

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка на Съюза за презаселване и за изменение на Регламент (ЕС) № 516/2014 на Европейския парламент и на Съвета“

[COM(2016) 468 final – 2016/0225 COD]

(2017/C 125/05)

Докладчик: **Christian MOOS**

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	Секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	10.1.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	25.1.2017 г.
Пленарна сесия №	522
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	177/8/9

1. Заключение и препоръки

ЕИСК

1.1 се обявява за истинска обща политика в областта на убежището при съблюдаване на европейските ценности. Той приветства създаването на рамка на Съюза за презаселване;

1.2 призовава Съюза да поеме по-голяма отговорност спрямо нуждаещите се от международна закрила лица, да положи повече усилия във връзка с приема в сравнение с досега, както и да прояви повече солидарност с трети държави, но също и с държавите — членки на ЕС, като например Гърция, по въпросите, свързани с бежанците;

1.3 изтъква призива си за изграждане на стабилни системи за интеграция в държавите членки;

1.4 призовава общите критерии във връзка с презаселването да се ръководят основно от уязвимостта на засегнатите лица, а не само от ефективното сътрудничество на третата държава по въпроси в областта на убежището, както и да не бъдат дискриминиращи;

1.5 счита понятията „първа страна на убежище“ и „сигурна трета държава“ за спорни, като се има предвид настоящото несигурно и нестабилно положение във въпросните трети държави и региони. Според ЕИСК в настоящата ситуация Изявлението на ЕС и Турция е от първостепенно значение. В интерес както на ЕС, така и на Турция е ситуацията във връзка с прилагането на правата на човека да се наблюдава;

1.6 призовава за прекъсване на връзката между програмата за презаселване и споразуменията за партньорство, които имат за цел да убедят трети държави да предотвратяват бягствата на бежанци, тъй като това е свързано с опасност от нарушаване на международното право и основните права; подчертава, че действията в рамките на партньорства с трети държави и, в по-общ план, помощта за развитие, не трябва да бъдат обуславяни от споразумения за връщане или други подобни споразумения за сътрудничество с трети държави;

1.7 призовава за ключова роля на Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) при идентифицирането на гражданите на трети държави или лицата без гражданство, които следва да бъдат презаселени, и поставя под въпрос специалните права на трети държави по отношение на подбора;

1.8 приветства поставянето на акцент върху уязвимостта на жените, както и на децата и подрастващите, но изразява резерви спрямо категорията „лица със социално-икономическа уязвимост“. Предложението на Комисията смесва различни законни пътища за влизане в ЕС, което по принцип поражда от снижаване на количеството и качеството на презаселванията;

1.9 поставя под въпрос, съгласно Женевската конвенция от 1951 г., изключването по принцип на лицата, които по нерегламентиран начин са пребивавали, влезли или направили опит да влязат на територията на държавите членки през петте години преди презаселването, както и на лицата, на които пет години преди това държавите членки са отказали презаселване, въпреки че по принцип отговарят на критериите за допустимост;

1.10 подчертава, че правото на убежище не трябва да бъде засегнато от презаселването. По принцип е необходимо да се гарантира спазването на основните права съгласно Женевската конвенция за статута на бежанците, Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата) и Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ);

1.11 обявява се за амбициозни цели при определянето на годишния брой на лицата, които следва да бъдат презаселени, и препоръчва броят, който Комитетът на високо равнище трябва да определи, да се дефинира като минимален брой;

1.12 очаква да бъде включен в Комитета на високо равнище по презаселването, който предстои да бъде създаден;

1.13 също така препоръчва ВКБООН да участва постоянно в работата на Комитета на високо равнище по презаселването. Като цяло в предложението на Комисията съществува липса на яснота относно това как и с какви процедури следва да бъдат идентифицирани лицата, нуждаещи се от международна закрила (от ВКБООН или от държавите членки), както и каква ще бъде ролята на Агенцията на ЕС в областта на убежището в тези процедури;

1.14 призовава за проучване на допълнителни алтернативни програми за прием и финансиране по примера на канадската „Програма за частно спонсориране“ (Private Sponsorship Program) ⁽¹⁾. От полза за една нова рамка на ЕС за презаселване може по принцип да бъде институционализирането на тристранния подход, включващ държавите членки, ВКБООН, както и участници от частния сектор/гражданското общество. Това обаче не трябва да бъде в ущърб на качеството и количеството на презаселването. Призовава държавите членки да гарантират, че гражданското общество е добре информирано относно плановете за презаселване и му се предоставя подкрепа, за да се подпомогне участието му в този процес;

1.15 препоръчва засилване на институционалното присъствие на ЕС и неговите държави членки в силно засегнатите държави на произход и на транзитно преминаване, както и облекчаване на положението на тези страни чрез изграждане на капацитет за прием и закрила на място;

2. Оценка на конкретни разпоредби от предложението

2.1 Рамка на Съюза за презаселване

2.1.1 ЕИСК приветства презаселването в Съюза на нуждаещи се от международна закрила лица. Както и в своето становище относно „Европейска програма за миграцията“ ⁽²⁾, ЕИСК подчертава настояването си презаселването да бъде съпътствано от изграждане на стабилни системи за интеграция в държавите членки и да се даде възможност за достъп до пазара на труда, признаване на квалификациите и професионално и езиково обучение.

2.1.2 ЕИСК подкрепя мерките за ранна, ефективна и успешна интеграция на презаселени лица, предвидени в рамките на Плана за действие относно интеграцията на граждани на трети държави ⁽³⁾ от 7 юни 2016 г. Тези мерки обаче са в противоречие със статута на субсидиарна закрила, тъй като държавите членки трябва да проверяват отново статута на закрила на дадено лице и в рамките на тази процедура е възможно евентуално да не признаят на това лице статут на бежанец. Това означава, че нуждаещото се от международна закрила лице е застрашено от експулсиране или връщане в третата държава или в държавата на произход.

⁽¹⁾ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/>.

⁽²⁾ ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 46.

⁽³⁾ COM(2016) 377 final.

2.2 Региони или трети държави, откъдето следва да се извършва презаселването

2.2.1 ЕИСК подкрепя предвидената в член 7 и член 8 гъвкавост при определянето на общите критерии за подбора на регионите или третите държави, откъдето следва да се извършва презаселването. Тези критерии обаче не би трябвало да бъдат твърде ограничителни и не следва да се поставят в зависимост от ефикасното сътрудничество на третата държава или региона в областта на миграцията и убежището, а в зависимост от уязвимостта на лицата. ЕИСК отхвърля всякаква дискриминация въз основа на маршрута за бягство или на държавата на произход, както и въз основа на раса или религия (член 3 от Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г.).

2.2.2 Във връзка със създаването на условия за използването на понятията „първа страна на убежище“ и „сигурна трета държава“ по отношение на връщането на кандидати за убежище, ЕИСК още в становището си относно „Установяване на общ списък на ЕС на сигурните страни на произход“⁽⁴⁾ посочи, че все още е твърде рано за изготвянето на изчерпателен списък и че трябва да се постигне съгласие за списък със сигурни държави на произход въз основа изключително на общи критерии както в Директива 2013/32/ЕС, и че при оценката на дадена държава трябва да бъдат използвани специфични, практически и точни показатели, по-специално от източници на ВКБООН, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), Съвета на Европа, Европейския съд по правата на човека и други правозащитни организации. ЕИСК припомня, че тези понятия не трябва в никакъв случай да се прилагат по отношение на държави, в които се нарушават правата на човека и принципите на правовата държава. Освен това дадена трета държава може да бъде считана за „сигурна“ само когато са налице гаранции, че държавата спазва принципа на забрана за връщане и че изцяло е признала и прилага Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., Нюйоркския протокол за статута на бежанците от 31 януари 1967 г. и други съответни договори.

