



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 240 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

ЕВРОПЕЙСКА ПРОГРАМА ЗА МИГРАЦИЯТА

I. Въведение

Хората мигрират от край време. Днес мигрантите се опитват да достигнат европейските брегове по различни причини и по различни начини. Някои от тях търсят законни пътища, а други рискуват живота си, за да избягат от бедност, война и политически репресии, за да се съберат със семейството си или в търсене на знания, образование и бизнес възможности. Миграцията на всеки има своя собствена история. Стереотипните разкази често се съсредоточават само върху определени видове мигранти, като пренебрегват сложността на явлението, което засяга обществото по най-различни начини и налага вземане на най-различни мерки. В настоящата програма са събрани мерките, които Европейският съюз трябва да вземе сега и през следващите години, за да изгради последователен и всеобхватен подход за извличане на ползите и справяне с предизвикателствата, произтичащи от миграцията.

Непосредственото ни задължение е да осигуряваме закрила на хората, които се нуждаят от нея. Съдбата на хиляди мигранти, излагащи живота си на риск, за да прекосят Средиземно море, бе шок за всички нас. Като първа и непосредствена реакция, Комисията предложи план за незабавни действия в десет точки. Европейският парламент и Европейският съвет подкрепиха този план, а държавите членки се ангажираха с конкретни мерки, преди всичко за предотвратяване на нови смъртни случаи.

Реакцията бе бърза, но недостатъчна. Тя не може да бъде и еднократна. Наложиха се извънредни мерки, защото общата европейска политика в тази област се оказа неефективна. Много европейци откликнаха на мъката на мигрантите, но в действителност в Европа има сериозни съмнения дали политиката ни в областта на миграцията е адекватна предвид натиска на хиляди мигранти, необходимостта да ги интегрираме в обществото и икономическите нужди на една Европа в състояние на демографския спад.

За да се опитаме да сложим край на човешката мизерия, предизвиквана от тези, които експлоатират мигрантите, трябва да стигнем до първопричините на миграцията, като използваме ролята на ЕС в световен мащаб и неговия широк набор от инструменти. Някои от причините са вкоренени дълбоко, но трябва да бъдат извадени наяве. Глобализацията и революцията в областта на комуникациите създадоха възможности и повишиха очакванията. Други са следствие от войни и кризи от Украйна до Близкия изток, Азия и Северна Африка. Въздействието на бедността и конфликтите по света не спират на националните граници.

Европа трябва да продължи да бъде безопасно убежище за хората, които бягат от преследване, както и привлекателна дестинация за таланти и предприемчиви студенти, изследователи и работници. Трудно е да отстояваме нашите международни ангажименти и ценности, докато гарантираме сигурността на нашите граници и същевременно създаваме подходящи условия за социално сближаване и икономически просперитет в Европа. За това са нужни съгласувани действия на европейско равнище.

За това са нужни също набор от основни мерки и последователна и ясна обща политика. Трябва да възстановим на доверието в способността ни да обединяваме европейски и национални усилия за справяне с миграцията, да спазваме нашите международни и етични задължения и да си сътрудничим ефективно в съответствие с принципите на солидарност и споделена отговорност. Нито една държава от ЕС не може ефективно да се справи с миграцията сама. Ясно е, че се нуждаем от нов, европейски подход. Трябва да използваме всички политики и инструменти, с които

разполагаме, като съчетаваме вътрешните и външните политики по най-добрия възможен начин. Всички държави членки, институции на ЕС, международни организации, организации на гражданското общество, местни органи и страни извън Съюза трябва да си сътрудничат за създаване на обща европейска политика за миграцията.

II. Незабавни действия

Първата част на настоящата Европейска програма за миграцията се отнася до необходимостта от бързи и решителни действия в отговор на човешката трагедия в цялото Средиземноморие. Изявлението на Европейския съвет от 23 април 2015 г.¹ и резолюцията на Европейския парламент няколко дни по-късно² демонстрираха консенсуса по отношение на нуждата от мобилизация и бързи действия за спасяване на човешки живот от страна на ЕС³.

Тази бърза реакция трябва да послужи като модел за реагиране при бъдещи кризи, без значение коя част от общата външна граница на ЕС е подложена на натиск и от коя посока идва той.

Спасяване на човешки живот в морето

Европа не може да стои безучастна, когато хора губят живота си. Операциите по издирване и спасяване ще бъдат засилени, за да се възстанови равнището на намеса, осигурявано по бившата италианска операция „Mare Nostrum“. За да утрои бюджета за **съвместните операции на Frontex „Тритон“ и „Посейдон“**, Комисията вече представи коригиращ бюджет за 2015 г. и ще представи предложение за 2016 г. до края на май. Приемането на новите средства ще разшири капацитета и географския обхват на тези операции, за да може Frontex да продължи да координира оперативната гранична подкрепа за държавите членки, подложени на натиск, и да помага за спасяване на живота на мигранти, пътуващи по море⁴. Успоредно с това увеличение на финансирането от ЕС, няколко държави членки разгръщат свои кораби и самолети в морето. Тази добре дошла солидарност ще трябва да се поддържа, докато продължава миграционният натиск. Новият оперативен план за „Тритон“ ще бъде представен до края на май⁵.

¹ Извънредно заседание на Европейския съвет, 23 април 2015 г. — изявление: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Тази част от Европейската програма за миграцията включва и доразвива инициативи, включени в пътната карта, която Комисията представи като последващо действие към изявлението на Европейския съвет от 23 април.

² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)).

³ Общата политика на Съюза в областта на убежището, имиграцията, визите и контрола по външните граници се основава на дял V (Пространство на свобода, сигурност и правосъдие) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В съответствие с протоколи № 21 и 22 към Договорите, Обединеното кралство, Ирландия и Дания не участват в приемането от Съвета на мерки, предлагани въз основа на дял V от ДФЕС. Обединеното кралство и Ирландия могат да уведомят Съвета в рамките на три месеца от представянето на дадено предложение или инициатива, или по всяко време след приемането им, че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на всяка подобна предложена мярка. Дания може по всяко време и в съответствие със своите конституционни изисквания да информира останалите държави членки, че желае да прилага изцяло всички съответни мерки, приети въз основа на дял V от ДФЕС.

⁴ Тази помощ е в допълнение към значителните средства от фондове в областта на вътрешните работи, на които държавите членки могат да разчитат. Италия получава най-много такива средства като абсолютна стойност, а Малта — на глава от населението.

⁵ Тъй като „Тритон“ и „Посейдон“ са координирани от Frontex операции за защита на външните граници, те се основават на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия и Обединеното кралство не участват (вж.

Борба с престъпните трафикантски мрежи

Усилията трябва да бъдат насочени към престъпните мрежи, които експлоатират уязвими мигранти. Върховният представител и заместник-председател на Комисията Могерини вече представи варианти за евентуални операции на **Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО)** за систематично идентифициране, залавяне и унищожаване на плователни съдове, използвани от трафиканти. Такова действие в съответствие с международното право ще бъде мощна демонстрация на решимостта на ЕС да действа.

Ще се направи повече за събиране и по-добро **използване на информацията за идентифициране и залавяне на трафиканти**. Европол незабавно ще подсили своята наскоро създадена съвместна операция за морска информация (JOT MARE), съсредоточена върху незаконното превеждане на мигранти през граница. В резултат от това ще бъде създадена единна входна точка за междуведомствено сътрудничество в тази област⁶. Frontex и Европол ще разработят профили на плователните съдове, които могат да бъдат използвани от трафикантите, и ще следят техните движения. Освен това Европол ще идентифицира незаконно съдържание в интернет, използвано от трафикантите за привличане на мигранти и бежанци, и ще настоява за неговото отстраняване.

Реагиране при голям наплив от пристигащи в ЕС: Преместване

Системите за убежище на държавите членки днес са подложени на безпрецедентен натиск и с настъпването на лятото потоците хора към държавите по външните граници ще се засилят. ЕС не трябва да чака докато натискът стане нетърпим: броят на пристигащите вече е мобилизирал до крайност капацитета на структурите за приемане и обработване на мигранти по места. За да се справи с положението в Средиземноморието, Комисията ще предложи до края на май да се задейства системата за реагиране при извънредни ситуации по член 78, параграф 3 от ДФЕС⁷. Предложението ще включва временна схема за разпределение на лица, които имат явна нужда от международна закрила, за да се гарантира справедливо и балансирано участие на всички държави членки в тези общи усилия. Приемащата държава членка ще отговаря за разглеждането на молбата в съответствие с установените правила и гаранции. В Приложението е посочен процент за разпределение въз основа на критерии като БВП, размер на населението, равнище на безработицата и минали статистики за търсещите убежище и презаселените бежанци.

Тази стъпка ще бъде предшественик на трайно решение. ЕС се нуждае от постоянна система за споделяне на отговорността за голям брой бежанци и търсещи убежище между държавите членки. До края на 2015 г. Комисията ще представи законодателно предложение за създаване на задължителна и автоматично задействаща се система за преместване на лицата, които имат очевидна нужда от международна закрила, в рамките на ЕС при масов приток от мигранти⁸. Тази схема ще отчита вече положените на доброволна основа усилия от държавите членки.

бележка под линия 25 по-долу). Това не значи, че плователни съдове на Обединеното кралство не могат да участват в операции по издирване и спасяване в Средиземно море в координация с „Тритон“ и „Посейдон“.

⁶ Европейската агенция за морска сигурност, Европейската агенция за контрол на рибарството и Евроюст също би трябвало да участват в този процес.

⁷ Настоящото предложение няма да се прилага за Дания и ще се прилага за Обединеното кралство и Ирландия само ако те използват своето право на участие (вж. бележка под линия 3).

⁸ За обхвата на това предложение, вж. бележка под линия 3.

В очакване на изпълнението на тези две мерки държавите членки ще трябва да покажат солидарност и да удвоят усилията си за подпомагане на държавите на първа линия.

Общ подход за предоставяне на закрила на нуждаещи се от нея разселени лица: Презаселване

Освен за преместване на хората, които вече са на територията на ЕС, ЕС отчасти отговаря и за подпомагане на разселените лица, които очевидно се нуждаят от международна закрила. Това е съвместна отговорност на международната общност, като Върховният комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) има за задача да определя кога хората не могат да останат в безопасност в собствената си страна. Такива уязвими хора не бива да се оставят в ръцете на престъпните трафикантски мрежи. Трябва да са налице безопасни и законни начини за тях да достигнат до ЕС. ВКБООН подкрепя целта от 20 000 места за презаселване годишно в ЕС до 2020 година.⁹ Някои държави членки вече са допринесли значително към усилията за презаселване в световен мащаб. Други обаче не предлагат нищо и в много случаи не допринасят по друг начин за получаването на молби за убежище или финансирането на усилията на други страни.

До края на май Комисията ще отправи препоръка с предложение за **общоевропейска схема за презаселване, предлагаща 20 000 места**. Тази схема ще обхваща всички държави членки съгласно критериите за разпределение, посочени в Приложението — БВП, размер на населението, процент на безработицата и минали статистики за търсещите убежище и презаселените бежанци. Схемата ще вземе предвид и вече положените на доброволна основа усилия от държавите членки. В помощ на схемата ЕС ще отпусне от своя бюджет специално **допълнително финансиране от 50 милиона евро** за 2015 и 2016 г. Ако е необходимо, това ще бъде последвано от предложение за обвързващ и задължителен законодателен подход от 2016 г. нататък¹⁰. В допълнение към тези общи усилия Комисията призовава държавите членки да се възползват от съществуващите възможности, предлагани от фонд „Убежище, миграция и интеграция“, и да предложат нови места за презаселване в рамките на своите национални програми, като финансирането ще бъде бързо адаптирано.

Освен това държавите следва да използват изцяло и останалите правни средства на разположение на лица, нуждаещи се от закрила, включително частно/неправителствено спонсорство, хуманитарни разрешения и клаузи за събиране на семейството.

Сътрудничество с държави извън ЕС за справяне с миграционния поток

ЕС може също така да предприеме незабавни действия, за да се намеси в миграционния поток в регионите на произход и транзитно преминаване. Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) ще си сътрудничат със страните партньори, за да въведат конкретни мерки за предотвратяване на рискованите пътувания.

Най-напред ЕС трябва да увеличи подкрепата си за страните, посрещащи най-голяма част от разселените бежанци. Ще бъдат създадени **програми за регионално развитие и закрила** в Северна Африка и региона на Африканския рог и ще се доразработи съществуващата програма в Близкия изток. През 2015 и 2016 г. ще бъдат отпуснати 30 милиона евро, към които държавите членки ще добавят допълнителни средства.

След това до края на годината в **Нигер** ще бъде създаден **пилотен многофункционален център**. Центърът ще си сътрудничи с Международната

⁹ Декларация на заместник-директора на ВКООНБ, доклад за напредъка по презаселването, заседание на Постоянния комитет на изпълнителния комитет на програмата на Върховния комисар, Женева, 26-28 2012 г.

¹⁰ За обхвата на това предложение, вж. бележка под линия 3.

организация по миграция, ВКБООН и нигерските власти и ще предоставя информация, закрила на местно равнище и възможности за презаселване на нуждаещите се. Подобни центрове в страните на произход или транзит ще помагат на мигрантите да придобият реалистична представа за вероятността за успех на пътуванията им и ще подпомагат доброволното връщане на незаконни мигранти.

Не на последно място миграцията ще стане конкретна част от текущи мисии по линия на **Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО)**, които вече са разгърнати в страни като Нигер и Мали, и ще бъдат засилени по отношение на управлението на границите. През есента в Малта ще бъде организирана специална среща на високо равнище с ключови партньори, като например Африканския съюз, с цел разработване на общ подход за справяне с първопричините за незаконната миграция, защита на хората в нужда и борба с незаконния трафик на хора.

Работата в тази област ще бъде тясно свързана с по-обща политически инициативи за насърчаване на стабилността. От особено значение е дейността на върховния представител Могерини за справяне със ситуацията в **Либия**, осигуряваща пълна подкрепа на усилията на ООН за насърчаване на процеса на създаване на правителство на националното единство. Упоритите усилия за разрешаване на кризата в **Сирия** са придружени от 3,6 милиарда евро хуманитарна помощ и помощ за стабилизиране и развитие, насочена към сирийците и сирийските бежанци в страни като Ливан, Йордания, Турция и Ирак. Това са само някои от най-видните политически кризи, които ще окажат силно въздействие върху миграцията към ЕС през идните месеци. Ще се обърне специално внимание на нашите източни партньори, на Западните Балкани и на Азия, като се насърчават съществуващите рамки за сътрудничество.

Използване на инструментите на ЕС в подкрепа на държавите по външните граници на Съюза

Ще се направи повече за справяне с непосредствените предизвикателства, пред които са изправени държавите на първа линия, в които пристигат мигрантите.

На първо място, Комисията ще въведе нов подход на „горещите точки“, при който Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), Frontex и Европол ще работят на място в държавите членки по външните граници на Съюза за бързо идентифициране, регистриране и снемане на отпечатъци от пристигащите мигранти. Агенциите ще се допълват в своята работа. При подаване на молба за убежище незабавно ще бъде започвана процедура по предоставяне на убежище, като екипите на EASO ще помагат за възможно най-бързата обработка на молбите. Що се отнася до лицата, които не се нуждаят от закрила, Frontex ще помага на държавите членки, като координира връщането на незаконни мигранти. Европол и Евроюст ще помагат на приемащата държава чрез разследвания с цел разбиване на мрежите за незаконно превеждане през граница и трафик на хора.

На второ място, Комисията ще мобилизира допълнителни 60 милиона евро **спешно финансиране**, включително за подпомагане на приемането и предоставянето на здравни грижи на мигранти в държавите от ЕС, подложени на най-голям натиск¹¹. В момента се оценяват нуждите на всяка от тях.

¹¹ За тази цел държавите членки могат да използват наличните средства по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“. Държавите, които са особено засегнати от притока на мигранти и кандидати за убежище, могат по целесъобразност да се обърнат за съдействие и към Европейския механизъм за гражданска защита.

Ключови действия	• Финансов пакет за утroyване на средствата за операции „Тритон“ и „Посейдон“ през 2015 и 2016 г. и за финансиране на общоевропейска схема за презаселване. • Незабавна помощ за евентуална мисия по линия на ОПСО за незаконно превеждане на мигранти през граница. • Законодателно предложение за задействане на извънредна схема по член 78, параграф 3 от ДФЕС до края на май въз основа на критериите за разпределение, посочени в Приложението. • Предложение за постоянна обща система на ЕС за преместване в извънредни ситуации до края на 2015 г. • Препоръка за схема на ЕС за презаселване до края на май, последвано, ако е необходимо, от предложение за по-постоянен подход от 2016 г. нататък. • 30 милиона евро за програми за регионално развитие и закрила. • Пилотен многофункционален център в Нигер до края на 2015 г.
--------------------------------	--

III. Четири начина за по-добро управление на миграцията

Миграционната криза в Средиземноморието насочи вниманието към непосредствените нужди. Тя също така разкри много по отношение на структурните ограничения на миграционната политика на ЕС и инструментите, с които той разполага. Това е възможност за ЕС да се опита да намери правилния баланс в своята миграционна политика и да изпрати ясно послание до гражданите, че миграцията може да бъде по-добре управлявана колективно от всички участници от ЕС.

