



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.12.2011

COM(2011) 835 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

относно засилената солидарност в рамките на ЕС в областта на убежището

Програма на ЕС за по-добро споделяне на отговорност и повече взаимно доверие

ВЪВЕДЕНИЕ

Солидарността е една от основните ценности на Европейския съюз и един от водещите принципи, на които се основава общата европейска политика в областта на убежището от създаването си през 1999 г. Тя е заложена в член 80 от Договора за функционирането на Европейския съюз¹.

Още от самото начало солидарността е призната за основен елемент на общата европейска система за убежище (ОЕСУ). Реалността налага необходимостта от прилагането на принципа на солидарност в конкретни мерки поради взаимозависимостта на системите за убежище на всички държави-членки. Ако системата на една държава-членка е претоварена и неефективна, това неминуемо оказва въздействие и върху системите на другите държави, включително чрез вторични движения. Потоците от търсещи убежище лица не са нито постоянни, нито равномерно разпределени на територията на ЕС. Броят на молбите за убежище в 27-те държави-членки на ЕС е спаднал от 425 000 през 2001 г. до по-малко от 200 000 през 2006 г., като тази година броят на подадените молби се очаква да нарасне значително. Такова увеличение на потоците от търсещи убежище лица може да доведе до оперативни трудности за някои държави-членки. ЕС носи отговорност за подпомагането на тези държави-членки и за защитата на общите европейски ценности и основни права, като гарантира адекватни условия за приемане на търсещи убежище лица и бежанци и достъп до закрила.

Солидарността обаче трябва да бъде съчетана с отговорност. Държавите-членки трябва да гарантират, че техните системи отговарят на стандартите, определени в международното и европейското право, а именно в Женевската конвенция от 1951 г. за бежанците, Европейската конвенция за правата на човека и Хартата на основните права на ЕС. Необходимостта всяка държава-членка да поддържа стабилността на националната си система с цел да се избегнат негативните последици за другите държави-членки е ключов елемент на солидарността. Подобряването на този аспект би довело до изграждането на взаимно доверие, което от своя страна би допринесло за още по-голям напредък в областта на взаимната помощ. Увеличаването на доверието е от основно значение за укрепването на солидарността. Прилагането на принципа на солидарността изисква истински ангажимент от страна на държавите-членки. Тежката икономическа ситуация, в която се намират ЕС и неговите държави-членки, прави това още по-трудно. ЕС вече е разработил редица инструменти за солидарност, които служат за солидна основа в тази насока. Всеки от тях може да бъде подобряван или обогатяван, за да се създаде гъвкав инструментариум, който да отговаря на различните нужди, свързани със солидарността.

За тази цел Комисията предлага укрепване на солидарността в рамките на ЕС в областта на убежището по четири оси: практическо сътрудничество и техническа помощ, финансова солидарност, разпределение на отговорностите и подобряване на инструментите за управление на системата за убежище. Настоящото съобщение има също за цел да допринесе за финализирането на пакета от мерки в областта на

¹ Настоящото съобщение не се отнася до областите на солидарност, свързани с политиките за ограничаване на незаконната миграция, въпреки че политиките за управление на миграцията имат отношение към доброто функциониране на системата за убежище.

убежището предвид факта, че следващите няколко месеца ще бъдат от решаващо значение за постигането на целите до 2012 г., в които солидарността играе важна роля.

1. РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПЪЛНИЯ ПОТЕНЦИАЛ НА ПРАКТИЧЕСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО И ТЕХНИЧЕСКАТА ПОМОЩ

1.1. Практическото сътрудничество като опорен стълб на ОЕСУ

През последните години бяха предприети много мерки за практическо сътрудничество, като последната от тях бе създаването на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ), която допълнително ще засили практическото сътрудничество в тази сфера. Службата за подкрепа ще спомогне за това практическото сътрудничество да се превърне в основен опорен стълб на европейската система за убежище. Първоначалният опит на ОЕСУ показва, че практическите действия са необходимо допълнение към законодателството, за да се създаде увереност, че всички държави-членки изпълняват едни и същи задачи по сходен начин и постигат сходни резултати.

Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ) бе открита през юни 2011 г. Тя ще осигури структура, която ще добави стойност към съществуващите споразумения за сътрудничество. Европейският учебен план в областта на убежището, например, има потенциала да се превърне в общ стандарт за служителите в тази сфера в целия ЕС, който значително ще повиши доверието, че практиките във всички държави-членки са почти еднакви и че решенията се взимат съгласно последователен модел. ЕСПОУ следва да измерва въздействието на тези мерки чрез конкретни цели, валидни за целия Европейски съюз.

Системите за убежище ще се подобрят чрез взаимодействие между законодателството на ЕС, засиленото практическо сътрудничество и интелигентното използване на механизмите за финансиране на ЕС. Тъй като чрез приемането на законодателния пакет в областта на убежището Съюзът цели да въведе по-хармонизирани и по-добри общи стандарти, държавите-членки ще разполагат с по-добри общи инструменти за изпълнение, предоставени от Службата за подкрепа, която с дейността си ще насърчава усилията на всяка една държава за намаляване на разходите. ЕСПОУ също ще може да намира и разпространява най-добрите практики, свързани с достъпа до процедурите за даване на убежище, със справянето с най-уязвимите кандидати за статут на бежанец, със споделянето на техники и с управлението на обема на натрупаните за разглеждане дела. Общите инструменти и най-добрите практики, подкрепяни от фондовете на ЕС, ще помогнат на държавите-членки да прилагат развиващите се общи стандарти. ЕСПОУ ще има полезен принос и за прозрачното и стратегическо управление на ОЕСУ, включително чрез издаване на годишния си доклад за състоянието на европейската система за убежище.

Влиянието на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището ще зависи от желанието на държавите-членки да използват възможностите, които тя предлага, както и от техния ангажимент да участват в такова сътрудничество. Ще бъде необходимо да се въведе като редовна практика европейско сътрудничество между националните органи в областта на убежището.

Един от общите инструменти, който ЕСПОУ трябва да проучи в съответствие с призива от Стокхолмската програма, са процедурите, улесняващи командироването на

национални служители в други държави-членки с цел оказването на помощ на държави-членки с особено голямо натоварване. За тази цел ЕСПОУ следва да набере група от експерти, служители в областта на убежището и устни преводачи, които да могат да бъдат мобилизирани в кратки срокове, за да окажат съдействие на държава-членка, която се нуждае от помощ.

Ще е необходимо да се прави редовна оценка на това дали мандатът и правното основание на ЕСПОУ адекватно отговарят на различните предизвикателства, свързани със солидарността, било то краткосрочни или структурни, и на новите видове потоци от търсещи убежище лица.

1.2. Решаване на проблема с недостатъчната международна закрила при реакцията на Европейския съюз по отношение на кризи, свързани с миграцията и предоставянето на убежище

Ролята на ЕСПОУ е също така да оказва съдействие на държави-членки с особено голямо натоварване. Погледнато от практическа гледна точка, ЕСПОУ може да се превърне в ключов участник в управлението на извънредни ситуации, свързани с миграцията и предоставянето на убежище. Възможността на ЕСПОУ да изпраща екипи за подкрепа в областта на убежището в отговорите на искане държави-членки въз основа на оперативни планове ще бъде нов начин за насърчаване на солидарността в тази сфера.