2.2.3 Според ЕИСК обаче Съюзът се опитва да използва тези партньорства, за да прехвърля проблемите, свързани с бежанците, и отговорността за търсещите закрила лица върху трети държави и посредством материални стимули да ги подтиква да спират на външните му граници търсещите закрила лица. В този смисъл може да се зададе въпросът доколко е целесъобразно засиленото в резултат на новите споразумения обратно приемане на граждани на трети държави и на лица без гражданство, които пребивават незаконно на територията на държавите членки. Усилията за намаляване на броя на бежанците са свързани с риска от това, че трети държави могат да задържат, отправят или експулсират търсещи закрила лица, които пристигат на техните граници, като не спазват забраните за връщане съгласно Хартата, Женевската конвенция за статута на бежанците и ЕКПЧ. Поради това ЕИСК призовава за стриктно прилагане на принципите на международното право и за създаване на ефективни механизми за контрол.

2.3 Критерии за определяне на региони или трети държави, откъдето следва да се извършва презаселването (член 4)

2.3.1 ЕИСК призовава програмата за презаселване да бъде отделена от споразуменията за партньорство, поради което следва да се заличи втората част от текста на член 4, буква а) („и евентуалното по-нататъшно движение на тези лица към територията на държавите членки“). ЕИСК счита, че критериите, посочени в член 4, буква в) и буква г) (с изключение на подточка iii), поставят под въпрос правото на убежище и защитата в случай на връщане в съответствие с членове 18 и 19 от Хартата и поради това следва също да бъдат заличени.

2.3.2 Както и ВКБООН, ЕИСК призовава режимът за обратно приемане да съдържа гаранция, че третата държава или регионът са признали напълно и прилагат Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., като по този начин се осигури достъп до процедура за разглеждане на молбата за закрила съгласно Конвенцията.

2.3.3 ЕИСК отбелязва със загриженост, че механизмът за връщане в рамките на Изявлението на ЕС и Турция би могъл да превърне „горещите точки“ в центрове за задържане. Това би нарушило правото на свобода и защитата от незаконно съобразно лишаване от свобода (член 5 от ЕКПЧ, член 6 от Хартата). Поради това ЕИСК изразява безпокойството си във връзка със задържанятия и връщанията в рамките на Изявлението на ЕС и Турция и счита, че настоящият механизъм за връщане трябва спешно да се преразгледа с цел осигуряване на подходяща защита както в това, така и в нови споразумения за партньорство.

2.3.4 ЕИСК подкрепя по принцип по-интензивни дипломатически отношения, както и финансови и технически мерки в рамките на партньорствата с трети държави, като например изграждането на капацитет на местно равнище за прием и закрила на нуждаещи се от международна закрила лица, при условие, че тези мерки служат за разрешаването на проблемите, свързани с бежанците, в трети държави и региони. Това следва да се извършва в съответствие с Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., ЕКПЧ и Хартата. Действията в областта на презаселването или помощта за развитие като цяло не трябва да бъдат обуславяни от споразумения за връщане или други подобни споразумения за сътрудничество с трети държави, тъй като те са в разрез с хуманитарната цел на тези действия.

⁽⁴⁾ ОВ С 71, 24.2.2016 г., стр. 82.

2.4 Критерии за допустимост (член 5)

2.4.1 ЕИСК приветства специалния акцент, поставен върху уязвимостта на жените и момичетата, както и на децата и подрастващите, включително на непримружените ненавършили пълнолетие лица, а също така и включването на лица със семейни връзки като разширяване на класическите категории за презаселване. ЕИСК приветства по-специално загрижеността за целостта на семейството, изразяваща се в това, че братята и сестрите също се вземат под внимание като „членове на семейството“. Тази загриженост обаче следва да се прилага само когато това не е възможно посредством съществуващите мерки за събиране на семейството като напр. Директивата относно събиране на семейството от 2003 г. ЕИСК подчертава, че принципите на равенство и недискриминация трябва да се зачитат и следва да се прилагат без да се засягат букви а), б), в) и г).

