



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



ПОЛИТИКАТА НА ВРЪЩАНЕ В НОВИТЕ УСЛОВИЯ

Надя Димитрова





ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА КОВИД – 19 ВЪРХУ МИГРАЦИОННАТА ПОЛИТИКА 3

**II. РОЛЯТА, ЗНАЧЕНИЕТО И ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ПАКТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА
КОМИСИЯ ЗА МИГРАЦИЯТА И УБЕЖИЩЕТО 14**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



I. ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА КОВИД – 19 ВЪРХУ МИГРАЦИОННАТА ПОЛИТИКА

1. Въведение

Въпреки че COVID-19 задейства най-голямата операция по репатриране в историята, тя доведе до застои връщането на незаконните мигранти в Европа. На други континенти комбинацията от репатриране и COVID-19 създава напрежение в между държавните отношения, което подсказва за това, което може да се очаква, когато става въпрос за сътрудничеството за обратно приемане и връщане. Всичко това поставя въпроса: как COVID-19 и неговите краткосрочни, средносрочни и дългосрочни последици оформят бъдещето на политиките за връщане и междудържавното сътрудничество.

По ирония на съдбата, 2020 година, предвиждана като година на мобилността и година за прилагането на европейската зона за свободна търговия и за процеса на ратифициране на Протокола за свободно движение на Африканския съюз, се превръща в символ на застои и липса на движение, дължащи се на пандемията COVID-19. Въведени са ограничения за миграцията и мобилността, необходими за ограничаване разпространението на заразата. Като се има предвид, че мобилността играе ключова роля както като стратегия за препитание, така и като средство за поддържане на свързаност с етнически групи и родство, и като източник на растеж и просперитет, големи части от света основно африканският континент са силно засегнати и се налага да се адаптират към новата ситуация. Несигурността на бъдещите миграционни тенденции и очакваното увеличение на безработицата, бедността и икономическия спад логично се очаква да накарат хората да се движат въпреки ограниченията. Отделните държави и Африканския съюз разработват политически ответни действия, с цел да се засили устойчивостта на местните общности, включително чрез бързо развитие на иновативни услуги и регионализация на производствените вериги. Инициативи за хуманитарна помощ, включително пакет „Team Europe“ за подпомагане на страните партньори в борбата срещу пандемията от Корона вирус и нейните последици, са въведени в подкрепа на най-уязвимите групи. Междуконтиненталното сътрудничество, чрез добре консолидирани платформи, като например диалога между Африка и Европа относно миграцията и мобилността, и чрез



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



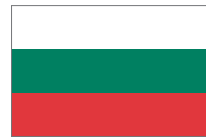
нови инструменти като новата стратегия на Европейския съюз с Африка, новия Пакт за миграцията и убежището на ЕС, инициира преосмисляне на управлението на миграцията и сътрудничеството, с цел превръщането му в по-устойчиво, по-хуманно и ефективно стъпващо на законните канали, които са в основата на свободното движение.

COVID-19 засяга сериозно живота на хората и работата на правителствата. Многостранните последици от тези промени предстои да бъдат оценени. Тъй като вниманието постепенно се измества от Китай и други страни от Източна Азия в края на 2019 и началото на 2020 г. към Южна Европа и Северна Америка през пролетта на 2020 г., други части на света остават в сянката на драматичните събития, настъпили в тези региони. С първия случай на COVID-19, докладван на 14 февруари 2020 г., приблизително два месеца след обявяването на първите официални дела в Китайската народна република, африканският континент е включен в списъка на регионите, където пандемията е сравнително и привидно овладяна. При попадането на африканска почва, вирусът се разпространява в над 30 страни за по-малко от месец. С докладването от Лесото на 13 май 2020 г. се обявява, че всички страни на континента са засегнати от COVID-19. От май 2020 г. в Африка се наблюдава рязко увеличение на новите случаи. Според Центъра за контрол и профилактика на заболяванията (Африка CDC) към 9 юли 2020 г. са заразени над 541 380 души, 12 443 са смъртните случаи и 264 721 са оздравелите. Малкият брой регистрирани случаи на COVID-19 в сравнение с други региони по света е приписван на климата, ниската гъстота на населението, по-малкото пътуване, младото население, предишния опит с епидемии и сравнително малък брой тестове. В съответствие с това, петте държави с най-голям брой случаи са: Южна Африка (238 339), Египет (79 254), Нигерия (30 748), Алжир (17 808) и Мароко (15 079), отчитащи над 60% от всички случаи. В съотношение с броя на населението, Джибути (4,955), Сао Томе и Принсипи (726), Кабо Верде (1,552), и Мавриций (342) съобщават за най-голям брой случаи на 100 000 души население. Сравнително по-ниският брой в други африкански страни може да се дължи на относителната ефективност на усилията за ограничаване на разпространението на вируса, или на изоставане в съобщаването на случаи, което е правдоподобно в онези страни, които са показали високи оценки на рисковите фактори за бързо увеличаване на първоначалните инфекции.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



За тази цел, африканските правителства увеличават капацитета си за тестване, като броят на центровете за тестване през юни 2020 година е 43 (в сравнение с два в началото на февруари). Темпът на докладваните случаи е свързан с международните контакти и излагането на зараза, размера на градското население и ефективността на тестването и докладването. Последният параметър подчертава, че броят на докладваните случаи отразява само случаите, които са видими и известни, докато случаите могат да бъдат широко разпространени и на други места, без да се идентифицират и докладват. В повечето африкански държави болестта все още е локализирана в големите градски центрове, докато според СЗО повечето селски общности остават относително незасегнати. В този контекст, положението, свързано със здравната криза в Африка, се определя, както и в други места от света, от:

- ▶ ограничения на мобилността на медицинския персонал и на хуманитарните работници;
- ▶ недостиг на превантивно, медицинско, защитно оборудване, както и невъзможността за транспортирането им от други места;
- ▶ недостиг на медицински и помощен персонал, засилен от много голямото търсене на тези специалисти.

2. Отговори на пандемията и мерки, целящи ограничаване на мобилността на хората

2.1. Затваряне на границите

Пътуването, което включва пътуване с цел туризъм, търговия или бизнес, изиграва роля в началните етапи на пандемията, като донася и пренася вируса на различните континентите. С цел да се овладее разпространението на заразата, се въвежда пълно или частично затваряне на границите, за да се спре движението на хора между и вътре в континентите. Мерките включват спиране на международни и/или национални не-товарни пътнически полети като цяло или от определени държави, отлагане на пътуването по море, пълно или частично затваряне на летищата, забрана на пътуването с цел туризъм за неограничен период от време, спиране на издаването на визи и ограничено движение на стоки между страните, което води до по-малко персонал, участващ в свързаните с тях дейности, поименно.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



2.2. Ограничения/рестрикции свързани с придвижването

За да се ограничи вътрешноконтиненталното и вътрешнонационалното разпространение на заразата от COVID-19, правителствата приемат мерки, насочени към социално-икономически мораториум. Страхът от широко разпространение на предаването на Корона вируса води почти навсякъде по света до ограничения за мобилност във всички страни включително в основните страни източник на миграция от африканския континент. Те включват ограничаване на събиранията и индивидуалното придвижване, указания за не излизане от дома, спиране на икономически дейности, въвеждане на вечерни часове, затваряне на училищата и задължителна карантина за пътници и мигранти предприели международни и вътрешни пътувания за период до две седмици.

Насочвайки поглед отново към африканския континент През юни 2020 г. 43 от общо 55 държави-членки на АС, продължават да са със затворени граници, 7 държави от АС са преустановили международните ограничения за въздушен трафик, 2- ограничения за влизане/излизане, управлявани от ДЪРЖАВИТЕ от АС, а 2 от ДЪРЖАВИТЕ от АС са въвели ограничения за пътуване до и от определени държави (с РКР от Африка). През юли, въпреки известното намаляване на блокирането, 33 от държавите от АС са наложили вечерни часови часове, 19 от АС ДЧ са имали частично блокиране, а 19 други държави членки са наложили на национално ниво ограничения за несъществени движения в цялата страна.

2.3. Прилагане на ограниченията за движение

Специфичността на африканския контекст представя редица съображения при прилагането на заповедите, ограничаващи или забраняващи движението на хора, както през границите, така и във вътрешността. За стада и пастири, които се движат по пасищни земи с добитъка си, на които разчитат за снабдяването на своите основни потребности, разпореждането за оставане в дома е трудно, ако изобщо е възможно, да се поддържа. По-леките мерки, като например вечерния час, имат подобно силно въздействие върху тези дейности, тъй като те взаимно спъват връщането на пастири и стада в домовете им или на добитъка им. За населението като цяло прилагането на мерките представлява предизвикателство поради липсата на парични сред-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



ства за складиране на доставки и спиране на работата или ангажиране в дейности, генериращи приходи в официалните или неформалните сектори на икономиката.

По отношение на работниците-мигранти, на континента са докладвани случаи, свързани с безработицата на мигрантите, които са блокирани без източник на доходи или ресурси, които биха им позволили да се върнат в държавата си на обичайно местопребиваване.

2.4. Въздействие на пандемията и мерките свързани с нея върху мигрантите в движение

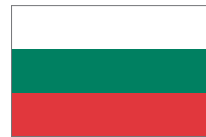
Ограниченията за пътуване и затварянето на държавите през изминалата година вече засегнаха голям брой мигранти по света и най-вече както се изтъква по-горе в Африка. Десетки хиляди мигранти, които често са изоставени от контрабандистите на мигранти, са блокирани или затворени принудително в държавите на транзит или крайна дестинация, включително в Нигер и Джибути. Блокираните мигранти са изправени пред липса на всякакъв избор, тъй като границите са все по-трудни за пресичане, а временното спиране на асистираното доброволно връщане и доброволното връщане по хуманитарни причини не позволява осъществяването на процедурите по връщане. В резултат на това те се оказват в несигурни условия и рискуват да останат мигранти, блокирани или заседнали между различни страни.

Други незаконни мигранти, каквито са докладвани от Либия или Тунис, изгубват ежедневните си работни места за малки надбавки поради затварянето. Някои не говорят езика на приемащата държава и в резултат на това те не са добре информирани за настоящата ситуация и за правилата, наложени от правителствата. Докато Мрежата на ООН за миграцията (UNNM) призовава правителствата да спрат принудителното връщане и да спрат произволно експулсиране по време на пандемията с цел да се защити здравето на мигрантите и общности, COVID-19 предизвиква масови спонтанни и принудителни връщания от основни приемащи държави в Африка и извън нея. Един от най-важните примери за това е изгонването на хиляди етиопски мигранти от Саудитска Арабия. Подобни отговори на опасностите, свързани с пандемията, правят конкретните групи мигранти уязвими и носи потенциала за междудържавно напрежение.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



3. Управлението на миграцията и неговото значение за по-добро възстановяване от последиците от пандемията

Както се посочва в Програмата за Устойчиво Развитие до 2030 година, мобилността на хората е неразривно свързана с устойчивото развитие. Нашето здраве, храна и икономиката ни са зависими от движението на хората. Извънредните ограничения за мобилност, наложени по целия свят за контрол на преноса на COVID-19, оказват моментно, краткосрочно и потенциално дългосрочно въздействие върху постигането на много от целите за Устойчиво Развитие (ЦУР). Способността и капацитета на политици и експерти за изготвяне на правилните отговори, които да смекчат отрицателните въздействия и да се защитят хората в движение и техните общности е решаваща в тези години. Необходимо е да се използва положителната сила на миграцията за по-добро възстановяване, както се призовава в рамката на ООН за реагиране на социално-икономическото въздействие на COVID-19 и това зависи от доброто разбиране на последиците от пандемията върху мобилността и развитието на хората. Само тогава можем да смекчим непосредствените и дългосрочните отрицателни въздействия върху мигрантите и икономиката и обществата, които зависят от това.

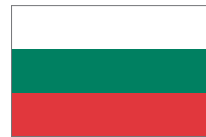
4. Европейски съюз – политики и действията

Да се върнем назад към юни 2018 година, когато Европейската комисия информира Европейския съвет, че за да направи европейската политика за връщане по-ефективна, „целта трябва да бъде постигането на процент на връщания от поне 70 % до 2020 г. (в сравнение на 36,6% на тогавашния етап). В онзи момент никой не може да си представи, че 2020 г. може да се превърне в дълго безвремие за тези така наречени проценти на мигранти подлежащи на връщане. Тази ключова оценка на ефективността на политиката на ЕС за връщане е оспорвана от някои експерти. Те се аргументират с постоянното намаляване на процентите на връщанията от 2016 г. насам, достигайки с 10 % годишно по ниско ниво през 2019 година. Според критиците на метода за оценка на успешността на политиката за връщане, 2020 и дори 2021 години могат да нанесат сериозен удар върху процентните показатели и препоръчват обмислянето на този метод като основен показател. По-прецизното измерване, основано на многогодишен и по-широкообхватен анализ, вклю-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



чително данните за молбите за международна закрила, особено при отхвърляне и приемане на молби за обратно приемане, би могло да бъде по добра основа за разработване на нов показател според експерти от международни и неправителствени организации.

4.1. Примери и хипотези за възможността и реалността на осъществяване на политиката по връщане по време на пандемия

За да се създаде представа за степента на въздействието на COVID-19 върху връщането на незаконни мигранти от ЕС, трябва първо да се визуализира операция за връщане с чартърен полет до Нигерия или Афганистан. Само с 30 завръщащи се лица на борда, броят на лицата, участващи в такава операция, може лесно да достигне повече от 100, тъй като връщаните лица са придружени от ескортиращи полицаи или служители, включително резервни екипи, наблюдатели за принудително връщане, служители на Frontex (ако операцията е координирана от последните), медицински персонал, полетен екипаж и т.н. Това е само броят на хората, участващи в така наречената фаза на полет. В рамките на етапа преди заминаването, който започва от транспортирането на завръщащите се лица обикновено от мястото им на задържане, в операцията участват и други лица, а именно персонал на местата за задържане, представители на миграционните власти, шофьорите, персонала, който е в системата на сигурността на летищата и други. Освен това, когато в такава операция участват различни държави членки, връщаните лица се придружават от съответните държави членки до центровете за заминаване с различни средства и данни за транспортиране. От 2016 г. насам Frontex само улеснява връщането на повече от 40 000 граждани на трети държави чрез такива операции.

Сега си представете такава операция, която се извършва преди да се осигури ефективна ваксина COVID-19 и да се приложи на завърнали се (при условие, че те са съгласни), както и тези, които участват в операции по връщане. От средата на март 2020 година, почти не е осъществена операция за връщане в ЕС и спокойно може да се предположи, че тази дейност ще бъде невъзможно да продължи както обикновено, освен ако държавите не използват сериозни заплахи и зависимости, каквито е случаят между САЩ и Гватемала или Хаити. Въпреки това, напрежението между държавите и не добрият отзвук от липса на доверието в тези заплахи ще затруднят плодо-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



творното сътрудничество по въпросите на миграцията и не само в тази област за неопределено време. От примера САЩ-Гватемала, Гватемала суспендира разрешенията за временно кацане на полетите за връщане от САЩ. В отговор на това, САЩ заплашиха да намалят помощта за развитие (включително за борбата с COVID-19), да забранят визите и изглежда са готови да използват всички политически и икономически лостове, за да склонят правителството на Гватемала да приемат връщаните мигранти. От този пример може да се направи хипотеза за това, което може да стои пред всички държави в сътрудничеството и изпълнението на споразуменията за обротно приемане между държавите. Последните събития, свързани с принудителното връщане на етиопците от Саудитска Арабия, са още един пример за това как нещата могат бързо да се влошават. Всичко това изисква анализ и много добро обмисляне на операциите и политиката на връщане от страна на държавите в бъдеще, особено като се има предвид, че сътрудничеството със страните на произход е крайтъгълен камък на всяка ефективна система за връщане.

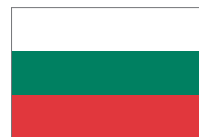
4.2. Ситуацията на територията на ЕС и трудности пред основните държави на дестинация

Ситуацията в ЕС се усложнява допълнително и от факта, че в списъка на основните страни на връщане влизат държави, с които сътрудничеството в областта на връщането не винаги е лесно, независимо от причините. Например, поради избухването на COVID-19 в съседните държави, в Афганистан се прибраха над 300 000 афганистанци, 262 388 от Иран и 1833 от Пакистан. В резултат на това Афганистан поиска от страните на дестинация, включително Германия, да спрат връщането. Ето защо е трудно да си представим, че завръщането в Афганистан ще се възобнови (дори и на най-ниските нива) в близко бъдеще. Може да се предположи, че същото ще важи и за другите основни страни на връщане като Мароко, Алжир, Нигерия, Иран и Пакистан. Въпреки факта, че отношенията с европейските страни на произход като Албания, Грузия, Сърбия и Украйна позволяват по-лесно възобновяване на връщанията, тези страни също могат да поискат допълнителни гаранции като непрекъснати тестове не само на завърналите се, но и на всички други хора, с които завръщащото се лице влиза в контакт през целия процес на връщане. Дори и тогава (съобщение на Европейската комисия относно насоките на Европейската комисия за COVID-19 вече съдържа някои елемен-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



ти в това отношение), въпросът за доверието на такива тестове, проверки и други гаранции ще бъде от ключово значение, особено след като приемащите държави, изправени пред вече вътрешен натиск за обратно приемане на гражданите, сега са под усилен вътрешно- политически натиск и няма да бъдат склонни да поемат политическа отговорност и негативните последици, ако нещо се обърка. Не е трудно да се предвиди какви ще бъдат последиците и каква ще се отрази ситуацията върху политиката на връщане на ЕС и успеха и касаещ броя на връщанията или на техния процент.

4.3. Други допълнителни фактори усложняващи бъдещите връщания стоящи пред държавите от ЕС

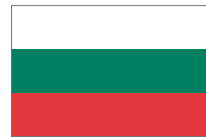
Други фактори, които допълнително ще усложнят бъдещите връщания в рамките на COVID-19, ще бъдат наличието и възможния отказ за сътрудничество на лицата на които им предстои връщане. Всъщност поради COVID-19 някои държави членки на ЕС като Франция и Испания вече не задържат незаконни мигранти или освобождават завърналите се от предварителното спиране на територията на Съюза. Тук следва да се отбележи, че член 15 от Директивата на ЕС за Връщането, в съответствие със съдебната практика на ЕСПЧ, изисква при всяко законно задържане преди извеждането да е налице разумна възможност за извеждане в предвидения срок за задържане. Тъй като при сегашните обстоятелства ще бъде трудно да се обоснове съществуването на подобна перспектива в близко бъдеще, съдиите в държавите членки на ЕС могат да изберат освобождаването на изведените лица. Също така в съответствие с Директивата на ЕС за връщането, както и със съответната съдебна практика на ЕСПЧ, допълнителна правна пречка за бъдещото извеждане може да бъде разпространението на COVID-19 в дадена държава на връщане (например в Иран), съчетано с липсата на ефективен достъп до лечение на COVID-19 (по последното решение на ЕСПЧ, решение По дело Paroshvili срещу Белгия). Всичко това ще има особено отрицателно въздействие върху онези държави членки като Франция, Гърция, Испания, Италия и Белгия, които вече се борят с ефективното връщане на незаконните мигранти, които често се укриват, за да не се съобразят с решението за връщане.

В онези държави-членки, от които връщанията са основно не принудителни (т.нар. доброволни връщания), както в Полша, положението може да



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



е различно, тъй като тези връщания се основават на решението на връщаното лице и не изискват непременно междудържавното сътрудничество. Въпреки това, в зависимост от ситуацията в даден период от време и в двете страни- на дестинация и на връщане, може да е необходима допълнителна подкрепа преди връщането (например за да се направи тест за COVID-19 и/или да се получи ваксина в бъдеще) и след връщането (за всяка карантина, тестове, документи и др.). Подобна подкрепа трябва да се осигури за да се даде възможност за осъществяване на процедурата по връщане.

Като цяло, очакванията са, че при пандемичната обстановка връщанията, особено принудителните, ще станат по-скъпи на глава от населението. Ако през 2019 г. 25 нигерийски граждани могат да бъдат върнати с чартърни полети на стойност над 290 000 евро, в бъдеще същият тип самолети могат да върнат само половината от този брой, да не говорим за случаите, в които може да е необходимо цялото въздухоплавателно средство само за едно лице.

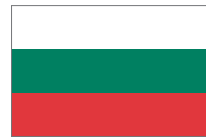
4.4. Препоръки за по успешна политика на връщане основани на реалността в последната година

Всичко това прави още по-необходимо насърчаването на подпомаганите не принудителни връщания (очевидно за онези граждани на трети страни, които не са заплаха за обществеността). Още повече, че много незаконни мигранти могат да изберат подпомаганото връщане (включително спонтанно) сами по много причини, включително несигурните ситуации (например загуба на неформални работни места), желанието да бъдат заедно със своите семейства или да се чувстват задължени да се грижат за своите родители и близки в тези трудни времена. Всички изброени причини представляват силно мотивиращи стимули, когато става въпрос за вземане на решение за връщането в страната на произход на дадено лице. За да се увеличат шансовете за успешно завръщане и реинтеграция и по този начин мигрантите да се подготвят по-добре за завръщането си, държавите-членки на ЕС биха могли дори да предложат възможности за обучение на лица, на които им предстои връщане в сектори, които са важни за страните на връщане (напр. агробизнес, строителство). Във всеки случай настоящият модел на подпомагано доброволно връщане и реинтеграция също ще трябва да бъде преосмислен, за да се отчитат правилно здравните въпроси (например чрез предоставяне на помощ за всякакви разходи, които могат да възникнат вследствие на за-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



дължителни тестове, карантина, възможно лечение на завърналите се лица, както и на членовете на техните семейства), но също така и потенциален натиск или дори заплахи от техните общности, пред които завръщащите се лица могат да бъдат изправени при завръщането си.

4.5. Поуките и позитивите, които могат да бъдат извлечени от ЕС за по-успешното прилагане на политиката за връщане

В заключение може да се каже, че независимо че здравните въпроси са били и преди част от операциите по връщане, както и от диалога за връщане между държавите на дестинация и на връщане, COVID-19 ще ги направи още по-важни във всяко бъдещо сътрудничество в областта на връщането. Подкрепата за страните на връщане в изграждането на здравната инфраструктура и капацитет на съответните им здравни институции ще бъде важно и съпътстващо условие за успеха на всяко истинско партньорство за връщане. На равнище политика на ЕС, подготовката и приложението на новия Пакт на ЕС за миграцията и убежището е добър повод за по-добро акцентирание на здравните въпроси в бъдещата политика на ЕС в областта на връщането. За да се отговори на легитимните интереси и опасения на всички заинтересовани страни и да се избегне евентуалното „пазаруване на статут на убежище“, един от вариантите на политика би могъл да бъде разработването на стандарти на равнище ЕС (под формата на незадължителен правен процес и в широки консултации с основните страни на връщане) относно здравните аспекти на процеса на връщане. Тези стандарти биха могли да бъдат адаптирани към отделните страни на връщане, било то чрез специфични СОП(стандартни оперативни процедури), чрез изменението на съществуващите договорености или чрез решения в рамките на съществуващите съвместни комисии за прилагане на споразуменията за обратно приемане. Действайки бързо и по този начин утвърждавайки европейското единство, Европейският съюз не само ще изпрати правилния сигнал на партньорите си, но и ще изгради задължителен механизъм необходим при прилагането на решаващи политики. В подобни моменти и ситуации всяко индивидуално и сепаратистко действие би било саморазрушително и пагубно както за отделната страна членка на ЕС, така и за страните на произход и връщане, а също и за целостта и успешността на ЕС.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



II. РОЛЯТА, ЗНАЧЕНИЕТО И ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ПАКТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ЗА МИГРАЦИЯТА И УБЕЖИЩЕТО

На 23 септември 2020 година, Европейската комисия (ЕК) представя нов Пакт за миграцията и убежището, който включва основни законодателни и незаконодателни предложения. Законодателните предложения трябва да бъдат договорени от Европейския парламент (ЕП) и държавите членки на ЕС. Настоящата обща европейска система за убежище (ОЕСУ), която се оказва неприемлива и несправедлива за много от страните членки и същевременно нефункционална е в основата на обсъждане в последните няколко години. Необходимо е основното и преразглеждане и подобрене. Несъответствието в държавите членки при прилагането на европейското законодателство в областта на убежището водят до различни перспективи за получаване на закрила и прием от една държава членка в друга. Освен това е наложително преразглеждане на Дъблинската система/регламент, която натоварва с непропорционална отговорност държавите членки на първа линия по границата на ЕС за обработване на молбите за убежище. Пактът се опитва да преодолее досегашния неуспех на реформата на европейското законодателство в областта на убежището, като се основава на компромис и взема предвид острите различия между позициите на държавите членки относно споделянето на солидарността.

Очакването е, че предложенията за реформа ще имат ключово въздействие върху работата на всички експерти от правителствени, неправителствени и международни организации, които от години са ангажирани в различните аспекти на миграционната политика и следят движението на миграционните потоци. Разглежданите теми обхващат всички области на миграционната политика и стъпките при практическото им осъществяване от:

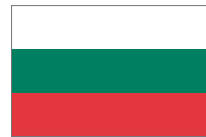
- получаване на статут на убежище до дългосрочна интеграция;
- от доброволното връщане до консултиране при реинтеграция.

Опитът на експертите през последните години показва ясна необходимост от повече отговорност и споделяне на солидарността в системата, както и от по-хуманни политики, които поставят човешкото достойнство и правата



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



на човека в центъра на закона и практиката. Същевременно правителствата и политиците на страните членки на ЕС са под непрекъснат натиск за прилагане и осъществяване на ефективни операции за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни и недопускане на нови миграционни потоци на територията на държавите членки.

Разглежданите по долу няколко основни аспекта на Пакта са от значение за потенциалните последици и резултати, които предложенията биха могли да имат, както за държавите членки на ЕС, така и върху живота на мигрантите и бежанците,

Като цяло новият Пакт на ЕК постига успешен баланс между:

- насърчаване на по-положителен наратив за миграцията, защитата правата на децата и събиране на семействата и в опитите да се обърне повече внимание на защитата на основните права на мигрантите по границите

и

- приемствеността с минали подходи, които отдават приоритет на връщането и предотвратяване на незаконната миграция чрез засилено сътрудничество с държавите на произход и транзитно преминаване, като се избягват разпоредби за улесняване на мобилността на хората.

Някои граждански организации критикуват разумните и логични предложения за разширяване на ускорените гранични процедури с опасението, че това може да доведе до нарушаване правата на мигрантите и бежанците на практика, изхождайки от наблюдения в някои от горещите точки в Италия и на гръцките острови.

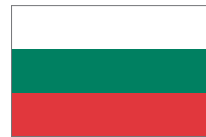
Сложността на предложения механизъм за солидарност и концепцията за „спонсорирането на връщането“ може да не доведе до очакваната солидарност и споделяне на отговорност между държавите членки по места и може да се окаже за сметка на човешките права и достойнства според граждански организации.

Препоръките, които правят в тази насока към членовете на ЕП и Съвета, целят да превърнат Пакта в по-функционален и по-справедлив инструмент, както за мигрантите, така и за държавите членки, за да се избегнат ситуации и събития като тази в приемния център Мория на гръцкия остров Лесбос и потърпевши лица по границите на ЕС.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



Пактът включва нови процедури за бързо определяне на статута при пристигането на граждани на трети страни на външните граници ЕС.

Комисията предлага да се въведе безпроблемна процедура на границата, която да се прилага по отношение на всички граждани на държави извън ЕС, преминаващи без разрешение и това да включва скрининг преди влизането, процедура за предоставяне на убежище и когато е приложимо, процедура за бързо връщане - т.е. да се интегрират процеси, които понастоящем са разделени.

Като първата стъпка следва да бъде скрининг преди влизането, който да се извършва за всички граждани на трети държави, които преминават външната граница без разрешение.

1. Скрининг процедура на границата

ЕК предлага нов регламент за въвеждане на проверка на всички граждани на трети държави, които незаконно пристигат по външните граници на Съюза, включително на лица, които са били свалени от кораби. Скринингът има за цел да засили контрола върху влизането в Шенген и да бързо да насочи хората към подходящи процедури (т.е. процедура за връщане или процедура за предоставяне на убежище). Когато се извършва на границата, проверката се извършва в срок от пет дни (три дни, когато се извършва на територията на държава членка, например на летището). В случай на извънредни обстоятелства е възможно удължаване на срока от пет дни. В предложението обаче не се уточнява къде ще останат хората по време на проверката като на този етап достъпът до територията на ЕС няма да бъде разрешен.

Съгласно предложението, този скрининг включва следните елементи:

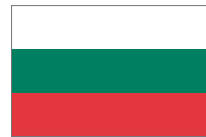
- проверка на здравословното и психическо състояние на лицето;
- установяване на самоличността;
- проверка за сигурност;
- снемане на пръстови отпечатъци и регистрация в базата данни Евродак.

Тази информация се попълва във формуляр , който съдържа и чувствителни данни, включително първоначални индикации за националност. Въз основа на информацията, лицата ще бъдат насочвани към определени процедури. Това е от решаващо значение, тъй като скринингът и използването



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



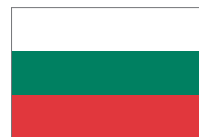
на биометрични данни ще повлияят на условията и скоростта на процедурата за предоставяне на убежище на дадено лице. Основна загриженост на част от гражданските организации е, че резултатът от проверката може да насочи кандидатите за убежище в ускорена гранична процедура, без достъп до правна защита. Друг проблем, според тях, е че не се предвижда устно или независимо предоставяне на информация и консултации. Предложеният текст гласи: „информацията се предоставя в писмена форма и само при изключителни обстоятелства, когато е необходимо, използване на устни преводачески услуги“.

Като положителен елемент се приема, че здравната проверка има за цел да установи нуждите от незабавна грижа, освен ако „компетентните органи не са убедени, че не е необходим предварителен медицински преглед“. В предложението се посочва също, че когато е приложимо, се проверява дали лицата са в уязвимо положение, жертви на изтезания или имат специални потребности от прием или процедурни потребности, като в този случай следва да се предостави подходяща подкрепа, включително за малолетни и непълнолетни лица.

Положително се оценява и фактът, че по време на скрининга, държавите членки се задължават да създадат независим мониторинг/наблюдение за спазване на основните човешки права като следват насоките на Агенцията за основните човешки права. Наблюдението, наред с друго, ще следи за спазването на националното законодателство за задържане (основания и продължителност), зачитането на принципа за non-refoulement /забрана за връщане/ и достъпа до процедурата за предоставяне на убежище. Компетентни национални, международни и неправителствени организации могат да бъдат поканени да участват в мониторинга. Държавите членки следва да включат резултатите от своя национален механизъм за мониторинг в своите национални стратегии/както е посочено в предложения регламент за управление на убежището и миграцията. Наличието на разпространени и документиращи твърдения за отблъскване на мигранти чрез използване на сила по границите на някои държави членки, в някои случаи със знанието и участието на държавни органи, подчертава потребността от създаване на наистина независим механизъм за наблюдение, който да идентифицира подобни злоупотреби и да води до по-голяма отчетност и санкции.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



2. Процедури на границата за предоставяне на убежище и за връщане

ЕК представя и изменено предложение за регламент за установяване на обща процедура за международна закрила, която се основава на проведените преговори с ЕП и Съвета. С предложението се въвеждат разпоредби относно процедурите за убежище и връщане, които трябва да се прилагат на границата, за да се ускори обработването на заявления и за повече основания за ускорено обработване като например понятията за сигурни страни на произход или сигурни трети страни т.е. връзка между основанията за получаване на статут за убежище и връщането. По този начин се ускорява и процента на връщане, кандидатите остават на границите и се намаляват възможностите за вторичните движения в страните от ЕС.

Въз основа на резултата от информацията във формуляра попълнен по време на процедурата за скрининг, дадено лице ще бъде насочвано или към процедура за връщане, ако не се подаде молба за закрила- „нормалната“ процедура за предоставяне на убежище или към процедурата за предоставяне на убежище в рамките на границата, в зависимост от вероятността за получаване на закрила.

При процедура на границата, се вземат решения по недопускане приемането на дадена молба (въз основа на понятията за първа страна на убежище или сигурна трета страна) или преценка на молбата по процедурата за ускорено разглеждане (като се проверява дали са основателни аргументите за несигурна страна на произход). Държавите членки ще трябва да прилагат гранични процедури като преценяват основателността на дадено заявление в случай когато:

- лицето идва от страна, чийто среден процент на защита е под 20 %, според Евростат;
 - искът за статут на убежище се счита за явно неправилен (например заявителят е заблудил органите);
- или
- кандидатът представлява заплаха за сигурността.

Държавите членки могат също така да решат да не прилагат гранични процедури, когато страната на произход на лицето не оказва съдействие при обратното приемане. Предвидени са правни средства за защита, кои-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



то са залегнали в националното законодателство като обжалване на първа инстанция, но със съкратени срокове (между една седмица и два месеца в зависимост от случая) и с известно ограничение на суспензивния ефект на обжалването в зависимост от случая.

Процедурата на границите за предоставяне статут на убежището е с продължителност максимум дванадесет седмици (започваща с регистрацията на молбата), включително евентуални обжалвания. През този период на кандидатите не се разрешава да влизат на територията на държавата членка, което води до проблем със задържането. Въпреки че предложението не предвижда изрично задържане, в него се посочва, че „лицата трябва да са на или в близост до външната граница или в транзитната зона“ (член 41а, параграф 2) и се подчертава, че ДЧ може да прибегне до задържане, за да се предотврати влизането на територията на страната в съответствие с други законодателни актове т.е. условията на приемане. За да се обоснове връзката между несъстоятелността за получаване на убежище и връщането и да се избегне укриването, се издава решение за връщане едновременно с отхвърлянето на молбата за убежище (чл. 35а). Процедурата по връщане след тази процедура продължава максимум дванадесет седмици и 15 дни за доброволно връщане. В предложението (член 41а, 6-7) се посочва, че задържането може да се извършва с цел предотвратяване на укриването и организиране на връщането, в съответствие с преработването на Директивата относно условията на приемане. Периодът на задържане е допълнение към предходния период, натрупан по време на процедурата за предоставяне на убежище.

Предвидени са някои изключения и предпазни мерки:

1. Непридружените непълнолетни и семейства с деца под дванадесетгодишна възраст са освободени от процедурите по границите, доколкото те не се считат за опасност за националната сигурност или обществения ред (член 41,5, 40, параграф 5, буква б).

2. Държавите членки трябва да преустановят прилагането на граничните процедури в определени случаи (41,9) когато:

- необходимата подкрепа не може да бъде предоставена на кандидати със специални процедурни нужди;
- по медицински причини и
- когато вече не са налице гаранциите и условията за задържане.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



3. Изключение за провеждането на ускорена гранична процедура са и кандидатите, идващи от държава, в която процентът на защита е под 20 %, „когато кандидатът принадлежи към определена категория лица, за които niskият процент на признаване не може да се счита за представителен за техните нужди от защита поради конкретна причина за преследване“.

Няколко елемента от предложенията в тази част на Пакта рискуват да се възпроизведе подходът в „горещите точки“, който приложен до сега на италианската и гръцка граници. Организации като Каритас, свидетели на място, изтъкват опасения към предложенията предвид недостатъците, които са наблюдавали до сега. Сред тях са:

- прекомерно натоварен персонал и институции поради липса на капацитет и персонал;
- неподходящи и пренаселени центрове, включително за уязвими групи;
- масово задържане, съпътствано с не разкриване на места за уязвими лица и липса на медицински грижи;
- пренебрегване на правата на малолетните.

Организации като Каритас изказват също опасения относно ускорените процедури. Според тях те могат да доведат до пренебрегване и грешки при решаване на молбите за закрила, поради времеви натиск и на практика липса до подходящ достъп до правна помощ на кандидатите или възможност да упражнят правото си на обжалване правилно. По този начин, Caritas Europa изразява загриженост, че това би могло да увеличи тежестта върху държавите членки на първа линия по границата, да попречи до достъпа за справедливи и ефективни процедури за предоставяне на убежище и да доведе до по масово задържане по границите.

3. Солидарност и споделяне на отговорността

Най-очакваното предложение за законодателство от новия Регламент относно управлението на убежището и миграцията е свързано с правилата за споделяне на отговорността и солидарността между държавите членки. Предложението на ЕК за Регламент относно управлението на убежището и миграцията се състои от три основни части:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



- Разпоредби за установяване на обща рамка за управление на убежището и миграцията;
- Критерии и механизми за определяне на отговорната държава членка;

и

- Механизъм за солидарност.

От значение е да се фокусираме върху някои елементи от последните две части.

Критерии и механизми за определяне на отговорната държава членка

В предложението официално е премахнат нефункционалният според анализите и практиката досега Регламент Дъблин. Това същевременно поставя непропорционална отговорност за обработването на молбите за убежище върху държави на първа линия на ЕС, които са и външна граница на Съюза. Но системата, макар и с опростени административни процедури остава доста близка до досегашната. Разпределението на отговорността на държавите за разглеждане на молби за убежище ще продължи да се основава на йерархия от критерии, включително на спорния „критерий за първо влизане“. Ето защо това няма да реши изцяло проблемите, свързани с Регламента Дъблин.

Въпреки това ЕК се опитва да засили връзката между кандидата за убежище и държавата, която е компетентна за разглеждането на молбата, като предлага някои очаквани промени. Например критериите и процедурите, свързани със сбирането на семействата са подобрени и опростени (определението за семейство е разширено, така че да включва братя и сестри и семейство, създадено по време на пътуването) и висшият интерес на детето се засилва. Същевременно анализаторите отбелязват липсата на правни средства за защита срещу отхвърлянето на искане за поемане на отговорност, което може да окаже съществено въздействие върху събирането на семействата на практика. По същия начин сроковете за кандидатстване за събиране на семейството се намаляват. Притежаването на диплома или квалификация от държава членка на ЕС е нововъведеният и приветстван критерий за определяне на отговорността.

За функционирането на европейската система за убежище и за намаляване на вторичното движение е много важно да се даде възможност за мобилност на лицата, ползващи се с международна закрила. Положителен стимул



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



за лицата, търсещи убежище, да останат в държавите членки, които отговарят за тяхната молба за убежище, би било въвеждането на мобилност в рамките на ЕС за лицата, ползващи се с международна закрила, когато те имат предложение за работа. Добре се оценява от всички експертни организации предложението за изменение на Директивата за дългосрочно пребиваване, така че лицата, ползващи се с международна закрила, да могат да получат разрешение за дългосрочно пребиваване (улесняващо мобилността в рамките на ЕС) след три години вместо пет години. Граждански организации изразяват съжаление, че се запазва наказателен подход за предотвратяване на вторичното движение, тъй като кандидат, който не присъства в отговорната държава членка, няма да има право на условията за приемане, когато пребивава в друга държава членка на ЕС.

Механизъм за солидарност

Поради нерешени несъответствия между държавите членки относно прилагането на задължителното преместване, ЕК се опитва да съвмести различните позиции, като въвежда много сложен механизъм за солидарност. Механизмът ще работи по различен начин в зависимост от миграционната ситуация в дадена страна. В случаи на „миграционен натиск“ или след разтоварване на спасени мигранти от кораби, всяка държава членка ще бъде задължена да участва и допринесе за механизма за солидарност, като има право сама да избере мярката, която да приложи. Наличните варианти включват:

- преместване,
 - мерки за изграждане на капацитет
- и
- спонсориране на връщане.

В случаи на разтоварване на мигранти от кораби на границата на дадена държава след операции за „Издирване и спасяване“ SAR, ЕК ще прави оценка на базата на прогнозираните нужди на съответните държави членки, посочени в годишните им Доклади за управлението на миграцията. Това са на пример необходимите места за преместване. По този начин ще се определя очакваният принос от други държави членки съгласно коефициента на разпределение. Държавите членки трябва да уведомят ЕК за своя желан принос за солидарност (в план за реакция на солидарността в SAR). Ако ЕК устано-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



ви недостиг в сравнение с нуждите, ще бъде свикан форум за солидарност, за да се адаптира приносът на държавите членки към нуждите. След това ЕК ще приеме акт за изпълнение, в който ще се очертаят мерките за солидарност, посочени от държавите членки и ще създаде резерв за солидарност за всяка държава членка под миграционен натиск. В случай на недостиг на възможности за преместване се предвижда комплексен механизъм за корекция, който да коригира приноса на държавата членка и да отвори възможността на този етап тя да допринесе чрез спонсориране на връщането. Агенциите на ЕС като Агенция за убежището и Frontex участват в наблюдението на използването на резерва за солидарност и информирането на ЕК, когато нуждите станат критични. Що се отнася до преместването, това се отнася само за кандидатите за убежище, които не са в процедура за получаване на убежище на границата.

В случаи когато механизмът за солидарност, свързан с миграционния натиск, ЕК изготвя доклад (по искане на държава членка, която се позовава на фактите, или по собствена инициатива на ЕК). Въз основа на широк набор от критерии в доклада се прави оценка на капацитета на държавите членки и на мерките, необходими за облекчаване на натиска чрез създаване на план за реакция на солидарността. Този път държавите членки разполагат с по-широки възможности за солидарност от началото на процеса, включително и за спонсориране на преместването и връщането. Предвидена е също така и сложна система за регулиране, както е описано по-горе, за да отговори на нуждите. При този сценарий преместването може да се прилага и за лицата, ползващи се с международна закрила.

Освен изключителната сложност на този механизъм за солидарност, който поражда съмнения у някои експерти относно неговата ефективност да облекчи натиска върху държавите с външни граници на ЕС и да създаде предвидим и устойчив механизъм на солидарност, елементът, който предизвиква много дебати и противоречия, е въвеждането на „спонсорирането за връщане“ като една от възможностите за принос към солидарността. Съгласно тази концепция „спонсорираща страна“ може да улесни връщането на лице, подлежащо на решение за връщане в държавата на произход в рамките на осем месеца. Ако декларацията не може да бъде изпълнена в този период, лицето ще бъде прехвърлено в същата тази „държава, която е спонсор“, за да продължи процедурата по връщане от там. Въпреки това правната отговорност за изпълнението на връщането остава в държавата, която е издала решението за връщане.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



Някои организации като Каритас Европа изразяват загриженост, че „спонсорирането на връщане“ може да се счита за „солидарност“ на същото равнище като преместването. Освен това практическото му изпълнение повдига няколко въпроса. Как ще функционира механизмът на практика и ще улесни връщането, като същевременно създава допълнителна бюрокрация и участници, като по този начин размива отговорностите и отчетността. Какви предпазни мерки са налице, за да се гарантира, че основните права на хората се зачитат и се избягва задържането? В допълнение, в случай на прилагане на усложнени връщания, механизмът ще доведе до ненужното прехвърляне на хора, засилване на лимбо ситуации и силно въздействие върху финансовото състояние на хората и психичното им здраве.

В случай на кризисни ситуации или форсмажорни събития, функционирането на механизма за солидарност се променя, за да се даде възможност за по-силна солидарност (например, търсещи убежище в рамките на процедурата по границата също могат да бъдат преместени), а срокът за изпълнение на решение за връщане съгласно спонсорирането на връщането преди да настъпи прехвърлянето, е намален на четири месеца (вместо осем).

4. Кризисни и форсмажорни ситуации

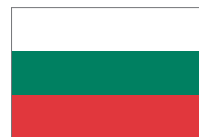
ЕК представя също и предложение за Регламент за справяне в кризисни ситуации и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището, в което се определят редица дерогации от правилата за убежище, връщане и солидарност, предвидени в други законодателни досиета в рамките на Пакта, и се въвежда механизъм за временна закрила.

В предложението, ситуация на криза се определя като извънредна ситуация на масов приток на незаконно пристигащи хора, която прави системата за убежище, приемане или връщане на дадена държава членка не функционираща (или с опасност от това да не функционира). По този начин това би могло да има сериозни последици за функционирането на ОЕСУ. Форсмажорна ситуация не е изрично определена, но се посочва в обяснителния меморандум към предложението като непредвидими обстоятелства, за които държавите членки не биха могли да се подготвят, като пандемията от COVID-19 и политическа криза като тази на гръцко-турската граница през март 2020 г. В случай на кризисни ситуации, държавите членки трябва да отправят искане до ЕК да потвърди наличието на такава. За разлика от това,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



в случаи на форсмажорни обстоятелства, държавите членки трябва само да уведомят ЕК за ситуация.

В подобни случаи могат да бъдат задействани редица изключения и дерогации от нормалните правила в други законодателни досиета (убежище, солидарност, връщане), което да позволи на държавите членки да заобикалят законодателството на ЕС в областта на убежището и да вземат мерки свързани с лицата, търсещи убежище. В случай на криза държава членка може да прилага граничната процедура по отношение на качествата на кандидатите, идващи от държава с процент на признаване от 75 % или по-нисък. Предвижда се удължаване на срока на действие на границата и на процедурите за връщане на границата с осем седмици, като задържането би било по-лесно приложимо, тъй като съществува презумпция за риск от укриване, освен ако не е доказано друго. Освен това, ако спонсорирането за връщане не бъде успешно изпълнено в срок от четири месеца, ще се извърши прехвърляне към държавата, която е финансирала (вместо в рамките на осем месеца). Дава се възможност регистрацията на молбите за убежище да се извършва в рамките на четири седмици (възможно е удължаване до общо дванадесет седмици). В случай на форсмажорни обстоятелства се предвиждат промени в сроковете за процедурните разпоредби съгласно механизма за солидарност и определянето на държавата членка, компетентна за разглеждане на молбата, както и четириседмичен срок за регистриране на молба за убежище.

Според гражданските организации, положителен елемент в кризисна ситуация е възможността за временно прекратяване на молбата за убежище и за предоставяне на незабавна закрила в продължение на дванадесет месеца за кандидати, които са изправени пред висок риск да бъдат обект на насилие, в извънредни ситуации на въоръжен конфликт и кандидати, които не могат да се завърнат в своята държава на произход.

5. Законни пътища за закрила

Като отчита нарасналата нужда от закрила в световен мащаб, (според ВКБООН 1,45 милиона бежанци по света са особено уязвими и се нуждаят от презаселване), ЕК издаде *Препоръка относно законните пътища за закрила в ЕС* (необвързващ документ). Препоръката призовава държавите членки да разширят местата за презаселване и допълнителните други възможности, като например общностното спонсориране, и да подобрят качеството



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



на тези програми. ЕК насърчава държавите членки да приемат програми за подпомагане на събирането на семейството като осигурят възможности за хуманитарен начин за приемане членове на семейства на лица, ползващи се с международна закрила. Насърчават се също и програми за допълнителните възможности за образование и работа (напр. университетски/учебни програми, програми за трудова мобилност) в сътрудничество с частния сектор, включително чрез средства на ЕС, налични в рамките на бюджета на ЕС (например ФУМИ). За да се осъществи сътрудничеството в рамките на ЕС в тази област, ЕК призовава също за бързото приемане на рамката на ЕС за презаселване, която понастоящем се договаря от ЕП и Съвета.

За да се облекчи натискът от трети държави, на чиято територия се намират голям брой бежанци, ЕК насърчава държавите членки да съсредоточат усилията си за презаселване върху Турция, Ливан, Йордания, както и върху държавите по маршрута през Централното Средиземноморие (Либия, Нигер, Чад, Египет, Етиопия, Судан) и механизъм за спешна евакуация от Либия до Нигер и Руанда.

Гражданските организации приветстват предложените мерки и усилията на ЕК, но остават загрижени за изпълнението на близо 30 000 случая за презаселване, които държавите членки бяха поели като ангажимент за презаселване до края на 2020 г. на Глобалния форум на бежанците през 2019 г. Като се вземат предвид предизвикателствата, повдигнати от пандемията COVID-19, ЕК приканва държавите членки да изпълнят ангажимента за презаселване до края на 2021 година. Новите програми за презаселване следва да бъдат разгледани от 2022 г. нататък, като се вземе предвид фонд „Убежище и миграция“, който ще бъде на разположение в рамките на предстоящия бюджет на ЕС за периода 2021 - 2027 г. Това означава, че съществува значителен риск през 2021 г. да не бъдат поети нови ангажименти за презаселване, освен ако държавите членки решат да го покрият в рамките на финансираните от държавата национални програми за презаселване.

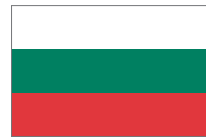
6. Сътрудничество с трети държави

Засиленото сътрудничество с държавите на произход и с транзитните държави продължава да бъде приоритет в дневния ред на ЕС и е посочено в Съобщението на ЕК относно Пакта. Стремешът и амбициите на ЕК са да се създадат индивидуални печеливши партньорства с трети държави в



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



различни отраслови политики като търговия, помощ за развитие, външни работи, визови политики за да се засили и сътрудничеството в областта на управлението на миграцията, като се обръща специално внимание на африканските и съседните страни. Отчитат се интересите и чувствителността на партньорските държави и основната цел е да се насърчат отношенията на една рамка основана на равни начала. Подходът включва приемственост с приоритетите на ЕС и държавите членки т.е. борбата с незаконната миграция, връщането и обратното приемане, както и интересите на партньорите/трети страни - законната миграция. Според критично настроени граждански и неправителствени организации този подход създава трудности за изграждане на по-балансирано партньорство с партньорските държави, а също така показва неуспеха от страна на ЕС да „води преговорите“ и да спазва предишните си ангажименти за разширяване на каналите за легална миграция.

Продължава да се подчертава значението за справяне с първопричините за нелегалната миграция, като се предлага инструментите на политиката за развитие и външната политика да включат миграцията в програмирането. Това е проблематично, според експерти, като се има предвид, че този подход е насочен към краткосрочни инструменти, а това, което е необходимо е цялостен, устойчив и дългосрочен подход, насочен към решаване на структурни проблеми, като например бедността и неравенството.

В Съобщението са очертани положителни и отрицателни стимули (често наричани „обвързаност с условия“/условност от гражданските организации), за да се засили сътрудничеството на трети държави в областта на връщането и обратното приемане. Съобщението например изхожда от наскоро преразгледания визов код на ЕС, който включва благоприятни или ограничителни мерки, свързани с издаването на виза от трети държави, в зависимост от степента на сътрудничество при обратното приемане. Чрез своята предстояща Доброволна стратегия за връщане и реинтеграция, ЕС иска да увеличи капацитета на третите държави да управляват програмите за доброволно връщане и реинтеграция, както и да свърже тези програми с инициативите за развитие и националните стратегии. Frontex, в своя засилен мандат за връщане, ще бъде включен в изпълнението на Стратегията.

ЕК счита, че разширяването на легалните пътища към Европа е положителен стимул, който може да бъде предложен на трети страни. Въпреки плана



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



за развитие на „партньорства на ЕС за таланти“ с трети държави с цел улесняване на легалната миграция и мобилността, в Съобщението не се съдържат конкретни подробности за начина за подобряване на законните пътища, което е основният интерес за третите държави. Не на последно място, предложението на ЕК за Регламент относно управлението на убежището и миграцията засилва връзката между вътрешните и външните аспекти на политиките на ЕС в областта на убежището и миграцията. Съгласно чл. 7 от „Сътрудничество с трети държави за улесняване на връщането и обратното приемане“, ЕС може да изготви доклад до Съвета, когато трета страна не си сътрудничи достатъчно за обратното приемане, като предлага мерки за подобряване на сътрудничеството.

7. Измерението на сигурността-силен акцент върху политиката на връщане

Новият Пакт за убежище и миграция поставя силен акцент върху по-доброто управление на външните граници и политиката за връщане, като по този начин допълнително се засилва измерението на сигурността. През годините това е основният подход към управлението на миграцията. Въвеждането, но Шенгенската информационна система (ШИС), Евродак, Интегрираната система за външна бдителност, Frontex и споразуменията за обратно приемане с трети държави осигуряват защитата на Съюза и външните му граници.

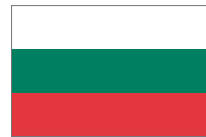
Пактът за убежище и миграция е продължение на досегашната политика като:

- Въвежда „спонсорираното връщане“ Това свързва въпроса за връщането с въпроса за солидарността (критикувано от някои наблюдатели).
- Ускорява процеса на решения за получаване на статут на убежище-мигрантите ще научават по-бързо дали имат възможност и правото да останат в Европа или дали трябва да се завърнат в страната си на произход. Това следва да се постигне чрез задължителни „проверки“ на всички лица, търсещи убежище, които пристигат на външните граници на Съюза. Тези проверки ще се състоят от идентификация, проверки на здравословното състояние и снемане на пръстови отпечатъци и записване на тези данни в базата данни „Евродак“. По този начин новият пакт за убежище и миграция ще укрепи вече съществуващата база данни.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



– Предвижда хармонизиране на законодателството в областта на убежището на европейско равнище, приоритет, който се преследва от много години – (Регламентът „Дъблин I“ от 1990 г. вече се опита неуспешно да се справи с този проблем)

– Предложението на Комисията има за цел да превърне сегашната Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) в пълноценна агенция на ЕС в областта на убежището, която ще отговаря за гарантирането на сближаване при разглеждането на молбите за международна закрила и за предоставянето на оперативна и техническа помощ на държавите членки.

– Връщанията трябва да се изпълняват по-бързо. Предвижда се установяването на ускорен процес за мигрантите, чиито молби за убежище вероятно ще бъдат неуспешни. Това са граждани на държави с положителен процент на отговорилите на молбите за убежище под 20 %, като например Тунис или Мароко. В тези случаи молбата за убежище ще бъде обработена на границата и в рамките на 12 седмици. По време на изслушване във Франция през ноември 2020 г. се изтъква, че ускореният процес ще избегне постоянното осигуряване на мигрантите, като например професионалната или социалната интеграция, за тези които нямат право на престой и по този начин се улеснява връщането за съответните администрации, както и за самите мигранти.

– По-ефективно изпълнение на връщанията. Това става възможно чрез сключването на нови споразумения, много по-широки от действащите понастоящем с трети държави. Досега Европейският съюз е сключил 18 споразумения за обратно приемане (Албания, Молдова, Армения, Черна гора, Азербайджан, Пакистан, Босна и Херцеговина, Русия, Кабо Верде, Сърбия, Грузия, Шри Ланка, Хонг Конг, Турция, Макао, Украйна, Македония, Казахстан). Има и шест проекто-споразумения за реадмисия (Афганистан, Гвинея, Бангладеш, Етиопия, Гамбия, Кот д'Ивоар). Споразумението от Котону съдържа също така разпоредби относно връщането на незаконни мигранти.

Един от основните проблеми, свързани с връщането обаче, е сътрудничеството с тези трети страни и тяхната политическа стабилност. Често те нито са готови, нито могат да улеснят завръщането на своите граждани. Това прави връщанията много бавни и в много случаи невъзможни, с изключително вредно въздействие не само за функционирането на европей-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ската миграционна система, но и за личното положение на мигрантите, които често живеят дълго време нелегално и без социална закрила.

За да се преодолеят тези трудности, Комисията предлага да се създаде нова длъжност на **Европейски Координатор за връщане** под егидата на Frontex, както и мрежа от национални експерти, които да гарантират, че политиката на връщане е последователна в целия ЕС. Това е един от елементите, които, наред с останалите, биха гарантирали допълнителни правомощия за Frontex.

8. Отговорът от страна на държавите членки

Отговорът от страна на държавите членки като цяло е конструктивен и положителен, но някои остават с повишено внимание относно отделни акценти в Пакта.

Държавите членки приветстват новия пакт на Комисията и го считат за „добра основа“ за започване на преговорите. Най-оптимистичните отговори бяха от онези страни, които през последните години бяха начело на миграционния натиск, като Италия и Кипър. Председателят на италианския съвет Джузепе Конте описва новия пакт като „важна стъпка към една наистина европейска миграционна политика“, но испанският му колега изразява съжаление за липсата на „задължителен механизъм за солидарност“.

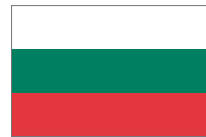
Германия, която тогава председателства Съвета на Европейския съюз, е положително настроена към това ново предложение и желае да го задвижи възможно най-бързо. Други страни като Австрия, Естония, Унгария и Чешката република имат доста конструктивен подход, но остават бдителни, тъй като не искат да видят отново въведен задължителен механизъм за приложение, който не е предвиден в предложението. Виждаме, че повечето държави, които са внимателни са тези, които не са приели механизма за преместването от 2015 година

Унгария е страната, която най-ясно предупреждава за новите предложения, особено тази, която се отнася до задължителната солидарност по отношение на спонсорството за връщане, което е много трудно да се постигне за една „малка“ страна според водещи дипломати на Унгария. Най-очевидното решение, за което се застъпва Унгария, остава да „спрем миграцията“. Въпреки това Комисията счита, че дори резервираните държави членки не отхвърлят целия пакт като важна стъпка напред.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



Страни като Австрия, Естония, Франция, Гърция, Италия, Малта и Полша, които виждат новия пакт като добра основа - смятат, че той съдържа важни предложения в областта на връщането, партньорствата с трети държави и граничния контрол. Някои държави членки като Белгия, Испания и Люксембург изразяват съмнения относно прилагането на някои предложения на практика, по-специално по отношение на функционирането на задължителната солидарност и каналите за законна миграция.

Напредъкът по отношение на защитата на правата на човека се подчертава от Финландия и Ирландия, които са настоявали да бъдат положени усилия в тази посока.

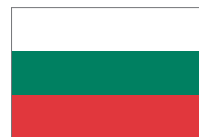
Съветът и Европейският парламент разглеждат проекта на Пакта, представен от Комисията. Въпреки че германското председателство на Съвета показва ясна готовност да се продължи с преговорите възможно най-бързо, Комисията би желала предложението да бъде обсъдено и прието преди края на 2021 година. Пандемията от коронавирус, но и изключителната поляризация на обществения дебат по този въпрос в държавите-членки, обаче може да направи преговорите по-трудни от очакваното.

Предложеният от Комисията Пакт ще укрепи съществуващите инструменти и законови норми, както и аспекта сигурност на европейската политика в областта на миграцията. Макар да изглежда по-реалистично по отношение на споделянето на отговорностите и солидарността, Пактът ще се нуждае от значителна политическа воля и постигането на споразумение между държавите-членки може да се окаже сложно.

Миграцията е човешки, структурен факт; убежището е основно право на преследваните лица и правно задължение за държавите, които са страни по Женевската конвенция, съгласно международното право. Поради това областта на миграционната политика ще остане от решаващо значение за Европа в бъдеще, за което е необходим нов европейски подход. Този Пакт може да бъде „добра основа“ за постигане на напредък, но остава да се види как може да бъде адаптиран към различни политически и миграционни реалности.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



9. Заключение

В това кратко описание на Пакта за убежище и миграция се изтъкват основните акценти и политики съдържащи се в Пакта, и очакваното предстоящо развитие на някои от тях. Пактът следва да запази и според някои граждански организации да разшири достъпа до убежище в Европа и да доведе до по-добри и по-справедливи политики в областта на убежището, с високи процесуални стандарти и гаранции. Процедурите на границите, проблемни на практика до този момент и водещи до препълнени центрове за задържане, се очаква да бъдат избегнати. По този начин, на външните гранични територии на ЕС не следва да се изграждат нови центрове за приемане и задържане на мигранти. Неправителствени организации предлагат мандатът на предлаганото независимо наблюдение да бъде разширен, за да се излезе извън граничния скрининг, а в случай на неправомерност следва да се въведе система за отчетност. Политиките за връщане, според гражданските организации следва да зачитат принципа на забрана за връщане и да се прилагат в съответствие със спазване на правата на човека и човешкото достойнство. Основно предпочитание остава доброволното връщане и добре организираната реинтеграция. В тази връзка на 27 април 2021 година, ЕК прие първата стратегия на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията. Стратегията насърчава доброволното връщане и реинтеграцията като неразделна част от изграждането на обща за ЕС система за връщанията - ключова цел на Новия пакт за миграцията и убежището. В нея се посочват практически мерки за консолидиране на правната и оперативната рамка за доброволните връщания от Европа и от транзитните държави, повишаване на качеството на програмите за връщане и реинтеграция, изграждане на по-ефективна връзка с инициативите за развитие и укрепване на сътрудничеството с партньорските държави.

Успехът на пакта ще бъде оценяван въз основа на капацитета му да избягва грешки от миналото и да създаде справедлива и стабилна солидарност и механизъм за споделяне на отговорностите между държавите членки. Предложеният механизъм за солидарност би могъл да се допълни, за да се стигне до по-малко бюрократична и опростена система, която да може да осигури бърза и безпроблемна солидарност за държавите членки, подложени на натиск. За някои неправителствени организации като Каритас остава спорно „спонсорираното връщане“. Техните опасения са, че то може да доведе до



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



огромни страдания за мигрантите поради ненужното прехвърляне от една в друга държава членка. Практичността и ефективността му също се поставят под въпрос от тези организации. Значителната солидарност, обаче, чрез преместване следва да бъде приемана и окуражавана.

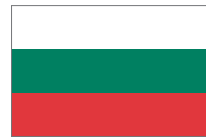
10. Препоръки и очаквания при изпълнението на политиките заложи в Пакта за убежище и миграция

Очаква се по-голяма конкретика в разработване на политиките за улесняване на законната миграция, която се поощрява в Пакта. Предвид нарастващата необходимост от защита на уязвимите мигранти в световен мащаб, препоръките относно безопасните и защитени пътища следва да доведат до нови ангажименти за презаселване и допълнителни пътища, независимо от пандемията COVID19. Както правилно се подчертава от ЕК, мигрантите са част от Европа и допринасят положително за нашето общество и икономика. ЕС се нуждае от трудови мигранти с различни умения и се очаква, че ЕК ще предложи амбициозно предложение за трудова миграция в близко бъдеще. Необходими са също силни политики за социално приобщаване и интеграция, за да се даде възможност на мигрантите да се интегрират в държавите на крайна дестинация и да участват активно в изграждането на демократични и спазващи законите общества. Независимо, че новият План за действие относно интеграцията и приобщаването за периода 2021-2027 г. не е незадължителен, ЕК, международните и граждански организации призовават държавите-членки да изпълнят по старателно този план за действие като отчитат приноса на мигрантите за обществата, в които живеят. ЕК с основание подчертава, че спасяването на човешки животи в морето е правно задължение и че дейностите по издирване и спасяване (SAR) на мигрантите трябва да бъдат законово оправдани. Освен това се напомня на държавите членки за необходимостта от увеличаване на капацитета им в тези дейности и усъвършенстване на далекосъобщителното управление. Държавите-членки трябва активно да си сътрудничат помежду си, за да се гарантира бързата и безопасна работа на спасителните екипи при свалянето от плавателни съдове и спасяването на мигранти. За да се избегнат многобройните фатални инциденти, които се случват в морето, спешно е необходима координирана от ЕС мисия за издирване и спасяване (SAR). Не на последно място, сътрудничеството с държавите на произход и транзит следва да се прилага при зачитане на основните човешки права като се предоставя механизми за от-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



четност. Отношенията с трети държави следва да се основават на истински взаимни интереси и да разширят възможностите за законната миграция и ограничат незаконната миграция.

Повечето държави-членки и международни организации, работещи в сферата на миграцията и убежището очакват, че преговорите в Съвета и в ЕП ще доведат до конструктивни обсъждания и изменения за да направят реалност прилагането на Пакта за миграция и убежище. Прилагането му, без съмнение, ще доведе до по-функционални и успешни механизми и политики в областта на миграцията.

След скорошното обсъждането на Пакта на Съвет на Вътрешните министри през март 2021, пет средиземноморски страни, разположени на първа линия по време на европейската миграционна криза, поискаха повече солидарност от правителствата в ЕС и заявиха, че предложенията за промени в миграционните правила не са достатъчни.

В съвместна декларация, приета на среща в Атина, вътрешните министри на Гърция, Италия, Испания, Кипър и Малта (т. нар. група MED5) заявиха, че в сегашния си вид споразуменията по миграцията не осигуряват достатъчно гаранции за страните от първата линия. Декларацията им е в резултат на все още не постигнато споразумение по промени в Пакта от септември 2020 година.

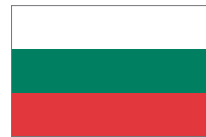
Министрите от петте страни призовават за повече сътрудничество със страните на произход и с транзитните страни, централизиран европейски механизъм за връщане на нелегални мигранти и преразпределение на кандидатите за убежище сред всички страни-членки.

Преговорите в Съвета и ЕП трябва да отчитат загрижеността и съображенията на различните държави членки, без да забравят основните цели и тенденции и по-голямата картина. Това, което според експертни организации е сигурно, е, че ЕС се нуждае от предсказуем и задължителен механизъм за солидарност, за да се подкрепят държавите членки, които са подложени на непрекъснат несъразмерен миграционен натиск. Същевременно този механизъм трябва да бъде балансиран и всички държавите членки да поемат пълна отговорност за установяването на ефективни и функциониращи национални системи за управление на убежището и миграцията. Управление на външните граници е важна част от това. Задължителната процедура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



за проверка и гранична процедура ще укрепи Шенгенското пространство, както и управлението на миграцията.

Политиците и властите от страните на крайна дестинация трудно могат да обяснят на избирателите си, че след повече от 30 години ЕС няма пълна картина на това кой влиза на територията на Съюза, кога, къде и кой има право да остане или трябва да се върне. Много голяма част от мигрантите, които се придвижват в държавите членки не се явяват пред съответните комисии за да потвърдят искането си за получаване на статут на убежище.

Ето защо, независимо от критиките идващи от някои неправителствени организации, експертите считат, че задължителната процедура за проверка на външните граници на ЕС е необходима за да се прекъснат нелегалните първични и вторични движения на мигрантите без основания за пребиваване на територията на ЕС.

Постигането на консенсус за изграждането на предсказуем и законов механизъм за структурна солидарност ще помага на държавите-членки под постоянен или временен непропорционален миграционен натиск, независимо дали той идва от юг, север, изток или запад на ЕС. Този механизъм би могъл да се превърне във форма на застраховка/ гаранция за успешна обща миграционна политика на ЕС.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“



Библиография

European Union Institute for Security Studies (ISS), Katariina Mustasilta, from Bad to Worse? The impact(s) of Covid-19 on conflict dynamics, ISS Brief 13 / June 2020

Caritas Europa's analysis and recommendations on the EU Pact on Migration and Asylum, December 2020

Van Hooren F (2020) Covid-19, migrant workers and the resilience of social care in Europe.

European University Institute. Available at: <https://migrationpolicycentre.eu/docs/migreshub/>

MigResHub-think-piece-No4.pdf (accessed 1 March 2021)

https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

European Commission (2020) Proposal for a Council Recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic. COM(2020) 499 final. Available at:

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/council-proposal-coordinated-approach-rest>

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77326/coronavirus-european-union-launches-%E2%80%9Cteam-europe%E2%80%9D-package-support-partner-countries-more-%E2%82%AC20_en

Written by Monika Kabata

Opinion – A New Pact on Migration and Asylum in Europe Written by Monika Kabata, OCT 9 2020



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ФОНД „УБЕЖИЩЕ, МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ“

