



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, ХХХ
СОМ(2011)

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

Годишен доклад относно имиграцията и убежището (2010 г.)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Изготвянето на перспективна и всеобхватна европейска политика в областта на миграцията, която се основава на солидарност и отговорност, продължава да бъде основна политическа цел за Европейския съюз¹.

На 4 май Комисията представи Съобщение относно миграцията². Целта на това съобщение е неотдавнашните и бъдещите предложения за изготвяне на политика да се поставят в рамка, в която се вземат предвид всички съществени аспекти и която ще позволи на ЕС и на неговите държави-членки да управляват по всеобхватен и последователен начин миграцията и мобилността на гражданите на трети държави.

Настоящият годишен доклад е представен в отговор на искането, отправено от Европейския съвет при приемането на Пакта за имиграцията и убежището от 2008 г.³ В него е включен постигнатият през 2010 г. напредък в прилагането на пакта и приоритетите на приетата през 2009 г. Стокхолмската програма⁴, които са от значение в тази област както на равнище на ЕС, така и на национално равнище. Докладът беше изготвен въз основа на отговорите на държавите-членки и на друга информация, по-специално от националните звена за контакт на Европейската мрежа за миграция.

В доклада са обобщени и оценени промените на равнище на ЕС и на национално равнище⁵, и се правят препоръки за бъдещи действия.

II. ВЛИЗАНЕ И ПРЕБИВАВАНЕ В ЕС

Хората пристигат в Европа по различни начини и с различни цели. Начинът, по който гражданите на трети държави влизат в ЕС, оказва пряко влияние върху техните права, по-специално по отношение на достъпа до пазара на труда. Независимо от своя статут обаче мигрантите, които пребивават законно в ЕС, трябва да бъдат интегрирани в приемащото ги общество, а това е споделена отговорност както на мигранта, така и на обществото, в което се установява.

1. Законна миграция — осигуряване на законен начин за влизане в ЕС

1.1 Демографски предизвикателства и недостиг на работна ръка

Според предвижданията **населението на ЕС** ще нарасне от 501 милиона през 2010 г. на 520,7 милиона през 2035 г., след което през 2060 г. ще намалее на 505,7 милиона. Докато през 2010 г. за всеки човек на възраст над 65 години съответстват 3,5 души в трудоспособна възраст (20 — 64 години), през 2060 г. това съотношение се очаква да бъде 1,7 към 1⁶.

Миграцията е *основният двигател за демографски промени* в ЕС. През 2009 г. нетната миграция към ЕС беше 857 000, т.е. 63 % от общия демографски растеж .

¹ Стокхолмска програма, 2 декември 2009 г., Съвет на Европейския съюз 17024/09.

² COM(2011) 248/3.

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.bg08.pdf>.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:BG:PDF>.

⁵ В работния документ на службите на Комисията са представени повече подробности.

⁶ Всички данни са данни на Евростат, освен ако не е указано друго.

На 1.1.2003 г. в ЕС-25 *гражданите на трети държави* бяха 16,2 милиона, което съответства на 3,6 % от населението. През 2010 г. разбивка на населението по гражданство в ЕС-27 показва, че 20,1 милиона са граждани на държави извън ЕС-27 (4 % от общото население).

Най-многобройните групи на граждани от трети държави в ЕС са турците, мароканците и албанците.

През 2009 г. повече от 770 000 души получиха *гражданство* на държава-членка на ЕС, което представлява увеличение с 9 % спрямо средния брой, регистриран в периода 2004 — 2008 г.

През 2009 г. в ЕС бяха издадени два милиона нови *разрешения за пребиваване* за граждани на трети държави, което е с 8 % по-малко от предишната година. Броят на разрешенията за платена трудова дейност намаля с 28 %, което отразява последиците от икономическата криза. Тези разрешения представляват 24 % от общия брой разрешения, издадени през 2009 г., спрямо 27 % по семейни причини, 22 % за образование и още 27 % по други причини (с цел закрила, престой без право на работа и т.н.).

