Както във всички области, и в тази трябва да се използва специализиран език и терминология, като това се отнася както за съобщението, така и за други текстове. При изготвянето на политиката по възможност следва да се избягва жаргон. Много внимание е отделено на идеи като синергии, стратегии, планове и съвместно обмисляне. В тези области трябва да се прилагат по-конкретни подходи или насоки.

4.9. Съдържащите се в съобщението разпоредби относно социалния диалог се приветстват и те трябва да бъдат признати във всички негови разпоредби, имащи отношение към въпроса. Елементите от предложението, свързани с образованието и пазара на труда, следва да акцентират повече върху самостоятелната заетост и предприемачеството. Често подобни дейности са много видими в лагерите за разселени лица и творчеството може да бъде неизбежен резултат от положението, в което се намират хората, както се твърди в доклада на Световната банка относно принудителното разселване.

4.10. Разумно е да се постави въпросът за подхода, който ще бъде възприет в бъдеще. Както при всяка политическа промяна, и тук ще има преход. Ще има ли изоставане или система на две скорости? Понастоящем 25,1 милиона души се считат за вътрешно разселени за продължително време. По какъв начин ще се управлява една различна среда, ако това положение се запази?

4.11. Участието на гражданското общество на местно равнище, както и на крайните ползватели (вътрешно разселените лица) е важен проблем. Обикновено в лагерите има структури, предоставящи консултации, но какво е положението в приемащите страни? Това може да бъде голямо предизвикателство, но въпреки това трябва да бъде включено в промяната на политиката. Лесно е да се предвиди колко трудно може да бъде това за вътрешно разселените лица.

4.12. Както при всяка значителна промяна в политиката, особено като се има предвид необходимостта от прозрачност, следва да се осигурят мерки за надзор за новия подход, включващи съответните участници от гражданското общество и НПО. Механизмите за мониторинг на гражданското общество, които обхващат главите, посветени на търговията и устойчивото развитие в съществуващите търговски споразумения на ЕС, биха могли да бъдат полезен пример в това отношение.

4.13. Ще бъде необходимо икономическото възстановяване на регионите, за да могат принудително разселените лица в тях да имат някак печалба. Регионите, в които принудителното разселване е концентрирано, обаче, са едни от най-бедните в света и също така предоставят бедна среда за бизнеса и социалната закрила. Следва отново да се повтори, че географски насоченият характер на принудителното разселване следва да предложи решения тук, като например регионални инвестиционни планове, данъчни политики и развитие на инфраструктурата. По-голямата подкрепа за предприемачеството също трябва да фигурира във всеки подход към икономическото развитие. Достойният труд и качествените работни места също трябва да бъдат приоритет наред с участието на социалните партньори.

4.14. Много региони и страни, приютили принудително разселени лица, се представят слабо по отношение на повечето икономически показатели и може да се смята, че на предприятията им е трудно да оперират в тях. Необходимостта от качествени данни е посочена и от Световната банка и други институции. Икономическите възможности трябва да бъдат поставени в центъра на насочения към развитието отговор за принудително разселените лица и за това е необходимо и други заинтересовани участници в ЕС активно да подкрепят съобщението.

4.15. Наемането на работа от местни организации на гражданското общество и в лагерите, а също като цяло и в отговор на разселването, понастоящем се счита за добра практика. Това следва да бъде важен и отчетлив аспект от мерките в областта на трудовата заетост.

4.16. При мерките в областта на здравеопазването следва да се обръща особено внимание на душевното здраве и психичните заболявания, една изключително важна за принудително разселените лица и често пренебрегвана област. Огромното мнозинство от принудително разселените лица страдат от пост-травматичен стрес и други душевни болести, дължащи се на стресиращия преход. Системните и дългосрочни грижи за тяхното душевно здраве в приемащите държави са затруднени от недостиг на квалифицирани здравни работници. Този недостиг може да бъде компенсиран посредством включване на принудително разселените лица с психични заболявания в публичните услуги за психологична подкрепа и подпомагане на инициативите на гражданското общество за предоставяне на консултации с психолози.

4.17. Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и по-специално член 11 трябва да бъдат определящите документи при подхода към разпоредбите относно принудително разселените лица с увреждания.

4.18. Въздействието от принудителното разселване е особено отчетливо върху жени и момичета. Въпреки че е необходима повече информация, основните въпроси са повишен риск от сексуално и основано на пола насилие и трафик на хора. Зачитането на равенството между половете при предоставянето на услуги, например по отношение на въпроси като неприкосновеността на личния живот. Наблюдава се и по-голям риск от усложнения по време на бременност.

4.19. Предлагащото на възможности за образование несъмнено е основният отговор. Всяка стъпка към по-дългосрочен и по-ефективен подход следва да се прояви във вида, нивото и обема на подпомагане в областта на образованието. Подходът за учене през целия живот може да помогне в това отношение за признаване на различните потребности. Като се имат предвид значението и броят на децата и младите хора сред принудително разселените лица, следва да се разгледа възможността за разширяване на програмите на ЕС, така че те да обхванат принудително разселените млади хора, например „Еразъм +“ или други подходящи програми.

4.20. Принудителното разселване е все повече проблем на градовете и не касае само лагерите. Необходимо е да се променят възприятията на обществеността и донорите в това отношение. Комбинацията от политики във връзка с насочения към развитието подход трябва да включва този подход при планирането и да разглежда въпроси като жилищно настаняване, транспорт, здравеопазване и образование.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS