



Брюксел, 16.3.2016 г.  
COM(2016) 165 final

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

**Първи доклад за преместването и презаселването**

# 1 Въведение

*През 2015 г. близо 880 000 души пристигнаха в Европейския съюз през Гърция и Италия. За първи път в историята на европейската политика в областта на миграцията през май 2015 г. Комисията предложи хората, които очевидно се нуждаят от международна закрила, да бъдат премествани в рамките на ЕС — от държавите членки, подложени на извънреден натиск, към други държави — членки на Европейския съюз. През септември 2015 г. Съветът прие две правно обвързващи решения<sup>1</sup>, с които се създава временен и извънреден механизъм за преместване на 160 000 кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, от Гърция и Италия<sup>2</sup>.*

*Същевременно, за да се реагира всеобхватно на световната миграционна криза и за да се демонстрира солидарност с не по-малко засегнатите трети държави, Комисията отправи препоръка за схема на ЕС за презаселване на 20 000 лица, нуждаещи се от международна закрила. През юли 2015 г. държавите членки и асоциираните държави по Регламента „Дъблин“ се съгласиха в рамките на две години да презаселят от Близкия изток, Африканския рог и Северна Африка 22 504 души, нуждаещи се от международна закрила.*

*И макар че през 2016 г. потокът от мигранти не спира, досега едва 937 души са били преместени от Италия и Гърция и само 4 555 души са били презаселени. Незадоволителното ниво на изпълнение на двете схеми се дължи на редица фактори, включително липсата на политическа воля от страна на държавите членки да изпълнят изцяло и своевременно своите правни задължения по схемата за преместване. До неотдавна политиката на масово пропускане по маршрута през Западните Балкани беше допълнителна пречка пред схемата за преместване, тъй като повечето допустими кандидати продължаваха пътуването си, вместо да бъдат преместени по установения ред. Успоредно с това държавите членки проявяваха неохота спрямо презаселването, тъй като хората продължаваха да пристигат по незаконен начин.*

*След доклада на Комисията<sup>3</sup> относно начините за възстановяване на реда по маршрута през Източното Средиземноморие и Западните Балкани и след заключенията на Европейския съвет от 18—19 февруари и заключенията от заседанието на държавните и правителствените ръководители на 7 март<sup>4</sup> държавите членки се споразумяха да приемат европейски подход и да сложат край на политиката на масово пропускане. Те също така отбелязаха необходимостта да се помогне на Гърция в този труден момент, като се има предвид изключително трудната и бързо променяща се хуманитарна ситуация на нейна територия. По*

---

<sup>1</sup> Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 г. а установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция и Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 г. за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция.

<sup>2</sup> Съгласно предложението на Комисията 54 000 от тези 160 000 кандидати трябваше да бъдат преместени от Унгария, но вместо това ще бъдат преместени от Италия и Гърция, ако до септември 2016 г. не бъде прието решение за изменение на второто решение на Съвета относно преместването.

<sup>3</sup> COM(2016) 85 final.

<sup>4</sup> EUCO 1/16; SN 28/16

данни на Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН) до един месец над 100 000 души биха могли да се окажат блокирани в Гърция, тъй като потокът от мигранти не спира. Ето защо беше отправен призив за съществено ускоряване на процеса на преместване, така че да се облекчи силният натиск, оказван понастоящем върху Гърция.

С настоящото съобщение се изпълнява задължението по член 12 от двете решения на Съвета да се докладва на Съвета на всеки шест месеца относно изпълнението на решенията и на пътните карти на Италия и Гърция. С него Комисията изпълнява ангажимента си съгласно пътната карта, озаглавена „Завръщане към Шенгенската система“<sup>5</sup>, да докладва ежемесечно относно изпълнението на схемите за преместване и презаселване. В настоящото съобщение се обобщават установените предизвикателства и извлечените поуки в тези първи месеци от изпълнението на схемите за преместване и презаселване и се предлагат препоръки и действия в краткосрочен план за подобряване на нивото на изпълнение.

## 2 Преместване

### 2.1 Правен контекст и държави, участващи в схемите на ЕС за преместване

Съгласно двете решения от септември 2015 г. 106 000 търсещи убежище лица трябва да бъдат преместени от Италия<sup>6</sup> и Гърция<sup>7</sup> до септември 2017 г. За останалите 54 000 е определено да бъдат преместени от Италия и Гърция, освен ако Комисията представи предложение на Съвета преди 26 септември 2016 г., с което да се адаптира механизмът за преместване<sup>8</sup>. Освен това в съответствие със заключенията на Съвета от 20 юли 2015 г. държавите членки все още трябва да се ангажират с разпределението на останалите 7 744 места (от договорените общо 40 000 места) съгласно първото решение на Съвета. Държавите членки са задължени да преместят от Италия и Гърция толкова лица, колкото са им определени съгласно приложения I и II към Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета<sup>9</sup>, както и тези, определени в Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета<sup>10</sup> в съответствие с броя, посочен в заключенията на Съвета от 20 юли 2015 г. Това задължение трябва да бъде изпълнено в срок от две години.

В съответствие със своето специално положение съгласно протоколи 21 и 22 от Договора за функционирането на Европейския съюз Обединеното кралство и Ирландия не са обвързани от посочените решения, но могат да решат да се включат в изпълнението им. На 6 октомври 2015 г. Ирландия се включи в изпълнението на двете решения на Съвета и вече започна преместването на кандидати от Италия и Гърция. Асоциираните държави по Регламента „Дъблин“ (Швейцария, Норвегия и Лихтенщайн) също изразиха интерес да участват в схемата за преместване и понастоящем

---

<sup>5</sup> COM(2016) 120 final.

<sup>6</sup> По силата на двете решения на Съвета относно преместването от Италия трябва да бъдат преместени 39 600 кандидати за убежище.

<sup>7</sup> По силата на двете решения на Съвета относно преместването от Гърция трябва да бъдат преместени 66 400 кандидати за убежище.

<sup>8</sup> Член 4, параграф 3 от Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета.

<sup>9</sup> Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 г.

<sup>10</sup> Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 г.

финализират необходимите двустранни договорености с Италия и Гърция, така че преместването да започне във възможно най-кратък срок. Унгария и Австрия не са поели никакви ангажименти за осигуряване на места за преместване съгласно Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета. Унгария и Словакия са подали жалби до Съда<sup>11</sup> с цел да се провери законосъобразността на второто решение на Съвета относно преместването. Тези жалби нямат суспензивно действие, поради което за държавите членки остава в сила задължението за преместване съгласно въпросното решение.

Поради миграционния натиск, оказван върху Швеция и Австрия, двете държави членки поискаха временно да бъде спряно изпълнението на техните задължения по силата на решенията на Съвета относно преместването. В отговор на тези искания през декември 2015 г. Комисията прие предложение за решение на Съвета относно временното спиране на изпълнението на задълженията на Швеция по силата на двете решения на Съвета относно преместването<sup>12</sup>, а през февруари 2016 г. — предложение за решение за изпълнение на Съвета относно временното спиране на преместването на 30 % от кандидатите, разпределени на Австрия съгласно Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета. Решението относно Австрия беше прието от Съвета на 10 март 2016 г. В резултат на това преместването в Австрия на 1 065 кандидати се спира за срок от една година. Предложението относно Швеция все още се обсъжда в Съвета и Европейския парламент.

## 2.2 Пътни карти, представени от Италия и Гърция

В съответствие с член 8 от решенията относно преместването Гърция и Италия представиха на Комисията и Съвета пътни карти, съдържащи мерки в областта на убежището, първоначалното приемане и връщането, предназначени да повишат капацитета, качеството и ефективността на техните системи в посочените области, както и мерки за гарантиране на правилното изпълнение на решенията относно преместването. За пътните карти бяха уведомен всички държави членки и асоциирани държави по Регламента „Дъблин“. Пътните карти бяха обсъдени на 21 септември 2015 г. по време на организиран от Комисията семинар и на 1 октомври 2015 г. на Форума по въпросите на преместването и презаселването.

Комисията докладва редовно<sup>13</sup> за постигнатия от Гърция и Италия напредък в изпълнението на приоритетните действия в ключовите области, посочени в пътните карти: изграждане на функциониращи горещи точки, изпълнение на програмата за преместване, гарантиране на ефективни връщания на мигранти, които нямат право на

---

<sup>11</sup> С-643/15 и С-647/15.

<sup>12</sup> COM(2015) 677 final.