Трябва да се извлекат поуки от реакцията на Европейския съюз по отношение на миграционните последици от събитията в Южното Средиземноморие. Съюзът бързо успя да открие допълнителни финансови ресурси, за да подпомогне засегнатите държави-членки, и да изпрати координирани от Frontex оперативни екипи за извършване на граничен контрол, които също така участваха в морските операции по издирване и спасяване. Frontex помогна и при проверката на новопристигналите и с осигуряването на информация. Не можаха обаче да бъдат използвани други оперативни мерки за солидарност, и по-специално тези, отнасящи се до международната закрила, най-вече поради факта, че ЕСПОУ все още не разполагаше с достатъчен оперативен капацитет.

При вземането на мерки от страна на ЕСПОУ за запълването на този пропуск в бъдеще един от основните аспекти, който трябва да вземе предвид, е координацията с други агенции. ЕСПОУ, Frontex и евентуално Европол трябва да изготвят, заедно с Комисията, конкретни мерки, които да гарантират, че има яснота по отношение на съответните функции на всяка една агенция и че процедурите за спешно реагиране са бързи и ефективни. Тези процедури могат да включват изпращането на координирани екипи.

Необходимостта от сътрудничество между агенциите се отнася както до реагирането в извънредни ситуации, така и до проактивни дейности като анализ на риска и капацитет за ранно предупреждение. Освен това ЕСПОУ трябва да насърчава интегрирането на елементи от международната закрила в работата на Frontex предвид наскоро приетите изменения в правната база на Frontex, които укрепват механизмите за защита на основните права в контекста на дейностите на Frontex. Това би могло също да бъде реализирано и съвместно с Агенцията за основните права.

При последните събития в Средиземноморието Комисията разглежда възможността за използването на Механизма за гражданска защита на Съюза, за да подпомогне държавите-членки, които трябва да се справят с изключително силни миграционни потоци, за които националният капацитет за реакция не е достатъчен. По искане на държави-членки механизмът може да бъде използван — при точно определени условия — за координиране на предложенията за помощ и доставките на помощ в натура.

Най-важни действия

- ⊙ Държавите-членки следва да **допринасят за дейностите на ЕСПОУ** и за нейните сили и средства, като използват в максимална степен общите инструменти на ЕСПОУ.
- ⊙ Държавите-членки следва да поставят в началото на 2012 г. количествена цел за своите служители, занимаващи се с предоставяне на убежище, които да бъдат обучени с помощта на **Европейския учебен план в областта на убежището** до 2014 г.
- ⊙ ЕСПОУ следва да предостави **техническа подкрепа** на държавите-членки, за да могат да **приложат** напълно **законодателството** в областта на предоставянето на убежище.
- ⊙ ЕСПОУ следва да преразгледа през 2012 г. процедурите, които ще улеснят **командирането на служители** за оказване на подкрепа на държави-членки, в които натоварването в системите за убежище е особено голямо, и следва да набере група от експерти, служители в областта на убежището и устни преводачи, които да могат да бъдат мобилизирани в кратки срокове при кризисни ситуации.
- ⊙ ЕСПОУ следва да подобри **ефективността при изпращането на експерти**, като оцени методологията на оперативния план и първоначалния опит на изпратените в Гърция екипи за подкрепа в областта на убежището.
- ⊙ Комисията следва да **оцени** през 2013 г. **въздействието на ЕСПОУ** върху практическото сътрудничество в областта на предоставянето на убежище и върху общата европейска система за убежище, както и да предложи възможни допълнителни мерки, които счита за необходими за постигането на ефективна солидарност и споделяне на задълженията.
- ⊙ **ЕСПОУ** и **Frontex** следва да договорят през 2012 г. ясни мерки за сътрудничество, с които да оптимизират процесите на анализ, техническата помощ и използването на средства и експерти с цел подобряване на капацитета на ЕС за действия в извънредни ситуации.

- ⊙ Комисията и държавите-членки следва да проучат възможността за използването на **Механизма за гражданска защита на ЕС**, когато са изпълнени определени условия, в случаите на изключително силни миграционни потоци, за които националният капацитет за реакция не е достатъчен.

2. ПОВИШАВАНЕ НА ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ НА ИНСТРУМЕНТИТЕ ЗА ФИНАНСОВА СОЛИДАРНОСТ, ПОДКРЕПЯЩИ ПОЛИТИКАТА В ОБЛАСТТА НА УБЕЖИЩЕТО

2.1. Оптимизиране на използването на средства от Европейския бежански фонд до 2013 г.

Европейският бежански фонд (ЕБФ) е пример за това как съвместната работа на Съюза и неговите държави-членки може да генерира значителна добавена стойност. От създаването си през 2000 г. фондът е помогнал на държавите-членки да увеличат капацитета на своите системи за убежище. С негова помощ Италия например успя да въведе система за приемане на лица, търсещи убежище. С помощта на фонда държавите-членки от групата ЕС-10+2, в които преди присъединяването практиката да се предоставя убежище не бе така утвърдена, успяха да доразвият системите си. Той позволи също така на държавите-членки да създадат политики за интеграция на бежанците и спомогна за осъществяването на новаторски проекти. Той послужи като стимул за държавите-членки да предприемат нови дейности, включително презаселване и преместване. През последните години фондът предостави крайно необходима спешна помощ на Белгия, Гърция, Италия и Малта.

През оставащите две години от срока на действие на ЕБФ (2008—2013 г.) държавите-членки трябва да се възползват максимално от възможностите, които се предоставят по фонда. Като начало трябва да се спазват всички формални изисквания, така че всички средства по фонда да могат да бъдат изплатени. Особено важно е държавите-членки да влагат средствата по ЕБФ в инвестиции, които носят дългосрочни ползи за техните системи за убежище. Средствата по фонда не са предвидени само като допълнение към националните оперативни бюджети за предоставяне на убежище. В тази връзка Комисията наскоро призова държавите-членки да използват по-стратегически средствата по ЕБФ през 2012 и 2013 г.

Ефективното прилагане на законодателния пакет в областта на убежището, съчетано с новаторски проекти за практическо сътрудничество, би трябвало в крайна сметка да доведе до намаляването на разходите на процесите за предоставяне на убежище. Инвестициите в област на политиката като предоставянето на убежище водят до дългосрочни икономии, както във финансов, така и в социален аспект. Поради тази причина средствата по ЕБФ трябва да се използват най-вече в подкрепа на транспонирането и прилагането на втория етап на законодателството за ОЕСУ.

2.2. По-гъвкав, интегриран и целенасочен фонд „Убежище и миграция“ от 2014 до 2020 г.

От 2014 г. държавите-членки ще разполагат с нов фонд „Убежище и миграция“² (ФУМ). Както беше предложено от Комисията на 15 ноември 2011 г., ще бъдат направени редица важни иновационни подобрения, които следва да допринесат за постигането на целите на политиката на ЕС и за генерирането на по-значителна европейска добавена стойност.

Важно нововъведение е провеждането на всеобхватен диалог в областта на вътрешната политика с всяка държава-членка относно използването на средствата по новия фонд, като той следва да предхожда многогодишното програмиране. В резултат на този диалог ще бъдат определени целите, които всяка държава-членка ще се стреми да постигне в тази област на политиката, както и конкретните цели, които ще реализира с помощта на средствата по фонда. Това ще бъде свързано и с изготвянето на годишни доклади от страна на държавите-членки относно средствата, усвоени по Фонда.

