

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА
ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**„ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УБЕЖИЩЕ, ПРЕМЕСТВАНЕ И ВРЪЩАНЕ НА МИГРАНТИ —
НЕОБХОДИМИ СА МЕРКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА РАЗМИНАВАНЕТО МЕЖДУ
ЦЕЛИ И РЕЗУЛТАТИ“**

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I Комисията би желала да уточни, че разгарът на миграционната криза беше през 2015/2016 г., като бяха засегнати единствено маршрутите през Източното и Централното Средиземноморие. След влизането в сила на Изявлението на ЕС и Турция през март 2016 г. и значителния спад в броя на пристигащите лица в Италия от юли 2017 г. насам, броят на мигрантите вече в действителност се понижи до нивата отпреди кризата.

III Общ отговор на Комисията по точки III, V, VI, VII и VIII.

Важно е да се подчертае, че от значителната финансова и оперативна подкрепа от ЕС, предоставена от Комисията и съответните агенции на ЕС, имаше съществен ефект. Без тази подкрепа положението на място щеше да бъде още по-тежко в държавите на първа линия, и най-вече в Италия и Гърция. При разглеждането на тази подкрепа от ЕС следва да се има предвид, че управлението на миграционните потоци на тяхна територия беше изцяло от крайната правна и политическа отговорност на италианските и гръцките органи. Нито Комисията, нито агенциите на ЕС имат изпълнителни правомощия в държавите членки и не могат да заменят гръцките или италианските органи при изпълнението на задълженията им и по отношение на недостатъците в техните национални процедури за предоставяне на убежище и процедури за връщане. Въпреки че това надхвърля обхвата на одит на действията за подпомагане от ЕС, известна оценка на ефективността на гръцките и италианските органи, и по-специално на начина им на получаване и усвояване на подпомагането, би предоставила по-пълна картина.

IV По отношение на препоръките, отправени в специалния доклад от 2017 г., Комисията отново заявява, че препоръката, която според ЕСП не е изпълнена, е отговорност на държавите членки. Комисията ще продължи да предоставя финансова и оперативна подкрепа на Италия и Гърция, но не може да замени националните органи. По отношение на схемите за преместване Комисията би желала да подчертае, че те имаха голям успех, тъй като, както е обяснено по-подробно в нейните отговори по точки 35—53, 96 % от исканията за преместване, изпратени до приемащите държави членки и асоциираните държави в рамките на временните схеми за спешно преместване, доведоха до ефективно преместване.

V Комисията подпомогна държавите членки, по-специално чрез увеличаване на спешната помощ, която допълва многогодишната национална програма. Спешната помощ обаче не беше включена в общата рамка за управление на изпълнението. Това ще се подобри със следващата многогодишна финансова рамка (МФР).

IX Комисията приема всички препоръки, които се отнасят до нея. Вж. отговорите на Комисията в края на доклада.

ВЪВЕДЕНИЕ

01 Вж. отговора на Комисията по точка I.

02 Комисията счита, че други държави членки, които не са разположени на първа линия, като Германия, Нидерландия и Швеция, също поеха голяма тежест, тъй като те често бяха крайната целева дестинация на мигрантите, влизащи в ЕС през Италия или Гърция.

05 Подходът на горещите точки е един и същ в Италия и Гърция, като той включва идентифициране, снемане на пръстови отпечатащи, разпитване и насочване на делото към подходящата процедура (за предоставяне на убежище или за връщане). Разликата е в последващите процедури (предоставяне на убежище/връщане), които в случая с Гърция се изпълняват на островите, тъй като Гърция прилага географско ограничение, което е основен компонент при изпълнението на Изявлението на ЕС и Турция.

08 Значително финансиране в областта на миграцията, и по-специално (но не само) за мерки за интегриране, се предоставя и от фондове на ЕС, като ЕФРР и ЕСФ. Освен това ФВС (външни граници и визи) също се занимава с въпроси, свързани с миграцията, макар и косвено в повечето случаи.

11 Комисията подчертава важната роля на EASO и при преместването (предоставяне на информация, регистрация, провеждане на интервюта, оценка на интересите на детето, подготовка на досието за преместване и подкрепа за звеното по Регламента „Дъблин“).

15 Вж. отговора на Комисията по точка III.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

16 Комисията подчертава, че процедурите за предоставяне на убежище и процедурите за връщане са отговорност на националните органи (вж. отговора на Комисията по точка III).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

23 Комисията счита, че що се отнася до подкрепата от Комисията, са изпълнени всички препоръки. Изпълнението на останалите препоръки е отговорност на държавите членки. Вж. отговорите на Комисията по точка IV и точки 25—27.

25 Комисията би желала да подчертае, че има разлики между Италия и Гърция при последващите процедури във връзка с подхода на горещите точки. Географското ограничение, наложено на гръцките острови с горещи точки, което е основен компонент на изпълнението на Изявлението на ЕС и Турция, се отрази на условията на живот в горещите точки в Гърция.

Комисията предостави значително финансиране за увеличаване на капацитета, за модернизиране на инфраструктурата и за подобряване на условията на живот (включително за непридружените непълнолетни лица) и многократно е призовавала за ускоряване на процедурите за предоставяне на убежище, за устойчиво и значително увеличаване на броя на връщанията в Турция и за по-целесъобразно използване на наличните средства. Освен това Комисията предостави и ще продължи да предоставя всички необходими средства за изграждане на инфраструктура и за модернизиране на горещите точки в Гърция; тя съдейства за прехвърлянето на уязвими кандидати от островите в континенталната част, както и за изграждането на по-голям капацитет в континенталната част. Отговорността за изпълнението на процедурите за предоставяне на убежище обаче е на гръцките органи, а не на Комисията (вж. отговора на Комисията по точка III).

Каре 1 Непридружени непълнолетни лица в горещата точка на о-в Самос

Комисията изразява съгласие с оценката на Сметната палата по отношение на положението на непридружените непълнолетни лица на о-в Самос и в Гърция като цяло. Комисията предостави значителни средства и продължава да предоставя ресурси за разширяване на капацитета на горещите точки в Гърция и за подобряване на условията на живот на непълнолетните лица и уязвимите кандидати, като например установяване и разширяване на безопасни зони, подслони в континенталната част, дейности по поддръжка и модернизация в центровете за приемане и идентифициране (RIC), предоставяне на всички необходими нехранителни продукти. Продължават диалогът между Комисията и гръцките органи и усилията за подобряване на положението. Гърция представи на Комисията стратегия за непридружените непълнолетни лица, която понастоящем е в процес на актуализиране. Гръцките органи, а не Комисията, носят отговорност за създаване на устойчива система за непридружените непълнолетни лица (вж. отговора на Комисията по точка III).

27 Комисията припомня, че въпреки че няма компетентност в областта на координирането на операциите по търсене и спасяване (SAR) или на определянето на пристанището на сваляне на брега, тя направи всичко възможно, за да призове държавите членки да задоволят неотложните хуманитарни потребности, както и че дейната координация от нейна страна беше от решаващо значение на място за улесняване на свалянето на брега и за намиране на решения на процеса на доброволно разпределение на свалените на брега мигранти със специално внимание на непълнолетните лица.

28 Предвид сезонния характер на моделите на пристигане и необходимостта от предварително стратегическо планиране на изпращането на експерти, Комисията счита, че агенциите следва да бъдат възможно най-гъвкави в рамките на своите съответни мандати в отговора си на нуждите на място. Дори по време на периоди с малък брой пристигащи лица обаче все пак е необходимо постоянното и редовното присъствие на агенциите на място, както ясно показва поредицата от ad hoc случаи на сваляне на брега през лятото на 2019 г. Освен това текущият брой на изпратените експерти от Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) е два пъти по-малък в сравнение с 2016 г. — годината, когато бе отчетен рекорден брой пристигащи лица в Италия.

Каре 2 Изпращане на експерти на Frontex в горещите точки в Италия

Постоянното присъствие на експерти в горещата точка продължава да е от съществено значение предвид непредвидимостта на потоците (и техния сезонен характер), както стана ясно от случаите на преместване на ad hoc основа след операциите по сваляне на брега през 2019 г. Освен това е много сложно повторно да се изпращат експерти, които до голяма степен се осигуряват от държавите членки. Комисията подкрепя гъвкав подход, при който се комбинират постоянни и мобилни екипи, които могат да се включат в операциите по сваляне на брега в Южна Италия.

29 Комисията споделя мнението на ЕСП и подчертава, че държавите членки, които осигуряват експертите, определят продължителността на тяхното командироване и лицата, които те изпращат.

30 Вж. отговора на Комисията по точка 29.

31 Комисията приветства оценката на ЕСП.

32 По отношение на данните от категория 1 във фигура 4 Комисията подчертава, че в базата данни Евродак понастоящем не се отчитат кандидатите, а заявленията. Освен това Комисията отбелязва, че въпросните данни се отнасят за целия ЕС и съответно включват всички маршрути на пристигане и всички държави членки. Поради това несъответствията при тези данни биха могли да се обяснят например и със забавянията от страна на определени държави членки при предаването на пръстови отпечатъци, които се дължат на различни причини, свързани, наред с другото, и с методите на снемане на пръстови отпечатъци.

33 Комисията признава, че в периода между 2015 г. и март 2016 г. бяха отчетени голям брой вторични движения в ЕС; в резултат на това Комисията предложи установяването на подхода на горещите точки и призова Гърция и Италия да изготвят пътни карти за справяне със структурните проблеми като предварително условие за преместването.

34 Комисията се позовава на точка 32 относно регистрацията и снемането на пръстови отпечатъци в Гърция и Италия, които са отделен въпрос от функционирането на прехвърлянията съгласно дъблинската система.

36 Таванът, първоначално определен на 160 000 кандидати и след това понижен на 98 256 кандидати, беше резултат от динамични политически преговори, подкрепени от анализ на прогнозата на миграционните потоци въз основа на тенденциите по отношение на броя на пристигащите лица, представени в съображенията на решенията на Съвета за преместване. Комисията подчертава изключителното въздействие на Изявлението на ЕС и Турция за намаляване на потоците, което промени из основи всички прогнози за броя на пристигащите лица по маршрута през Източното Средиземноморие.

37 Комисията е съгласна, че наличието на ясни критерии, даващи възможност за бърза оценка, беше от решаващо значение за функционирането на схемата за преместване. Общият за ЕС процент на признаване на молби за убежище, определен на 75 %,

спомогна за установяването на единни критерии за групата от лица, за които се счита, че вероятно имат нужда от международна закрила.

38 96 % от исканията за преместване, изпратени до приемащите държави членки и асоциираните държави по временните схеми за спешно преместване, доведоха до ефективно преместване.

39 Комисията подчертава, че тази финансова помощ беше приложима само за преместването на кандидати за убежище.

41 Комисията отбелязва, че 96 % от исканията за преместване, изпратени до приемащите държави членки и асоциираните държави по схемите за преместване, доведоха до ефективно преместване.

Освен това Комисията счита, че ефективността на схемата, както е замислена от Съвета, може да се измери само с оглед на *потенциално отговарящите на условията* кандидати за убежище.

Това означава да се вземат под внимание само:

i) кандидатите за убежище с националност, за която средният за ЕС процент на признаване на молби за убежище е 75 % или по-голям, а не всички търсещи убежище лица;

ii) кандидатите за убежище, които действително са пожелали да бъдат регистрирани в Италия и Гърция през съответния референтен период, а не броят на пристигащите лица: повечето мигранти не пожелаха да останат в Гърция и продължиха пътуването си от Гърция нататък. Освен това някои кандидати подлежах на прехвърляния съгласно Регламента „Дъблин“¹. И накрая, лицата, пристигащи в Гърция след влизането в сила на Изявлението на ЕС и Турция, бяха изключени от схемата.

Схемите за преместване успяха да облекчат натиска върху системите за предоставяне на убежище в Италия и Гърция, свързан със значителния брой молби, подадени от лица, очевидно нуждаещи се от закрила (и по този начин облекчиха и дългосрочния натиск, свързан с интеграцията).

42 Комисията би желала да изтъкне, че референтният период, за който се прилагаха решенията за преместване², впоследствие беше съкратен на практика поради действието на Изявлението на ЕС и Турция. В качеството си на бенефициент на схемата Гърция имаше право да определя лицата, които да бъдат предложени за преместване, и Гърция взе решение да не включва отговарящите на условията за

¹ Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (преработен текст).

² Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 г. 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.

преместване кандидати, които са пристигнали след влизането в сила на Изявлението на ЕС и Турция.

44 Комисията се позовава на отговора си по точка 41 относно измерването на ефективността на схемата, като взема под внимание и тавана от 98 256 мигранти, определен от Съвета, независимо от броя на пристигналите лица през референтния период.

Комисията отбелязва, че 96 % от исканията за преместване, изпратени до приемащите държави членки и асоциираните държави, доведоха до ефективно преместване.

При всички случаи по своя замисъл схемите бяха предназначени да се прилагат само за кандидати за убежище, нуждаещи се от международна закрила и намиращи се в Гърция и Италия през референтния период. С приемането на Изявлението на ЕС и Турция групата на отговарящите на условията кандидати за убежище намалва значително.

45 Върху крайния брой на преместените лица оказаха влияние много фактори, в това число и положителното въздействие на Изявлението на ЕС и Турция върху прогнозирания брой на пристигащите лица. След влизането в сила на Изявлението на ЕС и Турция кандидатите за убежище трябваше да останат в Гърция, като тяхната единствена възможност за придвижване към други държави от ЕС беше преместването. Масовата кампания за предварителна регистрация в Гърция спомогна за ускоряване на достъпа до процедурата за предоставяне на убежище. Без нея преместването щеше да отнеме по-дълго време, без обаче това да засегне групата от търсещи убежище лица, които отговарят на условията за преместване, и броя на тези, които в крайна сметка бяха преместени. Почти всички отговарящи на условията кандидати за убежище бяха преместени.

Масовата кампания за предварителна регистрация показва, че в този момент в Гърция имаше много по-малко лица и че по-голямата част се бяха придвижили към други държави членки.

Вж. също отговора на Комисията по точка 48.

46 Много мигранти са искали да изберат своята държава на дестинация, особено докато все още са могли да пътуват извън Гърция. Макар Комисията да признава, че беше трудно да се организира предоставянето на информация, когато броят на пристигащите лица беше толкова голям, тя желае да подчертае, че към март 2016 г. предоставената информация беше по-систематична и целенасочена. Освен това предоставянето на информация беше подобро и адаптирано към всяка конкретна група мигранти, след като бяха установени пречките и значителна част от тях беше отстранена по време на изпълнението.

47 В началото на схемата в действителност имаше повече поети ангажименти, отколкото регистрирани кандидати. Поради това в началото на схемата нямаше възпиращ ефект. Също така в разгара на прилагането на схемата (лято на 2017 г.) имаше повече поети ангажименти, отколкото кандидати, които да бъдат преместени.

48 Комисията счита, че при оценката на временните схеми за спешно преместване е важно да се направи ясно разграничение между: i) замисъла на схемите, определен с политическо решение на Съвета; и ii) изпълнението на схемите, което в действителност беше много успешно, като общо 96 % от отговарящите на условията лица бяха преместени, както е обяснено в Доклада от 16 май 2018 г. за напредъка по изпълнението на Европейската програма за миграцията.

Каре 3 Оперативни слабости в процеса на преместване

Оперативните пречки при система, която е напълно нова и предназначена да осигури отговор на извънредни ситуации, бяха очаквани. С оглед на разрешаването на много от оперативните въпроси Комисията изготви протоколи за изпълнението на решенията, които бяха одобрени от държавите членки, агенциите на ЕС и международните организации. Това доведе до значително ускоряване на преместването и на изпълнението, така че по време на разгара на схемата беше възможно да се преместят 3 000 души в рамките на един месец (схемата започна с преместването на 87 души месечно).

Тези протоколи вече се използват *mutatis mutandis* за доброволните премествания на ad hoc основа.

51 Комисията отбелязва, че само четири държави членки са докладвали голям процент на укриване. По-голямата част от преместените кандидати са останали в държавата на преместване.

52 Комисията извършва постоянно наблюдение на изпълнението на схемата, като до май 2018 г. изготви 15 доклада относно преместването и презаселването, и поради това не счита, че са необходими допълнителни оценки.

Комисията желае да подчертае, че на фигура 7 са представени само данни от четири държави членки (и че данните от Естония включват и презаселване).

58 Нуждите се промениха и са по-малко свързани с капацитета за първоначално приемане. Все още обаче продължават да са налице спешни нужди поради големия натиск върху системите за предоставяне на убежище. Те налагат създаването на схеми за постоянно настаняване в случаите, когато не е имало (достатъчно) такива, разработването на нови и систематични стратегии за интеграция и увеличаването на броя на връщанията. Проектите за спешна помощ в тези области при всички случаи са действия, които трябва да започнат в много кратък срок, въпреки че те допринасят за подобряване на системата на държавата членка в средносрочен до дългосрочен план, което е в съответствие с целите на ФУМИ и допринася за устойчивостта на предоставеното финансиране.

60 Комисията предложи спешната помощ при следващата многогодишна финансова рамка да бъде включена в тематичния механизъм, който подлежи на общата рамка за контрол и наблюдение на бъдещите фондове.

Каре 4 Пример за проект без показатели за крайни продукти и резултати

По отношение на проекта EMAS IT-1 препоръките, отправени от комисията за оценка, бяха приети от служителите по проекта и препратени на Италия. Включването на

съответни показатели беше обсъдено на местно равнище между компетентните италиански органи и ГД „Миграция и вътрешни работи“ по време на подготовката на проекта, но италианските органи показаха силна неохота да включат такива показатели.

Накрая, беше преценено, че е по-важно да се пристъпи към подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, дори и при липсата на добри показатели за крайни продукти, за да се гарантира въздействието на действието, дори и ако това въздействие не може да бъде измерено добре.

По време на изпълнението на проекта наблюдението включва преди всичко преглед на докладите за напредъка. Това дава възможност на ГД „Миграция и вътрешни работи“ да коригира липсата на подходящи показатели, като поиска допълнителни разяснения и ясна оперативна информация. За този конкретен проект първият доклад за напредъка беше получен през май 2019 г. Комисията извършва също така контролни посещения, за да провери резултата и въздействието на проектите.

Като цяло, Комисията осъществява строг надзор върху действителното развитие на проектите, включително чрез оперативни проверки на място.

61 Комисията приветства коментара на ЕСП за липсата на припокриване между проектите за спешна помощ и националните програми или подкрепата от EASO и Frontex.

62 Вж. отговора на Комисията по точка 58.

Каре 5 Промяна при спешната помощ от реагиране при извънредни ситуации към по-дългосрочни структурни дейности

По отношение на проекта EMAS GR-2, когато Комисията предостави спешната помощ, отговорният орган все още не беше напълно функциониращ и действащ и поради това не беше възможно да се направят плащания за предварително финансиране по националната програма. Тъй като не беше възможно да се изпълни националната програма, за да се подпомогне подобряването на кризисната ситуация по места, предоставянето на безвъзмездната спешна помощ беше надлежно обосновано.

Що се отнася до проекта EMAS IT-1, Комисията счита, че имаше спешна необходимост (неотложни и специфични нужди, за които нямаше допълнителен бюджет по ФУМИ). В рамките на междинния преглед на националните програми от 2017 г., пътните карти на Италия/Гърция, представени през 2015 г., и — в случая с Гърция — въз основа на препоръките на Комисията за възобновяване на прехвърлянията съгласно дъблинската система бяха установени някои неотложни и специфични нужди, за които нямаше допълнителен бюджет за националните програми по линия на ФУМИ.

През ноември 2017 г. италианските органи повдигнаха пред ГД „Миграция и вътрешни работи“ въпроса за необходимостта от увеличаване на техническия капацитет и услугите за устен превод/културно посредничество в отделите на провинциалните

служби за охрана на обществения ред (Questure), които разглеждат молби за предоставяне на убежище. Едва през юни 2018 г., когато новото правителство встъпи в длъжност, беше представено предложение за проект, което беше обсъдено подробно. Тези фактори забавиха изготвянето и финализирането на заявлението за финансиране за проекта EMAS IT-1. Заявлението беше одобрено през юли 2018 г. и последвано от подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ през октомври 2018 г. Проектът продължава да се изпълнява. Първият доклад за напредъка беше изпратен на ГД „Миграция и вътрешни работи“ през май 2019 г.

63 Наличието на структуриран механизъм с коефициенти за разпределение на средствата между държавите няма да бъде решение на ситуация, при която извънредните нуждите надхвърлят наличния бюджет, тъй като тези нужди се променят постоянно.

Комисията счита, че въведените механизми са достатъчни за справедливото разпределение на спешната помощ между държавите членки. Комисията извършва непрекъснато преглед на нуждите, и по-специално на тези на държавите членки на първа линия.

Има много начини за разрешаване на проблема с недостатъчния наличен бюджет, като например приоритизиране в рамките на националната програма, както и сред заявленията за спешна помощ, или искане за по-голям бюджет.

64 Комисията добавя, че за бъдещата МФР тя планира да определи набор от общи параметри за разпределяне на спешната помощ на държавите членки.

Европейската комисия възнамерява да въведе такива общи параметри в бъдещите работни програми в рамките на тематичния механизъм по линия на фондовете в областта на вътрешните работи за следващата МФР. Следва обаче да се отбележи, че според Комисията подобна методология ще бъде въведена до средата на 2021 г.

Каре 6 Примери за проекти по линия на СП по ФУМИ, които не постигат напълно целите си

Във връзка с EMAS IT-3 Комисията би желала да подчертае, че друга причина за пониския брой кандидати за преместване, настанени в специалните центрове за приемане и преместване, обхванати от проекта за спешната помощ, беше фактът, че в някои от тези специализирани центрове бяха настанени уязвими търсещи убежище лица със специфични нужди, които поради тази причина нямаше как лесно да бъдат прехвърлени в други центрове, за да се освободи място за кандидатите за преместване.

68 Многогодишното стратегическо планиране на националните програми по ФУМИ е добре структурирано. Това, което може да се подобри, са механизмите, чрез които националната програма може да се адаптира по-експедитивно към бързо променящите се нужди, свързани с миграционните модели и въздействията на политическите решения, взети от страна на правителствата на власт.

69 Вж. отговора на Комисията по точка 68.

71 Предвид това, че двата проекта са осъществени в рамките на националната програма по ФУМИ, Комисията не е участвала в техния подбор, нито в изготвянето на съответните споразумения за отпускане на безвъзмездна помощ (които отговорният за ФУМИ орган на Италия е подписал със съответните бенефициенти на проектите), когато е можело да се установи и отстрани всяко възможно географско припокриване.

72 Комисията би желала да изтъкне, че чрез оперативната подкрепа от Frontex за държавите членки и националните програми по ФУМИ се подпомагат един и същ вид дейности за принудително връщане, но по допълващ се начин.

Възможността да се организират операции по връщане, финансирани чрез националните програми по ФУМИ, предоставя на държавите членки необходимата гъвкавост, за да осъществяват връщания, когато Агенцията не може да предостави подкрепа, или когато държавите членки считат, че не е необходимо участието на Агенцията.

73 По отношение на причината за това закъснение в Гърция вж. отговора на Комисията по каре 5.

76 Комисията при все това посочва, че Делегиран регламент (ЕС) 2017/207, с който е създадена общата рамка за наблюдение и оценка (ОРНО), е приет на 3 октомври 2016 г. Той включва въпросите за оценка за двата фонда, както и списъци с общи показатели за резултати и въздействие. Важно е да се отбележи, че в специфичните за фондовете правни основания вече бяха включени общи показатели за измерването на специфичните цели и следователно имаше налична схема от самото начало, като тя се използва за наблюдение на изпълнението на националните програми чрез годишните доклади за изпълнение.

77 За показателите за резултатите и въздействието, както и за общите показатели, които са част от националните програми, базовата стойност е определена на нула, тъй като програмите бяха сметени за нови, и за да може приносът на фонда да се измери отделно.

Задачата по определяне на целите е предоставена на държавите членки, за да се вземе под внимание положението в съответната държава.

78 Комисията предложи спешната помощ при следващата МФР да бъде включена в тематичния механизъм и да подлежи на общата рамка за контрол и наблюдение на бъдещите фондове.

Съгласно предложението на Комисията рамката за изпълнение ще бъде прегледана и ще включва както показатели за крайни продукти, така и показатели за резултати. За показателите за крайни продукти ще бъдат определени междинни цели, а за показателите за крайни продукти и за резултати — целеви стойности. Това е общо за всички фондове със споделено управление, уредени с Регламента за общоприложимите разпоредби. Базовата стойност може да бъде нула само за показателите за крайни продукти. Спешната помощ може да се усвоява при всякакъв режим на управление.

Ако спешната помощ се усвоява при пряко управление, ще се използва и тази рамка за наблюдение.

79 С цел преодоляване на ограниченията на Регламент (ЕО) № 862/2007, през май 2018 г. Комисията представи предложение за изменение. Неговата цел беше да се отговори на необходимостта от по-подробни, чести и своевременни статистически данни за убежището и селективната миграция, и по-специално за непридружените непълнолетни лица и връщанията. Въпреки че беше постигнато политическо споразумение по време на тристранната среща на 31 януари 2019 г., компромисният текст така и не беше потвърден в Корепер. Някои държави членки не бяха склонни да се съгласят с компромисният текст, като изтъкнаха, че той все пак ще породи значителна допълнителна тежест. Европейският парламент прие своя доклад на първо четене на 16 април 2019 г. Планирано е преговорите с новия Европейски парламент и със Съвета да бъдат възобновени през втората половина на годината.

80 С цел да се ограничи допълнителната тежест върху държавите членки, акцентът на предложението на Комисията (COM(2018) 307 final) беше върху най-важните необходими подобрения. До голяма степен предложените изменения се основаваха на съществуващите процедури за доброволно събиране на данни, разработени и прилагани от повечето национални органи.

81 Независимо от това Евростат събира месечни данни за неразгледаните молби за предоставяне на убежище. Те включват броя на лицата с неразгледани молби на всички инстанции на административната и/или съдебната процедура.

Всеки месец EASO докладва за броя на неразгледаните случаи на първа инстанция, представени по продължителност (< 6 месеца и > 6 месеца). Събирането на данни се подобрява благодарение на системата за ранно предупреждение и готовност, с която се събират данни от държавите членки.

82 Вж. отговора на Комисията по точка 80.

87 Има установена вътрешна процедура на консултации в рамките на ГД „Миграция и вътрешни работи“ по време на програмирането (диалога по политиката) и одобрението, включително преразглеждането, на националните програми по ФУМИ. Тази процедура включва ангажирането на звена по въпросите на политиките, които отговарят и за отношенията с агенциите, в диалога по политиката и в процеса на одобрение, както и провеждането на консултации с тях. Във връзка с операциите в Гърция и Италия през 2019 г. ГД „Миграция и вътрешни работи“ отправи подробни въпроси към EASO, за да гарантира, наред с другото, и взаимното допълване на действията с ресурси от ФУМИ. И накрая, с оглед на по-добрата координация на дейностите в Гърция, EASO беше поканена да участва в ежемесечните заседания на управителния комитет относно финансовия план за 2019 г., провеждани в Атина, по време на които се разглежда и изпълнението на националната програма.

Освен това Комисията оценява и оперативните планове на агенциите, за да се избегнат припокривания със СП или със специфичните действия по линия на националните програми.

89 Комисията желае да поясни, че операциите на EASO в Гърция имат два аспекта: подпомагане на структурните реформи, за да се създаде надеждна, стабилна и устойчива на кризи система, и предоставяне на оперативна подкрепа, като например изпълнение на основни задачи, възложени на държавите членки, като част от структурирана система на ЕС за подпомагане на управлението на миграцията, съгласно основния принцип на солидарност (отразен в предложението за Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA)). На този етап определено е твърде рано да се мисли за оттегляне на EASO от Гърция предвид положението в тази разположена на първа линия държава членка. Оперативните планове на EASO обаче включват допълнителни мерки за изграждане на капацитет, целящи повишаване на ангажираността на гръцките органи и засилване на работата по изграждането на техния капацитет.

92 Комисията е съгласна с оценката на ЕСП и напомня, че тя непрекъснато призовава държавите членки да определят експерти.

Каре 7 Оперативни проблеми, които засягат подкрепата от EASO за процедурите за предоставяне на убежище на гръцките острови

Комисията е съгласна с цялостната оценка за съответния период от време, представена от ЕСП, като тя е в съответствие с препоръките, представени в рамките на нейните редовни доклади относно Европейската програма за миграцията. Комисията е повдигала по различни поводи въпроса с необходимостта от по-еднороден подход към оценките на уязвимостта и това доведе до: i) създаването на нов образец и ръководство през 2018 г.; ii) издаването на инструкции по този въпрос от страна на Гърция през април 2019 г.; и iii) постигането на споразумение между EASO и GAS за изменения в техните съвместни стандартни оперативни процедури и работни процеси през юни 2019 г.

96 Макар да е вярно, че чрез подкрепата от Frontex за връщане и националните програми по линия на ФУМИ се подпомагат един и същ вид дейности за принудително връщане, това се извършва по допълващ се начин. Системата е разработена, за да дава възможност за гъвкавост, така че държавите членки да могат да изберат най-удобната система и да увеличат броя на връщанията в съответствие с политиката на ЕС за повишаване на ефективността на връщането.

Възможността да се организират операции по връщане, финансирани чрез националните програми по ФУМИ, предоставя на държавите членки необходимата гъвкавост, за да осъществят дадено връщане, когато Frontex не може да предложи подкрепа.

Frontex реализира напълно своя потенциал за предоставяне на помощ при дейности, свързани с връщане, като използва наличните финансови инструменти на ЕС по гъвкав и допълващ се начин.

Увеличената подкрепа, предоставяна от Frontex, позволява на държавите членки да пренасочват наличните средства по ФУМИ, за да се справят с други значими нужди.

97 Вж. отговора на Комисията по точка 87 — за Frontex се прилагат сходни процедури.

Комисията посочва, че при програмирането на действия за връщане по ФУМИ се провежда консултация с Frontex.

Има установена вътрешна процедура на консултации в рамките на ГД „Миграция и вътрешни работи“ по време на програмирането (диалога по политиката) и одобрението, включително преразглеждането, на националните програми по ФУМИ. Тази процедура включва ангажирането на звена по въпросите на политиките, които отговарят и за отношенията с агенциите, в диалога по политиката и в процеса на одобрение, както и провеждането на консултации с тях.

Освен това държавата членка е длъжна да разполага с подходящите механизми, гарантиращи взаимно допълване между различните инструменти и източници за финансиране. В случая с Гърция гръцката полиция е бенефициентът както на ФУМИ, така и на инструментите на Frontex, и отговаря за координирането на допълващата се подкрепа от двата инструмента.

105 Комисията споделя оценката на ЕСП и отбелязва, че тя многократно е отправяла искания към Гърция да приеме по-стратегически подход към убежището и като цяло към управлението на миграцията, като използва всички възможности съгласно законодателството на ЕС и националното законодателство. Освен това Комисията продължава да подпомага чрез СП Службата по въпросите на убежището на Гърция.

Каре 9 Липса на работно пространство в Гръцката служба по въпросите на убежището

Комисията отбелязва, че съществуват допълнителни възможности (например двойни смени и повишаване на продуктивността чрез по-стратегически подход). Комисията би желала да подчертае, че тя продължава да подкрепя GAS чрез СП и като част от тази подкрепа тя поиска от GAS да представи съвместно с EASO план за значително намаляване на натрупаните за разглеждане молби през следващите няколко години.

107 Комисията отбелязва, че съгласно действащото право на ЕС основната отговорност за разглеждането на молбите за убежище носи първата държава от ЕС на влизане; това е причината за увеличената подкрепа от страна на EASO и Комисията за Гърция, в т.ч. финансовата, оперативната и техническата подкрепа.

108 Комисията отбелязва, че е предоставила значително финансиране в подкрепа на процедурите за предоставяне на убежище на гръцките острови.

Каре 10 Проблеми, засягащи ефективността на ускорената процедура на границата

Комисията отбелязва, че е предоставила финансиране за изпращането на лекари на всички острови с горещи точки.

114 Комисията отбелязва, че EASO и Службата по въпросите на убежището на Гърция са изменили наскоро своите стандартни оперативни процедури, за да въведат по-ефикасна система за справяне с оценките на уязвимостта.

135 Възможността за взаимно признаване от страна на националните органи на решението за връщане, издадено от друга държава членка, съществува от 2001 г. съгласно Директива 2001/40/ЕО. Липсата на средства за осигуряване на обмен на информация относно издадените решения за връщане обаче затруднява нейното прилагане на практика.

Благодарение на Регламент (ЕС) 2018/1860 от 28 ноември 2018 г. за използването на Шенгенската информационна система за целите на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави ще се улесни прилагането на практика на правилата относно взаимното признаване на решения за връщане.

Този регламент влезе в сила през декември 2018 г. и ще започне да се прилага, щом бъдат завършени необходимите технически мерки. Не по-късно от 28 декември 2021 г. Комисията трябва да приеме решение за определяне на датата, на която ще започнат операциите на Шенгенската информационна система (ШИС).

142 Комисията отбелязва, че от септември 2019 г. в Гърция е въведена нова тригодишна програмата за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграция (ПДВР) по линия на националните програми по ФУМИ.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

146 От значителната финансова и оперативна подкрепа от ЕС, предоставена от Комисията и съответните агенции на ЕС, е имало съществен ефект. Без тази подкрепа положението на място щеше да бъде още по-тежко в държавите на първа линия, и най-вече Италия и Гърция. При разглеждането на тази подкрепа от ЕС следва да се има предвид, че управлението на миграционните потоци на тяхна територия беше изцяло от крайната правна и политическа отговорност на италианските и гръцките органи. Нито Комисията, нито агенциите на ЕС имат изпълнителни правомощия в държавите членки и не могат да заменят гръцките или италианските органи при изпълнението на задълженията им и по отношение на недостатъците в техните национални процедури за предоставяне на убежище и процедури за връщане.

147 Вж. отговора на Комисията по точка 23.

148 Комисията отново заявява, че изпълнението на препоръките е отговорност на държавите членки. Държавите членки, които осигуряват експертите, определят продължителността на тяхното командироване и лицата, които те изпращат въз основа на приложимата правна уредба.

По отношение на изпращането на служители от Frontex Комисията би желала да подчертае, че постоянното присъствие на експерти в горещата точка продължава да е от съществено значение предвид непредвидимостта на потоците (и техния сезонен характер), както стана ясно от случаите на преместване на ad hoc основа след

операциите по сваляне на брега през 2019 г. Освен това е много сложно повторно да се изпращат експерти, които до голяма степен се осигуряват от държавите членки. Комисията подкрепя гъвкав подход, при който се комбинират постоянни и мобилни екипи, които могат да се включат в операциите по сваляне на брега в Южна Италия.

150 Вж. отговорите на Комисията по точки 36, 41, 44 и 48.

Комисията би желала да подчертае, че временните схеми за преместване бяха много успешно реализирани.

Във всички случаи техният замисъл беше от Гърция и Италия да бъде преместен само ограничен брой кандидати за убежище, нуждаещи се от международна закрила, в сравнение с общия брой пристигащи лица в тези държави членки, които в по-голямата си част, по-специално в Италия, бяха мигранти от националности, които не отговарят на условията за преместване.

151 Вж. отговора на Комисията по точки 48 и 150.

152 В доклада си от 16 май 2018 г. за напредъка по изпълнението на Европейската програма за миграцията Комисията отбелязва, че ефективно са преместени 96 % от отговарящите на условията за преместване лица (т.е. кандидати за убежище, които бяха под отговорността на Италия или Гърция, принадлежащи към една от националностите, отговарящи на условията за преместване, регистрирани за преместване и представляващи опасност за обществения ред или националната сигурност). Онези, които бяха изключени от съображения, свързани с обществения ред или националната сигурност, не могат да бъдат взети под внимание, тъй като в действителност те не отговаряха на критериите за допустимост съгласно решенията.

Комисията не е проследявала конкретно положението в държавите членки на преместване.

Препоръка 1 — Използване на извлечените поуки за разработване на евентуален механизъм за доброволно преместване в бъдеще въз основа на натрупания опит

Комисията приема препоръката.

153 Комисията предложи спешната помощ при следващата МФР да бъде включена в тематичния механизъм, който подлежи на общата рамка за контрол и наблюдение на бъдещите фондове.

154 Два проекта за СП са все още в процес на изпълнение към момента на одита.

155 Многогодишното стратегическо планиране на националните програми по ФУМИ е добре структурирано. Това, което може да се подобри, са механизмите, чрез които националните програми могат да се адаптират по-бързо към бързо променящите се нужди, свързани с миграционните модели и въздействията на политическите решения, взети от страна на правителствата на власт.

От 2017 г. насам Комисията работи с Гърция за изготвянето на обстойни оценки на нуждите и за финансовото планиране. Гръцките органи представят годишен финансов план, който се подлага на редовен мониторинг и преглед по време на заседания на управителния комитет, на които присъстват съответните министерства на Гърция, Европейската комисия и EASO (вж. също отговора на Комисията по точка 68).

157 Делегиран регламент (ЕС) 2017/207, с който е създадена общата рамка за наблюдение и оценка (ОРНО), беше приет на 3 октомври 2016 г. Той включва въпросите за оценка за двата фонда, както и списъци с общи показатели за резултати и въздействие. Важно е да се отбележи, че в специфичните за фондовете правни основания вече бяха включени общи показатели за измерването на специфичните цели и следователно имаше налична схема от самото начало.

Препоръка 2 — Засилване на управлението на спешната помощ по ФУМИ и на националните програми

а) Комисията приема препоръката.

За бъдещата МФР Комисията планира да определи набор от общи параметри за разпределяне на спешната помощ на държавите членки.

Комисията възнамерява да въведе такива общи параметри в бъдещите работни програми в рамките на тематичния механизъм по линия на фондовете в областта на вътрешните работи за следващата МФР.

б) Подточка i): Комисията приема препоръката и ще продължи да полага всички възможни усилия, за да изиска от партньорите по изпълнението и държавите членки да включат подходящи, приемливи, достоверни, прости и устойчиви показатели (RACER) с подходящи цели и базови стойности във всяко заявление за спешна помощ. Въпреки това винаги ще има случаи, при които ще е необходим продължителен процес на анализ, за да се определят показатели, или при които ще бъде твърде сложно да се прогнозира целевите стойности или да се оценят базовите стойности. В такива случаи може да се наложи все пак Комисията да приеме ограничени показатели или неопределени цели стойности поради спешната необходимост от отпускане на финансова подкрепа. С цел да подобри ситуацията, Комисията ще продължи да наблюдава отблизо проектите, за да помогне на държавите членки да увеличат в максимална степен действителните крайни продукти и резултати на място.

Поради това Комисията няма да престане да предоставя СП за проекти единствено поради недостатъчни показатели, тъй като тя разчита и на своята стабилна рамка за наблюдение и контрол, за да гарантира постигането на крайни продукти на място.

б) Подточка ii): Комисията приема тази препоръка. Това ще се извърши в рамките на последващата оценка, предвидена в Регламент (ЕС) № 514/2014.

б) Подточка iii): Комисията приема препоръката. Тя вече включи в предложението за ФУМИ показатели за крайни продукти и резултати за периода 2021—2027 г., като

обхвана както националните програми, така и спешната помощ с показатели, включително базови и целеви стойности.

в) Комисията приема тази препоръка. Преговорите между ГД „Миграция и вътрешни работи“ и EASO във връзка с оперативните планове на EASO за Гърция и Италия за 2020 г. започнаха още през юни 2019 г., за да се осигурят синергии с текущите и планираните действия по националните програми и СП. Освен това в случая с Италия EASO изготвя своите годишни оперативни планове в тясно сътрудничество със същия отдел на Министерството на вътрешните работи на Италия, който осъществява надзор върху италианския орган, отговорен за ФУМИ; това улеснява синергиите с националните програми.

159 Вж. отговора на Комисията по каре 7 и относно изпращането на национални експерти по точки 29—30.

160 Чрез подкрепата от Frontex за връщане и националните програми по ФУМИ се подпомагат един и същ вид дейности за принудително връщане, но по допълващ се начин. Възможността да се организират операции по връщане, финансирани чрез националните програми по ФУМИ, предоставя на държавите членки необходимата гъвкавост, за да осъществят дадено връщане, когато Агенцията не може да предложи подкрепа.

Препоръка 5 — Укрепване на управлението на националните системи за предоставяне на убежище

а) Комисията приема препоръката. Комисията е изцяло ангажирана с оказването на съдействие на гръцките органи да се справят с натрупаните за разглеждане молби на първа инстанция.

Комисията подчертава, че: i) гръцките органи трябва да разрешат редица проблеми, за да могат Комисията и EASO да увеличат подкрепата си за GAS (вж. каре 7 по-горе); и ii) вземането на решения относно молби за предоставяне на убежище (т.е. за да се намали в действителност броят на натрупаните за разглеждане молби) е от компетентността на държавата членка.

б) Комисията приема препоръката. Комисията е изцяло ангажирана с оказването на съдействие на апелативните органи в Гърция.

Комисията подчертава, че: i) организацията на правната система в Гърция е от компетентността на националните органи; и ii) EASO вече предоставя подкрепа на апелативните органи, като осигурява докладчици (които не участват в процеса на вземане на решения).

в) Комисията приема тази препоръка. Комисията подчертава, че нейното изпълнение зависи от крайния резултат от започналите понастоящем законодателни процедури относно свързани инструменти, които в момента са на етап междуинституционални преговори: Предложение на Комисията от 2018 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 862/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. относно

статистиката на Общността за миграцията и международната закрила (COM(2018) 307 final) и Предложение на Комисията за регламент относно Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (COM(2018) 633 final).

Препоръка 6 — Допълнителна подкрепа за националните процедури по връщане

а) Комисията приема препоръката.

Комисията е изцяло ангажирана с оказването на допълнителна подкрепа на гръцките и италианските органи с цел отстраняване на причините за малкия брой връщания. Комисията вече въведе мерките, възможни съгласно нейния мандат, които трябва да бъдат въведени от гръцките и италианските органи.

б) Комисията приема препоръката.

В рамките на всеобхватни партньорства с трети държави Комисията ще разгледа ефективното използване на своите политики и инструменти по съгласуван начин с цел укрепване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане и ще работи за увеличаване на неговото въздействие върху трети държави. През февруари 2020 г. ще влезе в сила новият Визов кодекс, съдържащ специфична разпоредба, която прави възможно налагането на визови ограничения на държави извън ЕС, които не сътрудничат в областта на обратното приемане.

Освен това в контекста на преговорите по рамката за периода след изтичането на Споразумението от Котону държавите членки възложиха на Комисията да гарантира, че бъдещото споразумение ще съдържа по-конкретни разпоредби относно обратното приемане.

в) Комисията приема препоръката.

г) Комисията приема тази препоръка.

Комисията подчертава, че държавите членки носят основната отговорност за събирането на данни.