2.4.2 Въпреки това ЕИСК изразява резерви по отношение на разширяването на категориите чрез включването на „лица със социално-икономическа уязвимост“, когато става въпрос за лица с ниски доходи, нисък професионален статус или с ниско образователно равнище и т.н. За тази категория не се изисква закрила по смисъла на Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., което би могло да доведе до дискриминация спрямо нуждаещи се от международна закрила лица. Належашо е обаче да се създадат други законни начини за пристигане, както и мерки, съобразени с нуждата от закрила на лицата със социално-икономическа уязвимост.

2.4.3 ЕИСК по принцип препоръчва да се възприемат отдавна съществуващите критерии на ВКБООН за признаване на статут и по този начин да се засили неговата централна роля в идентифицирането на лицата, нуждаещи се от международна закрила.

2.5 Основания за изключване (член 6)

2.5.1 ЕИСК отхвърля пълното изключване на лица съгласно член 6, параграф 1, букви г) и е), тъй като тези букви са в противоречие с основното право на убежище. И двете букви трябва да бъдат заличени, за да се запазят интегритетът на институцията убежище и доверието в нея.

2.5.2 Освен това трябва да се гарантира, че член 6, параграф 1, буква в) се прилага единствено в съответствие с принципа на пропорционалност. При това в основанията за допустимост и изключване трябва да се избягват или съответно да се уточняват неясни понятия и изрази, като например „са извършили тежко престъпление“ в член 6, параграф 1, буква а), подточка ii), поради различия в правната рамка и правното тълкуване в отделните държави.

2.5.3 При незадължителното основание за изключване (член 6, параграф 2), съгласно което държавите членки могат да откажат презаселване на граждани на трети държави или на лица без гражданство, за които *prima facie* се прилага някое от основанията за изключване, посочени в член 6, параграф 1, букви а) или б), следва да са налице ясни и проверими доказателства; в противен случай то следва да бъде заличено. В случай, че е налице само подозрение, държавата членка нарушава принципа на недопускане на дискриминация.

2.6 План за презаселване и целеви схеми на Съюза за презаселване (членове 7 и 8)

2.6.1 ЕИСК приветства възможността да се реагира гъвкаво на променящите се миграционни потоци и на промените в международната обстановка. Той обаче, подобно на ВКБООН и други организации на гражданското общество⁽⁵⁾, настоява броят на лицата, които следва да бъдат презаселени, задължително да бъде определен като минимален брой, за разлика от предвиденото в член 7, и да се използва като основа за прогнозиране на очакваните нужди от презаселване в годишния доклад на ВКБООН⁽⁶⁾. ЕИСК счита, че е уместно броят на лицата, които се презаселват в Европа, да бъде не по-малко от 25 % от установените от ВКБООН глобални нужди от презаселване.

2.6.2 ЕИСК изразява съмнения във връзка с участието на държавите членки в изпълнението на годишния план за презаселване. Съмненията се дължат на досегашното изпълнение на Заключенията на Съвета от 20 юли 2015 г., но също и на започнатото от Комисията производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка поради неприлагане на общата европейска система за убежище⁽⁷⁾, както и на докладите на Комисията относно напредъка в изпълнението на Изявлението на ЕС и Турция⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Joint Comments Paper by Caritas Europe, CCME, ECRE, ICMC Europe, IRC, Red Cross EU Office, 14.11.2016.

⁽⁶⁾ UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016.

⁽⁷⁾ IP/15/6228.

⁽⁸⁾ COM(2016) 349 final.