Тази тенденция се наблюдава също в потока на *парични преводи* (потоци извън ЕС). През 2009 г. паричните преводи на работниците намаляха с 4 % спрямо 2008 г.⁷

Горепосочените цифри показват, че ЕС е изправен пред структурен проблем, свързан с демографското развитие. Въпреки че безработицата е почти десет процента, поради което повече от 23 милиона души са без работа, получават се многобройно сигнали за недостиг на умения. В годишното проучване на растежа за 2010 г.⁸ се посочва, че търсенето на работна ръка продължава да нараства и че въпреки голямата безработица, някои работодатели не могат да намерят хора с подходящи умения за запълване на свободните работни места. За да продължи възстановяването на икономиката и запазването на социално осигурителните системи в Европа, ЕС трябва спешно да преодолее разминаването между наличните професионални умения и търсенето на пазара на работна ръка. В стратегията „Европа 2020“ на това беше обърнато особено внимание, по-специално в насоките за трудовата заетост и водещото Съобщение „Програма за нови умения и работни места“. Със стратегията „Европа 2020“ се поема ангажимент до 2020 г. ЕС да постигне трудова заетост от 75 %, както и по-добро съответствие между уменията, придобити, посредством образование и обучение, от една страна, и действителните нужди на пазара на труда, от друга страна.

Преобладаващият първоначален отговор на държавите-членки на проблема, свързан с уменията, е да се подобри пригодността за заетост на *собствената* им работна ръка посредством подобряване на образованието и обучението, увеличаване на заетостта сред жените, по-възрастните работници, гражданите с миграционен произход и сред пребиваващите законно граждани на трети държави, както и чрез прилагане на принципа за даване на предимство на граждани от ЕС. Предвид обаче както на сериозността на недостига на умения на европейския пазар на труда, така и на

⁷ Евростат, Кратки статистически данни, 40/2010.

⁸ Доклад за растежа, МЕМО/11/11, стр. 3.

необратимите демографски промени⁹ една добре организирана законна имиграция и политика за интеграция в съответствие със Стокхолмската програма и подкрепена от посочените по-долу правни инструменти на ЕС трябва да играе основна роля за гарантиране на дългосрочната конкурентоспособност на ЕС и в крайна сметка за бъдещето на социалния му модел.

Приносът на имигрантите за икономиките в ЕС е съществен. В периода 2000 — 2005 г. имигрантите от трети държави в ЕС допринесоха за повече от една четвърт от общия растеж на заетостта и за 21 % от средния растеж на БВП в ЕС-15. Този нарастващ дял на работна ръка от мигранти е съставен както от професии, изискващи високи квалификации в разрастващите се сектори на икономиката, така и от много професии, за които е необходим набор от по-ниски квалификации. Затова ефективното управление и насърчаването на ефективно участие и включване в заетостта и в нашите общества на значителен брой имигранти, които вече живеят законно в ЕС, представляват ключови елементи за постигане на целите, свързани с трудовата заетост, които си поставя стратегията „Европа 2020“.

В тази рамка понастоящем Комисията въвежда няколко инструмента, за да преразгледа съответствието между професионалните умения и предлагането, като всеобхватната панорама на уменията в ЕС, която ще бъде готова през 2012 г., европейският монитор на свободните работни места, европейският бюлетин за трудовата мобилност, дългосрочните прогнози относно търсенето и предлагането на умения, изготвени от Европейския център за развитие на професионалното обучение. През 2012 г. Комисията възнамерява да представи зелена книга, в която тези въпроси ще бъдат проучени

От първостепенно значение е да се гарантира, че след като мигрантите пребивават законно в ЕС, те следва да се ползват с недискриминационен достъп до пазарите на труда в съответствие с техните умения и опит, както и да разполагат с възможност да участват пълноценно в социално-икономическия, политическия и културния живот на обществата, в които са се установили. В този контекст мерките, с които да се гарантира признаването на придобитите умения и компетенции, недискриминационният достъп до обществени услуги и работни места, както силната координация между политиките за интеграция и за приобщаване, са от първостепенно значение за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Понастоящем на равнище ЕС няма одобрен общ метод за оценяване на недостига на работна ръка/професионални умения в държавите-членки и на това дали работниците от трети държави притежават уменията и квалификациите, необходими за запълването му. Не всички държави-членки разполагат със системи, които им позволяват (или позволяват на работодателите, с дейност на тяхна територия) да определят (бъдещия) недостиг на умения и/или как да го компенсират с мигранти, притежаващи подходящи професионални умения. Макар естеството и степента на (бъдещия) недостиг на умения да се различават в отделните държави-членки, всички в ЕС споделят неотложната необходимост този недостиг да бъде преодолян.

По отношение на здравния сектор например, както вече беше обявено в „Програмата за нови умения и работни места“¹⁰, Комисията възнамерява през 2012 г. да представи план

⁹ Евростат, Кратки статистически данни, 72/2008 „Застаряването на населението е характерна черта на демографските перспективи в европейските общества“.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:BG:PDF>.

за действие за преодоляване на недостига на професионалисти в здравния сектор в ЕС. Съвместните действия по планирането на работната ръка, посочени в същото съобщение ще спомогнат за определяне на недостига на работна ръка/умения в здравните сектори на държавите-членки. За преодоляването на този недостиг трябва да бъде оценена ролята, която може да изиграе входящата миграция на граждани на трети държави, притежаващи подходящи умения.

Предприемането на ефективни мерки в тази област ще бъде от полза за всички заинтересовани страни: Държавите-членки ще бъдат засегнати в по-малка степен от недостига на работна ръка, мъжете и жените мигранти ще могат да разгърнат пълния потенциал на своите умения и квалификации и ЕС ще изгради привлекателен за мигрантите пазар на труда. Комисията е готова да подкрепи изцяло усилията на държавите-членки в този процес и ще предложи различни инструменти за тази цел.

- *С пълната подкрепа на Комисията държавите-членки трябва да се справят със съществуващото **разминаване между нуждите на пазара на труда и предлагането на професионални умения**. Централно място в тези усилия следва да заема задоволяването на нуждите посредством управлението на входяща миграция на граждани от трети държави, притежаващи подходящи умения.*
- ***По-доброто признаване на равнище на ЕС на уменията и квалификациите**, придобити в трети държави, означава, че мигрантите ще разгърнат напълно потенциала си на работното място. **По-гъвкавите в географско отношение пазари на труда** ще позволят на мигрантите също така да сменят по-лесно работодателя си с друг, който може и да се намира в друга държава-членка. При тази мобилност техните права на пребиваване следва да бъдат запазени, а на пазара на труда да се постигне по-добро съответствие между търсенето и предлагането.*
- *В рамките на **стратегията на ЕС „Европа 2020“** държавите-членки и ЕС следва да вземат предвид ролята, която имиграцията може да играе за компенсиране на недостига на работна ръка и на професионални умения.*

1.2 Правна рамка на ЕС

На европейско равнище едва през 1999 г.¹¹ държавите-членки се съгласиха да създадат обща политика в областта на имиграцията, превръщайки я в относително нова област на политиката. След влизането в сила на Договора от Лисабон решенията относно политиката в областта на миграцията се вземат в рамките на обикновената законодателна процедура.

През 2010 г. отражението на икономическата криза продължи да оказва влияние върху изготвянето на законодателни инструменти за политиката в областта на миграцията. Това пролича в законодателния процес, свързан с предложенията на ЕС, който се оказа труден и беше постигнат само слаб напредък по дискусиите относно новите предложения. Това се почувства, когато през юли 2010 г. Комисията представи

¹¹ Заключение на Европейския съвет в Тампере.

предложения относно сезонните работници¹² и вътрешнокорпоративните трансфери¹³. Освен това националните парламенти излязоха с няколко становища, в които оспорват, че принципът на субсидиарност е бил спазен. Дискусиите относно предложението за директива за „единно разрешително“ и свързаните с трудовата заетост права на мигрантите продължиха, но Европейският парламент и Съветът все още не са постигнали съгласие.