<sup>13</sup> Съобщение на Комисията — „Управление на кризата с бежанците: незабавни оперативни, бюджетни и правни мерки по линия на Европейската програма за миграцията“ (COM(2015) 490, 23 септември 2015 г.).

Съобщение на Комисията — „Управление на кризата с бежанците: актуално състояние във връзка с изпълнението на приоритетните действия в рамките на Европейската програма за миграцията“ (COM(2015) 510, 14 октомври 2015 г.).

Съобщение на Комисията — „Доклад относно напредъка в реализирането на горещите точки в Гърция“ (COM(2015) 678, 15 декември 2015 г.).

Съобщение на Комисията относно актуалното състояние във връзка с изпълнението на приоритетните действия в рамките на Европейската програма за миграцията (COM(2016) 85, 10 февруари 2016 г.).

Съобщение на Комисията — „Доклад относно напредъка в прилагането на подхода на горещите точки в Гърция“ (COM(2016) 141, 4 март 2016 г.).

международна закрила, подобряване на управлението на границите и създаване на достатъчен и адекватен капацитет за приемане.

В своята пътна карта **Италия** е поела ангажимент да установи шест горещи точки — пет в Сицилия и една в Пулия. Понастоящем функционират четири горещи точки, като една от тях е превърната в център за преместване. По време на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 10 март 2016 г. Италия обяви установяването на пета гореща точка. Комисията следва да бъде уведомена в най-кратки срокове за окончателното ѝ местоположение. Както е посочено в пътната карта, италианските горещи точки са тясно свързани с процеса на преместване, за който е разработена стандартизирана и ефикасна процедура с активното участие на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO). Необходимо е да се установи процедура за прехвърлянето, извършвано съгласно решенията относно преместването, на непридружените ненавършили пълнолетие лица. Що се отнася до последващото по-дългосрочно настаняване на кандидатите за убежище, наличните в момента места са в съответствие с обявеното в пътната карта. Въпреки това е желателно да се повиши ефективността, по-специално като се организира по-добре разпределението на търсещите убежище лица в рамките на италианската територия. В съответствие с пътните карти са осигурени места за приемане на непридружените ненавършили пълнолетие лица, въпреки че следва да се предоставят допълнителни места, за да се осигури плавен преход между приемането от първо и второ ниво. От друга страна, приемането на лица, които подлежат на връщане, продължава да е крайно ограничено и е под прага, обявен в пътната карта, което поставя значителни предизвикателства пред бързото изпълнение на операциите по връщане. Текущата работа по реформата на италианската система за предоставяне на убежище следва да бъде приключена преди лятото, за да се отстранят оставащите недостатъци и за да се осигури по-олекотена процедура по предоставяне на убежище, включително що се отнася до изравняването на качеството при вземане на решения в цялата страна.

**Гърция** е поела в пътната си карта ангажимент да създаде пет горещи точки. Понастоящем функционират четири и остава завършването на една на остров Кос. Процесите в горещите точки изглеждат ефикасни и ефективни, що се отнася до ежедневното регистриране на голям брой граждани на трети държави, като същевременно понастоящем се извършват някои допълнителни подобрения на централната ИТ система с цел справяне с голямото нарастване на броя на въвежданите пръстови отпечатъци. Системните проверки в базите данни, свързани със сигурността, трябва да бъдат напълно въведени и е необходимо да се положат още усилия за установяване на случаите на документни измами и предприемане на последващи действия по тях. Макар предоставянето на информация и регистрирането на кандидатите за преместване да са част от възприетия подход в горещите точки в Гърция, гръцката служба по въпросите на убежището и EASO имат представителства само на три острова. С оглед на рязкото увеличение на броя на гражданите на трети държави на нейна територия, Гърция подсилва понастоящем системата си за настаняване благодарение на участието на военните сили и с подкрепата на Европейския съюз, предоставена под формата на финансиране и чрез Механизма за гражданска защита на Съюза. EASO започна да разширява дейността си, за да увеличи капацитета на Гърция за регистриране. Що се отнася до връщането, наскоро Гърция увеличи броя на извършените връщания в Турция. Капацитетът за задържане обаче остава доста ограничен, като няколко центъра за задържане се нуждаят от обновяване.

Следва да се отбележи, че все още е необходимо Гърция да постигне напредък по отношение на общата си система за предоставяне на убежище. Изискваните за тази цел мерки са набелязани от Комисията в препоръка от 10 февруари 2016 г.<sup>14</sup> Гърция докладва по този въпрос на 4 март. Комисията направи предварителна оценка на отговора и ще се свърже с гръцките органи, за да поиска допълнителни пояснения. Комисията ще продължи да наблюдава отблизо постигнатия от Гърция напредък и ще прецени дали условията позволяват държавите членки да възобновят постепенно прехвърлянията на отделни лица в Гърция съгласно Регламента „Дъблин“ преди срещата на Европейския съвет през юни.

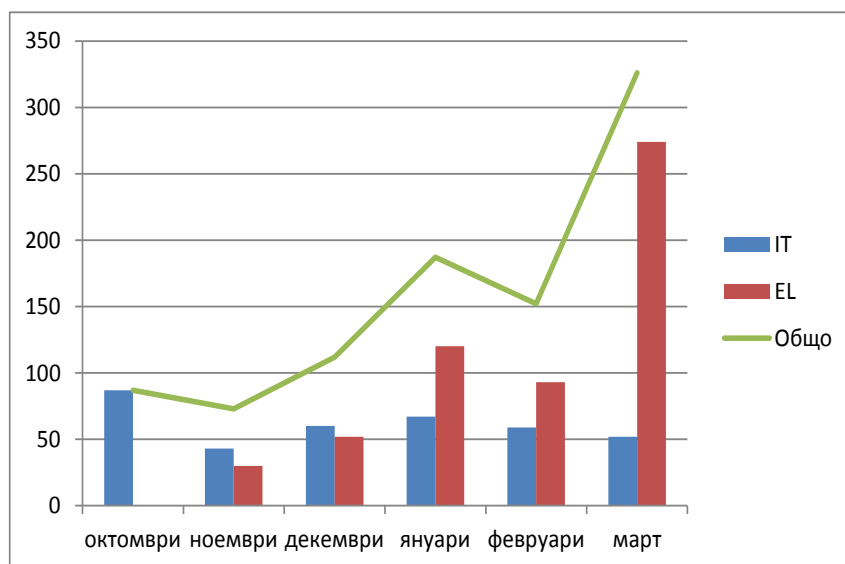
В приложения 3 и 4 е представен общ преглед на постигнатия от Италия и Гърция напредък по изпълнението на пъчните карти и действията, които остава да бъдат предприети.

### 2.3 Основни тенденции след прилагане на схемите за преместване в продължение на пет месеца

- **Бавни темпове на прилагане, но са налице първите признаци за положителна тенденция:** до 15 март 2016 г. са били преместени 937 души (368 от Италия и 569 от Гърция). Въпреки това опитът през първите седмици на месец март, когато бързо бяха преместени 287 души (241 от които бяха само от Гърция), показва, че ако държавите членки се ангажират, преместването може да работи.

Както е показано във фигура 1 по-долу, темпът на преместване се е ускорил значително през първите седмици на март, но все още е недостатъчен за постигане на целите на двете решения на Съвета относно преместването, които решения представляват извънредни мерки, предназначени да облекчат значителния натиск, свързан с лицата, търсещи убежище в Италия и Гърция. Като се има предвид, че този натиск е много силен, особено в Гърция, необходимостта от засилени действия става още по-неотложна.

Фигура 1 — Премествания за периода октомври 2015 г. — 15 март 2016 г.



<sup>14</sup> Препоръка на Комисията до Република Гърция относно предприемането на спешни мерки от Гърция с цел възобновяване на прехвърлянията съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013, С(2016) 871, 10 февруари 2016 г.

Държавите членки са направили изявления на различни форуми, че предоставят на разположение 6 884 места за преместване. Въпреки това обаче към 15 март **общият брой на изявленията** за готовност за бързо преместване на кандидати за международна закрила („официалните ангажименти“), направени от държавите членки на преместване, възлиза на 3 723. Положителното е, че повечето държави членки са определили **служители за връзка**, които играят ключова роля в процедурата.

- **Бързо нарастване на броя на кандидатите:** през първите пет месеца на прилагане броят на кандидатите за преместване беше нисък (напр. около 20 души дневно в Гърция). Това се дължеше отчасти на ограниченото доверие на мигрантите в схемата за преместване.