В своите политически насоки председателят на Комисията Юнкер посочи, че борбата с незаконната миграция и трафикантите и гарантирането на сигурността на външните граници на Европа трябва да бъдат съчетани със силна обща политика за предоставяне на убежище, както и с нова европейска политика за законната миграция. Ясно е, че за това се изисква по-голяма съгласуваност между отделните области на политиката, като например политиките в областта на сътрудничеството за развитие, търговията, заестостта, външните и вътрешните работи.

Една ясна и добре прилагана рамка за законни начини за влизане в ЕС (чрез ефикасна визова система и система за предоставяне на убежище) ще ограничи стимулите за незаконен престой и незаконно влизане и ще допринесе за подобряване на сигурността на европейските граници и безопасността на миграционните потоци.

ЕС трябва да продължи да предоставя закрила на нуждаещите се. Съюзът трябва също да признае, че уменията, необходими за жизнена икономика, не винаги се намират незабавно на пазара на труда в ЕС или че развиването на тези умения отнема време. На мигрантите, приети законно от държавите членки, трябва да се оказва максимално съдействие, за да могат да се интегрират в своите нови общности. Това трябва да бъде основна ценност, с която европейците се гордеят и която насърчават сред партньорите си по целия свят.

Същевременно обаче ЕС трябва ясно да заяви последиците за мигрантите, които не отговарят на условията за престой. Неуспешните кандидати за убежище, които се опитват да останат, мигрантите, оставащи след изтичане на визата им, и тези, които пребивават напълно нелегално, представляват сериозен проблем. Това руши доверието в системата и дава силни аргументи в ръцете на хората, които критикуват или стигматизират миграцията. По този начин се затруднява и интегрирането на мигрантите, пребиваващи в ЕС по право.

ЕС трябва да продължи да работи отвъд своите граници и да укрепва сътрудничеството със своите партньори по света, за да се справи с първопричините и за да насърчава начините за законна миграция, които стимулират кръговия растеж и развитието в държавите на произход и местоназначение. Тези разсъждения ще бъдат разгледани по-широко в стратегическия преглед, започнат от Върховния представител Могерини за оценяване на въздействието на промените в световен план, както и в предстоящия преглед на европейската политика за съседство. Целта е да се изготвят предложения съвместно с нашите съседи за по-целенасочено сътрудничество по въпроси от общ интерес, включително миграцията.

В настоящата програма се определят четири вида действия за създаване на справедлива, твърда и реалистична политика на ЕС за миграцията. Действията ще допринесат за зачитане на правото на убежище, адекватен отговор на хуманитарното предизвикателство, ясна европейска рамка за обща политика за миграцията, както и за създаване на политика, която може да издържи изпитанията на времето¹².

III.1 Ограничаване на стимулите за незаконна миграция

Незаконната миграция се дължи на най-различни причини, но често завършва с дълбоко разочарование. Пътуването често е много по-опасно от очакваното и зависимо от произвола на престъпни мрежи, за които печалбата е по-важна от човешкия живот. Хората, които не получат убежище, са изправени пред перспективата за завръщане. Хората, които живеят нелегално в Европа, водят несигурно съществуване и могат лесно да станат жертва на експлоатация. От интерес за всички е да се справим с първопричините, карайки хората да търсят живот другаде, да наложим строги наказания на трафикантите на хора, и да осигурим яснота и предвидимост в политиките за връщане.

Първопричини за незаконното и насилствено разселване в държави извън ЕС

Голяма част от причините за миграцията се коренят в глобални проблеми, които ЕС се опитва да реши отдавна. Трябва да си дадем сметка, че миграцията е една от основните области, в които активната и ангажирана външна политика на ЕС е от пряко значение за гражданите на ЕС. Гражданските войни, преследванията, бедността и изменението на климата пряко и непосредствено пораждат миграция, поради което предотвратяването и смекчаването на тези заплахи е от първостепенно значение за дебата за миграцията.

Партньорството със страните на произход и транзитно преминаване на мигранти е от решаващо значение и вече съществуват редица двустранни и регионални рамки за сътрудничество в тази област¹³. Те могат да бъдат обогатени чрез засилване на ролята на **делегациите на ЕС** по отношение на миграцията в определени ключови страни. По-конкретно делегациите ще докладват за най-важните свързани с миграцията промени в приемните държави, ще допринасят за интегриране на въпросите на миграцията в сътрудничеството за развитие и ще поддържат активна връзка с приемните държави, за да гарантират координирани действия. **Европейски служители за връзка по въпросите на миграцията** ще бъдат командирани в делегациите на ЕС в ключови

¹² Относно обхвата на мерките, които вече се прилагат и/или ще бъдат предложени в съответствие с дял V от ДФЕС за изпълнение на настоящата програма, вж. бележка под линия 3 във връзка с правото на участие на Обединеното кралство и Ирландия и правото на неучастие на Дания.

¹³ Процес от Хартум, процес от Рабат, процес от Прага, процес от Будапеща, диалог между ЕС и Африка за миграцията и мобилността.

държави извън Съюза в тясно сътрудничество с мрежата от служители за връзка по въпросите на имиграцията¹⁴ и с местните власти и гражданско общество с цел събиране, обмен и анализ на информация.

Турция е добър пример за страна, в която може да се спечели много от засилване на сътрудничеството. От началото на 2014 г. Турция е получила 79 милиона евро като принос към усилията на страната да се справи с натиска върху нейната система за управление на бежанците и да предотвратява рискованите пътувания в източното Средиземноморие. Изпращането на специален служител за връзка на Frontex в Турция ще задълбочи сътрудничеството с нея.

С бюджет от 96,8 милиарда евро за периода 2014-2020 г., **помощта на ЕС за външно сътрудничество**, и по-специално сътрудничеството за развитие, играе важна роля в борбата със световната бедност, несигурност, неравенство и безработица, които са сред основните причини за незаконната и принудителната миграция. Тук е включена помощта за региони от Африка, Азия и Източна Европа, откъдето идват най-голяма част от мигрантите, пристигащи в Европа.

Освен че се опитва да реши дългосрочни проблеми, ЕС помага за смекчаване на въздействието на кризи на местно равнище. Това изисква постоянни усилия: над 70% от бежанците и вътрешно разселените лица по света са в това положение от пет години или повече. ЕС е водещ международен донор за бежанците, предоставил 200 милиона евро помощи за развитие за текущи проекти и над 1 милиард евро хуманитарна помощ за бежанци и вътрешно разселени лица от началото на 2014 г. В момента се обмисля стратегия за постигане на максимален ефект от тези помощи, която трябва да даде резултати до 2016 г.

Борба с контрабандистите и трафикантите

Действията за борба с престъпните мрежи за трафик и контрабанда са преди всичко начин за предотвратяване на експлоатацията на мигрантите от тези мрежи¹⁵. Те са също така възпиращ фактор за незаконната миграция. Целта е трафикът да се превърне във високорискова дейност с ниска възвращаемост за престъпниците. Комисията ще предложи план за действие до края на май.

Сътрудничеството с държави извън ЕС е от ключово значение. Повечето контрабандисти не са установени в Европа, а онези от тях, които биват задържани на лодки в Средиземно море, обикновено са последното звено във веригата. Сътрудничеството за разтурване на местни и международни престъпни групи, които контролират маршрутите за незаконно преминаване през граница, ще бъде основна цел на засиленото сътрудничество, посочено по-горе.

Агенциите на ЕС също могат да съдействат на органите на държавите членки при засилването на борбата с **престъпните мрежи за незаконно превеждане през**

¹⁴ Регламент (ЕО) № 377/2004 на Съвета от 19 февруари 2004 г. Служителите за връзка по въпросите на имиграцията са представители на държавите членки, командировани в държава извън Съюза, с цел посредничество във връзка с мерките, взети от ЕС с цел борба с незаконната имиграция (ОВ L 64, 2.3.2004 г., стр. 1). Обединеното кралство и Ирландия са избрали да участват в този регламент (вж. бележка под линия 3).

¹⁵ Тези усилия са в рамките на Европейската програма за сигурност и Стратегията за морска сигурност. Незаконното превеждане през граница и трафика на мигранти са две различни, но взаимосвързани дейности, извършвани от престъпните мрежи. Разликата е, че в първия случай мигрантите доброволно участват в процеса на незаконна миграция, като плащат за услугите на контрабандист, за да прекосят международна граница, а във втория случай те са жертви, подложени на тежка принудителна експлоатация, която може да е свързана с преминаването на граница или не. В действителност двете явления трудно се разграничават, тъй като хората, потеглящи доброволно, се излагат на риск от трудова или сексуална експлоатация.

граница. Агенциите помагат за идентифициране, разследване и изправяне пред съд на трафикантите, както и за замразяване и конфискуване на техните активи. Действията им ще бъдат продължение на непосредствените усилия за идентифициране, залавяне и унищожаване на плователни съдове, преди те да бъдат използвани от престъпни мрежи (вж. по-горе). Проактивните финансови разследвания, целящи конфискация и възстановяване на активи, придобити от престъпна дейност, и действията за борба с изпирането на пари, свързано с незаконното превеждане на мигранти през граница, ще бъдат подкрепяни чрез засилено сътрудничество с отделите за финансово разузнаване по отношение на финансовите потоци и чрез ново сътрудничество с финансови институции, като например банките, международните услуги за парични преводи, и дружествата, издаващи кредитни карти. Ще се разчита също на подобрения обмен на информация, установен с Европейската програма за сигурност.

Комисията ще подобри съществуващата правна рамка на ЕС за борба с **незаконното превеждане през граница на мигранти** и с тези, които печелят от него¹⁶, за да се засилят инструментите, с които прокурорите разполагат в тази борба. За да се предприемат конкретни мерки срещу мрежите от трафиканти и за да се окаже помощ на жертвите на този трафик, Комисията също така ще приключи инициативите, предвидени в текущата стратегия за борба с **трафика на хора**, и ще проучи как допълнително да подобри работата си през 2016 г.¹⁷ Друг потенциален източник на експлоатация са работодателите в ЕС. Комисията ще насърчава по-добра интеграция на трудовия пазар на легални мигранти и същевременно ще засили действията срещу незаконното наемане на работа на граждани на държави извън ЕС чрез по-добро прилагане на **Директивата за санкциите срещу работодатели**¹⁸, която забранява наемането на работа на граждани на трета държава, които нямат право да пребивават в ЕС. Също така ще бъде даден приоритет на процедурите за нарушение, свързани с тази директива.

Връщане

Един от стимулите за незаконните мигранти е знанието, че системата на ЕС за връщане на незаконни мигранти или лица, чиито молби за убежище са били отхвърлени, не работи добре. Криминалните мрежи често наблягат на факта, че относително малко на брой решения за връщане се изпълняват — само 39,2% от решенията за връщане, издадени през 2013 г., са били наистина изпълнени.

¹⁶ Някои от мерките, приети от Съюза преди 1 декември 2009 г., по отношение на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, вече не вадат за Обединеното кралство от 1 декември 2014 г., въз основа на членове 9 и 10 от Протокол № 36 към Договорите, в които се определя специфична процедура за „цялостно неучастие“ и „повторно участие“ (вж. решенията на Комисията и на Съвета относно мерките, нотифицирани от Обединеното кралство, ОВ L 345, 1.12.2012 г., стр. 1 и ОВ С 430, 1.12.2014 г., стр. 1). През 2002 г. ЕС прие правила за санкциониране на незаконното превеждане на мигранти през граница: Директива 2002/90/ЕО за определяне на престъплението подпомагане на незаконното влизане, преминаване и пребиваване (ОВ L 328, 5.12.2002 г., стр. 17) и Рамково решение 2002/946/ПВР за укрепване на наказателноправната рамка за предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзит и престой (ОВ L 328, 5.12.2002 г., стр. 1). Обединеното кралство и Ирландия избраха да участват в Директивата и Рамковото решение. Въпреки това рамково решение вече не се прилага за Обединеното кралство по силата на цялостното неучастие, предвидено в Протокол № 36, посочен по-горе. Обединеното кралство все още обаче може да реши да участва в това рамково решение.

¹⁷ За обхвата на тези инициативи и мерките, които са вече в сила, вж. бележки под линия 3 и 17.

¹⁸ Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, ОВ L 168, 30.6.2009 г., стр. 24-32. Обединеното кралство и Ирландия не избраха да участват в тази директива и следователно не са обвързани от нея и не подлежат на нейното прилагане.

За да се увеличи процентът на изпълнение, първо трябва да се погрижим страните извън ЕС да спазват своето международно задължение да приемат обратно своите граждани, пребиваващи незаконно в Европа¹⁹. ЕС трябва да е готов да използва цялото си влияние и всички стимули, с които разполага. Одобреният наскоро **пилотен проект за връщането** в Пакистан и Бангладеш е важна практическа демонстрация на пътя напред²⁰. ЕС ще **помага на държавите извън Съюза да изпълняват задълженията си**, като предлага подкрепа под формата на изграждане на капацитет за управление на връщанията, информационни кампании и кампании за повишаване на осведомеността, както и подкрепа за мерки за реинтеграция. Комисията също така ще преразгледа своя подход към споразуменията за обратно приемане на незаконно пребиваващи лица²¹, като отдава приоритет на основните страни на произход на незаконни мигранти.

Успоредно с това държавите от ЕС трябва да прилагат **Директивата за връщането**²². Комисията ще даде приоритет на мониторинга на прилагането на Директивата, като системата за по-бързо връщане ще бъде съпътствана от спазване на процедурите и стандартите, благодарение на които Европа осигурява хуманно и достойно третиране на подлежащите на връщане лица, и пропорционално използване на принудителни мерки в съответствие с основните права и принципа на забрана за връщане²³. В момента се провежда задълбочена оценка на изпълнението на правилата на ЕС за връщане на незаконни мигранти в рамките на механизма за оценка по Шенген, а **наръчник за връщането** ще помага на държавите членки с общи насоки, добри практики и препоръки.

Въпреки наличието на общи правила за връщането на мигранти в ЕС липсва ефективно оперативно сътрудничество. В момента Frontex оказва значителна подкрепа на държавите членки, но нейният мандат трябва да бъде подсилен, за да се увеличи капацитетът ѝ за предоставяне на цялостна оперативна помощ. Понастоящем Frontex може само да координира мисии за връщане, но не може сама да започва подобни мисии. Въз основа на текущата оценка, която трябва да приключи тази година, Комисията ще предложи да се **измени правната основа на Frontex**, за да се увеличи нейната роля по отношение на връщането.²⁴

¹⁹ Съществува специфично задължение по Споразумението от Котону с държавите от АКТЕ. Съгласно член 13 от Споразумението от Котону всяка държава от ЕС приема връщането на всички свои граждани, които пребивават незаконно на територията на държава от АКТЕ, по искане на тази държава и без допълнителни формалности, а всяка държава от АКТЕ приема връщането на всички свои граждани, които пребивават незаконно на територията на държава от ЕС, по искане на тази държава и без допълнителни формалности.

²⁰ Заключения на Съвета относно политиката на ЕС за връщането, приети на заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 5 и 6 юни 2014 г.

²¹ Споразуменията за обратно приемане улесняват връщането на граждани на трети страни. Договарящите се страни ще приемат обратно на своя територия без формалности свои граждани, които пребивават без разрешение в другата държава или които са пресекли незаконно границата ѝ.

²² Директива 2008/115/ЕО от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, ОВ L 348 98, 24.12.2008 г., стр. 98-107. Обединеното кралство и Ирландия не избраха да участват в тази директива и следователно не са обвързани от нея и не подлежат на нейното прилагане.

²³ Забраната на връщане е принцип на международното право, утвърден в Хартата на основните права, според който дадено лице не трябва да се връща на място, където съществува сериозен риск от смъртно наказание, изтезания или нечовешко или унижително отношение.

²⁴ Frontex е създадена с Регламент № 2007/2004 (ОВ L 349, 25.11.2004 г., стр. 1). Тъй като тя е следствие от достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия и Обединеното кралство не участват, те не са част от Frontex. При все това е налице сътрудничество с Обединеното кралство и Ирландия, в съответствие с член 12 от Регламента, по-специално по отношение на организацията на съвместни операции за връщане.

Ключови действия	• Справяне с първопричините чрез сътрудничество за развитие и хуманитарна помощ. • Превръщане на миграцията в основна грижа на делегациите на ЕС. • План за действие за незаконното превеждане през граница през май 2015 г. • По-решителни действия, за да изпълняват страните извън ЕС задълженията си за обратно приемане на техни граждани. • Приемане на наръчник за връщането и мониторинг на прилагането на Директивата за връщането. • Укрепване и изменение на правното основание на Frontex за засилване на нейната роля при връщане на мигранти.
--------------------------------	--

III.2 Управление на границите — спасяване на човешки живот и гарантиране на сигурността на външните граници

Описаните по-горе мерки за справяне с днешната ситуация в Средиземно море бяха разработени като извънредни мерки в отговор на конкретна криза. Би било илюзия да смятаме обаче, че подобна криза няма да се повтори. Укрепването на Frontex и създаването на нови форми на сътрудничество с държавите членки трябва да се превърнат в постоянен стандарт на подкрепа и солидарност.

Правилата за участие, приети за операциите „Тритон“, трябва да се превърнат в модел за бъдещи действия по цялата сухопътна и морска граница. Всяка криза е различна, но ЕС трябва да извлече поука от станалото и да бъде готов да действа преди кризите, а не само след като възникнат.

Службите на бреговата охрана играят важна роля за спасяването на човешки живот и гарантирането на сигурността на морските граници. Тяхната ефективност ще се подобри чрез засилено сътрудничество. Заедно със съответните агенции Комисията ще подкрепя това сътрудничество и, когато е уместно, допълнителното обединяване на определени функции на бреговата охрана на равнище ЕС.

Идентифицирането на **рискови тенденции** е все по-необходимо за ефективна оперативна готовност. Въвеждането на Европейската система за наблюдение на границите EUROSUR²⁵ е отличен модел за действие, който би трябвало да се използва в пълна степен от всички граждански и военни органи, носещи отговорност за наблюдението на морските граници. Съответните агенции следва да разработват ефективна картина на ситуацията, която да се използва при изготвяне на политики и подготовка за реагиране на национално и европейско равнище²⁶.

ЕС има установена политика за подпомагане на държавите членки да упражняват стабилен и последователен контрол върху външните граници. За периода 2014 — 2020 г. във Фонд „Вътрешна сигурност“ вече са предвидени над 2,7 млрд. евро за държавите членки. Въпреки наличието на правила за граничния контрол управлението на границите днес се основава на разнородна смесица от секторни документи и инструменти. През 2016 г. Комисията ще ги консолидира в **стандарт на Съюза за**

²⁵ Регламент (ЕС) № 1052/2013 от 22 октомври 2013 г. за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR): система за обмен на информация, целяща подобряване на управлението на външните граници на ЕС, ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 1. EUROSUR позволява обмен на данни за границите в почти реално време между членовете на мрежата, съставена от шенгенските държави и Frontex. Тъй като EUROSUR е следствие от достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия и Обединеното кралство не участват, те не участват в системата. Ограничено сътрудничество на регионално равнище, предвидено в член 19 от Регламента, в момента се разглежда пред Съда на ЕС (дело C-88/14).

²⁶ Системата се координира от Frontex, с участието на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), Европол, Сателитния център на ЕС и Европейската агенция по морска безопасност.

управление на границите, обхващащ всички аспекти на управлението на външните граници на ЕС.

За по-ефективно управление на границите трябва да се възползваме и от възможностите, предлагани от компютърните системи и технологии. Днес в ЕС има три големи компютърни системи за управление на предоставянето на убежище (Евродак), заявленията за визи (Визовата информационна система) и обmena на информация за лица или вещи, за които компетентните органи са подали сигнал (Шенгенска информационна система). Пълноценното използване на тези системи може да е от полза за управлението на границите и за увеличаване на капацитета на Европа за намаляване на незаконната миграция и връщане на незаконни мигранти. С инициативата за „**интелигентни граници**“ ще започне нов етап. Тя има за цел да се повиши ефективността на граничните контролно-пропускателни пунктове и да се улесни преминаването на мнозинството „добросъвестни“ пътници от страни извън ЕС, като в същото време се засили борбата с незаконната миграция чрез създаване на регистър на всички преминавания през граница на гражданите на страни извън ЕС при пълно спазване на принципа за пропорционалност. След първоначални обсъждания на първото предложение и за да се вземат предвид опасенията, изразени от законодателите, Комисията възнамерява да представи преразгледано предложение за интелигентни граници до началото на 2016 г.²⁷

Разработването на високи стандарти в рамките на ЕС ще улесни страните извън Съюза в разработването на техни собствени решения за по-добро управление на техните граници. Инициативи в ключови африкански и съседни на ЕС страни могат да бъдат подпомогнати от Frontex, както и чрез финансиране от ЕС и по линия на инициативи в контекста на политиката за съседство и политиката за развитие. Целта е насърчаване на по-сигурни граници, но и **укрепване на капацитета на държавите от Северна Африка** да се намесват и да спасяват живота на мигранти, изпаднали в беда.

Ключови действия	• Укрепване на полята и капацитета на Frontex. • Стандарт на Съюза за управление на границите. • Засилване на координацията на равнище ЕС на действията на органите за брегова охрана. • Преразгледано предложение за интелигентни граници. • Засилване на капацитета на държави извън ЕС да управляват своите граници.
-------------------------	---

III.3. Европа е длъжна да закриля — силна обща политика за убежище

ЕС се нуждае от ясна система за приемане на търсещите убежище в рамките на ЕС. През 2014 г. рекордни 600 000 души са потърсили убежище в ЕС. Всички молби за убежище трябва да бъдат обработвани и на хората, изпълняващи условията, трябва да се предоставя закрила. Една от слабостите на настоящата политика е липсата на взаимно доверие между държавите членки, най-вече поради разпокъсаността на системата за предоставяне на убежище. Това кара търсещите убежище да „опитват късмета си“ в различни страни и поражда усещането сред обществеността, че настоящата система е по начало несправедлива. Но ЕС има общи правила, които са основа за взаимно доверие, и чието по-нататъшно разработване ще даде възможност за ново начало.

²⁷ За обхвата на това предложение, вж. бележка под линия 3.

Последователно прилагане на общата европейска система за убежище

Първостепенна цел е да се гарантира пълно и последователно прилагане на общата европейска система за убежище. То ще бъде подкрепяно чрез **нов систематичен процес на мониторинг**, за да се следи изпълнението и прилагането на правилата в областта на убежището и да се насърчава взаимното доверие. Освен това в сътрудничество с държавите членки и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) Комисията ще предостави допълнителни насоки за по-добри **стандарт**и за приемане и процедури за предоставяне на убежище. Така държавите членки ще разполагат с прости и добре дефинирани показатели за качество, а основните права на търсещите убежище ще бъдат по-добре защитени, като се обръща специално внимание на нуждите на уязвими групи от населението, като например децата²⁸. Освен това Комисията ще даде приоритет на транспонирането и прилагането на практика на наскоро приетото законодателство в областта на убежището при разглеждането на **процедурите за нарушение**²⁹.

В същото време Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) ще работи за разширяване на **практическото сътрудничество**, като изпълнява ролята на механизъм за обмен на информация за страните на произход на лицата — фактическата информация, въз основа на която се вземат решения относно предоставянето на убежище. Така ще се насърчава вземането на по-последователни решения. Сред другите ключови мерки са обучението³⁰ и специалната нова мрежа от органи по приемане, която може да положи основите за обединяване на местата за приемане при извънредни ситуации.

Укрепването на общата европейска система за убежище означава също така прилагане на по-ефективен подход спрямо **злоупотребите**. Твърде много молби са необосновани — през 2014 г. са били отхвърлени 55% от молбите за убежище, а за гражданите на някои страни са били отхвърлени почти всички молби. Това е попретило на държавите членки да предоставят бързо закрила на нуждаещите се. В законодателството на ЕС има специфични разпоредби за борба със злоупотребите, например за бързо обработване на необосновани молби за убежище. Комисията ще работи с EASO и държавите членки за разработване на насоки за максимално използване на тези възможности.

Друг проблем представляват молбите за убежище от граждани на трети държави, които не се нуждаят от виза, за да дойдат в ЕС. Тези случаи могат да се разглеждат отчасти чрез механизмите за мониторинг след либерализирането на визовия режим³¹. Комисията ще предложи засилване на **разпоредбите за сигурна страна на произход** в Директивата за процедурите за предоставяне на убежище, за да подпомогне бързото обработване на търсещи убежище лица от държави, определени като сигурни³².

²⁸ За да се вземе предвид особената уязвимост на децата и не само на децата на мигранти, Комисията ще разработи всеобхватна стратегия въз основа на плана за действие за непридружените непълнолетни лица (2011-2014 г.), за да включи издирваните и непридружените деца.

²⁹ Директива 2013/32/ЕС от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила, ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 60; Директива 2013/33/ЕС от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила, ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 96. Обединеното кралство и Ирландия не са избрали да участват в тези директиви.

³⁰ Програма за обучение на EASO — обща система за професионално обучение, предназначена за служителите в областта на убежището и други целеви групи, като например управители и служители по правни въпроси в целия ЕС.

³¹ Това позволява на ЕС да действа превантивно в партньорство със страните на произход, като разработва целеви информационни кампании и подобрява сътрудничеството за управление на границите и борбата с трафикантите.

³² Директива 2013/32/ЕС, цитирана по-горе.

Дъблинска система — по-голямо споделяне на отговорността между държавите членки

Въпреки че последните законодателни подобрения датират едва от 2014 г. механизмът за разпределение на компетентността за разглеждане на молби за убежище („Дъблинска система“³³) не функционира според очакванията. През 2014 г. пет държави членки са разгледали 72% от всички молби за убежище в ЕС. ЕС може да окаже допълнително съдействие, но правилата трябва да се прилагат изцяло.

Държавите членки отговарят за прилагането на дъблинската система. По-конкретно, те трябва да предоставят необходимите ресурси за увеличаване на броя трансфери и ограничаване на закъсненията, да прилагат последователно и инициативно клаузите за събиране на семейството и да използват по-често и редовно дискреционните клаузи, които им позволяват да разгледат дадена молба за убежище и така да облекчат натиска върху държавите по външните граници на Съюза. На равнище ЕС Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) ще подпомага държавите членки, като създаде специална **мрежа от национални звена „Дъблин“**.

Държавите членки трябва също да прилагат изцяло правилата за вземане на **пръстови отпечатыци** от мигранти³⁴ по границите. Държавите членки, подложени на особен натиск, ще се възползват от системата за горещи точки за предоставяне на оперативна подкрепа по места (вж. по-горе). До края на май Комисията ще предостави насоки за улесняване на систематичното снемане на пръстови отпечатыци при пълно зачитане на основните права, подкрепени от практическо сътрудничество и обмен на добри практики. Комисията ще проучи също как повече биометрични данни могат да се използват чрез системата „Евродак“ (например техники за разпознаване на лица чрез цифрови снимки).

Когато дъблинската система бе създадена, Европа се намираше на различен етап от сътрудничеството в областта на убежището. Притокът на мигранти бе с различен характер и мащаб. Когато Комисията извърши своята **оценка на дъблинската система** през 2016 г., тя ще може да използва опита от функционирането на механизмите за преместване и презаселване. Това ще помогне да се определи дали е необходимо да се преразгледат правните параметри на дъблинското споразумение, за да се постигне по-справедливо разпределение на търсещите убежище в Европа³⁵.

Ключови действия	• Установяване на нова система за мониторинг и оценка на общата европейска система за убежище и насоки за подобрене на стандартите за условията на приемане и процедурите за предоставяне на убежище. • Насоки за борба със злоупотребите със системата за предоставяне на убежище. • Укрепване на разпоредбите за сигурна страна на произход в Директивата за процедурите за предоставяне на убежище с цел подпомагане на бързото обработване на търсещи убежище лица от държави, определени като сигурни. • Мерки за насърчаване на систематично идентифициране и снемане на пръстови
-------------------------	--

³³ Регламент (ЕС) № 604/2013 от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 31). Обединеното кралство и Ирландия изявиха желание да участват в приемането и прилагането на този регламент. Дания участва в системата от Дъблин чрез отделно международно споразумение, които е сключила с ЕС през 2006 г. Критериите за определяне на компетентността включват, в йерархичен ред, семейните причини, последната притежавана виза или разрешение за пребиваване в държава членка, редовното или нередовно влизане на кандидата в ЕС.

³⁴ Регламент (ЕС) № 603/2013 от 26 юни 2013 г. за създаването на „Евродак“ (преработен текст). Обединеното кралство и Ирландия са избрали да участват в този регламент. Дания участва в системата „Евродак“ чрез отделно международно споразумение, които е сключила с ЕС през 2006 г.

³⁵ За обхвата на подобна нова инициатива, вж. бележка под линия 3.

	отпечатъци. • Насочване на повече биометрични данни към „Евродак“. • Оценка и евентуално преразглеждане на регламента за системата от Дъблин през 2016 г.
--	---

III.4 Нова политика за законна миграция

Европа се конкурира с други икономики, за да привлече работници с уменията, от които се нуждае. Очаква се промените в уменията, изисквани от ЕС между 2012 г. и 2025 г., да доведат до рязко покачване на дела на работните места за по-образовани хора (с 23 %) ³⁶. Вече се забелязва недостиг на квалифицирани кадри в ключови сектори като науката, технологиите, инженерството и здравеопазването. Европа трябва да изгради своя собствена база от умения и да подготви хората за интегриране в днешния пазар на труда. През 2015 г. Комисията ще представи нов пакет за трудова мобилност и нова инициатива за уменията ³⁷, но дори с решителни усилия в средносрочен и дългосрочен план е малко вероятно напълно да отговорим на нуждите.

ЕС е изправен също така пред редица дългосрочни икономически и демографски предизвикателства. Населението застарява, а икономиката все повече зависи от висококвалифицирани работни места. Освен това без миграция населението на ЕС в трудоспособна възраст ще намалее със 17,5 милиона души през следващото десетилетие. Миграцията все по-често ще бъде важен начин за повишаване на устойчивостта на нашите социални системи и за гарантиране на устойчив растеж на икономиката на ЕС.

Ето защо, въпреки че в период на висока безработица и социални промени е трудно да се намерят аргументи в подкрепа на законната миграция, е важно да има ясна и строга обща система, която отразява интересите на ЕС, включително като поддържа привлекателността на Европа като дестинация за мигрантите ³⁸.

Добро управление на законната миграция и визовата политика

Решенията за това какъв брой граждани на трети страни, търсещи работа, могат да бъдат допуснати остава от изключителната компетентност на държавите членки. Но ЕС играе специфична роля. През следващите седем години европейски програми като „Хоризонт 2020“ и „Еразъм+“ ще привличат таланти хора към ЕС. Директивата за студентите и научните изследователи, която в момента се обсъжда от законодателите, има за цел да предостави на тези групи нови възможности за мобилност и търсене на работа. Бързото приемане на директивата ще позволи на тези групи от стратегическо значение да възприемат ЕС като гостоприемна среда за своята работа ³⁹.

Следващата стъпка трябва да бъде привлекателна общоевропейска схема за привличане на висококвалифицирани граждани на страни извън ЕС. В **Директивата за синята**

³⁶ Descy, Pascaline (2014), “Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets”, в OECD/European Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

³⁷ И двете инициативи вече са предвидени в Приложение 1 към работната програма на Комисията за 2015 г.

³⁸ Комисията ще извърши също така оценка (проверка за пригодност) на съществуващото законодателство за законна миграция, за да идентифицира пропуски и несъответствия, и ще разгледа възможности за опростяване и рационализиране на настоящата рамка на ЕС, за да допринесе за по-доброто управление на потоците на легална миграция. За обхвата на подобна нова инициатива, вж. бележка под линия 3.

³⁹ COM/2013/0151 окончателен. За обхвата на това предложение, вж. също бележка под линия 3.

карта⁴⁰, вече е предвидена такава схема, но през първите две години са били издадени само 16 000 сини карти, като 13 000 от тях са били издадени от една-единствена държава. До края на май Комисията ще започне обществена консултация за бъдещето на Директивата за синята карта. При преразглеждането ѝ ще се потърсят начини тя да бъде по-ефективна за привличане на таланти към Европа. Ще бъдат разгледани например въпроси, свързани с обхвата на директивата (включване на предприемачи, които желаят да инвестират в Европа) и с подобряването на възможностите за мобилност в рамките на ЕС за притежателите на синя карта.

Друг сектор от значение за икономиката са **услугите**. Секторът на услугите включва добре образовани, висококвалифицирани чуждестранни специалисти, които трябва да пътуват до ЕС за кратки периоди от време, за да предоставят услуги на предприятия или държавни органи. Комисията ще оцени начините за предоставяне на правна сигурност на тези категории лица, също с цел укрепване на позицията на ЕС при изискване на реципрочност по време на преговори за споразумения за свободна търговия.

Държавите членки играят роля за тези решения и е необходим по-пряк и открит диалог за изграждане на общо мислене и политически подходи и за обмен на добри практики на европейско равнище. Комисията ще подкрепя държавите членки в насърчаването на постоянен диалог и партньорски оценки на европейско равнище по въпроси като несъответствията между търсенето и предлагането на пазара на труда, узаконяването и интеграцията — въпроси, по които решенията на една държава влияят на останалите държави.

Комисията ще създаде и платформа за диалог с участието на предприятията, профсъюзите и други социални партньори с цел извличане на максимална полза от миграцията за европейската икономика и за самите мигранти.

ЕС се нуждае от инструменти за определяне на икономическите сектори и професиите, в които има или ще има **трудности при набирането на персонал или несъответствия между търсенето и предлагането на умения**. Съществуващите инструменти вече дават известна представа за това, но е нужна по-пълна информация⁴¹. Съществуващите портали, като например порталът на ЕС за миграцията и Европейският портал за професионална мобилност (EURES) също могат да играят важна роля в намирането на подходяща работа за граждани на трети държави, които вече се намират в ЕС. Конкретен проблем за мигрантите е липсата на признаване на квалификациите, които са придобили в собствената си страна. ЕС може да помогне за по-добро разбиране на квалификациите, придобити извън ЕС⁴².

Усилията за разработване на нашата нова политика за законната миграция отразяват **модернизирането на нашата визова политика**⁴³. През 2014 г. Комисията внесе

⁴⁰ Директива 2009/50/ЕО от 25 май 2009 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост, ОВ L 155, 18.6.2009 г., стр. 17-29. Обединеното кралство и Ирландия избраха да не участват в тази директива и не са обвързани от нея и не подлежат на нейното прилагане.

⁴¹ Като например Панорамата на уменията и алиансите на уменията.

⁴² Например чрез Европейската квалификационна рамка и в контекста на предстоящото преразглеждане на системата Europass.

⁴³ В общата визова политика, установена предимно с Визовия кодекс (Регламент 810/2009), се посочват правилата за издаване на краткосрочни визи на граждани на трети страни, пътуващи с цел туризъм, бизнес, частни посещения на роднини/приятели, културни и спортни прояви. Тя е част от достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия и Обединеното кралство не участват. През 2014 г. шенгенските държави са издали близо

ревизия на Визовия кодекс и предложи създаването на нов вид виза: визата за обиколно пътуване⁴⁴. Приемането на тези предложения ще даде на ЕС по-гъвкави инструменти за визова политика, целящи извличане на максимална икономическа полза от привличането на повече туристи и посетители по лични или професионални причини, съчетано със свеждане до минимум на рисковете от незаконна миграция и рисковете за сигурността. До края на 2015 г. Комисията ще приключи **прегледа на държавите, чиито граждани се нуждаят от виза** и може да предложи отмяна на визовия режим за някои от тях на реципрочна основа или подновяване на визовите изисквания за други. Ще бъдат взети предвид текущите политически диалози с ключови държави по въпросите на миграцията и мобилността.

Ефективна интеграция

Политиката ни за миграция ще бъде успешна, ако се основава на ефективни политики за интеграция. Въпреки че за това са компетентни преди всичко държавите членки, Европейският съюз може да подпомага действията на националните правителства, местните органи и гражданското общество, участващи в сложния и дългосрочен процес на насърчаване на интеграцията и взаимното доверие.

Финансирането се осигурява от фонд „Убежище, миграция и интеграция“. Но Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейският социален фонд (ЕСФ) също могат да допринесат значително⁴⁵. За новия програмен период (2014-2020 г.) поне 20% от средствата от ЕСФ ще допринасят за социално приобщаване, което включва мерки за **интеграция на мигрантите**, като се обръща особено внимание на търсещите убежище и бежанците, както и на децата. Средствата могат да се използват за подпомагане на целеви инициативи за подобряване на езиковите и професионални умения, подобряване на достъпа до услуги, насърчаване на достъпа до пазара на труда, приобщаващо образование, межкултурен обмен и насърчаване на осведомителни кампании, насочени както към приемащите общности, така и към мигрантите.

Максимална полза за развитието в страните на произход

Политиката на ЕС за законната миграция трябва да подкрепя и развитието в страните на произход⁴⁶. Организацията на обединените нации скоро ще приеме **цели за устойчиво развитие**, в които трябва да бъдат включени цели, свързани с миграцията, както и цели в области като насърчаване на достойния труд, младежка заетост, политики за заплащане и социална закрила, които могат да помогнат на страните на произход да създават по-добри икономически възможности у дома. ЕС ще продължи активно да подкрепя целите, свързани с миграцията, като част от окончателната обща рамка и да подчертава значението на използването на положителните ефекти от миграцията като хоризонтално средство за изпълнение на програмата за развитие след

15,8 милиона визи, което е увеличение с около 60% в сравнение с 2009 г. В момента се обсъжда предложение за преработена версия на Визовия кодекс в Европейския парламент и Съвета (COM(2014) 164).

⁴⁴ Това е нов вид виза за гражданите на трети държави, които имат или нямат нужда от виза и които имат законен интерес от пътуване в Шенгенското пространство за повече от 90 дни за всеки период от 180 дни (COM(2014)163). Това предложение се основава на част от достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия и Обединеното кралство не участват.

⁴⁵ Прилагането на тези мерки ще бъде оценено до края на 2015 г., за да се види дали държавите членки са постигнали целите си и дали се налага препрограмиране на средствата по ЕСФ.

⁴⁶ Съобщение на Комисията: „Оптимизиране на въздействието на миграцията върху развитието“ (COM(2013)292 окончателен); Заключение на Съвета относно миграцията в сътрудничеството на ЕС за развитие от 12 декември 2014 г.

2015 г. Това ще допълни работата на **партньорствата за мобилност на ЕС**⁴⁷ и нашите усилия за включване на въпросите на миграцията в ключови сектори на развитие.

Комисията ще предостави също така поне 30 милиона евро, за да подпомогне изграждането на капацитет в страните партньори за **ефективно управление на трудовата миграция**, с акцент върху оправомощаването на работниците мигранти и борбата с експлоатацията. След успеха на Европа в създаването на единен пазар, основан на трудовата мобилност, ЕС даде начало на инициатива на стойност 24 милиона евро в подкрепа на свободното движение в Икономическата общност на държавите от Западна Африка. Регионалните схеми за трудова мобилност, насърчаващи **мобилността юг-юг**, могат да допринесат значително за местното развитие. Комисията ще насърчава и етичното набиране на персонал в сектори, страдащи от недостиг на квалифицирани работници в страните на произход, като подпомага международните инициативи в тази област.

Един от начините, по които ЕС може да помогне да се гарантира, че държавите на произход имат полза от миграцията, е чрез **улесняване на по-евтини, по-бързи и по-сигурни парични преводи**. Приемането на предложението за „Директива за платежните услуги II“⁴⁸ ще помогне за укрепване на регулаторната среда за паричните преводи и поне 15 милиона евро ще бъдат предоставени чрез Инструмента за сътрудничество за развитие в подкрепа на водещи инициативи в развиващите се страни.

Ключови действия	• Модернизиране и преработване на схемата „синя карта“. • Платформа за диалог със социалните партньори на тема икономическа миграция. • По-решителни действия за свързване на политиките в областта на миграцията и развитието. • Преразглеждане на приоритетите за финансиране на политиките за интеграция. • По-евтини, по-бързи и по-сигурни парични трансфери.
-------------------------	--

IV. Поглед към бъдещето

Настоящата програма е съсредоточена преди всичко върху предлагането на решения, които ще позволят на Европа да постигне краткосрочен и средносрочен напредък в областта на миграцията. Но ако искаме да намерим ефективни и устойчиви решения на проблемите в дългосрочен план, европейското сътрудничество в областта на миграцията трябва да се задълбочи.

Инициативите в настоящата програма ще бъдат от решаващо значение при оформянето на ефективна и балансирана европейска миграционна политика. В рамките на Договорите и съответните протоколи Комисията ще започне успоредни обсъждания в редица области:

⁴⁷ Съобщение на Комисията: „Глобалният подход към миграцията и мобилността“ (COM/2011/743 окончателен). Това са най-развитите рамки за двустранно сътрудничество в областта на миграцията. Те предлагат политическа рамка за задълбочен, засилен и съобразен с нуждите диалог и сътрудничество с държавите партньори, включително набор от цели и ангажменти, както и пакет от конкретни мерки за помощ, предлагани от ЕС и заинтересованите държави членки. Тук влизат преговорите за визови облекчения и споразумения за обратно приемане.

⁴⁸ COM/2013/547 окончателен.

1. *Доизграждане на общата европейска система за убежище:* В Договора за функционирането на ЕС се предвижда създаването на единен статут на бежанец, който да е валиден в целия Съюз. Комисията ще даде началото на широк дебат за следващите стъпки в развитието на общата европейска система за убежище, включително за възможностите за изготвяне на общ кодекс в областта на убежището и за взаимно признаване на решенията за предоставяне на убежище⁴⁹. Част от дебата ще е и по-продължително обсъждане на създаването на единен процес за вземане на решения в областта на убежището с цел гарантиране на равното третиране на търсещите убежище в цяла Европа.
2. *Споделено управление на границите на ЕС:* Засилването на действията в Средиземноморието показва, че управлението на външните граници в действителност все повече е споделена отговорност. Освен възможността за създаване на европейска система за гранична охрана⁵⁰ ще бъде обсъден и нов подход към функциите на бреговата охрана в ЕС, обхващащ инициативи като споделяне на ресурси, съвместни учения и използване на ресурси за граждански и военни цели, както и възможността за създаване на европейска брегова охрана.
3. *Нов модел за законна миграция:* Съгласно Договорите за ЕС окончателното решение за приемане на икономически мигранти се взема от държавите членки. Въпреки това ЕС трябва да обмисли как да съобрази това ограничение с колективните нужди на икономиката на ЕС. По-конкретно, Комисията ще разгледа възможността за разработване съвместно с държавите членки на „система за изразяване на интерес“. Ще се използват проверими критерии за автоматичен първоначален подбор на потенциалните мигранти, като работодателите посочват приоритетни кандидати и миграцията се осъществява след като на мигранта е предложена работа. Това ще позволи създаване на „общоевропейски резерв“ от квалифицирани мигранти, достъпен както за работодателите, така и за органите на държавите членки, като подборът и процедурата за приемане остават на национално равнище в съответствие с действителните нужди на пазара на труда.

⁴⁹ Взаимното признаване на решения за предоставяне на убежище означава признаването от една държава на решенията, взети от друга.

⁵⁰ Проучване на осъществимостта на европейска система за гранична охрана (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), продължаващо проучване за бъдещето на Frontex.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Европейски схеми за преместване и презаселване

Преместване

„Преместване“ означава разпределение между държавите членки на лица, които имат очевидна нужда от международна закрила.

Въз основа на процент за разпределение Комисията ще предложи до края на май задействане на системата за реагиране при извънредни ситуации, предвидена в член 78, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз и ще въведе **временна европейска схема за преместване** на търсещи убежище лица, които имат явна нужда от международна закрила.

Процентът за разпределение ще се основава на **обективни, измерими и проверими критерии, отразяващи капацитета на държавите членки да усвояват и интегрират бежанци**, като относителното значение на тези критерии е изразено чрез съответни тегловни коефициенти (вж. *Таблица 1 по-долу*). Процентът ще се основава на следните елементи⁵¹:

- а) размер на населението (40%), тъй като той отразява капацитета за усвояване на определен брой бежанци;
- б) общи БВП⁵² (40%), тъй като той отразява абсолютното богатство на дадена държава и съответно относителния капацитет на икономиката да поеме и интегрира бежанци;
- в) среден брой на спонтанните молби за убежище и брой на презаселените бежанци на 1 милион жители през периода 2010-2014 г. (10%), тъй като те отразяват усилията на държавите членки в близкото минало;
- г) безработица (10%) като показател, отразяващ способността за интегриране на бежанци.

Действителният брой на преместваните във всяка държава бежанци ще зависи от общия брой лица, които трябва да бъдат преместени, и ще бъде включен в законодателното предложение.

Приемащата държава членка ще отговаря за разглеждането на молбите за убежище в съответствие с установените правила и гаранции.

При прилагането на базовия процент за разпределение ще се взема предвид конкретната кризисна ситуация. Държавите, от които се извършва преместване, не следва да дават принос като преместващи държави. Предложението ще отрази позицията на Обединеното кралство, Ирландия и Дания съгласно съответните протоколи в Договорите.

Презаселване

„Презаселване“ означава прехвърлянето на отделни разселени лица, които имат явна нужда от международна закрила, по предложение на Върховния комисар на ООН за

⁵¹ Като се вземат предвид предишните обсъждания в контекста на Форума по презаселване и преместване.

⁵² Не може да се използва БВП на глава от населението, тъй като този елемент вече е отразен в критерия за размер на населението.

бежанците и със съгласието на страната на установяване, от страна извън ЕС към страна от ЕС, където те биват приети и получават право на престой и всички други права, сравними с правата, предоставяни на лица, ползващи се с международна закрила.

До края на май Комисията ще излезе с препоръка за **европейска схема за презаселване**.

Тази схема ще обхваща всички държави членки. Асоциираните държави ще бъдат поканени да участват в схемата. Делът на всяка държава членка от общия брой обещани места за презаселване ще се определя по същия **процент за разпределение**, валиден за схемата за преместване по-горе (вж. *Таблица 2 по-долу*).

Ще бъде направен **единен европейски ангажимент** за предоставяне на **20 000** места за презаселване.

Комисията ще даде своя принос като предостави допълнителни 50 милиона евро за 2015 и 2016 г.

Приоритетните региони за презаселване ще включват Северна Африка, Близкия изток и региона на Африканския рог, с акцент върху страните, в които се провеждат програми за регионално развитие и закрила. Между тези програми и схемата за презаселване трябва да се установят силни връзки.

За прилагане на схемата в съответствие с настоящата практика (идентифициране, трансфер и др.) ще бъде потърсено сътрудничеството на **Върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН)** и други съответни организации. Възможно е и практическото **участие на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището** в схемата. Държавите от ЕС остават отговорни за отделните решения за приемане.

Комисията е запозната с **риска от спонтанно вторично придвижване** на презаселените лица. За ограничаване на риска презаселването ще се извършва само след съгласие на съответното лице да остане в държавата на установяване в продължение на поне 5 години. Презаселваните лица ще бъдат информирани за последиците от по-нататъшно придвижване в рамките на ЕС и за факта, че няма да могат да придобият правен статут в друга държава членка или да получат достъп до социални права. Бързото идентифициране и връщане на лица, които не спазват това споразумение, вече е възможно по правото на ЕС. Комисията, в сътрудничество с държавите членки и съответните агенции, ще разработи допълнителни инструменти за практическото прилагане на тези мерки.

Таблица 1 Европейска схема за преместване

Държави членки^{53 54}	Процент
Австрия	2,62%
Белгия	2,91 %
България	1,25 %
Хърватия	1,73 %
Кипър	0,39 %
Чешка република	2,98 %
Естония	1,76 %
Финландия	1,72 %
Франция	14,17 %
Германия	18,42 %
Гърция	1,90 %
Унгария	1,79 %
Италия	11,84 %
Латвия	1,21 %
Литва	1,16 %
Люксембург	0,85 %
Малта	0,69 %
Нидерландия	4,35 %
Полша	5,64 %
Португалия	3,89 %
Румъния	3,75 %
Словакия	1,78 %
Словения	1,15 %
Испания	9,10 %
Швеция	2,92 %

Изчисленията се основават на статистически данни, предоставени от Евростат (справка от 8 април 2015 г.).

⁵³ Общата политика на Съюза в областта на убежището, имиграцията, визите и контрола по външните граници се основава на дял V (Пространство на свобода, сигурност и правосъдие) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В съответствие с протоколи № 21 и 22 към Договорите, Обединеното кралство, Ирландия и Дания не участват в приемането от Съвета на мерки, предлагани въз основа на дял V от ДФЕС. Обединеното кралство и Ирландия могат да уведомят Съвета в рамките на три месеца от представянето на дадено предложение или инициатива, или по всяко време след приемането им, че желаят да вземат участие в приемането и прилагането на всяка подобна предложена мярка. Дания може по всяко време и в съответствие със своите конституционни изисквания да информира останалите държави членки, че желае да прилага изцяло всички съответни мерки, приети въз основа на дял V от ДФЕС. Ако Обединеното кралство и Ирландия решат да участват в схемата за преместване, процентите за държавите членки ще бъдат съответно адаптирани. Ако Дания и асоциираните държави решат да участват доброволно в схемата за преместване, процентите за държавите членки също ще бъдат съответно изменени.

⁵⁴ Процентите за разпределение, ще бъдат адаптирани с оглед на специфичните кризисни ситуации, посочени в схемата за извънредно преместване по член 78, параграф 3 от ДФЕС. Държавите, от които се извършва преместване, не следва да дават принос като преместващи държави.

Таблица 2 Европейска схема за презаселване

Държави членки⁵⁵	Процент	Брой места въз основа на 20 000 места
Австрия	2,22 %	444
Белгия	2,45 %	490
България	1,08 %	216
Хърватия	1,58 %	315
Кипър	0,34 %	69
Чешка република	2,63 %	525
<i>Дания⁵⁶</i>	1,73 %	345
Естония	1,63 %	326
Финландия	1,46 %	293
Франция	11,87 %	2375
Германия	15,43 %	3086
Гърция	1,61 %	323
Унгария	1,53 %	307
<i>Ирландия⁵⁶</i>	1,36 %	272
Италия	9,94 %	1989
Латвия	1,10 %	220
Литва	1,03 %	207
Люксембург	0,74 %	147
Малта	0,60 %	121
Нидерландия	3,66 %	732
Полша	4,81 %	962
Португалия	3,52 %	704
Румъния	3,29 %	657
Словакия	1,60 %	319
Словения	1,03 %	207
Испания	7,75 %	1549
Швеция	2,46 %	491
<i>Обединено кралство⁵⁶</i>	11,54 %	2309

Изчисленията се основават на статистически данни, предоставени от Евростат (справка от 8 април 2015 г.).

Изчисленията в проценти бяха извършени до петия знак след десетичната запетая и закръглени нагоре или надолу до втория знак след десетичната запетая за представяне в тази таблица; разпределението на броя места бе направено въз основа на изчисленията до петия знак след десетичната запетая.

⁵⁵ Ако асоциираните държави решат да участват в схемата за презаселване, процентите и броят места ще бъдат съответно изменени.

⁵⁶ Въпреки че предложението за схема за презаселване ще бъде под формата на препоръка, общата политика на Съюза за миграцията се основава на дял V от ДФЕС. Поради тази причина специфичните аспекти, посочени в бележка под линия 3, във връзка с протоколи № 21 и 22 към Договорите, за позицията на Обединеното кралство, Ирландия и Дания, ще бъдат взети предвид.