UNHCR
The UN Refugee Agency

Йоханес, етиопски бежанец, се събира с майка си в Белгия, след като е бил евакуиран от Судан.
© UNHCR/Olivier van Naemen

ПРЕПОРЪКИ НА ВКБООН КЪМ БЕЛГИЙСКОТО И УНГАРСКОТО ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО НА СЪВЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС) ПРЕЗ 2024 Г.

януари - декември **2024** г.

Съдържание

Въведение	3
Осигуряване на закрила на спонтанно пристигащите в ЕС и адресиране на нарушенията на правата по външните граници	7
Реформиране на процедурите за предоставяне на убежище в ЕС	10
Солидарност, която подкрепя разселените лица, държави, приемащи голям брой бежанци и държавите членки	15
По-ефективни мерки срещу смесената миграция: подход, основан на маршрутите	17
Презаселване и допълнителни пътища	20
Решаване на проблема с липсата на гражданство	22
Адекватно, по-гъвкаво и подходящо за бързо реагиране финансиране на ЕС	23

ВЪВЕДЕНИЕ

С увеличаването на миграцията на населението, справянето с предизвикателствата, породени от принудителното разселване, изисква последователна и ефективна стратегия. Като важен домакин на бежанци и основен донор на хуманитарна помощ и помощ за развитие, ЕС е ключов участник в борбата с принудителното разселване. Със своето политическо влияние и финансови ресурси ЕС носи глобалната отговорност да бъде пример.

След седем години на трудни преговори Пактът за миграцията и убежището е почти във финалната си фаза. ВКБООН потвърждава подкрепата си за устойчива, съобразена със закрилата реформа на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ), която защитава правото да се търси убежище в Европа. Пактът предлага ориентир, който гарантира системата за закрила на ЕС за поколения напред и има потенциала, ако се прилага с достатъчно гаранции, да осигури спазването на правата на човека, включително достъпа до територия и убежище в ЕС, както и по-доброто управление на смесените движения на бежанци и мигранти.

Окончателното споразумение по законодателните текстове обаче е само част от отговора - успехът на Пакта зависи от прилагането му, ориентирано към закрила. Опасни практики, като отказ на достъп до територия, отблъскване и неприлагането на справедливи и ефикасни процедури, и солидарност, не могат да продължават. Подобни практики подкопават добре функциониращата система за убежище на ЕС и рискуват да свият пространството за закрила в Европа. Вместо това ВКБООН призовава председателствата да се гарантира правилното прилагане на системата за убежище на ЕС, което от своя страна може да допринесе за повишаване на желанието на държавите да спазват съществуващото право и да действа като защита срещу вредни предложения, които прехвърлят задълженията за предоставяне на убежище на други държави.

ВКБООН призовава предстоящите през 2024 г. белгийско и унгарско председателство на Съвета на ЕС да проведат реформа, съобразена с нуждите на закрилата, която да зачита и защитава правото на търсене на убежище в ЕС. В съответствие с крайния срок за финализиране на Пакта през 2024 г., посочен в Съвместната пътна карта и преди европейските избори през юни 2024 г., председателствата се насърчават да придвижат Пакта до неговото финализиране и да подкрепят създаването на съвместен, стабилен и ориентиран към закрилата план за изпълнение. ВКБООН е готов да окаже подкрепа в това.1

В качеството си на основен глобален фактор и донор, ЕС и държавите-членки на ЕС играят важна роля, за да гарантират, че нито принудително разселените лица, нито приемащите общности ще бъдат изоставени в хода на изпълнението на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г.
В препоръките се настоява ЕС да продължи да следва досегашния си добър подход и да допълва хуманитарната си помощ с помощ за

1 Вж: ВКБООН, "По-добра защита на бежанците в ЕС и в световен мащаб": Предложенията на ВКБООН за възстановяване на доверието чрез по-добро управление, партньорство и солидарност, декември 2016 г., достъпни на: https://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html; ВКБООН, Препоръки на ВКБООН за предложения от Европейската комисия Пакт за миграцията и убежището, януари 2020 г., достъпни на: https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html ; ВКБООН, Справедливо и бързо: Документ за обсъждане относно ускорените и опростени процедури в Европейския съюз, 25 юли 2018 г., достъпен на: https://www.refworld.org/ docid/5b589eef4.html ; ВКБООН, Практически съображения за справедливи и бързи гранични процедури и солидарност в Европейския съюз, 15 октомври 2020 г., достъпен на: https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html

развитие, за да насърчава закрилата и намирането на решения. Политическата подкрепа от ЕС е необходима, за да се осигури отговор, ориентиран към защитата на правата на човека и включване на принудително разселените лица в политиките и плановете за развитие на донорите и правителствата. Това е от особено значение в контекста на подхода "всички маршрути"2, който гарантира, че отговорът на ЕС по ключовите миграционни маршрути е координиран, съгласуван и в съответствие с връзката между хуманитарната помощ и развитието.

ВКБООН съветва председателствата да разгледат следните седем приоритетни линии, които макар и да не са изчерпателни, са ключови за последните месеци на настоящия европейски мандат, както и за белгийското и унгарското председателство през 2024 г., тъй като фокусът се измества върху изпълнението.

1. Осигуряване на закрила на спонтанно пристигащите в ЕС и справяне с нарушенията на правата по външните граници

- Достъпът до територия на лицата, желаещи да потърсят убежище, включително на тези, които пристигат незаконно, следва да бъде гарантиран в ЕС в съответствие с правото на търсене на убежище и принципа на забраната за връщане.
- Осигуряване на рационализиран процес на пристигане, съобразен със закрилата и ефективно предоставяне на ресурси за подпомагане при насочването към подходяща форма на закрила и услуги, включително правна помощ. Ранният скрининг е важен за идентифициране на хора с уязвимости, включително лица без гражданство, жертви на трафик и непридружени или разделени деца, както и за· осигуряването на навременна подкрепа и помощ.

2. Реформиране на процедурите за предоставяне на убежище в ЕС

- Всяка гранична процедура трябва да се извършва в съответствие с правните гаранции и при пълно зачитане на правото на търсене на убежище и на принципа на забрана за връщане, дори в извънредни ситуации. Процедурите по същество обикновено се предпочит пред процедурите по допустимост.
- Процедурите не трябва да са равнозначни на *фактическо* задържане и задържането трябва да остане изключение. Вместо това следва да се инвестира в адекватни мерки за приемане или алтернативи на задържането.
- Да се гарантира наличието на адекватен капацитет и условия за приемане като ключов аспект на справедливите и ефикасни процедури за предоставяне на убежище. Това включва сигурно и достойно настаняване, адекватни средства за издръжка, достъп до образование и медицински грижи по време на цялата процедура въз основа на нуждите на търсещите убежище, като се отчитат възрастта, полът, разнообразието и специфичните нужди.

2 UNHCR, UNHCR's Grandi on need for 'panoramic' approach to mixed movements, 21 април 2023 г., достъпно на: https://www.unhcr.org/news/speeches-and-statements/unhcr-s-grandi-need-panoramic-approach-mixed-movements

3. Солидарност, която покдпрепя разселените лица, страните, приемащи голям брой бежанци и държавите-членки

- Гаранция, че солидарността и безопасността са в основата на действията на ЕС по миграционните маршрути. Върховният комисариат на ООН за бежанците отдавна призовава за функциониращи мерки за солидарност, за да се осигури работеща и устойчива система на ЕС за предоставяне на убежище.

- Насърчаване на прилагането на по-широко определение на понятието "член на семейството", включващо както братя и сестри, така и съпрузи. Други значими връзки в допълнение към семейния статус (напр. дипломи и други квалификации) следва да се вземат предвид като критерии за разпределяне на отговорностите и да се прилагат адекватно.

4. По-ефективни мерки срещу смесената миграция: маршрутизация

- Насърчаване на подхода, основан на маршрутите, като начин за намаляване на човешкото страдание по време на опасни пътувания и предлагане на ефективни, основани на правата алтернативи на практиките на екстернализация в страните на произход, транзит и местонахождение.

- Подкрепа за интервенции по ключови смесени маршрути и маршрути за последващо движение към ЕС, включително в страни кандидати-членки, които подпомагат бежанци и мигранти да намерят закрила, решения и правни пътища на възможно най-ранен етап, като се осигурят всички гаранции и предпазни мерки.
- Осигуряване на адекватно хуманитарно финансиране и финансиране за развитие, за да се отговори на непосредствените нужди на хората в движение и да се разработят ефективни дългосрочни мерки за закрила, за да се запази достъпът до закрила за бежанците и основаните на правата решения за мигрантите.
- Увеличаване на достъпа до презаселване и допълнителни пътища за бежанците и миграционни пътища за мигрантите (включително събиране на семейства и за двете групи) по ключови маршрути и подкрепа за устойчивото завръщане на лицата, които не се нуждаят от международна закрила.

5. Презаселване и допълнителни пътища

- Да се допринесе за постигането на 40 % от глобалната цел за презаселване и да се насърчат повече държави-членки на ЕС да се присъединят към усилията за презаселване.

- Да се подчертае, че разпоредбите за квоти за презаселване не освобождават държавите от задължението им да осигурят достъп до процедури за предоставяне на убежище. ВКБООН припомня, че държавите членки не могат да използват презаселването като заместител на задълженията си по силата на международното право да предоставят достъп до убежище, както и да се поддържат програми за презаселване и хуманитарни програми, водени от съображения за закрила.

- Разширяване на достъпа до съществуващите образователни и трудови пътеки, като бъдат по-достъпни, надеждни и предвидими за бежанците. Осигуряване на гъвкав подход към процедурите за събиране на семейства в Европа.

- Укрепване на механизмите за обработка на презаселването и капацитета за приемане, за да се гарантира, че ангажиментите за презаселване са защитени. Проучване на възможностите за спонсориране и партньорство от страна на общността с цел подобряване на условията за приемането и интеграцията на бежанците.

6. Решаване на проблема с липсата на гражданство

- Разработване на всеобхватна стратегия и план за действие за справяне с проблема с липсата на гражданство в ЕС и в световен мащаб, както и преглед на напредъка по изпълнението на заключенията на Съвета от 2015 г. относно липсата на гражданство.
- Гарантиране, че лицата без гражданство са идентифицирани и регистрирани на всички етапи от процеса на предоставяне на убежище и че са насочени към подходящи процедури за определяне на статута им.

7. Финансирането от ЕС да бъде адекватно, по-гъвкаво и подходящо за бърза реакция

8. Разработване на план за действие в изпълнение на Заключенията на Съвета относно преодоляването на недостига на финансиране и осигуряване на така необходимото предвидимо, допълнително и гъвкаво финансиране за участниците в закрилата.

9. Без да се прави компромис с бюджета на ЕС за развитие, да се увеличи бюджетното перо за хуманитарна помощ до минимум 2,6 млрд. евро годишно в сравнение с настоящите 1,6 млрд. евро.

10. Да се докладва прозрачно използването на финансирането от заложените 10 % от разходите за миграция и принудително разселване в рамките на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС), като се прави разграничение между принудителното разселване и миграция.

- С оглед на нарастващото разселване, предизвикано от климата и на ситуациите на продължително разселване, трябва да се гарантира, че финансовите ресурси на ЕС са насочени към тематични области като климата и образованието. Проучване на иновативни начини на финансиране в контекста на принудителното разселване, с цел да се създадат допълнителни възможности за финансиране и създаване на по-устойчиви решения за хората, принудени да бягат, и за общностите, които
- ги приемат.

1 ОСИГУРЯВАНЕ НА ЗАКРИЛА НА СПОНТАННО ПРИСТИГАЩИТЕ В ЕС И СПРАВЯНЕ С НАРУШЕНИЯТА НА ПРАВАТА ПО ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ

ВКБООН остава твърдо против подходите на екстернализация, които прехвърлят отговорността за процедурите за предоставяне на убежище или международна закрила на трети държави. Предложенията на държавите членки за екстернализация на миграцията в опитите да се спре цялото незаконно движение към ЕС, включително на тези, които търсят достъп до международна закрила, са както непрактични, така и в противоречие със задълженията на държавите по силата на международното право и правото на ЕС. Подобни действия създават сериозни рискове за бежанците, като подкопават правото им на международна закрила и ги излагат на риск от нарушения на правата на човека, включително рискове от връщане. Ограничаването на достъпа до убежище и други форми на международна закрила вероятно ще увеличи и рисковете от трафик на хора, според Специалния докладчик на ООН за трафика на хора3.

Въпреки че могат и следва да бъдат предприети някои мерки, като например увеличаване на закрилата по маршрута, разширяване на достъпа до законни пътища и подобряване на механизмите за **презаселването и други допълнителни пътища,** те не могат да се разглеждат като заместител на задълженията на държавите да предоставят достъп до територията на ЕС и до процедурите за предоставяне на убежище.

Запазването на достъпа до територията и процедурите в рамките на ЕС е част от цялостен подход за управление на сложната смесена миграция, включително в Средиземноморието.

През 2023 г. бе регистрирано най-смъртоносното първо тримесечие от 2017 г. насам, а към 20 декември само през тази година в Средиземно море бяха преброени 3439 загинали или изчезнали лица.4 От съществено значение са по-нататъшните усилия за укрепване на сътрудничеството в координираното търсене и спасителни операции; да се гарантира, че бежанците и мигрантите получават животоспасяваща помощ; и да се сложи край на криминализирането, възпрепятстването или възпирането на тези, които предоставят хуманитарна помощ.5 ВКБООН напомня на държавите, че никой не трябва да бъде подвеждан под наказателна отговорност за спасяването на човешки живот в морето.6

Докладите за сериозни нарушения на правата на човека в контекста на операциите по управление на границите продължават да бъдат повод за голяма загриженост. Предполагаемите нарушения трябва да бъдат независимо разследвани, а държавите трябва да приемат коригиращи или оздравителни действия, за да се гарантира спазването на изискванията на ЕС и на стандартите на международното право. Сътрудничеството със Служителя по основните права на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) е от решаващо значение за подобряване на спазването на основните права във всички аспекти на съвместните операции.

ПЪРВОНАЧАЛНА ПРОВЕРКА ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НУЖДИТЕ ОТ ЗАКРИЛА ПО ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ

Върховният комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) отдавна призовава за опростена процедура при пристигане. Ако се прилага добре,

3 OHCHR, Ограничаване на достъпа до международна закрила излага хората на риск от трафик: Експерт на ООН, 28 юни 2023 г., достъпно на: https://www.ohchr.org/ en/press-releases/2023/06/limiting-access-international-protection-puts-people-risk-trafficking-un
4 OM, Проект "Изчезнали мигранти": Миграционният поток към Европа, достъпен на: https://dtm.iom.int/europe/dead-and-missing 5UNHCR, Десетилетие след корабокрушението в Лампедуза, продължаващите трагедии трябва да се прекратят, 3 октомври 2023 г., достъпно на: https://www.unhcr.org/ news/press-releases/decade-after-lampedusa-shipwreck-continuing-tragedies-need-end
6 Местоположение. Цит. съч.

с правилните цели и насочена към закрилата и при пълно спазване на правата на човека, първоначалната проверка може да помогне за бързото идентифициране на лицата, които се нуждаят от международна закрила, и на тези, които може би не се нуждаят от такава, да се ускори насочването към подходящи процедури и да се намалят ситуациите на неопределеност.7 Следните четири мерки трябва да бъдат изпълнени, за да се осигурят ефективни процедури за проверка:

ВКБООН настоятелно препоръчва да се отделят предварително ресурси за проверки на уязвимостта, за да се идентифицират лица с уязвимост или специфични нужди на ранен етап от процеса, и впоследствие тези лица да се насочват към подходящи процедури.

Предоставянето на независима правна помощ и информация спомага за справедлива и ефективна процедура: правната помощ следва да се предоставя на ранен етап, за да се подкрепи справедливостта и ефективността на системата, да се подпомогнат служителите, работещи по делата, и да се гарантира, че правата на кандидатите са спазени.8 Следва да се положат специални грижи за осигуряване на ефективен достъп до тези услуги, включително от международни организации и НПО на границата.

Правото на ЕС в областта на убежището, международното право и бежанското право се прилагат от момента, в който дадено лице се яви на границата и може да се разбере, че иска закрила. Кандидатите в граничните процедури са под пълната юрисдикция на държавите-членки и имат право на пълния набор от права съгласно *достиженията на правото на* ЕС. Държавите трябва да осигурят на търсещите убежище прием поне временно, тъй като в противен случай правото на търсене на убежище и забраната за връщане биха се обезсмислили.

Върховният комисариат на ООН за бежанците приветства ранното идентифициране и регистриране на уязвимите с цел бързо насочване към подходящи процедури. Това включва участието на националните докладчици за борба с трафика на хора или еквивалентни механизми и следва да бъде приоритетно през цялата фаза на изпълнение. Проверяващите органи следва да предават на компетентните органи информация, свързана с предполагаеми дейности свързани трафик на хора или жертви на трафик, за да се осигури свързаност между механизмите за скрининг и насочване при борбата с трафика на хора. В същия дух ВКБООН препоръчва липсата на гражданство и рискът от това да бъдат изрично включени като фактор, който трябва да бъде оценен по време на процеса на скрининг и че индикациите за липсата гражданство трябва се вписват във формуляра за проверка. Когато дадено лице е идентифицирано като лице без гражданство или в риск от апатридност, то трябва да бъде насочено към компетентните органи за определяне на статута му.

МЕХАНИЗМИ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ

Ефективното независимо наблюдение на границите е от решаващо значение за осигуряване на достъпа до територия. Такива механизми следва да осигурят подходящ надзор върху правилното прилагане на механизмите за първоначална проверка, достъп до справедливи и ефикасни процедури за предоставяне на убежище и предотвратяване на връщането на мигранти.

ВКБООН изразява загриженост по отношение на това, че държавите-членки желаят да ограничат ролята на независимия механизъм за наблюдение по няколко начина, включително чрез ограничаване на ролята на НПО и международните организации, както и на потенциална помощна роля на Европейската агенция за основните права (FRA). Тъй като тези механизми ще бъдат създадени в рамките на националното законодателство, е необходимо да се гарантира тяхното ефективно прилагане, а ВКБООН и други заинтересовани страни, като НПО и адвокати, следва да имат безпрепятствен достъп до граничния прием и центровете за

7 Върховен комисариат на ООН за бежанците, Препоръки на Върховния комисариат на ООН за предложения от Европейската комисия Пакт за миграцията и убежището, януари 2020 г., достъпни на: https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html

8 Върховен комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН), Достъп до правна помощ за търсещите убежище в Естония, юли 2019 г., достъпно на: https://www.refworld.org/docid/5d4bedea4.html

последващ прием с цел провеждане на

мониторингови посещения.

По време на белгийското председателство ще влезе в сила мандатът за мониторинг на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (АЕСУ). Върховният комисариат на ООН за бежанците препоръчва бързото създаване на механизъм за мониторинг на АЕСУи бързото приемане на Регламента за управление на убежището и миграцията (AMMR), за да се гарантира пълното прилагане на Регламента за АЕСУ.

ВКБООН насърчава държавите членки да използват механизма за наблюдение като инструмент за установяване на пропуски и за повишаване на ефективността и устойчивостта на техните системи за убежище и приемане, като същевременно гарантират пълното спазване на основните права.

2 РЕФОРМИРАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА УБЕЖИЩЕ В ЕС

ЕС се нуждае от всеобхватен подход както във вътрешен план, чрез инвестиране във функциониращи и хуманни системи за убежище и прием, така и във външен аспект.

ВКБООН припомня на председателствата, че справедливите и ефективни системи за убежище в ЕС са ключов компонент на устойчивия подход, основан на маршрутите. Осигуряването на ефективен достъп до територия и процедурите за предоставяне на убежище, както и на адекватни условия за приемане, остава основа и приоритет, за да се гарантира, че политиката на ЕС в областта на убежището функционира. Всички гранични процедури трябва да бъдат извършени в съответствие с правните гаранции и при пълно зачитане на правото на търсене на убежище и на принципа на забрана за връщане, дори в извънредни ситуации.

ПРОЦЕДУРИ НА ВЪНШНАТА ГРАНИЦА

Върховният комисариат на ООН за бежанците не се противопоставя на използването на гранични процедури, при условие че те от самото начало са в съответствие с процедурните гаранции съгласно правото на ЕС и международното право9 , че са съобразени със закрилата на децата и че не водят до *фактическо* задържане. Справедливи и ефикасни гранични процедури са възможни, ако се прилагат по начин, който адресира специалните процедурни и приемни нужди на уязвимите лица, без да се прибягва до задържане. Задържането не следва да се прилага задължително за всички пристигащи; когато са приложими основания за задържане, са възможни и са за предпочитане алтернативи на задържането, включително временни, законни ограничения на движението. В допълнение, ранното проучване на уязвимостта и насочването към подходящи приемни и основни услуги са жизненоважни.

ВКБООН препоръчва следните основни точки за разглеждане по време на всички оставащи технически преговори по Регламента относно процедурите за убежище и в последствие, по време на неговото прилагане:

- Следва да се обмисли **използването на ускорени и приоритизирани процедури за видимо основателни случаи,** а **не само за вероятни видимо неоснователни случаи.** Следва да се запази **достатъчна гъвкавост**, така че при необходимост молбата да може да бъде подложена на друга процедура, например, ако се появи нова информация за уязвимост, която би направила граничните процедури неподходящи.10

- **Оценките по същество, при които се разглеждат индивидуалните обстоятелства на молбата за убежище, обикновено се предпочитат пред оценката за допустимост (като например прилагането на концепцията за сигурна трета страна).**

- **Оценките по същество обикновено са по-лесни за прилагане на практика, като се спазват необходимите гаранции и е доказано, че осигуряват по-ефективно използване на ресурсите. За разлика от тях, процедурите за допустимост са склонни да създават процедурна неефективност, допълнително забавяне, да изискват ненужни процеси и разходи или да прехвърлят тежестта върху държави извън ЕС.**

9 Върховен комисариат на ООН за бежанците, Практически съображения за справедливи и бързи гранични процедури и солидарност в Европейския съюз, 15 октомври 2020 г., достъпно на: https:// www.refworld.org/docid/5f8838974.html

10 ВКБООН, Справедливо и бързо: Документ за обсъждане относно ускорените и опростени процедури в Европейския съюз, 25 юли 2018 г., достъпен на: https:// www.refworld.org/docid/5b589eef4.html

- ВКБООН остава **твърдо против подходите на екстернализация.** Усилия, които прехвърлят отговорността за международната закрила на трети държави, както и отговорности без достатъчни гаранции, вместо споделяне на отговорността, не са адекватни. Прилагането на концепцията за безопасна трета страна следва да остане незадължителна и да изисква връзка с приемащата страна**.** ВКБООН последователно се застъпва за съществуването на смислена връзка, която да направи разумно и устойчиво търсенето на убежище в трета страна. Самото транзитно преминаване на кандидата през определена държава не е равнозначно на значима връзка, която би направила разумно и устойчиво дадено лице да получи убежище там. В някои случаи процедурите за допустимост могат да бъдат полезен инструмент за по-добро управление на смесените и последващите движения. Такива договорености следва да са насочени към засилване на споделянето на отговорността и международното сътрудничество, а не да имат за цел прехвърляне на отговорност, и трябва да отговарят на всички предпазни мерки.

- **Кандидатите от уязвимите групи се нуждаят от специално внимание при граничните процедури.** Граничните процедури **не трябва да се прилагат за непридружени и разделени деца**, включително в случаи, свързани със сигурността или обществения ред. Използването на ускорени гранични процедури също не е подходящо за жертви на травми или за други категории уязвими лица със специфични нужди12, които могат да се нуждаят от допълнителна подкрепа или достъп до услуги по време на граничните процедури, за да могат ефективно да представят искането си за произнасяне. Ако такава подкрепа или услуги не могат да бъдат предоставени в този контекст, кандидатите трябва да бъдат насочени към редовната процедура. Ако условията**,** при които се изпълняват граничните процедури**,** водят до задържане**,** уязвимите лица следва да бъдат освободени. В този контекст правилното прилагане изисква от самото начало да се извърши сериозен скрининг на уязвимостта от добре обучен персонал. Бързи и ефективни механизми за насочване към специализирани доставчиците на услуги за всички уязвими кандидати са от първостепенно значение предвид ограниченията в граничните процедури. Освен това, тъй като обжалванията не спират връщането при граничните процедури, от решаващо значение е да бъдат въведени всички предпазни мерки за закрила срещу връщане. Върховният комисариат на ООН за бежанците е готов да предостави допълнителни съвети и подкрепа на етапа на изпълнение относно формите на приемане и процедурните нужди на различните уязвими групи.

- **Правилното прилагане на граничните процедури за предоставяне на убежище изисква подходящи ресурси.** Персоналът, работещ по процедурите за предоставяне на убежище, включително на границата, трябва да бъде добре обучен, необходим е и достатъчен финансов ресурс. Също така човешки ресурс е нужен, за да се гарантира, че тези процедури могат да бъдат приведени в действие. В интерес на органа, предоставящ убежище е услугите да се предоставят в началото на процедурата. АЕСУ може да има важна роля като предоставя практически и оперативни насоки и подпомага ранното
- идентифициране на уязвимите лица. Европейският парламент също предложи да се засили ролята на АЕСУ за подкрепа и надзор над изпълнението на Регламента относно процедурата по предоставяне на убежище, което според ВКБООН би било от полза. ВКБООН приветства и желанието на Съвета да продължи да подобрява използването на обучението на АЕСУ и информацията за страната на произход в процедурите за предоставяне на убежище.

- **Следва да се осигури подходящ капацитет и условия за приемане, като задържането се извършва само като** крайна мярка**.** Необходимо е да се осигурят достатъчни и качествени условия за приемане като ключов аспект на справедливите и

11 Върховен комисариат на ООН за бежанците, Практически съображения за справедливи и бързи гранични процедури и солидарност в Европейския съюз, 15 октомври 2020 г., достъпно на: https:// www.refworld.org/docid/5f8838974.html

12 Кандидати със специални нужди за приемане, както е определено в член 20 от компромисното предложение за Директива за условията на приемане (преработена), постигнато през 2018 г. между Съвета на ЕС и Европейския парламент.

- ефикасни процедури за предоставяне на убежище. Това включва сигурно и достойно настаняване и адекватни средства за издръжка, достъп до образование и медицински грижи по време на цялата процедура, в зависимост от нуждите на лицата, търсещи убежище като се вземат предвид възрастта, полът, разнообразието и специфичните нужди. Необходимо е да се вземат предвид и нуждите на лицата със специфични уязвимости, достъп до прием за всички лица, търсещи убежище, без разлика, се изисква от законодателството на ЕС. Задържането не следва да се прилага задължително за всички пристигащи; когато са налице основания за задържане, са възможни и за предпочитане алтернативи на задържането, включително временни, законни ограничения на движението. Децата следва никога да не бъде задържани. Ограниченията на движението могат да бъдат необходими по време на граничните процедури за тяхното ефективно изпълнение, за да се предотвратят вторични движения. Общностните мерки и мерките, които не са свързани с лишаване от свобода, са довели до по-високи нива на спазване на процедурите и по-голяма ефективност на разходите. ВКБООН има готовност да предостави практически съвети и подкрепа за алтернативите на движение във фазата на прилагане на Пакта.

- **Функционирането и целостта на системите за убежище на ЕС зависят и от връщането на лицата, за които е установено, че не се нуждаят от международна закрила.** Мерките в подкрепа на ефективното връщане включват програми за подпомогнато доброволно връщане и реинтеграция, които следва да се прилагат във всички държави-членки, за да се подкрепи устойчивото и достойно връщане.

КРИЗИСНИ СИТУАЦИИ, ФОРСМАЖОРНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА И ИНСТРУМЕНТАЛИЗАЦИЯ

Извънредната ситуация в Украйна показа, че солидарността в рамките на ЕС и към бежанците е възможна по време на криза. Съществената солидарност и споделянето на отговорността трябва да продължат да бъдат част от реакцията на ЕС в извънредни кризисни ситуации, включително мерките като преместването.

ВКБООН приветства факта, че Директивата за временната закрила (ДВЗ) няма да бъде отменена. След като Директивата за временна закрила беше задействана през март 2022 г., ВКБООН се застъпи за запазване на временната закрила като инструмент за закрила в ЕС и приветства споразумението за допълнително въвеждане на възможността за подход prima facie към квалификацията за международна закрила. Удължаването на срока на прилагане на Директивата за временна закрила до март 2025 г. също е добре дошло и осигурява така необходимата сигурност за бежанците от Украйна. Въпреки това в момента, в който действието на Директивата за временна закрила приключи, може да има групи, които да не могат да се върнат в Украйна и които ще продължат да се нуждаят от международна закрила. Върховният комисариат на ООН за бежанците подчертава необходимостта приемащите държави да продължат да осигуряват достъп до закрила и права на такива групи от населението в съответствие с техните права съгласно международното право и правото на ЕС.

Освен това ВКБООН настоятелно препоръчва координирана и хармонизирана реакция сред приемащите държави в момента, в който прилагането на временната закрила приключи в съответствие с международните принципи на сътрудничество и споделяне на отговорността.

Върховният комисариат на ООН за бежанците продължава да изразява загриженост относно широкото използване на дерогации от системата за убежище на ЕС, предложени в Регламента за кризите. Някои от предложените дерогации биха могли да свият пространството за закрила в Европа и потенциално да подкопаят целите на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ) като застрашат потенциала за хармонизирани и единни стандарти в държавите-членки. По-специално, пет области могат да бъдат разгледани за по-нататъшно подобряване:

- **Всеобхватно определение за криза**, инструментализацията на *форсмажорни обстоятелства*, което понастоящем предоставя широка свобода на преценка на държавите-членки и може да доведе до риск от прекомерно прибягване до дерогации. Върховният комисариат на ООН за бежанците приветства двойната предпазна мярка за задействане на Регламента за кризите с участието на Съвета и Комисията и насърчава по-ясно определение на тези ключови термини. ВКБООН е готов да предостави допълнителни насоки в това отношение.
- **Макар че държавите имат право да управляват своите граници, възможността за спиране на регистрацията не е предвидена в международното** бежанско право**.** ВКБООН е загрижен, че забавяне при регистрацията на заявленията за период до четири седмици може да доведе до отказ от допускане до територия. Както Съдът на ЕС подчерта13 , правото да се търси убежище не трябва да зависи от начина на пристигане на територията на държавата.14

Първоначалната регистрация трябва да се извърши възможно най-скоро, за да се осигури достъп до територията и основните услуги и да се предотврати *връщането*; по-задълбочената регистрация и интервютата могат да се извършат на малко по-късен етап. ВКБООН особено приветства факта, че материалните стандарти при приемане следва да се прилагат в цялост по време на кризисната гранична процедура, включително когато регистрираната молба за убежище е в процес на разглеждане.

Добре подготвени системи за убежище и адекватни гаранции, особено в изключителни кризисни ситуации трябва да бъдат осигурени. Държавите-членки следва да гарантират, че преди да задействат каквито и да било кризисни мерки, техните системи за предоставяне на убежище, приемане и връщане са добре подготвени, разполагат с подходящ капацитет и са ефикасни - това би намалило необходимостта от задействане на дерогации в изключителни кризисни ситуации от самото начало. По-широката приложимост на граничните процедури за предоставяне на убежище и връщане, съчетана с допълнителните основания, въз основа на които може да се предполага, че съществува риск от укриване, вероятно ще доведе до по-широко използване на задържането както по отношение на продължителността, така и на броя на лицата, спрямо които е приложено. Това от своя страна би могло да увеличи натиска върху граничните съоръжения, в които ще се провеждат проверките и граничните процедури и да доведе до неприемливи обстоятелства както по отношение на пренаселеност, така и по отношение на на условията на живот. Поради това препоръчаните от ВКБООН предпазни мерки биха могли да придобият допълнителна значимост (виж предходния подраздел).

13 Вижте: CEC, първи състав, M.A. v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 PPU, 30 юни 2022 г., според което норма, която в ситуация на масов приток забранява на търсещите убежище да подават молба за международна закрила и позволява задържането им за незаконно влизане, не е в съответствие с правото на ЕС.

14 Хартата на ЕС се прилага винаги, когато държавите прилагат правото на ЕС, и всички права, гарантирани от нея, трябва да бъдат спазвани по време на проверките и граничните процедури. Те включват правото на достойнство, свобода, ефективни правни средства за защита, както и забраната за малтретиране и колективно експулсиране. Важно е да се отбележи, че защитата съгласно Европейската конвенци за правата на човека (ЕКПЧ) не зависи от това дали кандидатът е бил официално приет на територията и държавите трябва да спазват съответните гаранции в граничните или транзитните зони, дори когато те могат да бъдат наречени "международни зони".
Вижте: Н.Д. и Н.Т. с/у Испания [GC], № 8675/15 и 8697/15, 13 февруари 2020 г., пар. 184; Амур срещу Франция, № 19776/92, 25 юни 1996 г., пар. 52.

- **Добре е да се извършва непрекъснат мониторинг и преглед, по-специално по отношение на спазването на основните права и хуманитарните стандарти, включително с подкрепата на EUAA, за да се гарантира правилното прилагане и спазване на регламента.**

- **Граничните процедури, прилагани в изключителни кризисни или некризисни ситуации, не следва да водят до *фактическо* задържане.**
  ВКБООН отбелязва значителната гъвкавост, предоставена на държавите членки к а т о част от "инструментариума" при прилагането на гранични процедури в ситуации на криза и *форсмажорни обстоятелства*. Въпреки това някои елементи биха могли да окажат допълнителен натиск върху капацитета за обработка и стандартите за приемане и да доведат до последващи опасения, свързани с продължителното *фактическо* задържане. Това включва възможността за удължаване на граничните процедури до пет месеца (в сравнение с три месеца съгласно обикновените правила, предложени в рамките на Регламента за процедурите за убежище), за разширяване на обхвата до кандидати с процент на признаване от 75% или по-малко по време на криза и съответно 100% по време на инструментализация. Уязвимите групи, включително семействата с деца, не следва да бъдат включвани в гранични процедури, ако условията са равносилни на задържане, а добре обоснованите молби следва да бъдат приоритизирани и бързо изключвани от гранични процедури.
  ВКБООН признава, че мерките, въвеждащи временни ограничения на движението, могат да бъдат разумни при определени кризисни обстоятелства, но отново подчертава, че е важно да се обмислят алтернативи на задържането.
- Системното използване на имиграционно задържане не е оправдано, дори по време на криза.15

13 Вижте: CEC, първи състав, M.A. v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 PPU, 30 юни 2022 г., според което норма, която в ситуация на масов приток забранява на търсещите убежище да подават молба за международна закрила и позволява задържането им за незаконно влизане, не е в съответствие с правото на ЕС.
14 Хартата на ЕС се прилага винаги, когато държавите прилагат правото на ЕС, и всички права, гарантирани от нея, трябва да бъдат спазвани по време на проверките и граничните процедури. Те включват правото на достойнство, свобода, ефективни правни средства за защита, както и забраната за малтретиране и колективно експулсиране. Важно е да се отбележи, че защитата съгласно Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) не зависи от това дали кандидатът е бил официално приет на територията и държавите трябва да спазват съответните гаранции в граничните или транзитните зони, дори когато те могат да бъдат наречени "международни зони".
Вижте: Н.Д. и Н.Т. с/у Испания [GC], № 8675/15 и 8697/15, 13 февруари 2020 г., пар. 184; Амур срещу Франция, № 19776/92, 25 юни 1996 г., пар. 52.
15 В неотдавнашното решение по делото M.A. Съдът на Европейския съюз потвърди, че предвид значението на правото на свобода задържането следва да се ограничи до строго необходими случаи.

3 СОЛИДАРНОСТ, КОЯТО Е ОТ ПОЛЗА ЗА РАЗСЕЛЕНИТЕ ЛИЦА, ДЪРЖАВИТЕ, ПРИЕМАЩИ ГОЛЯМ БРОЙ БЕЖАНЦИ И ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

Трагичната загуба на човешки живот в Средиземно море подчертава спешната необходимост от **солидарност и безопасност в основата на действията на ЕС по миграционните маршрути.** Върховният комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) отдавна призовава за **функциониращи мерки за солидарност, за да се осигури работеща и устойчива система на ЕС за предоставяне на убежище,** като се споделя отговорността в целия блок с онези държави-членки на ЕС, в които пристигат най-много лица, търсещи убежище. За първи път се предлага механизъм за солидарност на ЕС да бъде кодифициран в закон, а Съветът и Парламентът се насърчават силно да гарантират приемането и бързото прилагане на работещи правила за солидарност между държавите-членки.

Председателствата следва да разгледат следните области за устойчивото прилагане на солидарността и споделянето на отговорността в ЕС:

- Въпреки че държавите членки трябва да намерят начин да прилагат механизма за солидарност по начин, който да е полезен за държавите и да защитава бежанците, търсещите убежище и лицата без гражданство, **силно се насърчава приоритизирането на преместването като възможност за солидарност**. Водещите принципи при обсъждането и прилагането на преместването следва да включват целостта на семейството (независимо от естеството на иска), ефективни връзки с държава-членка и най-добрия интерес на детето за непридружени деца. Една ефективна и функционираща система би допринесла за намаляване на опасното последващо движение и за насърчаване на спазването на правилата.

- **Задължителната, но гъвкава солидарност, която може да включва и финансова солидарност, може да се използва за обединяване на ресурсите и подкрепа на капацитета, необходим за поддържане на справедливи бързи гранични процедури** за държавите-членки по външните граници, изложени на риск от миграционен натиск. Това може да включва предоставяне на допълнителна подкрепа за незабавна проверка и разпределение, справедливи и ефикасни процедури, алтернативи на задържането и ефективно връщане на лицата, които не се нуждаят от международна закрила. За разлика от това ВКБООН категорично не насърчава използването на финансовата солидарност за инвестиране единствено в мерки за възпиране, като например огради и оборудване за наблюдение, което рискува да измести фокуса от ефективното прилагане на системата за убежище.

- Колективните усилия, включително **по-добрата координация между всички средиземноморски държави, солидарността и споделянето на отговорността, са от съществено значение за спасяването на човешки животи**. Това включва създаване на договорен регионален механизъм за извеждане и преразпределение на хора, които пристигат по море. Дотогава механизмът за доброволна солидарност следва да продължи да действа, а добрите практики да бъдат включени в прилагането на Регламента за управление на убежището и миграцията.

- **Изграждане на доверие в системата сред принудително разселените лица, лицата без гражданство и жертвите на трафик.** Стимулите за спазване на правилата на системата са важен метод за предотвратяване на бягството, като същевременно се подкрепят разселените лица и лицата без гражданство. Върховният комисариат на ООН за бежанците подкрепя използването на **по-широко определение на понятието "член на семейството",** което включва както братя и сестри, така и съпрузи, както и по-силен акцент върху други **значими връзки (напр.** дипломи и други квалификации) като критерии за разпределяне на отговорностите. По мнение на ВКБООН това би било важна стъпка за създаване на по-устойчив механизъм за солидарност, засилване на закрилата на целостта на семейството и намаляване на стимулите за нередовно последващо движение.16 Една ефективна система може да бъде допълнителен стимул за спазване на правилата. Наказателните мерки сами по себе си няма да подпомогнат функционирането на системата и може да са в противоречие с европейската съдебна практика17.

- **Осигуряване на достатъчни гаранции за идентифициране и закрила на уязвимите лица.** ВКБООН припомня, че правилата, регулиращи механизма за солидарност, включително прехвърлянията (чл. 8), трябва да са съобразени с основните права, включително с предотвратяването на нечовешко и унизително отношение, според тълкуването в практиката на Съда на ЕС и на Европейския съд по правата на човека.18

16 По подобен начин съпрузите следва да бъдат включени в клаузата за зависимост (която има за цел да гарантира, че молителят и лицата, които са на н е г о в а издръжка, са задържани или събрани заедно по време на производството).

17 Например оттеглянето на условията за приемане в случай на неспазване на решение за прехвърляне вероятно би било в противоречие със с ъ д е б н а т а практика на Съда на ЕС (вж. делата Haqbin, C-233/18, 12 ноември 2019 г.; T.O., C-422/21, 9 юли 2021 г.).

18 Вижте: Tarakhel v. Switzerland, № 29217/12, 4 ноември 2014 г.; Jawo, C-163/17, 19 март 2019 г.

4 ПО-ЕФЕКТИВНИ МЕРКИ СРЕЩУ СМЕСЕНАТА МИГРАЦИЯ: ПОДХОД, ОСНОВАН НА МАРШРУТИТЕ

ЕС и държавите-членки на ЕС имат ключова роля като част от смесените движения по ключовите миграционни маршрути. Настоящите реакции на смесените движения на бежанци и мигранти, включително по централносредиземноморския маршрут и балканския сухопътен маршрут, не предлагат цялостен и предвидим подход за ефективно посрещане на хуманитарните нужди, нуждите от развитие и закрила на бежанците и мигрантите. Те нито осигуряват достъп до права и дългосрочни решения, нито пък решават повтарящите се предизвикателства, пред които са изправени държавите-членки на ЕС и държавите по маршрута, за да управляват по-добре смесените движения. Необходима е всеобхватна стратегия за целия маршрут от страната на произход, през транзитните държави до страните на местонахождение в ЕС, както за лицата, нуждаещи се от международна закрила, така и за тези, които търсят възможности за миграция.

Подходът, основан на маршрута е всеобхватна стратегия, насочена към подпомагане на интервенциите по ключови смесени маршрути и маршрути за по-нататъшно движение, за да се помогне на бежанците и мигрантите да намерят закрила, решения и законни пътища на възможно най-ранен етап, като се намали човешкото страдание по време на опасни пътувания и се предложат ефективни, основани на правата алтернативи на предложенията и практиките за екстернализация. Това представлява всеобхватен, обединен подход към ангажираността по смесените маршрути на движение, въз основа на реално споделяне на отговорността, а не набор от варианти, които да бъдат възприети избирателно от правителствата.

Подходът, основан на маршрутите, предвижда едновременни интервенции от страна на държавите и други заинтересовани страни с подкрепата на ВКБООН и ключови партньори. За да реагира ефективно на натиска по външните си граници, ЕС трябва да погледне отвъд непосредственото си съседство и да координира своята работа в областта на хуманитарната помощ и развитието. Този подход може да изгради капацитета на държавните органи с течение на времето, което ще позволи на държавите да поемат все повече отговорности по отношение на мигрантите и бежанците, с постоянна подкрепа от международната общност и ЕС.

Подходът, основан на маршрутите изисква едновременни и балансирани инвестиции във вътрешно и външно отношение на ЕС в духа на споделяне на отговорността, както в рамките на Европа и с регионите на произход. Европа е част от ключовите маршрути на смесена миграция, включително тези от Източна Африка към Северна Африка и Средиземноморието и от Западна Африка към Северна Африка и Средиземноморието. Необходими са едновременни стратегически интервенции по координиран начин както във вътрешно, така и във външно измерение. В рамките на вътрешното измерение гъвкавата солидарност, като например финансов принос, може да допринесе и да насочи ресурси, за да се осигурят справедливи и ефикасни процедури за предоставяне на убежище по границите. Това включва незабавен скрининг и разпределение, справедливи процедури за предоставяне на убежище и гранични процедури със съответните гаранции, алтернативи на задържането и ефективно връщане за лицата, които не се нуждаят от международна закрила, допълнена от преместване, водено от принципа на целостта на семейството и значимите връзки.

За да се справи с първопричините, от съществено значение е ЕС да поддържа силен ангажимент за солидарност със страните по маршрута и с тези, които приемат голям брой бежанци.

Постоянният ангажимент към целите, формулирани в Глобалния договор за бежанците и неговите принципи за закрила е от критично значение.
Този ангажимент следва да бъде демонстриран чрез увеличаване на ангажиментите за презаселване, за да се защитят най-уязвимите лица, но също така и чрез разширяване на достъпа до допълнителни пътища за бежанците и законни пътища за мигрантите. Липсата на достъп до законни пътища може да принуди някои бежанци, които търсят сигурност и закрила, да предприемат опасни пътувания, излагайки себе си на злоупотреби и експлоатация по пътя или водейки до трагични инциденти в морето.

ЕС също така има възможност активно да насърчава приобщаването на бежанците в световен мащаб и да подкрепя нуждаещите се страни чрез всеобхватни програми за развитие. Като осигурява приобщаване в собствените си секторни приоритети (включително продоволствената сигурност, изменението на климата, образованието и здравеопазването и др.), ЕС може да гарантира, че се обръща внимание на специфичните уязвимости на принудително разселените лица. Предвид предстоящите дискусии около следващата многогодишна финансова рамка (МФР) белгийското и унгарското председателство на Съвета на ЕС ще изиграят особено важна роля за определяне на тона на бъдещите преговори.

В тази връзка ВКБООН призовава предстоящите председателства на Съвета да:

Насърчат Комисията да подкрепи всеобхватен подход, основан на маршрутите за справяне с принудителното разселване по смесените маршрути за придвижване към Европа. Това следва да включва едновременни и балансирани инвестиции във вътрешен и външен за ЕС план чрез координирани, многостранни и стратегически интервенции от страна на ЕК и европейските държави, за да се гарантира всеобхватен подход и максимално въздействие в духа на споделяне на отговорността както в рамките на Европа, така и с регионите на произход.

Подкрепят интервенциите по ключови смесени маршрути и маршрути за по-нататъшно движение, които помагат на бежанците и мигрантите да намерят закрила, решения и законни пътища на възможно най-ранен етап.

Осигурят адекватно хуманитарно финансиране и финансиране за развитие, за да се отговори на непосредствените нужди на хората в движение и да се разработи ефективна дългосрочна закрила, да се запази достъпът до закрила за бежанците и основани на правата решения за мигрантите.

Увеличат достъпа до презаселване и допълнителни пътища за бежанците и миграционни пътища за мигрантите (включително събиране на семейства и за двете групи) по ключови маршрути и подкрепа за устойчивото завръщане на лицата, които не се нуждаят от международна закрила.

Поддържат постоянен диалог със страните на произход, транзит и убежище за ефективно определяне и преодоляване на потенциалните пречки по маршрута. Това включва подкрепа на властите за разработване на стратегическа визия за подходящо управление на смесени и последващи движения - както чрез финансова, така и чрез оперативна подкрепа. Като предоставя на държавите на произход и транзитните държави капацитет за осигуряване на основна закрила и подкрепа, този подход не само отговаря на непосредствените нужди на разселените лица, но и насърчава по-всеобхватно и устойчиво решение на проблема с принудителното разселване в световен мащаб.

Гарантира, че изпълнението на съответните планове за действие на ЕС е в съответствие с международното право в областта на правата на човека и бежанското право.

Да гарантира, че **приемащите страни и приемащите общности се възползват от инструментите за външна дейност на ЕС**.

5 ПРЕЗАСЕЛВАНЕ И ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПЪТИЩА

В края на 2022 г. 108,4 милиона души по света са били принудително разселени поради преследване, конфликти, насилие и нарушаване на правата на човека. От общия брой в световен мащаб 35,3 млн. души са бежанци, като много от тях се намират в продължителни бежански ситуации и са с ограничени трайни възможности. Липсата на достъп до правни пътищата може да принуди някои бежанци, които търсят сигурност и закрила, да предприемат опасни пътувания, да се изложат на злоупотреба и експлоатация по пътя или да доведат до трагични инциденти в морето.

Според прогнозата за глобалните нужди от презаселване през 2024 г. повече от 2,4 милиона бежанци ще се нуждаят от презаселване, като във всички региони нуждите ще се увеличат.19

ВКБООН настоятелно призовава държавите-членки да спазят ангажиментите си към бежанците по света и да предоставят решения на най-застрашените и призовава ЕС да:

- **Допринесе за постигането на 40 % от глобалната цел за презаселване и да насърчи повече държави-членки на ЕС да се присъединят към усилията за презаселване.**

- **Държавите да спазват задълженията си по силата на международното право за осигуряване на достъп до процедури за предоставяне на убежище.** Програмите за презаселване трябва да продължат да се ръководят от съображения за закрила. Презаселването остава животоспасяващ механизъм и инструмент за закрила и не трябва да служи за постигане на целите на миграционната политика.

- **Гарантира, че презаселването остава основният начин за** приемане на нуждаещи се бежанци и че допълнителните пътища остават в допълнение към целите за презаселване.

- **Укреи механизмите за обработка на презаселването и капацитета за прием:** с увеличаването на хуманитарните нужди в няколко региона по света е необходимо да се подобрят механизмите за обработка и структурите за приемане по устойчив начин, за да се гарантира, че ангажиментите за презаселване са защитени. Да се проучи възможността за спонсорство от страна на общността и да се изградят партньорства в полза на държавите, приемащите общности и бежанците, както и нови подходи за подобряване на приемането и интеграцията на бежанците, които могат да бъдат от полза за всички.

Разшири достъпа до съществуващите образователни и трудови пътеки, като станат по-достъпни, надеждни и предвидими за бежанците; гарантиране на равен достъп до възможности на бежанците, които допринасят към ЕС с уменията и таланта си, като се осигури гъвкавост на процедурите и се предоставят насоки. Необходимо е да се преодолеят пречките (включително липсата на документи за пътуване), с които се сблъскват бежанците, за да получат достъп до възможности и съществуващи канали за законна миграция на равни начала.

Преодолее пречките пред реализирането на правото на семейно единство. Въпреки че целостта на семейството е залегнала в международни и регионални инструменти, има много правни и административни пречки, които трябва да бъдат преодолени, за да се реализира и това право.

19 Върховен комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН), UNHCR: Global refugee resettlement needs grow in 2024 (Глобалните нужди от презаселване на бежанци нарастват през 2024 г.), 26 юни 2023 г., достъпно на: h t t p s : //www.unhcr.org/news/press-releases/un- hcr-global-refugee-resettlement-needs-grow-2024

- ВКБООН настоятелно призовава държавите-членки да запазят целостта на семейството и да осигурят достъп на бежанците до съществуващите процедури, като ги направят ориентирани към закрилата и отговарящи на нуждите, включително чрез приемане на гъвкави процедури, както е посочено в Препоръките на ВКБООН относно гъвкавите подходи към процедурите за събиране на семейства в Европа.20

20 Върховен комисариат на ООН за бежанците, Препоръки на Върховния комисариат на ООН за бежанците относно гъвкави подходи към процедурите за събиране на семейства в Европа, февруари 2023 г., достъпни на: https:// www.refworld.org/pdfid/63f75b3f4.pdf

6 СПРАВЯНЕ С ПРОБЛЕМА С ЛИПСАТА НА ГРАЖДАНСТВО

ЕС е дом на стотици хиляди хора без гражданство и хора с неопределена националност.21 Много от тях са родени без гражданство в ЕС, а други са мигрирали в ЕС на по-късен етап от живота си. Хората без гражданство не само са лишени от правото на гражданство, но често нямат и достъп до основни права и услуги, нямат икономически възможности и са особено уязвими към експлоатация и злоупотреби, както и към произволно задържане.
Хората могат да станат апатриди по различни причини, включително дискриминация, пропуски в гражданството закони и практики, конфликти и разселване или защото дадена държава вече не съществува. На свой ред, липсата на гражданство може да предизвика разселване. Децата също могат да се родят без гражданство, защото родителите им са без гражданство или не могат да предадат гражданството си.

През 2015 г. Съветът на ЕС прие Заключения относно лицата без гражданство, в които се признава значението на идентифицирането на лицата без гражданство и укрепването на тяхната закрила, като по този начин им се дава възможност да се ползват от основни права и се намалява рискът от дискриминация или неравно третиране. При наличието на политическа воля ЕС може да играе водеща роля в прекратяването на случаите на лица без гражданство както в рамките на своите граници, така и извън тях.

ВКБООН призовава ЕС и следващите председателства на Съвета към:

- **Разработване на всеобхватна стратегия и план за действие на ЕС** за справяне с проблема с липсата на гражданство в ЕС и в световен мащаб, гарантиране на включването му във всички съответни области на политиката и преглед на напредъка по изпълнението на Заключенията на Съвета от 2015 г. относно липсата на гражданство.

- **Насърчаване на държавите-членки да гарантират, че всички деца, родени на тяхна територия, биват регистрирани при раждането им**, независимо от правния или документалния статут на родителите и придобиват гражданство, тъй като в противен случай биха били без гражданство.

- **Насърчаване на държавите-членки да въведат закони и процедури за определяне,** за да гарантират, че хората без гражданство са идентифицирани, признати, защитени и имат достъп до правата си.

21 Върховен комисариат на ООН за бежанците, UNCR Global Trends 2022, юни 2023 г., достъпен на: https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022 (За повече данни вж. приложение 5 към същия доклад, достъпен на: https://www.unhcr.org/statistics/2022GTannextableSTA.xlsx)

7 ДА НАПРАВИМ ФИНАНСИРАНЕТО ОТ ЕС АДЕКВАТНО, ПО-ГЪВКАВО И ПОДХОДЯЩО ЗА ПО-БЪРЗА РЕАКЦИЯ

ЕС и неговите ДЧ, в качеството си на екип "Европа", носят отговорността да реагират и да присъстват по време на криза22.

Предоставянето на гъвкаво, нецелево и многогодишно финансиране трябва да се превърне в стандартна практика, когато това е възможно, в съответствие с ангажиментите, поети от ЕС в рамките на Голямата сделка. В този контекст ВКБООН приветства Заключенията на Съвета от май 2023 г., в които се призовава за увеличаване на нивата на гъвкаво финансиране и за необходимостта ЕС да продължи да се справя с недостига на средства за хуманитарна помощ23. Това е голяма крачка в правилната посока, която ВКБООН подкрепя в готовност да помогне за операционализирането и изпълнението на дейностите по време на белгийското и унгарското председателство на Съвета.

Тъй като броят на принудително разселените хора по света е рекорден, гъвкавото хуманитарно финансиране никога не е било по-належащо. При договарянето на настоящата МФР през 2018 г. 133 милиона души се нуждаеха от хуманитарна помощ. Днес от такава помощ се нуждаят 339 милиона души. Съответно ЕС трябва да увеличи бюджета си и да отговори на нарастващите нужди. ВКБООН препоръчва в преразгледаната МФР да бъде включено финансиране, което е пропорционално на нуждите, като се гарантира, че се отчитат надлежно както специфичните нужди от закрила на бежанците, така и въздействието на принудителното разселване върху приемащите страни и общности. Такива мерки позволяват определяне на областите, в които ресурсите могат да бъдат насочени по-ефективно, като по този начин се гарантира, че подкрепата на ЕС отговаря на специфичните нужди както на бежанците, така и на приемащите общности. Европейското финансиране трябва да се насочи и към недофинансираните ситуации, като се увеличи делът, отделян за забравени кризи, и се осигури по-голяма съгласуваност и пропорционалност на финансирането от ЕС.

Като се има предвид централната роля на Съвета при договарянето, изменението и окончателното приемане на бюджета на ЕС, Белгия и Унгария разполагат със значителни надзорни функции върху целта за 10% разходи за миграция и принудително разселване в рамките на бюджета на ЕС за развитие. По-ясната представа за разпределението на средствата и разходите не само изгражда доверие между заинтересованите страни, но и дава възможност за вземане на информирани решения, което позволява по-стратегически и ефективни интервенции, насочени към неотложните глобални предизвикателства с по-голяма ефективност и прецизност.

Това означава да се осигури ясен и прозрачен преглед на разходите за принудително разселване, отделно от разходите за миграция, като ясно се отбележи, че въздействието върху развитието на страните, които приемат принудително разселени лица е много различно от въздействието върху страните, които приемат мигранти.

22 Вижте: Резолюция на Европейския парламент, Увеличаване на многогодишната финансова рамка за периода 2021-2027 г., 15 декември 2022 г., достъпна на адрес: h t t p s : //www. europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0450_EN.html; Европейски парламент, Доклад относно новите насоки за хуманитарната дейност на ЕС, 19 ноември 2021 г., достъпен на адрес: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0328_EN.html; Съвет на Европейския съюз, Заключения на Съвета относно преодоляването на недостига на средства за хуманитарна помощ, 22 май 2023 г., достъпни на адрес: h t t p s : //data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9598- 2023-INIT/en/pdf

23 Съвет на Европейския с ъ ю з , Заключения на Съвета относно преодоляването на недостига на средства за хуманитарна помощ, 22 май 2023 г., достъпни на: https://data.consili- um.europa.eu/doc/document/ST-9598-2023-INIT/en/pdf

С нарастването на ситуациите на продължително разселване и разселване, предизвикано от климата, тези тематични приоритети изискват целенасочено увеличаване на финансовите средства, особено в областта на образованието и климата. Освен това потенциалът за устойчиво развитие на държавите приемащи бежанци и общности, което идва с инструменти на иновативно финансиране, като например Глобалния портал, трябва да включват хората, принудени да избягат, и общностите, които ги приемат, така че никой да не бъде изоставен, докато напредваме към изпълнението на Целите за устойчиво развитие.

ВКБООН призовава председателствата на Съвета да:

- Призоват Комисията да **разработи план за действие в изпълнение на Заключенията на Съвета относно преодоляването на недостига на средства за хуманитарна помощ,** публикувани през май 2023 г. Това би осигурило така необходимото предвидимо, допълнително и гъвкаво финансиране за участниците в процеса на предоставяне на закрила в момент, когато уязвимостта и нуждите на бежанците, търсещите убежище и приемащите общности нарастват бързо.

- **Увеличават бюджетното перо за хуманитарна помощ до минимум 2,6 млрд. евро годишно в** сравнение с настоящите 1,6 млрд. евро. Това увеличение обаче не трябва да става за сметка на финансирането на развитието.

- Призоват Комисията да **докладва за използването на целта от 10 % от разходите по Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество като прави разграничение между принудително разселване и миграция.**

- Да се застъпят за финансиране от страна на Комисията в тематични области, включително образование, климат и иновативно/смесено финансиране в контекста на принудителното разселване.