

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 2.9.2009  
SEC(2009) 1128 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА  
придружаващ**

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА**

**относно изготвянето на съвместна програма на ЕС за презаселването**

**и предложението за**

**РЕШЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Решение № 573/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на Европейски фонд за бежанци за периода от 2008 до 2013 г. като част от Общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци и за отмяна на Решение 2004/904/ЕО на Съвета**

**Обобщение на оценката на въздействието**

{COM(2009) 447 окончателен}

{COM(2009) 456 окончателен}

{SEC(2009) 1127}

## **1. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ**

Презаселването е повторно установяване на бежанци, които са признати от Върховния комисариат за бежанците на Организацията на обединените нации (ВКБ ООН) като нуждаещи се от международна закрила, от първата страна на убежище (предимно в третия свят) в друга страна, където те получават постоянна закрила. Презаселването предлага решения на бежанците, които не могат да се върнат в своята страна на произход, и които не могат да бъдат интегрирани в първата страна на убежище.

Презаселването е прехвърляне на бежанци от държава извън територията на ЕС в държава-членка на ЕС.

Общият брой на бежанците по света е около 10 млн. Около 5 % от тях се нуждаят от презаселване. В действителност само малка част от тези бежанци се презаселват. Следователно е налице структурно несъответствие между нуждите и хуманитарния отговор.

Само малка част от бежанците, които се презаселват всяка година се презаселват в ЕС. От всичките 65 596 бежанци, които са заминали за презаселване през 2008 г., 4 378 бежанци са заминали за ЕС. Това е в силен контраст с броя на презаселени бежанци, които са били приети от САЩ и други традиционни страни на презаселване в индустриализирания свят.

## **2. ПРЕЗАСЕЛВАНЕ В ЕС: НАСТОЯЩОТО ПОЛОЖЕНИЕ (ОСНОВНАТА ЛИНИЯ)**

Понастоящем десет държави-членки на ЕС участват ежегодно в презаселването. Швеция, Дания, Финландия, Нидерландия, Обединеното кралство и Ирландия вече няколко години от имат програма за презаселване. От 2007 г. насам Португалия, Франция, Румъния и Чешката република решиха да въведат национални програми за презаселване. Положителното развитие се дължи на редица фактори. На първо място, от 2007 г. насам презаселването включва голяма финансова подкрепа от Европейския фонд за бежанци (ЕФБ III). На второ място, през последните няколко години заинтересовани страни от различни държави-членки развиха много дейности по проекти и на двустранна основа в сферата на презаселването. Трето положително развитие е големият политически интерес на равнището на ЕС. Този интерес е насочен по-специално към нуждите от презаселване на иракски бежанци от Сирия и Йордания в ЕС. През 2008 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи прие заключения, свързани с презаселването на бежанци от Ирак, в които се подчертава, че презаселването спомага за запазването на положението на закрила в Сирия и Йордан. Вследствие на заключенията на Съвета четири държави-членки, които до скоро не участваха в презаселването, се ангажираха да презаселят бежанци от Ирак (DE, IT, BE, LU).

Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), която се очаква да започне да функционира през 2010 г., ще подкрепя държавите-членки и други участници в практическото сътрудничество, включително в презаселването.

## **3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА**

Настоящото положение е като цяло положително и еволюира постепенно, по-специално предвид очакваното създаване на EASO. При все това са налице редица важни дефицити и структурни ограничения.

Основният проблем е настоящото ниско равнище на солидарност от страна на ЕС с трети държави относно приемането на бежанци. Броят на приетите е твърде ограничен, предвид мащаба на глобалните нужди от презаселване. Вторият проблем е свързан с факта, че твърде малко държави-членки участват в процеса на презаселване. Понастоящем само 10 държави-членки (Швеция, Финландия, Дания, Обединеното кралство, Ирландия, Нидерландия, Португалия, Франция, Румъния и Чешката република) презаселват бежанци на годишна основа. Международната роля на ЕС по отношение на презаселването е недостатъчна. Това се отразява отрицателно на амбицията на ЕС да играе важна роля по отношение на хуманитарните въпроси в световен мащаб и на влиянието на ЕС на международните форуми.