Едновременно с това новият Фонд ще бъде по-гъвкав. Бюджетните кредити под пряката отговорност на Комисията ще бъдат разглеждани като един финансов пакет, който да бъде изразходван съобразно промените в политиката или ситуацията в държавите-членки или в трети държави. Новият фонд също така ще гарантира в по-голяма степен, че средствата ще отидат там, където са най-необходими. Критериите за използване на отпуснатите средства от страна на държавите-членки са изработени така, че да бъдат по-целенасочени и да гарантират солидарност с държавите-членки, имащи особено голямо натоварване, или с тези, които имат най-голяма нужда да доразвият капацитета си. Чрез новия фонд ще могат да се вземат предвид значителните колебания в броя на търсещите убежище лица в държавите-членки, включително в този на лицата, които подлежат на прехвърляне съгласно Регламента от Дъблин, и да се отпускат допълнителни средства на нуждаещи се държави-членки при прегледа в средата на периода. Очаква се с оптимизиране на системата за управление да се намали административната тежест.

Фондът предвижда да се дават финансови стимули на държавите-членки, подобно на тези, които в момента се дават за презаселване на определени категории бежанци (уязвимите групи и лицата, идващи от регионалните програми за закрила), за да се компенсират тези държави-членки, които са съгласни да преместват от друга държава-членка лица, ползващи се с международна закрила.

И накрая, с оглед на по-ефективното използване на компетенциите и експертния опит на агенциите на ЕС в областта на вътрешните работи, предложението предвижда също така да се използва предоставената от Финансовия регламент възможност, в рамките на наличните по фонда средства, за възлагане на изпълнението на определени задачи на агенциите в обсега на техните мисии и в допълнение към техните работни програми. Това не засяга предвиденото цялостно намаляване на броя на персонала.

² Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на фонд „Убежище и миграция“, COM(2011) 751.

2.3. Използване на взаимното допълване между финансовите инструменти за максимален ефект

За финансовата солидарност с цел предоставяне на убежище може да има преки и косвени ползи и от други европейски финансови инструменти. Европейският социален фонд например предоставя помощ за програми за професионално обучение, които могат да помогнат на лицата, търсещи убежище, и на лицата, ползващи се от международна закрила, да получат достъп до пазара на труда или да усъвършенстват своите умения. Средствата по други структурни фондове, и по-специално по Европейския фонд за регионално развитие, също могат да се използват за подпомагане на отговарящите на критериите региони на държавите-членки, например за изграждане на инфраструктурни обекти като центрове за настаняване. Ето защо държавите-членки следва да обмислят възможността за използването на други финансови инструменти на ЕС чрез координиран и всеобхватен подход. Това изисква стратегическо планиране и стабилна междуправителствена координация.

Най-важни действия

- ⊙ Държавите-членки следва да **използват в максимална степен програмите по ЕБФ за 2011 г., 2012 г. и 2013 г.**, включително мерките в извънредни ситуации. През 2013 г. програмите трябва да се използват по-стратегически, например в подкрепа на транспонирането и прилагането на законодателството, прието в рамките на законодателния пакет в областта на убежището през 2012 г.
- ⊙ Съзаконодателите следва да одобрят бързо **специфичните инструменти от МФР**, подкрепящи политиката в областта на убежището и предложени от Комисията на 15 ноември 2011 г.
- ⊙ Държавите-членки следва да гарантират координацията и **взаимното допълване с други финансови инструменти на ЕС** с цел подобряване на своя капацитет за управление на потоците от търсещи убежище лица.

3. ПОЕМАНЕ НА АНГАЖИМЕНТ ЗА РАЗПРЕДЕЛЯНЕ НА ОТГОВОРНОСТИТЕ

3.1. Регламентът от Дъблин се нуждае от реформи

Целта на Регламента от Дъблин — да се определи коя държава-членка е отговорна за разглеждането на всяка молба за убежище — остава в основата на ОЕСУ. Все още е необходим механизъм за определяне на компетентността относно молбите за убежище, за да се гарантира правото на ефективен достъп до процедурите за определяне на статута на бежанец, без да се забавя бързата обработка на молбите за убежище и като се предотвратява възможността за злоупотреби, свързани с подаването на молби от страна на едно и също лице в няколко държави-членки.

Принципите на Регламента от Дъблин, които Комисията предложи да бъдат запазени в своето предложение за преглед на Регламента от 2008 г., не се състоят само в това лицата, търсещи убежище, да бъдат върнати в държавата-членка, в която първоначално са влезли. Този критерий е смекчен в няколко клаузи. В някои ситуации извършването на прехвърляне съгласно Регламента от Дъблин може да доведе до претоварване на

капацитета на дадена подложена на силен натиск държава-членка, което не само би било в ущърб на тази държава-членка, но също така би накърнило и правата на кандидатите за убежище.

Развиващата се съдебна практика повдигна основните въпроси за това как дъблинската система да се прилага ефективно при всякакви обстоятелства и как да се гарантира, че мерките, предприети за прилагането на Регламента от Дъблин, не накърняват основните права, по-конкретно в решението на Европейския съд по правата на човека по делото M.S.S. срещу Белгия и Гърция от 2011 г.³. След няколко месеца Съдът на Европейския съюз също ще предостави допълнителни насоки, които да бъдат взети под внимание при разработването и прилагането на ОЕСУ.

За да се запази целостта на дъблинската система, нивото на нейната ефективност и степента на защита на кандидатите за убежище трябва да бъдат повишени. Преговорите относно предложението на Комисията от 2008 г. разкриха необходимостта от укрепване на общото доверие в дъблинската система. Едно от възможните решения е да се засилят мониторингът и мерките за разрешаване на проблеми, като бъдат предприемани на по-ранен етап заедно с оценяване и ранно предупреждение. На това трябва да бъде отдадено приоритетно значение в последния етап от преговорите предвид факта, че наближава крайният срок, който е 2012 г. (вж. раздел 4.2 по-долу).

Предвид това, че ОЕСУ се нуждае от правилно функционираща дъблинска система, принципите и функционирането на последната трябва да бъдат редовно преразглеждани в контекста на създаването на нови компоненти на ОЕСУ и нови европейски инструменти за солидарност. Трябва да се извърши цялостна „проверка на годността“, като се направи основаващ се на фактите преглед на правните, икономическите и социалните ефекти на дъблинската система, включително и на нейното отражение върху основните права.

3.2. Последващо развитие на системата за преместване на лица, ползващи се с международна закрила

Преместването включва прехвърлянето на лица, ползващи се с международна закрила, или на кандидати за международна закрила от една държава-членка в друга, като приемащата държава-членка поема отговорността за разглеждането на молбата или за прилагането на мерки за интеграция.

Идеята за преместване на кандидати за международна закрила, преди тяхната нужда от закрила да е била оценена, е спорна. Някои от заинтересованите страни гледат на това като на полезна и дори необходима мярка, като някои държави-членки дори подкрепят преместването на незаконни мигранти, докато други оспорват тази идея. Остава неясно как тази дейност ще се съчетае с дъблинската система, какви са нейните практически ползи и икономическа ефективност в сравнение с други форми на солидарност, както и какво е нейното въздействие върху самите кандидати. Към момента Комисията не счита за нужно да предлага общ европейски механизъм за преместване на кандидати за международна закрила. Въпреки това Комисията заложи възможността за съфинансиране от страна на ЕС на такива дейности в предложението за ФУМ, като консолидира и допълнително разви това, което вече е възможно в рамките на ЕБФ.

³ Дело № 30696/09, 21.1.2011 г.

Това ще улесни новаторската дейност на държави-членки, желаещи да участват в доброволни проекти, в които ЕСПОУ ще играе ролята на координатор. Такова съфинансиране може да се окаже полезно в извънредни ситуации.

От друга страна, съществува консенсус, че преместването на лица, ползващи се с международна закрила, може да се окаже както полезно, така и уместно. През юни 2009 г. Комисията предложи пилотен проект в рамките на ЕС — EUREMA (Европейски проект за преместване от Малта), съфинансиран по ЕБФ. Проектът приключи през лятото на 2011 г., като 227 лица, ползващи се с международна закрила, бяха презаселени от Малта в шест други държави-членки.

В резултат на този пилотен проект всички участници придобиха важен опит. По време на проекта държавите-членки проявиха изобретателност в намирането на решения за много проблеми от правен и практически характер, свързани например с предоставянето на подходящия статут или с прилагането на ефективни мерки за интеграция. Тези решения могат да помогнат на ЕСПОУ да изготви спомагателните дейности за преместване, които се изискват от правното основание на ЕСПОУ, като например оперативни подготвителни мерки, повишаване на осведомеността, както и координиране на изпълнението. Успехът на проекта доведе до стартирането на неговия втори етап с провеждането на конференция за поемане на ангажменти на 12 май 2011 г. по инициатива на Комисията. Въпреки че общият брой на обещаните места надвишава този от първия етап на проекта — почти 340 места, той е все още нисък. Комисията призовава държавите-членки да се ангажират с предоставянето на максималния възможен брой места, особено като се вземе предвид броят на новопристигналите лица, потърсили убежище в Малта през лятото на 2011 г.

Чрез стартирането и управлението на този пилотен проект Комисията оказва голяма подкрепа при преместването на лица, търсещи убежище. Въз основа на опита, придобит по време на двата етапа от проекта, и предвид бъдещата подкрепа на ЕСПОУ за дейностите по преместването Комисията ще направи предложение за постоянна схема на доброволен принцип в зависимост от извършването на допълнителна оценка на въздействието. Тази схема ще позволи на държавите-членки да поискат помощ чрез преместване, включително и при извънредни ситуации.

Друго скорошно събитие е приемането на изменената Директива⁴ относно правото на дългосрочно пребиваване, която предоставя на признатите лица, ползващи се с международна закрила, определени права, еднакво третиране и правото да се преместят в друга държава-членка след петгодишен период на законно пребиваване. Сама по себе си това не е мярка за солидарност, но може до някаква степен да спомогне за намаляване на натоварването на някои държави-членки, ако даден брой признати лица, ползващи се с международна закрила, решат да се преместят в друга държава-членка при определени условия.

⁴ Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 г. за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета [относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни] за разширяване на обхвата ѝ до лица, ползващи се с международна закрила.

3.3. Проучване на възможността за съвместно разглеждане на молбите за убежище на територията на ЕС

Въпросът за съвместното разглеждане на молбите за убежище на територията на ЕС беше повдигнат за пръв път в Хагската програма. В Стокхолмската програма Комисията бе приканена да финализира своето проучване относно осъществимостта, както и правните и практическите последици от въвеждането на съвместно разглеждане на молбите за убежище.

Трябва да бъдат изяснени много аспекти, свързани със съвместното разглеждане. Основните въпроси включват оценка на случаите, в които съвместното разглеждане на молби би било полезно. Въпросите от правен и административен характер, които трябва да бъдат взети под внимание, са съвместимост с правото на ЕС, правно основание в Договорите, въпросът за ефикасно средство за правна защита, статутът на лицата, които са обект на съвместно разглеждане, кой ще има правомощията да взема решения, връзката с прехвърляне на отговорността за закрила и/или взаимно признаване на решенията за убежище, както и съгласуване с дъблинската система. Финансовите въпроси включват разходите, сравнени с една чисто национална процедура, и механизмите за финансиране. Някои от практическите въпроси, които трябва да бъдат проучени, включват мястото, където ще се извършва съвместното разглеждане на молбите, и евентуалното прибягване до дистанционна работа. Съвместното разглеждане на молбите трябва да се извършва, естествено, при пълно зачитане на правата на кандидатите.

Съвместното разглеждане на молби на територията на ЕС може да се превърне в полезен инструмент за солидарност. То може да помогне на държавите-членки с по-голямо натоварване да намалят броя на чакащите разглеждане дела, подпомагайки по този начин и дъблинската система. Така биха могли да се обменят най-добри практики и техники отново с цел хармонизиране на системите за убежище чрез увеличаване на взаимното доверие в националните системи на държавите-членки. Предвид променящия се брой на пристигащите лица, търсещи убежище, има периоди, в които някои държави-членки отбелязват известен спад в натоварването, и може да се окаже, че разполагат със свободен персонал, с който да помогнат на други държави-членки. Би било полезно да се проучи възможността дали държавите-членки биха могли да си заемат или да споделят ресурси в зависимост от капацитета си, най-вероятно чрез процедури за командироване на служители, които ЕСПОУ трябва да разработи.

Комисията ще започне проучване, за да изследва тези въпроси в по-голяма дълбочина. Резултатите от него могат да бъдат получени в края на 2012 г.

3.4. Осигуряване на подходящо разпределение на отговорностите при извънредни обстоятелства

Като се остави настрана свързаният с извънредни ситуации компонент на една бъдеща постоянна схема за преместване, в случай на масово навлизане на разселени лица Комисията ще разглежда и възможността за активиране на механизма по Директивата за временна закрила при наличието на определени условия. Тази директива е полезен инструмент в извънредни ситуации. Тя предвижда подходящ статут за лицата, ползващи се със закрила по силата на нейните разпоредби, като едновременно с това подпомага системата за убежище и въвежда структуриран, но все пак доброволен механизъм за прехвърляне на тези лица от една държава-членка в друга. Същевременно

критериите за задействане на този механизъм са строго определени: това може да стане само в случай на масово навлизане или заплаха от масово навлизане на разселени лица, които не могат да се завърнат в страната по произход продължително време в безопасна обстановка, особено когато съществува и опасност системата за убежище да изпадне в невъзможност да разгледа всички искания, без това да доведе до неблагоприятни последици за нейното ефективно функциониране. Масовото навлизане предполага пристигането в Европейския съюз на голям брой разселени лица, които идват от определена държава или географска област, независимо дали пристигането им в Европейския съюз е спонтанно или подпомогнато, например посредством програма за евакуация. В Европейския съюз не е имало масово навлизане на разселени лица от бежанската криза в Косово през 1999 г. Събитията от 2011 г. в Южното Средиземноморие не доведоха до сравнимо с тези мащаби навлизане на лица в ЕС.

Пристигането на голям брой търсещи убежище лица и незаконни мигранти на южната външна граница на ЕС често води до издирване и спасяване. Международното право задължава държавите-членки да окажат помощ на всяко лице, изпаднало в беда по море, и да осигурят слизането му от борда на безопасно място възможно най-бързо. В пълна степен трябва да се спазва принципът на забрана за връщане. Тези задължения са приложими и по отношение на трети държави на заминаване. Комисията насърчава държавите-членки да осигурят колкото е възможно по-тясно сътрудничество и по-добра координация помежду си при изпълнението на своите задължения. Въпреки че тези задължения са абсолютни и животът и здравето на хората са от първостепенно значение, не може да се отрече, че без въвеждането на мерки на ниво ЕС големият брой новопристигащи лица натоварва сериозно капацитета за приемане на държавите-членки и затруднява изпълнението на техните отговорности, включително и във връзка със забраната за връщане. Затова положителният ефект от въвеждането на мерки, като например преместването, описано в предишния раздел, следва да се вземе под внимание като средство за преодоляване на натоварването, което може да възникне вследствие на слизането на суша на спасени лица, които подават молби за предоставяне на международна закрила и отговарят на съответните критерии.

Най-важни действия

- ⊙ Съзаконодателите следва да **ускорят преговорите** относно реформите на **Регламента от Дъблин**, за да спазят крайния срок, който е 2012 г.
- ⊙ Комисията следва да започне **„проверка на годността“** на Регламента от Дъблин през 2014 г.
- ⊙ Държавите-членки следва да поемат по-големи ангажменти във връзка с удължаването на **пилотния проект за преместване от Малта**, както беше подчертано по време на конференцията на министрите на 12 май 2011 г.
- ⊙ В зависимост от извършването на допълнителна оценка на въздействието Комисията следва да направи предложение през 2012 г. за **постоянна схема на доброволен принцип за преместването** на лица, ползващи се с международна закрила.

- ⊙ ЕСПОУ следва да се **включи в подпомагането и улесняването на дейностите по преместването**, както е предвидено в регламента относно **ЕСПОУ**, въз основа на опита, придобит в рамките на EUREMA.
- ⊙ Комисията следва да проведе **проучване** относно осъществимостта, както и правните и практическите последици от въвеждането на **съвместно разглеждане** на молбите за убежище, както е заложено в Стокхолмската програма, за да могат резултатите да бъдат получени преди края на 2012 г.
- ⊙ ЕС следва да използва възможностите, предоставени от Директивата за **временна закрила**, при наличието на определени критерии и обстоятелства.

4. ВЗАИМНОТО ДОВЕРИЕ КАТО ОСНОВА НА ОБНОВЕНАТА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ

4.1. Поуки от ситуацията в Гърция: допълване на процедурите за нарушение

Комисията многократно е подчертавала, че неясните стандарти на настоящото законодателство в областта на убежището са една от причините за различията в прилагането и за трудностите при мониторинга. Предложените от Комисията изменения в инструментите на ОЕСУ следва значително да допринесат за по-голяма яснота и прецизност и да позволят на Комисията да следи по-добре за прилагането на правото на ЕС.

Същевременно традиционните инструменти за наблюдение на прилагането на правото на ЕС (като процедури за нарушение и редовни оценки на правните инструменти) трябва да бъдат съпътствани от допълнителни мерки, за предпочитане превантивни, основаващи се на достатъчно високо ниво на взаимно доверие, с цел да се осигури добро функциониране и устойчивост на системата за убежище на всяка една държава-членка във всеки един момент. Въпреки че основната отговорност продължава да пада върху държавите-членки, необходими са по-всеобхватни мерки, най-вече предвид факта, че ЕС има задължение не само към своите държави-членки, но и към кандидатите за убежище. В резултат на събитията в Гърция бе придобит важен опит в това отношение, тъй като Европейският съюз предостави всеобхватни мерки в отговор на зле функциониращата гръцка система за убежище, която вече дава известни признаци за подобрене, въпреки че ще са необходими още много усилия.

След обвиненията, че Гърция не прилага правилно европейското законодателство в областта на убежището и че някои елементи на нейната система за убежище са крайно незадоволителни, включително нечовешките условия в центровете за задържане, през 2009 г. Комисията започна процедура за нарушение срещу Гърция. Комисията обаче отчете факта, че на Гърция трябва се окаже съдействие под различна форма с цел подобряване на положението предвид хуманитарния характер на предоставянето на убежище.

Ето защо паралелно с процедурата за нарушение Комисията започна диалог с гръцките власти. Тя помогна на Гърция да разработи национален план за действие в областта на убежището и управлението на миграцията. Комисията също така координира

предоставянето на експертна помощ от други държави-членки. Тя предостави и спешно финансиране по ЕБФ, както и финансова помощ от други фондове на ЕС. През април 2011 г., след направено искане от страна на Гърция, ЕСПОУ съвместно с гръцките власти разработи двугодишен оперативен план за изпращане на екипи за подкрепа в областта на убежището, които вече работят по места.

Освен промените, направени от гръцкото правителство, и по-специално приемането на нови закони, във връзка с плана за действие могат да се забележат редица положителни тенденции. По-специално, има увеличение на дяла на признатите молби за предоставяне на убежище (от по-малко от 1% до 12,35%) и подобряване на качеството на процеса на вземане на решения. Въпреки че е необходим по-голям напредък и че в някои области продължава да има сериозни опасения, като например във връзка с центровете за задържане и с ползването на определени права, Гърция е пример за това как една държава-членка носи отговорност за стабилността на собствената си система, но може да разчита както на финансова, така и на практическа помощ, за да осъществи това.

В определен момент мониторингът трябва да излезе извън рамките на прилагането на правото на ЕС, тъй като с течение на времето натрупването на проблеми, свързани с натоварването на капацитета и с вземането на неподходящи управленски решения, би могло също да доведе до сериозни нарушения на основните права и дестабилизация на ОЕСУ, включително и на дъблинската система.

4.2. Укрепване на устойчивостта на дъблинската система

Комисията, Европейският парламент и държавите-членки наскоро обсъдиха по какъв начин може да се осигури правилното функциониране на системите за убежище на всички държави-членки и как могат да бъдат открити нововъзникнали проблеми, които да бъдат разрешени, преди да са довели до кризи и процедури за нарушение. Идеята за въвеждане на механизъм за оценка и ранно предупреждение изглежда дава възможно решение.

Подобен механизъм би могъл да има две функции: първо, непрекъснато наблюдение на всички държави-членки, за да се гарантира постоянната им готовност, и второ, структурирана и последователна посока на действие за справяне с нередностите, преди да са се превърнали в истинска криза.

На практика процедурата за извършване на оценки и за ранно предупреждение може да обхваща различни страни от управлението на системата за убежище на държавите-членки, като например географската и бюджетната организация на системата за убежище, ефектът от прехвърлянията по Регламента от Дъблин, правилното използване на европейските инструменти за солидарност, участието в европейски инициативи за солидарност и др. Докладите и препоръките, изготвени на базата на тези оценки, ще послужат като ранно предупреждение за потенциални проблеми. Те също могат да бъдат използвани за по-добро координиране на мерките за солидарност, предвидени за държавата-членка, включително за по-добро програмиране на фондовете на ЕС и на приоритетите на дейностите на ЕСПОУ в областта на практическото сътрудничество. Ефективността на този процес ще зависи от въвеждането на правилни мерки и процедурни правила.

Трябва да се предвидят конкретни последващи мерки за подходящо проследяване на резултатите от оценките. Планът може да включва искания за координирани мерки за солидарност в подкрепа на дейностите, които въпросната държава-членка трябва да изпълни. Комисията счита, че този процес може значително да увеличи взаимното доверие между държавите-членки и доверието от страна на организациите на гражданското общество, които често критикуват дъблинската система.

4.3. Изграждане на взаимно доверие чрез други области от управлението на миграцията

Ефективното сътрудничество в областта на убежището се крепи на взаимното доверие. Увеличаването на доверието е важно, тъй като това ще доведе до по-голяма солидарност. Въпреки че целите на всяка политика в областта на миграцията са различни, по-доброто управление на миграцията под формата на по-добро управление на границите и по-добра визова политика също може да допринесе за подобряването на взаимното доверие между държавите-членки, що се отнася до въпроси, свързани с предоставянето на убежище.

На 16 септември 2011 г. Комисията предложи редица промени в управлението на Шенгенското пространство, целящи да гарантират свободата на движение чрез подобряване на взаимното доверие между държавите-членки. Предложенията ще подобрят общото управление на Шенгенското пространство чрез преразглеждане на механизма за оценка по Шенген. Гарантирайки по-добре правилното прилагане на Шенгенското законодателство, предложенията ще увеличат доверието в способността на Европейския съюз да се справя с общи за всички, свързани с граничния контрол проблеми в духа на солидарността, което от своя страна ще помогне на държавите-членки да участват в инициативи за солидарност в областта на убежището.

Що се отнася до визовата политика, едно от измененията на регламента за визите⁵, предложено от Комисията на 24 май 2011 г., също може да допринесе за ефективността на системите за убежище на държавите-членки. Въвеждането на предпазна клауза за визите, която да се прилага като крайна мярка, ще даде възможност за суспендиране на отмяната на визовия режим за трета страна, когато има доказателства, че отмяната е довела, наред с други неща, до злоупотреби със системата за убежище.

Този механизъм ще позволи на Европейския съюз да управлява по-добре движението на граждани на трети страни и едновременно с това да гарантира, че безвизовото пътуване няма да доведе до нередности или злоупотреби. По този начин Съюзът ще продължи да съчетава либерализацията на визовия режим със защитни механизми за държавите-членки на базата на опита с механизми като този за мониторинг след либерализиране на визовия режим, който бе въведен, за да гарантира безпроблемното функциониране на безвизовия режим в държавите от Западните Балкани. Наред с това ЕС ще задейства средства, чрез които да предложи решения за държавите-членки, които трябва да се справят с определен поток от търсещи убежище лица от трети страни. Механизмът за мониторинг след либерализиране на визовия режим помогна на Комисията да събере нужната информация и да предложи мерки, насочени към предотвратяването на последващо навлизане на незаконни имигранти, които се възползват неправомерно от безвизовия режим.

⁵ COM(2011) 290.

Най-важни действия

- ⊙ ЕС следва да постигне целите, заложи за **2012 г. в законодателния пакет в областта на убежището.**
- ⊙ Държавите-членки следва да **прилагат законодателството на ЕС**, а Комисията следва да извършва редовни оценки на изпълнението и да преследва нарушенията.
- ⊙ Гърция следва да **изпълнява** активно **своя план за действие**, като използва пълноценно наличните мерки за солидарност, за да спазва всички срокове, определени в плана.
- ⊙ Съзаконодателите следва да приключат преговорите относно **Регламента от Дъблин** с приемането на по-конкретни разпоредби за насърчаване на **взаимното доверие** между държавите-членки и за **ранно откриване на проблеми** чрез система за ранно предупреждение.
- ⊙ Съзаконодателите следва да одобрят **пакета от мерки относно Шенгенското пространство** от 16 септември 2011 г., за да се подобри управлението на граничния контрол.
- ⊙ Съзаконодателите следва да одобрят **изменението на регламента за визите**, предложено от Комисията на 24 май 2011 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейският съюз и неговите държави-членки разполагат с развиващ се, гъвкав инструментариум от мерки за солидарност. Тези мерки могат да бъдат използвани заедно или поотделно. Съгласно предложенията, изложени в настоящото съобщение, някои от тях могат да бъдат подобрени, а също така могат да бъдат разработени и нови мерки.

Други аспекти от управлението на миграцията могат също да допринесат за укрепването на солидарността в рамките на ЕС в областта на убежището. ЕС трябва да разполага с ефективна политика относно връщането, за да запази надеждността и целостта на системите за убежище. Това е въпрос, който Комисията ще разгледа в отделно съобщение през 2013 г. Насочването на усилията в посока на по-голяма съгласуваност в областта на политиката за законната миграция може също да насърчи солидарността, и по-специално да гарантира, че политиката в областта на убежището, включително нейните аспекти, свързани със солидарността, няма да пострадат от неефективното управление на законната миграция.

Правилното осъществяване от страна на ЕС на сътрудничество с трети страни, особено със страните на произход на бежанците и с транзитните държави, също може да помогне за управлението и предотвратяването на бежански потоци. Това сътрудничество следва да включва например съдействие за подобряване на закрилата в други райони по света или предлагане на по-голям брой места за презаселване в рамките на ЕС. Това сътрудничество може да бъде и начин за изразяване на солидарност с трети държави, които често са подложени на много по-силен бежански

натиск в сравнение с ЕС, както наскоро стана ясно по време на миграционната криза, свързана със събитията в Южното Средиземноморие, и както беше подчертано в съобщението относно глобалния подход към миграцията и мобилността⁶.

И накрая, Комисията си запазва правото да прави предложения въз основа на член 78, параграф 3 от ДФЕС в извънредни ситуации, които се характеризират с внезапен приток на граждани на трети страни, с цел да се приемат временни мерки в полза на засегнатите държави-членки, в случай че наличните инструменти не предоставят необходимите възможности и нужното правно основание.

Успехът на европейските мерки за солидарност зависи от ангажираността и сътрудничеството на всички заинтересовани страни. Европейският съюз трябва да продължи редовно да обсъжда въпросите, свързани със солидарността в областта на убежището, включително и на високо политическо равнище, за да може да подобрява и преразглежда инструментариума от мерки за солидарност в тази сфера. Комисията ще докладва за постигнатия напредък в това отношение в следващите годишни доклади относно имиграцията и убежището, изготвени по метода за проследяване.

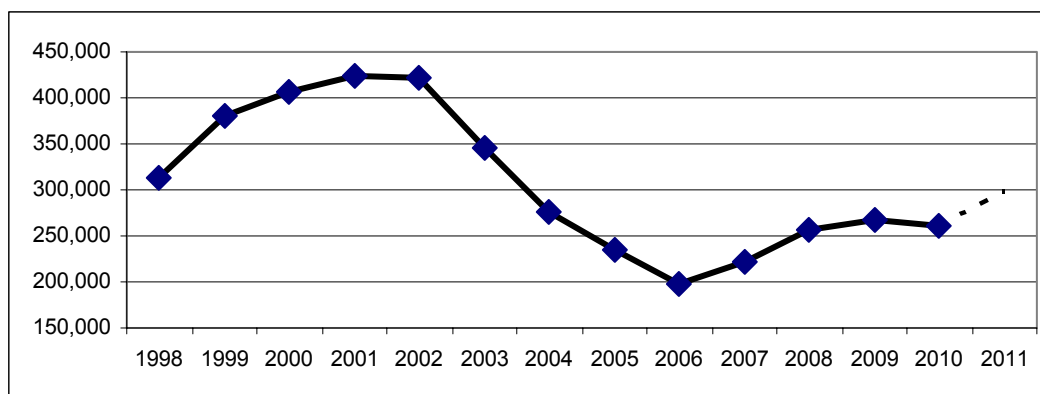
⁶

COM(2011) 743.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Статистика в областта на убежището

Между 1998 г. (най-ранната дата, за която са налични данни на ниво ЕС) и 2010 г. се наблюдават следните изменения в общия брой на молбите за убежище в 27-те държави-членки на ЕС. През първата половина на 2011 г. броят на молбите за убежище се е увеличил с 14 % в сравнение с този през първата половина на 2010 г. (имайте предвид, че данните за Гърция и Люксембург са все още непълни).



Източник: Евростат.

Сравнителна информация за броя на молбите за убежище, подадени през първата половина на 2011 г. и първата половина на 2010 г.

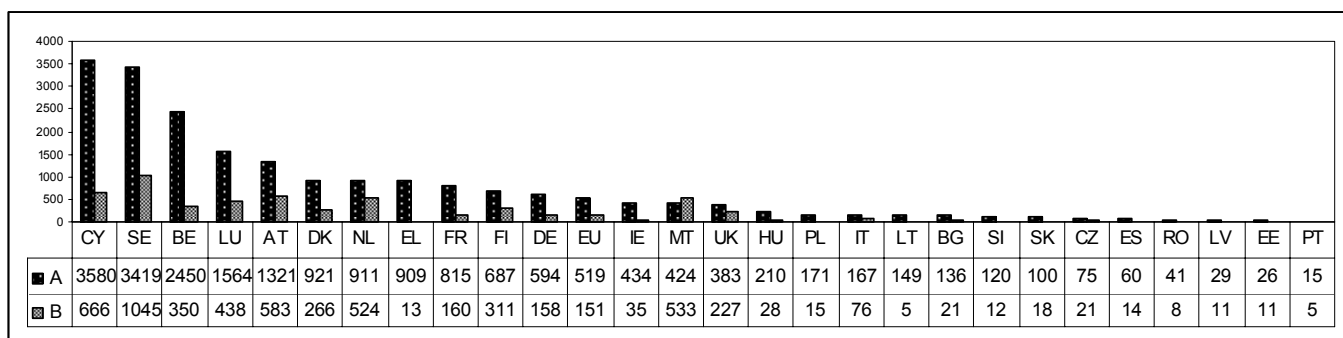
	Първа половина на 2010 г.	Цялата 2010 г.	Първа половина на 2011 г.*	Промяна първа половина 2010— 2011 г.*	2011 г., м. 01	2011 г., м. 02	2011 г., м. 03	2011 г., м. 04	2011 г., м. 05	2011 г., м. 06
BE	11 445	26 550	14 790	+29 %	2 335	2 365	2 825	2 525	2 420	2 320
BG	500	1 030	465	-7 %	115	90	70	65	60	65
CZ	465	785	370	-20 %	65	55	70	60	75	45
DK	2 310	5 105	1 830	-21 %	365	290	325	290	290	270
DE	18 455	48 595	22 890	+24 %	4 245	3 735	4 075	3 365	3 875	3 595
EE	20	35	35	+75 %	5	5	5	5	10	5
IE	1 025	1 940	685	-33 %	135	125	125	85	100	115
EL	4 705	10 275	3 800*	+3 %*	605	920	1 005	455	815	:
ES	1 210	2 745	1 950	+61 %	240	335	365	430	365	215
FR	25 925	52 725	28 835	+11 %	4 400	4 640	5 295	5 125	5 010	4 365
IT	5 370	10 060	10 865	+102 %	590	1 625	1 775	1 460	3 305	2 110
CY	1 235	2 870	895	-28 %	185	145	125	125	165	150
LV	25	60	110	+340 %	5	20	5	15	40	25
LT	195	505	185	-5 %	35	35	35	20	30	30
LU	295	780	770*	+208 %*	115	145	230	145	135	:
HU	1 405	2 095	775	-45 %	115	90	135	165	110	160
MT	60	170	1 650	+2 650 %	10	15	30	1 130	365	100
NL	7 280	15 110	7 105	-2 %	1 255	1 090	1 155	1 095	1 295	1 215
AT	5 065	11 060	5 830	+15 %	885	910	970	980	1 000	1 085
PL	2 920	6 535	2 865	-2 %	365	450	520	430	550	550
PT	80	160	95	+19 %	10	20	15	15	20	15
RO	475	880	560	+18 %	50	85	125	95	95	110

SI	90	250	205	+128 %	35	35	30	15	35	55
SK	295	540	205	-31 %	35	45	30	20	35	40
FI	2 025	3 665	1 315	-35 %	240	210	240	195	210	220
SE	14 110	31 940	12 620	-11 %	1 970	1 965	2 310	2 040	2 375	1 960
UK	11 875	23 740	12 690	+7 %	2 140	1 995	2 230	2 020	2 070	2 235

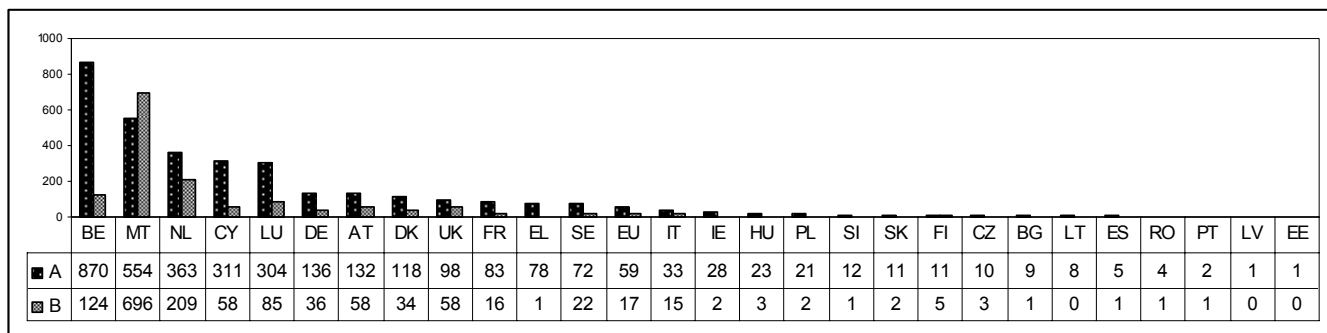
* С изключение на Гърция (EL) и Люксембург (LU). Абсолютните стойности за първата половина на 2011 г. и сравнителната информация за тези две държави-членки са изчислени за първите пет месеца. Данните са извлечени на 3 октомври 2011 г., източник: Евростат.

Молби за убежище (A) и нови лица, ползващи се със закрила (B), за цялата 2010 г.

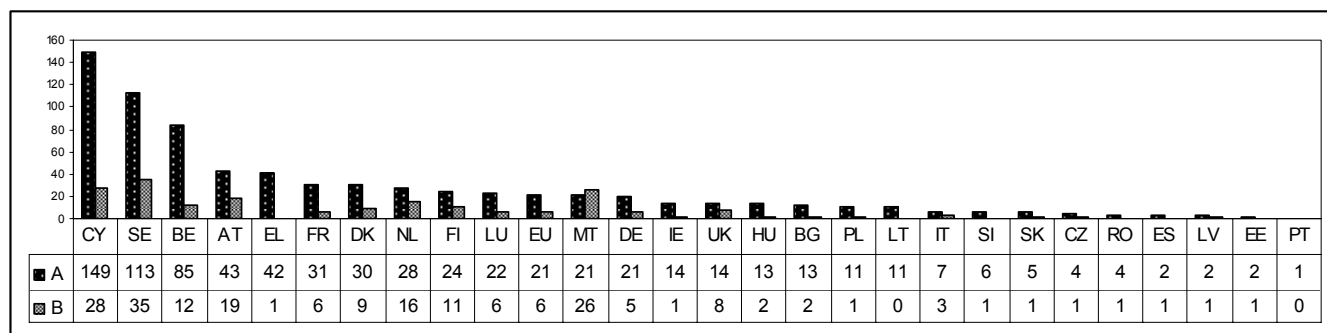
Цялата 2010 г.: Брой молби и нови лица, ползващи се със закрила, на 1 000 000 души от населението



Цялата 2010 г.: Брой молби и нови лица, ползващи се със закрила, на 1 000 км² площ

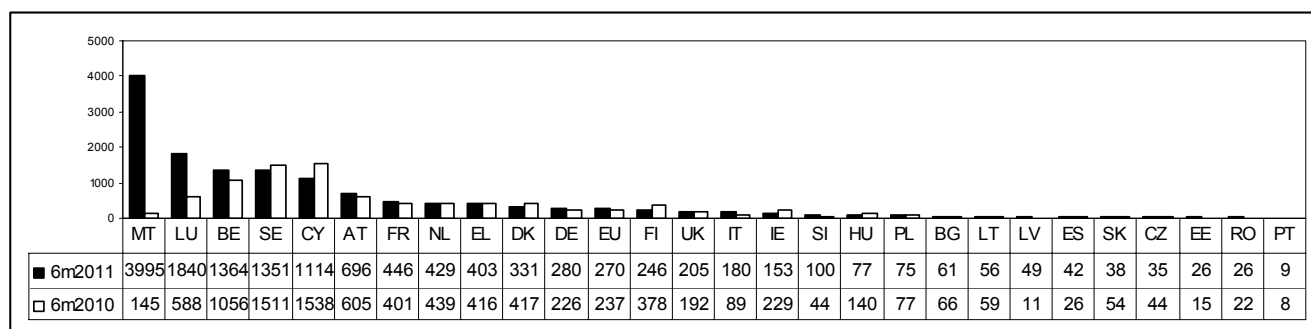


**Цялата 2010 г.: Брой молби и нови лица, ползващи се със закрила, на 1 000 единици
БВП**

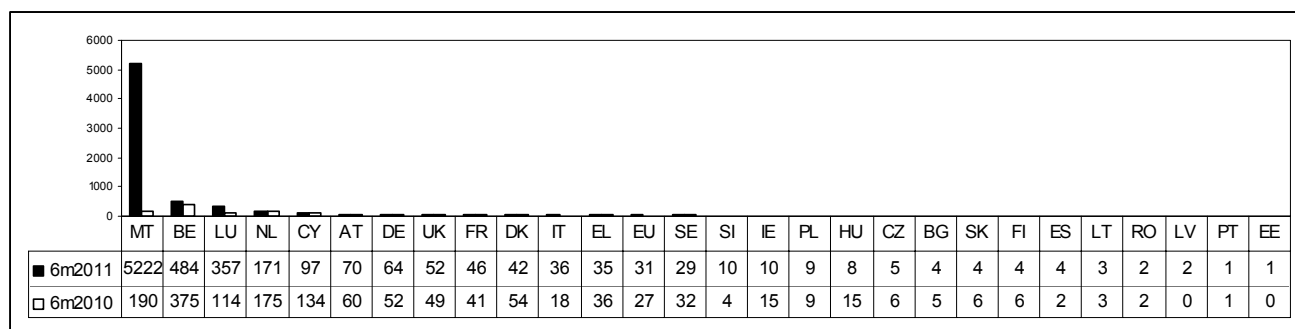


Население: към 1 януари 2010 г. Площ: последни налични данни (от 2010 г. или по-рано за някои държави-членки). БВП: Стандарт на покупателната способност (изкуствена валутна единица, която премахва разликите в равнищата на цените между държавите-членки⁷) за цялата 2010 г. Данните са извлечени на 3 октомври 2011 г., източник: Евростат.

**Сравнителни данни за първата половина на 2011 г. и тази на 2010 г.:
Брой молби на 1 000 000 души от населението**



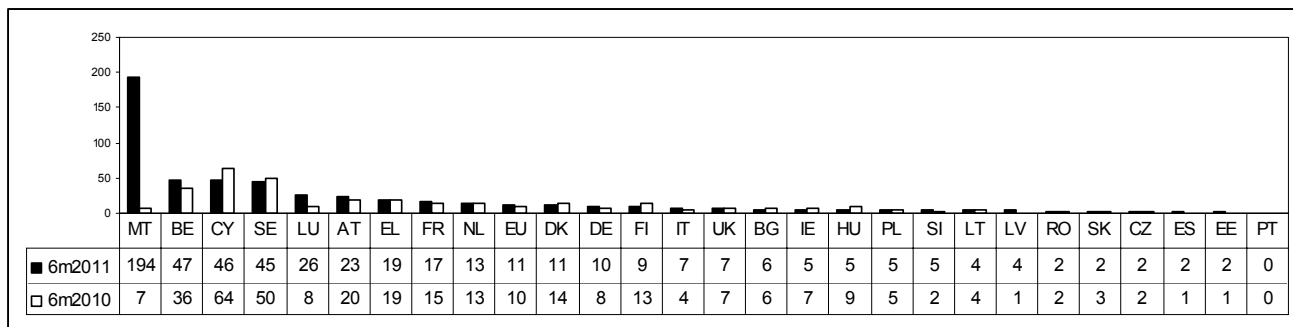
**Сравнителни данни за първата половина на 2011 г. и тази на 2010 г.:
Брой молби на 1 000 км² площ**



⁷

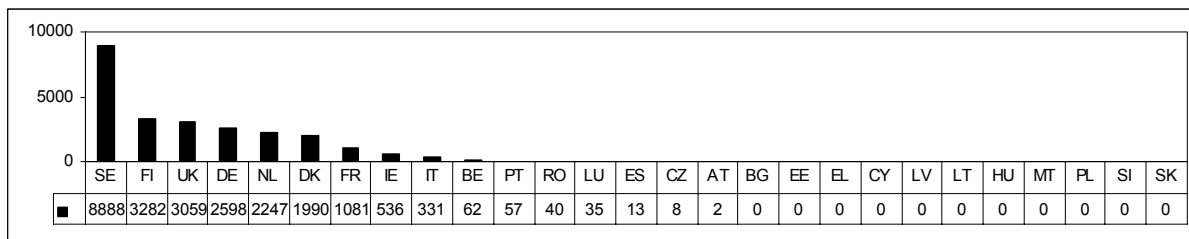
Вж. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/purchasing_power_parities/introduction.

Сравнителни данни за първата половина на 2011 г. и тази на 2010 г.:
Брой молби на 1 000 единици БВП



Население: към 1 януари 2010 г. Площ: последни налични данни (от 2010 г. или по-рано за някои държави-членки). БВП: Стандарт на покупателната способност за цялата 2010 г. Поради липсата на налична информация за Гърция (EL) и Люксембург (LU) за юни 2011 г., данните бяха екстраполирани въз основа на наличните 5 месеца. Данните са извлечени на 3 октомври 2011 г., източник: Евростат.

Бежанци от трети страни, презаселени от държави-членки между 2006 г. и 2010 г.



Източник: ВКБООН за периода 2006—2007 г., Евростат за 2008 г. (данни извлечени на 8 декември 2009 г.), с изключение на Обединеното кралство (UK): ВКБООН, Евростат за 2009 и 2010 г. (данни извлечени на 1 август 2011 г.)