През първите седмици на март обаче броят на кандидатите нарасна значително (напр. 300 души на ден в Гърция). Отчасти това е последица от ограниченията, наложени на границата между Гърция и бившата югославска република Македония, но се дължи също така и на допълнителните усилия за разпространяване на информация, включително разполагането на мобилни екипи на EASO извън горещите точки за постигане на възможно най-голяма информираност. Въпреки това рисковете от укриване, след като лицето бъде уведомено за държавата членка на преместване, продължават да съществуват.

- **По-голям брой националности, които отговарят на условията за преместване, но също така и по-голяма непредвидимост по отношение на новите националности, които евентуално ще попаднат в обхвата на Решенията на Съвета:** преместването се прилага за националности, за които средният за ЕС дял на предоставяне на международна закрила е 75% или повече. Тази информация се базира на данните на Евростат и се актуализира всяко тримесечие въз основа на докладите на Евростат. След това Комисията уведомява EASO за националностите, които отговарят на условията за преместване, а тя от своя страна информира националните звена за контакт. По този начин на всеки четири месеца в списъка на националностите, които отговарят на условията за преместване, могат да бъдат добавени или извадени националности, което поражда несигурност у мигрантите и заинтересованите страни. Според последните тримесечни данни на Евростат (4-то тримесечие на 2015 г.) националностите, които отговарят на условията за преместване, са понастоящем<sup>15</sup> от Бурунди, Централноафриканската република, Еритрея, Коста Рика, Сейнт Винсът и Гренадини, Бахрейн, Ирак, Малдивските острови, Сирия и британските отвъдморски страни и територии<sup>16</sup>. В сравнение с предходния

---

<sup>15</sup> Към момента на приемане на решенията на Съвета националностите, които отговаряха на условията за преместване, бяха от Сирия, Ирак и Еритрея. При първата актуализация (3-то тримесечие на 2015 г.) националностите, които отговаряха на условията за преместване, бяха от: Бахрейн, Централноафриканската република, Еритрея, Ирак, Сирия, Свазиленд и Йемен.

<sup>16</sup> От някои от тези националности има по-малко от 200 лица, потърсили международна закрила в ЕС през референтния период от време. Тъй като решенията на Съвета относно преместването не съдържат разпоредби, посочващи минималния брой решения, необходим за изчисляването на средностатистическия брой за ЕС, националностите, за които има съвсем малък брой решения, но всички те са положителни, попадат лесно в приложното поле на решенията на Съвета относно преместването.

тримесечен доклад, Йемен и Свазиленд вече не отговарят на условията за преместване.

- **Преместването на уязвимите кандидати за международна закрила, включително непридружени ненавършили пълнолетие лица, е сложно:** преместени са само много ограничен брой непридружени ненавършили пълнолетие лица (ННПЛ) (едно или две — от Гърция във Финландия) въпреки решенията на Съвета относно преместването, с които се изисква уязвимите кандидати да бъдат третирани с приоритет. Причините за това са различни, като сред тях са неохотата на държавите членки на преместване да приемат преместване на ННПЛ и липсата на специални процедури в Италия и Гърция за разрешаване на преместването на ННПЛ. Преместването на ННПЛ е сложен процес и някои мигранти, и по-специално еритрейците в Италия, твърдят, че са възрастни, за да не бъдат отделени от групата, с която са пристигнали. Италия и Гърция са в процес на подготвяне на нови процедури, които да им позволяват бързо преместване на ННПЛ при съблюдаване на висшите интереси на детето, както и на националното законодателство. Италианските органи и Frontex предоставят експерти по определяне на възрастта. Няколко организации засилват също усилията си за осигуряване на подходящи структури за приемане в Гърция (напр. центровете на УНИЦЕФ за оказване на помощ на децата и семействата).

В по-общ план, няма конкретни данни за броя на преместените уязвими кандидати за международна закрила. Опитът на терена показва обаче, че много от кандидатите спадат към тази категория (напр. бременни жени, лица с увреждания, възрастни хора). Въпреки призива към държавите членки да укажат какъв е капацитетът им за приемане на особено уязвими лица, почти никоя от държавите членки не е съобщила за някакъв надежден капацитет.

## 2.4 Действия на Комисията и на агенциите на ЕС

На 10 февруари Комисията изпрати **административни писма** до държавите членки на преместване, с които ги прикани да ускорят прилагането на решенията на Съвета и посочи решения на много от установените трудности. Тя изпрати също така подобни писма до Италия и Гърция с препоръки за подобряване и ускоряване на процедурата по преместване. Освен това Комисията откри срещу Италия и Гърция процедури за установяване на нарушения във връзка с прилагането на Регламента за Евродак, както и такава процедура срещу Гърция във връзка с Директивата относно условията на приемане.

Както е предвидено в схемата за преместване, Италия и Гърция получават **финансиране** чрез националните си програми по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) (допълнителна еднократна сума в размер на 500 евро за всяко преместено лице) за подпомагане на усилията им във връзка с преместването. Финансова помощ се предоставя също и на държавите членки на преместване, които ще получат еднократна сума в размер на 6 000 евро за всяко лице, преместено по националните им програми по линия на ФУМИ. Заделени са общо 1 040 милиона евро за преместването на 160 000 души и националните програми по линия на ФУМИ са изменени, така че да включват сумите, съответстващи на 98 547 лица, които предстои да бъдат преместени (на обща стойност 644,5 милиона евро). На последно място, по линия на спешната помощ от ФУМИ е предоставена значителна финансова помощ на Международната организация по миграция (МОМ), за да се подпомогне прилагането на схемата за спешно преместване в Гърция и Италия.



На 10 март Комисията прие изменения на работните програми за 2016 г., като увеличи финансирането за спешна помощ по линия на ФУМИ и за фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) с още 275,5 милиона евро. За финансиране на допълнително отпуснатите средства за спешна помощ ще се използват неразпределените все още средства за ФУМИ и ФВС, предвидени в бюджета на ЕС за 2016 г. Увеличаването на средствата за спешна помощ е съобразено със заключенията на Европейския съвет от 18—19 февруари 2016 г., в които се призовава за спешни действия за справяне с хуманитарната ситуация в Гърция и Западните Балкани чрез използване на всички налични средства на равнище ЕС и на национално равнище за облекчаването ѝ. Първоначалният бюджет от 188,98 милиона евро за спешна помощ по линия на ФУМИ и ФВС за 2016 г. е понастоящем увеличен с още 193,5 милиона евро за ФУМИ и 82 милиона евро за ФВС и възлиза общо на 464 милиона евро за 2016 г. за посрещане на най-неотложните нужди от финансиране на държавите членки в кризата с бежанците.

След искане от страна на Съвета по правосъдие и вътрешни работи да се гарантира, че лицата, търсещи убежище, и мигрантите получават подходяща информация, Комисията създаде **работна група относно информационна стратегия за мигрантите**, която обединява всички институционални участници, имащи отношение към въпроса. Работната група координира информационните дейности, включително изготвянето на съдържанието и разпространението на информационни материали, на междуинституционално равнище и осигурява съгласуваността на тези дейности с информационната стратегия за мигрантите.

Комисията създаде специален екип за работа в горещите точки, който **присъства на място**, заедно с Frontex, EASO и Европол.

**В допълнение към разполагането по места на голям брой специалисти, включително и мобилни екипи, EASO разработва няколко средства**, които да са от помощ при различните етапи на преместването (информационни брошури, информация преди заминаване, инструмент за откриване на съответствие, инструмент за идентифициране на уязвими лица). Разработен е и специален метод за обучение, включващ модули, подготвени конкретно според нуждите на непридружените ненавършили пълнолетие лица и за горещите точки.

## **2.5 Действия, които следва да се предприемат от държавите членки на преместване**

### **Основни пречки и предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени**

- Недостатъчни и ограничени на брой официални ангажименти
- Неправилна употреба на предпочитанията от страна на държавите членки
- Дълго време за отговор на исканията за преместване
- Пречки, свързани с проверките за сигурност
- Неоснователно отхвърляне
- Липса на информация от държавата членка на преместване преди заминаването
- Недостатъчен отговор на поканата за осигуряване на експерти, отправена от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO)

- **Недостатъчни и ограничени на брой ангажименти:** броят на ангажиментите несъмнено е недостатъчен за изпълняване на задълженията по решенията на Съвета относно преместването. Общият брой на официалните ангажименти е 3 723 към 15 март 2016 г., което представлява 2,33 % от 160 000 трансфера с цел преместване, които трябва да бъдат извършени. Три държави членки (Хърватия, Унгария и Словакия) до момента не са предоставили места за преместване. Едва 18 държави членки са поели ангажимент за преместване от Гърция, а 19 държави членки — от Италия. Много държави членки са поели силно ограничени ангажименти в сравнение с общото им разпределение и за ограничен период от време. Малкият брой ангажименти засяга най-вече Гърция. След ограниченията, приложени на границата между Гърция и бившата югославска република Македония, е наложително да се увеличи броят на ангажиментите, за да се подпомогне облекчаването на изключително трудната хуманитарна ситуация, която се развива бързо на място.
- **Неправилна употреба на предпочитанията от страна на държавите членки:** основната цел на предпочитанията е да се улесни интегрирането на преместеното лице в държавата членка на преместване<sup>17</sup>. Някои държави членки обаче представиха дълги или ограничителни списъци с предпочитания по отношение на профила на кандидатите, които да бъдат преместени. Някои държави членки на преместване не са склонни да получават искания за преместване, свързани с конкретни националности, единични заявители или непридружени ненавършили пълнолетие лица, поради липсата на устен превод, на програми за интеграция или на капацитет за приемане. Други държави членки ясно посочват, че ще приемат само семейства. Повечето държави членки използват предпочитанията като средство за изключване на възможни кандидати, а не като средство за по-добро съгласуване с цел по-добра интеграция. Италианските и гръцките органи се стремят да се съобразяват с формулираните предпочитания във възможно най-голяма степен (като винаги съблюдават принципа на недопускане на дискриминация), въпреки че тези предпочитания не са обвързващи за Гърция и Италия. Някои държави членки на преместване са използвали несъобразяването с предпочитанията като основание за отхвърляне на искане за преместване, което не е разрешено съгласно решенията на Съвета<sup>18</sup>.
- **Дълго време за отговор на исканията за преместване:** бързият отговор от държавата членка на преместване е от съществено значение за повишаване на доверието в схемата за преместване. Процедурата по преместване обаче като цяло надхвърля двумесечния срок, предвиден в двете решения на Съвета относно преместването, което отчасти се дължи на липсата на бърз отговор от държавите членки на преместване<sup>19</sup>. Това не позволява на схемата за преместване да постигне редовния и постоянен ритъм на функциониране, който ѝ е необходим, за да започне

<sup>17</sup> Вж. съображение 28 от Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета и съображение 34 от Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета.

<sup>18</sup> Според член 5, параграф 7 от решенията на Съвета относно преместването на даден кандидат може да бъде отказано „само ако има разумни основания той да бъде смятан за заплаха за тяхната национална сигурност или обществения им ред или ако има сериозни основания за прилагане на разпоредбите за изключване, установени в членове 12 и 17 от Директива 2011/95/ЕС“.

<sup>19</sup> Например Полша представи своя ангажимент на 16 декември. До 15 март не е прието искане за преместване. От друга страна, Португалия представи втория си ангажимент на 26 февруари 2016 г. и преместването бе извършено на 7 март. В действителност, що се отнася до Португалия, преместването бе извършено в срок от една седмица след получаването на изпратеното от Гърция искане за преместване.

да функционира изцяло и за да посреща неотложните нужди на място. То прави също така трансферите с цел преместване още по-сложни за осъществяване, тъй като приемането и преместването на големи групи лица пораждаат логистични предизвикателства за Италия, Гърция и МОМ.

Дългото време за отговор също нарушава ефективността на механизма за преместване, като намалява доверието в очите на мигрантите, които често избират програмата и след това констатираат, че бързото прехвърляне, което им е обещано, не се превръща в реалност. Това повишава риска от укриване.

- **Пречки, свързани с проверките за сигурност, включително обмена на дактилоскопични данни:** основната причина за забавените отговори на исканията за преместване са допълнителните проверки за сигурност. След извършените през ноември 2015 г. нападения в Париж няколко държави членки искат да правят проверки за сигурност на кандидатите за преместване, преди да отговорят на искането за преместване. Това е в съответствие с решенията относно преместването, но тези допълнителни проверки за сигурност следва да се правят възможно най-бързо. Основните проблеми, свързани с проверките за сигурност, са следните:
  - Систематични интервюта във връзка със сигурността<sup>20</sup>. Някои държави членки изискват провеждането на систематични интервюта, за да преценят дали кандидатът ще попадне в обхвата на основанията за отхвърляне, предвидени в решенията на Съвета. Това често е свързано с широкото прилагане на клаузата за изключване<sup>21</sup> в решенията на Съвета<sup>22</sup>, която следва да се тълкува стриктно. Наличието на основания за отхвърляне следва да произтича предимно от досиетата за преместване, предоставени от Италия и Гърция и включващи специални фишове за откритите в хода на процеса елементи, които потенциално сочат към основанията за изключване.
  - Много държави членки неколккратно са изисквали да им бъдат предоставени чрез DublinNet пръстовите отпечатъци на кандидатите, снети за целите на Регламента за „Евродак“<sup>23</sup>, тъй като тези отпечатъци са необходими за извършването на проверките за сигурност. Комисията вече е информира държавите членки, че това не е позволено съгласно действащата понастоящем правна уредба, и предостави на държавите членки алтернативни решения за обмен на пръстови отпечатъци по полицейски канали за сътрудничество.

Гърция и Италия повишиха усилията за извършване на проверки за сигурност както в горещите точки, така и в континенталната част в отговор на съответните опасения, изразени от държавата членка на преместване. Тези проверки включват търсене в техните национални бази данни и в европейски и международни бази данни (ШИС, базата данни на Интерпол за откраднати или изчезнали документи за пътуване (SLTD) и ВИС) преди изпращане на искане за преместване. Капацитетът в горещите точки също бе увеличен, включително с допълнително оборудване на „Евродак“,

---

<sup>20</sup> Интервютата за определяне на статута на бежанец на кандидата, който трябва да бъде преместен, провеждани, преди да бъде прието искане за преместване, са в явно противоречие с буквата и духа на схемата и следва да не бъдат изисквани.

<sup>21</sup> Членове 12 и 17 от Директива 2011/95/ЕС.

<sup>22</sup> Член 5, параграф 7 от двете решения на Съвета относно преместването.

<sup>23</sup> Регламент (ЕС) № 603/2013.

рентгеново оборудване, стабилна интернет връзка и по-голям капацитет на сървъра. Освен това Италия планира да назначи кореспондент по сигурността, който да поддържа тясна връзка със служителите за връзка за целите на сигурността. Тези проверки следва да предоставят достатъчно гаранции на държавата членка на преместване и да доведат до намаляване на броя на допълнителните проверки за сигурност и интервюта във връзка със сигурността.

- **Неоснователно отхвърляне на искания за преместване:** някои държави членки са посочвали в общ план националната сигурност, обществения ред или прилагането на разпоредбите за изключване, предвидени в Директивата относно признаването<sup>24</sup>, за да отхвърлят заявленията, без да посочат конкретни основания. Тази практика на непосочване на мотивите за отхвърлянето не съблюдава разпоредбите на решенията на Съвета относно преместването и е в разрез с духа на лоялното сътрудничество.
- **Липса на информация от държавата членка на преместване преди заминаването:** предоставянето на информация преди заминаването е от съществено значение за осигуряване на готовността за сътрудничество на кандидатите, както и за избягване на укриването и вторичните движения. Много мигранти желаят да отидат в определена държава членка и пристигат с предварително изградени представи, познавайки само няколко държави членки (напр. тези, в които имат роднини или познати). Освен това в социалните медии постоянно се разпространява погрешна информация. Поради това информацията преди заминаване, предоставена в момента, в който кандидатът се уведомява за решението за преместване, е от съществено значение. Италианските и гръцките органи трябва да могат да предоставят висококачествена и привлекателна информация, която да вдъхне увереност на кандидатите за държавата членка, в която те ще бъдат преместени. Служителите за връзка имат решаваща роля, тъй като отговарят на въпросите и на опасенията на кандидатите. Въпреки това по-голямата част от държавите членки на преместване до момента не са подготвили подходящи пакети от информация, която да бъде предоставена преди заминаването. Това затруднява спечелването на доверието на кандидатите, които трябва да бъдат преместени в по-слабо известни държави членки, и осигуряването на това те да продължат процеса, без да се укриват.
- **Недостатъчен отговор на поканата за осигуряване на експерти, отправена от Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO):** въпреки факта, че държавите членки предложиха 201 експерти в отговор на всеобщата покана на EASO за осигуряване на 374 експерти, предложените експерти са недостатъчни за нуждите на специфичните покани и за реалното изпращане на място за изпълнение на необходимите функции. Като се има предвид критичното положение, особено в Гърция, този недостиг е очевиден. Освен това експертите обикновено могат да работят за ограничен период, което намалява ефективността на изпращането им на място, тъй като експертите си тръгват точно когато станат оперативни, а новодошлите експерти се нуждаят от обучение. На 1 март EASO публикува нова покана с искане за 39 експерти, които е предвидено да работят в Гърция. Предложени бяха едва 12 експерти. Поради влошаващото се положение в Гърция друга покана беше публикувана на 9 март с искане за 57 допълнителни експерти.

---

<sup>24</sup> Директива 2011/95/ЕС.

## 2.6 Действия, които Италия и Гърция трябва да предприемат

### Основни пречки и предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени

- Необходимост всички горещи точки да станат напълно оперативни и продължаване на изпълнението на пътните карти
- Недостатъчен капацитет за приемане и за регистрация в Гърция
- Недостатъчен капацитет за координация
- Недостатъчни последващи мерки във връзка с кандидатите

### За Италия и Гърция

- **Италия и Гърция трябва да направят всички горещи точки напълно оперативни и да продължат да изпълняват пътните карти:** постигнат е значителен напредък по отношение на функционирането на 4 от 5-те горещи точки, планирани за Гърция (приложение 3), и на 4 от 6-те горещи точки, открити в Италия (приложение 4), въпреки сравнително малкия брой на пристигналите досега лица, но следва да се гарантира, че всички горещи точки функционират изцяло във възможно най-кратък срок. Приключването на работата по привеждането на горещите точки в действие не трябва да се използва като причина за ограничаване на броя на поетите ангажименти. Освен това е възможно да бъдат преместени лица, които се намират извън тези горещи точки, при условие че са изпълнени условията, предвидени в член 3, параграф 2 и член 5, параграф 9 от решенията на Съвета (допустимо гражданство, идентифициране, регистриране и снемане на пръстови отпечатъци).
- **Недостатъчен капацитет за координация:** нарастването на броя на участниците в процедурата по преместване и необходимостта от ускоряване на регистрацията на кандидатите и прехвърлянията изискват допълнителни координационни усилия, включително наблюдаване на дейността на многобройните НПО, които предоставят информация в горещите точки. Разработването на стандартните оперативни процедури и протоколите, които са в процес на изготвяне, следва да подобрят положението.
- **Недостатъчни последващи мерки във връзка с кандидатите:** редовното и подходящо информиране на кандидатите за актуалното състояние на тяхната молба е от решаващо значение, за да се избегне укриването и за да им се вдъхне увереност, че продължават да са част от схемата за преместване, особено когато държавата членка на преместване изпраща отговор със закъснение. При все това понастоящем не са осигурени последващи мерки.

### За Гърция

- **Недостатъчен капацитет за приемане в Гърция:** наличието на подходяща инфраструктура за приемане е от решаващо значение, за да се избегнат рисковете от укриване и за да се предостави нужното пространство за надлежно информиране на мигрантите за процедурата на преместване. След срещата на лидерите във връзка с бежанските потоци по маршрута през Западните Балкани на 25 октомври и в

съответствие с пътната си карта Гърция се ангажира да осигури 50 000 места за настаняване, за да отговори на потребностите за приемане на кандидатите за убежище и незаконните мигранти. До този момент са осигурени 40 351 места за приемане. Освен това ВКБООН не е сключил всички споразумения, необходими за постигането на целта от 20 000 места по схемата за наемане. Нещо повече, схемата за наемане е по-подходяща за средносрочното до дългосрочното приемане на кандидати за убежище, отколкото за кандидатите за преместване поради естеството на предоставените места за настаняване и тяхното разпокъсано разположение. Поради нарастващия брой на кандидатите, блокирани в Гърция, е необходимо спешно да бъдат осигурени специализирани приемни центрове за кандидатите за преместване. Ето защо в момента Комисията извършва оценка на възможните изменения на схемата за наемане на ВКБООН. Освен това Комисията ще започне своевременно изпълнението на плана за действие и реагиране при извънредни обстоятелства<sup>25</sup>, съгласно който на Гърция ще бъде предоставена допълнителна финансова подкрепа.

- **Капацитетът за регистриране в Гърция:** нарастващият брой на мигрантите, които участват в схемата за преместване, надвишава в голяма степен дневния капацитет за регистриране на гръцката служба по въпросите на убежището. Понастоящем времето между момента, в който мигрантът вземе решение да се включи в схемата за преместване, и момента, в който той може да регистрира своята молба за убежище, е около три седмици. Гърция ще засили своя капацитет с 100 допълнителни служители, които трябва да бъдат наети до месец юни<sup>26</sup>. Освен това ЕАСО внедрява пилотно нова система за подпомагане на гръцката служба по въпросите на убежището при регистрирането на случаите, свързани с преместване, направо на английски език. Ако бъде успешна, тази система ще бъде внедрена във всички регионални гръцки служби по въпросите на убежището, в които може да е необходимо да се регистрират случаи, свързани с преместване.

## 2.7 Препоръки за отстраняване на установените предизвикателства

### **Основни препоръки към държавите членки на преместване**

- Да увеличат значително броя и честотата на ангажиментите за преместване;
- Да отговарят на исканията за преместване от Италия и Гърция в срок от една седмица след тяхното получаване;
- Да ускорят провеждането на допълнителни проверки за сигурност с цел завършването им в срок до една седмица, като се концентрират върху надлежно обосновани случаи;
- Да предоставят пакети от информация преди заминаването, включващи качествена и привлекателна информация за кандидатите в съответствие с указанията на ЕАСО;
- Да отговорят спешно на поканите на ЕАСО за осигуряване на експерти, които

<sup>25</sup> На 10 март Комисията одобри предоставянето на допълнителни средства на стойност 275,5 милиона евро за подкрепа на Гърция по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“.

<sup>26</sup> Службата по въпросите на убежището ще бъде подсилена с 29 нови служители през април. Общо 100 служители ще бъдат наети до месец юни тази година. Настоящият капацитет за регистриране на службата възлиза на 80 случая на ден в цялата страна.

да подпомогнат Италия и най-вече Гърция, като осигурят по-голяма приемственост в разполагането на експерти;

#### **Най-важните препоръки към Гърция и Италия**

- Да увеличат капацитета на гръцката служба по въпросите на убежището, с подкрепата на EASO, за регистриране на кандидатите за преместване в отговор на същественото увеличение на броя на мигрантите, които отговарят на съответните условия и желаят да се включат в схемата;
- Да осигурят пълноценното функциониране на всички горещи точки;
- Да увеличат усилията си за провеждане на систематични проверки за сигурност и за подобряване на качеството на информацията, която се предоставя в исканията за преместване, изпращани до държавите членки, както и да назначат кореспондент по сигурността;
- Да подобрят координационния капацитет чрез финализирането и прилагането във възможно най-кратки срокове на стандартни оперативни процедури и протоколи за преместване;
- Гърция да увеличи във възможно най-кратки срокове своя капацитет за приемане, като осигури 50 000 места, за които е поела ангажимент в пътната карта;
- Да финализират във възможно най-кратки срокове процедурите за улесняване на преместването на непридружени ненавършили пълнолетие лица.

**Идеалната схема за преместванията въз основа на опита, натрупан в Гърция през първата седмица на март, е посочен в приложение 5.**

#### **2.7.1 От страна на държавите членки на преместване**

**Действия за справяне с ограничения брой на поетите ангажименти за преместване:** Всички държави членки на преместване следва да увеличат броя на официалните ангажименти, поети чрез DubliNet, като се съобразят с максималния срок от три месеца, определен в решенията на Съвета. Тези ангажименти следва да бъдат съобразени с квотата на държавата членка на преместване и да отчитат в пълна степен извънредната ситуация на място.

**Действия за намаляване на неправилното използване на възможността за изразяване на предпочитания:** държавите членки на преместване следва да се въздържат във възможно най-голяма степен от изразяването на предпочитания и да се възползват от тази възможност единствено с оглед на по-добрата интеграция. Те следва да имат готовност да приемат всички видове мигранти (семейства, непридружени ненавършили пълнолетие лица, несемейни мъже).

**Действия за намаляване на срока за отговор на исканията за преместване:** Държавите членки на преместване следва да отговорят на исканията за преместване **в рамките на една седмица**. В този смисъл, що се отнася до проверките за сигурност, Frontex следва да извършва систематични проверки за сигурност на първа линия, като в това число следва да бъдат предвидени достъп до ШИС и засилена роля на Европол в проверките за сигурност на втора линия, а Италия и Гърция следва да продължат усилията си за провеждане на систематични проверки за сигурност и за подобряване на

качеството на информацията, която се предоставя в исканията за преместване, изпращани до държавите членки.

Държавите членки на преместване следва да съсредоточат допълнителните проверки, и по-специално интервютата във връзка със сигурността, върху надлежно обосновани случаи, т.е при наличието на основателни и мотивирани подозрения, че лицето може да попада в обхвата на едно от основанията за отхвърляне. Тези причини следва да се съобщават възможно най-рано на италианските и гръцките органи. Във всеки случай с цел да не бъде забавян процесът, тези допълнителни проверки, включително интервютата, следва да се извършват в рамките на целевия срок за отговор от една седмица. Когато държавите членки на преместване имат разумни основания да отхвърлят искането по съображения, свързани с националната сигурност, обществения ред или риск от изключване, те следва да уведомят Италия и Гърция за тези основания.

**Действия в отговор на предизвикателствата, свързани с преместването на уязвими кандидати и непридружени ненавършили пълнолетие лица:** държавите членки на преместване следва възможно най-бързо да осигурят места за уязвими лица и непридружени ненавършили пълнолетие лица и да увеличат своя капацитет за приемане за този тип кандидати, както и да осигурят подходящо настойничество/попечителство.

Действия за повишаване на приемливостта на схемата за мигрантите и на тяхното доверие в нея и за избягване на оттегляния: Държавите членки на преместване следва да подобрят значително информацията преди заминаване, особено за онези държави членки, които са по-малко известни на мигрантите. Държавите членки на преместване следва да предоставят в най-кратки срокове информационни материали на органите в областта на убежището на Гърция и Италия, както и на EASO и MOM в съответствие с указанията, разработени от EASO. Служителите за връзка следва да получават подходящи информационни материали и да присъстват по време на фазата на уведомяване, за да отговарят на въпросите на мигрантите и на изразените от тях опасения. Дейностите по обучение, планирани от EASO, също следва да дадат възможност за обмен на най-добри практики между държавите членки, включително относно аспекти, свързани с информацията, и изграждането на взаимно доверие.

**Действия за избягване на вторични движения след преместването:** Държавите членки на преместване следва да се възползват в пълна степен от наличните инструменти в достиженията на правото в областта на убежището (задължения за докладване, предоставяне на кандидатите за международна закрила на материални условия на приемане само в натура, задържане при определени обстоятелства). Прехвърлянията съгласно Регламента от Дъблин към Гърция следва да бъдат подновени, когато са спазени съответните условия<sup>27</sup>.

**Действия за засилване на капацитета на EASO за подпомагане на Италия и Гърция:** всички държави членки следва да отговорят на поканите на EASO за

---

<sup>27</sup>Препоръка на Комисията към Гърция относно предприемането на спешни мерки с цел възобновяване на прехвърлянията съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 (С(2016) 871, 10 февруари 2016 г.). Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета, Завръщане към Шенгенската система — пътна карта (COM(2016) 120 final, 4 март 2016 г.).



осигуряване на експерти и да повишат гъвкавостта при тяхното изпращане на място, за да се осигури двегодишния престой в съответствие с решенията на Съвета.

### **2.7.2 От страна на Италия и Гърция**

**Действия за ускоряване на регистрацията на кандидатите:** Гърция следва да приключи назначаването на 100 допълнителни служители във възможно най-кратък срок и да насърчи и приеме засилена подкрепа от EASO в процедурата за регистрация. Целта следва да бъде да се гарантира, че мигрантите могат да регистрират своите молби за убежище в срок до три дни от момента на включването си в схемата.

**Действия за подобряване на координацията:** Италия следва да приеме и да изпълни изцяло стандартните оперативни процедури, приложими за горещите точки. Италия и Гърция следва да финализират и да прилагат изцяло протоколите за преместване в сътрудничество с всички заинтересовани страни (ВКБООН, МОМ, EASO, НПО и Комисията).

**Действия за подобряване на капацитета за приемане в Гърция:** Гърция следва във възможно най-кратък срок да осигури 50 000 места, за които е поела ангажимент в пътната карта, включително за новопристигнали мигранти. ВКБООН следва да сключи споразуменията за изпълнение, за да може целта от 20 000 места по схемата за наемане да бъде постигната възможно най-бързо, както и да осигури централизирана система за настаняване за мигрантите, участващи в схемата за преместване. Това е от решаващо значение, за да се гарантират ефективното прехвърляне на различните етапи от процеса и културната ориентация и да се намалят рисковете от укриване.

**Действия за намаляване на времето за отговор на исканията за преместване:** Преди да изпратят искане за преместване, Италия и Гърция следва да извършват систематични проверки, включително чрез търсене в националните си бази данни и в европейските бази данни (ШИС, базите данни на Интерпол, ВИС), и да провеждат интервюта във връзка със сигурността; В исканията за преместване, изпращани до държавите членки на преместване, Италия и Гърция следва да предоставят пълна информация. Искането за преместване следва да включва: 1) регистрационното досие; 2) информацията относно извършените проверки за сигурност; 3) резултатите от проверките за сигурност; и 4) горещите точки, през които мигрантите са преминали транзитно. Италия и Гърция следва да назначат кореспондент по сигурността и с оглед на улесняването на обмена на информация, включително на пръстови отпечатъци чрез каналите за полицейско сътрудничество. Комисията и експертите на държавите членки следва да подпомагат Италия и Гърция в по-нататъшното намиране на решения на въпроси, свързани със сигурността, и да предоставят насоки относно формулирането на откази.

**Действия за разрешаване на предизвикателства, свързани с преместването на уязвими кандидати и непридружени ненавършили пълнолетие лица:** Италия и Гърция следва да финализират в най-кратки срокове процедурите за улесняване на преместването на непридружени ненавършили пълнолетие лица в съответствие с техните висши интереси и да използват наличните инструменти, изготвени от EASO.

### **2.7.3 От страна на EASO**

**Действия за намаляване на неправилното използване на предпочитания:** EASO трябва да приключи възможно най-бързо — най-късно до края на юни —

разработването на инструмент за откриване на съответствие, за да улесни обработката на молбите за преместване, особено с оглед на вероятното им увеличение през лятото. Механизмът за откриване на съответствие обаче би бил приложим и ефективен само ако изразените предпочитания са достатъчно широки.

**Действия за намаляване на времето за отговор на молбите за преместване:** EASO следва да продължи да подкрепя Италия и да започне да оказва подкрепа на Гърция при провеждането на специални интервюта за откриване на евентуални основания за изключване при регистрирането на молбите.

**Действия в отговор на предизвикателства, свързани с преместването на уязвими кандидати и непридружени ненавършили пълнолетие лица:** EASO следва да продължи да разпространява инструмента си, за да бъдат откривани уязвими кандидати и да се подобри събирането на данни във връзка със случаите на преместване на уязвими лица. Освен това EASO разработва инструмент за определяне на висшите интереси на непридружавани деца, имащи право на преместване, който може да бъде използван в горещите точки и извън тях.

**Действия за повишаване на приемливостта на схемата за мигрантите и на тяхното доверие в нея и за избягване на оттегляния:**

- EASO трябва да повиши видимостта на информационните пунктове (горещи точки и континентална част). Експертите на EASO трябва да бъдат ясно посочени и да бъдат снабдени с необходимото оборудване. Изключително важно е също така да се осигури последователност на информацията, например EASO може да предостави еднократно или двудневно обучение на новопристигналите експерти във връзка с план-конспекта, който трябва да следват, и как да предоставят тази информация. EASO трябва също така да направлява очакванията на мигрантите при предоставянето на информация, по-специално що се отнася до процедурата, като подчертава, че не е възможно да се избира държавата членка на преместване;
- EASO и MOM трябва да засилят ролята си по отношение на информацията и културната ориентация преди заминаването — от момента на уведомяване до заминаването за държавата членка на преместване. Един представител на EASO или MOM може да присъства по време на уведомяването за решението. EASO трябва да бъде информирана незабавно за кандидатите за убежище, които изразяват несигурност във връзка с приемането на решението. EASO и съответният служител за връзка могат да проведат специални информационни сесии след уведомяването за решението;
- EASO трябва да засили информационните кампании, включително чрез допълнителни дипляни/брошури, видеоматериали, социални медии, в сътрудничество с Комисията и други заинтересовани страни. Това ще бъде от основно значение за повишаването на доверието на кандидатите за преместване и за противодействието на разказите на трафикантите. Тези дейности могат да включват: а) специална страница във Facebook, на която EASO и държавите членки могат да публикуват успешни примери за преместване, както и цялостно по-целенасочено присъствие в социалните медии, включително в Twitter и мобилните приложения; б) повече видеоматериали, в които успешно преместени

мигранти разказват за преживяното; в) засилено участие на мигрантската общност в държавите членки на преместване, особено на лицата, чието преместване е било успешно.

#### **2.7.4 В допълнение към това Комисията ще продължи да подкрепя изцяло Италия и Гърция, а също така ще продължи:**

- да допринася за по-доброто координиране чрез съществуващите форуми (срещи на служителите за връзка, срещи със съответните национални звена за контакт, Форум по въпросите на преместването и презаселването и Friends of Hotspots), тъй като те са доказали, че са полезни при обсъждането на правните въпроси, практическите предизвикателства и затрудненията на механизмите за преместване с всички съответни заинтересовани страни, а също и чрез създаване на мрежи и повишаване на взаимното доверие, особено след успешни случаи за преместване;
- да контролира прилагането: да се гарантира, че пълното и правилно прилагане на достиженията на правото на ЕС в областта на убежището е основен елемент от реакцията на ЕС на миграционната криза и приоритет за Комисията в рамките на Европейската програма за миграцията.

### **3 Презаселване**

#### **3.1 Настоящо положение**

Вследствие на **Препоръката на Комисията от 8 юни 2015 г. за Европейска схема за презаселване**<sup>28</sup> 27 държави членки<sup>29</sup> заедно с асоциираните държави по Регламента „Дъблин“ се споразумяха на 20 юли 2015 г.<sup>30</sup> да презаселят в рамките на две години чрез многостранни и национални схеми 22 504 разселени лица от страни извън ЕС, които очевидно се нуждаят от международна закрила. Въпреки че някои държави членки от много години участват в програми за презаселване по линия на ВКБООН, това е първото съвместно усилие на равнище ЕС в областта на презаселването, а за редица държави членки това е първият случай, в който участват в програми за презаселване.

Съгласно получената от участващите държави информация до 15 март 2016 г. **4 555** души са били презаселени по линия на схемата в Австрия, Белгия, Чешката република, Франция, Ирландия, Италия, Нидерландия, Обединеното кралство, Норвегия, Лихтенщайн и Швейцария. По-голямата част от участващите в схемата държави са посочили, че техните усилия за презаселване на първо място, но не изключително, са насочени към сирийците, намиращи се в Йордания, Ливан и Турция. Всички лица, които са презаселени в рамките на схемата, трябва да бъдат насочени към участващите държави от ВКБООН, който по тази причина играе ключова роля в процеса.

---

<sup>28</sup> C(2015) 3560 final.

<sup>29</sup> Унгария не участва.

<sup>30</sup> 11130/15; Заключение на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно презаселването посредством многостранни и национални схеми на 20 000 лица, очевидно нуждаещи се от международна закрила.

Схемата е подкрепена със средства на ЕС; общо 150 милиона евро бяха предоставени на държавите членки за нейното изпълнение. Пет държави членки — Финландия, Франция, Ирландия, Швеция и Обединеното кралство — изразиха намерение да презаселят значително по-голям брой лица от този, за който бяха поели ангажимент в рамките на схемата от 20 юли, и гарантират изпълнението на тези намерения в рамките на националните програми.

Всички държави членки обръщат голямо внимание на **проучването във връзка със сигурността**, за което отговарят самите те и което може да се извършва на различни етапи от процедурата по презаселване. Съществува силно и **добро сътрудничество с ВКБООН**, който е смятан за незаменим партньор в процеса. Много държави членки разчитат също така на **логистична помощ от МОМ** при процедурите преди и по време на заминаването.

Въпреки че приоритетните региони, за които бе постигната договореност в рамките на заключенията от 20 юли 2015 г., са по-скоро обширни, повечето участващи държави взеха решение да презаселват лица от съседни на Сирия държави.

### 3.2 Предизвикателства

За разлика от задълженията по линия на двете схеми за преместване, ангажиментите на държавите членки в рамките на схемата за презаселване от 20 юли 2015 г. се основават на **доброволно** поети ангажименти. Въпреки че тази схема е важен елемент в съвместните усилия на държавите от ЕС за презаселване, тя не създава ясна рамка за презаселване с общи правила и процедури за участващите държави, а до голяма степен представлява сбор от национални програми и процедури, които в някои държави членки все още са във фаза на подготовка. Докато някои държави членки поеха в рамките на заключенията от 20 юли ангажимент за цялата си национална квота за презаселване (Нидерландия), други поеха ангажимент за бройки, които надвишават националната им квота (Франция). Освен това някои държави членки, като Финландия и Обединеното кралство, поеха ангажимент за бройки, които представляват само част от съответните им ангажименти за презаселване. В схемата за презаселване от 20 юли също така не е определен никакъв график за периодите, в които трябва да бъде извършено презаселването, включително бройката на лицата, които трябва да бъдат презаселени за даден период от време. Подобна слабо съгласувана рамка води до липса на надзор и до фрагментирана информация и затруднява наблюдението на функционирането на схемата от страна на Комисията<sup>31</sup>.

- Има значителни **различия** между държавите членки, що се отнася до техните програми и практики в областта на презаселването, като например критерии за подбор, продължителност на процедурите, програми за ориентиране преди заминаването, инструменти за интеграция, предоставен на приетите лица статут, разрешителни за пребиваване, както и брой на наличните места за презаселване.
- Държавите членки подбират кандидатите за презаселване въз основа на мисии за подбор или като преглеждат досиетата, които са им изпратени от ВКБООН. Това влияе върху **продължителността на процедурата**, като периодът между

---

<sup>31</sup> За да се запознаете с настоящото положение въз основа на информацията, предоставена от държавите членки и асоциираните държави, вижте приложения 6 и 7.

изпращането на досието от ВКБООН до пристигането в приемащата държава може да бъде от няколко седмици до две години. Освен това някои държави членки посочиха факта, че е трябвало да забавят изпълнението на плановете за презаселване поради нарастване на броя на спонтанно пристигащите мигранти и кандидати за убежище.

- Липсата на **капацитет за приемане** и намирането на подходящи места за настаняване често са споменавани като сериозни предизвикателства, най-вече в случаите на презаселване на по-големи семейства или при работа с особено уязвими лица. **Разрешенията за излизане**, издавани от трети държави, също бяха посочени като проблематични в някои случаи, като те са довели до значително забавяне на процедурата и пристиганията е трябвало да бъдат пренасрочвани.
- Когато персоналът на посолството на държавата членка участва във вземането на биометрични данни или издаването на документи за пътуване на кандидати за презаселване, се посочват **липсата на достатъчно човешки ресурси** и нуждата от **подходящо обучение**.

**Изграждане на капацитет в областта на презаселването:** Докато някои държави от ЕС, например Швеция, Дания, Нидерландия, Германия и Финландия, от години вече извършват презаселване, до края на 2017 г. в рамките на новата европейска схема се очаква други 10 държави<sup>32</sup> да извършат презаселване за пръв път, въпреки че нито една от тях все още не е започнала изпълнението на програмата. Някои от предизвикателствата, пред които са изправени тези държави членки, са изграждането на капацитет за създаване на национален механизъм за презаселване, липсата на опит в провеждането на мисии и подбора на кандидатите, осигуряването на оптимални условия за интеграция на презаселените бежанци и спечелването на подкрепата на широката общественост за презаселването. Някои от тези държави са изразили интерес да се поучат от експертните знания, опита и добрите практики във връзка с механизмите, използвани от държави членки с дълги традиции в областта на презаселването. Специфичните нужди са свързани най-вече с подкрепата и помощта при провеждането на мисии за подбор, преговорите и координирането с държавите извън ЕС, от които идват презаселваните лица, организирането на програми за културно ориентиране преди заминаването, медицинските прегледи, уреждането на пътуването и създаването на механизми за първоначално приемане и интеграция.

### 3.3 Посрещане на предизвикателствата

- **Обмен на знания и опит и работа с партньори**

Ясно е, че обменът на практики и опит, особено между държавите членки, за които презаселването е нещо ново, и онези, които имат по-дълга традиция в тази сфера, следва да се засили. Освен това може да се предвиди практическо сътрудничество в процеса на презаселване, например чрез споделяне на логистиката, организацията на полетите, както и чрез местен обмен на информация за отделни случаи.

За да се улесни подобно практическо сътрудничество, държавите членки следва да се възползват от двустранни посещения в рамките на съответните програми за

---

<sup>32</sup> България, Гърция, Естония, Кипър, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения, Хърватия.

презаселване. Добър пример за такава практика е практическото работно посещение на нидерландската национална програма за презаселване, организирано успоредно със семинар на Годишните тристранни консултации по презаселването на 18 февруари 2016 г. Държавите членки с голям опит в презаселването трябва да се насърчават да организират такива посещения, на които да канят партньори от целия ЕС, по-специално от държавите, които едва сега се включват в процеса на презаселване. Посещенията могат да включват елементи от процедурата при пристигане, като регистрацията и установяването, както и участие в мисии за подбор.

Практическото сътрудничество може да бъде доразвито и в рамките на финансирания от ЕС проект EU-FRANK<sup>33</sup>, чиято цел е да се улеснят презаселването и приемът на бежанци чрез споделяне на знания. Проектът, провеждан от шведската Агенция за миграция през периода 2016—2020 г., има за цел да се предоставя оперативна помощ на държавите членки, за да увеличат обхвата на своите програми за презаселване или да започнат нови такива програми, както и да се съдейства за увеличаване на капацитета им за презаселване и хуманитарен прием. През октомври 2015 г. се проведе работно посещение в Швеция на представители на Естония, Латвия, Литва и Полша. От началото на април се очаква държавите членки да получат възможност, посредством система на партньорство, да участват като наблюдатели в дейностите по презаселване, провеждани от други държави членки, като например мисии за подбор, програми за културно ориентиране, прехвърляне на бежанци и условия на приемане.

Форумът за обмен на опит между държавите на презаселване, предлаган в рамките на Годишните тристранни консултации по презаселването, включително по време на семинарите, е ценен инструмент. Новите държави членки на презаселване следва да продължат да бъдат насърчавани да участват в този обмен.

Освен това Комисията организира четири форума, посветени на презаселването и преместването, в които участваха представители на всички държави членки, ВКБООН и МОМ, и ще продължи редовно да организира подобни срещи. Тези срещи, както и семинарите на EASO, посветени на презаселването, са добри възможности за обмен на опит и знания между националните експерти. По-тясното сътрудничество с други партньори в процеса на презаселване, а именно ВКБООН, МОМ, гражданското общество и местните органи/общини, също би могло да спомогне за разрешаването на редица предизвикателства, пред които са изправени държавите на презаселване. По-специално работата с общините и НПО би могла да бъде използвана за преодоляване на проблемите, свързани с посрещането, капацитета и мерките за интеграция.

- **Подобрено наблюдение на схемата**

За надеждността на схемата е важно договорените ангажименти да се спазват, независимо от евентуалните промени в обстоятелствата за държавите членки, които са особено засегнати от притока на мигранти и бежанци. Във връзка с това е важно напредъкът да се наблюдава и оповестява редовно. Този елемент обаче трябва да бъде укрепен, тъй като информацията относно напредъка на схемата, включително за целите на настоящия доклад, е събрана по различни канали (включително чрез въпросника, изпратен на 8 март в рамките на интегрираните договорености за реакция на

---

<sup>33</sup> EU-FRANK: улесняване на презаселването и приема на бежанци посредством нови знания. Освен Швеция, сред партньорите са Нидерландия, Белгия, Унгария, Италия, Швейцария, ВКБООН и EASO. Интерес заявиха и Австрия, Германия, Естония, Латвия, Литва, Полша, Чешката република, Франция и Португалия.

политическо равнище в кризисни ситуации (IPCR), на който отговориха 17 държави), което може да доведе до непълна и откъслечна информация.

Евростат събира годишни данни за презаселването и ще продължи да го прави и в рамките на тази схема. При все това в настоящата ситуация е необходима по-редовна и подробна информация относно постигнатия напредък. Ето защо от март ЕАСО започна ежемесечно да събира данни за презаселването, като първата информация се очаква да бъде налична през април<sup>34</sup>. Комисията призовава държавите членки и асоциираните държави да гарантират безпроблемно и навременно събиране на информацията. Ако е необходима спешна или специфична информация от държавите на презаселване, все още може да се използва мрежата по IPCR.

- **Връзка с усилията за презаселване в световен мащаб**

Усилията на ЕС за презаселване следва да гарантират, че Съюзът поема подобаващ дял от отговорността в световен мащаб за осигуряване на законни начини за закрила на бежанците. Срещата на високо равнище на ВКБООН относно споделянето на общата отговорност чрез начини за прием на сирийски бежанци, която ще се проведе в Женева на 30 март 2016 г., ще бъде първата следваща възможност за ЕС и неговите държави членки да увеличат своята подкрепа и участие в международни инициативи, насочени към преодоляване на глобалните предизвикателствата в областта на миграцията и бежанците, както и да настояват за засилване на ангажиментите.

- **Прилагане на доброволната схема с Турция за хуманитарно приемане**

За да се приложи доброволната схема с Турция за хуманитарно приемане и в съответствие с изявлението на държавните и правителствените ръководители от 7 март 2016 г., работата по създаването на надеждна схема следва да продължи. Необходими са конкретни политически ангажименти от страна на държавите членки и асоциираните държави, които желаят да участват в схемата, по-специално по отношение на броя на лицата, които трябва да бъдат приети, и в какви срокове. Освен това всички страни, включително турските власти, трябва да се споразумеят за условията за въвеждане и функциониране на схемата.

- **Структурирана система за презаселване в ЕС**

Въз основа на опита от текущите инициативи за презаселване и хуманитарен прием Комисията ще представи предложение за презаселване на равнище ЕС, за да се създаде рамка за политиката на ЕС за презаселване. Това ще позволи въвеждането на общ и по-координиран подход за безопасно и законно влизане в ЕС на лицата, нуждаещи се от закрила. Тази инициатива ще даде възможност на ЕС да систематизира по-добре европейските усилия за презаселване и да поеме своя справедлив дял от отговорността в световен мащаб за предоставяне на убежище на бежанците по света.

---

<sup>34</sup> Предложението за събиране на данните беше одобрено от Управителния съвет на ЕАСО на заседанието му на 20 и 21 януари 2016 г.

## 4 Предстоящи стъпки

Следвайки препоръките от настоящия доклад, държавите членки следва да продължат да подобряват прилагането на схемите за преместване и презаселване и да се справят с нерешените предизвикателства. Преди всичко темпото на преместване трябва да бъде значително и последователно ускорявано, за да се отговори ефективно на спешната хуманитарна ситуация на място.

Процесът на преместване включва няколко заинтересовани страни, като досега различни фактори допринесоха за много ниската степен на прилагане на схемите. Този доклад показва, че въпреки оставащите проблеми Италия, Гърция и различните агенции, участващи в процеса на преместване, увеличават усилията си, за да гарантират, че тяхното участие в процеса протича безпроблемно. Тези усилия обаче трябва да бъдат съчетани с подобен ангажимент от страна на държавите членки на преместване. Готовността на държавите членки на преместване да изпълнят изцяло своите задължения е от решаващо значение, за да може чрез работата по преместването да се гарантира, че схемата изпълнява своята цел за предоставяне на спешна помощ на Италия и Гърция, за да могат да се справят по-добре с масовия приток на мигранти.

Комисията е изчислила, че за да се изпълнят вече определените задължения (преместване на 106 000 лица) в рамките на двете решения на Съвета относно преместването, осреднено за оставащите 18,5 месеца, трябва да се преместват поне 5 679 лица месечно. За целта ще е необходимо да се извършват средно около 187 премествания на ден и процедурата по преместване да трае максимум две седмици. Опитът от неотдашните премествания в Португалия от Гърция доказва, че процедурата по преместване може да бъде осъществена и в рамките на една седмица. Въз основа на това изчисление и **с оглед на извънредната хуманитарна ситуация на място Комисията счита, че до публикуването на нейния втори доклад за преместването и презаселването на 16 април трябва да бъдат завършени поне 6 000 премествания, а ако се ускорят темповете — поне 20 000 премествания следва да бъдат осъществени до третия доклад на 16 май.**

Успоредно с това, с цел да се подчертаят значението на солидарността със засегнатите трети държави в региона и ролята на законните пътища за миграция, държавите членки трябва да изпълнят ангажиментите си по оставащите 17 949 места за презаселване. През оставащия период държавите членки трябва ежемесечно да презаселват средно по 855 души, нуждаещи се от закрила.

В съответствие с ангажимента в рамките на пътната карта „Завръщане към Шенгенската система“ Комисията ще докладва ежемесечно относно постигнатия напредък при изпълнението на ангажиментите за преместване и презаселване.