

Страсбург, 15.12.2015 г.
COM(2015) 676 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно предприетите мерки след срещата на лидерите във връзка с бежанските
потоци по маршрута през Западните Балкани**

Безпрецедентните вълни от бежанци и мигранти, чието прииждане започна в края на лятото на 2015 г. и ескалира през есента, следваха един и същ маршрут. Маршрутът през Западните Балкани се превърна в централен елемент на предизвикателството, пред което Европа трябваше да се изправи — през 2015 г. над 650 000 души са преминали от Турция в Гърция, като повечето от тях са продължили през Западните Балкани към Северна и Централна Европа. Тези движения бяха не само непредвидими и безпрецедентни по своя мащаб — те често се извършваха с бързи темпове и предизвикаха безпокойството, че страните просто прехвърлят тези хора на съседите си нататък по маршрута. Това разкри огромна липса на капацитет, сътрудничество и солидарност, както и на минимална комуникация между страните, разположени по маршрута: специфичен проблем, за който е необходимо конкретно оперативно и политическо решение на европейско равнище.

На 25 октомври 2015 г. председателят Юнкер организира среща на държавните и правителствените ръководители на засегнатите държави. В нея участваха държавните и правителствените ръководители на Албания, Австрия, България, Хърватия, бившата югославска република Македония, Германия, Гърция, Унгария, Румъния, Сърбия и Словения, към които се присъединиха председателят на Европейския парламент, председателят на Европейския съвет, настоящото и следващото председателство на Съвета на Европейския съюз и Върховният комисар на ООН за бежанците (ВКБООН)¹.

Политическите лидери постигнаха съгласие по 17-точков план за действие², който ще бъде незабавно изпълнен. Планът съдържа както начини за сътрудничество, така и резултатите, които трябва да бъдат постигнати съвместно с цел по-доброто управление на потоците от мигранти и бежанци, особено във връзка с капацитета за приемане и управлението на границите. Работата по плана за действие представляваше допълнение към по-мощните усилия на ЕС за преодоляване на кризата с бежанците с участието на председателството на Съвета, като целта беше да се постигне съгласуваност³. В навечерието на заседанието на Европейския съвет, което ще се проведе на 17 и 18 декември 2015 г., целта на този доклад е да представи резултатите от работата по изпълнението на изявлението на политическите лидери⁴.

Срещата на 25 октомври съвпадна с периода, през който бяха регистрирани най-много преминавания към Гърция — над 50 000 само за една седмица. След това преминаванията намаляха до под 14 000 седмично до началото на декември, но броят им продължава да бъде неравномерно разпределен. През октомври Словения отчете над 12 6000 влизания в страната за един-единствен ден — до края на ноември броят на пристиганията се стабилизира на около 2000 — 3000 дневно. И все пак, цифрите продължават да бъдат променливи и достатъчно високи, което показва запазването на траен силен натиск върху маршрута през Западните Балкани.

¹ На срещата бяха представени също Frontex и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището.

² http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

³ Освен това на 8 октомври 2015 г. в Люксембург се състоя конференция на високо равнище за източносредиземноморския/западнобалканския маршрут, а на 7 декември — среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи на държавите от ЕС и Западните Балкани.

⁴ Докладът е изготвен въз основа на информацията, предоставена до 11 декември.

1. Постоянен обмен на информация и ефективно сътрудничество (точки 1—2)

Първият приоритет беше да се преодолее липсата на комуникация между правителствата и компетентните органи на страните, разположени по маршрута. В срок от 24 часа всички участващи държави, институции и агенции посочиха звена за контакт, които да докладват директно на политическите лидери. Звената за контакт станаха форум за всекидневен обмен на информация, както и за ефективно координиране посредством седмични видеоконференции, председателствани от Европейската комисия⁵.⁶

При ежеседмичния обмен се акцентира върху 17-те точки, договорени на срещата на политическите лидери, в това число общи тенденции при движенията по маршрута, оценяване на нуждите и увеличаване на капацитета за приемане, предприети мерки по границите и консолидирано докладване на Frontex⁷ като основна първа стъпка към по-организираното движение на лица по маршрута през Западните Балкани.

Контактите станаха по-интензивни и в самия регион: Словения организира на 16 и 17 ноември заседание на министрите на вътрешните работи, в което участваха Сърбия, бившата югославска република Македония и Гърция. Участниците в срещата се договориха да подобрят координацията помежду си, включително обмена на информация относно броя на бежанците, преминаващи границите, и относно процента на заетост на съоръженията за приемане. Ръководителите на полицейските сили в региона се събраха на 3 и 4 декември в Словения, за да обсъдят оперативното сътрудничество и възприемането на евентуален общ подход по отношение на икономическите мигранти. Хърватия не участва в тези срещи.

Въпреки тези действия в много случаи предварителните консултации и уведомленията за планирани промени в политиките и инициативите на национално равнище продължават да са недостатъчни, особено когато става въпрос за промени с потенциален верижен ефект върху целия регион. Все още се предприемат прекалено много едностранни мерки, като например де факто условията за влизане, основани на гражданството, за мигрантите, влизащи в Хърватия, Сърбия и бившата югославска република Македония, и изграждането на ограда на границата между бившата югославска република Македония и Гърция (подобна на тази, която Унгария беше изградила на границата си със Сърбия по-рано). Независимо от мотивите за предприемането на всяко едно действие липсата на координация създаде несигурност и нестабилност в региона.

Извършена бе първоначална оценка на материалните и финансовите нужди. По искане на Комисията Австрия, България, Хърватия, бившата югославска република Македония, Гърция, Унгария, Румъния, Сърбия и Словения изготвиха собствени оценки, обхващащи въпроси като настаняването и приемането, осигуряването на храна и основни услуги, регистрацията, обработването на молбите за убежище, връщането и управлението на границите. След предаването на оценките Комисията извърши

⁵ Вж. глава 8 по-долу.

⁶ Обменът на информация стана по-ефективен благодарение на активирането на Интегрираните договорености за реакция на ЕС на политическо равнище в кризисни ситуации в режим „споделяне на информация“.

⁷ За повече подробности вж. глави 4 и 5 по-долу.

посещения на място, които бяха проведени през ноември и декември 2015 г.⁸ и в които участваха представители на ВКБООН, Международната организация по миграция, Европейската инвестиционна банка и Европейската банка за възстановяване и развитие. Целта на тези посещения беше да се направят по-точни оценки на потребностите, както по отношение на обхвата, така и по отношение на времетраенето, и да се определят най-подходящите източници на финансиране за удовлетворяването на тези потребности⁹. Като следваща стъпка ще са необходими допълнителни действия за оценяването на средносрочните и дългосрочните нужди във всички държави, като се обърне по-голямо внимание на области, като интеграцията и връщането¹⁰.

2. Ограничаване на вторичните движения (точка 3)

Един от мотивите, поради които политическите лидери поеха ангажимента да възпират движението на бежанци и мигранти към границата на друга страна от региона и обявиха ясно, че политиката на пропускане на бежанци през тяхната територия е неприемлива, беше широко разпространената информация¹¹, че някои държави улесняват движението на бежанци и мигранти към съседни страни, като им предоставят транспорт или административна помощ за бързо придвижване по маршрута, без да уведомят предварително приемащата страна. Подобна политика доведе до засилване на притока, вследствие на което предизвикателството, свързано с управлението на пристигането на мигранти и бежанци по организиран начин, стана по-голямо и беше създадена особено голяма тежест за страните на крайна дестинация, разположени в края на маршрута през Западните Балкани.

Оттогава за подобни мерки се чува по-рядко, а случаите на сътрудничество и комуникация между граничните органи зачестиха. Все още обаче в редица страни, разположени по маршрута, липсва политическа воля за създаването на капацитет за приемане за престой, надвишаващ 24 часа, което показва, че тези страни се възприемат единствено като страни на транзитно преминаване, както и че интересът от забавяне на потоците е ограничен. Освен това международни организации, сред които ВКБООН, отбелязаха, че бежанците и мигрантите често са твърдо решени да стигнат до страната, която са набелязали като крайна цел, и не желаят да останат в страна, разположена по маршрута.

3. Подпомагане на бежанци и осигуряване на подслон и условия за почивка (точки 4—7)

Увеличаването на капацитета за осигуряване на временен подслон, условия за почивка, храна, медицинска помощ, вода и санитарно-хигиенни условия за всички нуждаещи се беше договорено като един от ключовите задължителни елементи за всички страни. Чрез такива съоръжения ще се осигури също така по-доброто и предвидимо управление

⁸ График на посещенията за оценка на потребностите: Гърция — 26-27 октомври и 18 ноември; Словения — 9 и 16-17 ноември; Хърватия — 10-12 ноември; Сърбия — 19-20 ноември; България — 30 ноември; бившата югославска република Македония — 30 ноември-1 декември; Австрия — 3 декември; Румъния — 7 декември; Унгария — 8 декември. На 30 ноември се състоя подготвителна среща с Германия, която ще бъде последвана от посещение на място, планирано за началото на 2016 г.