2.6.3 В член 8 следва да се направи по-ясно разграничение между рамката на ВКБООН за презаселване и мерките за презаселване и други законни начини за влизане, предоставяни от ЕС, неговите държави членки или други заинтересовани страни. ЕИСК по принцип приветства институционализиран тристранен подход в рамката на ЕС за презаселването, при който презаселване се извършва от ВКБООН, ЕС и неговите държави членки, както и от участници от частния/неправителствения сектор.

2.7 Съгласие (член 9)

2.7.1 Въпреки че процедурата по презаселване, предвидена в членове 10 и 11, трябва да се основава на съгласието на гражданите на трети държави или лицата без гражданство, гражданите на трети държави или лицата без гражданство, които са отказали презаселване в определена държава членка, например по семейни, социални или културни причини, не бива да бъдат изключвани от презаселване в друга държава членка.

2.8 Обикновена и бърза процедура (членове 10 и 11)

2.8.1 ЕИСК отрежда ключова роля на ВКБООН при идентифицирането на гражданите на трети държави и лицата без гражданство. ВКБООН може да бъде подпомаган от агенция на Съюза в областта на убежището, чиято цел и задачи трябва предварително да бъдат изложени подробно от Комисията, или от съответните международни организации. ЕИСК поставя под въпрос предоставянето на специални права — като например в случая с Изявлението на ЕС и Турция, даващо възможност на трета държава вместо ВКБООН да извършва подбор на напускащите страната, тъй като в този случай не се гарантира спазването на основните права съгласно Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., Хартата и ЕКПЧ.

2.8.2 Съгласно предложението презаселването следва да е предпочитаният начин за достъп до международна закрила на територията на държавите членки и не бива да води до допълнителна процедура за предоставяне на убежище. Подобни ограничения могат да засегнат правото на убежище на нуждаещо се от закрила лице. Трябва да бъде гарантирана възможност за кандидатстване за убежище на територията на държавите членки и по други начини, в противен случай това би противоречало на правото и задължението на лицата, търсещи закрила, да кандидатстват за убежище в първата приемаща държава на Съюза.

2.8.3 ЕИСК припомня, че при интеграцията на презаселените лица в дадена държава членка възниква конфликт със статута на субсидиарна закрила в рамките на бързата процедура (член 11). В държавата членка, в която следва да се извърши презаселването, статутът на бежанец на дадено лице трябва да бъде проверен отново и поради това може евентуално да бъде отказан. Затова следва да не се предоставя статут на субсидиарна закрила, тъй като бързата процедура се прилага въз основа на спешност, например за предоставяне на медицински грижи. И при двете процедури следва да се проверява дали са изпълнени условията за пълно признаване на статута на бежанец⁽⁹⁾.

2.9 Комитет на високо равнище по презаселването (член 13)

2.9.1 ЕИСК препоръчва годишният план за презаселване да бъде определян след консултация на Комисията с Комитета на високо равнище, а изпълнението му да бъде задължително. Комисията и Парламентът следва да председателстват съвместно Комитета и да работят в тясно сътрудничество с гражданското общество. Като глас на гражданското общество ЕИСК следва също да бъде представен като член в Комитета на високо равнище или поне под формата на постоянно участие със статут на наблюдател или консултативен статут.

2.9.2 ЕИСК призовава евентуална Агенция на Съюза в областта на убежището, ВКБООН и Международната организация по миграция (МОМ) да бъдат постоянни членове на Комитета на високо равнище.

2.10 Упражняване на делегираните правомощия

ЕИСК подкрепя предоставянето на Парламента и на Съвета на право на вето и отмяна на делегирани актове на Комисията, приети съгласно член 10, параграф 9.

2.11 Асоцииране на Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария

ЕИСК решително подкрепя участието на асоциирани държави в изпълнението на плановете за презаселване и в Комитета на високо равнище. ЕИСК препоръчва да бъдат поканени да участват Обединеното кралство, Ирландия и Дания.

