



Европейска служба за подкрепа в областта на убежището

Ръководство на EASO за планиране във връзка с непредвидени ситуации в контекста на приемането

EASO Practical Guides Series

2018 г.

SUPPORT IS OUR MISSION



Ръководство на EASO за планиране във връзка с непредвидени ситуации в контекста на приемането

EASO Practical Guides Series

2018 г.

Текстът е завършен през март 2018 г.

Нито Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, нито което и да е лице, действащо от името на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, носят отговорност за начина, по който би могла да бъде използвана съдържащата се в настоящата публикация информация.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2019 г.

Print	ISBN 978-92-9476-252-8	doi:10.2847/573206	BZ-05-17-114-BG-C
PDF	ISBN 978-92-9476-268-9	doi:10.2847/298792	BZ-05-17-114-BG-N

© Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, 2018 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

За използването или възпроизвеждането на снимки или други материали, за които Европейската служба за подкрепа в областта на убежището не е носител на авторското право, трябва да се иска разрешение направо от носителите на това право.

Списък на съкращенията

ФУМИ	Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ на ЕС
ДПУ	Директива за процедурите за предоставяне на убежище Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила
ОЕСУ	Обща европейска система за убежище
ОГО	Организации на гражданското общество — неправителствени организации и институции, работещи в интерес на гражданите, но извън правителствения или стопанския сектор
Регламент „Дъблин III“	Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година 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
EASO	Европейска служба за подкрепа в областта на убежището
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
Държавите от ЕС+	Държавите — членки на ЕС, плюс Норвегия и Швейцария
HQ	Седалище
ИКТ	Информационна и комуникационна технология
МОМ	Международна организация по миграция
МЧК	Международен червен кръст
ЛГБТ	Лесбийки, гейове, бисексуални и транссексуални (лица)
МР	Меморандум за разбирателство
ДЧ	Държави членки
НПО	Неправителствена организация
ДП	Директива относно признаването Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст)
ДУП	Директива относно условията за приемане Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст)
ПСР	Пакт за стабилност и растеж
ПСР	Пакт за стабилност и растеж
СОП	Стандартна оперативна процедура
ННЛ	Непридружени непълнолетни лица
ВКБООН	Върховен комисар за бежанците на Организацията на обединените нации

Съдържание

Списък на съкращенията	3
A. Въведение	9
1. Общ контекст.....	9
2. Цел и приложно поле на ръководството	10
3. Ръководни принципи	10
4. Структура и формат на ръководството	11
B. Цялостен подход за планиране във връзка с непредвидени ситуации	12
1. Етап на подготовка и разработване.....	12
Активна готовност	13
Разработване на сценарии и планиране на предположения	13
Разработване на план във връзка с непредвидени ситуации	13
2. Етап на отговор и провеждане.....	14
Задействане на плана	14
Даване на отговор на големия приток и провеждане на действието	14
3. Етап на преглед и коригиране	14
Оценяване на плана и отговора	14
Търсене на обратна връзка и използване на изведените поуки	15
Коригиране.....	15
C. Наблюдение и оценяване	16
D. Анализ на риска	19
E. Процес на управление и на вземане на решения	21
1. Въведение	21
2. Етап на подготовка и разработване.....	21
Установяване на стратегия	21
Роли и правомощия.....	22
Утвърждаване	22
Процес на вземане на решения	22
Задействане на механизъм за вътрешна координация	22
3. Етап на отговор и провеждане.....	23
4. Етап на преглед и коригиране	23
F. Управление на информацията и комуникация.....	24
1. Въведение	24
2. Основополагащи принципи на ефикасното управление на информацията	24
Етап на подготовка и разработване.....	24
Етап на отговор и провеждане.....	24
Етап на преглед и коригиране	25

3.	Вътрешна комуникация.....	25
	Етап на подготовка и разработване.....	25
	Етап на отговор и провеждане.....	25
	Етап на преглед и коригиране.....	25
4.	Комуникация с кандидатите за международна закрила.....	25
	Етап на подготовка и разработване.....	25
	Етап на отговор и провеждане.....	26
	Етап на преглед и коригиране.....	26
5.	Външна комуникация с обществеността и медиите.....	26
	Етап на подготовка и разработване.....	26
	Етап на отговор и провеждане.....	27
	Етап на преглед и коригиране.....	27
G.	Външна координация.....	28
1.	Въведение.....	28
2.	Етап на подготовка и разработване.....	29
	Решаващите и миграционните органи.....	29
	Оперативните партньори по приемането.....	30
	Гражданското общество, другите органи и доброволците.....	32
3.	Етап на отговор и провеждане.....	32
	Решаващите и миграционните органи.....	32
	Оперативните партньори по приемането.....	33
	Гражданското общество, другите органи и доброволците.....	33
4.	Етап на преглед и коригиране.....	34
	Решаващите и миграционните органи.....	34
	Оперативните партньори по приемането.....	35
	Гражданското общество, другите органи и доброволците.....	35
H.	Управление на бюджета и финансови ресурси.....	36
1.	Въведение.....	36
2.	Етап на подготовка и разработване.....	36
	Бюджетиране по сценарии.....	36
	Предвиждане на бюджетна гъвкавост.....	37
	Подготовка на ефикасни стратегии.....	37
	Картографиране на наличните европейски или национални фондове за извънредни случаи.....	38
3.	Етап на отговор и провеждане.....	38
4.	Етап на преглед и коригиране.....	39
I.	Капацитет на настаняване.....	40
1.	Въведение.....	40
2.	Етап на подготовка и разработване.....	40
	Осигуряване на актуално регистриране на наличния капацитет.....	41
	Определяне на нуждите от допълнителен капацитет и изискванията за него.....	41
	Създаване на допълнителен капацитет.....	42
	Управление и планиране на допълнителния капацитет.....	42
	Подготовка за придобиването на нов капацитет.....	43
3.	Етап на отговор и провеждане.....	44

4.	Етап на преглед и коригиране	45
J.	Управление на ресурсите.....	46
1.	Въведение	46
2.	Етап на подготовка и разработване.....	46
	Възлагане на обществени поръчки	46
	Логистика и транспорт	47
	Управление на наличностите и доставките	48
3.	Етап на отговор и провеждане.....	49
	Възлагане на обществени поръчки	49
	Логистика и транспорт	49
	Управление на наличностите и доставките.....	49
4.	Етап на преглед и коригиране	50
	Възлагане на обществени поръчки	50
	Логистика и транспорт	50
	Управление на наличностите и доставките.....	50
K.	Човешки ресурси	51
1.	Въведение	51
2.	Етап на подготовка и разработване.....	51
	Ефективно управление на съществуващите човешки ресурси.....	51
	Наемане на допълнителни човешки ресурси.....	52
	Обучение и подготовка на нови човешки ресурси	53
	Обучение на персонала относно планирането във връзка с непредвидени ситуации	53
3.	Етап на отговор и провеждане.....	54
	Наемане и обучение на новия персонал.....	54
	Управление на напрежението у персонала	55
4.	Етап на преглед и коригиране	55
L.	Управление на осигуряването на условия за приемане в ситуация на голям приток.....	56
1.	Въведение	56
2.	Етап на подготовка и разработване.....	56
3.	Етап на отговор и провеждане	58
4.	Етап на преглед и коригиране	58
M.	Сигурност/превенция и безопасност.....	59
1.	Въведение	59
2.	Етап на подготовка и разработване.....	59
3.	Етап на отговор и провеждане.....	61
4.	Етап на преглед и коригиране	62
	Приложение Контролни списъци	63

А. Въведение

1. Общ контекст

Всяка година милиони хора са засегнати от въоръжени конфликти и природни бедствия или се опитват да се спасят от бедността. Тези фактори могат да породят масово движение на хора, търсещи сигурна закрила и убежище в Европа. Миграцията е много динамично и сложно явление, което може бързо и неочаквано да се променя.

Широкомащабните пристигания през 2015 г. и 2016 г. показаха, че държавите от ЕС+ се нуждаят от ефективна и ефикасна система за приемане на кандидатите за международна закрила. Подобни системи трябва да имат способността да гарантират, че условията за приемане се осигуряват в съответствие с Директивата относно условията за приемане (ДУП) и други свързани правни инструменти, дори и системата за приемане да се намира под висок натиск. От съществено значение за една надеждна и ефективна система за предоставяне на убежище е да осигурява достатъчни и достойни условия за приемане в целия ЕС и да гарантира спазването на стандартите за приемане. Ситуацията с големия приток през 2015 г. и 2016 г. в още по-голяма степен очерта нуждата държавите от ЕС+ да бъдат по-добре подготвени за справяне с непропорционалния брой търсещи убежище мигранти. Ето защо стана очевидно, че органите по приемане се нуждаят от засилване на способността си да се справят с възможните критични ситуации, които могат да изложат системата за приемане на съответните държави на голям натиск.

От критично значение е да се усили готовността на органите по приемане и способността им да се справят със ситуации, пораждащи организационен натиск. Независимо дали става въпрос за ситуации на голям приток, каквито се наблюдават в Европа напоследък, или за други фактори (като пожари, епидемии, земетресения), от първостепенно значение е да има незабавен, координиран и предварително планиран отговор.

Планирането във връзка с непредвидени ситуации осигурява бърз и всестранно обмислен отговор на възможна извънредна ситуация или събитие, изискващо специални мерки във връзка с непредвидени ситуации. В резултат на това въпросният вид планиране следва винаги да бъде предприеман, когато има голяма вероятност или риск от настъпване на ситуация на голям приток.

Поради тези условия Европейската комисия направи няколко предложения за адаптиране на ОЕСУ и за изменение на правната уредба. С предложението всички директиви, свързани с убежището, се преобразуват в регламенти, с изключение на Директивата относно условията за приемане, която ще остане под формата на директива, но също ще бъде преразгледана. Съгласно предложението за преработена ДУП от държавите от ЕС+ се изисква да разполагат с национални планове във връзка с непредвидени ситуации, за да бъдат по-добре подготвени в случай на внезапен голям приток. Следва да се отбележи, че към момента на съставяне на настоящия документ окончателните преработени текстове на директивата и регламентите все още са в процес на преговори.

Плановите във връзка с непредвидени ситуации трябва да бъдат практически насочени, реалистични и гъвкави. При изпълнението им те следва лесно да се преобразуват в план за оперативен отговор. Планът следва да бъде по-скоро конкретен, отколкото общ и подчинен на процеса. Планирането осигурява на участващите лица време да обмислят и дадат отговор на някои съществени въпроси, в това число:

- Какво би могло да се случи и какво би било отражението?
- Какви действия и ресурси биха били необходими за това?
- Какво би могло да се направи, за да се позволи по-добра готовност?

2. Цел и приложно поле на ръководството

Целта на настоящото ръководство многоаспектна. В качеството си на ръководство:

Се очаква то да бъде в помощ за подробното планиране и управление на различните субекти в ситуация на голям приток и да улеснява предприемането на ранни действия срещу потенциално сериозна ситуация.

То следва да служи и като инструмент за подпомагане на управлението на бъдеща несигурна ситуация чрез предварителното разработване на отговори, когато е налице висок риск или вероятност от настъпване на ситуация на голям

приток.
Ще подпомага органите по приемане да предвиждат и решават проблемите, възникващи в бързо разгръщащи се ситуации, изискващи незабавен отговор.

По обхват документът цели да предостави насоки за планирането във връзка с непредвидени ситуации при приемането. Съдържанието му все пак не представлява само по себе си план във връзка с непредвидени ситуации, поради което не може да бъде директно копирано и пренесено като такъв. Освен това структурата на органите по приемане, процесът по вземане на решения, отговорностите и пр. се различават в отделните ДЧ, което означава, че универсалният подход не е възможен. Въпреки това съдържанието на настоящото ръководство може да помогне на ДЧ да пригледят своя национален план във връзка с непредвидени ситуации, като използват различни части от ръководството в зависимост от нуждите си. Макар от планиране във връзка с непредвидени ситуации да може да има нужда при редица възможни извънредни случаи, фокусът на настоящото ръководство е предимно върху ситуации, при които това планиране се изисква поради голям приток на кандидати за международна закрила, породил ресурсни ограничения в системата за приемане.

Следва да се обърне внимание, че приемането е част от системата за предоставяне на убежище и е взаимно зависимо с определянето на убежището. Всички изменения в Директивата за процедурите за предоставяне на убежище и в Директивата относно признаването автоматично ще се отразят като промени в системите за приемане.

Ръководството за планиране във връзка с непредвидени ситуации е насочено към органите по приемане и е съставено с оглед на приемния персонал. То все пак съдържа елементи, приложими за широк обхват от персонала, без оглед на длъжността в съответните органи на държавите от ЕС+. Документът има за цел да предостави насоки на органите по приемане на държавите от ЕС+, за да се гарантира, че е налице капацитет за бързо справяне с всички видове извънредни случаи, които засягат или може да засегнат системата за приемане на съответните държави. По същество това е рамка за планиране във връзка с непредвидени ситуации, включваща насоки и споделяне на най-добри практики, с цел да се подобри готовността при извънредни ситуации и да се придобият механизми за координиран и ефикасен отговор.

Настоящият инструмент е създаден, за да подпомогне отговорните за вземането на решения лица да приемат информирани решения за действията, които може да имат устойчив ефект върху системата за приемане на органите, както и да уреди бъдещи несигурни ситуации чрез разработването на подходящи и ефективни отговори при различни сценарии на извънредни случаи.

3. Ръководни принципи

Настоящото ръководство за планиране във връзка с непредвидени ситуации се основава на следните ръководни принципи:

- Всеки човек се цени и уважава, независимо от извънредната ситуация. Прилагането на настоящото ръководство следва да се осъществява в съответствие с международната и европейска **Харта на основните права** на Европейския съюз, Директивата относно условията за приемане и с оглед на Ръководството на EASO за условията за приемане.
- Спазват се общото **право на търсене на убежище** и правата на лицата, нуждаещи се от международна закрила, независимо от ситуацията, в съответствие с международната и европейска **Харта на основните права** на Европейския съюз. Осигурява се незабавен достъп до регистрация и спазване на процедурните гаранции, както и бърз достъп до условията за приемане.

- **Прозрачност и отчетност.** Прилагането на настоящото ръководство следва да се основава на прозрачни и справедливи правила и процедури за вземане на решения. Без да се засяга доколко е уместно участието на допълнителни субекти за изпълнението на специфични задачи в националните системи за приемане, цялостната отговорност за постигане на най-високите нива на прозрачност и отчетност е на съответния орган по приемане.
- **Участие.** Планирането във връзка с непредвидени ситуации е най-ефективно, когато се извършва при основан на участие и широко включване процес. Сътрудничеството в рамките на съответните правомощия, синхронизирането на целите и стратегиите с останалите органи, по-специално с решаващия орган, както и със засегнатите заинтересовани страни, значително ще подобри резултата от отговора.

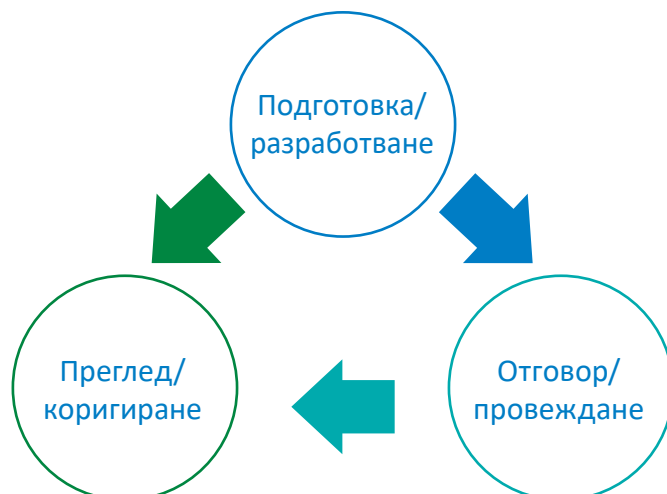
4. Структура и формат на ръководството

Документът е разделен на 13 глави. Следващата глава Б — Цялостен подход за планиране във връзка с непредвидени ситуации — има за цел да изложи цялостния подход за такова планиране за участниците в разработването на цялостен план. Останалите глави се съсредоточават върху конкретните аспекти, свързани с планирането във връзка с непредвидени ситуации, като фокусът в тях е повече върху специализирания персонал, работещ по един от следните аспекти, свързани с това планиране:



В. Цялостен подход за планиране във връзка с непредвидени ситуации

Тези насоки представляват подход относно това как да се разглежда кои са нуждите за постигане на готовност и как да се извърши планирането, така че възможният план за отговор да бъде по-ефективен. За постигането на това е възприет цикличен подход, обхващащ шестте аспекта, изложени във фигурата по-долу. Аспектите са взаимно свързани и заедно сформират систематичен, съгласуван и холистичен подход за планиране във връзка с непредвидени ситуации, с цел да се улесни ефективният отговор при ситуации на голям приток в рамките на системата за приемане. Частите са:



В ръководството е описано какво може да бъде направено в определена ситуация и се посочват действията, които следва да бъдат предприети, преди, по време на и след ситуация на голям приток. Когато се съставя план във връзка с непредвидени ситуации, е препоръчително съответните органи по приемане да разработят цялостен инструментариум, заедно с образци, стандартизирани дейности по готовността, стандартни оперативни процедури (СОП), както и редица други мерки и препоръки за справяне с очаквани рискове и за даване на възможност за ефикасни и надеждни резултати. Частите по-долу включват посочването на аспекти, при които тези образци и стандартни оперативни процедури ще бъдат особено полезни. Въпреки че обхватът на настоящото ръководство е приемането, убежището е взаимно свързана система, включваща решаващите, имиграционните органи и органите по приемане, и всички действия следва да се разглеждат в този смисъл.

Предложенията, включени в настоящия документ, отразяват съществуващата вече практика в държавите от ЕС+. В зависимост от естеството на очакваните рискове е от съществено значение подреждането по приоритет и изпълнението на предварително планирани действия. Така наблюдението на показателите за ранно предупреждение за развитието на ситуацията би могло да задейства отговор и да превърне предварително планираните намерения в действие.

1. Етап на подготовка и разработване

Този първи етап от планирането във връзка с непредвидени ситуации се отнася до готовността. Планирането започва с оценка на ситуацията. Анализът на събирането на сведения и оценката на риска са в основата на планирането във връзка с непредвидени ситуации. Затова е важно планът да бъде обвързан с анализа на риска и наблюдението, така че в плана да бъде отразена конкретната информация.

Основната цел е да се даде възможност на органите по приемане да разработят необходимото ниво на готовност, гарантиращо, че ще може да бъде даден достатъчен отговор на потенциална ситуация на голям приток. Могат да бъдат открити различни действия за готовност и да бъдат установени различни процеси предварително, преди настъпването на ситуацията.

В настоящата глава е изложено как конкретните части от план могат да бъдат осъществени в очакване на потенциална ситуация на голям приток. Те следва да се разглеждат като препоръки за начините на включване в процеса на планиране за разработването на стратегии и насрещни мерки за справяне с вероятното въздействие. Разработващите плана във връзка с непредвидени ситуации лица се насърчават в хода на подготовката му да разсъждават в широк контекст на отношения между служби и да не ограничават планирането само до органа по приемане.

Освен това, при разработването на плана във връзка с непредвидени ситуации е от съществено значение да се формулират реалистични сценарии и да се оформят ефикасни планове за отговор, поставящи основите на плана във връзка с непредвидени ситуации. Това откроява и ключовите елементи, които са важни за постигането на оперативната цел. При извънредна ситуация е от първостепенно значение да се извършва правилната стъпка в правилния момент. Целеният резултат е да се подходи с най-голяма степен на неотложност, като се сведат до минимум грешките.

- **Активна готовност**

Това понятие се отнася до проактивния подход към подготовката. Това може да означава подготвяне на инвентарите от всички резервни ресурси, например допълнителни места и доставки, както и описване и редовно актуализиране на информацията, като регистри, инвентари, нива на наличностите и списъци с персонала и неговите способности. Накрая, то се отнася до проактивното определяне на всички подходящи субекти, включително частния сектор, и до проучването на техния капацитет.

- **Разработване на сценарии и планиране на предположения**

Основаният на сценарии процес на планиране дава възможност за предварително планиране с цел ръководенето на координиран план за отговор. Разработването на сценарии за очаквани ситуации ще помогне на разработващите плана във връзка с непредвидени ситуации лица да обмислят възможното му въздействие върху системата за приемане. Опитът да се предвиди как ще се развие дадена ситуация ще направи всяка стратегия за отговор по-ефективна. Чрез формулирането на достоверни одобрени сценарии органите по приемане могат да планират стратегия за отговор и да изложат мащаба на отговора. Фокусът винаги следва да е върху оперативните въпроси. Планирането на предположенията следва да бъде ясно определено, също както какви следва да бъдат очакваните или достоверните сценарии. Маркерите и показателите за ранно предупреждение следва да бъдат определени в процеса на съставяне на сценарии (напр. процент на запълване, приходящ и изходящ поток, време за разглеждане на предоставянето на статут). Съставянето в прагове и скали на нивата на предупреждение ще спомогне да се определи кога ситуацията е преминала от едно ниво на друго. Важна отличителна черта е какво задейства промяната на нивото. Чрез наблюдение на развитието по прагове сериозността може да бъде по-добре определена.

Целта на нивата на предупреждение е също дейностите да се контролират вътрешно и във връзка с другите участници, както и да се предостави еднообразна номенклатура. Повишаването на нивото на предупреждение е проактивна мярка, която може да се прилага, когато е налице повишен риск органът по приемане да не е в състояние да се справи със задачите си и следва да се въведе приоритизиране при използването на ресурсите. Всяко повишаване или намаляване на нивото на предупреждение има последици за органа по приемане и участващите субекти, поради което ефикасното съобщаване на всяко решение е от ключово значение.

- **Разработване на план във връзка с непредвидени ситуации**

Анализирането на очаквания риск означава да се цели предотвратяване или смекчаване на възможното въздействие. Планът за отговор ще зависи от нивото на готовност и планиране на органите. Следва да се положат допълнителни усилия за определянето на необходимия капацитет и ресурси, на това кои са възможните пропуски и какви подходящи насрещни мерки могат да бъдат приведени за свеждане до минимум на мащаба на въздействие и за спомагане за успешен отговор. От значение е също така да се определят практическите процедури и потенциалните оперативни ограничения, като те след това трябва да бъдат използвани за формулирането на план за отговор. Привеждането на сценарий до резултат е съществена стъпка за постигането на оперативен успех.

2. Етап на отговор и провеждане

Планът във връзка с непредвидени ситуации следва да дава насоки за това, как планът за отговор да бъде задействан, и да определя кои лица кога и къде ще отговарят. Работата в рамките на ориентиран към намиране на решение и широко включващ подход ще подобри шансовете ви за оперативен успех. Установяването на ясно разпределение на ролите, отговорностите и правомощията е от критично значение за привеждането на плана в изпълним отговор.

- **Задействане на плана**

Яснотата кога да се даде отговор е почти толкова важна, колкото и яснотата как да се отговори. Това може да спести много необходимо време. Маркерите и праговете следва да бъдат добре определени, а показателите да бъдат ясно характеризирани, за да позволят своевременен отговор. Би било добре, в рамките на система за ранно предупреждение, на национално ниво да се даде числово определение на термина „голям приток“. Възможни прагове може да бъдат: известно увеличение на пристигналите за определен период от време, превишаване на предварително определен процент на запълване за период от време (което очертава понижаване на качеството на приемането поради работно натоварване), увеличение на броя лица със специални потребности и пр. Освен това маркерите и показателите следва да бъдат пригодени към контекста на съответния възникващ риск. Правомощието за задействане на плана следва да бъде предварително определено.

- **Даване на отговор на големия приток и провеждане на действието**

Ефективният и ефикасен отговор изисква съвместно действие. Провеждането и координирането са от съществено значение за подобряване на способността да се устои и понесе извънредната ситуация. Необходимо е да бъдат взети мерки и решения за разпределянето на различните отговорности и за това какви срокове са приложими. Уверете се, че по тях има взаимно съгласие. Важно е вече да са налице съществуващи структури за сътрудничество между органите и съответните субекти. Осигуряването на оперативната приемственост и на ефикасни структури за координация гарантира, че предприетите мерки, по които има решение, са последователни и ефективни. Целта е етапът на отговор и провеждане да бъде възможно най-кратък.

3. Етап на преглед и коригиране

Прилагането на тези насоки следва да се оценява на редовни интервали. Планирането във връзка с непредвидени ситуации е непрекъснат процес и редовните и насрочени прегледи и актуализации гарантират, че планът продължава да бъде уместен. Независимо дали става въпрос за ситуация на масов приток с бързо разгръщане и рязък спад, или за липса на видим внезапен спад, органът по приемане следва да има въведен план за това как организацията като цяло ще се пригоди към съответната ситуация извън рамките на плана във връзка с непредвидени ситуации. По отношение на постоянното наблюдение следва да се извършва анализ под формата на план за корекции относно начините на коригиране на организацията спрямо новата ситуация, така че органът по приемане да може по ефикасен начин да се адаптира и пригоди спрямо новата среда при действията си в нея. Обикновено отговорът на ситуацията бива последван от преминаване към по-ниско ниво и следва да бъде приложено постепенно оттегляне на мерките във връзка с извънредни ситуации. Все пак може да е необходимо и тяхното последващо повишаване, ако наблюдението не покаже, че предприетите мерки са достатъчни като отговор.

- **Оценяване на плана и отговора**

Оценката е важен механизъм за отчетност. След приключването на отговор следва да се проведе обстоен преглед на извършените действия, за да се определи дали са били предприети подходящите и целесъобразни мерки и дали е било постигнато облекчаването, което се цели.

Решенията и действията следва да бъдат правилно документирани и проведени по предварително установен ред. Прозрачността и отчетността са първостепенни в процеса на преглед и трябва да се вземе под внимание възможността за извършването на външен одит. Освен това всички моменти на неизпълнение на законодателството или процедурите следва да бъдат незабавно документирани и анализирани при извършването им.

- **Търсене на обратна връзка и използване на изведените поуки**

Оповестете резултатите и изведените поуки в органа и на останалите заинтересовани страни и партньори. Важно е да се положат усилия за получаването на обратна връзка и предложения за подобрения и промени от всички участващи страни, в това число от ползващите се лица. Планирането във връзка с непредвидени ситуации е процес, така че очаквайте планът да търпи промени при получаването на нови отзиви и информация в процеса на планиране.

За разпространението на знанията от изведените поуки и установените най-добри практики е от голямо значение да се определи, събере и анализира информацията. Това ще улесни необходимото адаптиране, за да се подобрят бъдещите отговори и да се институционализира опитът, както и да се подобри организационната интеграция. Оценката е важна част в стремежа към непрекъснато подобряване и следва да бъде извършвана на всички нива в дадена организация, като несъмнено ще окаже положително въздействие върху резултата от предстоящите действия.

- **Коригиране**

Планирането във връзка с непредвидени ситуации е резултат от оценката на риска. Затова този вид план трябва да се адаптира, когато при даден риск настъпят значителни промени. Също така други фактори, например промени в законодателството, може да наложат неговото актуализиране. Препоръчително е планът да бъде прегледан и да се потърсят елементите, които може вече да не са приложими или да се нуждаят от редовно преглеждане.

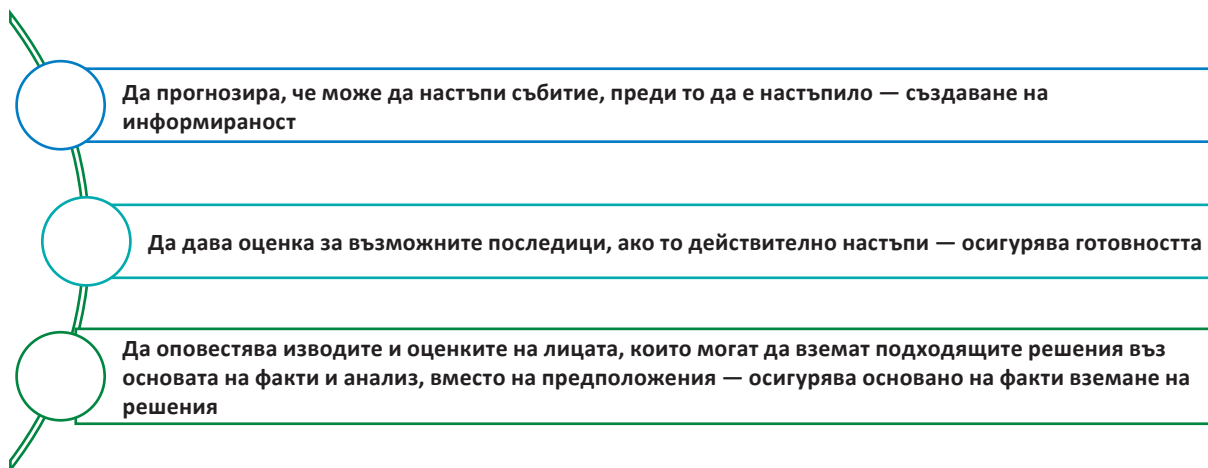
При въвеждането на корекциите следва да бъде взета предвид способността за извършване на промени. Промените трябва да се приемат на всички нива и да бъдат прилагани от всички субекти. Това е особено относимо, ако планът на органа по приемане представлява основата за сътрудничество с различните органи. Затова актуализирането на плана следва да се извършва по начин, който не понижава готовността за действие на органа по приемане.

С. Наблюдение и оценяване

През целия процес на планиране следва да бъдат установявани и регистрирани конкретните действия или проблеми по готовността, изискващи проследяване. Планирането във връзка с непредвидени ситуации е съставна част от текущия процес на планиране и не следва да се разглежда като изключителна дейност. То е и процес на постоянно наблюдение на целите за разгръщане и коригиране, които да отчитат новите реалности, тъй като ситуацията търпи постоянен развой и възникват нови събития.

Каква е целта на ранните предупреждения?

Ранното предупреждение има няколко функции, а именно:



Целта е да предоставя информация за вземането на решения, за да се избегне ситуация, в която събитията вече се разгръщат и може да е твърде късно за действие. Следователно става въпрос за планиране и предприемане на предпазни мерки. Ранното предупреждение, което не се вписва в това описание, не е от голяма полза. Ранните предупреждения служат и при планирането при извънредни случаи. В този случай може да бъдат предприети координирани усилия с други национални и международни субекти (напр. ЕС, ВКБООН, МОМ, МЧК) въз основа на информацията и анализа, съдържащи се в ранното предупреждение. Препоръчително е да се използват съществуващи документи и инструменти, например системата за ранно предупреждение и готовност (СРПГ) и базата данни за факторите, които изтласкват и привличат мигрантите.

Кога се издава ранно предупреждение?

Предупреждение следва да се издаде, когато капацитетът ви не е гъвкав или достатъчно в състояние да поеме притока. Предупреждението следва да предоставя на органите по приемане достатъчно време за действие. Тези органи следва предварително да определят колко време е необходимо, например за задействане на допълнителен капацитет, за създаване на специални места за деца и хора с двигателни затруднения.

Това са характеристиките, които трябва да са налице за издаването на ранно предупреждение:



Колкото по-относима информация съдържа предупреждението, толкова по-добре. Също така е важно предупрежденията да бъдат издавани своевременно. Нерядко е трудно да се идентифицират точно последиците при развитието на събитие с драматични мащаби.

Добра практика Аналитичният модел, приложен в орган по приемане на държава от ЕС+

Един от начините, по които държава членка от ЕС+ е извършила въвеждането на системата за ранно предупреждение, е чрез създаването на отдел за миграционни сведения. Тази система е внедрена в аналитичния модел на отдела. Понастоящем отделът разработва сведения и анализ за три основни продукта — четири годишни прогнозни документа, месечен доклад и седмичен доклад. Продуктите са съсредоточени върху различни периоди от време, поради което подходите за ранно предупреждение при тях са различни.

Седмичният доклад е съсредоточен върху сведенията и има по-скоро описателен, отколкото аналитичен характер. Месечният доклад прави оценка за броя на кандидатите за международна закрила, очакван за следващите три месеца, и е с по-голяма аналитична дълбочина. Прогнозният документ се съсредоточава върху броя на кандидатите за международна закрила за текущата и следващите години. В прогнозния документ са определени няколко ключови фактора — фактори, които могат да окажат влияние върху броя на кандидатите за международна закрила в зависимост от развоя на събитията. Това, разбира се, са възможни, но известни събития — подлежащи на определяне сценарии.

Целта на месечния доклад е да се направи оценка за най-вероятното развитие на положението за кандидатите за международна закрила в по-краткосрочен план (от един до три месеца). Този тип доклади се съсредоточава и върху възможните алтернативни сценарии на развитие. След това в тях се определят показателите, предлагащи развитие с променлив ефект върху броя на кандидатите за международна закрила в страната. Идеята е преди всичко да се определят показателите, сочещи към алтернативно развитие на положението.

В седмичния доклад сведенията се събират въз основа на тези показатели. Въз основа на въведените данни, се преценяват оценките от последния месечен доклад и се извеждат нови показатели от аналитичния процес. Качеството на показателите е от съществено значение за системата за ранно предупреждение. Показателите трябва да имат конкретна връзка с определеното събитие и актуализираната информация за показателя да бъде в налична готовност. Винаги е за предпочитане показателят да е число или поне да е количествено измерим. Реагирането на числата и наблюдението на показателите се извършват последователно в седмични доклади. В тези доклади се отразяват и редица други въпроси. Целта на доклада е също така да определи нови модели, например внезапен приток от определена националност, и да даде разяснение за предстоящия брой кандидати за международна закрила като цяло. Така целта е да се обхванат последиците от неизвестни събития, оказващи влияние върху броя на кандидатите за международна закрила. Въпреки че е трудно да се определят събитията, които причиняват промяна в броя на кандидатите за международна закрила, ефектът може да бъде определен на достатъчно ранен етап от процеса.

На последно място, но също толкова значимо, е по-скоро широкият обхват на сведенията, които следва да бъдат събрани. Събраните сведения нямат изключително за цел да допринесат конкретно за един от продуктите или изключително за определен показател, напротив. Основната част от събраните сведения никога не достига до някой продукт и не се вписва в аналитичната система на показателите. Идеята е те да бъдат възможно най-всеобхватни, тъй като не се знае какво ще е от значение през следващата седмица или месец. Следователно на тази част от търсенето на ранни предупреждения отчасти липсва яснота.

D. Анализ на риска

Тъй като не може да се състави план за всеки възможен случай, анализът на риска ще спомогне за определянето и разбирането на потенциалните проблеми и вероятността те да се материализират. За сметка на това е възможно тези проблеми да се управляват и да се сведе до минимум въздействието от тях. Информацията от анализа на риска, заедно с информацията от системата за ранно предупреждение, ще предоставят информационна основа, от която може да се даде приоритет за това кой риск ще бъде наблюдаван по-внимателно. От значение е да се разполага с бърз и ефикасен механизъм за оценка на риска, за да може да се подобри готовността.

Трудно може да се надцени ролята на превенцията; превенция означава, че трябва да се работи проактивно. Ситуациите на голям приток биха могли да доведат до заплахи за способността на органите по приемане да осигурят условията за приемане. При всяко друго действие срещу възможните заплахи основният фокус следва да е върху превенцията. Органите по приемане следва да преценят в какво се състои въздействието, например продължителността на престоя на кандидатите, бюджета, нуждите от ЧР, превенцията на инциденти, анализ на въздействието върху деца и пр. Възможните заплахи могат да бъдат отбелязани в подходящата графа в зависимост от възможността да настъпят и обхвата на причинените вреди:

Вероятност от настъпване	Малка	Средна	Голяма	Много голяма
Причинена вреда				
Малка				
Средна				
Голяма				
Много голяма				

Следва да бъдат прилагани основните принципи при управлението на риска, например при заплахите, отбелязани в червените графи, следва да се действа с най-висок приоритет.

Важно е да се подбере подходящата реакция за дадения риск, която може да бъде:

Избягване

- Тази стратегия осигурява висока степен на безопасност, но води до въздържане от рисковани действия и следователно ограничава оперативните сили.

Контролиране

- Тази стратегия позволява да се действа оперативно, но изисква използването на повече ресурси за извънредни мерки за безопасност.

Смекчаване

- Това е стратегия, подходяща при заплахи с голяма вероятност да настъпят и с ниско ниво на причинени вреди. Вредите се приемат и се смекчава ефектът от тях.

Приемане

- Стратегия за провеждане на действия независимо от заплахите поради малката вероятност да настъпят и малките причинени вреди.

Препращане

- Това означава препращане на риска на друг субект, например чрез застраховане.

Мерки за смекчаване

За да се подбере подходяща мярка, е необходимо да се определи степента на конкретната заплаха (напр. посредством таблицата за анализ на риска по-горе), след което тя да се свърже с подходящата за риска реакция. Важно е да не се забравя всеки риск да бъде разгледан задълбочено, като се потърсят различните аспекти, оказващи влияние върху вероятността той да настъпи, както и неговото въздействие. Могат да се използват както предположения *a priori*, така и продължителният опит, за да се открият факторите при всяка опасност и да се определи степента им.

В етапа на подготовка и разработване могат да се организират симулации и настолни упражнения, за да се определят по-добре рисковете и свързаните с тях мерки за смекчаване.

Пример: Риск от насилие в центровете, породен например от съвместното настаняване на различни етнически групи. Възможните реакции срещу тази заплаха са:

- Избягване — полагане на всички усилия за разделянето на тези две групи, дори и това да води до понижаване на капацитета, изразходване на много повече ресурси и пр.
- Контролиране — охрана, видеонаблюдение и пр.
- Смекчаване — медиация между конфликтните групи в случай на насилие.
- Приемане — предположение, че поради много ограничените ресурси няма възможност да се осигури превенция на насилието, повикване на полицията и съдебно преследване при нарушение на закона.

Е. Процес на управление и на вземане на решения

1. Въведение

Настоящата глава има за цел да установи бърз процес на вземане на решения в ситуация на голям приток. За постигането на това е важно да се осигури ясна структура на лицата, оправомощени да задействат плана във връзка с непредвидени ситуации, и да се създаде информираност за ситуацията, за да се гарантира, че всички са уведомени за неговото задействане. Тези процеси следва да са ясни на национално и поднационално ниво, в зависимост от устройството на системата за приемане и въздействието на ситуацията на голям приток.

От съществено значение е да са налице добре формулирани отговорности и правомощия, както и да се определят и въведат бързи процеси на вземане на решения, които от изначално ще допринесат за прозрачността на процеса. Освен това следва да е въведено описание на нивата на управление на непредвидените ситуации и с него да е запозната организацията.

В стремежа да се постигне възможно най-добрият план във връзка с непредвидени ситуации и отговор е препоръчително да се работи съгласно следните принципи:



2. Етап на подготовка и разработване

• Установяване на стратегия

От основно значение е ясно да се очертае общата цел на плана при непредвидени ситуации, за да се спомогне за определянето на целите и задачите на отговора. Това е от съществено значение, за да се гарантира, че са извършени правилните действия и че всички работят за една и съща цел. Съставителите

на плановите при непредвидени ситуации следва да гарантират, че е налице структуриран процес за последващо проследяване, така че подобрите действия да са в подкрепа на общата цел.

- **Роли и правомощия**

Сферите на отговорност и правомощията следва да бъдат определени на всички нива на организацията. Ръководството следва да гарантира, че решенията се вземат на стратегическо ниво, и да е отговорно и за дългосрочното планиране. Уверете се също така, че намирането на решения и работата се извършват активно в сътрудничество с всички участващи субекти. В ситуации, при които част или целият орган по приемане е под натиск, особено важно е да се покаже присъствието на лидерство на място, за да се гарантира, че е налице подходящата подкрепа. Следва също да е изяснено кой има правомощията да решава за промяната на нивата на предупреждение.

- **Утвърждаване**

Утвърждаването не е само формална процедура, тя има и ключово значение, тъй като определя институциите, за които планът е обвързващ. Поради това нивото на утвърждаване следва да е съгласувано с набор от органи, предвидени в плана да изпълняват задачи. Колкото по-широк е този набор, толкова повече време е нужно за утвърждаване или последващо актуализиране на плана. Поради това включването на възможно най-голям брой институции невинаги е добро решение. Отчетете кои органи всъщност са съществени за ефективното постигане на целите на плана и кои от тях можете да включите в него без консултиране.

- **Процес на вземане на решения**

Процесът на вземане на решения следва да улеснява бързите, своевременни и прозрачни решения. Важно е да има установен процес, така че съответната част от органа да може да получи и изпълни насоките и възложените задачи ефективно. Способностите на органа по приемане да взема бързи и ефикасни решения следва да бъдат анализирани на всички етапи.

Запазете съществуващите организационни структури във възможно най-голяма степен, вместо да изграждате нови или паралелни структури. Това в по-голяма степен ще гарантира, че действието се изпълнява от лицата, работещи на терен, и че те са запознати с процедурите, ограниченията и предизвикателствата.

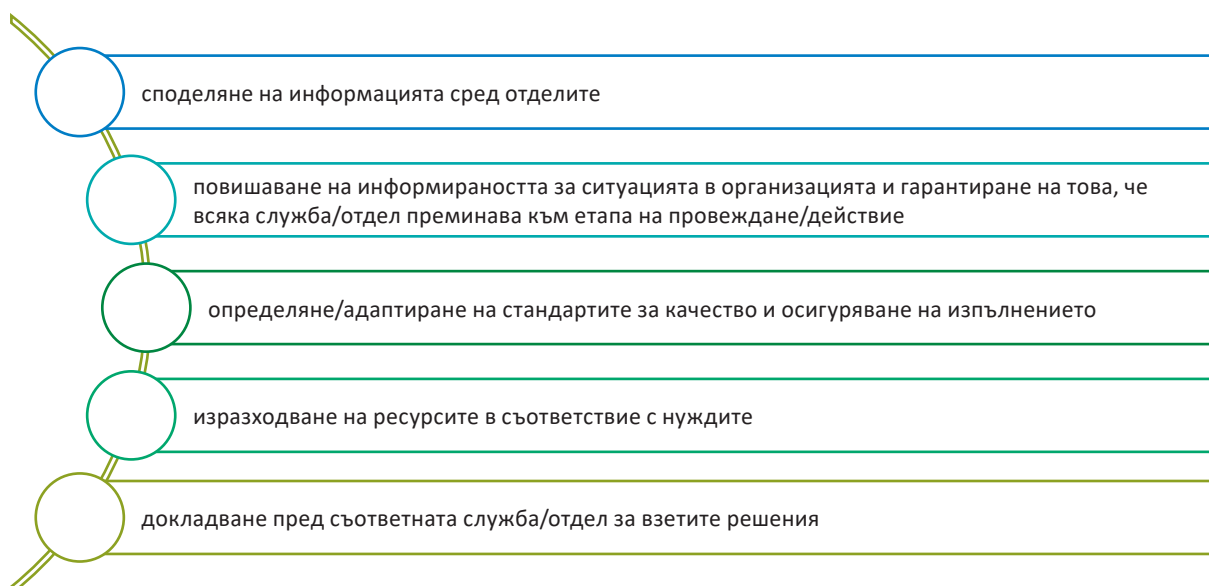
Обикновено при ситуация на голям приток няма достатъчно **време** за подготовка и действие. Затова е от съществено значение за реда на действията да се решава предварително. Полезно е първо да се установи кои действия зависят от останалите и след това да се създаде последователност от действия. Това ще спомогне да се определят първопричините за предизвикателствата и приоритетите. Ключовото в процеса на вземане на решения е да се подредят приоритетно действията въз основа на фактори, като време, вероятност и наличност на ресурси, за да се използват те ефикасно.

Така подреждането по приоритети въз основа на ефикасността изисква задълбочен анализ на осигуряването на условия за приемане и е част от това да се подбере правилната методология за постигане на предоставянето на всяка услуга.

- **Задействие на механизъм за вътрешна координация**

Начин за улесняване на ефикасния процес за вземане на решения, без да се заменят съществуващите структури в ситуация на голям приток, е да се задейства механизъм за вътрешна координация, представляван от вътрешно определен екип.

Необходимо е **ясно да се определят правомощията на екипа за координация** с оглед на ситуацията на голям приток, така че членовете на екипа да са наясно как да действат и какво да очакват. Правомощията на екипа за координация винаги следва да включват:



Участващите в екипа представители могат да са координатори от всяка от съответните служби/длъжности в рамките на органа по приемане, които трябва да гарантират, че всеки от аспектите, разгледани в този документ, са обхванати по адекватен начин. Съставът на този екип следва във възможно най-голяма степен да наподобява управленската структура в етапа на подготовка и разработване и да бъде определен преди началото на ситуацията на висок приток (етапа на отговор и провеждане). Най-добре би било механизмът да може да се задейства по всяко време от режим на „готовност“, например посредством редовни срещи, за да се гарантира, че всички са синхронизирани по отношение на миграционния натиск в страната. Следва едни и същи представители впоследствие да участват тясно в изпълнението на плана във връзка с непредвидени ситуации по време на етапа на отговор и провеждане. Това следва да се прави посредством повишена ритмичност на срещите (напр. ежедневни срещи, вместо веднъж месечно).

Добра практика

За добра практика се смята провеждането на „сухи“ тренировки с членовете на координационните срещи извън кризата. Уверете се, че персоналът остава един и същ. Обучете екипа по проблемите във връзка с непредвидени ситуации. Осигурете система на заместване, за да избегнете умората на членовете на екипа за координация, ако кризата се разпростре за прекалено дълъг период от време.

3. Етап на отговор и провеждане

В етапа на отговор и провеждане механизмът/екипът за вътрешна координация се задейства и се увеличава честотата на срещите. Предприетите действия при необходимост се проследяват и прегледат. Представителят на механизма за вътрешна координация докладва нагоре и надолу по йерархията в организацията. Следва да бъдат установени структурирани ситуационни сценарии и да се съставят насоки за приоритетите въз основа на различните очаквани сценарии и на развоя на ситуацията. Следва да бъде подготвен и план за корекции, така че да може да бъде приложен в подходящото време.

4. Етап на преглед и коригиране

Връщането към по-ниска степен на готовност или обичаен режим на действие следва да се извърши възможно най-скоро. Действията извън плана във връзка с непредвидени ситуации биха могли да са уместни и се планират в консултации с останалите заинтересовани страни. Ако все още е налице силен натиск върху органа по приемане, следва да има план за адаптиране на организацията към нововъзникналите условия. След изпълнението на плана при непредвидени ситуации събитието и предприетите мерки следва да бъдат проследени и прегледани. Това може да послужи за основа за работата по непрекъснатото подобряване, която следва да бъде свършена на всички нива на организацията. Това представлява и възможност да се рационализира процесът на вземане на решения, да се изведат поуки от нещата, които не са сработили добре, и да се приложат измененията в редовните процеси и структури по вземане на решения.

Г. Управление на информацията и комуникация

1. Въведение

По определение комуникацията са всички потоци на информация между отделните организации и между равнопоставени и различни йерархични нива. Независимо дали е налице ситуация на голям приток или не, от значение е да се установят различни комуникационни слоеве и да е налице съгласувана комуникационна стратегия, пригодена за всеки комуникационен канал. Следва да се прави разграничение между политическите изявления и комуникацията на органа по приемане, но и двата аспекта трябва да са съгласувани. Отвъд значението на ефективната комуникация с външните субекти, вътрешната комуникация с персонала е също толкова релевантна за осигуряването на високо качество и ефикасност преди, по време на и след отговора в ситуация на голям приток.

2. Основополагащи принципи на ефикасното управление на информацията

- **Етап на подготовка и разработване**

Споделянето на информация е необходимо условие за ефективната координация между отделните субекти и в процеса на планиране следва да се обърне особено внимание за целта да бъдат определени разпоредби. Следва да бъдат определени отделните заинтересовани страни и субекти. Това включва преглед на техните правомощия, организационни нива, съответните контактни точки и съществуващите комуникационни канали.

Споделянето на информацията може да бъде постигнато посредством няколко вида комуникационни канали: директен контакт, по имейл, телефон, излъчвания, информация, съобщавана посредством свръзки. За различните видове информационно съдържание и ситуации са подходящи различни канали. В плановите във връзка с непредвидени ситуации следва да се посочат видовете канали, на които се дава предпочитание за различните цели. Това включва предварително определени форуми или срещи за споделяне на информация и участие. Препоръчително е да се формулират заданията на всеки форум (цели, честота, модератор, участващи субекти, правомощия и пр.), така че предварително да е ясно по какво може да се вземат решения и по какво не.

Информацията, която следва да се споделя в ситуации на голям приток, често е повтаряща се по своята форма, например списъци с лица или ресурси, статистически данни, правомощия и описания на задачите. Повтарящите се видове информация могат да бъдат определени и за тях следва предварително да бъдат подготвени образци. Това следва да включва и насоки каква информация може законно да се споделя и как тя може да бъде разпространявана по начин, който е в съответствие с националното законодателство и подзаконова нормативна уредба, за да се гарантира поверителността и нуждата от познаване на основните принципи.

- **Етап на отговор и провеждане**

Ефикасната комуникация в ситуация на голям приток включва разпространяването на подходящата информация бързо и проактивно на съответните заинтересовани страни (напр. националните органи, партньорите по приемане, изпълнителите). Проследявайте разбирането на информацията, за да решите въпроса с неправилната информация или недоразуменията. Затова е препоръчително да има акцент върху проверката дали тази информация е както получена, така и разбрана при комуникацията с отделните заинтересовани страни и субекти, със специално внимание върху точността и последователността на посланието.

Различните видове информация се съобщават на различни организационни нива. Това, кой предава информацията, дава ясен контекст за начина на нейното тълкуване. Затова е препоръчително плановите във връзка с непредвидени ситуации да са конкретни с оглед на вида информация, която може да бъде предадена от различните нива и длъжности в организацията, и да се положат грижи за придържането към

установените практики и насоки, когато се съобщава информация за дейностите. Същевременно обаче това не следва да пречи на необходимия обмен на информация на по-ниските и оперативни нива (напр. ежедневните инструкции или имейли).

- **Етап на преглед и коригиране**

Препоръчително е органите по приемане редовно да извършват оценки на комуникационните дейности със съответните заинтересовани страни и субекти. Следва да бъдат положени грижи да се прецени дали се използват най-ефикасните канали, дали различното информационно съдържание се изпраща и получава между подходящите нива и дали е налице необходимата организация за обратна връзка за установяването и решаването на недоразуменията.

3. Вътрешна комуникация

- **Етап на подготовка и разработване**

Вътрешната комуникация за възможен голям приток следва да започва от най-началното ниво. Всички нива на организацията винаги следва да бъдат добре информирани за миграционния контекст, в който действат. В този смисъл фокусът винаги следва да е върху особеностите, които могат да възникнат в ситуации на голям приток, в това число във вашите общи насоки.

- **Етап на отговор и провеждане**

Ключовият приоритет в този етап е персоналът да бъде информиран по всяко време, за да се сведат до минимум вътрешните слухове и фалшивите съобщения в социалните медии или на други места. В този смисъл може да са от полза ежедневните доклади за актуално осведомяване на персонала относно текущата ситуация, както и за напредъка в управлението или изпълнението на плана във връзка с непредвидени ситуации. Това следва да бъде съпътствано от непрекъснати усилия за засвидетелстване на признателност и оценяване на усилията на персонала и качеството на работата.

- **Етап на преглед и коригиране**

Дори още повече в сравнение с предходния етап оценяването и признателността на усилията и ефективността на персонала става от основно значение. Освен това, този етап е ключов за даването и искането на обратна връзка на и от персонала, за да се съберат положителните и отрицателните аспекти, свързани с управлението на ситуацията на голям приток, и да се извършат необходимите корекции.

4. Комуникация с кандидатите за международна закрила

- **Етап на подготовка и разработване**

Органите по приемане следва да обмислят как да адаптират ефикасни методологии и канали за предоставяне на информация по отношение на по-голям брой кандидати, в съответствие с член 5 от ДУП. В допълнение следва да се включи и стратегия как информацията да се повтаря по опростен начин предвид това, че кандидатите може да бъдат прехвърлени в кратки срокове.

Добра практика

Комуникацията посредством социалните медии и разработването на платформи за комуникация с кандидатите за международна закрила е добър начин да съберете информацията и посланието, което искате да отправите. Разработете приложение за мобилни телефони, което лесно може да достигне до голям брой лица, но същевременно имайте предвид правилата за информацията и поверителността.

- **Етап на отговор и провеждане**

Редовното предоставяне на информация на всички ползващи се от приемане лица и диалогът с тях следва да бъдат адаптирани по време на ситуации на голям приток. Това особено се отнася за информацията за мерките във връзка с непредвидени ситуации, засягащи ежедневието им живот, например липсата на пряк достъп до център за продължително приемане, увеличаване на запълването при приемане, прехвърлянето към различни центрове или дълги периоди на чакане на решение по молбата им за международна закрила. Целта е да се избегне раздразнение и погрешно тълкуване; проактивното поведение е по-ефикасно. Подобно предоставяне на информация следва да е тясно съгласувано с решаващия орган.

Добра практика

- Разработете и редовно актуализирайте често задавани въпроси и отговори, които могат да бъдат използвани преди, но особено и по време на ситуации на голям приток.
- Организирайте редовни срещи между ползващите се от приемане лица и персонала.

- **Етап на преглед и коригиране**

Препоръчително е да надградите връзката с ползващите се от приемане лица и да проведете проучване сред кандидатите за международна закрила, за да научите кои аспекти са били възприети като положителни и кои като по-малко положителни в ситуация на голям приток. Това мероприятие би могло впоследствие да допълни мероприятието с всички изведени поуки.

5. Външна комуникация с обществеността и медиите

- **Етап на подготовка и разработване**

В период на голям приток следва да бъде подготвен и изпълнен конкретен адаптиран **план за комуникация**, основаващ се на стратегията за редовна комуникация и фокусиращ се върху следните аспекти:

Аспекти, които да бъдат включени в плана за комуникация, адаптиран за ситуации на голям приток
<input type="checkbox"/> Посочете целта на комуникацията
<input type="checkbox"/> Открийте ключовите послания, които да бъдат съобщени на външните заинтересовани страни
<input type="checkbox"/> Разяснете процедурите за работа при запитванията на медиите, в това число определянето на говорителите
<input type="checkbox"/> Разгледайте и дайте насоки по чувствителните аспекти, които биха могли да породят критики или напрежение
<input type="checkbox"/> Дайте насоки за това как да се работи с информацията за работата на агенцията по приемане в социалните медии

В този план за комуникация следва ясно да се посочи основната цел на комуникацията по време на конкретната ситуация на голям приток. Запазете положителна, при все това балансирана, визия на организацията, както и ролята и правомощията ѝ. Това включва подготовката на някои аспекти, конкретно свързани с контекста на голям приток и на очакваните критики или напрежение, които могат да възникнат в медиите, както и на система за отговор на тях. При всеки план за комуникация следва да е обмислена информацията, публикувана от органа по приемане и останалите субекти в социалните медии.

Като част от плана за комуникация следва да бъдат определени **ключовите послания**, които трябва да бъдат съобщени външно на медиите. Те следва да са ясни и кратки, за да достигнат до адресатите, които може да не са запознати с официалната политика и интереси, по начин, по който да бъдат напълно разбрани. Накрая, разработването на план

за комуникация следва да обхваща политика за това какво да се прави и да включва участието на съответните говорители с оглед на запитванията от медиите. Тези лица следва да са обучени за комуникация с медиите (вж. глава К — *Човешки ресурси*). Само **упълномощени говорители** следва да дават изявления

и да имат комуникация във връзка със ситуацията на голям приток. Насоките и комуникационните канали по време на етапа на отговор и провеждане на плана са предварително одобрени.

Добра практика

Добавете клауза относно комуникацията с медиите и обществеността в публичните търгове и накарайте доброволците да подпишат споразумение относно комуникацията.

• Етап на отговор и провеждане

Основните аспекти, които да вземете предвид в етапа на отговор и провеждане, са:

- Направете **първоначални кратки изявления** непосредствено след голям приток, които да се използват при широк набор от сценарии, при които организацията се смята за уязвима, въз основа на направената на по-ранен етап оценка и самата реалност. Следва да бъдат предварително приети писмени и устни първоначални коментари за непосредствена реакция — незабавно и за да се запази балансираната комуникация относно ситуацията.
- Поддържайте **непрекъсната комуникация** с обществеността и медиите: посредством различни комуникационни канали, в това число:

актуализирана информация на уебсайта на агенцията и каналите ѝ в социалните медии

съобщения за медиите

покана до представителите на местната общност за среща и разговор относно ситуацията и предприетите мерки

- **Осигурете съгласуваност** с комуникацията на другите органи и участващите заинтересовани страни, например решаващия орган или здравните служби, посредством използването на механизми за координация, ако е необходимо (вж. глава Ж — Външна координация).
- Бъдете ясни относно ограниченията на ролята и правомощията ви.
- Уверете се, че службата за **вътрешна комуникация** е уведомена за текущата ситуация и за установените мерки (вж. Вътрешна комуникация).

Добра практика

За добра практика се счита да има диалог с местната общност преди откриването на нов център за приемане (напр. обществени срещи, бюлетини), а след откриването да се инвестира в инициативи, включващи жителите в района. Информационни срещи, на които хората от района могат да присъстват, за да чуят и научат повече за центъра за приемане и процедурата за предоставяне на убежище.

Посещението на медиите преди откриването на центъра е ефективен начин за осведомяване на обществеността.

• Етап на преглед и коригиране

В този етап следва да бъдат повдигнати следните въпроси:

- Липсвало ли нещо в плана за комуникация?
- Появили ли са се неочаквани изненади, свързани с комуникацията чрез медиите?

Същевременно органът по приемане активно следва да съобщава и подчертава в медиите положителните аспекти и постиженията, произтичащи от периода на приток. В същото време е препоръчително да се направи надграждане над възможните положителни връзки, създадени по време на ситуацията на голям приток, и да се засилят сътрудничеството и комуникацията с някои представители на медиите, за да се гарантира, че посланията ще се предават по-ефикасно и ефективно в бъдеще.

Г. Външна координация

1. Въведение

Терминът „външна координация“ се отнася до координацията на органите по приемане с други външни субекти при изпълнението на планирането, съвместните действия, организирането, оказването на въздействие и контрола. Терминът „външни субекти“ в този контекст се отнася до всички останали субекти, свързани с приемането.

За управлението на извънредни ситуации в националната система за приемане органите по приемане са зависими от различни външни субекти, като решаващите и миграционните органи, органите по сигурността, регионалните и местните органи, организациите на гражданското общество и доброволците.

За да може да бъдат управлявани извънредните ситуации, от значение е да се извършва координация с всички външни субекти. Целта на координацията е да се подредят и използват всички налични ресурси по възможно най-ефективния начин за справянето с конкретната ситуация. Съгласно принципа на сътрудничество всички органи и организации имат независима отговорност да осигуряват възможно най-добрата координация с останалите релевантни субекти при превенцията или управлението на възможна извънредна ситуация. Участието на всички заинтересовани страни следва да бъде възприето, във възможно най-висока степен, при разработването на план във връзка с непредвидени ситуации.

Съответният политически или административен орган може да предвиди обща рамка за сътрудничество между органите. За по-подробно устройство, както и за сътрудничество между други заинтересовани страни е необходимо да се работи съвместно по разработването на плана във връзка с непредвидени ситуации. При липсата на план от по-високо равнище цялото устройство трябва да бъде въведено от самите органи.

При разработването на плана е препоръчително да се извърши задълбочено проучване за това кои институции могат да са полезни за постигането на заложените цели по най-ефикасния начин. Дори и при липсата на план на по-високо ниво — министерско или национално — случаят с несъгласуваност между равностойни органи следва да се решава от съответния политически или административен орган.

Фокусът на тази част е върху координацията със следните субекти:

<p>Решаващите и миграционните органи</p> <p>Всички органи в областта на предоставянето на международна закрила, в това число регистрацията, Регламента „Дъблин“, Директивата за процедурите за предоставяне на убежище и Директивата относно признаването.</p>	<p>Оперативните партньори по приемането</p> <p>Всички възможни субекти, пряко участващи в дейностите по приемане. Такива могат да бъдат национални, регионални и местни органи, частни предприятия или публични органи и хуманитарни организации, управляващи центровете за приемане.</p>	<p>Гражданското общество, другите органи и доброволците</p> <p>Всички останали субекти, оказващи въздействие или допринасящи за приемането и участващи като такива.</p>
---	--	--

Целта е да се съкратят веригите за комуникация и решения, като същевременно се гарантира, че всички действия намират широка подкрепа и разбиране.

В плановете във връзка с непредвидени ситуации за справяне със ситуацията на голям приток във възможно най-голяма степен следва да се използват и да са в съответствие с вече установените канали и устройство за координация между органите и организациите, например съществуващи практики и устройство, свързани с плановете за извънредни случаи и евакуация на национално и регионално ниво.

2. Етап на подготовка и разработване

От първостепенно значение е всички съответни субекти предварително да се запознаят с процесите, работния поток и правомощията при приемането. Те трябва да имат пълна яснота за очакваните предизвикателства пред системата за приемане по време на голям приток. Тези други субекти могат да бъдат от голяма помощ или да се превърнат в тежко препятствие при изправянето пред тези предизвикателства. Затова необходимите протоколи за координация и сътрудничество и меморандуми за разбирателство следва предварително да бъдат договорени.

- **Решаващите и миграционните органи**

Връзката между органите по приемане и решаващите органи е очевидна. В ситуация на голям приток времето за обработване на процедурата за предоставяне на убежище най-вероятно ще се забави. Бързината, с която решаващите органи вземат решение по молбите за предоставяне на убежище, определя бързината на изходящия поток от мрежата на приемане. Това оказва влияние върху общия брой на местата за приемане и необходимите финансови инвестиции. Разходите за увеличаване на капацитета за вземане на решения на решаващите органи са по-ниски от тези за създаването на нови места за приемане, поради което е за предпочитане да се инвестира в средствата за увеличаване на капацитета за вземане на решения, посредством наемането на персонал и инвестирането в обучение, като не се губи качеството на този капацитет. Независимостта на решаващите органи, особено на органите по обжалване, изправя координацията пред предизвикателства.

Възможни са няколко мерки за свързване на планирането във връзка с непредвидени ситуации за предоставяне на убежище и приемането, като се има предвид, че качеството на процедурата за предоставяне на убежище следва да бъде гарантирана без оглед на ситуацията. За да се направи оценка на необходимия капацитет на приемане, следва да бъде споделен непрекъснат, структуриран и взаимен обмен на данни относно очаквания и действителния приходящ и изходящ поток, както и на данни за средната продължителност на вземането на решения по молбите за международна закрила. Обща база данни между решаващите, миграционните органи и органите по приемане може значително да улесни процеса на наблюдение. Следва да се създаде консултативна структура между тези три вида органи, евентуално допълнена с други релевантни субекти, като училищните, жилищните и интеграционните, които при необходимост могат бързо да бъдат задействани. При възможност различните органи може да бъдат преместени на едно и също място.

Фокусът не следва да е само върху разширяване на капацитета за приемане и увеличаване на капацитета при вземане на решения, а също така е важно да се продължи работата по други стъпки от процеса на предоставяне на убежище, например улесняване на интеграцията на кандидатите за международна закрила при положително решение и доброволното и принудителното връщане на кандидатите за такава закрила при отрицателно решение.

По въпроса с изходящия поток е важно да се действа с решаващите и миграционните органи, както и с останалите свързани служби или администрации, с цел да се засили изходящият поток чрез ускорени процедури (напр. дела по „Дъблин“, преценка на възрастта на непридружените деца), като се вземат предвид необходимите гаранции. Продължителният престой в център за приемане може да причини психологически вреди на настанените и да попречи на управляемостта на центъра поради напрежение или институционализиране на кандидатите.

Както органите по приемане, така и решаващите органи, трябва да обърнат внимание на специфичната ситуация на лицата със специални потребности, например медицински профили, непридружени деца, ЛГБТ и пр. Процесът на приемане и на вземане на решения при лицата със специални потребности се различава от този при общосрещания кандидат за международна закрила. Затова следва да бъдат подготвени специфични мерки в случай на увеличен приток на лица със специални потребности. Ако притокът като цяло се увеличава, може да се очаква и такъв по-висок приток. Притокът на лица със специални потребности обаче може да се увеличи и когато цялостният приток е стабилен (напр. повече медицински профили поради пренастаняване). И двата сценария трябва да бъдат разгледани и включени в плановите във връзка с непредвидени ситуации.

- **Оперативните партньори по приемането**

Плановете във връзка с непредвидени ситуации за решаване на ситуации на голям приток следва да включват описание на правомощията на съответните заинтересовани страни, съществуващите или предварително определени контактни точки, както и с какви ресурси могат да допринесат заинтересованите страни в непредвидена ситуация. Те следва да предоставят разпоредби за мобилизиране, установяване и управление на координацията с такива заинтересовани страни. Това включва посочване на вътрешните отговорности с оглед на управлението на такава комуникация и координация с външните органи и организации.

Следва да бъдат определени и планирани подходящите канали за координация с различните заинтересовани страни и субекти. Основните механизми за структурирана координация между органите са: писмена или устна комуникация, редовни срещи между определен набор от лица, използване на предварително съставени списъци с адреси за разпространението на конкретни видове информация и обмен на служители за свързка между органите.

Като основен принцип във всеки план при непредвидени ситуации следва да бъде възприет принципът на близост, съгласно който кризата организационно следва да се управлява на възможно най-ниското ниво. Плановете във връзка с непредвидени ситуации на голям приток все пак следва да предвиждат рамка за сътрудничество и координация между органите както на стратегическо, така и на оперативно ниво, и ясно да посочват кои въпроси следва да бъдат решавани на всяко ниво.

От съществено значение е да бъдат включени някои органи и организации в планирането и координацията на стратегическо ниво. Други организации са по-подходящи на оперативно ниво. Препоръчително е органите, които са решаващи за установяването на подробна ситуационна стратегия, да бъдат определени и да се въведат ясни механизми за участие под формата на предварително установени споразумения за сътрудничество и подписани меморандуми за разбирателство. Това в повечето случаи следва да включва националните органи по сигурността и националните здравни и образователни служби. Органите на гражданската защита също са в голяма степен релевантни на това ниво и често може да предоставят както обща компетентност за решаването на извънредни ситуации, така и значими оперативни услуги. Националните субекти, изпълняващи роля в координацията между отделните нива на управление (областни управители и пр.) също са в голяма степен релевантни на това ниво.



Готовността по отношение на координацията може да включва, както е упоменато по-горе, предварително установени споразумения за сътрудничество, в които се посочва какви ресурси могат да станат налични, кога тези ресурси стават достъпни и как следва да бъде координирана помощта (свързки и пр.). Вземете предвид партньорството с частните оператори и обхвата на подизпълнението. За да избегнете загубата на време в етапа на отговор и провеждане, препоръчително е поне да извършите пазарно проучване и да съставите списък с потенциалните дружества, които могат да доставят услуги в ситуация на голям приток. За най-значимите ресурси следва да се обмислят предварително договорени рамкови споразумения. Споразуменията или договорите може да се отнасят за допълнителен капацитет, който е готов за използване при точно определени обстоятелства (напр. в началото на извънредна ситуация). Това решение зависи от националната ситуация и системите за приемане — задължение да се приложат тръжни процедури, финансовите възможности и пр.

Също така е препоръчително участието в планове за нови центрове за приемане да се постигне на възможно най-ранен етап. Това следва да включва и прилагане на местното законодателство, здравните служби и организации в местната общност.

Добра практика

За добра практика се счита използването на мерки, установени от органите по приемане за справянето със ситуации на голям приток, за да се подобри цялостната готовност на обществеността, като се предоставят средства за справяне с извънредни случаи, изискващи решения за настаняване на голям брой хора (евакуация и пр.). В държава от ЕС+ службите на гражданската защита са отговорни за съхранението и поддръжката на палатките и леглата на органите по приемане за настаняването на кандидати за международна закрила, и имат отговорността да монтират палатките и при необходимост да ръководят палатков лагер до пристигането на редовен оператор. За сметка на това палатките се предоставят за ползване на разположение на службите на гражданската защита в национални извънредни ситуации, поради което се усъвършенства общото национално ниво на готовност. Подобно двойно използване със свързаните с него ползи може също да спомогне за оправдаване на разходите за мерките за готовност, които в противен случай нямаше да се считат за финансово основание за целта.

- **Гражданското общество, другите органи и доброволците**

Следва да бъде обърнато внимание на ОГО, имащи правомощия по отношение на хуманитарната подкрепа и гражданските права, с оглед на ранното им участие. Приоритет следва да се даде на постигането на споразумения, в които ясно се урежда достъпността до кандидатите за международна закрила, като се опишат ролите и функциите, които организациите могат да поемат, и как дейността следва да бъде координирана с органа по приемане. Тези споразумения следва да включват и проверка на персонала и подписване на кодекс за поведение за всички лица, които са в пряк контакт с кандидатите за международна закрила, особено с оглед на децата и останалите лица със специални потребности.

При разработването на план във връзка с непредвидени ситуации може да е от голяма полза да се включи подкрепата на гражданското общество (НПО, отделни доброволци, мигрантската диаспора и пр.). Подходящата комуникация с обществеността относно участието на гражданското общество за набирането на стоки или предоставянето на услуги може да доведе до ресурси, като база данни на потенциалните помощни служби (превод, културна медиация, наставничество и пр.) и средства (напр. дрехи, играчки, други видове дарение), както и капацитет на настаняване (например наемодатели, които искат да отдадат под наем къщи, или указването на потенциални сгради за настаняване). От значение е да има балансирана комуникация, за да се избегне обсипването с дарения или да се остави впечатлението, че ситуацията е извън контрол.

В този етап може да бъде съставен списък със заинтересованите страни, с всички потенциални организации (НПО, местни и национални органи, дружества, доброволци и пр.), които могат да допринесат за нуждите на приемането.

3. Етап на отговор и провеждане

- **Решаващите и миграционните органи**

В този етап се задействат подготвените мерки въз основа на системата за ранно предупреждение. Статистическите данни, изготвени от националните решаващи и миграционни органи, са важен източник за прогнозиране на изискванията за капацитет на приемането. Освен това може да бъде използвана информация от европейските институции и останалите държави от ЕС+. В най-добрия случай се въвежда система, която да следи праговите стойности, служещи като система за ранно предупреждение (вж. глава В), които могат да укажат дали следва да бъдат предприети специални мерки.

След като е активиран планът във връзка с непредвидени ситуации, има нужда от редовни срещи с администрациите по убежището и миграцията, за да бъдат информирани за ситуацията на приемането и очаквания развой. Така се създава информираност за ситуацията, поради което е по-вероятно органите по приемане и решаващите и миграционните органи да действат съгласувано.

- **Оперативните партньори по приемането**

Външната координация следва да започне на подходящото **ниво**. Препоръчително е първоначалните срещи да включват по-високите нива в съответните организации, а на последващите координационни дейности на по-ниските нива да се дадат ясни правомощия и обхват за изпълнение.

Следва да се положат грижи местата за среща и останалите средства за координация да се спазват съгласно договореното и необходимите промени в практиките да се изясняват на подходящите нива във всяка организация.

Препоръчително е да се провеждат **редовни срещи** между основните субекти, участващи в работата по процесите, свързани с лицата, кандидатстващи за международна закрила в ситуация на голям приток. Провеждането на редовни срещи следва да се основава на предварително уредено участие, определени точки от дневния ред, както и подготвен и стандартизиран доклад за ключовите данни, напр. брой на новопристигнали, разпределението им по различни националности, брой на пребиваващите в центровете за приемане, и данните за времето за обработка и обема на неизвършената работа при ключовите операции в процеса на предоставяне на убежище. Такъв общ преглед на ключовата информация може да бъде получен или чрез извличането на необходимата информация от споделена база данни, ако е налична, преди срещата, или чрез установяването на ред, при който всеки орган предоставя ключова информация от своите области на отговорност в срещата.

Добра практика

Често се препоръчва обмен на свръзки между органите, които си сътрудничат на **няколко нива**, тъй като установяването на такъв ред гарантира, че релевантната информация се филтрира и се възприема от получателя ѝ в правилния контекст. Тези свръзки гарантират и че информацията се предава на — и получава от — съответните лица на правилното ниво.

Координацията на местно и оперативно ниво следва да започне с ясни правомощия от централното ниво във всички участващи органи и с правомощията следва да се предоставят подходящите насоки за такава координация. Препоръчително е подобни насоки да дават необходимата свобода на действие и адаптиране на местно ниво.

Следва да се даде висок приоритет на ранното участие на подходящото ниво на останалите държавни органи, които са релевантни на **стратегическо ниво**. Първоначалният фокус следва да бъде върху установяването на споделена информираност за ситуацията и да се определи с какво съответните органи могат да спомогнат при решаването на ситуацията. Развитите посредством такава координация ситуационни стратегии след това следва да се приведат в оперативен ред чрез предварително договорените средства за координация.

В този контекст е препоръчително процедурите за координация с **местното правоприлагане** във връзка с центровете за приемане да се изпълняват на възможно най-ранен етап, особено с оглед на планираните или новоучредените центрове. Голямо внимание следва да се обърне и на сътрудничеството при оценката на външните заплахи спрямо центровете за приемане и обработка както на местно, така и на национално ниво. Препоръчително е да се даде приоритет на изпълнението на договореностите, за да получават съответните **национални органи по сигурността** непрекъснато актуализирана информация относно новопристигналите кандидати за международна закрила, с цел да се осигури способността на тези органи да анализират състава на въпросните пристигнали кандидати и да извършат проверка на лицата, представляващи интерес.

- **Гражданското общество, другите органи и доброволците**

Препоръчително е органите по приемане да планират съвместна среща с най-релевантните организации на гражданското общество (ОГО) на възможно най-ранен етап в ситуация на голям приток. Препоръчва се първата среща да се проведе на високо ниво във всички организации и дневният ред да бъде съсредоточен върху определянето на областите, в които хуманитарните организации могат да допринесат най-ефективно, както и върху установяването на цялостна рамка за по-нататъшно сътрудничество.

Всяка дейност, предоставяна от хуманитарните организации по отношение на кандидатите за международна закрила, следва да бъде координирана възможно най-тесно. Проблемите с оглед на тяхната роля и функции следва да бъдат установявани възможно най-рано и да бъдат решавани посредством предварително договорени средства за координация (редовни срещи и пр.). Препоръчително е да се обърне специално внимание на наблюдението на хуманитарните работници, осъществяващи контакт с деца и други лица в уязвимо положение.

Препоръчва се достъпът на доброволците до кандидатите за международна закрила в центровете за приемане и обработване активно да се ръководи и регулира от органите по приемане, оперативните партньори и/или организациите на гражданското общество, с фокус върху допълняемостта и избягването на дублиране. Това е особено важно с оглед на достъпа им до децата и останалите уязвими групи.

Регулирането на достъпа на доброволците може да бъде постигнато или чрез органите по приемане, или чрез структурирано сътрудничество с хуманитарните организации. Управлението чрез структурирано сътрудничество с отговорните хуманитарни организации се препоръчва, ако е възможно в национален контекст, за предпочитане чрез споразумение, при което доброволците се обръщат към такива организации. Обучението и инструктирането за ролите може в такова споразумение да се осигурява от хуманитарните организации.

Ако органът по приемане пряко се ползва от доброволците, препоръчително е на специално определен персонал да се даде отговорността за осигуряването на кодекс на поведение, обучение и разяснение на ролите, координиране на помощта на доброволците и управление на достъпа им до кандидатите за международна закрила в процес на приемане.

Препоръчва се централното ниво активно да проследява обучението и използването на доброволци, както и дали са предоставени ясни насоки за това на местно ниво.

4. Етап на преглед и коригиране

• Решаващите и миграционните органи

Планът във връзка с непредвидени ситуации следва да включва всички звена от процеса на предоставяне на убежище и да преодолява пречките между органите. Препоръчително е в този етап да има преглед както с органите по предоставяне на убежище, така и с тези по приемане. Целта му е да изясни кои мерки са работели в достатъчна степен и кои следва да бъдат коригирани, за да е налице готовност за нова извънредна ситуация.

В ситуация на понижаване на капацитета на приемане се запазва ясна връзката между процеса на вземане на решения и капацитета на приемане. Може да бъдат договорени споразумения за улесняване на затварянето на центровете за приемане. Решаващите органи могат да дават приоритет на случаите по обекти, за да създадат изходящ поток, и центровете могат да бъдат затворени в кратки срокове. Целта е да се избегне излишно преместване на хора в рамките на приемната мрежа.

В контекста на промяната на капацитета след периоди на голям приток следва да се разгледа използването на съществуващия капацитет от друга държава от ЕС+, която все още има нужда от допълнителен капацитет за приемане, вместо да се затваря центърът за приемане като единствена възможна опция. Може да се създаде споделен капацитет в различните държави от ЕС+, за да се позволи на националните органи да обсъдят възможно презгранично настаняване.

Добра практика

Държава от ЕС+ използва център за приемане в съседна страна за настаняване на кандидатите по време на процедурата за предоставяне на убежище, като запазва пълната отговорност за тази процедура и за финансиране на настаняването за този период.

- **Оперативните партньори по приемането**

В етапа на преглед и коригиране органите по приемане следва да поемат инициативата да направят оценка на координационните усилия със съответните външни субекти, да определят аспектите за подобрене и да сътрудничат в разработването на мерки за коригиране на слабостите. Подобна съвместна оценка може да бъде извършена двустранно или колективно от всички ключови правителствени субекти. Изводите от тези оценки биха могли да дадат основата за по-нататъшен преглед на планове във връзка с непредвидени ситуации в засегнатите органи.

В същия смисъл като субекти на национално ниво, всички субекти, участващи поне в някаква степен в отговора на ситуацията на голям приток, следва да бъдат включени в обучение за изведените поуки, имащо за цел да събере данни за положителните аспекти, свързани с прилагането на плана във връзка с непредвидени ситуации, както и за онези аспекти, които се нуждаят от укрепване при бъдещото планиране във връзка с непредвидени ситуации.

Добра практика

Използването на софтуер за проучване значително може да намали разходите, свързани с получаването на обратна връзка от отделните субекти и заинтересовани страни. Подобна система на проучване може също така значително да намали времето за обработване, съставяне и представяне на резултатите от проучването. На следваща стъпка същият софтуер за проучване може да бъде използван за получаването на обратна връзка по предложените мерки, разработени за коригиране на слабостите и пропуските.

Впоследствие следва да бъдат извършени преглед и коригиране на плана във връзка с непредвидени ситуации в консултации с всички тези засегнати субекти, като те следва да бъдат надлежно уведомени за това какво ще се очаква от тях в бъдещи ситуации, при които въпросният план трябва да бъде задействан.

- **Гражданското общество, другите органи и доброволците**

След овладяването на ситуация на голям приток органите по приемане следва да направят оценка на усилията на доброволците. Оценката следва да установи слабостите при използването на доброволци и уместните мерки да се гарантира, че те могат да допринасят по подходящ начин в бъдещи ситуации, както и да коригира в съответствие с това плана във връзка с непредвидени ситуации. Органите по приемане могат също така да обмислят използването на проучвания, за да получат обратна връзка пряко от доброволците, или получаването на такава връзка от тях посредством релевантните хуманитарни организации, с които те са били свързани.

Н. Управление на бюджета и финансови ресурси

1. Въведение

Всички органи по приемане на държавите от ЕС+ работят с бюджет, изготвен въз основа на прогнози за идния период. Степента на точност на прогнозата за приходящия и изходящия поток, запълването при приемане и изискваното запълване определя степента на точност на необходимия бюджет.

Все пак при планирането във връзка с непредвидени ситуации органите по приемане се подготвят за ситуации, които обикновено не са били прогнозирани. В случай че тази ситуация окаже въздействие върху цялата система на приемане или върху по-голямата част от бюджетния период, прогнозираният бюджет най-вероятно не съответства на финансовите нужди за организиране на необходимия капацитет на приемане.

Бюджетът, или по-скоро липсата му, може да бъде огромна пречка за органите по приемане в изпълнението на план във връзка с непредвидени ситуации. Субектите както на частните, така и на публичните пазари, няма да предлагат стоките или услугите си, ако плащането не може да бъде гарантирано в разумни срокове.

Съществуват различни мерки, които могат да бъдат предприети, за да се позволи отстраняването на потенциалните пречки преди настъпването на непредвидената ситуация.

2. Етап на подготовка и разработване

- **Бюджетиране по сценарии**

Повечето публични органи или частни дружества намират бюджетирането за огромно предизвикателство дори и при стабилни условия. При **променливи условия**, когато прогнозата се променя всяка седмица, разработването на надежден бюджет за по-дълъг период в бъдеще (напр. за следващата данъчна година) е много трудно. Тези променливи условия се отнасят за органите по приемане предвид затруднението да се предскаже бъдещ приток. Задълбоченото наблюдение и анализ на релевантните данни за притока може да увеличи надеждността на предсказването и бюджетното прогнозиране, но то никога не може да достигне 100 % сигурност.

Една опция за справяне с несигурността е да се прави бюджетиране въз основа на **сценария с най-лошия случай**. Това означава, че се взема предвид определен **праг на възможна грешка**, за да се покрият разходите за неочаквано събитие. От друга страна, бюджетирането въз основа на **сценария с най-добрия случай** крие по-големи рискове.

В крайна сметка въпросът е да се осигури **адекватно обезпечаване за неочаквани събития**. Точно както частните лица се застраховат в ежедневния си живот срещу рисковете от неочаквани събития, органът по приемане може да се обезпечи срещу риска от голям приток. Основният въпрос е каква сума този орган е готов да плати, за да осигури защитата си от риска от голям приток. Това до голяма степен зависи от вероятността от въпросния риск, която се различава широко в отделните държави. Зависи също така от желанието обхват, пълен или частичен, който органът иска да постигне, което от своя страна в голяма степен зависи от наличния бюджет в съответната държава. Тъй като бюджетите не са неограничени, органът по приемане не следва да бъде свръхобезпечен, т. нар. прекомерна обезпеченост, като се има предвид принципът, че правителството следва да използва парите на данъкоплатците благоразумно.

Добра практика

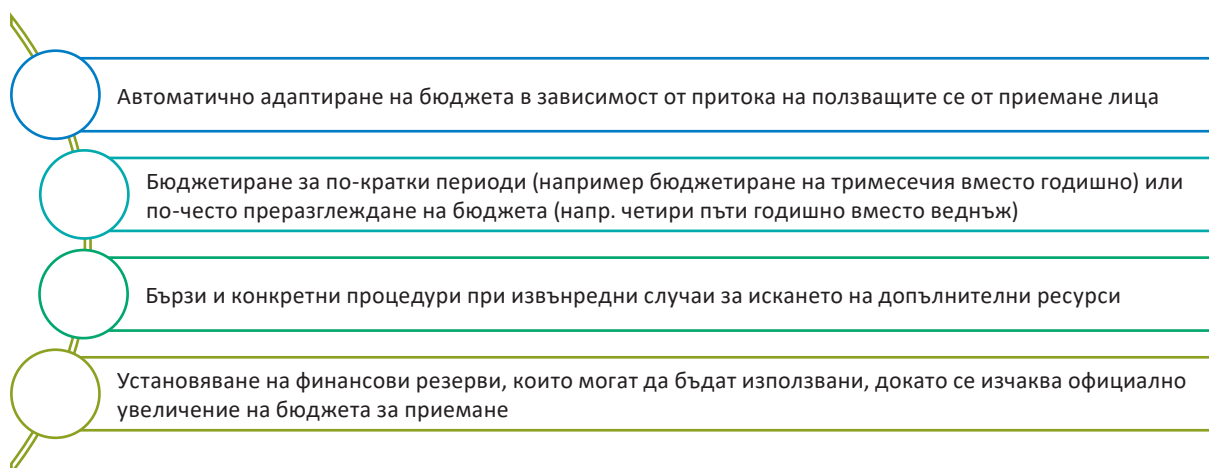
Поддържането на висок процент на запълване без установен механизъм за бързо увеличаване на цялостния капацитет е много рисковано.

Предвид това **допълнителните места, които не се използват, но бързо могат да бъдат задействани**, предлагат относително добро и ефикасно покритие срещу риска от висок приток от гледна точка на обезпечаването. (вж. глава II относно капацитета на настаняване). Разходите за тях са по-малко в сравнение с местата, оставащи действащи, но предлагат почти същите гаранции (при условие че са налице достатъчно гъвкави механизми бързо да се адаптира бюджетът, щом тези места се задействат и започнат да се използват).

Запазването на повече персонал или наличието на резерв за назначаване за справяне с конкретни случаи при внезапно увеличение на притока често е по-ефикасно от поддържането на капацитет на приемане, тъй като разходите за последния по принцип са по-големи от разходите за справяне с конкретни случаи (особено в етапа на отговор и провеждане). Допълнително предимство на този вид обезпечаване е, че въпросният капацитет на приемане може да бъде поддържан на по-стабилно ниво, така че да са възможни по-устойчиви инвестиции в инфраструктура (напр. работи по обновление за подобряване на качеството на сградата) и персонала (напр. обучение). Големите колебания в капацитета на приемане обаче водят до загубата на много от тези материални и нематериални активи.

• Предвиждане на бюджетна гъвкавост

Предвид затруднението да се прогнозира бюджетът в областта на приемането, следването на традиционната бюджетна процедура може да бъде дори непродуктивно. Затова е препоръчително да се предвидят механизми за достатъчна гъвкавост, за да се позволи адаптирането на бюджета към новите обстоятелства. Такива механизми могат да бъдат:



Риск от липсата на подобни механизми за гъвкавост представлява неспособността на органите по приемане да договорят правни задължения с партньорите, предоставящи центрове за приемане или организиращи приемането. Освен ако този партньор не може предварително да осигури финансиране на свой собствен риск или въз основа на поемане на ангажимент, в това може да се изгуби ценно време.

• Подготовка на ефикасни стратегии

В етапа на подготовка и разработване органите по приемане следва да отразят стратегиите за спестяване на средства в етапа на отговор и провеждане. От гледна точка на готовността е по-добре да се коригира размерът на центровете за приемане, отколкото да се изгражда нов или премахва такъв, тъй като разходите в този случай са по-големи.

Законът за търсенето и предлагането се прилага и по отношение на приемането. Ако търсенето е много по-голямо от предлагането, цените ще се повишат бързо и/или ще се увеличат сроковете за доставка. През периода на висок приток в ЕС през 2015 г. отделните държави от ЕС+ бяха изправени пред голям недостиг на фургони, легла, матраци и пр. Поради това цените и сроковете за доставка се увеличиха.

Възможна стратегия е да се получат стратегически наличности от необходимите продукти. Разбира се, разходите за управление на инвентара (наличности, сигурност, контрол и пр.) следва да бъдат претеглени спрямо възможните ползи.

Друга ефикасна стратегия е да се търсят компенсаторни ефекти чрез споделянето на наличностите с други публични или частни субекти, нуждаещи се от същите активи (напр. споделянето на наличностите от съществени доставки, като легла и одеяла, с хуманитарни организации, оказващи помощ в извънредни ситуации).

- **Картографиране на наличните европейски или национални фондове за извънредни случаи**

Може да е от полза предварително да се проучат и изброят различните фондове на национално и европейско ниво, оказващи финансово подпомагане в извънредни случаи, и да се подготвят процедурите за получаване на това финансово подпомагане, за да се спести време в етапа на отговор и провеждане.

Най-важните европейски инструменти за финансиране и подкрепа в тази област са:

- Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ на ЕС (ФУМИ)
- Фонд „Вътрешна сигурност“ — инструмент за границите и визите (ФВС — граници и визи)
- Инструментът за спешна подкрепа
- Механизмът за гражданска защита на ЕС

Повече информация може да бъде намерена на адрес https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en.

3. Етап на отговор и провеждане

Прогнозирането на бюджета за приемане е трудно и при нормални условия, но става още по-сложно по време на голям приток. Затова може да е от полза да се увеличи честотата на бюджетното прогнозиране.

Следва да бъде въведен **ефективен механизъм за мониторинг**, за да се проследяват разходите и финансовите нужди в реално време и да се измерва отражението върху бюджета на прилагането на плана във връзка с непредвидени ситуации.

Тези финансови анализи може да се използват за мотивирането и обосноваването на исканията за допълнителен бюджет за органите по приемане и използването на механизмите на бюджетната гъвкавост, съществуващи в съответната държава от ЕС+.

Извънредните разходи за приемане може да имат значителен ефект върху националния бюджет и да окажат въздействие върху изпълнението от държавите от ЕС+ на изискванията на **Европейския пакт за стабилност и растеж** (ПСР). Целта на ПСР е да предотвратява и коригира прекомерния бюджетен дефицит или прекомерната тежест на публичния дълг. По време на неотдавнашния период на голям приток Европейската комисия (ЕК) се задължи да предостави подходящата свобода, допускана от Пакта, за справяне с „необичайните събития извън контрола на държавите от ЕС+“ с огромно въздействие върху техните публични финанси. По-конкретно, държавите от ЕС+ могат да подават **конкретна заявка до Комисията**, за да вземе предвид изключителните допълнителни ресурси, отпуснати за подпомагане на кандидатите.

Бързината е ключова в етапа на отговор и провеждане. Поръчките трябва да се извършват много по-бързо от обикновеното, за да се получат необходимите доставки своевременно. При тези обстоятелства е най-вероятно да възникнат грешки и пропуски в процедурата. Поради причини, свързани с финансовия контрол и одит, от много голямо значение е да се **следи за процедурни и финансови нередности** при обществените поръчки за услуги и доставки (вж. също раздел 3 относно възлагането на обществени поръчки) и да се предвиди време след кризата, за да се отстранят тези административни пропуски.

4. Етап на преглед и коригиране

Този етап следва да се използва за **оценяването** и понякога за **адаптирането** на бюджетното прогнозиране, на съществуващите механизми за гъвкавост и за вземането на решения за нов баланс в политиката на обезпечаване.

Той следва да се използва и за **уреждането на процедурните и финансовите нередности**, които са били проследени в етапа на изпълнение и не са могли да бъдат незабавно отстранени.

Препоръчително е бюджетът за приемане да се обвърже с пресметнато време за обработване на молбите за предоставяне на убежище, както и с профилите и нуждите на ползващите се от приемане лица.

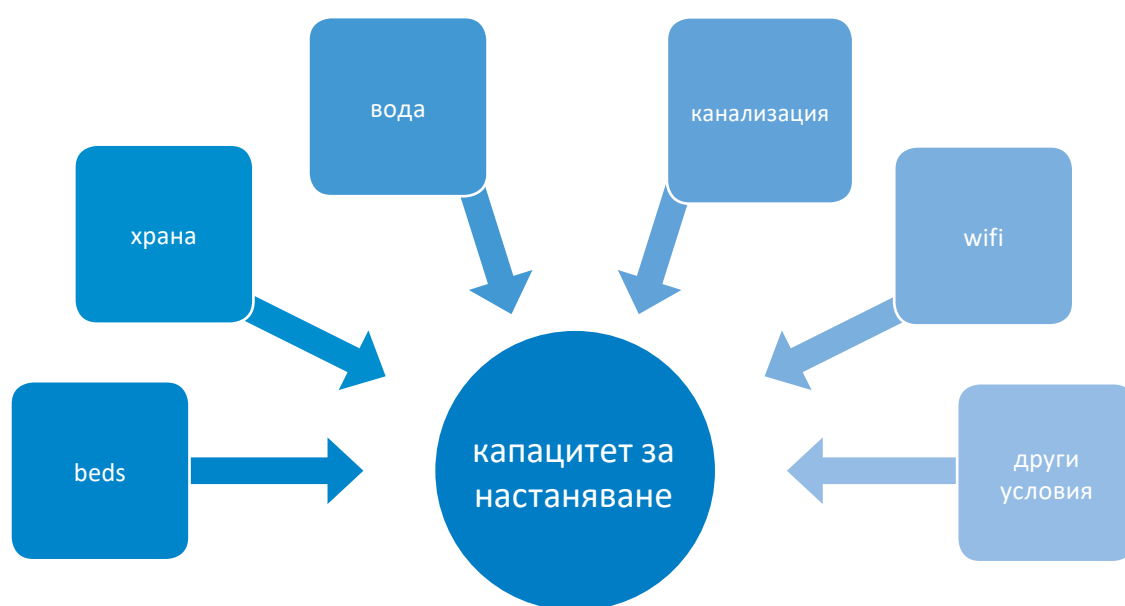
I. Капацитет на настаняване

1. Въведение

Настаняването на кандидатите е едно от най-големите предизвикателства при планирането във връзка с непредвидени ситуации. В случай на внезапна допълнителна нужда от капацитет е трудно и обикновено по-скъпо да се намерят достатъчно места за настаняване с приемливо качество. Затова е важно да има подготовка.

Определения:

В тази част думата капацитет на настаняване означава повече от самия недвижим имот, както е показано на фигурата по-долу (за включената логистика вж. глава Й относно управлението на ресурси).



Допълнителен капацитет се отнася до свободния капацитет, бил той собствен или чрез задействането на външен доставчик на услуги, който органите по приемане със сигурност имат на разположение в краткосрочен план..

2. Етап на подготовка и разработване

По време на този етап органът по приемане може да се подготви за необходимите действия за бързо **увеличаване** на капацитета посредством изчерпателно **регистриране** на целия наличен капацитет, както и ясно **определяне** на способността за реагиране на системата за приемане.



- **Осигуряване на актуално регистриране на наличния капацитет**

Регистрирането на наличния капацитет и запълването е от съществено значение за ефикасното използване на съществуващия капацитет, за планирането на допълнителен капацитет и за справяне с нуждите на лицата със специални потребности при настаняване. По време на голям приток е важно всяко лице в системата за приемане да бъде регистрирано, за предпочитане в достъпна централизирана и/или децентрализирана система. Това е от полза и за улесняване на интервютата за предоставяне на убежище (вж. глава Ж.2 относно координацията с решаващия орган). Може да са необходими допълнителни човешки ресурси, за да се поддържа регистрирането при голям приток (вж. също глава К относно човешките ресурси). Допълнителното внимание към процеса на идентифициране и регистриране в началото на притока се отплаща на по-късен етап.

- **Определяне на нуждите от допълнителен капацитет и изискванията за него**

Определянето на нуждите от допълнителен капацитет на настаняване е резултат от оценка на динамиката между приходящия и изходящия поток:

- Когато приходящият поток се повиши, а изходящият е стабилен, е необходим повече капацитет, и обратно.
- Когато е необходимо повече време за вземане на решение по процедура за предоставяне на убежище, престоят на кандидата в центъра за приемане ще бъде по-дълъг и ще има по-голяма нужда от капацитет (вж. глава Ж.2 относно външната координация/решаващите и миграционните органи)
- Времето, необходимо за намиране на други решения за увеличаване на капацитета

Въз основа на наличния капацитет и определената способност за реагиране целта в този етап е да се разработят различни **възможности** за увеличаване на капацитета на настаняване.



Броят на допълнителния капацитет, който може да бъде създаден, зависи от:

- размера на наличния бюджет
- разходите за допълнителен капацитет

✓ Помислете относно непосредствения и неминуем характер на допълнителния капацитет и съставете портфолио на тази основа.

Някои мерки позволяват увеличаване на капацитета на настаняване по **сигурен** и **непосредствен** начин, например увеличаване на капацитета в рамките на съществуващия център за приемане, докато други е възможно да бъдат приложени в по-дългосрочен план или може да са по-малко сигурни. Препоръчително е съчетание от сигурни и по-малко сигурни, както и незабавни и по-малко незабавни налични мерки.

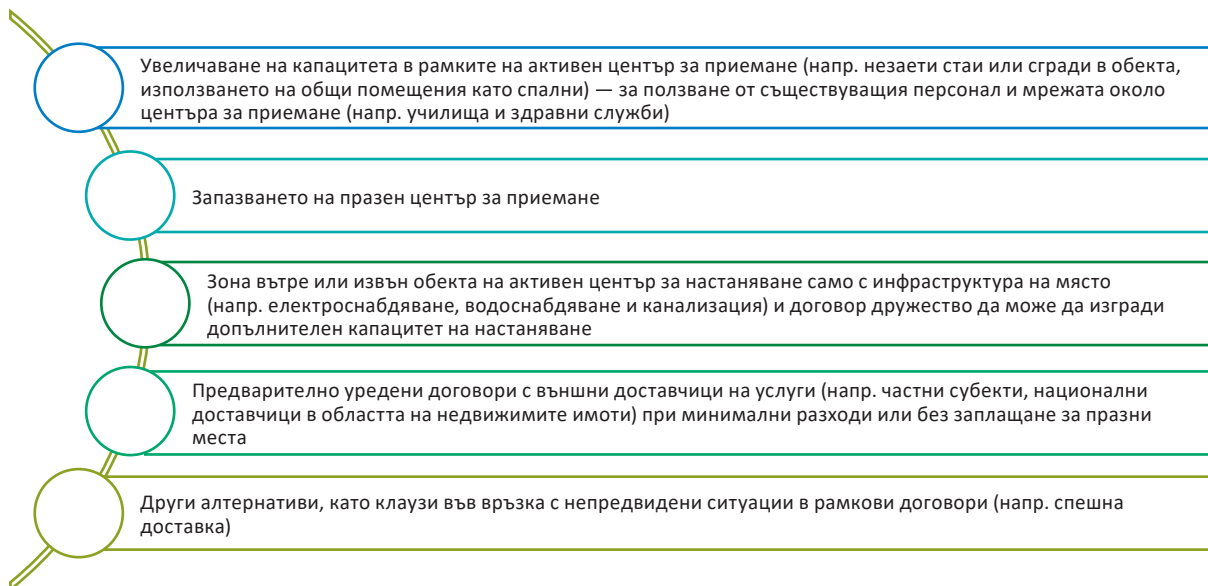
В рамките на допълнителния капацитет е необходимо да се обърне внимание на нуждата от допълнителен или специален капацитет за кандидатите със **специални потребности**. Вероятно е, когато например притокът като цяло се увеличава, този на лицата със специални потребности също да нарасне.

Географското разпределение на допълнителния капацитет следва да се вземе предвид, в зависимост от ситуацията в държавите от ЕС+. За някои държави от ЕС+ може да е целесъобразно да организират допълнителен капацитет в близост до границите, докато за други — да организират такъв в районите до

местата, където се провежда процедурата за предоставяне на убежище, а за трети да е важно балансираното географско разпределение. Както е посочено по-горе, възможността за обмен на капацитет на настаняване между държавите от ЕС+ е предложение, заслужаващо разглеждане.

- **Създаване на допълнителен капацитет**

Допълнителният капацитет, както е определен във въведението, може да има различни **форми**:



Добра практика

Снабдете се с нужните разрешения за откриване на нов капацитет на настаняване, за да спестите време, или уговорете общо изключение в случай на ситуация на голям приток, за основаване на центрове за приемане

Уверете се, че (публичните и частните) доставчици на услуги (напр. училища, доставка на храна, здравни услуги, полиция и пр.) в района са уведомени и подготвени за възможността за допълнителен капацитет

- **Управление и планиране на допълнителния капацитет**

Препоръчително е да се установи динамична **система за управление и наблюдение** на наличния допълнителен капацитет (напр. регистриране на всички обекти, съгласно някои елементи: цена на достъпност, капацитет, качество, уместност за специални потребности при приемане).

Следва да бъде разгледано **поддръждането по приоритети** на възможността за увеличаване или намаляване. Това е част от плана във връзка с непредвидени ситуации, по която субектите предварително знаят какво и кога да правят. В зависимост от необходимостта от броя места и бързината, с която те са нужни, мерките може да бъдат разгърнати последователно или едновременно.

✓ **Вземете предвид вече потенциалното увеличаване или намаляване на началния етап.**

- **Подготовка за придобиването на нов капацитет**

Процедура**Инструменти, които да бъдат подготвени за най-бързо придобиване на нов капацитет на настаняване**

- ☐ Контролни списъци за придобиване на нови центрове (стандарти за Качество, уместни критерии за безопасност, инфраструктура и достъпност на услугите)
- ☐ Ясна процедура за утвърждаване на новите обекти
- ☐ Стандартизирани договори

В случай на недостиг на подготвения капацитет може да се наложи капацитетът на настаняване да бъде разширен посредством придобиването на нови обекти. За да се **действа бързо** при нужда, целесъобразна е предварителната подготовка: контролни списъци за придобиването на нови центрове (напр. стандарти за качество, критерии за безопасност, инфраструктура, достъпност на услугите и пр.) и налични стандартизирани договори, както и наличието на ясна процедура за утвърждаване на новия обект.

Въвеждане на мрежа от доставчици и други субекти

Наличието на добра мрежа от доставчици на капацитет на настаняване може да спомогне за ускоряване на придобиването на нов капацитет. Това означава, че дори и по време на относително спокойни колебания в запълването участниците в тази мрежа трябва да бъдат информирани за ситуацията и очакванията, за да може при необходимост да действат бързо. Тези очаквания може да бъдат вече организирани в договори за възлагане на обществени поръчки (търгове). (вж. глава 3-2.1.)

3. Етап на отговор и провеждане

В този етап има внезапна нужда от допълнителен капацитет. В тази част ще бъдат разгледани **възможностите за увеличаване** на капацитета и възможността за **намаляване на нуждата от капацитет**. По-долу са изложени някои от възможните мерки.

Повишаване на процента на запълване в системата на приемане

- Информирайте операторите за ситуацията на голям приток и спешната нужда от капацитет
- Направете необходимата организация с операторите, за да стане възможно увеличението на процента на запълване (напр. преустановяване на работите по обновление, намаляване на „загубените легла“ поради несъгласуваност)

Разгръщане на подготвения допълнителен капацитет

- Подготвеният допълнителен капацитет може да бъде разгрънат. В зависимост от формата на допълнителния капацитет са налице всякакви видове действия, нужни на заинтересованите страни в района на допълнителния капацитет.

Разширяване на капацитета в обектите, които вече се използват

- Ползата от разширяването на капацитета в обектите, които вече се използват, е че мрежата от заинтересовани страни и нужни партньори вече е активна и „само“ се нуждае от разрастване. Това може да се направи посредством договорите, подготвени в етапа на готовност, а възлагането на обществени поръчки може да бъде част от подготовката. Може да се обмислят възможности за използването на мобилни структури.

Разширяване на капацитета чрез придобиване на нови обекти

- В национален контекст на държавите от ЕС+ придобиването на нови обекти ще се извършва различно, в зависимост и от отговорностите на органа по приемане. Новите обекти може да са сгради, използвани преди това от (други) министерства, например военни казарми, бивши болници, офис сгради и пр. Още една възможност е капацитетът да се организира от други (публични) субекти, като НПО или общините или чрез възлагането на обществени поръчки на частния пазар.

Улесняване на мерките кандидатите да останат извън центровете за приемане

- Директивата относно условията за приемане дава възможност на държавите от ЕС+ да осигурят на кандидатите материалните условия за приемане, в това число настаняването, посредством финансова помощ вместо в натура (и в съответствие с възможността за намиране на подходящо настаняване). По този начин кандидатите за международна закрила остават в системата на приемане, но не се нуждаят от капацитет на приемане, като продължават да имат същите права като упоменатите в ДУП.

Популяризиране на мерките за изходящ поток

- Популяризирайте мерките за изходящ поток, за да предотвратите претоварването на системата на приемане. Състоянието на запълването се изразява в резултата от приходящия минус изходящия поток. Възможни мерки по отношение на изходящия поток са:
 1. Ускоряване на изходящия поток от титуляри на разрешение към общините
 2. Ускоряване на изходящия поток от кандидати с молба по „Дъблин“
 3. Ускоряване на изходящия поток от лица, които нямат право на приемане

Добра практика

По време на внезапно увеличение на капацитета на запълване и настаняване има допълнителна нужда от координация. Координация за това кой център за приемане да отвори и към кой да бъдат насочени лицата (напр. със специални потребности при приемане). Тази координация (на правомощията, йерархията, комуникационните връзки, финансовите правомощия, срещите и пр.) следва да бъде предварително договорена и лицата и функциите — предварително определени, както и това как ще бъдат извършвани ежедневните им задачи.

4. Етап на преглед и коригиране

В етапа на преглед и коригиране работата се коригира спрямо новата ситуация. Това може да доведе до два сценария:

- i. Организацията се е **адаптирала към новата ситуация** и новите реалности. При този сценарий е възможно да се отдели време и да се надгради отново допълнителния капацитет и фокусът да бъде насочен към качеството на капацитета и разходите за него.
- ii. Внезапната допълнителна нужда от капацитет вече не е налице. При този сценарий е време да се подберат обектите или центровете, които са от значение за оперативното управление с оглед на финансите, географските аспекти, стойността за верижния процес, местната и политическата основа, качеството и пр. Това познание спомага за **понижаване на капацитета** и за яснотата кои места организациите по приемане искат да запазят и кои могат да бъдат затворени. Понижаването е идеалният момент да се създаде някакъв вид допълнителен капацитет и да се подберат центровете с по-добро качество, за да е налице по-добра готовност за следващата ситуация на голям приток.

Необходимо е да се направи преглед на етапа на висок приток, така че да могат да се приложат изведените поуки в организацията с цел по-добрата готовност за възможен нов голям приток.

Въпроси/теми, които да бъдат обхванати по време на етапа на преглед и коригиране

- | |
|--|
| <input type="checkbox"/> Капацитет и синхронизиране: съвпаднало ли е портфолиото с изисквания капацитет и проработила ли е синхронизацията? |
| <input type="checkbox"/> Партньори: Кои са били най-ефективните партньори (с оглед на качеството, ефективност на разходите, гъвкавост)? |
| <input type="checkbox"/> Кои договори не са били спазени и каква е причината за това? Възможност за предприемане на правни мерки? |
| <input type="checkbox"/> Спазени ли са договорните задължения? |
| <input type="checkbox"/> Процес: кой (коя част от) процес за увеличаване на капацитета се нуждае от коригиране? |
| <input type="checkbox"/> Оценка на портфолиото на обектите за приемане (въз основа на качеството, ефективност на разходите и пр.): кой капацитет може да бъде запазен като (бъдещ) допълнителен капацитет? |

J. Управление на ресурсите

1. Въведение

Придобиването на нови ресурси, управлението на широк набор от такива и намирането на алтернативи на ресурсите биха могли да се окажат предизвикателства по време на голям приток. Различните видове ресурси трябва да станат достъпни в правилното време и на правилното място. В тази част фокусът е върху (1) възлагането на обществени поръчки, (2) логистиката и транспорта и (3) управлението на наличностите и доставките (в това число ИТ инструментите).



2. Етап на подготовка и разработване

Целта е да **се подготвят всички процеси**, за да се гарантира, че всичко действа ефективно, когато се изисква по-бърза реакция в ситуация на голям приток. За всяка подчаст се уверете, че са предоставени **контролни списъци**, така че органите по приемане да могат да са по-добре подготвени в случай на ситуация на голям приток.

- Възлагане на обществени поръчки**

Предизвикателството е да се намерят начини за придобиване на необходимите ресурси посредством процедури, които са както разходно и времево ефективни, така и законосъобразни. При съставянето на спецификациите за договора органът по приемане следва да отчете, че приходящият и изходящият поток от кандидати не е постоянно число и е много трудно да се прогнозира. В този контекст нуждата от някои доставки, продукти или услуги съответно ще се променя. Може да е уместно да се направи справка със съобщението на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета (2015/454) относно „*правилата за обществените поръчки във връзка с настоящата криза в областта на убежището*“, в което са дадени по-точни и полезни насоки за подготовка на договорите (рамкови споразумения, процедури при извънредни случаи и пр.), които са в съответствие със законодателството. Сътрудничеството между държавите — членки на ЕС, относно съвместните обществени поръчки следва да бъде насърчавано, тъй като всички те са изправени пред едни и същи нужди.

Добра практика

Подходящ начин за поддържането на добра мрежа от доставчици на капацитет на настаняване е посредством обществени поръчки. Това не е лесно приложима процедура, когато големият приток е факт. Тя трябва да бъде извършена предварително.

Подготвителни стъпки от гледна точка на обществените поръчки

- ☐ Направете оценка на нуждите от провеждане на обществена поръчка и търг за услугите и доставките в случай на голям приток
- ☐ Създайте карта на възможните доставчици на ключовите ресурси и ги подредете по приоритет
- ☐ Съставете спецификации и договорни образци за провеждане на търг за необходимите услуги и доставки
- ☐ Установете ясни процедури и механизми за задействане, които могат да бъдат въведени в ситуация на голям приток
- ☐ Проведете обществената поръчка предварително, например посредством рамкови споразумения

Терминът **доставка** може да се различава в нормална ситуация и в ситуация на голям приток. Европейските правила за провеждането на търгове дават възможност *задинамична тържна процедура*, обикновено използвана при вече достъпни продукти, работи или услуги, които по принцип са налични на пазара. Това следва да се подготви, за да се постигне облекчение в етапа на голям приток.

Наличието на договор с различни доставчици за даден продукт прави държавите от ЕС+ по-гъвкави и по-малко зависими от доставчика.

По принцип, ако необходимото **време** за доставка е кратко, може да се наложи партньорът по договора да съхранява доставките на склад, което да увеличи цената на продукта.

Органът по приемане може да обмисли договори за навременна доставка, като продуктите пристигат точно на момента, в който има нужда от тях, поради което на органа по приемане не се налага да ги съхранява на склад.

• Логистика и транспорт

Подготвителни стъпки от гледна точка на логистиката и транспорта

- ☐ Направете оценка на системата за логистика и транспорт, за да проверите дали ще са необходими допълнителни средства в ситуация на голям приток
- ☐ Съставете списък с договорите (вж. глава Д относно външната координация). Този списък следва да е актуален
- ☐ Планирайте логистиката и транспорта на стоките и лицата до новите и най-отдалечените обекти
- ☐ Подгответе организация за транспортиране на кандидатите със специални потребности (напр. таксите, линейки)
- ☐ Вземете предвид синхронизирането на логистиката и транспорта
- ☐ Сключете договори с транспортните дружества и/или други правителствени организации, участващи в транспорта и логистиката

- **Управление на наличностите и доставките**

Подготвителни стъпки от гледна точка на управлението на наличностите и доставките

- ☐ Направете оценка на вида и качеството на нужните доставки
- ☐ Подгответе мрежа от доставчици, винаги осигурявайте повече от един доставчик за всяка стока
- ☐ Направете оценка на опциите за складиране спрямо сключването на договори за навременна доставка на необходимите продукти, в зависимост от капацитета на дружествата за бърза доставка и във връзка с количествата на нужните допълнителни стоки. Количеството на складираните наличности зависи от времето, за което дружествата могат да ги доставят. Актуализирайте доставния инвентар, така че доставките да могат да се поръчват ефикасно (избягвайте презапасяване или недостатъчни запаси).

В зависимост от вида на допълнителния капацитет храната и приготвянето на **храната** трябва да бъдат обмислени. Налице са три опции:

- сключването на договор с дружество за доставка на храна, която я приготвя извън центъра за приемане;
- храната може да бъде приготвяна в рамките на помещенията (напр. във военни казарми);
- кандидатите сами могат да приготвят храната си.

ИКТ (комуникационни средства, ИТ оборудване и инструменти) също е от значение за персонала и кандидатите:

- За персонала: има два вида комуникации:
 - 1) В зависимост от размера на центъра за приемане може да е необходимо наличието на подходящи средства за комуникация в помещенията, напр. радиостанции, за безопасността на персонала и по свързани с ефикасността причини.
 - 2) Комуникацията с централния офис и отдела по планиране е от значение при управлението на потоците, затова персоналет има нужда от комуникационни средства. В зависимост от ситуацията в държавите от ЕС+ инструментите могат да бъдат компютри, лаптопи и пр. За откриването на нов център един брой от оборудването може да е достатъчен, но след това броят трябва да бъде увеличен до необходимия. Обучението на персонала следва да бъде проведено при използването на нови комуникационни инструменти.
- За кандидатите: На първо място, от значение е те да могат да комуникират с близките си, но ако останат в центъра за по-дълго време, важно е също така да могат да комуникират и с други лица, например адвокати и пр. Комуникацията с близките днес се осъществява чрез мобилни телефони, смартфони и по интернет. Смартфоните са компютрите на кандидатите, затова достъпът до интернет е препоръчителен.

ИТ инфраструктурата в съществуващите центрове следва да е в състояние да поеме внезапно нарастване на нуждите от нея и да бъде бързо инсталирана в новите центрове. Инструментът за управление и наблюдение на системата за приемане следва да разполага с възможността за надграждане и за достъпност от различни места, в съответствие с политиката относно защитата на данните.

Добра практика

Съвместното използване на наличностите и доставките може да е ефективно с оглед на разходите. Сътрудничеството с армията, НПО и пр. може да е от полза за закупуването, съхранението, транспортирането и монтирането на легла, палатки и пр. Опция е дори армията да отговаря за снабдяването с тези съвместни наличности и доставки.

3. Етап на отговор и провеждане

- **Възлагане на обществени поръчки**

Възлагането на обществени поръчки може вече да е било извършено преди внезапния приток. При все това нуждата от някои продукти, доставки или услуги в действителност може да бъде по-голяма от очакваното. В тази ситуация все още има няколко опции в рамките на **европейските тържни** правила. Има възможност за:

- Процедура при извънредни случаи: Тази процедура е като при обикновена публична тържна процедура, но времето за провеждане е много по-кратко.
- Ускорена процедура при извънредни случаи: Тази процедура дава възможност за започване на преговори по договор с доставчик незабавно. Това може да стане само в случай на бедствие, което не е можело да се предвиди. Строго погледнато, щом процедурата се използва, е трудно да се твърди за даден бъдещ голям приток като за „непредвиден“. Организацията е следвало да извлече поуки от опита си (в крайна сметка ситуациите на голям приток са част от приемането на кандидати за международна закрила) и е следвало да се подготви.

Добра практика

В някои моменти на ситуации на голям приток решенията трябва да се вземат по-бързо и вследствие на това правилата за публичните търгове невинаги се спазват строго. В този случай се уверете, че следите оценките си и решенията, стоящи в основата на избора на процедурата, за да може да обосновате този избор на по-късен етап пред одитната комисия.

- **Логистика и транспорт**

Незабавната логистика и транспортиране на стоките и лицата е ключов елемент в периодите на голям приток.

Когато е налице голям приток и хората трябва да бъдат преместени, например от точката на влизане до обекта, където могат да останат за известно време, следва да бъдат разгърнати **допълнителни средства** на логистиката и транспорта, за да може лицата и стоките да бъдат преместени. В случаи на голям приток лицата със **специални нужди при приемане** имат нужда от повече внимание, някои може да се налага да бъдат транспортирани в болница или в специални центрове (за приемане).

Добра практика

При транспортирането на лица, например от точката на влизане до мястото за преспиване, е препоръчително да се организира предаването на поименен списък с лицата от точката на заминаване до тази на пристигане. Така хората от крайната транспортна точка на приемане ще са наясно точно колко лица са в автобуса и кои са те. В някои случаи може да е препоръчително да има персонал и в превозното средство.

- **Управление на наличностите и доставките**

При откриването на нови центрове за приемане следва да се осигурят и разположат допълнителни легла и други доставки от наличностите. В момента на използване на доставките трябва да бъдат дадени нови заявки за **попълване на наличностите**, с цел готовност за нови притоци.

В периоди на голям приток **ИТ инструментите и устройствата** трябва да бъдат разположени бързо. За персонала комуникационните средства са важно условие за работата, управлението на потока и разполагането с известно ниво на организирана безопасност. За кандидатите, за да могат да имат контакт с близките, препоръчително е да разполагат с достъп до интернет и електричество. В новите центрове, към момента на откриване е важно да има средства за комуникация с външния свят (напр. за комуникация с близките или със службите за спешна помощ) в допълнение към мобилните устройства.

За предоставяне и продължаване на подкрепата следва да се обмисли наемането на допълнителни **помощни центрове** от външен консултант (вж. също глава И относно човешките ресурси).

Добра практика

За кратки периоди от време може да е препоръчително да се обмисли наемането на подизпълнител за ИТ услугите.

4. Етап на преглед и коригиране

- **Възлагане на обществени поръчки**

Органът по приемане следва да направи оценка на договорите, ефективността на доставчиците (способността за реагиране, качеството, ефикасността и пр.) и да провери дали договорите са били достатъчни за справянето със ситуацията на голям приток. Резултатът от тази оценка предоставя изходни данни за следващите договори.

- **Логистика и транспорт**

Допълнителните логистични и транспортни средства може да бъдат отменени и транспортирането да се върне към нормалните средства. В този етап е необходимо да се оценят процесите, наличността на транспортните средства и да се провери дали синхронизирането е сработило. Тази информация може да се използва за подобрения в следващия етап на подготовка и разработване.

- **Управление на наличностите и доставките**

При затварянето на центрове за приемане допълнителните доставки могат да бъдат изпратени в наличностите или върнати на собственика, ако са наети. В някои случаи наличностите се нуждаят от попълване. Следва да се извърши проверка на качеството, за да се гарантира, че органът по приемане съхранява най-ефикасните доставки. Препоръчително е да се види дали останалите обекти за приемане могат да бъдат обновени с върнатите наличности и доставки. Целесъобразно е да се оцени дали наличностите и договорите за навременна доставка са били достатъчни, или трябва да бъдат коригирани с цел готовност за нов голям приток.

К. Човешки ресурси

1. Въведение

Персоналът е не само най-цененият актив, нужен за управлението на увеличен приток. Той също така е най-труден за предварително планиране и набавяне. Планът във връзка с непредвидени ситуации следва да се фокусира не само върху персонала в приемните центрове, но и в спомагателните служби (напр. в централата).

2. Етап на подготовка и разработване

- **Ефективно управление на съществуващите човешки ресурси**

Тъй като наемането на нов персонал отнема време, най-сериозната тежест за човешките ресурси в случай на голям приток първоначално се поема от съществуващия персонал. Затова този персонал следва да бъде подготвен във възможно най-голяма степен за специфичната му роля в случай на голям приток. Препоръчително е систематично да се включват всички профили в рамките на текущия работен поток. **При внезапно увеличение на притока следва да се разгледа описание на неговите задачи и роли.** За да се популяризира мобилността на персонала, следва да се поддържа актуална карта на наличния персонал. Тази карта гарантира, че през цялото време се знае кой къде може да бъде разположен и какви задачи да изпълнява.

Подготвителни стъпки за управление на човешките ресурси	Членовете на персонала, поемащи нова роля в случай на внезапен приток, следва предварително да преминат обучение за тези роли (напр. заместник-директор, поемащ ролята на директор, служител по логистиката, който ще помага в отчетността и пр.). Това може да стане под формата на подвижни екипи за бързо реагиране, които са създадени в етапа на подготовка и разработване и могат лесно да бъдат разположени да задействат нов център в етапа на изпълнение. Останалият персонал ще трябва да си разпредели задачите по-ефикасно, за да запази и съществуващите центрове действащи. Това налага и предварително да се определи кои задачи могат да бъдат прекъснати или да се изпълняват в по-малка степен , за да се управлява центърът, докато се изчаква подкрепление.
<input type="checkbox"/> Включете за всички профили в текущия работен поток описание на задачите/ролите, което да се разгледа по време на внезапен голям приток	
<input type="checkbox"/> Осигурете баланс между стария/опитния и новия персонал	
<input type="checkbox"/> Обучете персонала, който ще трябва да поеме нови роли в ситуация на голям приток (установяване на „подвижни екипи“)	
<input type="checkbox"/> Установете предварително приоритетите на задачите за персонала	
<input type="checkbox"/> Популяризирайте действията за мобилност на персонала	

В най-добрия случай винаги следва да има баланс между новия и опитния персонал, за да се избегне това помощните служби или центрове да следва да функционират само с нов персонал.

Добра практика

Опитният персонал може да управлява откриването на новите центрове и да направлява новия персонал; членовете му често са наричани мениджъри по откриване. Освен това тези мениджъри по откриване са подходящи да осигурят комуникацията с помощните служби на централата. Система за наставления, в която съществуващите центрове насочват и оказват подкрепа на новите, се е доказала като много ефективна, при условие че на директора на новия център са дадени ясни правомощия от директора на съществуващия център да използва неговия персонал, материали и пр. Препоръчително е да се обучи персоналът, който ще има ролята на наставници и ще обучава новите колеги.

- **Наемане на допълнителни човешки ресурси**

За да се намали времето за набиране на нов персонал, следва по всяко време да се има и да се актуализират стандартизирани **длъжностни характеристики**, с подробно описание на изискваните умения и задачи.

Следва да бъде анализирана **административната тежест** по време на спешно наемане. Всяка стъпка следва да се проверява за нуждата и възможностите да се съкрати процесът. Спешните процедури могат да бъдат договаряни с лица или организации, които трябва да дадат официално одобрение (напр. директори, финансови инспектори и пр.).

Подготвителни стъпки за наемане
<input type="checkbox"/> Подгответе стандартизирани длъжностни характеристики за всички профили
<input type="checkbox"/> Подгответе стандартизирани организационни схеми за всички центрове за приемане
<input type="checkbox"/> Сведете до минимум административните процедури за наемане
<input type="checkbox"/> Установете сътрудничество с националните/местните органи по заетостта
<input type="checkbox"/> Обмислете отдаването на дейността по наемане на временни служби
<input type="checkbox"/> Въведете и поддържайте резерви за наемане
<input type="checkbox"/> Разработете стратегия за ЧР относно начините на назначаване на допълнителен персонал
<input type="checkbox"/> Подгответе аудио/визуални материали за популяризиране/повишаване на информираността, за да предоставите сведения за работата на агенцията по приемане

Следва предварително да бъдат разработени **стандартизирани длъжностни характеристики**, незаетите места, изпитите за подбор и пр. Следва да бъдат определени изискваните основни умения на новия персонал и членовете на комисията за процедурата за подбор биха могли да бъдат предварително определени. Може да бъде предварително разработена и съгласувана със съответните служби **организационна схема** за център със стандартна големина, описваща различните профили на персонала, изисквани по видове население (напр. непридружени непълнолетни лица, медицински профили и пр.). Препоръчително е тази рамка да се спазва във възможно най-голяма степен.

Биха могли да се установят методи и процедури за назначаване, както и протоколи за сътрудничество. Най-явната мярка по отношение на назначаването в етапа на подготовка и разработване е **въвеждането и под-**

държането на резерви за назначаване. Те са от изключително значение за жизнените функции при откриването на нови центрове. Освен това може **националните или местните органи по заетостта** да бъдат потърсени предварително за съгласуване на **протоколи за сътрудничество**, в които се описва как могат бързо да помогнат за наемане на персонал. Може също така да се обмисли отдаването на дейността по набиране или на част от нея (напр. предварителния подбор) на **временни служби** или други агенции за работа. Могат да бъдат изготвени **споразумения за командироване** с правителствените органи, НПО и пр. с подобни дейности (центрове за задържане, приюти за бездомни, местни инициативи за приютяване и пр.) за справянето с временния недостиг на персонал. В най-добрия случай тези лица следва предварително да получат и обучение.

Предварително следва да бъде анализирана и подготвена ефикасна **стратегия за ЧР относно начините на назначаване на допълнителен персонал**. Може да се направи филм, за да се покажат различните роли в центровете и в помощните служби на НО. След това той може да се използва по време на **груповите сесии** в общините, където ще се откриват нови центрове, в университетите в края на академичната година и пр. Тези групови сесии ще дадат на заинтересованите лица по-добра картина на съдържанието на работата и служи като форма на автоматичен предварителен подбор (вж. [глава Д \(7\) сътрудничество с доброволци](#)).

Добра практика

Органите по приемане следва да помислят за вида на договорите, предлагани на новоназначения персонал, като имат предвид променливия контекст и несигурността при продължителността на ситуацията на голям приток. Предлагането на безсрочни трудови договори, съдържащи клауза, предвиждаща, че срокът на договора ще изтече, когато центърът затвори, вместо на срочен договор, може да е добър компромис между гъвкавостта и предоставянето на по-дългосрочна перспектива за новия персонал.

- **Обучение и подготовка на нови човешки ресурси**

По време на голям приток съществува риск фокусът да бъде насочен повече върху наемането, отколкото върху обучението. За да се гарантира качеството на приемането и да се поддържа персоналот мотивиран, на обучението следва да се придаде съществено количество време. Следва да бъдат предварително подготвени и актуализирани **обучителни пакети** (кодекс на поведение, базово професионално поведение, първа помощ, превенция на пожари, решаване на конфликти, законодателство в областта на убежището, вътрешни процедури и пр.). Също така е от значение да се направи ясно разграничение между „нуждата от провеждане“ на обучения и „добре е да се проведат“ такива.

Подготвителни стъпки за обучението на персонала

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> Подгответе основни и задължителни обучителни пакети |
| <input type="checkbox"/> Използвайте обучителните модули на EASO за приемането и свързаните с него теми |
| <input type="checkbox"/> Разработете методологии за подготовка на новия персонал (подготовка от страна на равнопоставени партньори) |

В това отношение е целесъобразно да се използват разработените от EASO **обучителни модули** относно приемането и да се проведат сесии за обучение на обучаващи.

Макар да има очевидна нужда от персонал с разностранни умения, следва да има и **баланс между персонала с разностранни умения и специализирания персонал**, както и **между новия и опитния персонал**. Този баланс може да бъде постигнат чрез въвеждането на **наставничество** и помощни центрове.

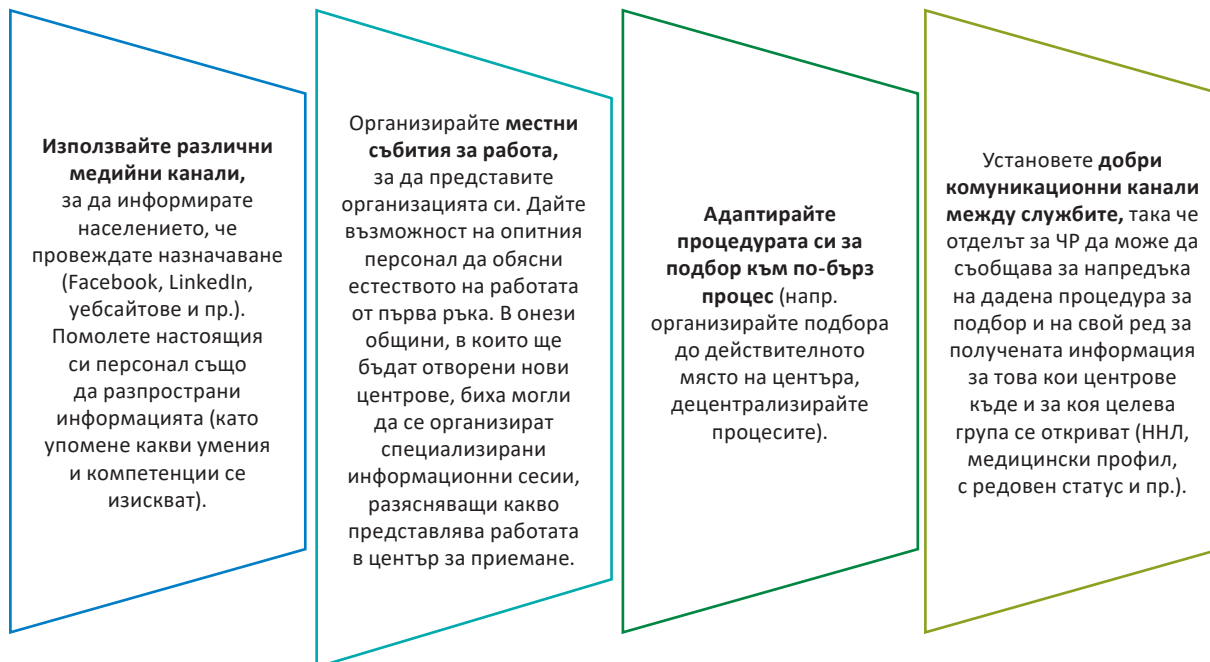
- **Обучение на персонала относно планирането във връзка с непредвидени ситуации**

Персоналът следва да е добре обучен и подготвен посредством специфично обучение и информираност за мероприятията във връзка с непредвидени ситуации. Участието в **основано на сценарии обучение** в истинска оперативна среда предоставя по-реалистични възможности за вземането на решения. То улеснява ефикасния опит от обучението в реалистичен контекст и е от съществено значение, за да се гарантира, че персоналот е наясно със своите роли и отговорности в критични ситуации, както и че е добре оборудван да отговори.

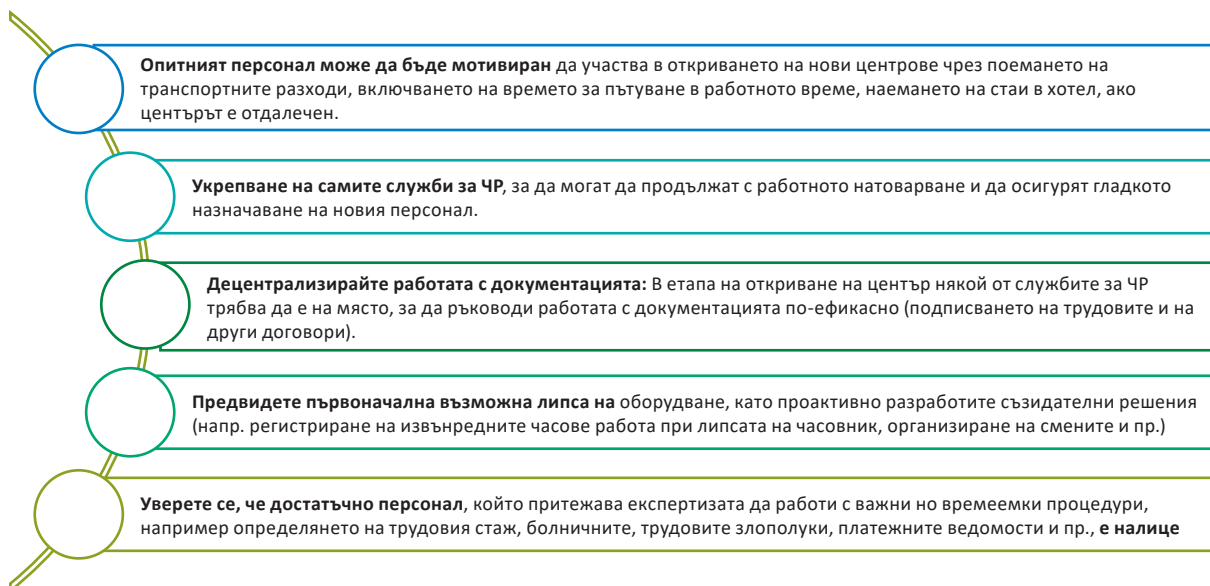
3. Етап на отговор и провеждане

- **Наемане и обучение на новия персонал**

При наемането на нов персонал е препоръчително да се вземат предвид следните аспекти:



Отчетете това, че много неща може да претърпят **промени** в последния момент (напр. отлагане на началните дати или прекъсване за неопределено време, промяна на целевите групи). Тази информация и промените в нея трябва да бъдат ясно изложени както пред новия, така и пред съществуващия персонал: наблегнете на временното естество и на нуждата от гъвкавост. В допълнение вземете предвид следното:



Само основното обучение не е достатъчно за цялостна подготовка на новия персонал за работата му. Има нужда и от **допълнителна подготовка**. Във всеки отдел, екип или категория работа следва да бъде разпределен поне един опитен колега, който може да оказва помощ на новонаетия персонал по редица въпроси (**наставничество**). На това лице следва да бъде дадено необходимото време и пространство за изпълнението на тази задача.

Добра практика

Може да се създаде система от помощни центрове, където опитните членове на персонала да отговарят на въпроси на новия персонал от разстояние. Това може да спомогне за разпределяне на тежестта от подпомагането на новия персонал.

• Управление на напрежението у персонала

Периодът на голям приток излага на постоянно и голямо напрежение членовете на персонала във всички дейности по приемане. Високото ниво на напрежение може да бъде мотивиращо. Ако обаче напрежението стане неуправляемо или прекомерно, това може да доведе до стрес, изразяващ се във физическо или психическо заболяване. Хората се различават по начина си на реакция на напрежението. Това, което е стимулиращо за едни, може да бъде стресиращо за други. Прекомерният стрес може да окаже въздействие върху ефективността и взаимоотношенията. **Мениджърите и ръководителите на екипи** следва постоянно да имат това предвид, като **наблюдават и управляват това напрежение** върху членовете на своя персонал посредством предварително определени показатели (напр. болнични, напускания). Следва да бъдат въведени ефективни политики за ЧР, за да се предотврати заболяемостта, дължаща се на голямо работно напрежение. Може да бъде обучен и въведен резерв от екипи в областта на стреса, за да изготвят отчети за емоционалното състояние след инциденти или други стресиращи събития.

Накрая, от най-голямо значение е да се създаде ефективно **сътрудничество между персонала и доброволците**, доколкото те участват (вж. глава Ж относно външната координация с доброволците). Доброволците могат да смекчат тежестта за персонала, но ако не са организирани по подходящ начин, могат да постигнат обратен ефект.

Ръководството следва да поддържа персонала мотивиран, като редовно и по различни начини засвидетелства оценяване на работата и ангажираността му (съставянето на персонализирани благодарствени писма, публикуването на видеопослание онлайн, организирането на събития за персонала, парични премии и пр.)

От значение е и ръководството да поддържа **ясна и реалистична комуникация относно възможното затваряне на центъра**.

4. Етап на преглед и коригиране

Този етап следва да се използва за **финализиране на обучението** на новия персонал.

Ако капацитетът на приемане трябва да бъде намален, органът по приемане следва да разполага с **добре обмислена стратегия за ЧР** с ясни критерии за временно освобождаване. Следва да се обмислят вътрешни и външни замествания, с други органи, които са свързани с органа по приемане, например решаващите и миграционните органи.

Винаги следва да се има предвид, че достатъчно членове на персонала трябва да останат на място до действителното затваряне на центъра. За да се мотивират хората да останат докрай, може да се обмисли начин за стимулиране, например парични премии.

Следва да бъде определена **комуникационна стратегия**, посветена на служителите по приемане за затварянето на центровете (синхронизация, средства за затварянето, участието на синдикатите и пр.).

Имайте предвид, че начинът, по който се разделяте с временните си служители, може да е определящ за това дали те ще препоръчат вашия орган като работодател. Ако бъдете възприемани като коректен работодател, има по-голяма вероятност натрупалият известен опит временен персонал да обмисли да работи за вас и в бъдеще.

Уверете се, че разполагате с достатъчно персонал административно да обработите прекратяването на договорите. Това създава голямо работно натоварване и следва да намери решение възможно най-бързо.

L. Управление на осигуряването на условия за приемане в ситуация на голям приток

1. Въведение

Осигуряването на условия за приемане за кандидатите се урежда от Директивата относно условията за приемане (ДУП) и планът във връзка с непредвидени ситуации следва да бъде съобразен с ДУП. Тъй като директивата оставя значителна степен на свобода за определянето на това какво представлява достоен стандарт на живот и как следва да бъде постигнат, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището разработи Ръководството на EASO за условията за приемане, което предоставя на държавите от ЕС+ по-подробни стандарти и показатели за условията за приемане, съществени за осигуряването на достоен стандарт на живот за кандидатите. Ръководството на EASO обаче е посветено на обичайната ситуация и не включва приспособяване към голям приток. Затова целта на настоящата глава е да даде съвети на държавите от ЕС+ как да осигурят условия за приемане по време на ситуации на голям приток, с оглед на член 18, параграф 9, буква б) от ДУП.

С цел зачитане на нуждите на кандидатите, от съществено значение е да не се забравя, че винаги следва да бъдат изпълнявани общите разпоредби от Ръководството на EASO относно условията за приемане: 1) прозрачност и отчетност; 2) недискриминация; 3) отчитане на специалните потребности. Както е посочено по-горе, стандартите съгласно ДУП за неизвънредни ситуации следва да останат като референтни и по време на ситуации на голям приток.

Осигуряването на условията за приемане по време на ситуация на голям приток, разбира се, е по-трудно, отколкото в обичайна ситуация. В това отношение много от аспектите зависят от **националното законодателство** — напр. тръжните процедури, трудовото законодателство, комуникацията с общините и пр., както и от факта, че държавните ресурси не са неограничени. В системата на приемане съществуват ограничения и в много случаи оскъдни ресурси, дори и с оглед на ЧР, времето и енергията. Затова е трудно да се определят общи разпоредби, но някои елементи трябва да бъдат взети предвид.

2. Етап на подготовка и разработване

Както е посочено, по-горе минималните стандарти следва да послужат като референтни и по време на кризисни ситуации, макар да е възможно времевата рамка за постигането им да е различна в сравнение с периодите, когато се създават нови центрове без времеви натиск. Така постигането на стандартите може да се разглежда като работа в ход, но пак да бъде крайната цел.

В плана във връзка с непредвидени ситуации следва да се търси начин за осигуряване на условия за приемане в съответствие с Директивата относно условията за приемане **по възможно най-бързия начин**. Това изисква главно подготовка за определянето на алтернативни канали за закупуването на стоките и услугите вместо използването на тръжни процедури. Ако това не е възможно, вероятно има решение посредством по-ранно закупуване и складиране на някои доставки, които могат да бъдат използвани по време на ситуация на голям приток. Друго решение е гъвкавостта на договорите за поръчка, които могат да позволяват закупуването на допълнителни стоки и услуги от дружества, предварително избрани в рамките на тръжна процедура, или да се добави навременна доставка в публичните търгове, за да се избегне складирането на стоки, като се постигне възможността за поръчка в последната минута (вж. глава Д. Управление/структура на вземане на решенията и Ж. Управление на ресурсите).

Освен това може да е от полза да се **изгради капацитет, свързан с гражданското общество и доброволците**. Опитайте се да създадете ефикасна мрежа от НПО и физически лица, които могат да осигурят различни аспекти от помощта по време на ситуацията на голям приток.

За да сте в състояние да управлявате частта с приемането, необходимо е да имате ясна представа за броя на кандидатите, техните лични данни и специални потребности.

Инструменти за подготвяне на подходящи условия за приемане

- ☐ Създайте плавен процес за това кой какво и кога прави, за да регистрирате всеки кандидат преди даването на настаняване
- ☐ Поддържайте контролни списъци, за да установите (очевидна) уязвимост, така че лицата със специални потребности да могат да се настанят в най-подходящите центрове за приемане
- ☐ Съхранявайте данните за лицата, за да могат да бъдат проследявани

Разработете плавен процес

Подготвянето на плавен процес от момента на пристигане до този на настаняване, определянето на това кой какво и кога прави, ще улесни изпълнението.

Освен фокусирането върху стандартите за настаняване, от голямо значение е всеки кандидат **да бъде регистриран**, преди да бъде разпределен към центровете за приемане. Регистрирането на всяко отделно ползващо се от приемане лице и **проследяването** на обекта е от съществено значение да може те да **сепроследяват** на по-късен етап и по-специално да се откриват членовете на семейството, които са били разделени при пътуването или дебаркирането.

Следва да бъдат осигурени достатъчно ресурси за определянето на **специалните потребности** на възможно най-ранен етап. С оглед на по принцип ограничените ресурси и време, с които се характеризира ситуацията на голям приток, този аспект придобива дори по-голямо значение в сравнение с нормалното функциониране на системата за приемане. По този начин хората, нуждаещи се от специални грижи, могат да получат най-подходящото настаняване и насоки. В противен случай нуждите ще станат по-големи и усилията за подобряване на ситуацията ще изразходват повече време и ресурси.

Добра практика**Инструмент на EASO за определяне на лица със специални потребности (IPSN)**

Като подкрепа за държавите от ЕС+ при идентифицирането и преценяването на специалните потребности с оглед на гаранциите при процедурата и приемането, EASO разработи базиран в интернет, интерактивен инструмент, публично достъпен на редица езици на ЕС.

Инструментът IPSN е интуитивен практически инструмент, предназначен за подпомагане на своевременното и текущо идентифициране на специалните потребности на дадено лице, без да са необходими специализирани познания. Той се основава на списък от показатели, свързани с различни категории лица с възможни специални потребности. В списъка са включени всички категории, посочени в ДУП, както и лица, определящи се като ЛГБТИ, и хора със специални потребности, свързани с пола. Изборът на категория предоставя допълнителна информация, за да се прецени дали кандидатът има съответните специални потребности, и да се генерират контролен списък и кратки указания относно съответни мерки за подкрепа. Подкрепата за приемане е един от аспектите, разработени в инструмента IPSN.

След като потребителят генерира съответната информация, може да избере да разпечата или да запише отчет, включително подбор на различни елементи. Отчетът може да бъде допълнително индивидуализиран за конкретния случай, преди да бъде записан или разпечатан.

Интегрирането на инструмента IPSN в национален механизъм, отговарящ на стандартите в настоящия раздел, се препоръчва като добра практика.

Инструментът е наличен на адрес <https://ipsn.easo.europa.eu>

3. Етап на отговор и провеждане

Ако задействието на плана във връзка с непредвидени ситуации оказва въздействие върху условията за приемане, важно е **кандидатите да бъдат уведомени** за последиците. Ако все още не са въведени очакваните стандарти, не са спазени времевите рамки или не са изпълнени стандартният процес или условия, следва да бъдат въведени актуална информация и следващи стъпки, за да бъдат кандидатите уведомени по прозрачен начин (вж. глави Д — Управление/структура на вземането на решения, Е — Управление на информацията и комуникация, и Ж — Външна координация).

Добра практика

В процеса на регистрация се попълва контролен списък с критерии за уязвимост, за да се определят специалните потребности. Ако възникнат специални потребности, с приоритет се предоставят адаптирани центрове за приемане на най-нуждаещите се от тях.

Контролният списък се запазва в досието на кандидата, който се уведомява за изключителната ситуация и за следващите стъпки, които да бъдат предприети.

Запазва се досие на настаняването, към което кандидатът е насочен.

4. Етап на преглед и коригиране

В този етап всички дейности следва да са насочени към пълно прилагане на ДУП и на Ръководството на EASO *относно условия за приемане: оперативни стандарти и показатели*. Наблюдаването на дейностите и резултатите и докладването пред йерархията са необходими за внасянето на корекции, когато е необходимо. Плановите за действие относно коригирането на състоянието от „каквото е“ на „каквото трябва да бъде“, както и относно проследяването на промените и развитието, ще направят резултатите видими. Условията за приемане, които все още не покриват стандартите, ще получат рамка и срокове за изпълнение на целите, отчитайки развитието на текущата ситуация.

М. Сигурност/превенция и безопасност

1. Въведение

При разработването на план във връзка с непредвидени ситуации е разумно да се възприеме **широко разбиране за сигурността**. Не само материалните аспекти следва да бъдат взети предвид, но и други величини, като здравето (в това число психичното здраве), личните данни и сигурността на семейството (уважение на семейните връзки).

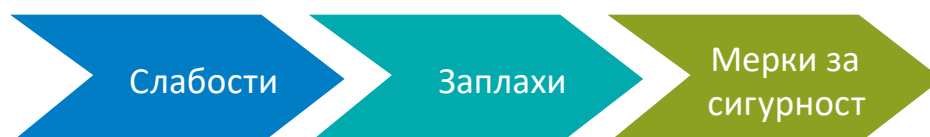
Сигурността представлява **основен принцип, който не може да бъде занижен**, и предварително условие за предоставянето на останалите услуги. Някои ситуации обаче изискват приоритет да се даде на определен аспект от сигурността. Затова следва да има **постоянен** фокус върху сигурността, в това число по отношение на аспектите ѝ както за кандидатите, така и за персонала.

В ситуация на голям приток някои елементи са нови, **например персонала или инфраструктурата**, и рискът може да е по-висок, отколкото в съществуващите центрове. Следователно трябва да бъде обърнато специално внимание на запознаването на новия персонал с мерките за сигурност и превенция и на проверката на новите центрове по всички свързани със сигурността аспекти. Друг рисков фактор е, че действията трябва да се предприемат **бързо**, което увеличава вероятността от грешки. При възможност би било от полза да се осигурят ясни стъпки за поправяне на допуснатите грешки.

2. Етап на подготовка и разработване

Подготвителни стъпки относно сигурността и превенцията
<input type="checkbox"/> Определете конкретните заплахи
<input type="checkbox"/> Подгответе подходящите мерки за сигурност предварително, в това число правилата за настаняване
<input type="checkbox"/> Изгответе карта с всички релевантни партньори

Първият елемент, по който следва да се работи, е **да се определят слабостите и те да се свържат с потенциалните заплахи**. Тази преценка се прави в съответствие с досегашния опит или с помощта на външни експерти, които обективно да анализират системата. Следващата стъпка е да се намерят най-ефикасните мерки за превенцията на потенциалните заплахи.



Най-често срещаните заплахи са следните примери:

- Проблеми, свързани със заболявания (особено заразните заболявания)
- Психо-социални проблеми
- Бунтове (напр. поради етническо напрежение, неподходящи условия за приемане или пренаселване)
- Затруднения да се наблюдава персоналет поради спешността, която може да породни ситуации, в които персоналет няма подходящото поведение, недостатъчно обучен персонал
- Домашно насилие, неправилни или недостатъчни родителски грижи
- Сексуален тормоз

- Искания от страна на кандидатите и указван от тях натиск (по-специално стачки)
- Нарушение на правилата за настаняване (несъблюдаване на тишината през нощта, злоупотреба с наркотици, вандализъм)
- Преследване и причиняване на страдание от страна на кандидатите или персонала (напр. на етническа и религиозна основа или спрямо ЛГБТ лица)
- Разкриване на лични данни или поверителна информация
- Подозрение в радикализъм или контакт с терористи
- Външни заплахи (определени като заплахи от външно лице и/или организация спрямо центъра за приемане (инфраструктура, персонал или кандидатите)

✓ По отношение на външните заплахи следва да се отбележи, че заплахите спрямо центъра за приемане може да са налице, преди центърът да е открит, например рискът от палеж на центровете, които са планирани, но не са открити.

При подготовката за справяне с горепосочените заплахи е възможна употребата на различни **мерки**, например:

- Мерки за физическа охрана (напр. охранители, стена, видеонаблюдение);
- Информация (напр. брошури, срещи, видеоклипове);
- Наставничество на новия персонал;
- Медиация при конфликт;
- Канали за докладване (например телефони за сигнал за тревога, GSM обхват, възможност за поверително споделяне на информацията);
- Поддържане на подходящите връзки с местната общност;
- ИТ (например използването на виртуални частни мрежи — VPN, подходяща политика за пароли-те);
- Организационни мерки (например смени за използването на смесени бани, изолиране на болните лица, бърз пренос на вода и транспорт на лекарства);
- Изготвите СОП при висок риск или голяма вероятност от инциденти, които може да окажат въздействие върху капацитета ви (напр. пожар);
- Подходящи мерки за превенция и овладяване за всяко заразно заболяване;
- Разработете подходящата политика на санкциониране.

При откриването на нови центрове по време на голям приток се изисква функционирането да започне възможно най-рано. Затова е от голямо значение предварително да се изготвят подходящи мерки за сигурност: те включват **правила за настаняване**, уместни процедури и необходимите договори (напр. с охранително дружество). Обикновено правилата и процедурите за настаняване вече съществуват, но не всички от тях се прилагат за центрове, действащи в ситуация на голям приток (напр. по-малко време, по-пренаселени центрове и различни заинтересовани страни в сравнение с обичайната ситуация). Тогава органът по приемане трябва да установи какъв вид коригиране се изисква.

Подгответе се за **повишените рискове, свързани със сигурността, по време на ситуация на голям приток** и при възможност се опитайте да изготвите ясни процедури, в които е разписано как персоналет следва да действа в дадена ситуация. Макар да е вероятно да съществуват процедури, предвиждащи как да се действа при повечето от опасните ситуации, от значение е те да се анализират за евентуалната нужда от изменение по отношение на ситуацията на голям приток.

В ситуации на голям приток невинаги е възможно да се обезпечат всички аспекти на сигурността едновременно. Затова следва да се извърши **анализ на конкретните елементи на сигурността**, за да се определи на кой от тях следва да се даде приоритет (напр. противопожарен правилник).

Достатъчното ниво на **обучение и познаване на процедурите от страна на персонала** е от съществено значение горепосочените мерки да станат възможни, тъй като сигурността не се създава само посредством механично оборудване и правила и правилници. Тя е продукт на **атмосфера на сигурност и уважение** в центъра за приемане. Тази атмосфера може да бъде изградена единствено посредством почтително човешко взаимодействие с кандидатите за предоставяне на убежище и гарантиране, че те винаги са

третиран с достойнство. **Комуникацията** е от критична значимост. Добре е също така стратегиите за сигурност да бъдат разработени и приложени в **диалог с ползващите се от приемане лица**. По-конкретно, опитайте се да предвидите допълнителни мерки за сигурност за лицата със специални потребности в периоди на голям приток (напр. закрила на децата или жените от сексуален тормоз).

Имайте предвид, че не е възможно да се предвидят всички ситуации. Органът по приемане може да няма правомощията и да се нуждае от подкрепа за прилагането на някои мерки за сигурност. Затова е от полза да се състави **карта на всички релевантни субекти, които могат да окажат необходимата подкрепа**, като полицейските и противопожарните служби, и да се установят форми на непрекъснато сътрудничество.

За да се гарантира, че е въведена ефикасна система за сигурност, от крайно значение е да се **извършва контрол и оценка** на всички прилагани мерки. От особено значение е да се следят не само елементите, които са предполагаеми, но и онези, които следва да бъдат извършени в частта, основана на опита. Получените от оценката изходни данни впоследствие служат като входни данни за актуализирането и надграждането на плана. Това е важно и за прегледа и коригирането, тъй като показва точно вредите, които трябва да бъдат възстановени.

От съществено значение е да не се забравя, че тази оценка може да стане по-ефикасна, ако е направена **съвместно от оперативен персонал по приемане и експерти по сигурността, получили външно възлагане**. Това решение предлага възможно на-високото ниво на обективност и изчерпателност, което прави изходните данни по-ценни и безпристрастни. Препоръчва се и втора опция. Използвайте структурите по места, напр. проверки и правилници за противопожарна безопасност.

Съществува обединен процес: документална оценка и оценка на обекта.

3. Етап на отговор и провеждане

Сигурността не може да бъде занижавана в период на голям приток; тя следва да бъде основният аспект както за ръководството, така и за персонала. Особено по време на необичайна ситуация, като голям приток, сигурността е от решаващо значение не само за гарантирането на достоен стандарт на живот, тя може да спаси и животи. Постигането на достатъчно ниво на сигурност по време на ситуация на голям приток би било невъзможно без подходящото сътрудничество между всички заинтересовани страни, както и между персонала по приемане и кандидатите. Затова е важно те да са наясно с всички заплахи и мерки за сигурност. По време на редовните дейности по предоставяне на информация следва да се дава приоритет на тази, свързана със сигурността и превенцията. Бъдете внимателни да не обремените кандидатите с информация, подберете коя следва да получат незабавно и коя — на по-късен етап. Не е необходимо да се дава цялата информация на лицата, в някои случаи може да е достатъчно тя да бъде изложена на видни места. Следва да се осигури видимостта на знаците за безопасност (евакуация, пожарогасители и пр.).

Понякога персоналят може да установи, че следването на процедурите, изготвени в етапа на подготовка и разработване, не е подходящо или е недостатъчно за справянето с даден проблем. Затова е от голямо значение да се гарантира, че е налице възможност **занеабавна и бърза консултация** между персонала и неговия пряк съветник. За всички мерки за сигурност има нужда от непрекъсната и текуща оценка на тяхната уместност и ефикасност и, при необходимост, те следва да бъдат коригирани спрямо ситуацията.

Непрекъснатите и текущи оценки следва да се извършват и с оглед на рисковете и слабостите. Наблюдението на свързаните със сигурността обстоятелства не е част от който и да е конкретен етап, а по-скоро постоянна дейност, която следва да бъде засилена по време на ситуации на голям приток.

Не забравяйте да включите и **мерки за сигурност за персонала**, напр., когато организирате комуникационни дейности с обкръжаващата общност. Осигурете ефективен канал за докладване на забелязаните от персонала съмнителни ситуации, както и правилното събиране на цялата информация по случите, за да улесните последващото разследване или съдебни производства.

Ситуациите на голям приток изискват и засилено и ускорено сътрудничество с останалите заинтересовани страни. За повече информация по този въпрос вж. главата относно координацията с националните субекти по сигурността.

Добра практика

Поставете кутия за свободни (възможно също така анонимни) мнения и предложения относно установените слабости и възможностите за подобрение. Добро решение би било на персонала и кандидатите за предоставяне на убежище да се дадат възможността да бъдат градивни, както и усещането, че всяка идея ще бъде сериозно разгледана.

4. Етап на преглед и коригиране

Освен непрекъснатото и текущо оценяване, извършвано в етапа на отговор и провеждане, много полезна е пълната и обобщаваща **оценка** след ситуацията на голям приток. Изходните данни от оценката могат да се използват за бъдещата готовност. Доколкото е възможно, органите по приемане следва да се опитат да осигурят достатъчно ниво на обективност в хода на оценяването. Би било добре да се ползват външно назначени експерти, например одитна агенция или дружество.

Без оглед на гореизложеното много ценни могат да бъдат и **вътрешните изразявания на мнения и оценки**. Целесъобразни са отчитането и действоването съгласно направените от персонала предложения (вж. кутията за предложения, упомената по-горе), както и открояването на решенията, които персоналът намира за най-проблематични или най-малко ефикасни. Процедурите или правилата за настаняване могат да бъдат преглеждани при необходимост.

Много благоприятно би било също така да се получи някаква **обратна връзка от кандидатите**. Изготвянето на някои обобщения за докладваните опасности и обезпокоителните ситуации може да доведе до по-добро картографиране на възможните заплахи и слабости при бъдещите етапи на подготовка и разработване.

Може да е трудно да се прецени кои извънредни мерки за сигурност са сработили в етапа на отговор и провеждане и следва да се запазят впоследствие. Някои от тях може да са от полза за справянето при обичайна ситуация. Затова оценката не може да се използва единствено за следващия етап на подготовка и разработване, като изведени поуки, но и за **коригиране спрямо обичайната ситуация и надстройване** на обичайната система за сигурност.

Приложение Контролни списъци

Аспекти, които да бъдат включени в плана за комуникация, адаптиран за ситуации на голям приток

- ☐ Посочете целта на комуникацията
- ☐ Открийте ключовите послания, които да бъдат съобщени на външните заинтересовани страни
- ☐ Разяснете процедурите за работа при запитванията на медиите, в това число определянето на говорителите
- ☐ Разгледайте и дайте насоки по чувствителните аспекти, които биха могли да породят критики или напрежение
- ☐ Дайте насоки за това как да се работи с информацията за работата на агенцията по приемане в социалните медии

Инструменти, които да бъдат подготвени за най-бързо придобиване на нов капацитет на настаняване

- ☐ Контролни списъци за придобиване на нови центрове (стандарти за качество, уместни критерии за безопасност, инфраструктура и достъпност на услугите)
- ☐ Ясна процедура за утвърждаване на новите обекти
- ☐ Стандартизирани договори

Въпроси/теми, които да бъдат обхванати по време на етапа на преглед и коригиране

- ☐ Капацитет и синхронизиране: съвпаднало ли е портфолиото с изисквания капацитет и проработила ли е синхронизацията?
- ☐ Партньори: Кои са били най-ефективните партньори (с оглед на качеството, ефективност на разходите, гъвкавост)?
- ☐ Кои договори не са били спазени и каква е причината за това? Възможност за предприемане на правни мерки?
- ☐ Спазени ли са договорните задължения?
- ☐ Процес: кой (коя част от) процес за увеличаване на капацитета се нуждае от коригиране?
- ☐ Оценка на портфолиото на обектите за приемане (въз основа на качеството, ефективност на разходите и пр.): кой капацитет може да бъде запазен като (бъдещ) допълнителен капацитет?

Подготвителни стъпки от гледна точка на обществените поръчки

- ☐ Направете оценка на нуждите от провеждане на обществена поръчка и търг за услугите и доставките в случай на голям приток
- ☐ Създайте карта на възможните доставчици на ключовите ресурси и ги подредете по приоритет
- ☐ Съставете спецификации и договорни образци за провеждане на търг за необходимите услуги и доставки
- ☐ Установете ясни процедури и механизми за задействане, които могат да бъдат въведени в ситуация на голям приток
- ☐ Проведете обществената поръчка предварително, например посредством рамкови споразумения

Подготвителни стъпки от гледна точка на логистиката и транспорта

- ☐ Направете оценка на системата за логистика и транспорт, за да проверите дали ще са необходими допълнителни средства в ситуация на голям приток
- ☐ Съставете списък с договорите (вж. глава Д относно външната координация). Този списък следва да е актуален
- ☐ Планирайте логистиката и транспорта на стоките и лицата до новите и най-отдалечените обекти
- ☐ Подгответе организация за транспортиране на кандидатите със специални нужди (напр. таксите, линейки)
- ☐ Вземете предвид синхронизирането на логистиката и транспорта
- ☐ Сключете договори с транспортните дружества и/или други правителствени организации, участващи в транспорта и логистиката

Подготвителни стъпки от гледна точка на управлението на наличностите и доставките

- ☐ Направете оценка на вида и качеството на нужните доставки
- ☐ Подгответе мрежа от доставчици, винаги осигурявайте повече от един доставчик за всяка стока
- ☐ Направете оценка на опциите за складиране спрямо сключването на договори за навременна доставка на необходимите продукти, в зависимост от капацитета на дружествата за бърза доставка и във връзка с количествата на нужните допълнителни стоки. Количеството на складираните наличности зависи от времето, за което дружествата могат да ги доставят. Актуализирайте доставния инвентар, така че доставките да могат да се поръчват ефикасно (избягвайте презапасавање или недостатъчни запаси).

Подготвителни стъпки за управление на човешките ресурси

- ☐ Включете за всички профили в текущия работен поток описание на задачите/ролите, което да се разгледа по време на внезапен голям приток
- ☐ Осигурете баланс между стария/опитния и новия персонал
- ☐ Обучете персонала, който ще трябва да поеме нови роли в ситуация на голям приток (установяване на „подвижни екипи“)
- ☐ Установете предварително приоритетите на задачите за персонала
- ☐ Популяризирайте действията за мобилност на персонала

Подготвителни стъпки за наемане

- ☐ Подгответе стандартизирани длъжностни характеристики за всички профили
- ☐ Подгответе стандартизирани организационни схеми за всички центрове за приемане
- ☐ Сведете до минимум административните процедури за наемане
- ☐ Установете сътрудничество с националните/местните органи по заетостта
- ☐ Обмислете отдаването на дейността по наемане на временни служби
- ☐ Въведете и поддържайте резерви за наемане
- ☐ Разработете стратегия за ЧР относно начините на назначаване на допълнителен персонал
- ☐ Подгответе аудио/визуални материали за популяризиране/повишаване на информираността, за да предоставите сведения за работата на агенцията по приемане

Подготвителни стъпки за обучението на персонала

- ☐ Подгответе основни и задължителни обучителни пакети
- ☐ Използвайте обучителните модули на EASO за приемането и свързаните с него теми
- ☐ Разработете методологии за подготовка на новия персонал (подготовка от страна на равнопоставени партньори)

Инструменти за подготвяне на подходящи условия за приемане

- ☐ Създайте плавен процес за това кой какво и кога прави, за да регистрирате всеки кандидат преди даването на настаняване
- ☐ Поддържайте контролни списъци, за да установите (очевидна) уязвимост, така че лицата със специални потребности да могат да се настанят в най-подходящите центрове за приемане
- ☐ Съхранявайте данните за лицата, за да могат да бъдат проследявани

Подготвителни стъпки относно сигурността и превенцията

- ☐ Определете конкретните заплахи
- ☐ Подгответе подходящите мерки за сигурност предварително, в това число правилата за настаняване
- ☐ Изгответе карта с всички релевантни партньори

За контакт с представители на ЕС

Лично

В целия Европейския съюз съществуват стотици информационни центрове „Europe Direct“. Адресът на най-близкия до Вас център ще намерите на уебсайта https://europa.eu/european-union/contact_bg

По телефона или по електронна поща

Europe Direct е служба, която отговаря на въпроси за Европейския съюз. Можете да се свържете с тази служба:
— чрез безплатния телефонен номер 00 800 6 7 8 9 10 11 (някои оператори може да таксуват обаждането),
— или стационарен телефонен номер +32 22999696, или
— по електронна поща чрез формуляра на разположение на адрес https://europa.eu/european-union/contact_bg.

За да намерите информация за ЕС

Онлайн

Информация за Европейския съюз на всички официални езици на ЕС е на разположение на уебсайта Europa на адрес https://europa.eu/european-union/index_bg.

Публикации на ЕС

Можете да изтеглите или да поръчате безплатни и платени публикации на адрес <https://publications.europa.eu/bg/publications>. Редица безплатни публикации може да бъдат получени от службата Europe Direct или от Вашия местен информационен център (вж. https://europa.eu/european-union/contact_bg).

Право на ЕС и документи по темата

За достъп до правна информация от ЕС, включително цялото право на ЕС от 1952 г. насам на всички официални езици, посетете уебсайта EUR-Lex на адрес <http://eur-lex.europa.eu>.

Свободно достъпни данни от ЕС

Порталът на ЕС за свободно достъпни данни (<http://data.europa.eu/euodp/bg>) предоставя достъп до набори от данни от ЕС. Данните могат да бъдат изтеглени и използвани повторно безплатно, както за търговски, така и за нетърговски цели.



Служба за публикации
на Европейския съюз