Координацията между държавите-членки на ЕС, които осъществяват презаселването, е недостатъчна що се отнася до приоритетите на презаселване, т.е. националностите и специфичните групи, които се презаселват. Понастоящем тези приоритети се определят от държавите-членки на национално равнище в условията на тесни двустранни контакти с ВКБООН без предварителни дискусии и без да се взема решение на равнището на ЕС. В резултат на това е налице липса на стратегическо използване на презаселването като инструмент на външната политика на ЕС. Презаселването служи не само като средство за хуманитарни цели спрямо лицата, които се презаселват действително, но също така и като средство за намаляване на тежестта на съответната трета държава, свързана с приемането на голям брой бежанци. Следователно презаселването може да играе важна роля като компонент на външните политики на ЕС за предоставяне на убежище и за външната политика на ЕС като цяло. Въздействието на презаселването в стратегически план би било по-голямо, ако приоритетите по отношение на националностите и специфичните категории, които трябва да бъдат презаселени се определят като цяло на равнището на ЕС. Текущата финансова рамка налага някои ограничения. ЕФБ III предвижда допълнителна финансова помощ за онези държави-членки, които презаселват специфични категории бежанци. Тези критерии се считат за твърде строги.

Трета група проблеми на настоящото положение са свързани с липсата на структурирано практическо сътрудничество сред държавите-членки в областта на презаселването. В момента е налице липса на обмен на информация и координация на дейностите по презаселване. Това има отрицателно въздействие върху качеството на презаселването. Друга последица е липсата на икономии от мащаба. Презаселването изисква голяма логистична подготовка, като мисии за подбор и ориентация, медицинско осигуряване и осигуряване на сигурността, договорености за пътуване и издаване на виза, програми за приемане и интегриране. Някои от тези дейности биха могли да бъдат осъществени съвместно или в тясно сътрудничество между държавите-членки.

#### **4. ПРИНЦИП НА СУБСИДИАРНОСТ**

- Участието на Общността в сферата на убежището се основава на нуждата от солидарност между държавите-членки за справяне с предизвикателство, което в Европейски съюз без вътрешни граници не може да бъде преодоляно самостоятелно от отделните държави.
- Необходимостта от действие относно Обща европейска система за предоставяне на убежище (CEAS) вече бе оценена в неотдашните доклади за оценка на въздействието.

- Бяха отправени многократни призови от страна на Европейския съвет и Европейския парламент за разработване на CEAS, включително на нейното външно измерение.

## 5. ЦЕЛИ

### Общи цели на политиката:

- а) подкрепа за международна закрила на бежанците чрез презаселване;
- б) увеличаване на хуманитарното въздействие и усилията на ЕС с по-голямо общо участие в презаселването;

### Специфични цели:

- в) гарантиране на по-голяма солидарност от страна на ЕС с трети държави, които приемат бежанци;
- г) гарантиране на участието на повече държави-членки на ЕС в презаселването;
- д) гарантиране на това, че усилията на ЕС по отношение на презаселването са постоянно по-добре насочени към онези лица или групи от лица (напр. особено уязвими лица, включително деца или лица от специфични географски райони), които най-много се нуждаят от закрила;
- е) увеличаване на стратегическото използване на презаселването на равнището на ЕС;
- ж) засилване на международната роля на ЕС като цяло по отношение на презаселването, по-специално чрез разработването на политиката за презаселване като неделим и съгласуван компонент на външните политики на ЕС;
- з) подобряване чрез сътрудничество на качеството на процедурите на ЕС за презаселване;
- и) понижаване чрез сътрудничество на икономическите и финансовите разходи за презаселване в ЕС;
- й) намаляване на различията между държавите-членки на ЕС по отношение на стандартите за закрила и повишаване на ефективността чрез сближаване на критериите за презаселване.

## 6. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Въз основа на анализ на проблема бяха определени три основни компонента на политиките за презаселване на равнището на ЕС: практическо сътрудничество, политически компонент и финансов компонент. Те формират отправната точка за разработване на варианти на политика.

### **6.1. 1-ви вариант на политика: запазване на съществуващото положение**

Европейската служба за подкрепа в областта на убежището ще представи рамка за осъществяване на дейности за практическо сътрудничество относно предоставянето на убежище, включително на дейности по презаселване. Съществува потенциална възможност за широк спектър от дейности за практическо сътрудничество, които EASO би могла да разработи по отношение на презаселването, като определяне на най-добри практики, обучения, договорености за двустранно партньорство, насочени към държавите-членки, които все още не участват в процеса на презаселване, и

организиране на съвместни дейности и работа между държавите, които вече участват в процеса на презаселване.

Ако се запази съществуващото положение, политическият и финансовият компонент няма да бъдат доразработени.

## **6.2. 2-ри вариант на политика: среден вариант (динамичен процес)**

И според този вариант практическото сътрудничество ще бъде разработено от EASO. Разликата между практическото сътрудничество в този вариант и вариант 1 се отнася преди всичко до връзката между дейностите за практическо сътрудничество и по-нататъшното разработване на политическия и финансовия компонент. Очаква се, че компонентът практическо сътрудничество ще бъде стимулиран и подсилен чрез разработването на другите два компонента.

Съгласно този вариант се предвижда разработването на по-структурирано политическо сътрудничество чрез установяване на политическа рамка и подкрепата му с финансовия компонент.

Предвижда се създаването на политическа рамка, в която да се определят политически и стратегически приоритети по отношение на презаселването. В тази политическа рамка ще вземат участие всички заинтересовани страни (експерти от държавите-членки, Комисията, ВКБООН, НПО). Задачите ще бъдат както следва:

1. Определяне на общи годишни приоритети на ЕС относно презаселването, както по отношение на националностите, така и по отношение на специфичните категории бежанци, които трябва да бъдат презаселени. Така ще се създаде възможност за ефективен и гъвкав отговор на нововъзникващите нужди.
2. Държавите-членки ще получат допълнителна финансова помощ съгласно член 13 от решението на ЕФБ III, ако осъществяват презаселването в съответствие с тези общи годишни приоритети на ЕС. Все пак трябва да се подчертае, че държавите-членки ще продължат да се ползват със свобода относно презаселването на други категории бежанци.
3. Гарантиране на интегриран подход към презаселването, към външните политики в областта на убежището и външните политики на ЕС като цяло.
4. Презаселването ще бъде обсъдено в по-широк план като част от тази политическа рамка. Установяването на политическа рамка ще доведе до по-добро управление на дейностите за практическо сътрудничество, които трябва да бъдат осъществени от EASO.

Държавите-членки ще получат допълнителна финансова помощ за презаселването на бежанци в съответствие с одобрените годишни приоритети на ЕС. Това налага изменение на ЕФБ. Не се предвижда структурно преразпределяне на финансирането от ЕФБ III, което би могло да има отражение върху финансирането на други дейности, свързани с убежището.

**В рамките на 2 вариант са определени два подварианта.** Единствената разлика между тези подварианти е свързана с механизма, предвиден за политическата рамка. В подвариант 2А се предвижда сформирането на нов комитет в областта на презаселването съгласно правилата на комитология. В подвариант 2Б се предвижда използването на съществуващите структури.

### **6.3. 3-ти вариант на политика: максимален вариант**

Съгласно този вариант се счита, че ще бъде изготвена цялостна схема за презаселване за целия ЕС. Презаселването ще се осъществява съвместно въз основа на определянето на приоритети и въз основа на изпълнението. Една цялостна съвместна програма на ЕС за презаселване би могла да се състои от следните елементи.

- (1) Всички държави-членки ще участват в схемата като осигуряват определен брой места. Общият брой на наличните места за презаселване в рамките на ЕС ще се определя и запълва на равнище ЕС. На равнището на ЕС ще се вземат решения за приоритетите за презаселване. Също така, на равнището на ЕС ще се гарантира, че презаселването ще бъде интегрирано във външните политики в областта на убежището и във външните политики на ЕС като цяло.
- (2) Държавите-членки няма да осъществяват презаселване извън съвместната схема за презаселване. Освен това, ще се извърши цялостно хармонизиране на критериите за презаселване и на статута, който получават презаселените бежанци след пристигането си.
- (3) Процесът на подбор за презаселване ще бъде изцяло централизиран на равнището на ЕС. Всички действия по подготовка на заминаването ще се осъществяват съвместно. EASO най-вероятно ще има водеща организационна роля. Това би изисквало повишаване на способностите на EASO по отношение на презаселването.
- (4) Финансовият компонент ще има нужда от цялостен преглед.

## **7. ОЦЕНКА НА ВАРИАНТИТЕ**

За оценка на различните въздействия вж. таблицата на стр. 8.

1. Основната линия се развива, по-специално поради очакваното създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) през 2010 г. За да бъдат измерими очакваните въздействия вследствие на създаването на EASO, направихме разграничение между статична основна линия (положението през пролетта на 2009 г.) и развиваща се основна линия (очакваното положение след създаването на EASO без предприемане на по-нататъшни действия от ЕС).

2. Тъй като резултатът от подварианти 2А и 2Б се очаква да бъде един и същ, оценката на ефективността за постигане на целите, както и оценката на въздействията се изготвят заедно за подварианти 2А и 2Б. При все това, онова което отличава подвариант 2А от подвариант 2Б е оценката на политическата приложимост и пропорционалност.

## **8. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ**

### **Количествена оценка на варианти 1, 2 и 3**

- Ефективността на вариантите за постигане на основната цел (гарантиране на по-голяма солидарност от страна на ЕС с трети страни при приемането на бежанци) се оценява както следва: Вариант 1 — 5 % увеличение, вариант 2 — 15 % увеличение, вариант 3 — 10 % увеличение;
- Първото въздействие (преки финансови разходи, свързани с презаселването) на вариантите се оценява както следва: вариант 1 — увеличение с 3 825 000 EUR,

вариант 2 — увеличение с 11 475 000 EUR, вариант 3 — увеличение с 7 650 000 EUR.

- Второто въздействие (преки финансови разходи/ ефект от икономии от мащаба) на вариантите се оценява както следва: вариант 1 — намаление с 803 350 EUR, вариант 2 — намаление с 1 759 000 EUR, вариант 3 — намаление с 2 524 500 EUR.

### **Цялостна оценка:**

1. Варианти 2 и 3 се оценяват по-високо от вариант 1. Има две основни възражения срещу вариант 3: по-ниска оценка относно постигането на основната цел и относно политическата приложимост/пропорционалност.

2. По-голямата част от държавите-членки отдават предпочитания на подход, при който се напредва постепенно и който акцентира върху по-тясното сътрудничество и запознаването на новите държави-членки със същността на презаселването, отколкото на хармонизирането на критериите за презаселване. Що се отнася до доброволния характер на участие в схемата, позициите на държавите-членки са много категорични. При сегашното положение съществуват съмнения дали някои от държавите-членки биха били достатъчно подготвени за осъществяване на презаселването, дори ако бе налице достатъчна подкрепа за изготвяне на цялостна съвместна програма на ЕС за презаселване. Спорно е дали на този етап изготвянето на цялостна съвместна програма на ЕС за презаселване е необходимо и пропорционално за постигане на определените цели.

- Съпоставка на варианти 1 и 2 показва ясно предпочитание за вариант 2.
- Подвариант 2Б се предпочита въз основа на политическата приложимост и пропорционалност. По-голямата част от държавите-членки отдават ясно предпочитание на прилагането на съществуващите механизми за консултация и вземане на решение. Настоящата политическа обстановка се характеризира с положителна нагласа относно презаселването, но с неохота относно създаването на каквато и да е нова официална структура поради бюрократичната тежест, която би могла да възникне вследствие на нея и страхът, че тя би могла да намали свободата на държавите-членки да определят сами своите приоритети. От гледна точка на пропорционалността използването на съществуващите структури е за предпочитане, ако това е ефективно с оглед на постигането на целите и ако се очаква да има същите въздействия.
- Поради това предпочетенят вариант е подвариант 2Б.

## **9. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

Комисията ще извършва оценка в рамките на три години след въвеждането на съвместната схема на ЕС за презаселване. Оценката ще включва постигнатия напредък относно политическото сътрудничество, финансовия компонент, а така също и практическото сътрудничество.

Определени са осем измерими показателя, които обхващат различните аспекти на варианта (политически, финансови и практическо сътрудничество), както и целите.



Съпоставка на въздействието на вариантите					
		Вариант 1		Вариант 2	Вариант 3
Цели		сега	в развитие	динамичен	максимален
1	гарантиране на по-голяма солидарност от страна на ЕС с трети държави относно приемането на бежанци	0	малко/средно	Средно/голямо	Средно
2	гарантиране на участието на повече държави-членки в процеса на презаселване	0	малко/средно	Средно/голямо	Голямо
3	гарантиране на това, че дейностите по презаселване са целенасочени, постоянно, към тези, които имат най-голяма нужда (напр. деца, бежанци от специфични региони)	0	малко/средно	Голямо	Голямо
4	увеличаване на стратегическото използване на презаселването на равнището на ЕС	0	Малко	Средно	Средно
5	засилване на международната роля на ЕС като цяло по отношение на презаселването, по-специално чрез разработване на политиката за презаселване като неделим и съгласуван компонент на външните политики на ЕС;	0	Малко	Средно	Средно
6	чрез сътрудничество, подобряване на качеството на процедурите на ЕС за презаселване;	0	Малко/средно	Средно/голямо	Голямо
7	чрез сътрудничество, понижаване на икономическите и финансовите разходи на човек за презаселване в ЕС	0	Малко/средно	Средно/голямо	Голямо
8	намаляване на различията между държавите-членки на ЕС относно стандартите за закрила и увеличаване на ефективността чрез сближаване на критериите за презаселване	0	Малко	Средно	Голямо

<b>Въздействия</b>						
1	Преки финансови разходи, свързани с презаселването (подбор, приемане, интегриране)	0	Малко увеличение	Средно/голямо увеличение	Средно	
2	Преки финансови разходи на човек, за презаселване (подбор, приемане, интегриране)	0	Малко намаление	Средно намаление	Значително намаление	
3	Икономически и социални разходи, свързани с интегрирането на презаселените бежанци, в широк смисъл (общи разходи)	0	Малко увеличение	Средно/голямо	Средно	
4	Икономически и социални разходи, свързани с интегрирането на презаселените бежанци, в широк смисъл (разходи на човек)	0	Малко	Малко	Малко	
5	Въздействие на презаселването върху трети държави, специфични категории и външните отношения на ЕС	0	Малко	Средно	Средно	
6	По-голяма равнопоставеност при осигуряването на закрила на бежанците	0	Малко	Средно	Голямо	
7	Въздействие върху основните права	0	Малко	Средно/голямо	Средно	
<b>Политическа приложимост и пропорционалност</b>				<b>2 А</b>	<b>2 В</b>	
1	Подкрепа на този вариант сред основните заинтересовани страни	0	Средно	Малко/средно	Средно/голямо	Малко
2	Пропорционалност	0	Известно безпокойство	Известно безпокойство	Малко безпокойство	Голямо безпокойство