⁹ Вж. глава 3 по-долу.

¹⁰ Вж. глава 4 по-долу. Все още се чака пълна актуализирана оценка на потребностите от Гърция.

¹¹ Например при посещението на Комисията за оценяване на потребностите в Хърватия беше констатирана продължаваща практика на организирането на транспорт до словенската граница.

на потоците и ще се усъвършенства регистрацията по маршрута. През последните два месеца бяха предприети важни стъпки за изпълнението на поетия от политическите лидери ангажимент за увеличаване на капацитета за приемане в Гърция, който да достигне 50 000 места до края на 2015 г.¹², и по маршрута през Западните Балкани с още 50 000 места, като ЕС ще предостави финансова помощ за постигането на тази цел. Съдействие ще окажат и партньори като ВКБООН и Международната организация по миграция. Необходимо е обаче спешно да се положат още усилия за изпълнението на определените от политическите лидери цели за повишаване на капацитета, за осигуряването на подходящ подслон и условия за почивка и за удовлетворяването на други хуманитарни нужди на бежанците.

Комисията се съгласи да предостави на Гърция¹³ финансиране в размер на 80 милиона евро от фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“, с което ще се помогне за изпълнението на програми на ВКБООН и ще се създадат 27 000 места за приемане¹⁴. Комисията прие решение за финансиране, с което дава на ВКБООН възможност да възлага договори за осигуряването и управлението на 20 000 места посредством схема, комбинираща хотелски ваучери, наемане на апартаменти и сгради и програма за приемни семейства. Вече са осигурени 500 места, като броят им може да се увеличи до приключването на поканата за възлагане на договори. Освен това, по линия на програмата ще се финансира създаването на 7000 места за първоначално приемане на гръцките острови („горещи точки“), чиято основна роля ще бъде да улесняват евентуалното преместване в други държави членки и/или препращането към гръцката система за предоставяне на убежище. Ако се вземат предвид всички форми на капацитет за приемане и се изпълнят всички планове, капацитетът на Гърция за приемане ще достигне 35 000 места до началото на януари 2016 г.

Това показва, че не достигат 23 000 места спрямо посочените в споразумението 30 000 места в допълнение към схемата за субсидии за наеми, осигуряваща 20 000 места. От основно значение е да се намери бързо начин за отстраняването на този недостиг: като първа стъпка бяха набелязани няколко потенциални места за приемане.

Набелязани потенциални места за приемане по маршрута през Западните Балкани с цел да се изпълни ангажиментът за създаване на допълнителен капацитет от 50 000 места:

¹² Разделени между „намерение да се увеличи капацитетът за приемане, който да достигне 30 000 места до края на годината, и [ангажимент] за оказване на подкрепа на Гърция и ВКБООН за предоставяне на субсидии за наемане на жилища и програми за приемни семейства, чрез които ще се осигурят поне още 20 000 места.“

¹³ В своята оценка на потребностите, изготвена през октомври, Гърция обяви, че разполага с 9 171 постоянни места (3 071 места в отворените структури за приемане, от които 1 371 места за кандидати за убежище и 1 700 места за лица, които не са кандидати за убежище, и 6 100 места в центровете за настаняване преди извеждане от територията на страната за лица, подлежащи на връщане) и 2 543 места за първоначално приемане (временни места), от които 2 303 места в петте „горещи точки“ и 240 места във Filakio.

¹⁴ За периода 2014—2020 г. за Гърция са заделени 474 милиона евро по линия на националните ѝ програми по фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“, от които 33 милиона евро бяха платени през 2015 г. През последните месеци на Гърция (директно на гръцките власти, както и на ВКБООН и Международната организация по миграция за дейности в Гърция) са били предоставени общо 51,9 милиона евро спешна помощ — 22,2 милиона евро от фонд „Вътрешна сигурност“ и 29,7 милиона евро от фонд „Убежище, миграция и интеграция“.

- ✓ Бившата югославска република Македония пое ангажимент да увеличи броя на местата си за приемане на 2 000, като тези места ще бъдат адаптирани към нуждите, породени от зимата. Всички тези места обаче са предназначени за много кратък транзитен престой от няколко часа: липсва политическа воля за удължаването на евентуалния престой на тези места. Що се отнася до подпомагането, Комисията се ангажира или твърдо възнамерява да предостави общо 39 милиона евро за дейности, свързани с миграцията, в страната по линия на Инструмента за предприсъединителна помощ. Комисията оказва подпомагане и за хуманитарни операции (2,6 милиона евро¹⁵). Активни действия предприемат и много други донори, включително държави членки.

- ✓ Сърбия се ангажира да увеличи броя на местата за приемане до 6 000 до края на 2015 г. и да подобри състоянието на съществуващите съоръжения. Донорите проучват възможността за откриването на още 6 000 места, за които Сърбия обяви, че разполага с технически капацитет за създаването им, но не е взела политическо решение. По линия на Инструмента за предприсъединителна помощ бяха предоставени 7 милиона евро за покриване на някои разходи (реконструкция и текущи разходи), свързани с разширяването на съоръженията. В допълнение към това хуманитарната помощ на ЕС за Сърбия понастоящем възлиза на 5,9 милиона евро¹⁶, които се добавят към друго двустранно подпомагане.

- ✓ Понастоящем Хърватия разполага с 5 000 временни места, които в момента се приспособяват към зимните условия и които ще заменят предишните 5 000 места, които не са пригодни за зимата. През 2015 г. страната получи спешно финансиране¹⁷ в размер на 16,4 милиона евро за повишаване на капацитета за приемане, осигуряване на подходящи условия за бежанците и подпомагане на действията на полицията. Няма политическа воля за увеличаване на капацитета за приемане, нито за удължаване на възможната продължителност на престоя в съществуващите съоръжения.

- ✓ От средата на октомври насам наличният капацитет в Словения се запази стабилен — около 7 000 временни места. Понастоящем страната работи за увеличаване на пригодните за зимни условия временни места с 2 000. През ноември тя получи спешно финансиране в размер на 10,2 милиона евро за подпомагане на капацитета за приемане и на полицейските действия по границата.

- ✓ Австрия беше подложена на особено голям натиск като страна на транзитно преминаване и крайна дестинация и след срещата на политическите лидери увеличи броя на местата за приемане с 16 000, в резултат на което капацитетът на страната достигна почти 74 000 места. Страната получи през 2015 г. спешна помощ в размер на 6,3 милиона евро, предназначена за капацитета за приемане и за процеса на обработване на молбите за убежище.

¹⁵ Тази сума включва осигуряването на места за временен подслон и основни услуги като храна, нехранителни продукти и закрила.

¹⁶ Тази сума включва осигуряването на места за временен подслон и основно подпомагане за бежанците като храна, нехранителни продукти, закрила и медицински грижи.

¹⁷ Спешното финансиране в този раздел се отнася до финансиране по фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и по фонд „Вътрешна сигурност — граници и визи“.

Тези данни показват, че се полагат значителни усилия. Някои от държавите бяха създали нов капацитет за приемане още преди срещата на политическите лидери. Много държави предприеха действия за подобряване на съоръженията за приемане с оглед на настъпващата зима и за създаване на допълнителни временни места. Нужни са обаче по-големи усилия. Към настоящия момент са създадени по-малко от половината от 50-те хиляди допълнителни места за приемане, за които беше поет ангажимент на срещата на политическите лидери. Освен това новосъздадените места са съсредоточени в много малък брой страни. Местата за краткосрочен престой (до 24 часа) могат да бъдат от полза за удовлетворяването на неотложни потребности, но те отразяват факта, че една страна възприема себе си като транзитна, а подобно мислене не е в съответствие с безусловната ангажираност да се помогне за забавянето на потока от мигранти и бежанци¹⁸. Предоставеното финансиране може да бъде използвано за превръщането на временните съоръжения в по-постоянни, но за тази цел са необходими по-голяма яснота за управлението на потока по начин, който дава възможност за равномерно разпределение, и ясна политическа воля за създаването на капацитет за приемане.

Страните, които понастоящем не са засегнати от потоците, не увеличиха капацитета си за приемане след срещата на политическите лидери. Албания (300 места), България (5 130 постоянни места, както и над 800 места, които могат да бъдат създадени при необходимост¹⁹), Румъния (1 200 постоянни места, 550 временни места, които могат да бъдат създадени при спешност) и Унгария (980 постоянни места) подчертаха, че техният капацитет е съобразен с настоящите и очакваните в бъдеще потоци. България и Румъния обърнаха внимание на ниския процент на заетост в своите центрове за приемане към настоящия момент. По-големият капацитет обаче би могъл да се запази като резерв за непредвидени ситуации и да бъде използван при необходимост в спешни случаи. Непрестанно променящият се модел на потоците показва, че нито една страна не може да очаква, че ще остане незасегната. През 2015 г. България, Румъния и Унгария получиха съответно 5,8 милиона евро, 8,6 милиона евро и 6 милиона евро от националните програми по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“²⁰. България и Унгария получиха също спешно финансиране в размер съответно на 4,1 милиона евро и 6,7 милиона евро. Използването на тези средства за изграждането на капацитет за приемане в бъдеще би било разумна проява на предвидливост.

Вече са заделени допълнителни 13 милиона евро за хуманитарна помощ основно за бежанците, търсещите убежище лица и мигрантите в Сърбия и бившата югославска република Македония. Помощта ще включва храна, нехранителни продукти, закрила и подслон. С това общият размер на хуманитарната помощ от ЕС за Западните Балкани през 2015 г. ще достигне близо 22 милиона евро.

По протежение на маршрута през Западните Балкани се провеждат четири операции по линия на Механизма за гражданска защита на Съюза: в Сърбия (активиран на 21 септември 2015 г.), Словения (22 октомври 2015 г.), Хърватия (26 октомври 2015 г.) и

¹⁸ Засегнатите държави отбелязаха също така, че мигрантите и бежанците не могат да бъдат принудени да стоят в местата за приемане.

¹⁹ До лятото на 2016 г. ще бъдат създадени още 400 временни места.

²⁰ Общият размер на бюджета възлиза съответно на 82,4 милиона евро, 120,2 милиона евро и 85,2 милиона евро.

Гърция (3 декември 2015 г.). Общо 15 участващи държави предложиха помощ, основно палатки, спални артикули, лични предпазни средства, отопление, електричество и осветление. Повечето искания за помощ не са удовлетворени и продължават да са налице значителни нужди. Така например, от поисканите от четирите държави през изминалите 3 месеца 1548 санитарни и жилищни контейнера до момента са предоставени само 15. В някои други категории от първа необходимост, като легла и зимни дрехи, е предоставена само незначителна помощ. Що се отнася до Гърция, единадесет дни след отправяне на искането пет държави предоставиха оборудване. Комисията работи, за да съдейства за по-всеобхватна и бърза реакция на исканията за помощ на всички четири държави.

След като председателят на Комисията Жан-Клод Юнкер изпрати писмо на международните финансови институции (т.е. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейската банка за възстановяване и развитие, Банката за развитие към Съвета на Европа, Международния валутен фонд (МВФ) и Световната банка), Комисията създаде нова мрежа, чрез която да се осъществява координацията с международните финансови институции²¹. Тя започна проучване с цел да се установи кои институции могат да помогнат и в кои области. Бяха идентифицирани няколко значими текущи проекта, включително 14 съществуващи проекта на ЕИБ, адаптирани за реакция на свързаните с миграцията потребности, както и скорошни споразумения на Банката за развитие към Съвета на Европа за отпускане на безвъзмездни средства на обща стойност 13,2 милиона евро²². Сега е от решаващо значение да се изготвят средносрочни и дългосрочни мерки от международните финансови институции, например чрез включване на подкрепата за мигрантите в съответните инструменти, изпълнявани от Комисията.

4. Съвместно управление на миграционните потоци (точки 8—12)

Ключова концепция, разработена в рамките на срещата на лидерите, е насърчаването на колективен подход към управлението на миграцията. Всички описани по-долу инициативи за управление на границите целят да се повишат стандартите на стратегически места, като се стимулира регистрирането и снемането на пръстови отпечатаци на всички мигранти. Това е също основната концепция на „горещите точки“ в Гърция (където скоро ще са налични още 30 машини за снемане на пръстови отпечатаци, в допълнение към вече наличните 46 такива).

Като част от един последователен подход е необходимо да има редица принципи, уреждащи вземането на решения на границата чрез общо разбиране. В изявлението на лидерите бе потвърден принципът, според който — при условие че са направени предварителни проверки за спазването на принципа на забрана за връщане и на пропорционалност — държавите могат да отказват достъп само на лица, които не са изразили желание да кандидатстват за международна закрила. Свързан с това е принципът „няма права без регистрация“: регистрацията на мигрантите (независимо от техния статут) е предпоставка за целесъобразно управление на потоците и установяване на правата и задълженията на мигрантите. На практика обаче това доведе до основан на

²¹ Бяха проведени четири видео конференции: на 28 октомври, 5 ноември, 19 ноември и 3 декември.

²² Включително 2,3 милиона евро за Сърбия, 2,2 милиона евро за бившата югославска република Македония, 1,5 милиона евро за Словения, както и осъществени проекти на МОМ в Гърция, бившата югославска република Македония, Хърватия и Словения.

гражданството подход на фактически отказ за влизане на всички онези, които не са с определено гражданство (сирийско и иракско). До този момент не е ясно дали всички лица, на които е било отказано влизане, действително не са изразили желание да кандидатстват за убежище.

След срещата на лидерите Frontex предоставя ежедневни ситуационни доклади относно маршрута през Западните Балкани въз основа на информация, предоставена от държавите по маршрута. С цел да се подобри съгласуваността на докладването и да се изготвят определения и показатели на 12 ноември Frontex беше домакин на техническа среща на Мрежата за анализ на риска за Западните Балкани. В резултат на тази среща на 23 ноември започна съвместно оперативно докладване онлайн, в което участват всички държави. Frontex продължава да работи за подобряване на качеството и обхвата на данните и за съставянето на по-широк анализ, като вече включва в своите ежедневни доклади текуща картина на ситуацията, която обхваща не само пресичанията на границите, а също и регистрираните лица, уязвимите групи и най-често срещаните националности. Освен това агенцията е в състояние да преценява тенденциите и да прави прегледи, изчислявайки например, че през ноември в Гърция са снети пръстовите отпечатъци на близо 54 000 души съгласно процедурите на Евродак²³. С разполагането на мисия на Frontex на северната граница на Гърция се очаква допълнително подобряване на регистрирането. Освен това Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) разпространява седмични прегледи на ситуацията в областта на убежището и последните тенденции в областта на убежището (брой молби за убежище, основни държави на произход на кандидатите за убежище, брой и вид на решенията, постановени на първа инстанция).

В изявлението на лидерите се подчертава и значението на връщането като един от основните елементи на ефективното управление на миграцията. Трябва да се направи повече в тази област, тъй като броят на върнатите лица не се повишава. ЕС засили подкрепата си за държавите членки, които работят за изпълнението на своите задължения по Директивата за връщането. Освен това Комисията продължава да развива и укрепва съществуващите инструменти, които включват и значителна парична сума, предвидена в националните програми по линията на фонд „Убежище, миграция и интеграция“. Така например, в случая на Гърция Комисията предостави на гръцката полиция (като Международната организация по миграция (МОМ) е събенефициер) безвъзмездна помощ в размер на 2,5 милиона евро по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ за периода от 1 декември 2015 г. до 31 май 2016 г., включително компоненти за принудително и подпомагано доброволно връщане (общо 2 080 върнати лица).

За осъществяване на връщането се изисква третите държави да окажат подкрепа при обратното приемане. Постигането на съгласие относно по-ранното прилагане на Споразумението между ЕС и Турция за обратно приемане беше важен елемент в съвместния план за действие между ЕС и Турция²⁴. В изявлението на лидерите бяха посочени други три приоритетни държави. На 1 декември върховният представител и заместник-председател Могерини и министърът на външните работи на Афганистан Рабани се съгласиха да проведат във възможно най-кратък срок диалог на високо

²³ Въпреки че към момента все още се използва и регистриране на хартия.

²⁴ http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf.

равнище по въпросите на миграцията, предшестван от посещение на висши длъжностни лица в Кабул. На 5 ноември върховният представител и заместник-председател постигна съгласие с външния министър на Бангладеш Али относно свикването на първата среща за нов диалог относно миграцията и мобилността в началото на 2016 г. На 23 ноември членът на Комисията Аврамопулос пътува до Пакистан, където проведе разговори с министрите на вътрешните и външните работи относно изпълнението на Споразумението за обратно приемане между ЕС и Пакистан и получи уверение относно ангажимента на Пакистан да сътрудничи в областта на обратното приемане, като същевременно бе отбелязана необходимостта да се работи съвместно за решаването на въпроси по отношение на практическото изпълнение на споразумението. Както на политическо, така и на техническо равнище обаче напредъкът с Пакистан продължава да е труден, доказателство за което е неотдавнашният полет с върнати лица на 2 декември, когато голям брой от тези лица не бяха допуснати в Пакистан поради спор, свързан с административни формалности. Междувременно продължават политическите обсъждания, като се предвиждат технически обсъждания за изясняване на няколко точки по изпълнението по време на следващата среща на Съвместния комитет за обратно приемане, насрочена за 12 януари 2016 г.

5. Управление на границите (точки 13—14)

В изявлението на лидерите се набелязват редица ключови точки на границата по протежение на маршрута, където са необходими допълнителни незабавни действия за управление и възстановяване на контрола на границите ни и увеличаване на сътрудничеството.

На срещата на високо равнище между ЕС и Турция на 29 ноември беше активиран съвместен план за действие, с който се урежда тясното сътрудничество между двете страни. Този план отразява взаимния ангажимент на ЕС и Турция за съвместно преодоляване на кризата, причинена от конфликта в Сирия, в дух на споделяне на тежестта и за засилване на сътрудничеството в подкрепа на защитата на лицата, насилствено разселени в Турция поради сирийския конфликт, както и за укрепване на сътрудничеството с цел въвеждане на ред в миграционните потоци и способстване за ограничаването на незаконната миграция.

Frontex е в процес на засилване на присъствието си на границата между България и Турция, в очакване на разполагането на 24 гранични служители и техническо оборудване.

Що се отнася до увеличаването на мащаба на провежданата по море съвместна операция „Посейдон“, след решението на гръцките органи да командирова 31 ръководители на екипи от гръцката полиция в началото на декември, Frontex може да увеличи присъствието си на островите в Егейско море с още 100 души от януари 2016 г. Командирането на ръководители на екипи е почти завършено. Понастоящем от Frontex са командирова 157 служители, работещи на сушата, и 146 служители, работещи в морето. Освен това на 3 декември 2015 г. Гърция подаде официално искане за започване на операция на екип за бърза гранична намеса, който да окаже незабавна подкрепа за гранична охрана по външната ѝ граница на островите в Егейско море.

На 3 декември Гърция съгласува с Frontex оперативен план за нова операция на гръцката граница с бившата югославска република Македония. Възможността тази граница да се превърне в източник на напрежение се увеличи през времето, което отне постигането на съгласие за разполагането на служители на Frontex, в резултат на изграждането на ограда по границите като инструмент за управление на границите и решението на бившата югославска република Македония да последва примера на други държави и да ограничи преминаването въз основа на гражданството. В изявлението на лидерите се посочва също и необходимостта Гърция и бившата югославска република Македония да се посветят изцяло на двустранни мерки за изграждане на доверие по границата: в тази посока не беше постигнато много след срещата на външните министри на двете държави в началото на ноември, въпреки че ежедневните контакти между граничните администрации се подобриха.

Следва да бъдат предприети и допълнителни стъпки за преодоляване на пречките, които възпрепятстват работата на Frontex през границата между Сърбия и Хърватия, съответно трета държава и държава — членка на ЕС. Frontex би могла да съдейства за наблюдението на преминаванията през границата и да подпомага регистрацията на сърбохърватските гранични контролно-пропускателни пунктове.

Друг начин за предоставяне на помощ е да се съдейства на заинтересованите държави да гарантират, че потоците не създават проблеми с обществения ред. На срещата на лидерите Словения поиска подкрепата на 400 полицейски служители в рамките на една седмица чрез двустранна помощ. Понастоящем само около 200 полицейски служители от други държави членки са командирани в Словения.

Поетапното съсредоточаване върху ключови въпроси по протежение на маршрута през Западните Балкани доведе до подобряване на предвидимостта, подкрепена със значително присъствие на Frontex, макар че напредъкът продължава да е неравномерен. Освен това мерките се възпрепятстват от недостатъчно адекватна реакция на държавите членки на отправените от Frontex искания за експерти и оборудване (до момента държавите членки са отделили едва 31 % от общия брой човешки ресурси, поискани от Frontex).

Отказът за влизане на граждани на трети държави, които не потвърждават желанието си да кандидатстват за международна закрила (в съответствие с международното право и правото на ЕС в областта на убежището и след предварителни проверки за спазването на принципа на забрана за връщане и на пропорционалност) е част от мерките, които могат да бъдат предприети за справяне с незаконната миграция. При все това трябва да се признаят последиците от това: те включват риск от натрупване на хора, блокирани на границите, възможността да се стимулират контрабандата и отклоняването на потоците в друга посока (Босна и Херцеговина и Черна гора приеха планове за действие в извънредни ситуации, за да се предпазят от подобна възможност). Това трябва да бъде предмет на последващи действия. Така например Frontex ще подпомага Гърция при регистрацията на мигрантите чрез командироването на 26 служители на границата с бившата югославска република Македония. Следва също така да бъдат активизирани операциите за връщане на лицата, които не се нуждаят от международна закрила. ВКБООН също съдейства на гръцките органи за насочването на хора в гръцката система за управление на миграцията, както и за посрещането на неотложните хуманитарни нужди: на 10 декември се проведе мащабна операция по преместване на

хора от северната граница към по-големите градове с цел да се разгледат молбите им за убежище.

6. Борба с контрабандата и трафика на хора (точка 15)

Освен сътрудничеството във връзка с миграционните потоци, друг аспект на сътрудничество е борбата с контрабандата и трафика на хора. На 4 декември беше подписан меморандум за разбирателство, с който се дава възможност за обмен на лични данни между Европол и Frontex. До март 2016 г. Европол ще създаде Европейски център за борба с контрабандата на мигранти. Пример за засилената подкрепа на Европол е създаването на съвместно оперативно бюро във Виена като временен регионален разузнавателен и следователски център, изцяло интегриран в Европейския център за борба с контрабандата на мигранти, но позволяващ по-добро сътрудничество между различните разследващи служители на държавите членки, които се намират в Австрия. Наемането на повечето нови служители на Европейския център за борба с контрабандата на мигранти ще започне през тази година.

Наскоро Европол оказва подкрепа (обмен на оперативна информация и командироване на анализатор) за няколко мащабни операции срещу контрабандата на мигранти в Западните Балкани, сред които е например общата операция „Koštana 2015“, провела се от септември до октомври 2015 г. на границата между Сърбия и бившата югославска република Македония с участието на представители на седем държави от региона. На 2 декември Европол подкрепи мащабна съвместна операция, провеждана от правоприлагащите и съдебните органи на Австрия, Гърция, Швеция и Обединеното кралство. Тази операция, координирана от съдебните органи в Солун (Гърция), беше насочена срещу организирана престъпна група, заподозряна в контрабанда на хора в ЕС, и доведе до разбиването на престъпна група и задържането под стража на общо 23 заподозрени лица.

7. Информация относно правата и задълженията на бежанците и мигрантите (точка 16)

Информацията е от ключово значение, за да се премахнат погрешните схващания и нереалистичните очаквания сред бежанците и мигрантите, както и за да бъдат убедени да не предприемат опасни пътувания и да не разчитат на контрабандисти. Комисията създаде работна група по въпросите на комуникацията, която включва всички заинтересовани институционални участници. Работната група очерта информационна стратегия, основана на три етапа: оценка, изготвяне на съдържание и разпространение. Първо ще се направи проучване на каналите, чрез които мигрантите и търсещите убежище лица получават информация, така че посланията да са по-ефективно насочени към търсещите убежище и мигрантите в рамките на ЕС и извън него. След това ще се изготвят специфични за всяка държава материали относно процедурите за предоставяне на убежище в Европа, както и текстове, изобличаващи истината за контрабандата на хора, преведени на ключови езици, като ще се използват и нови канали за разпространение на информация чрез социални медии (в допълнение към институционалните канали, в това число делегациите на ЕС, работещи в „горещи точки“, както и чрез Международната организация по миграция, ВКБООН, традиционните медии и представители на диаспората). Първите комуникационни кампании по протежение на маршрута през Западните Балкани ще започнат в средата на януари.

8. Мониторинг (точка 17)

Досега са проведени седем ежеседмични видеоконференции с националните звена за контакт, председателствани от кабинета на председателя Юнкер, с цел проследяване на напредъка²⁵. Участието на всички държави от региона в тези видеоконференции беше на много добро равнище, а подходът оправда очакванията.

²⁵ На 28 октомври, 4 ноември, 10 ноември, 19 ноември, 26 ноември, 2 декември и 10 декември.