

Брюксел, 10.2.2016 г.
COM(2016) 85 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно актуалното състояние във връзка с изпълнението на приоритетните
действия в рамките на Европейската програма за миграцията**

Съобщение относено актуалното състояние във връзка с изпълнението на приоритетните действия в рамките на Европейската програма за миграцията

I ВЪВЕДЕНИЕ: УПРАВЛЕНИЕ НА КРИЗАТА С БЕЖАНЦИТЕ

По света има над 60 милиона бежанци или вътрешно разселени лица – това е най-тежката бежанска криза от Втората световна война насам. Конфликтите и кризите в Сирия и на други места изиграха ролята на непосредствен отключващ фактор, но съответните тенденции в демографията, изменението на климата, бедността, глобализацията в областта на транспорта и комуникациите също имаха роля за рекордния брой мигранти и бежанци, пристигнали в Европейския съюз през 2015 г. Малко вероятно е тази конфигурация от фактори да се промени в обозримо бъдеще. Ето защо през 2016 г. трябва из основи да укрепим системата за миграция на ЕС. Не можем да продължим само да неутрализираме последиците от неорганизираните незаконни потоци от хора и трябва да пристъпим към изграждането на истинска готовност за управление на тези потоци и към организирани и законни начини за влизане на лицата, които се нуждаят от закрила, като същевременно бързо и ефективно се отсяват и връщат онези, които нямат право да останат в Европейския съюз.

През втората половина на 2015 г. станахме свидетели на незаконното влизане в Европейския съюз на безпрецедентен брой хора. През октомври 2015 г., когато бяха отбелязани рекордни нива, над 200 000 души са пристигнали в Гърция само за един месец. Дори при значителния спад до малко над 60 000 души през януари цифрите остават високи за зимните месеци в сравнение с предишни години. Очаква се изострянето на конфликта в Сирия през последните дни да доведе до допълнителен приток на бежанци в Турция. Това означава, че ще продължи да има необходимост от проява на европейска солидарност, в съответствие с отговорностите на ЕС, поети по силата на Женевската конвенция за статута на бежанците от 1951 г., и с хуманитарните ценности, с които всички държави – членки на Европейския съюз, са се ангажирали. ЕС трябва също така да отстрани необходимостта бежанците да предприемат опасни пътувания, като им се помага на местна почва. Въпреки че е особено желателно миграционните потоци да намалят предвид на това, че поради състоянието на претовареност националните и местните органи не съумяват да реагират своевременно, не трябва да си правим илюзии, че кризата ще приключи, преди да бъде намерено окончателно решение на нейните първопричини, а именно нестабилността, войната и терора в непосредствена близост до Европа и особено продължаващата война и безчинства в Сирия. Единственият отговорен начин на действие е тази реалност да бъде приета и обяснена открито и честно на гражданите; както и да се увеличат усилията за по-добро и по-ефективно управление на последиците от тази ситуация в Европейския съюз с помощта на по-добре координиран европейски подход и в съответствие с общоприетите правила и ценности на ЕС.

През последните месеци се очерта маршрут през Източното Средиземноморие и Западните Балкани, по който мигрантите се придвижват на север, като преминават границите една след друга, в абсолютно нарушение на принципите на Общата европейска система за убежище и Шенгенските правила. Това от своя страна налага няколко държави членки да прибегнат до повторно въвеждане на временен контрол по вътрешните граници, което застраши нормалното функциониране на Шенгенското пространство на свободно придвижване и неговите ползи за европейските граждани и европейската икономика. Сигурността също поражда най-сериозна загриженост, особено след неотдаващите терористични нападения на европейска територия, и се изтъква от някои държави членки като довод за въвеждането на такива временни мерки. Целта трябва да се състои в това да

се гарантира, че всяко лице, което пристига в ЕС, е обект на задълбочени проверки за сигурност.

През последните шест месеца Европейската комисия работи последователно и непрекъснато за подготовката на бърза и координирана европейска реакция. Тя внесе множество предложения, които целят да предоставят на държавите членки необходимите инструменти за управление на големия брой пристигащи лица, като много от тези предложения вече са приети от Европейския парламент и Съвета. Чрез утвърждаване на присъствието ни по море; чрез нова система за солидарност при извънредни обстоятелства за преместване на търсещите убежище от най-засегнатите държави; чрез безпрецедентна мобилизация на бюджета на ЕС в размер на повече от 10 млрд. евро за справяне с кризата с бежанците и за подпомагане на най-засегнатите държави; чрез предоставяне на нова рамка за координация и сътрудничество с държавите от Западните Балкани; чрез започване на ново партньорство с Турция; чрез амбициозно предложение за нова европейска гранична и брегова охрана, чрез всичко това ние подсилваме устоите на европейската политика в областта на убежището и миграцията, за да може да се справи с новите предизвикателства, пред които е изправена.

Важните градивни елементи на устойчивата система за управление на миграцията вече съществуват на хартия, но все още не е налице тяхното бързо, пълно прилагане по места. През декември Европейската комисия докладва за напредъка в изпълнението на взетите от държавите членки решения и констатира, че изпълнението им е твърде бавно. Два месеца по-късно беше постигнат известен напредък по редица въпроси. Няколко крайни срока обаче не бяха спазени и изпълнението на много ангажменти все още се бави. Политическите отговорности трябва да се поемат на най-високото равнище във всички държави членки, за да се гарантира, че координираната европейска реакция, която беше договорена, може да се справи с бежанската криза по места бързо и ефективно, прилагана чрез усилията на националните и местните органи и с помощта и подкрепата, която ЕС предостави през последните месеци.

Възстановяването на реда при управлението на границите по маршрута през Източното Средиземноморие/Западните Балкани е най-належащият приоритет за Европейския съюз днес. На предстоящата среща на Европейския съвет лидерите трябва да се ангажират да направят каквото е необходимо за възстановяване на реда в системата за миграция и за налагане на контрол на незаконните и неконтролираните потоци по маршрута през Източното Средиземноморие/Западните Балкани преди пролетта. Това ще изисква трудни решения, решителни действия, отговорност и солидарност от страна на всички държави членки.

И което е най-важно, всички държави членки трябва да се ангажират да прекратят практиката да препращат към други държави мигрантите, които заявяват интерес да подадат искане за убежище. Хората, пристигащи в Съюза, трябва да знаят, че ако се нуждаят от закрила, ще я получат, но не те решават къде да стане това. Ако не отговарят на изискванията за закрила, те ще бъдат връщани при пълно спазване на принципа на забраната за връщане.

Гърция и държавите в началото на маршрута през Западните Балкани ще имат нужда от значителна подкрепа, за да могат ефективно да регистрират и обработват случаите на лицата, които се нуждаят от закрила, и бързо да връщат онези, които не се нуждаят от закрила, в родните им страни или в други сигурни трети държави, през които са преминали. Другите държави членки трябва да приведат в действие своите ангажменти за споделяне на отговорността за осигуряване на приемане и убежище на лицата, които имат право на това, чрез ускоряване на прилагането на извънредните схеми за преместване, които вече са в

сила от септември 2015 г. Съответно Гърция трябва да направи необходимото, за да се върне към нормалното прилагане на контрола по външните граници на Шенгенското пространство и на правилата от Дъблин, но не може да бъде оставена да се справя сама с последиците от кризата с бежанците, а следва да продължи да получава финансова подкрепа и техническа помощ от институциите и агенциите на ЕС и от всички други държави членки, за да се справи с отговорностите на държава членка на първо влизане, както е предвидено от общоприетите правила на ЕС.

Настоящото съобщение представя резултатите от изпълнението на действията, които бяха договорени в отговор на кризата с бежанците, и изтъква ключовите области, в които са необходими допълнителни действия в краткосрочен план, с цел да се възстанови контролът над ситуацията. Преди Европейския съвет през март Комисията ще предостави допълнителна информация относно най-важните промени, необходими за устойчива политика в областта на миграцията, и по-специално относно реформа на системата от Дъблин.

За да помогнат за ефективното управление на кризата с бежанците, на Европейския съвет през февруари лидерите следва да поемат следните ангажименти:

- Спешно завършване на изграждането на „горещите точки“ в Гърция и Италия, за да се гарантира регистрацията и подкрепата на мигрантите и бежанците в съответствие с принципа, че никой не следва да пристига в ЕС, без да е бил надлежно регистриран и без да са му снети пръстови отпечатъци, с предназначена за целта подкрепа от ЕС за обезпечаване на по-голям капацитет за приемане и напълно функциониращи процедури за предоставяне на убежище и за връщане;
- Прекратяване на прилагането на подхода за прехвърляне към други държави и по-стриктно придържане към правилата на ЕС в областта на убежището и управлението на границите;
- Съществено ускоряване на изпълнението на договорената схема за преместване с цел облекчаване на натиска върху Италия и Гърция;
- По-засилено и по-съгласувано прилагане на разпоредбите, които позволяват връщането на лица, търсещи убежище, в сигурни трети държави;
- Изпълнение на договорения подход за по-добро сътрудничество и координация между държавите по маршрута през Западните Балкани;
- Съществено засилване на всички усилия, за да се гарантира ефективно връщане и обратно приемане и за да се отстранят първопричините за миграцията чрез оптимално прилагане на всички форми за оказване на въздействие, в това число търговски преференции и политика на развитие, с цел да се обезпечи ангажиментът на трети държави за постигане на конкретни резултати;
- Напредък по действията в рамките на Съвместния план за действие между ЕС и Турция за спиране на потоците от Турция; и бързо изпълнение на проектите в рамките на Механизма за Турция в полза на бежанците;
- По-строг контрол на външните граници чрез постигане на съгласие относно европейската гранична и брегова охрана най-късно до юни, ако не и по-рано, така че тя да заработи през лятото;
- Подкрепа за основните нужди на най-уязвимите мигранти и бежанци, и по-специално децата;
- Увеличаване на капацитета на ЕС за предоставяне на хуманитарна помощ на трети държави и изграждане на капацитет за предоставяне на хуманитарна помощ в рамките на ЕС, с цел подпомагане на държавите, които трябва да се справят с голям брой

бежанци и мигранти;

- Засилване на подкрепата на ЕС за сирийските бежанци, включително отваряне на законни начини чрез презаселване и одобряване на доброволната хуманитарна схема за приемане с Турция, в съответствие с препоръките на Комисията от 15 декември 2015 г.

II КАКВО Е НАПРАВЕНО ДОСЕГА

II.1 Оперативни мерки

Управление на притока на мигранти и бежанци

Спасяването по море беше основен приоритет за Европейския съюз. През 2015 г. в рамките на съвместните операции на Frontex „Тритон“ и „Посейдон“ бяха спасени над 250 000 души¹. Тези интервенции и разгръщането на екипите за бърза гранична намеса на FRONTEX в Егейско море спомогнаха за откриването на над един милион незаконни имигранти и за залавянето на над 900 предполагаеми контрабандисти на хора.

Действията на ЕС са насочени и директно срещу контрабандата на мигранти. В Южното и Централното Средиземноморие операция EUNAVFOR MED Sophia успешно премина към фаза, която включва качване на борда, издирване, конфискуване и отклоняване в международни води на плавателни съдове, за които се подозира, че се използват за контрабанда или трафик на мигранти. В тази операция досега са спасени над 9 000 души и тя е готова да разшири действията си в либийски териториални води, ако институционалните и политическите промени в Либия го позволят.

Агенциите на ЕС, Европол, Frontex и Еврюост са засилили своя капацитет за справяне с контрабандата на мигранти чрез по-добра координация, допълнителни ресурси и постоянно присъствие в подложените на натиск държави членки. Това включва събиране на информация на място в „горещите точки“ с цел подпомагане на националните органи при събирането на информация и започването на разследване. През 2015 г. 10 735 нови лица, заподозрени в контрабанда на мигранти, бяха добавени към базата данни на Европол, която в момента разполага с разузнавателна информация за повече от 38 600 заподозрени. На 22 февруари Европол ще отвори Европейския център за борба с контрабандата на мигранти – информационен център на ЕС относно контрабандата на мигранти².

Със силната целенасочена подкрепа на ЕС Гърция и Италия започнаха, а в някои случаи и завършиха, изграждането на „горещи точки“³, които да гарантират скрининг, идентификация и снемане на пръстови отпечатъци на граждани на трети държави, пристигащи незаконно на

¹ През май операция „Тритон“ утрои размаха си в Централното Средиземноморие и благодарение на нея от 1 януари 2015 г. до 31 януари 2016 г. бяха спасени над 155 000 души. Действията в Източното Средиземноморие бяха засилени през декември 2015 г. чрез операцията за бърза намеса „Посейдон“, като за същия период са спасени над 107 000 души.

² Центърът, който ще разполага с персонал от 30 души, ще бъде информационна платформа, но също така ще задълбочава сътрудничеството между основните органи като звената за финансово разузнаване, звеното за сигнализиране на незаконно съдържание в интернет и националните точки за контакт на държавите членки.

³ Съобщения на Комисията до Европейския парламент и до Съвета: Доклади за напредъка при въвеждането на „горещите точки“ в Гърция и Италия, COM(2015) 678 final и COM(2015) 679 final от 15 декември 2015 г. Вж. приложения 2 и 3.

външната граница на ЕС.. Регистрацията е ключова първа стъпка за контрола и управлението на потоците. „Горещите точки“ са предназначени да осигуряват интегрирани екипи от гранични служители, работещи в специални съоръжения 24 часа в денонощието и седем дни в седмицата. Всяко лице, което пристига на външните граници, следва да бъде регистрирано, да му се свалят пръстови отпечатъци, а документите му да бъдат проверени в националните и международните бази данни за сигурност. След това незаконно пристигащите граждани на трети държави следва да бъдат насочвани към един от следните три процеса: националната система за предоставяне на убежище, европейската система за преместване или системата за връщане. **Процентът на мигрантите, чиито пръстови отпечатъци са въведени в базата данни на Евродак, се е увеличил от 8 % през септември 2015 г. на 78 % през януари 2016 г. в Гърция и от 36 % на 87 % за същия период в Италия**⁴. Тези стойности се очаква допълнително да се подобрят, след като „горещите точки“ започнат да функционират напълно. Комисията разполага с постоянни представители в двете държави членки, чиято изключителна задача е да подпомагат националните органи. Само 518 експерти на Frontex и 21 експерти на EASO обаче са изпратени до момента в „горещите точки“, което е под установените нужди. Държавите членки се отзоваха в по-голяма степен на призива за екипите за бърза гранична намеса⁵.

Комисията е извършила безпрецедентна мобилизация на бюджета на ЕС, за да насочи над 10 млрд. евро за справяне с кризата с бежанците. Например увеличението в спешно финансиране означава, че през 2015 г. на разположение са били 174 млн. евро; това финансиране беше бързо разпределено и използвано в пълен размер до края на годината. По същия начин през 2016 г. на разположение ще бъдат 161 млн. евро. Около 146 млн. евро бяха отпуснати под формата на спешно финансиране в полза на Гърция.

Друг ключов елемент от подкрепата на ЕС е **преместването**. Налице са както законодателството, така и структурите, които да позволят спешното преместване на до 160 000 души, които очевидно се нуждаят от международна закрила, към други държави членки⁶. От бюджета на ЕС са предоставени 640 млн. евро за подкрепа на преместването⁷. Темпът на напредък обаче остава доста под необходимото (вж. раздела относно преместването и приложение 4).

В отговор на сериозния миграционен натиск и специфичните трудности, пред които беше изправена Швеция, през декември Комисията предложи изпълнението на нейните задължения по схемата за преместване временно да бъде спряно. Понастоящем Комисията е предложила подобно временно спиране на задълженията на Австрия по схемата за преместване.

През декември Комисията одобри програма на стойност 80 млн. евро за подпомагане на **изграждането на капацитет** за приемане за настаняването на мигранти и бежанци в Гърция, за да се достигне договорената цел от 50 000 допълнителни места, включително мрежа от 20 000

⁴ Италия и Гърция са сред четирите държави членки (останалите са Кипър и Хърватия), срещу които Комисията започна процедура за нарушение във връзка с Регламента за Евродак.

⁵ Поканата, отправена от Frontex, позволи събирането на 83 % от поисканите средства. EASO призова за 374 експерти и са били обещани 201 души.

⁶ По време на Форума по въпросите на преместването и презаселването с участието на държавите членки през септември бяха договорени различните стъпки за практическото изпълнение на преместването.

⁷ Включително безвъзмездна помощ в размер на 20 млн. евро, отпусната през декември, за да подпомогне изпълнението в Гърция, както и еднократна сума от 6 000 евро на държавите членки за всяко преместено лице и 500 евро за подпомагане на разходите за транспорт. Последните ще бъдат изплащани на държавите членки в следващия транш от средства за националните програми по ФУМИ и ФВС.

места за лица, търсещи убежище, управлявана от Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) и използваща ваучерна схема, както и за подкрепа на създаването на 7000 места в районите на „горещите точки“. В рамките на ваучерната схема вече са набелязани 14 950 места.

Комисията създаде работна група относно информационна стратегия за мигрантите, която да определя и разпространява полезна **информация**, предназначена за лицата, търсещи убежища, относно техните права и задължения. Изключително важно е хората да знаят, че имат право да кандидатстват за убежище, но не и да избират в коя държава членка да го получат, и да са надлежно информирани за последиците, произтичащи от схемата за преместване. Първият набор от информационни продукти в областта на убежището и преместването е достъпен на 14 езика⁸ и в момента се използва от EASO в „горещите точки“.

Солидарност и отговорност

Механизмът за гражданска защита на Съюза е използван в подкрепа на пет държави, като четири искания все още са валидни — от Сърбия, Словения, Хърватия и Гърция. Общо 15 държави предложиха помощ, като предоставиха артикули като палатки, спални артикули, лични предпазни средства, топлоизточници, генератори и осветление. Европейската комисия предоставя финансова подкрепа за превоза на помощта, предложена от участващите държави, и улеснява цялостната координация на транспорта и логистиката. Наскоро Комисията увеличи финансирането си и сега покрива 85 % от транспортните разходи във връзка с тази помощ, но все още има искания за съдействие от страна на държави членки, които остават без отговор, както е описано в приложение 9.

Провеждане на седмични срещи, организирани от Комисията, с цел наблюдение на плана в 17 точки, договорен на срещата на лидерите, проведена по покана на председателя Юнкер, относно бежанските потоци по маршрута през **Западните Балкани**. В момент, когато комуникацията беше почти прекъсната, тази координация бе от решаващо значение за намаляване на риска дадена държава да предприеме неочаквани стъпки, които да повлияят на ситуацията в друга държава. Тази дейност получи пряка подкрепа. Комисията отпусна 10 млн. евро на Сърбия и бившата югославска република Македония, за да постигнат резултати на практика чрез увеличаване на оперативния капацитет за управлението на миграцията⁹. Тези средства допълват други 22 млн. евро, които бяха отпуснати под формата на хуманитарна помощ,

II.2 Външното измерение

Външните и вътрешните измерения на миграцията са до голяма степен преплетени. Действията на ЕС са насочени както към справяне с първопричините за засилените миграционни потоци, що се отнася до факторите, които генерират потоците, и до тези, които ги улесняват, така и към премахване на необходимостта бежанците да предприемат опасното пътуване до Европа, като им се помага близо до домовете им. Те също така са насочени към засилване на сътрудничеството в областта на управлението на миграцията с трети държави на произход и на транзитно преминаване като основна част от тяхното двустранно партньорство с ЕС и неговите държави членки.

Дипломатическите усилия за разрешаване на кризи, като в Сирия и Либия, както и за борба със заплахата от Даеш, са насочени към първопричините, които генерират потоците, и се

⁸ Английски, френски, испански, италиански, португалски, арабски, фарси, арменски, пушу, руски, сомалийски, албански, тигриня и урду.

⁹ Както и още 8 млн. евро по регионална програма.

стремят към създаване на стабилна среда, в която бежанците биха могли да се върнат. Тези усилия трябва да бъдат глобални. В случая с Либия ЕС се беше ангажирал да предостави политическа, финансова и логистична подкрепа за усилията на Организацията на обединените нации за прекратяване на политическата криза и кризата в областта на сигурността. През последните месеци, с подписването на либийското политическо споразумение през декември беше постигнат значителен напредък. Напредъкът обаче е крехък и тези стъпки трябва да бъдат консолидирани бързо посредством правителство на националното съгласие, което има достатъчно правомощия, за да може да се справи със заплахите и предизвикателствата, пред които е изправена Либия. Подписаното през декември споразумение трябва да бъде последвано от правителство на националното съгласие, което да може да се справи със заплахите и предизвикателствата, пред които е изправена държавата: ЕС има пакет от мерки за финансова помощ в размер на 100 млн. евро, с който може да помогне на бъдещото правителство. Що се отнася до Сирия, освен че е първият донор на хуманитарна помощ и помощ за развитие, ЕС е играл и продължава да играе ключова роля в създаването и работата на Международната група за подкрепа на Сирия, включително в усилията, довели до единодушното приемане на резолюцията на Съвета за сигурност на ООН за създаване на пътна карта за вътрешносирийския диалог и политическия процес. Тъй като боевете в северната част на Сирия се засилват, дипломатическите усилия следва да бъдат удвоени

ЕС отговори на разрушителното въздействие на кризата в Сирия по няколко начина. По отношение на **хуманитарната помощ, за Сирия** и съседните приемащи държави общият размер на хуманитарната помощ от бюджета на ЕС е надвишавал 400 млн. евро през 2015 г. – част от общия ангажимент на ЕС за предоставяне на повече от 5 млрд. евро под формата на хуманитарна помощ и помощ за развитие и стабилизиране. Това включваше пряка подкрепа за сирийците, които все още са в Сирия, както и за държавите, които се справят с най-голямата тежест на глава от населението във връзка със сирийските бежанци. Повече от 160 млн. евро бяха отделени за хуманитарните животоспасяващи операции в самата Сирия, в сектори като здравеопазване, закрила, вода, санитарно-хигиенни условия, храна и подслон: 97 млн. евро за бежанците в Ливан, 58 млн. евро за Йордания и 35 млн. евро в Турция. **Регионалният доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия** осигурява много гъвкав и ефективен механизъм за обединяване и предоставяне на помощ от ЕС и неговите държави членки. До момента вноските, които той е привлякъл, възлизат на 645 млн. евро, въпреки че националните вноски все още не са постигнали целта за изравняване с вноските от бюджета на ЕС¹⁰. Фондът подкрепя до 1,5 милиона сирийски бежанци и общности, които приемат прекомерно голям брой бежанци в Ливан, Турция, Йордания и Ирак, чрез задоволяване на основните нужди от образование и закрила на децата, по-добър достъп до здравеопазване, подобряване на инфраструктурата за осигуряване на вода и отвеждане на отпадъчните води, както и подкрепа за икономическите възможности и социалното включване. Както беше обявено миналата седмица на **Лондонската конференция за подкрепа на Сирия и региона**, приносът на ЕС за справяне с кризата в Сирия през 2016 г. ще достигне 1,115 млрд. евро. Комисията предприема мерки, за да гарантира, че финансирането от ЕС ще се задържи на същото равнище през 2017 г. На конференцията Комисията също така пое водеща роля по отношение на международния отговор, като предложи разработването на „компактни пакети“ за Йордания и Ливан. Това са широкообхватни пакети, включващи редица мерки на политиката в рамките на кръга на компетентност на Съюза, включително търговски преференции

Срещата на върха по въпросите на миграцията във Валета през ноември 2015 г. събра държавни глави и правителствени ръководители от Европа и Африка с цел засилване на сътрудничеството в областта на миграцията между държавите на произход, транзитно

¹⁰ Вж. приложение 7. Досега 654 млн. евро бяха отделени за Доверителния фонд за Сирия, с 594 млн. евро от бюджета на ЕС, но само 60,5 млн. евро от 19 държави членки.

преминаване и местоназначение. На нея беше подчертана необходимостта от засилване на усилията за ограничаване на незаконната миграция към Европа и включване на миграцията в сътрудничеството за развитие, и беше постигнато споразумение за конкретни действия, които да бъдат изпълнени до края на 2016 г. ЕС създаде **Извънреден доверителен фонд за Африка** за стабилност и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселените лица, както и за сътрудничество с държавите на произход и транзитно преминаване. Равнищата на финансиране достигат 1,9 млрд. евро, но целта за изравняване на националното финансиране с вноските от бюджета на ЕС отново не е постигната, като националните вноски възлизат на едва 82 млн. евро¹¹. Вече са договорени проекти на обща стойност от над 350 млн. евро, които обхващат области, включващи създаване на работни места, по-добро управление на миграцията и засилване на сигурността¹². В допълнение ЕС запази подкрепата си за бежанците и вътрешно разселените лица в Либия. На дипломатическо равнище върховният представител/заместник-председател и Комисията започнаха също така действия за включване на миграцията и сигурността сред политическите двустранни приоритети при преговорите с африканските държави.

Съвместният план за действие между ЕС и Турция¹³ беше голяма стъпка напред в сътрудничеството за подкрепа на сирийските граждани, ползващи се от временна закрила в Турция, и за управлението на миграцията с цел справяне с кризата, създадена от положението в Сирия (вж. раздела, посветен на сътрудничеството с Турция, по-долу). ЕС и неговите държави членки ще засилят сътрудничеството си с Турция и ще увеличат съществено своята политическа и финансова ангажираност. Ключов принос на ЕС, отразяващ духа на споделяне на отговорност, е новият **Механизъм за Турция в полза на бежанците**, създаден от Комисията на 24 ноември 2015 г., чието финансиране беше одобрено от държавите членки на 3 февруари 2016 г. Механизмът обединява ресурси от бюджета на ЕС и държавите членки с цел незабавно предоставяне на цялостен и координиран пакет от помощ в подкрепа на 2 млн. сирийски бежанци в Турция. Помощта ще възлезе на **3 млрд. евро** в периода 2016—2017 г.

¹¹ Вж. приложение 7.

¹² Примерите включват: Мали: 3 проекта на стойност 43,5 млн. евро в подкрепа на местните органи и уязвимото население в северната част на Мали и за създаване на работни места в останалата част от страната; Нигер: два проекта на стойност 32 млн. евро, които ще бъдат осъществявани в региона Агадес в Нигер, с цел да се помогне на органите да управляват миграционните потоци и да се насърчават устойчиви алтернативи на незаконната миграция; Сенегал: проект на стойност 8 млн. евро за подпомагане на най-уязвимите хора в страната и устойчивостта чрез подобряване на условията на живот на местното население; Процеса от Хартум: проект на стойност 40 млн. евро за по-добро управление на миграцията чрез изграждане на капацитет и предоставяне на основно оборудване, разработване на политики и законодателство в областта на трафика и контрабандата и повишаване на осведомеността относно опасностите на незаконната миграция; Етиопия: проект на стойност 20 млн. евро за подобряването на условията на живот на мигрантите и завърналите се лица, чрез професионално обучение, микрофинансиране и създаване на заетост, с цел да се създадат условия за връщането и реинтеграцията на бежанци в Етиопия; Сомалия: проект на стойност 50 млн. евро за подпомагане на управлението на доброволното завръщане на сомалийски бежанци в стабилни региони на Сомалия, създаващ благоприятна среда за тяхното връщане и реинтеграция.

¹³ Началото на Съвместния план за действие беше положено на срещата на върха на държавните глави и правителствените ръководители от ЕС с Турция на 29 ноември 2015 г. Вж. приложение 1.

III. ПРИОРИТЕТНИ ДЕЙСТВИЯ ПРЕЗ ПРЕДСТОЯЩИТЕ СЕДМИЦИ И МЕСЕЦИ

Силният натиск, предизвикан от потоците от бежанци и мигранти, създаде огромно предизвикателство за управлението от страна на ЕС на миграцията. Управлението на границите и процедурите за предоставяне на убежище в точките на първо влизане не съумяха да се справят. Образува се поток от бежанци и мигранти в явно противоречие с основните правила на системата на ЕС за предоставяне на убежище. Самите бежанци се опитваха да достигнат до конкретно желано местоназначение, докато правилата на ЕС предвиждат те да поискат закрила в първата държава от ЕС, до която достигнат. Държавите по маршрута, вместо да изпълняват задълженията си да обработват молбите за убежище, започнаха да действат като държави на транзитно преминаване. Резултатът беше неприлагане на правилата, както и непропорционален и непоносим натиск върху три основни държави членки на местоназначение. Това значително затрудни и ускоряването на процеса на преместване. Възстановяването на реда при тези обстоятелства изисква бързи координирани действия на европейско равнище за справяне с непосредствените недостатъци, както и за намаляване на мащаба на самите миграционни потоци.

III.1 Стабилизиране на ситуацията в държавите членки, подложени на най-голям натиск

Очевидно е, че са необходими действия за справяне с огромния натиск върху държавите членки, които посрещат по-голямата част от пристигащите в ЕС бежанци и мигранти — действия, които изискват подкрепата на всички държави членки, със специален акцент върху помощта за Гърция и Италия.

Подходът на „горещите точки“ позволява да се насочи вниманието към местата, подложени на най-голям натиск. „Горещите точки“ осигуряват елемент на ред и систематичност в ситуация на безпрецедентно голям брой пристигащи лица. При все това шест месеца след откриването им през миналия септември напредъкът е много по-бавен от това, което е необходимо за преодоляване на предизвикателството. Към днешна дата само три „горещи точки“¹⁴ функционират напълно. Понастоящем създаването на пълноценно функциониращи „горещи точки“ е от съществено значение. Всички те трябва да бъдат завършени незабавно, тъй като в противен случай съществува голям риск натискът просто да се пренасочи към най-слабата точка. Следващите дни трябва да се използват, за да се ускори процесът, така че „горещите точки“ да са напълно готови и да заработят веднага. Това означава да се преодолеят, с подкрепата на присъстващите на място служители на ЕС и национални служители, пропуските по отношение на инфраструктурата, персонала и връзката между „горещите точки“ и останалата част от системата за миграция. Правилата за регистрирането, установяването на самоличността, снемането на пръстови отпечатъци и проверките за сигурност на пристигащите трябва да се прилагат ефективно и системно. От решаващо значение е държавите членки да отговорят на исканията на Frontex и EASO за експерти и да предоставят необходимия експертен опит¹⁵.

В случая на **Гърция** това изисква ускоряването на работата и нова решимост за преодоляване на недостатъците. Въвеждането в оперативно действие на горещите точки става бавно, тъй като те трябва да се изградят от нулата, а също и поради липсата на достатъчна инфраструктура, персонал и координация. В момента само една „гореща точка“ може да се счита за напълно

¹⁴ Две в Италия и една в Гърция.

¹⁵ Тази подкрепа също така трябва да се запази, когато мандатът на отделните експерти приключи — съществува реална опасност постигнатият напредък да се загуби, ако експертите бъдат изтеглени, без да се назначат техни заместници.

функционираща, но скоро предстои да бъдат завършени и други¹⁶. След интензивен диалог с Комисията наскоро гръцкото правителство се ангажира с мобилизирането на въоръжените сили, които да помогнат „горещите точки“ да започнат да функционират пълноценно до заседанието на Европейския съвет през февруари. Това изисква завършване на строителството, предоставяне на основни услуги и разполагане на необходимия персонал. Капацитетът за приемане следва да се увеличи с оглед както на хуманитарните нужди, така и на по-доброто управление на входящите потоци, като финансирането от ЕС вече е осигурено, за да спомогне за постигане на целта от 50 000 места, договорена на срещата на лидерите на държавите от Западните Балкани. На всички етапи от процеса следва да се прилагат стандартизирани процедури, а пълното внедряване на устройства за пръстови отпечатъци за Евродак следва да бъде завършено. Не трябва да има никакви пропуски в подкрепата от ЕС: агенциите следва да присъстват на всички острови.

В **Италия** броят на пристигащите намаля поради зимата, но са необходими приготовления преди вероятното внезапно нарастване на техния брой, когато метеорологичните условия се подобрят¹⁷. Само две „горещи точки“¹⁸ функционират напълно. Реконструкцията и отварянето на още две „горещи точки“ вече са в ход. Бавният напредък по последните две „горещи точки“ е свързан с текущото използване на единия обект като център за преместване, както и с административни проблеми с пристанищните власти в другия обект; при необходимост следва да се обмисли използването на алтернативни места, ако това е единственият начин да се осигури достатъчен капацитет в следващите седмици. Необходими са допълнителни действия и за запълване на пропуските и подобряване на ефективността, като например по-добра медицинска помощ, допълнителна координация при свалянето на брега на мигрантите, спасени в морето, и пълна свързаност на базите данни за проверките за сигурност. Комисията има готовност да организира иновативен „екип за мобилна гореща точка“ (със служители от агенциите Frontex и EASO) в Източна Сицилия, за да се подпомогнат установяването на самоличността, снемането на пръстови отпечатъци и предоставянето на информация на мигрантите, които не могат да бъдат свалени на брега в определените пристанищни „горещи точки“, така че да се запълнят пропуските при вземането на пръстови отпечатъци и регистрирането на мигрантите извън „горещите точки“. Връзката с континенталната част на страната е от голямо значение, за да се гарантира, че мигрантите, определени за връщане или допълнителни процедури за предоставяне на убежище, остават в системата.

Съществен елемент на „горещите точки“ и за Италия, и за Гърция трябва да бъдат **засилените мерки за сигурност**. Установени са проблеми в съответствието на издадените документи, които изглеждат по-сериозни в точките на натиск като прехвърлянето от „горещите точки“ към континенталната част. В Гърция въвеждането на защитни елементи в документа, издаван при регистрацията, е от съществено значение за предотвратяване на размяната или подправянето на тези документи. Проверките в базите данни на Интерпол и европейските бази данни за сигурност и проверка на документи, по-специално Шенгенската информационна система, трябва да станат систематични, като на командированите служители на Frontex бъде предоставен достъп до европейските бази данни. Системните проверки в базите данни за сигурност са не само задължителни съгласно правото на ЕС, те са от още по-голямо значение предвид реалната заплаха от тероризъм. Проблемът с мигрантите, отказващи да им бъдат снети пръстови отпечатъци, е общ за Гърция и Италия. Необходимо е националното законодателство да бъде изменено приоритетно и да се вземат всички оперативни мерки, за да се гарантира снемането на пръстовите отпечатъци на всички мигранти, включително като крайна мярка чрез пропорционално използване на принуда, така че да се избегнат всички вторични движения на

¹⁶ Вж. приложение 2.

¹⁷ Вж. приложение 3.

¹⁸ Лампедуза (от октомври 2015 г.) и Поцало (от 19 януари 2016 г.)

мигранти с неустановена самоличност и без регистрация. Постигнат е напредък в тази посока, но са необходими повече и по-бързи действия, за да се гарантира изцяло 100-процентовото установяване на самоличността и регистриране на всички влизащи мигранти до заседанието на Европейския съвет през март. В същото време трябва да бъде осигурено по-енергичното разследване и наказателно преследване на престъпниците, използващи измамните с документи за самоличност и пътни документи за целите на контрабандата на мигранти.

От основно значение за подхода на „горещите точки“ е той да помага за определяне на това кой се нуждае от международна закрила и кой не чрез процес за установяване на самоличността и отсяване на молбите. ЕС и неговите агенции следва да имат готовност да предоставят цялата подкрепа, необходима за изпълнението на този процес. В това отношение връзките със системата за **връщане** са от особено значение. На 1 февруари Frontex стартира нова програма за подкрепа на действията за връщане, с по-специален акцент върху Гърция, Италия и България, в която се предвижда широкообхватна и гъвкава подкрепа. В миналото **Гърция** отбеляза известен успех в тази област, като неотдавна, през 2013 г., тя е имала показатели над средните за ЕС, с равнище на връщанията от 59 %. Сега е необходимо да се положат специални усилия за ускоряване на процедурите. Гърция трябва бързо да издава решения за връщане на мигрантите, влизащи незаконно на нейна територия, ако те не кандидатстват за убежище или се установи, че те не отговарят на условията за предоставяне на убежище. Тя следва да използва ускорени процедури, когато такива са на разположение, за връщане на мигрантите, и следва да гарантира, че всички мигранти са под контрола на властите по време на този процес. Това изисква също така действия за предотвратяване на укриването на незаконните мигранти преди да бъдат върнати, включително чрез задържане.

Италия също среща проблеми, свързани с ефективното обезпечаване на връщането. Тя постигна напредък по новата програма за подпомагане на доброволното връщане, която следва да започне да функционира скоро, работи по проблема с обратното приемане и успешно прилага ускорени процедури за издаване на решения за връщане и обратно приемане на незаконни мигранти в някои африкански държави. Въпреки това остава нерешен проблемът с незаконните мигранти, които успяват да се укрият преди приключването на процедурите. Спешно трябва да се намери решение на проблема с ограничения капацитет за задържане и ограничението от 90 дни за административно задържане с цел връщане. ЕС и неговите агенции ще продължат да подпомага италианските органи във връзка с тези въпроси.

Възстановяване на прехвърлянията към Гърция в рамките на дъблинската система

За да функционира общата европейска система за убежище, трябва да има реална възможност за връщане на кандидатите за убежище в първата държава на влизане в ЕС (т.нар. „прехвърляния в рамките на дъблинската система“), както се предвижда в общоприетите правила на ЕС. През октомври Комисията припомни, че от 2010—2011 г. нататък държавите членки не са могли да предприемат прехвърляния към Гърция в рамките на дъблинската система¹⁹. Системните недостатъци, посочени от Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз, бяха свързани с цялостния достъп до системата за предоставяне на убежище и осигуряването и качеството на капацитета за приемане. Отговорността за вземането на решение за възобновяване на прехвърлянията се носи изключително от органите на държавите членки, под контрола на техните съдилища и Съда на ЕС. Макар оттогава да беше постигнат напредък, все още има пропуски в областта на капацитета и условията за приемане, достъпа до процедурата за предоставяне на убежище, жалбите и правната помощ. Във връзка с

¹⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета — „Управление на кризата с бежанците: актуално състояние във връзка с изпълнението на приоритетните действия в рамките на Европейската програма за миграцията“, COM(2015) 510 final от 14 октомври 2015 г.

това днес Комисията прие препоръка, в която се посочват конкретните мерки, необходими за връщането на Гърция към дъблинската система²⁰. Въз основа на доклади от страна на Гърция относно напредъка ѝ във връзка с изпълнението на препоръчаните действия, както и други източници, като например доклади на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно изпълнението на съдебни решения и на ВКБООН, ще стане ясно дали условията са такива, че да позволяват на държавите членки да възобновят индивидуалните прехвърляния към Гърция съгласно Регламента от Дъблин, като се има предвид, че броят на прехвърлянията и категориите лица, които ще бъдат прехвърлени, ще трябва да отговарят на конкретно постигнатия напредък.

Ключови следващи стъпки:

- с пълната подкрепа на ЕС **Гърция и Италия** трябва да изградят напълно функциониращи „горещи точки“ на всички определени за тази цел места, като това трябва да се случи възможно най-скоро;
- **другите държави членки** трябва незабавно да предоставят останалите експерти, поискани от Frontex и EASO;
- **Гърция и Италия** трябва да засилят усилията си за възстановяване на ефективните връщания и за предотвратяване на укриването на незаконните мигранти преди да бъдат върнати;
- **Гърция** следва да предприеме стъпките, предвидени в днешната препоръка на Комисията, за да възобнови функционирането на дъблинската система за прехвърляния, в която всеки случай се разглежда поотделно, въз основа на постигнатия напредък.

III.2 Изпълнение на действията за преместване

Двете правно обвързващи решения относно **преместването**, приети от Съвета, са признание за необходимостта от предоставяне на спешна помощ на Гърция и Италия в извънредна ситуация. Преместването е основен инструмент за намаляване на напрежението в държавите членки, изложени на най-голям натиск, и за възстановяване на реда при управлението на миграцията. То изисква обаче ефективното сътрудничество между държавите, от които се преместват мигрантите, и държавите членки, които ги приемат. На първо място е ясно, че е от изключително значение ангажиментът на Гърция и Италия да извършват правилна и задълбочена регистрация и проверка. Двете държави членки са в процес на въвеждане на системи за установяване на самоличността, насочване, регистриране и прехвърляне на кандидатите за преместване, както и за извършване на медицински прегледи и проверка за сигурност преди заминаването.

Търсещите убежище лица следва да разберат, че преместването осигурява по-голяма сигурност, отколкото укриването от местната система за предоставяне на убежище, както и че ще бъдат възпрепятствани да пътуват незаконно до държавата членка, която са избрали. В случая на Гърция това изисква **по-добър контрол (с подкрепата и съдействието на ЕС) на границата между Гърция и бившата югославска република Македония**, за да се гарантира по-конкретно регистрацията на лицата, които са влезли незаконно на територията на ЕС, както и за да се установява бързо и ефективно самоличността на онези, които нямат право да останат в Европейския съюз, и те да бъдат връщани. Също така е от решаващо значение вторичните

²⁰ Препоръка на Комисията към Гърция относно предприемането на спешни мерки с цел възобновяване на прехвърлянията съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013, С(2016) 871 от 10 февруари 2016 г.

движения към други държави членки да бъдат санкционирани и лицата да се изпращат обратно в държавата членка на преместване.

Най-важният фактор обаче остава политическата воля на държавите членки преместването да започне да функционира²¹. Макар че броят на идентифицираните отговарящи на условията кандидати се увеличава, държавите членки до този момент са предложили официално едва 2 000 места и само дванадесет държави членки са приели преместени лица. Към 8 февруари едва 218 лица са преместени от Гърция и 279 от Италия²². Пет държави членки все още не са предоставили никакви места за преместване²³. Бавният темп на преместване е следствие от редица фактори, включително липсата на специализирани звена за контакт (за извършване на здравни прегледи и проверки за сигурност, които са единствените основания, позволяващи на дадена държава членка на преместване да откаже да приеме кандидат за преместване) и недостатъчния капацитет за приемане на пристигащи лица в приемащата държава членка. Трябва да се сложи край на закъсненията и ограничителните предпочитания при обявяването и попълването на наличните места от държавите членки на преместване.

Ето защо Комисията изпрати днес писмо до всички държави членки, за да им припомни техните задължения по силата на двете решения и да **призове за ускоряване на темпа на изпълнение за постигане на ясната цел за предоставяне на спешна помощ**. Със засилването на граничния контрол по маршрута през Западните Балкани натискът, който тези решения целяха да облекчат, вероятно ще се увеличи, поради което необходимостта от солидарност е още по-наложителна.

Ключови следващи стъпки:

- **държавите членки** следва да изпълнят своите ангажименти, като ускорят изпълнението на решенията относно преместването;
- **държавите членки и агенциите на ЕС (Frontex, EASO)** следва да окажат съдействие на **Гърция** за по-добър контрол на границата между Гърция и бившата югославска република Македония, за да се гарантира по-конкретно регистрацията на лицата, които са влезли незаконно на територията на ЕС, както и за да се установява бързо и ефективно самоличността на онези, които нямат право да останат в Европейския съюз, и те да бъдат връщани.

III.3 Сигурни граници

Управлението на външната граница на ЕС е свързано с отговорности. Когато дадено лице премине границата незаконно, следва да му се даде възможността да кандидатства за международна закрила: ако го направи, държавата членка на първото влизане трябва да му осигури достъп до националните процедури за предоставяне на убежище, както се изисква съгласно международното и европейското право. Ако лицето не кандидатства за убежище, държавата членка на първото влизане може и следва да откаже влизане. Тази отговорност на

²¹ По време на организиран от Комисията през септември Форум по въпросите на преместването и презаселването, в който участваха държавите членки, бяха договорени различните стъпки за практическото осъществяване на преместването.

²² Освен това остават 8000 места от 40 000 по първата схема за преместване, които да бъдат определени за конкретна държава членка.

²³ Данни към 8 февруари 2016 г. Вж. приложение 4 за всички подробности.

граничния контрол е огледалният образ на задълженията на мигрантите на границата и е в основата на принципа „**няма права без регистрация**“. Всеки гражданин на трета държава трябва да отговаря на условията за влизане, определени в Кодекса на шенгенските граници, включително да има валиден пътен документ²⁴. Държавите членки трябва да вземат подходящи мерки, за да гарантират, че лицата, които са получили достъп до тяхната територия на основание, че търсят убежище, не могат да се укрият, докато не бъде направена оценка и не се вземе решение по молбата за убежище. Следва да е ясно, че желанието за транзитно преминаване през държава членка с цел кандидатстване за убежище в друга държава членка не е приемливо основание за разрешаване на влизане. Правото на достъп до справедливи процедури за предоставяне на убежище, което е признато съгласно международното право за бежанците и спазвано от държавите — членки на ЕС, както и от държавите от Западните Балкани, не може да се използва като претекст в опит за избиране на държавата, в която търсещото убежище лице ще подаде молба за убежище.

Това обаче е една от тенденциите, които характеризират граничния контрол по маршрута през **Западните Балкани** през последните месеци. Под силния миграционен натиск няколко държави, включително държави членки, се държаха само като държави на транзитно преминаване, изградиха малък и много краткосрочен капацитет за приемане и в някои случаи транспортираха мигрантите от едната граница до другата. Сътрудничеството между държавите по маршрута през Западните Балкани все още не е достатъчно. Редовно има случаи на едностранни решения от дадена държава, които пораждат проблемни последици по границите на предхождащите я по веригата държави. Резултатът е де факто политика на отказ на влизане на лица въз основа на тяхната националност или на държавата, в която възнамеряват да бъде регистрирана молбата им за убежище. Тези политики не представляват структурно решение на предизвикателството, пред което е изправен Европейският съюз. Поради тази причина Комисията набляга върху значението на регистрацията на мигрантите, устойчивостта на границите и повишаването на капацитета за приемане.

Първата стъпка към нормализиране на ситуацията е да се приеме необходимостта от координиране на тези мерки, за да се избегне прехвърлянето на отговорност и напрежението между съседните държави, както и за да се възпрепятства блокирането на голям брой мигранти по маршрута. Това следва да включва ранно предупреждение, както и прозрачност. Сега обаче следващата стъпка трябва да бъде **възстановяването на реда в системата, като ще се допуска влизането само на лицата, които кандидатстват за убежище в рамките на националната система за предоставяне на убежище на държавата членка, която е отговорна съгласно дъблинските правила**. Знаейки, че бежанците и мигрантите вече са преминали през една държава членка, държавите членки очевидно губят желанието си да изпълняват тези отговорности, но целта трябва да бъде възстановяването на тази норма.

Последната тенденция в държавите по маршрута през Западните Балкани обаче е ясна и тя е постепенно да се затяга контролът по границите, което би могло да доведе до тяхното затваряне, ако потокът от мигранти не бъде намален. Поради това е необходимо да се ускори изпълнението на ангажиментите, поети на срещата на лидерите на държавите от Западните Балкани, и да се гарантира, че взетите от държавите решения са напълно координирани и, когато е уместно, са съобразени с правото на Съюза.

²⁴ Това се отнася както за външната граница, така и за вътрешните граници, където граничният контрол е въведен отново. Дадена държава членка може да разреши влизането дори и ако условията за влизане не са изпълнени, въз основа на хуманитарни причини, като информира останалите държави членки за това.

В този контекст от **Гърция** се очаква да упражнява пълен контрол над границата си с бившата югославска република Македония със засилената подкрепа на Frontex. След искане от страна на Гърция действията в тази посока вече започнаха чрез работата на ограничен брой служители на Frontex. Сега тази работа следва да бъде интензифицирана и да се използва целият ѝ потенциал, най-вече като се разшири наборът от задачи, които командированите служители могат да изпълняват. Въпреки че не е възможно провеждането на съвместна операция на Frontex директно на територията на бившата югославска република Македония, понастоящем се подготвят алтернативни средства за помощ от Frontex. Всички допълнителни действия, предприети от северната страна на тази граница, следва да се извършват в рамка, определена от ЕС.

Способността на Съюза да поддържа пространство без вътрешен граничен контрол зависи от сигурността на външните граници. Шенгенската система е достатъчно гъвкава, за да се даде възможност на държавите членки да реагират на променящите се обстоятелства. Разпоредбите предвиждат да се реагира на конкретни ситуации чрез **временното повторно въвеждане на граничния контрол** на всички вътрешни граници на дадена държава членка или на определени части от тях въз основа на сериозна заплаха за вътрешната сигурност или обществения ред. В резултат на постоянно нарастващия брой на пристигащите мигранти и бежанци държавите членки предприеха извънредни крайни мерки, като изграждането на огради и временното повторно въвеждане на контрола по вътрешните граници²⁵. В Кодекса на шенгенските граници са посочени сроковете за повторно въвеждане на граничен контрол в съответствие с неговия извънреден характер, като удължаването е възможно само при строго определени условия. Контролът следва да бъде премахнат след общо осем месеца, освен ако Съветът не препоръча удължаване на граничния контрол поради наличието на сериозни недостатъци във връзка с контрола на външните граници, установени в доклад за оценка по Шенген, които не са били отстранени, и ако цялостното функциониране на Шенгенското пространство е изложено на риск и е налице сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност.

Като част от рутинната оценка на управлението на външните граници през ноември 2015 г. беше извършена внезапна проверка за оценка по Шенген на външните граници на **Гърция**. Два екипа, включващи експерти на държавите членки и Комисията, направиха оценка на гръцката морска граница (два острова в Егейско море) и на сухопътната граница с Турция. След като гръцките органи имаха възможност да коментират фактите в доклада, държавите членки в Комитета за оценка по Шенген дадоха положително становище за него. На 2 февруари Комисията стигна до заключението, че установените пропуски представляват сериозни недостатъци. Понастоящем в Съвета се обсъждат препоръки за отстраняването на тези сериозни недостатъци. Комисията е готова да предприеме необходимите мерки, след като Съветът вземе решение по този въпрос.

Разходи за повторното въвеждане на контрола по вътрешните граници

За да може на следващ етап да се премахне контролът по всички вътрешни граници, от съществено значение е Шенгенската система да бъде стабилизирана чрез използването на нейните защитни механизми. Ако това не бъде направено, има опасност не само хората да бъдат лишени от огромните предимства на свободното движение през границите, но и гражданите и предприятията да понесат големи икономически разходи, което ще подкопае

²⁵ Унгария и Словения вече сложиха край на повторното въвеждане на граничния контрол на вътрешните си граници. Франция и Малта също въведоха контрол на вътрешните граници по причини, които не са свързани с миграционната криза.

единния пазар²⁶. Ако граничният контрол бъде въведен по-системно и дългосрочно, преките разходи за пограничните работници, пътните превозвачи на товари и публичната администрация в ЕС в частност могат да бъдат наистина значителни. Обемът на свободния обмен на стоки в рамките на ЕС в момента надхвърля 1 700 млн. тона и е на стойност над 2 800 млрд. евро. Оценките сочат, че системното и дългосрочно повторно въвеждане на контрола по вътрешните граници може да струва между 5 млрд. евро и 18 млрд. евро, ако се отчитат само преките разходи²⁷. Ще бъде засегнат не само транспортният сектор, но също и обемите и разходите за търговията със стоки и ефективността на европейския логистичен сектор, като е вероятно да има увеличение на цените. Това ще доведе и до нови ограничения на пазара на труда — 1 % от заетите граждани, живеещи в държавите от Шенгенското пространство, работят в друга държава и ще бъдат засегнати от възстановяването на контрола²⁸.

Ако граничният контрол е свързан с фрагментиране на общата визова политика на ЕС, симулациите сочат голямо потенциално въздействие върху туристическия сектор (между 10 и 20 млрд. евро или 0,07 %—0,14 % от БВП на ЕС). Ако започне процес, който излага на риск задълбочеността на икономическата интеграция, включително правилното функциониране на Икономическия и паричен съюз, средносрочните непреки разходи могат да бъдат драстично по-високи в сравнение с преките оценки, тъй като въздействието върху вътреобщностната търговия, инвестиции и мобилност ще бъде без прецедент.

Устойчиво решение за външните граници

През декември 2015 г. Комисията прие „пакет за границите“, предназначен да спомогне за по-доброто управление на миграцията и справяне със заплахите за сигурността в ЕС, като същевременно се гарантира принципът на свободното движение в Шенгенското пространство. В основата на този пакет е предложението на Комисията от 15 декември 2015 г. относно **европейската гранична и брегова охрана**²⁹. С предложението трябва да се установи обща система, с която ще се повиши значително ефективността на контрола по външните граници, ще се идентифицират по-бързо пропуските и ще се определят ясни оперативни мерки за отстраняването им³⁰. Възможно най-скоро Frontex следва да стане Европейска агенция за гранична и брегова охрана с нови задачи и отговорности, както и със собствени ресурси, които да ѝ позволяват да се намесва оперативно по външните граници, когато се изискват спешни действия. Освен от удвояването на броя на служителите на Frontex Агенцията ще може да се възползва от резерв за бързо разполагане, съставен от най-малко 1 500 национални експерти, който може да бъде разположен в рамките на три дни. Това ще реши проблема, пред който в

²⁶ По данни на France Stratégie трайното възстановяване на контрола по вътрешните граници може да доведе до спад на търговията между държавите от Шенгенското пространство с поне 10 %.

²⁷ Най-вероятният сценарий би означавал допълнителни разходи в размер на 7,1 млрд. евро, като само пътните превозвачи ще понесат допълнителни 3,4 млрд. евро на година (ако средното забавяне на границата е един час) и над 6,7 млрд. евро на година (ако средното забавяне е два часа), което ще засегне най-малко 57 милиона международни операции за автомобилен превоз. По отношение на пътниците най-силно ще бъде засегнат сухопътният транспорт поради удължаването на времето за пътуване, закъсненията и задръстванията (2,6 млрд. евро годишно), а допълнителните процедури за документен контрол ще струват на бюджетите на държавите членки около 1,1 млрд. евро годишно.

²⁸ Делът на пътуващите през граница е особено висок в Словакия (5,7 %), Естония (3,5 %), Унгария (2,4 %) и Белгия (2,3 %).

²⁹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2007/2004, Регламент (ЕО) № 863/2007 и Решение 2005/267/ЕО на Съвета, COM(2015) 671 final от 15 декември 2015 г.

³⁰ Предложението също така ще бъде допълнено от предложение за интелигентни граници, за да се подобрят ефективността и сигурността на външните граници на ЕС чрез използването на технологии в подкрепа на управлението на Шенгенското пространство.

момента е изправена Frontex, породен от факта, че държавите членки не се отзоваха на призивите за изпращане на национални гранични експерти. Предложението е отговор на спешна нужда, а границите на ЕС ще продължат да бъдат уязвими, докато то не бъде приведено в действие. В заключенията на Европейския съвет от декември 2015 г. се призовава Съветът да определи своята позиция до юни. **Комисията подкрепя призивите на лидерите, които искат да се ускори създаването на новата европейска гранична и брегова охрана и тя да заработи през лятото.**

Комисията също така направи предложение за целенасочено изменение на Кодекса на шенгенските граници с цел да се предвидят задължителни **системни проверки** на граждани на ЕС в съответните бази данни на външните граници³¹. Това би било важен принос за сигурността, по-специално с оглед на чуждестранните бойци терористи. Системните проверки на граждани на трети държави в съответните бази данни ще продължават да бъдат задължителни при влизане и излизане.

Ключови следващи стъпки:

- **Европейският парламент и Съветът** следва да се споразумеят **най-късно до юни, ако не и по-рано**, за създаването на европейската гранична и брегова охрана, така че тя да заработи през лятото;
- всички **държави от Западните Балкани** следва да преминат от ранно предупреждение за промените в граничните правила и процедури към възстановяване на пълното прилагане на правото на ЕС и на международното право;
- **Гърция** следва бързо да отстрани сериозните недостатъци, установени чрез шенгенските защитни процедури, включително като възстанови пълния контрол над границата си с бившата югославска република Македония;
- всяка **допълнителна помощ** за бившата югославска република Македония следва да бъде предоставяна в рамка, определена от ЕС.

III.4 Подкрепа за основните нужди на мигрантите и бежанците

Хуманитарният императив и основните права са водещи принципи в подхода на ЕС към бежанците и мигрантите. Това са главните фактори за много от текущите специфични действия: издирване и спасяване в Средиземно море и Егейско море, работа със страните, изправени пред голям наплив на бежанци, за постигане на подобрене по проблеми като капацитета за приемане, както и мерки за съдействие на държавите членки, за да помагат на хората в нужда и да подкрепят тяхното интегриране.

Има два ключови аспекта, които трябва да се спазват по отношение на начина, по който ЕС и неговите държави членки третират мигрантите и бежанците. Първият се отнася до достъпа до системата за предоставяне на убежище и възможността да се поиска международна закрила — това трябва да става бързо, ефективно и да има възможност всеки отделен случай да се разглежда по същество, включително чрез подходящи процедури за обжалване. Правото на

³¹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни на външните граници, COM(2015) 670 final от 15 декември 2015 г.

забрана за връщане³² трябва винаги да бъде защитено. Вторият аспект се отнася до условията, при които всички мигранти и бежанци следва да се третират. Основните стандарти трябва да зачитат правата на човека и достойнството на всички.

Европейската програма за миграцията постави особен акцент върху необходимостта от закрила на **децата** и от последващи действия във връзка с Плана за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010—2014 г.)³³. Тази работа вече тече с цел да се предприеме цялостен подход за закрила на децата по цялата верига на миграцията. В процеса на преместване също е предвидено и отдаването на приоритет на уязвимите групи, и по-специално на непридружените непълнолетни лица. Планира се закрилата и защитата на децата да бъдат напълно интегрирани в „горещите точки“. Актуална информация за краткосрочната и текущата дейност се съдържа в приложение 6.

Налице са също така и сериозни доказателства, че миграционната криза е използвана от престъпни мрежи, занимаващи се с **трафик на хора**, които се насочват към най-уязвимите, по-специално жените и децата. Проучванията показват, че местата за приемане в някои държави членки са станали обект на целенасочени атаки, като в някои случаи до 60 % от непридружените деца са изчезнали, със сериозен риск да станат жертва на мрежите за трафик на хора. Европол посочва, че има силна взаимовръзка между лицата, занимаващи се с прехвърляне на бежанци през границите, и бандите, отвлечащи хора за експлоатация в търговията със секс или за принудителен труд. Ето защо е от съществено значение още от първия етап в „горещите точки“ действителните или потенциалните жертви на трафика на хора да бъдат идентифицирани и да бъдат информирани за техните права, както и да се осъществи необходимото сътрудничество с полицейските и съдебните органи, за да се гарантира идентифицирането и наказателното преследване на трафикантите.

Със засилването на граничния контрол, което е настоящата тенденция по маршрута през Западните Балкани, ЕС трябва да бъде готов да увеличи хуманитарната помощ по целия маршрут в кратки срокове. Това изисква ЕС да засили своя външен капацитет за предоставяне на хуманитарна помощ и да изгради вътрешен капацитет за подпомагане на държавите, които трябва да се справят с голям брой бежанци и мигранти.

Ключови следващи стъпки:

- Държавите членки следва да обърнат особено внимание на нуждите на **непридружените непълнолетни лица** при прилагането на подхода на „горещите точки“ и осъществяването на преместването;
- Увеличаване на капацитета на ЕС за предоставяне на хуманитарна помощ в трети държави и изграждане на **капацитет за предоставяне на хуманитарна помощ в рамките на ЕС**, с цел подпомагане на държавите, които трябва да се справят с голям брой бежанци и мигранти;
- Комисията целенасочено ще финансира засилването на действията за закрила на **децата** мигранти, включително програми за образование и закрила на децата в ЕС и извън него.

³² Този принцип, залегнал в правото на ЕС и в международното право, забранява експулсирането или връщането на бежанец до границата на територии, където животът или свободата му ще бъдат изложени на заплаха заради неговата раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически възгледи.

³³ План за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010—2014 г.), COM(2010) 213 окончателен от 6 май 2010 г.

III.5 *Ефективно функциониране на връщането и обратното приемане*

Системното и бързо **връщане на незаконни мигранти** представлява неразделна част от успешното управление на миграцията, както и мощен възпиращ фактор пред по-нататъшната незаконна миграция. ЕС изцяло се ангажира да защитава тези лица, които бягат от насилие и конфликти. Но мигрантите, които не се нуждаят от закрила, трябва да бъдат ефективно върнати в държавата им на произход или в държавите на транзитно преминаване при пълно зачитане на правата на човека и достойнството. Освен това ефективната система за връщане е от решаващо значение, за да могат ресурсите да бъдат съсредоточени върху приемането на лицата, които се нуждаят от закрила. Това изисква действия както в рамките на ЕС, така и съвместно с трети държави. Националните системи за връщане обаче са изправени пред много практически проблеми: липса на пътни документи, липса на капацитет за задържане в държавите членки, дълги и неефективни национални процедури, които само могат да улесняват укриването, и държави на произход, които възпрепятстват обратното приемане. Процентът на осъществени ефективни връщания понастоящем е нисък, като достига 16 % в някои случаи за африканските държави, а средното за ЕС ниво е 40 %, което само по себе си е твърде ниско.

Подобряване на системата за връщане

Предвид увеличаващия се брой на мигрантите, наблюдаван през 2015 г. и очакван през 2016 г., капацитетът на ЕС за връщане трябва да се засили и подобри. Ефективната система за връщане е от решаващо значение за устойчивостта на европейските миграционни политики: ако Европа желае да приема хората, които се нуждаят от закрила, тя трябва незабавно да връща всички онези, които нямат законно право да останат. Към днешна дата държавите не са успели в пълна степен да въведат национални системи, способни да посрещнат това предизвикателство, като в резултат на това беше подкопана надеждността на колективната система на ЕС за връщане. В плана за действие на Комисията относно връщането³⁴ се предлага път за постигане на силна национална и европейска система за връщане.

Това изисква действия както в рамките на ЕС, така и съвместно с трети държави. В рамките на ЕС държавите членки трябва да прилагат изцяло и правилно Директивата относно връщането и да работят с Комисията за идентифициране и преодоляване на юридическите и практическите пречки пред ефективните връщания – от издаването на решения за връщане до гарантирането, че подлежащите на връщане лица не заобикалят процеса, като в същото време се защитават основните права на човека и нуждите от закрила на всички. През декември Комисията направи предложение за **нов европейски пътен документ за връщането**³⁵. Доброволното връщане остава предпочитаният вариант — като едновременно е по-достоеен и по-ефективен от гледна точка на разходите — и се подкрепя чрез бюджета на ЕС, както и чрез съвместни програми и обмен на най-добри практики. Мигрантите обаче често се съгласяват с доброволното връщане само ако има сериозна и реална перспектива за принудително връщане. Поради това държавите членки трябва да гарантират, че тази перспектива е реална.

Подходът на Комисията беше подкрепен с практическо и финансово подпомагане. Комисията в момента разработва **интегрирана системата за управление на връщането**, обединявайки всички мрежи на държавите членки и на ЕС, които отговарят за връщането и повторната

³⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета: План за действие на ЕС относно връщането, COM(2015) 453 final от 9 септември 2015 г.

³⁵ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейски пътен документ за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, COM(2015) 668 final от 15 декември 2015 г.

интеграция. Frontex координира 66 съвместни полета за връщане и общо 3565 мигранти бяха върнати в тези съвместни операции през 2015 г.³⁶ Бюджетът на Frontex за връщане беше увеличен значително за 2016 г. — съвместните операции за връщане ще бъдат подкрепени с бюджет от 65 млн. EUR, за разлика от досегашните около 10 млн. EUR. Резултатът ще се види през следващите седмици в конкретни операции за подпомагане на връщането на незаконни мигранти от Гърция и Италия.

Сътрудничество с трети държави за връщане и обратно приемане

Връщането на незаконни мигранти, които не се нуждаят от международна закрила, е основен компонент на миграционната политика на ЕС. Третите държави имат задължения за обратно приемане на своите граждани. Но постоянните трудности в този процес, както и тенденциите по отношение на незаконната миграция през 2015 г., направиха връщането и обратното приемане един от най-важните приоритети в отношенията на ЕС с трети държави на произход и/или транзит³⁷. Комисията и държавите членки съвместно обмислят стимули, както положителни, така и отрицателни, които могат да се използват, за да се гарантира ефективното прилагане на съществуващите споразумения за обратно приемане и за сключването на нови споразумения. Това съответства с искането на Европейския съвет от октомври 2015 г. да бъдат определени **широкообхватни и индивидуализирани пакети**, за да се изтъкне пред партньорите значението на сътрудничеството в областта на обратното приемане за отношенията като цяло. Тези пакети от стимули и средства за оказване на въздействие, включващи търговски преференции, следва да се прилагат съгласувано от ЕС и неговите държави членки. Те бяха изготвени с оглед да се докладва на Европейския съвет през март относно първите резултати.

Отделя се специално внимание за подобряване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане с конкретни партньори. Поставя се акцент върху трети държави с нисък коефициент на връщания и в които преговорите за сключването на споразумение за обратно приемане не напредват, като **Алжир** или **Мароко**, или в които вече сключеното споразумение за обратно приемане не се прилага правилно, като **Пакистан**. В случая с Пакистан, въпреки контактите на високо равнище и положените усилия от страна на ЕС през 2015 г., изпълнението на съществуващото споразумение за обратно приемане се сблъска с последователни пречки. Освен това се отделя специално внимание на държавите, от които значително се увеличиха незаконните влизания, като **Афганистан** и **Бангладеш**: повече от 200 000 афганистанци влязоха в ЕС през Гърция през 2015 г., докато броят на незаконно влезлите бангладешци се утрои от 2014 до 2015 г.

В Африка, като следва плана за действие „Валета“, Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите от **Африка на юг от Сахара**, за да се даде възможност на тези държави на произход да изпълнят правното задължение съгласно Споразумението от Котону за обратно приемане на своите граждани. Процентът на ефективни връщания понастоящем е нисък, като достига 16 % в някои случаи, значително под средното за ЕС ниво от 40 %, което само по себе си е твърде ниско. Стъпките за подобряване на това положение са насочени към определяне на практически начини, за да им се помогне да изпълнят своите ангажименти за обратно приемане.

³⁶ Това не включва националните операции за връщане, които не се извършват с помощта на Frontex.

³⁷ В това отношение ще бъде посветено специално внимание на основните държави на произход и на транзит на незаконната миграция към ЕС, като Афганистан, Алжир, Бангладеш, Етиопия, Гана, Кот д'Ивоар, Мали, Мароко, Нигер, Нигерия, Пакистан, Сенегал, Сомалия, Судан и Тунис.

Директивата за процедурите за убежище дава на държавите членки възможността да не разгледат по същество молба за убежище в случай на достатъчна връзка със „сигурна трета страна“, в която кандидатът може вместо това да потърси закрила. Когато са изпълнени условията, тази разпоредба позволява на държавите членки да прекратят процедурата за предоставяне на убежище и да върнат кандидата за предоставяне на убежище във въпросната сигурна трета страна. На този етап обаче не всички държави членки предвиждат прилагането на такава възможност в националното си законодателство или правят това при известни ограничителни условия³⁸. **Поради това всички държави членки се насърчават да включат в националното си законодателство понятието „сигурни трети страна“ и да го прилагат, когато са изпълнени съответните условия.**

В този контекст Комисията подчертава, че понятието за сигурна трета страна съгласно определението в Директивата за процедурите за убежище³⁹ изисква да съществува възможност да се ползва закрила в съответствие с Женевската конвенция, но не изисква сигурната трета страна да е ратифицирала тази конвенция без никакви географски ограничения. Освен това, що се отнася до въпроса дали съществува връзка с въпросната трета държава и дали поради това е разумно кандидатът да бъде изпратен в тази държава, може да се вземе под внимание също така дали кандидатът е преминал транзитно през въпросната сигурна трета страна и дали третата страна е географски близо до държавата на произход на кандидата.

Ключови следващи стъпки:

- В сътрудничество с Комисията държавите членки следва бързо да разрешат **административните пречки и затруднения**, за да се ускорят процедурите по връщане и те да станат по-ефективни;
- С пълното участие на държавите членки, въз основа на собствените им двустранни отношения, следва да се засили ангажиментът с приоритетните държави за въвеждането на **пакети със стимули и средства за оказване на въздействие с цел подобряване на процента на обратно приетите лица**;
- Всички държави членки следва да предвидят в националното си законодателство понятието „сигурни трети страни“ и да го прилагат, когато са изпълнени съответните условия.

III.6 Изпълнение на Съвместния план за действие между ЕС и Турция

Изпълнението на **Съвместния план за действие между ЕС и Турция** ще бъде от ключово значение за спирането на притока на незаконни мигранти през следващите седмици и месеци, като се има предвид, че броят на незаконно пристигналите остана изключително висок през зимата, въпреки метеорологичните условия. Веднага след началото на Съвместния план за действие Турция предприе важни стъпки за неговото изпълнение. Мерките за отваряне на турския пазар на труда за граждани на Сирия, ползващи се от временна закрила, следва значително да улеснят бежанците при намирането на законна работа. Други настоящи мерки са предназначени да премахнат пречките пред сътрудничеството с ЕС в борбата с трафика на

³⁸ На 5 февруари 2016 г. по време на пресконференция гръцкият министър на вътрешните работи г-н Курумплис заяви, че Гърция счита Турция за „трета страна на безопасно преминаване“.

³⁹ Член 38, параграф 1, буква д) от Директива 2013/32/ЕС.

мигранти и незаконната миграция, както и за предоставяне на информация, предназначена да откаже бежанците да се впуснат в опасното пътуване към Европа. Въпреки че Турция е съобщила за увеличаване на задържанятия на незаконни мигранти и контрабандисти, което е довело до ареста на 3700 контрабандисти през 2015 г., сътрудничеството в областта на правоприлагането и съдебното сътрудничество трябва да бъдат засилени.

Осъществени са интензивни контакти с турските органи, за да се гарантира, че конкретните мерки по **Механизма за Турция в полза на бежанците** в размер на 3 млрд. евро, ще започнат да се изпълняват възможно най-скоро. В сътрудничество с турските органи в края на 2015 г. Комисията започна оценка на нуждите на сирийските граждани, ползващи се от временна закрила в Турция. Първият преглед на оценката на нуждите се очаква до средата на февруари, за да се определят проекти, които да бъдат финансирани по линия на механизма. Приоритетните области са хуманитарната помощ за бежанците, социално-икономическата подкрепа, интеграцията на пазара на труда, здравеопазването и социалното включване, общинската инфраструктура и управлението на бежанските потоци⁴⁰.

Друга важна стъпка ще бъде постигането на напредък в областта на **обратното приемане**. От съществено значение ще бъде ефективното изпълнение на споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция⁴¹ както по отношение на обратното приемане на собствени граждани от Турция, така и, от 1 юни 2016 г.⁴², по отношение на обратното приемане на граждани на други държави, които са преминали транзитно през Турция по пътя си към ЕС. Успоредно с това са положени интензивни усилия, за да се направи по-ефективно **двустранното споразумение за обратно приемане между Турция и Гърция** относно гражданите на други държави, но досега не е постигнато изпълнение. Комисията в момента проучва каква допълнителна подкрепа може да бъде предоставена и е готова да работи в тясно сътрудничество както с гръцките, така и с турските органи, за да се увеличат връщанията в Турция съгласно съществуващото двустранно споразумение в очакване на пълното влизане в сила на споразумението между ЕС и Турция.

Ключови следващи стъпки:

- Комисията и държавите членки следва спешно да предприемат първите действия в рамките на **Механизма за Турция в полза на бежанците**;
- Действията от страна на Турция и ЕС трябва да доведат до постигането на реални и бързи **резултати по отношение на спирането на притока от незаконни мигранти** и до ефективни връщания на незаконни мигранти.

III.7 Подкрепа на бежанците извън ЕС

Положението на сирийците е отчайващо, като 13,5 милиона сирийци се нуждаят от хуманитарна помощ — шест милиона от които са деца. През 2016 г. Комисията ще запази високото равнище на хуманитарна помощ, предоставено през 2015 г., за да се удовлетворят най-спешните нужди на бежанците в региона, засегнат от **кризата в Сирия**. В Сирия, въпреки задълбочаването на конфликта и влошаването на хуманитарното положение с нови вълни на разселване, ЕС ще гарантира, че на нуждаещите се лица се предоставя помощ като храна, вода,

⁴⁰ Списъкът на приоритетните области е включен в допълнението към приложение 1.

⁴¹ Това е важен елемент в пътната карта за либерализирането на визовия режим за Турция.

⁴² В съответствие със Съвместния план за действие Комисията представи мерки за придвижване напред на датата на прилагане на тази разпоредба от 1 октомври 2017 г. на 1 юни 2016 г.

подслон и образование, със специален акцент върху най-уязвимите лица. Доверителният фонд за Сирия ще отдели 350 млн. евро за спешно необходимата помощ за 1,5 милиона бежанци и за общностите, които приемат прекомерно голям брой бежанци, в Ливан, Турция, Йордания и Ирак, за да се подпомогнат основните нужди като образование, здравеопазване и хигиена. Сега Комисията ще изпълни бързо поетите ангажименти и ще проучи всички варианти на политиката за последващи действия. Например, Комисията понастоящем разработва новаторски начини за използване на търговските преференции за подпомагане на бежанците в Йордания. Държавите членки трябва също така бързо да изпълнят своите поети ангажименти, за да помогнат за постигането на реален напредък по места.

Международната общност трябва да продължи да полага все по-големи колективни усилия за подпомагане на сирийските бежанци. ЕС трябва да използва възможността, представена от редица международни форуми, за да подчертае необходимостта от **глобални усилия**. Това е призив за внимателна подготовка на срещата на високо равнище за „Споделянето на отговорност в световен мащаб чрез пътищата за приемане на сирийски бежанци“, организирана от ВКБООН в Женева на 30 март, срещата на върха по хуманитарните въпроси, свикана от ООН в Истанбул през май 2016 г., и срещата на върха за справянето с голямото движение на бежанци и мигранти, която следва да се проведе на Общото събрание на ООН през септември 2016 г. Те ще предоставят още възможности за ЕС и международната общност да покажат дългосрочна подкрепа за Сирия и съседните държави.

Преодоляване на първопричините за разселването в други региони

ЕС подкрепя бежанците и приемащите държави и в други части на света, които се сблъскват със ситуация на насилствено разселване. В средата на 2015 г. в Африка на юг от Сахара е имало 4,1 милиона бежанци и до 11,4 милиона вътрешно разселени лица. Судан и Етиопия са приели повече от 1 милион бежанци от съседните държави, в допълнение към почти 3,5 милиона вътрешно разселени лица. Допълнителен натиск възниква вследствие на бързо нарастващия брой на младежите в Африка⁴³.

Това изисква по-решителен и устойчив ангажимент на Съюза и други глобални участници към съответните държави. Бързо финансиране може да се осигури по-специално по линия на **Извънредния доверителен фонд за Африка**. С цел да бъдат подпомогнати държавите, обхванати от Доверителния фонд, да приемат бежанци от региона, трябва да се стартират проекти, които да предлагат на бежанците достъп до образование, социални грижи и до пазара на труда, както и да ги подкрепят в управлението на техните граници.

Предоставяне на законни пътища

Друг начин да се помогне организирано на бежанците е чрез **презаселване или хуманитарни схеми за приемане**. Те дават възможност за осигуряването на законен път за предоставяне на закрила на нуждаещите се, без да е необходимо да се прибягва до опасните пътувания, които станаха причина за толкова много човешки трагедии. Презаселването е глобален подход и партньорите, които работят с ВКБООН по света, могат да подкрепят общите усилия за подпомагане на лицата, които се нуждаят от международна закрила.

⁴³ Населението на Африка, 60 % от което е на възраст 24 години и по-малко, се очаква да се увеличи с почти 500 милиона души до 2030 г. — Източник: Организация на обединените нации, Департамент по икономически и социални въпроси, Отдел за населението (2015 г.).

Следвайки Препоръката на Комисията от юни 2015 г.⁴⁴, беше договорена **схема за презаселване за 22 504 лица**, за да се помогне на разселените лица извън ЕС, които имат явна нужда от международна закрила. Ефективното презаселване в рамките на договорената схема ще се извърши след искане на ВКБООН и ще обхване две години. Според информацията, съобщена от участващите в схемата държави, **до края на 2015 г. са били презаселени 3 358 лица**⁴⁵. Одобрените ангажименти трябва да бъдат спазени своевременно. До април, като надгражда върху натрупания досега практически опит, Комисията ще представи хоризонтална инициатива за презаселване, за да се гарантира колективен подход към презаселването и затвърждаването му като основен инструмент за това как ЕС да помага на държавите, които приемат голям брой бежанско население, и за това как да предоставя закрила на бежанците, без да се налага те да прибягват до опасните незаконни маршрути в ръцете на контрабандистите.

Доброволната схема с Турция за хуманитарно приемане⁴⁶ трябва да бъде въведена бързо, за да се осигури законен път за държавите членки да предоставят международна закрила на лица, разселени в резултат на конфликта в Сирия, и държавите членки следва да ускорят работата във връзка с препоръката на Комисията. Задействането на схемата зависи от намаляването на броя на лицата, които незаконно преминават границата от Турция и схемата може да бъде адаптирана в съответствие с броя на бежанците в Турция. Бързото постигане и прилагане на споразумението ще бъде основен фактор за ефективните отношения с Турция по въпросите на миграцията и допълнение към действията, предвидени по силата на Съвместния план за действие между ЕС и Турция.

Ключови следващи стъпки:

- ЕС трябва бързо да предприеме мерки във връзка с ангажиментите, поети на **конференцията от Лондон**;
- ЕС и неговите държави членки трябва да увеличат усилията си за справяне с първопричините за разселването, като подобрят сътрудничеството за предоставяне на помощ и **изпълнят целта от 0,7 % за официалната помощ за развитие (ОПР)**.
- Националните ангажименти към Извънредния доверителен фонд за Африка и към Доверителния фонд за Сирия следва да се увеличат, за да съответстват на вноската на ЕС;
- Държавите членки следва да ускорят **презаселването**, както беше договорено през 2015 г., и бързо да одобрят **доброволната схема с Турция за хуманитарно приемане** в съответствие с препоръката на Комисията от 15 декември 2015 г.;
- До април Комисията ще предложи **инициатива за презаселване**, обхващаща целия ЕС, за да се даде възможност за масово увеличаване на усилията в областта на презаселването.

IV ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕС/НАРУШЕНИЯ

През септември 2015 г. Комисията започна инициатива за откриване или проследяване на различни случаи относно **пълното и правилно прилагане на законодателството** в областта на процедурите за убежище, условията за приемане, Регламента от Дъблин и Регламента за Евродак относно пръстовите отпечатъци, и връщането. В областта на убежището през 2015 г.

⁴⁴ Препоръка на Комисията от 8 юни 2015 г. за Европейска схема за презаселване, C(2015) 3560 final.

⁴⁵ Белгия (123), Чешка република (16), Ирландия (163), Италия (96), Нидерландия (220), Обединено кралство (1000), Лихтенщайн (20), Швейцария (387).

⁴⁶ Препоръка на Комисията от 15 декември 2015 г. относно доброволна схема с Турция за хуманитарно приемане, C(2015) 9490.

Комисията прие общо 58 решения (официални уведомителни писма и мотивирани становища), свързани с привержането в съответствие и транспонирането в националното законодателство на достиженията на правото на ЕС в областта на убежището след 23 септември 2015 г.

След предприетите през септември мерки някои държави членки уведомиха Комисията за националното законодателство, считано за пълно транспониране на съответните директиви. Службите на Комисията понастоящем оценяват пълнотата на мерките⁴⁷, предмет на уведомление. Поради липсата на пълно уведомление днес Комисията реши да излезе с мотивирани становища по 9 случая.

Във връзка с Директивата относно връщането Комисията е изпратила административни административни писма до десет държави членки с искане за разяснения относно издаването на решения за връщане и относно предприетите мерки за гарантиране на тяхното ефективно изпълнение. След като получи техните становища, в момента Комисията работи в тясно сътрудничество със заинтересованите държави членки за идентифициране на пречките и препятствията, които понастоящем възпрепятстват осъществяването на връщането, както и на действията, които трябва да бъдат предприети за справяне с тях, така че да се повиши процентът на връщанията и да се гарантира цялостно изпълнение на задълженията.

Работата на Комисията в областта на прилагането и нарушенията отразява факта, че една от слабостите на системата на ЕС за управление на миграцията, и по-специално на Общата европейска система за убежище, е липсата на цялостно транспониране в националното законодателство и непоследователното изпълнение. Комисията работи усърдно, за да помогне на държавите членки да постигнат пълно съответствие. Тя ще продължи да използва своите основания на Договора правомощия в пълна степен при последващите действия във връзка с процедурите за потенциални и реални нарушения, за да се гарантира пълно съответствие с общоприетите правила на ЕС.

V ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В навечерието на предстоящата среща на Европейския съвет през февруари спешно се налага да се възстанови редът в системата за миграция и да се наложи контрол на незаконните потоци по маршрута през Източното Средиземноморие/Западните Балкани. Европейският съвет следва поеме ангажимент за изпълнение на необходимите действия и институциите на ЕС, агенциите на ЕС и всички държави членки трябва решително да ги прилагат.

Правилното управление на границите изисква всички новодошли са бъдат ефективно регистрирани и насочвани към националните процедури за предоставяне на убежище, към процедурите за преместване или към процедурите за връщане в съответствие с правилата на ЕС от Дъблин. Пълното прилагане на правото на ЕС в областта на убежището и управлението на границите, както и изпълнението на колективни решения, взети през изминалата година, ще осигурят справедливо споделяне на отговорността между държавите — членки на ЕС, и ще гарантират, че всяка отделна държава е способна да се справи.

Премахването на стимулите за незаконната миграция означава също подобряване на условията в държавите на произход, сътрудничество с ключови държави на транзитно преминаване, като Турция, надеждни правни канали за миграция и ефективно, системно и своевременно връщане и обратно приемане на тези, които нямат право да останат.

⁴⁷ Вж. приложение 8.

Европейският съюз има юридическото и моралното задължение, както и историческата отговорност да предложи защита на хората в нужда. Кризата с бежанците може и трябва да бъде управлявана съвместно от Европа. Това изисква съгласувани усилия на всички държави, институции и агенции на ЕС на няколко фронта за изпълнение на договореностите. Комисията ще продължи да полага всички усилия, за да подпомага и подкрепя държавите членки в изпълнението на техните отговорности.

Приложения

- Приложение 1: Съвместен план за действие между ЕС и Турция — Доклад относно изпълнението
- Приложение 2: Гърция — Доклад за актуалното състояние
- Приложение 3: Италия — Доклад за актуалното състояние
- Приложение 4: Преместване — Таблица за актуалното състояние
- Приложение 5: Последващи действия във връзка със срещата на високо равнище за маршрута през Западните Балкани — Доклад за актуалното състояние
- Приложение 6: Текущи дейности, които допринасят за защитата на деца мигранти
- Приложение 7: Ангажменти на държавите членки за вноски в доверителните фондове — таблица за актуалното състояние
- Приложение 8: Прилагане на правото на ЕС — актуално състояние
- Приложение 9: Приета подкрепа от държавите членки по механизма за гражданска защита за Сърбия, Словения, Хърватия и Гърция