⁽⁹⁾ ОВ С 34, 2.2.2017 г., стр. 144; SOC/547 относно II пакет за реформи в Общата европейска система за убежище, Брюксел, 14 декември 2016 г., и Женевската конвенция от 1951 г. (вж. страница ... от настоящия брой на Официален вестник).

3. Конкретни препоръки

3.1 Участие на държавите членки в изпълнението на годишните планове за презаселване

3.1.1 ЕИСК призова отново държавите — членки на ЕС, и международната общност да поемат по-голяма отговорност спрямо нуждаещи се от международна закрила лица, да проявят повече солидарност с третите държави и регионите, към които или в рамките на които се извършват разселвания, както и да положат повече усилия във връзка с презаселването и доброволната схема за хуманитарен прием.

3.1.2 Комитетът призовава ЕС и държавите членки да изпълняват задълженията си по отношение на преместването и презаселването, поети по-рано в рамките на решенията на Съвета от юли и септември 2015 г., като същевременно вземат в по-голяма степен под внимание ограничения капацитет за прием на дадена държава членка, като например Гърция, и положат повече усилия за създаване на солидарна рамка на Съюза за презаселване и на Обща европейска система за убежище. Като се има предвид, че по данни на ВКБООН 65,3 милиона лица търсят международна закрила в световен мащаб, ЕИСК препоръчва да се прояви по-голяма ангажираност и годишно да се презаселват много повече от 20 000 нуждаещи се от закрила лица.

3.1.3 ЕИСК препоръчва на държавите членки да разширят незабавно институционалното си присъствие в държавите на произход и държавите на транзитно преминаване, да упълномощат посолствата и консулствата или миграционните центрове, които предстои да бъдат изградени, да признават бързо съответната нужда от закрила въз основа на досиетата на ВКБООН и да предоставят възможност за презаселване в държавите членки. Това би представлявало допълнителен принос за изграждането на инфраструктурата, необходима за изпълнението на плановете на Съюза за презаселване.

3.2 Сътрудничество

3.2.1 ЕИСК препоръчва официално институционализиране на тясно партньорство с ВКБООН въз основа на международно признатия му експертен опит. В допълнение подобни партньорства могат да бъдат създадени с МОМ и други сертифицирани организации на гражданското общество като Комисията на църквите за мигрантите в Европа (ССМЕ) и Европейския съвет за бежанците и изгнаниците (ECRE). Комитетът би искал да насърчи държавите членки още на ранен етап да включват на местно равнище гражданите и организациите на гражданското общество, за да си осигурят подкрепата на местната общност и по този начин да увеличат вероятността за успешна интеграция на презаселените бежанци.

3.2.2 Трябва да се вземат под внимание също и алтернативни програми за прием и финансиране, например от страна на отделни лица, неправителствени организации, организации на гражданското общество, включително социални сдружения или други заинтересовани групи, така че да бъдат създадени законни начини за влизане в ЕС. Те могат да представляват полезно допълнение към европейския план за презаселване, но не трябва в никакъв случай да го заместят. Във връзка с това ЕИСК би желал да изтъкне в положителен смисъл канадската „Програма за частно спонсориране“ (Private Sponsorship Program). Гражданското общество, социалните партньори и местните власти изпълняват важни и приобщаващи функции след презаселването на дадено лице и поради това следва да бъдат включвани на възможно най-ранен етап в процеса на планиране и вземане на решения.

3.2.3 Държавите членки следва да извършват редовна оценка на частните програми за прием, за да се гарантира, че основните права съгласно Хартата, ЕКПЧ и Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г. се спазват и че не се преследват други интереси. Лицата, които следва да бъдат презаселени в рамките на частни програми за прием, трябва да отговарят на условията за статут на бежанци. В приемащата държава те получават същия правен статут като бежанците, пристигнали по линия на държавни програми.

Брюксел, 25 януари 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS