



Брюксел, 23.9.2015 г.
COM(2015) 490 final

**СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И
СЪВЕТА**

**Управление на кризата с бежанците: незабавни оперативни, бюджетни и правни
мерки по линия на Европейската програма за миграцията**

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Всеки ден хиляди хора са принудени да напуснат домовете си, за да избягат от насилието и да търсят убежище в собствените си държави или в чужбина. Мащабът на разселването е огромен, а тъй като конфликтите продължават, броят на разселените се увеличава. Почти 60 милиона са разселените лица в света — толкова много бягащи от конфликти хора светът не е виждал от Втората световна война насам.

Големият брой бежанци, мигранти и разселени лица, пристигащи днес на нашите граници, е изпитание за Европейския съюз. В Европейската програма за миграцията, представена от Комисията през май, бе подчертана необходимостта от всеобхватен подход към управлението на миграцията. Оттогава бяха въведени редица мерки, сред които приемането на две извънредни схеми за преместването на 160 000 лица, нуждаещи се от международна закрила, от най-засегнатите държави членки в други държави — членки на ЕС. Сегашната криза с бежанците обаче налага предприемането на допълнителни, незабавни действия.

Целта на настоящото съобщение е да се определи набор от **приоритетни действия**, които да бъдат предприети в рамките на следващите шест месеца. **Краткосрочните действия** за стабилизиране на настоящото положение трябва да бъдат съчетани с **мерки с по-дългосрочен характер**, за да се създаде стабилна система, която ще издържи проверката на времето.

Не започваме от нулата: вече разполагаме със законодателство, финансови ресурси и договорености, за да се справим с настоящата ситуация. Проблемът е, че в много случаи те не са приведени в действие, не са известни или не са достатъчно използвани.

В списъка с приоритетни действия (вж. приложение I) са изброени основните належащи мерки под формата на: i) оперативни мерки; ii) бюджетна помощ; iii) прилагане на правото на ЕС и iv) следващи законодателни стъпки. Комисията вече прилага тези действия в рамките на своята отговорност, като сега е ред на държавите членки да дадат сравним отговор чрез координирани действия.

Заедно трябва да покажем на света, че Съюзът е в състояние да управлява кризата. За тази цел е необходимо всички държави членки да дадат своя принос, с което да се гарантира поддържането на баланс между солидарността и отговорността.

II. КАКВО Е НАПРАВЕНО ВЕЧЕ

През май в **Европейската програма за миграцията** беше подчертана необходимостта от всеобхватен подход към управлението на миграцията: справяне с непосредствената криза, но също и действия в рамките на ЕС и извън него, за да се промени начина, по който изпълняваме задълженията си към лицата, нуждаещи се от закрила, за да помагаме на най-засегнатите държави членки, да спазваме европейските и международните задължения относно предоставянето на убежище, да върнем онези, които не се нуждаят от закрила, в родните им страни, да управляваме външните си граници и да преодолеем първопричините, подтикнали хората да предприемат опасни пътувания към Европа на първо място, както и да обърнем внимание на необходимостта на Европа в дългосрочен план от законна миграция.

Програмата следва двойната логика за баланс между отговорността и солидарността. Това означава, че всички държави членки трябва да предоставят подкрепа, а също и че най-важният приоритет за държавите членки, подложени на най-силен натиск, трябва да е възстановяването на нормалното протичане на процеса. И двете трябва да се подобрят, ако искаме ситуацията да се стабилизира отново.

Изпълнението на програмата започна.

Държавите членки засвидетелстваха солидарността си и дадоха съгласието си за **преместването на 160 000 лица**, очевидно нуждаещи се от международна закрила, от най-засегнатите държави членки в други държави — членки на ЕС.

Мобилизирано бе **финансиране от ЕС** в подкрепа на най-засегнатите държави членки, като бяха предоставени над 75 милиона евро под формата на спешно финансиране, в допълнение към 7-те милиарда евро от многогодишното финансиране за периода 2014—2020 г. в подкрепа на усилията в областта на миграцията, бежанците и управлението на границите.

Утроихме присъствието си в морето, като увеличихме трикратно ресурсите и средствата за **съвместните операции на Frontex „Посейдон“ и „Тритон“**. В операциите, координирани от Frontex в Италия, Гърция и Унгария, участват 29 държави — членки на ЕС, и асоциираните към Шенген държави. Оттогава беше спасен животът на над 122 000 души. Дори и един смъртен случай е твърде много, но бяха спасени много хора, които в противен случай биха загинали — увеличението е 250 %.

Удвоихме усилията си за борба с контрабандистите и за разбиване на групите от трафиканти на хора, по-специално със стартирането на **военноморската операция EUNAVFOR MED**¹. Това прекъсна предлагането на плавателни съдове, поради което по-малко хора рискуват живота си в разнебитени, негодни за плаване лодки. В резултат на това броят на минаващите по маршрута през Централното Средиземноморие се стабилизира, като през август пристигнаха около 115 000 души, което е същият брой като миналата година.

¹ На 22 юни 2015 г. беше дадено началото на операция за управление на кризи (EUNAVFOR MED) за борба с контрабандата на хора в южната част на Централното Средиземноморие. На 14 септември 2015 г. държавите членки постигнаха съгласие да се премине към втория, оперативен етап, след приключване на първия етап, целящ събирането на информация. Този преход е важен, тъй като ще даде възможност на военноморската операция на ЕС да извършва качване на борда, претърсване, конфискуване и отклоняване в открито море на плавателни съдове, за които се подозира, че се използват за незаконно превеждане или трафик на хора, в съответствие с условията, предвидени от приложимото международно право.

ЕС предоставя **помощ на населението на Сирия** — по-специално на вътрешно разселените лица — и финансова подкрепа на съседните ѝ страни, приемащи най-голям брой бежанци. Към момента Европейската комисия и държавите членки са мобилизирали 3,9 милиарда евро за хуманитарна и икономическа помощ и помощ за стабилизиране и развитие за сирийците в собствената им държава и за бежанците и техните приемни общности в съседните Ливан, Йордания, Ирак, Турция и Египет. Европейската комисия реши също да задели 1,8 милиарда евро от финансовите ресурси на ЕС за създаването на **Извънреден доверителен фонд за стабилност и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселването на хора в Африка**.

Колективно сме поели ангажимент за **презаселването през следващата година на над 22 000 души**, които са извън Европа, с което показваме солидарност със съседите си. Отделни държави членки² също обявиха двустранни ангажименти за презаселване.

През последните месеци реакцията на Европа бе от решаващо значение. Сегашната криза с бежанците обаче налага предприемането на допълнителни, незабавни действия. За да бъде трайно разрешена кризата, е необходима решителна промяна на политиките на Съюза в областта на миграцията, така че да се осигурят силни граници, справедливи процедури и система, която е в състояние да предвижда проблемите.

Изпълнени ключови действия	Предприетите вече действия в рамките на Европейската програма за миграцията включват: • Тройно увеличение на ресурсите и средствата за обезпечаване на присъствие в морето чрез съвместните операции на Frontex „Посейдон“ и „Тритон“. • Двойно увеличение на спешното финансиране за най-засегнатите държави членки. • Действията срещу контрабандистите на хора прекъснаха предлагането на плавателни съдове, с което броят на мигрантите, прекосили Централното Средиземноморие през август 2015 г., спадна до нивата от 2014 г. • Преместването на лицата, нуждаещи се от международна закрила, които вече са в ЕС, може да започне скоро след постигането на съгласие за преместването на 160 000 души през тази година. • Работи се съвместно и с ВКБООН за презаселването в държавите членки на 22 000 бежанци, които все още са извън ЕС.
--	--

III. ПРИОРИТЕТНИ ДЕЙСТВИЯ ПРЕЗ СЛЕДВАЩИТЕ ШЕСТ МЕСЕЦА

Най-неотложно е да се окаже подкрепа на държавите членки, които посрещат извънредно голям брой бежанци на територията си.

Това изисква действия както в ЕС, така и извън него. **В рамките на ЕС** са необходими действия за подпомагане на държавите членки, подложени на натиск, като се прилагат процедурите и се предоставя финансова и техническа подкрепа, като се спомага за

² Такъв е случаят с Ирландия (ангажира се да окаже подкрепа на 2 900 души, имащи очевидна нужда от международна закрила, както чрез преместване, така и чрез презаселване, в допълнение към схемата на ЕС) и с Обединеното кралство (до 20 000 сирийски бежанци ще бъдат презаселени до края на мандата на сегашния парламент на Обединеното кралство през 2020 г.).

облекчаване на натиска чрез справедлив механизъм за преместване и засилване на общата ни граница. **Извън ЕС** е необходимо да се създадат условия, където бежанците могат да останат близо до дома си, чрез укрепване на партньорствата със съседните държави, предоставящи временна закрила, и основните страни на транзитно преминаване, чрез осигуряване на финансиране за ВКБООН и Световната продоволствена програма и други важни агенции, да се засили борбата с трафикантите и контрабандистите и да се укрепи дипломатическата ангажираност в основни кризи като тази в Сирия.

III.1 ОПЕРАТИВНИ МЕРКИ

Подкрепата за държавите членки в нужда е в центъра на политиката за преместване, одобрена от Съвета през последните дни с цел **преместването на 160 000 лица, които се нуждаят от международна закрила**. Това ще даде възможност за значително, макар и частично, отслабване на натиска върху най-засегнатите държави членки. Приоритет на всички държави членки сега трябва да е определянето на национални точки за контакт за преместване, за да се даде възможност на кандидатите за преместване в определена държава членка да бъдат бързо определени и прехвърлени. Освен това държавите членки трябва да се ангажират да прилагат правилата за предотвратяване на вторичните движения, така че да се гарантира, че след преместването си бежанците остават там, където са.

Незабавна практическа подкрепа ще бъде предоставена чрез **екипите за съдействие в управлението на миграцията**, работещи в „горещите точки“ (вж. приложение II). Екипите за съдействие ще окажат незабавна помощ в най-критичната точка по веригата — там, където поради големия брой пристигащи лица най-засегнатите държави членки срещат затруднения в ефективното управление на процеса. Служителите, командировани от агенциите на ЕС и другите държави — членки на ЕС, ще помагат за установяването на самоличността, проверката и регистрирането на мигрантите при влизането им в ЕС. Това е първата стъпка към едно сигурно бъдеще за хората в нужда и възможност на ранен етап да се определят лицата, които трябва да бъдат върнати в своите държави на произход. Мрежата от участващи агенции на ЕС ще засили също и сътрудничеството за борба с контрабандата на мигранти чрез установяване на самоличността на заподозрените и подпомагане на новите разследвания. Екипите за съдействие могат да работят единствено в партньорство с националните органи. Единствено националните органи могат да създадат (с помощта на финансирането от ЕС) и да управляват добре функциониращи приемни инфраструктури, както и да осигурят ръководството и връзката с ключови участници като местните органи, социалните служби, правоприлагащите органи и управителите на приемни съоръжения. Frontex³, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO)⁴, Европол⁵

³ Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (Frontex), е създадена на 26 октомври 2004 г. с Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета и насърчава, координира и развива управлението на европейските граници.

⁴ Европейската служба за подкрепа в областта на убежището е създадена на 19 май 2010 г. с Регламент (ЕС) № 439/2010 на Европейския парламент и на Съвета и предоставя практическа и техническа помощ на държавите членки.

⁵ Европол е правоприлагащата агенция на Европейския съюз, която подпомага държавите членки в борбата им с тежката международна престъпност и тероризма. Тя е създадена на 1 юли 1999 г.

и Евроюст⁶ могат да предоставят експертен опит, да способстват за непосредствената комуникация между държавите членки и да играят конкретна роля в координирането на операциите за връщане. Сега е от първостепенно значение Италия и Гърция да финализират и да започнат да прилагат своите пътни карти за преместване и за работа на екипите за съдействие в „горещите точки“, както и да осигурят подходящи приемни инфраструктури.

Друг аспект на ключовата оперативна помощ продължават да бъдат съвместните операции на Frontex „Тритон“ и „Посейдон“. Те са пример за действителна солидарност, която трябва да се разпростре и възпроизведе допълнително, като държавите членки следва да реагират бързо и енергично на исканията на Frontex за предоставяне на допълнително оборудване и експерти. За тази цел държавите членки имат на разположение редица механизми, които обаче не се използват пълноценно.

Механизмът за гражданска защита на ЕС⁷ може да бъде задействан от държава членка, ако тя преценява, че е изключително затруднена от дадена криза. Чрез механизма може да се мобилизират различни видове помощ в натура, включително специфични звена (екипи и оборудване), подслон, медицински материали и други нехранителни продукти, както и експертен опит. Участващите държави предоставят помощ, а Комисията може да съфинансира превоза на материали от първа необходимост и експерти за съответната държава. През 2015 г. Механизмът за гражданска защита на ЕС беше задействан два пъти в помощ на Унгария⁸ и един път в помощ на Сърбия⁹ в отговор на спешните нужди, породени от безпрецедентния приток на бежанци и мигранти.

Държавите членки могат поискат разгръщането на **екипи за бърза гранична намеса (RABIT)**, които да окажат незабавна подкрепа на граничната охрана в случай на спешен или извънреден миграционен натиск (вж. приложение III). Чрез механизма се предоставя оперативна помощ за ограничен период от време. Frontex финансира и разполага национални технически и човешки ресурси от държавите членки. Механизмът беше задействан само веднъж от Гърция през 2010 г.¹⁰, когато броят на пристигащите през гръцко-турската сухопътна граница се увеличи многократно. По време на операцията всяка седмица близо 200 добре обучени командировани офицери

⁶ Евроюст е агенцията на ЕС за съдебно сътрудничество, която подпомага координацията и сътрудничеството между националните органи за разследване и наказателно преследване. Тя е създадена на 28 февруари 2002 г. с Решение 2002/187/ПВР на Съвета.

⁷ Механизмът за гражданска защита на ЕС улеснява сътрудничеството за реакция при бедствия между 33 европейски държави (28-те държави — членки на ЕС, Исландия, Черна гора, Норвегия, Сърбия и бившата югославска република Македония). Неотдавна Турция подписа споразумение за официално присъединяване към механизма. Участващите държави обединяват ресурсите, които могат да предоставят на разположение една на друга и на държави по целия свят. Европейската комисия управлява механизма чрез Координационния център за реагиране при извънредни ситуации. Всяка държава в света може да поиска помощ по линия на Механизма за гражданска защита на ЕС. Организацията на обединените нации и някои международни организации, като Международната организация по миграция, също могат да задействат механизма, за да поискат помощ за държави извън ЕС.

⁸ Няколко държави — членки на ЕС, сред които Дания, България, Словения, Финландия и Полша, вече предложиха материална помощ като одеяла, спално бельо и палатки, която унгарските органи приеха.

⁹ Поисканата на 21 септември помощ включваше превозни средства, гориво, хигиенни принадлежности, легла, матраци и храни. Досега Унгария е предоставила 50 000 защитни маски.

¹⁰ Операцията по гръцко-турската граница започна на 2 ноември 2010 г. и приключи на 2 март 2011 г. (когато Frontex възобнови работата на съвместната сухопътна операция „Посейдон“).

от 26 държави членки помагала на гръцките си колеги при контрола по границите, както и при установяването на самоличността на заловените незаконни имигранти. Успешната операция на гръцко-турската граница стабилизира положението и доведе до намаляване на броя на пристигащите лица в сравнение с пиковите през 2010 г.

През последните седмици някои държави членки се възползваха от **временното повторно въвеждане на граничния контрол** съгласно Кодекса на шенгенските граници. Това може да бъде оправдано в кризисни ситуации при извънредни обстоятелства. То обаче никога не може да бъде друго освен краткосрочна мярка до стабилизиране на ситуацията. То следва да се разглежда като сигнал за спешната необходимост всички да вземат мерки за възстановяване на нормалния процес на управление на миграцията във възможно най-кратък срок. В случай че срокът на действие на тези мерки бъде удължен или се налагат допълнителни мерки, Комисията ще формализира своята оценка на положението, като приеме становище въз основа на Кодекса на шенгенските граници. Цялостното прилагане на схемата за преместване на бежанци и на механизма за екипи за съдействие, действащи в „горещите точки“, би трябвало да доведе до премахване на проверките през идния месец.

ЕС би трябвало също така незабавно да даде ход на осъществяването на **дипломатическата офанзива**, изложена в неотдавнашното Съвместно съобщение относно ролята на външната дейност на ЕС за преодоляване на бежанската криза в Европа¹¹. В основата ѝ е балансиран подход, при който се подчертават очакванията на ЕС за подкрепа от страна на партньорите за справяне с проблема с миграцията и в същото време се засилват подкрепата и сътрудничеството, които ЕС може да предложи, за да съдейства за тези усилия.

- **Срещата на върха по въпросите на миграцията във Валета** на 11 и 12 ноември 2015 г. ще бъде ключова възможност да се изтъкне новото приоритетно значение на въпросите на миграцията в отношенията на ЕС с африканските партньори¹². ЕС вече полага големи усилия за подготовката на срещата на върха в сътрудничество с всички заинтересовани партньори и международни организации. Създаването на Извънредния доверителен фонд за стабилност и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселването на хора в Африка с първоначална капиталова вноска от 1,8 милиарда евро предостави осезаемо доказателство за това, с което ЕС ще допринесе. Това може да е част от двупосочно партньорство за забавяне на потока от мигранти от Африка и за насърчаване на връщането на онези, които не отговарят на условията за международна закрила.
- На **Конференцията на високо равнище относно маршрута през Западните Балкани**, която следва да се проведе успоредно със заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 8 октомври 2015 г., ще бъде обсъдена общата задача за справяне с текущия натиск и възстановяване на стабилността в управлението на миграцията по маршрута през Западните Балкани. Финансирането, което ЕС предоставя на Западните Балкани, подчертава

¹¹ JOIN(2015) 40, 9 септември 2015 г.

¹² На срещата на върха ще присъстват държавите — членки на ЕС, държавите — членки на Африканския съюз, африканските държави, които са страна по процесите от Рабат и Хартум, ВКБООН, Международната организация по миграция. Срещата на върха във Валета е следствие от срещата на колегиумите на Европейската комисията и Комисията на Африканския съюз, провела се на 21 април 2015 г. в Брюксел.

решимостта на ЕС да подкрепи съседните държави партньори, които са изправени пред огромно и бързо променящо се предизвикателство. Това далеч надхвърля хуманитарната помощ за бежанците. От основно значение е и да се способства за бързото увеличаване на капацитета за управление на миграцията и за борба с контрабандата на мигранти.

- Част от стратегията на ЕС следва да бъде развитието на ново **оперативно сътрудничество**, така че уменията и знанията, които се разработват и обединяват в рамките на ЕС, да се споделят във все по-голяма степен с партньорите извън ЕС. Инструменти като съвместните екипи от експерти, административните договорености и обмена на информация следва да се използват все повече за създаването на връзки между правоприлагащите органи и службите за управление на миграцията в рамките на ЕС и в съседните държави партньори, включително в областта на връщането и обратното приемане. Важна роля в това отношение имат Frontex, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, Европол и Евроексперт.
- Бежанската криза е световна криза и ЕС трябва едновременно да допринася и да стимулира **усилията в световен план**. Това означава да се работи в тясно сътрудничество с важни международни организации като ВКБООН, Програмата на ООН за развитие, Международната организация по миграция (МОМ) и Червения кръст. ЕС вече засили сътрудничеството си с ВКБООН. То следва също така да се превърне във водещ приоритет в диалога със стратегическите партньори и регионалните участници, като например държавите от района на Персийския залив.

Ключови действия за изпълнение в рамките на шест месеца	• Цялостно разгръщане на схемата за преместване и на екипите за съдействие в управлението на миграцията, действащи в „горещите точки“ • Държавите членки да се възползват от съществуващите мерки, като задействат Механизма за гражданска защита и командирова екипи за бърза гранична намеса. • Нормализиране на положението в Шенгенското пространство и премахване на временния контрол по вътрешните граници. • Засилване на дипломатическата офанзива и на сътрудничеството с трети държави.
---	---

III.2 БЮДЖЕТНА ПОМОЩ

Финансовата помощ ще бъде увеличена незабавно. Спешното финансиране, налично по линия на бюджета на ЕС в областта на убежището, миграцията и граничния контрол, беше удвоено тази година и достигна 73 милиона евро. С него беше предоставена пряка и незабавна помощ по време на кризата (вж. приложение IV). Така например тази година по линия на **фонд „Убежище, миграция и интеграция“** и **фонд „Вътрешна сигурност“** (ФВС) Италия получи над 19 милиона евро под формата на спешно финансиране, а Гърция — почти 5 милиона евро, като понастоящем се обработват нови искания. Миналата седмица бяха отпуснати 4 милиона евро за Унгария от общо над 5 милиона евро до момента през годината. Понастоящем се обработват и няколко други

искания, с което финансирането вече е изчерпано. Комисията ще излезе през следващата седмица с предложение да се добавят **100 милиона евро към този бюджет за 2015 г.**

Това е в допълнение към значителните суми (над 300 милиона евро), отпуснати през 2015 г. като предварително финансиране в рамките на **многогодишните финансови средства в областта на миграцията и границите**. Миналата седмица Гърция получи първия транш в размер на 33 милиона евро, а през август Италия получи 39,2 милиона евро.

Това означава, че **са налице ресурси**, които могат да бъдат отпуснати, но за да бъдат предоставени бързо, е необходима ангажираността на широк набор от правителствени агенции, както и интелигентен подход за постигането на максимално въздействие в рамките на възможно най-кратък срок. Например, вместо да се разчита на изграждането на традиционен капацитет за приемане, решения могат да бъдат намерени в бързото запълване на съществуващите обществени или частни сгради.

Агенциите на ЕС имат ключова роля за осигуряване на сътрудничество и за използване на наличните експертни познания с цел постигане на най-добри резултати. Понастоящем от тях се изисква да бъдат много по-активни на място, отколкото се предвиждаше първоначално. Агенциите на ЕС, които работят в области, свързани с миграцията, се нуждаят от **мощно вливане на ресурси**. Следващата седмица Комисията ще предложи да се увеличи капацитетът на трите основни агенции на ЕС с общо 120 допълнителни поста: 60 за Frontex, 30 за EASO и 30 за Европол. Допълнителните разходи през 2015 г. са в размер на 1,3 милиона евро, които следва да бъдат предоставени още през тази година. Всяко допълнително разширяване на мандата на трите агенции ще изисква незабавното отпускане на допълнително финансиране.

Комисията възнамерява да направи предложения за увеличаване с 600 милиона евро на средствата в областта на миграцията и границите през 2016 г. Те ще бъдат в допълнение към 780-те милиона евро, планирани за извънредната схема за преместване. Това допълнително финансиране ще подкрепи помощта за „горещите точки“, ще подпомогне най-засегнатите държави членки, ще изтегли напред финансовата подкрепа за държавите членки в областта на преместването и ще укрепи оперативния капацитет на агенциите. То ще доведе до реална промяна за посрещане на непосредствените потребности в областта на управлението на миграцията, приемането, връщането и контрола на границите.

Трябва да се даде приоритет на преодоляването на **недостига на средства за справяне с кризата в Сирия**. Това отчасти е пряката причина за нарастването на потоците от бежанци в източната част на Средиземно море. Но то е също и следствие от „умората на донорите“. Ако сериозно отстояваме целта да помогнем на по-голямата част от бежанците да останат възможно най-близо до своите домове, трябва да увеличим нашето финансиране. Според Организацията на обединените нации общата сума на неудовлетворените нужди от хуманитарна помощ във връзка с кризата в Сирия за 2015 г. е в размер на 4 милиарда евро.¹³ Но са събрани едва 38 % от необходимите средства. Отражението на този недостиг е много сериозно. УНИЦЕФ съобщава, че през последните месеци, близо 5 милиона души — половината от които деца — са

¹³ Отдел за финансово проследяване към Службата на ООН за координация по хуманитарни въпроси (ОСНА).

претърпели значителни прекъсвания на снабдяването с вода, последиците от което са значителни рискове от появата на болести. ЕС и държавите членки следва да се ангажират да запълнят поне половината от този недостиг.

Световната продоволствена програма, Червеният кръст, Световната здравна организация и други партньори бяха засегнати от сериозен недостиг на средства и прекъсвания във веригата на доставки на храна и на здравни грижи. Повечето държави — членки на ЕС, намалиха вноските си за Световната продоволствена програма, някои с до 100 % (вж. приложение V). ВКБООН съобщава, че броят на бежанците, които са получили по-малко хранителна помощ, вече е 1,6 милиона души, 750 000 деца не посещават училище, въпреки усилията на ЕС и на други донори, а недостигът на финансиране означава, че 70 000 бременни жени са изложени на риск от опасни раждания. В този контекст едва ли е изненада, че много от бежанците стигат до заключението, че опасностите, свързани с пътуването до Европа, вече не надвишават тези, които ги заплашват, ако останат. Комисията призовава държавите членки да **възстановят финансирането за хранителна помощ чрез Световната продоволствена програма на нивата от 2014 г.** с цел стабилизиране на снабдяването с храна на сирийските бежанци. Комисията ще увеличи извънредните ресурси за хуманитарна помощ и гражданска защита с **200 милиона евро** за 2015 г., за да предостави незабавно средства в отговор на исканията на ВКБООН, на Световната продоволствена програма и на други работещи в тази сфера организации с цел незабавно оказване на помощ на нуждаещите се бежанци.

В една бързо променяща се ситуация, гъвкавостта е от ключово значение. **Хуманитарната помощ** е сред най- гъвкавите и бързи инструменти, с които разполага ЕС. През 2016 г. този бюджет ще бъде увеличен с допълнителна сума в размер на **300 милиона евро** спрямо предложената в проектобюджета сума. Със смяната на сезона от съществено значение е ЕС да запази капацитета си за отговор на исканията на неправителствените организации (НПО) и на агенциите на ООН за незабавно предоставяне на целенасочена помощ.

Един от най-ефективните инструменти в подкрепа на сирийските бежанци е **Регионалният доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия** (фондът „Мадад“¹⁴ — вж. приложение VI). Досега ЕС е направил първоначални вноски в размер на 38 милиона евро, като по-късно през 2015 г. и след това е планирано по-значително попълване на средствата на фонда. Италия предостави 3 милиона евро. Германия пое ангажимент да предостави 5 милиона евро. ЕС се готви да допринесе с още 100 милиона евро до края на 2015 г. Това ще доведе до мобилизиране на средства в размер на около 150 милиона евро за доверителния фонд още през първата година. Но с оглед на нуждите на място и на впечатляващия набор от проекти, чиято стойност е вече в размер 440 милиона евро, са необходими много повече средства. Поемането на ясен и дългосрочен ангажимент по отношение на доверителния фонд ще покаже нагледно на бежанците и на международната общност, че може да се разчита на подкрепата на ЕС. Следващата седмица Комисията ще предложи през 2015 г. Европейският инструмент за съседство (ЕИС) да бъде подсилен с 300 милиона евро, което ще позволи увеличаване на доверителния фонд „Мадад“ и ще предостави помощ на трети държави, приели бежанци от Сирия. Заедно с допълнителното пренасочване на средства от Инструмента

¹⁴ Арабското наименование на доверителния фонд е „Мадад“, което най-общо означава съвместно осигуряване на помощ с други хора.

за предприединителна помощ това ще позволи общото финансиране от ЕС за доверителния фонд през тази фаза да надхвърли **500 милиона евро**.

Вноските на държавите членки би трябвало да съответстват на финансирането от ЕС, така че фондът да достигне общ размер от поне 1 милиард евро. Това ще бъде мощно глобално доказателство за ангажимента на ЕС да помогне на сирийските бежанци.

В продължение на много години в **Турция, Ливан и Йордания** расте натискът, предизвикан от пристигането на милиони бежанци, избягали от Сирия. Ясно е, че основните причини не са от вчера. Справянето с политическата нестабилност е сложен процес, но ние трябва да удвоим усилията си. ЕС също така продължава да работи в тясно сътрудничество със своите съседи, за да се подпомогне преодоляването на предизвикателствата, свързани с миграцията:

- **Турция** вече получи **176 милиона евро** за действия, свързани с миграцията, включително пряко подпомагане на бежанците. Понастоящем ЕС обсъжда с Турция преразпределяне на средствата от ЕС за Турция, така че през периода 2015—2016 г. да бъдат отпуснати общо **1 милиард евро** за свързани с бежанците действия, вариращи от помощ за изграждане на инфраструктура до здравни услуги и предоставяне на образование на децата на бежанци на собствения им език. Значителна част от това ще се осъществява чрез доверителния фонд ЕС „Мадад“ за бързо предоставяне на средствата. Успоредно с тази значителна финансова подкрепа Комисията започна с Турция всеобхватен диалог относно миграцията във всичките ѝ аспекти, включително регистрация, обратно приемане и връщане, по които Турция трябва да предприема по-ефективни действия. Изготвянето на плана за действие в областта на миграцията между ЕС и Турция следва да бъде незабавно приключено.
- В **Сърбия** и **бившата югославска република Македония** неочакваното пристигане на десетки хиляди бежанци от държави извън региона оказва значителен натиск върху инфраструктурата. Въпреки, че основният приоритет е да се избегне превръщането на това положение в постоянно, ясно е, че тези държави се нуждаят от двойна подкрепа: помощ и съвети за изграждане на инфраструктура за управление на миграцията и за подпомагане на бежанците, и незабавна помощ за справяне с намиращите се понастоящем на тяхна територия бежанци. ЕС вече предостави 78 милиона евро за подобряване на приемните центрове и за контрол на границите. Освен това от юли насам бяха предоставени още 1,7 милиона евро под формата на хуманитарна помощ. Комисията подготвя допълнителен пакет в размер на **17 милиона евро**, тъй като в краткосрочен план е малко вероятно потокът от бежанци, преминаващи през региона на Западните Балкани, да спре.

Извънредният доверителен фонд за стабилност и за преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселването на хора в Африка ще бъде насочен към предоставяне на подкрепа за преодоляване на структурните слабости в управлението на миграцията. Той ще помогне за справяне с кризите в регионите на Сахел, езерото Чад, Африканския рог и в Северна Африка. Неговата цел е да насърчи стабилността в тези региони и да допринесе за по-доброто управление на миграцията. Досега само две

държави — членки на ЕС¹⁵, са потвърдили, че ще допринесат и ще добавят средства към сумата от **1,8 милиарда евро**, отпусната на равнище на ЕС. Вноските на държавите членки би трябвало да съответстват на финансирането от ЕС.

Значимостта на въпросите на миграцията показва с основание, че е необходимо увеличаване на основното финансиране от страна на ЕС в тази област. Но е вярно също така, че нуждаещите се от помощ държави членки вече могат да използват различни видове подкрепа, както финансова, така и оперативна. В случаите, когато това изисква препрограмиране на съществуващите планове, именно тази възможност позволява на държавите членки да реагират на ситуации, като например кризата с мигрантите. Спешно е необходима по-голяма гъвкавост в рамките на многогодишната финансова рамка, за да се даде възможност за преразпределяне на ограничените финансови ресурси за тези приоритетни области. Въпреки че **структурните фондове** действат в дългосрочна перспектива, те все пак могат да бъдат мобилизирани за справяне с предизвикателството, свързано с миграцията, по отношение на мерките за интеграция, като например езиково обучение или съфинансиране на важна инфраструктура, включително жилища и социални инфраструктури, както и центрове за приемане в извънредни случаи. Налично е също така краткосрочно финансиране: **фондът за най-нуждаещите се лица** (фонд в размер на общо 3,8 милиарда евро за периода 2014—2020 г.) вече се използва за подпомагане на мигрантите и бежанците в Белгия, Испания и Швеция. С него могат да бъдат покрити разходи за храна и облекло от първия ден на пристигане или да се окаже подкрепа за ранното интегриране на лицата, търсещи убежище. За това е необходимо държавите членки да поемат ангажимент за препрограмиране на съществуващите планове с цел посрещане на новите приоритети.

Ключови действия за изпълнение в рамките на шест месеца	• Увеличаване на спешното финансиране за най-засегнатите държави членки с 100 милиона евро за 2015 г. • Считано от 2015 г. увеличаване на капацитета на трите основни агенции на ЕС с 120 допълнителни поста. • Увеличаване на спешното финансиране за най-засегнатите държави членки и финансиране за Frontex, EASO и Европол с 600 милиона евро за 2016 г. • Държавите членки следва да възстановят финансирането за хранителна помощ чрез Световната продоволствена програма на равнището от 2014 г. В допълнение през 2015 г. ще бъдат мобилизирани 200 милиона евро под формата на средства на ЕС за хуманитарна помощ за пряко подпомагане на бежанците. • Увеличаване на хуманитарната помощ с 300 милиона евро през 2016 г. с цел готовност за подпомагане на основните нужди на бежанците като храна и подслон. • Увеличаване на подкрепата за доверителния фонд за Сирия до над 500 милиона евро от бюджета на ЕС, което следва да бъде придружено от вноски в сравним размер от държавите членки. • Преразпределянето на средствата на ЕС за Турция (до общо 1 милиард евро) за действия, свързани с бежанците. Мобилизиране на сума в размер на 17 милиона евро за Сърбия и за бившата югославска република Македония.
---	--

¹⁵

Франция и Испания (сумите предстои да бъдат определени).

III.3 ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕС

Европейската програма за миграцията се основава на прост принцип: да се помогне на мигрантите, нуждаещи се от международна закрила, и да се връщат мигрантите, които нямат право да останат на територията на ЕС. За изпълнението на тази европейска политика в областта на миграцията от съществено значение е всички държави членки да прилагат изцяло общите правила в областта на убежището и незаконната миграция, които бяха договорени неотдавна на равнище ЕС.

От началото на 2000-те години Комисията представи поредица от предложения за изграждане на **обща европейска система за убежище** (вж. приложение VII). От своя страна, Парламентът и Съветът приемаха, един след друг, тези законодателни актове.

В цяла Европа сега разполагаме с общи стандарти по отношение на приема на търсещите убежище при зачитане на тяхното достойнство и на начина, по който се обработват техните молби за убежище. Налице са и общи критерии, които нашите независими съдебни системи използват за определяне на правото на лицето на международна закрила.

Основата на Общата европейска система за убежище се гради върху пет различни законодателни акта (Регламента „Дъблин“, Директивата за процедурите за убежище, Директивата относно признаването, Директивата относно условията на приемане и правилата на „Евродак“ относно снемането на пръстови отпечатъци). Всички тези актове са много нови, като последните от тях влязоха в сила едва през юли 2015 г.

Постигнатите резултати по отношение на прилагането на правото на ЕС в тази област са слаби. Комисията е решена да използва всичките си правомощия, за да гарантира, че законодателството на ЕС в областта на убежището и миграцията е транспонирано и прилагано и днес започва нова серия от производства за нарушение в този смисъл — 40 нови решения по производства за нарушение (вж. приложение VII). Истината е, че тазгодишната криза се задълбочи поради неприлагането на действащото законодателство в области като условията на приемане, снемането на пръстови отпечатъци и връщането.

Специално внимание трябва да се обърне на **Гърция**, като се даде приоритет на нормализирането на положението и **връщането към дъблинската система в рамките на следващите шест месеца**. Геополитическото разположение на Гърция е причина тя да бъде най-силно засегната от натиска през последните месеци. Това е в допълнение към трайните проблеми, свързани с изпълнението на нейните задължения, произтичащи от законодателството на ЕС. От 2011 г. насам след решения на Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз прехвърлянията в рамките на дъблинската система обратно към Гърция бяха преустановени, тъй като трайните недостатъци в гръцката система за предоставяне на убежище превръщат тези прехвърления в нарушение на основните права. Гърция трябва да положи усилия, за да гарантира, че предложената подкрепа се използва за реални действия на място. За тази цел Гърция следва да увеличи усилията си, за да гарантира по-специално:

- назначаване на достатъчен брой служители в службата за предоставяне на убежище и в службата за първоначално приемане с цел гарантиране на ефективно управление на границите (скрининг, установяване на самоличността, снемането на пръстови отпечатъци) и ефективна процедура за предоставяне на убежище,

- осъществяване на необходимите инвестиции за удовлетворяване на потребностите в областта на приемането на смесени миграционни потоци, по-специално, Гърция следва да увеличи усилията си за създаване на подходящ капацитет за приемане, който да отговаря на нуждите, породени от настоящия приток, и да осигури подходящи условия за хората в процес на преместване,
- подобряване на процедурите и системите за усвояване на средствата на ЕС,
- наличието на ефективна система за връщане (доброволни и принудителни връщания).

Ключови действия за изпълнение в рамките на шест месеца	• Пълно и бързо прилагане от страна на държавите членки на законодателството на ЕС в областта на убежището и миграцията. • Възстановяване на нормалното положение и предприемане на всички необходими мерки в Гърция, за да може в срок от шест месеца да бъдат възобновени прехвърлянията към Гърция в рамките на дъблинската система.
--	--

IV. СЛЕДВАЩИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ СЪПКИ: СЪЗДАВАНЕ НА СТАБИЛНА СИСТЕМА, КОЯТО ЩЕ ИЗДЪРЖИ ПРОВЕРКАТА НА ВРЕМЕТО

Краткосрочните мерки, необходими за справяне с непосредствената криза, не са дългосрочно решение. Именно поради тази причина в Договора от Лисабон се предвижда създаването на обща система за убежище. Понастоящем ние не само трябва да изпълняваме и да прилагаме в пълна степен това, по което вече беше постигнато съгласие, но и да ускорим работата по оставащите компоненти с цел създаване на истинска европейска система. Политиките, необходими за постигането на успешно управление на миграцията, са тясно свързани помежду си. Слабостите в областта на външните граници оказват натиск върху системата за предоставяне на убежище. Недостатъците при установяването на самоличността и регистрирането на мигрантите при влизането им уронва доверието в системата като цяло. Ниският процент на успеваемост по отношение на връщането на мигранти, които нямат право да останат на територията на ЕС, води до създаването на цинично отношение към стойността на решенията за предоставяне на убежище. Както се оказа през последните седмици и месеци, неспособността за справяне с първопричините за миграцията или за намаляване на натиска, идващ от държави извън ЕС, създава огромни трудности за ЕС. За това са необходими действия в следните области:

i) **Общата европейска система за убежище** е европейската гаранция, че ще бъдат зачитани както задължението на Европа да помага временно или постоянно на лицата, нуждаещи се от международна закрила, така и основните права на мигрантите. Това трябва да остане в центъра на това, което се опитваме да постигнем. Въпреки това натискът върху системата тази година показва **необходимостта от преразглеждане на Регламента „Дъблин“¹⁶**, както и от гарантиране на цялостното му прилагане.

¹⁶ Регламент (ЕС) № 604/2013 от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (преработен текст).

Възможността търсещите убежище лица да работят е също така част от една организирана и справедлива система: държавите членки, които се възползват в пълна степен от максималния деветмесечен период съгласно действащите правила, биха могли незабавно да се ангажират с предоставянето на възможност на лицата, търсещи убежище, които пристигат по схеми за преместване, да работят. В допълнение дългите и проточени процедури подкопават доверието в системата и създават несигурност за всички: въвеждането на **система на ЕС за признаване на сигурни страни на произход** при процедурите за убежище, както Комисията предложи за държави от Западните Балкани и Турция, ще бъде важна стъпка за разграничаване на тези, които са в най-голяма нужда.

Част от тези усилия трябва да бъде поддържането на готовност в случай че Съюзът бъде отново изправен пред извънреден натиск като тазгодишния: ето защо Комисията предложи, в допълнение към двете предложения за извънредно преместване, изменение с цел създаване на **механизъм, който позволява преместването на хора, които очевидно се нуждаят от международна закрила, в ситуации на криза, застрашаващи прилагането на дъблинската система**. Това предложение¹⁷ следва да бъде прието спешно.

ii) Част от надеждността на системата зависи от съзнанието, че тези, които не отговарят на условията за международна закрила, следват да бъдат върнати в родината им. Пълното прилагане на мерките, изложени в неотдавнашния **план за действие на Комисията за връщането**, ще възстанови доверието в системата на ЕС в областта на връщането¹⁸. Затова е необходим двоен подход на действие на равнище ЕС (чрез по-добро споделяне на информация, повече ресурси, както на равнище ЕС, така и на национално равнище, засилване на ролята на Frontex, и поставянето на нов акцент върху обратното приемане в отношенията ни с трети държави) и на национално равнище (като се гарантира, че действащите правила се прилагат ефективно и че се изпълняват решенията за връщане).

iii) ЕС не може да пренебрегне действителността, свързана с трудностите, пред които са изправени днес държавите членки при управлението на външните граници на Съюза. Външната граница остава най-важната единна точка за установяване на стабилността на предоставянето на убежище и на миграционната политика като цяло. Добре укрепената външна граница ни дава възможност да премахнем вътрешните граници в рамките на Шенгенското пространство и да гарантираме свободното движение на хората. Затова трябва да си сътрудничим по-тясно в управлението на външните граници. Това означава укрепване на Frontex и засилване на нейния мандат, и разработване на напълно оперативна **Европейска гранична и брегова охрана** за по-добра защита на външните граници на ЕС и за укрепване на способността на ЕС да разгърне бързо своите ресурси при криза.

iv) Една по-организирана и справедлива система за управление на миграцията трябва също така да включва изместване на акцента върху третирането на мигрантите преди да предприемат опасното пътуване до Европа — независимо дали са бежанци, които могат да се ползват от международна закрила, мигранти, желаещи да се възползват от програмите за законна миграция, или наистина тези, които ще изминат рискования път до ЕС, само за да установят, че ще бъдат върнати в родината им. За да бъде ефективен един подход той трябва да бъде основан върху европейската традиция на хуманитарна

¹⁷ COM (2015) 450, 9 септември 2015 г.

¹⁸ COM (2015) 453, 9 септември 2015 г.

помощ посредством солидна система за **презаселване**, обхващаща целия ЕС. Въз основа на опита, натрупан чрез действащата в момента схема, и както е посочено в Европейската програма за миграцията, Комисията ще изготви предложение за структурирана система, с която да се осигури колективен подход към презаселването при интензивни бежански кризи. Един по-последователен подход и обединяване на усилията на ЕС ще покажат, че ЕС е подготвен да удовлетвори нуждите. Това ще покаже също така на бежанците, че най-добрата гаранция е използването на установените канали на ВКБООН. Това ще изисква ангажирани усилия за подкрепа на мерки с цел гарантиране, че мигрантите, очакващи такава обработка, са приети при подходящи условия и техните права се спазват напълно на места, които са възможно най-близо до дома им.

v) Накрая, един дългосрочен подход трябва да включва откриването на **законни канали за миграция**. Това е част от установяването на стабилна система за управление на миграцията и е от изключителна важност, ако искаме миграцията да стане по-малко проблематична и да я превърнем в по-добре управляван ресурс в един континент, изправен пред тежък демографски спад.

Ключови действия на Комисията за изпълнение до март 2016 г.	• Амбициозни стъпки към създаване на Европейска гранична и брегова охрана и разширяване на мандата на Frontex (декември 2015 г.) • пакет от мерки относно законната миграция, включително преразглеждане на Синята карта (март 2016 г.) • допълнителна реформа на Регламента „Дъблин“ (март 2016 г.) • предложение за структурирана система за презаселване (март 2016 г.) • актуализирана стратегия по въпросите на трафика на хора (март 2016 г.)
---	---

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От началото на годината почти 500 000 души стигнаха до Европа — тенденция, която се очаква да продължи.

Европейската комисия работи последователно и без прекъсване за изработването на координирана европейска реакция по проблемите на бежанците и миграцията. Постигнахме много за кратък период от време.

Държавните и правителствените ръководители, заседаващи днес в рамките на Европейския съвет, трябва понастоящем да положат тези усилия в собствените си държави, давайки своето съгласие по приложените приоритетни действия и тяхното незабавно изпълнение.

Списък на приложенията

I. Приоритетни действия по линия на Европейската програма за миграцията за изпълнение в рамките на шест месеца

II. Екипи за съдействие в управлението на миграцията, действащи в „горещи точки“

III. Механизъм за екипи за бърза гранична намеса

IV. Финансова подкрепа за държавите членки в рамките на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“

V. Принос на държавите членки и Комисията за Световната продоволствена програма

VI. Регионалният доверителен фонд на ЕС (фонд „Мадад“) в отговор на кризата в Сирия

VII. Прилагане на Общата европейска система за убежище