ЕС се нуждае от имиграционна система с гъвкави правила за прием, като същевременно гарантира общи стандарти относно условията за влизане и пребиваване, както и подходяща закрила на правата на мигрантите. Затова е от първостепенно значение да се постигне съгласие по предложението за „единно разрешително“. Без него правата на законните мигранти няма да бъдат гарантирани на равнище ЕС и настоящият разпокъсан подход ще продължи да съществува по отношение на административните формалности и опростяването. Предложенията относно сезонните работници и вътрешнокорпоративните трансфери са също толкова важни за по-нататъшното развитие на законодателната рамка на ЕС относно законната миграция. Директивата за вътрешнокорпоративните трансфери ще помогне на ЕС да развие иновационна икономика, основана на знанието, да привлече инвестиции от мултинационални предприятия и да стимулира конкурентоспособността на своята икономика. Директивата за сезонните работници ще помогне в борбата с експлоатацията на една особено уязвима група от мигранти и ще предостави проста и бърза обща рамка, за да могат сезонните работници да работят временно в ЕС.

По отношение на транспонирането на Директивата за „синя карта на ЕС“, което трябва да приключи до юни 2011 г., ситуацията далеч не е задоволителна. Досега само няколко държави-членки са уведомили Комисията относно мерките за транспониране. Схемата за синя карта на ЕС създава привлекателен пакет от мерки като равнопоставеното третиране в сравнение с националните работници, благоприятни условия за събиране на членовете на семейството и мобилност в рамките на ЕС за привличане на висококвалифицирани работници в ЕС. Комисията продължи да извършва оценка на транспонирането на съществуващите директиви (за дългосрочно пребиващите лица, студентите и научните изследователи) с цел да представи доклади по-късно през 2011 г. По отношение на събирането на членовете на семейството някои държави-членки откриха необходимостта да бъде прекратено това, което те смятат за злоупотреба с националните процедури за събиране на членовете на семейството и започнаха промени в законодателството. След доклада от 2008 г. относно Директивата за събиране на семейството¹⁴ Комисията ще представи до края на годината зелена книга на тази тема.

С оглед на по-нататъшното развитие на правната рамка за законната миграция Комисията счита за необходимо да бъдат засилени дискусиите със заинтересованите страни, включително и социалните партньори.

• До юни 2011 г. държавите-членки трябва да транспонират изцяло и навреме Директивата за „синя карта“.

¹² COM(2010) 379 окончателен.

¹³ COM(2010) 378 окончателен.

¹⁴ 2003/86/ЕС.

- *В близко бъдеще трябва да бъде постигнато споразумение за проект на директива за единно разрешително. През идните месеци трябва да бъде постигнат значителен напредък на дискусиите относно предложенията за сезонна трудова заетост и вътрешнокорпоративните трансфери.*
- *Следва да продължи оценката на транспонирането на съществуващите директиви. Тя ще позволи да бъдат открити проблеми, свързани с прилагането им, и ще спомогне за подобряването на съществуващото законодателство или за установяване на необходимостта от консолидиране на настоящите достижения на правото.*

2. Убежище—предоставяне на международна закрила и осигуряване на солидарност

През 2009 г. в държавите-членки бяха регистрирани 266 400 молби за убежище, а през 2010 г. техният брой беше 257 815, което е малък спад от 3 %. Докато през 2010 г. в Полша, Италия, Унгария, и Малта има по-малко кандидати за убежище, отколкото през 2009 г., значително увеличение беше отбелязано в Германия, Белгия и Швеция.

През 2010 г. преобладаващият брой кандидати за убежище в ЕС бяха граждани на: Афганистан (20 580), Русия (18 500), Сърбия (17 715, без Косово*¹⁵), Ирак (15 800) и Сомалия (14 350).

През 2010 г. 55 095 кандидати за убежище получиха на първа инстанция статут за закрила в ЕС (бежанец, субсидиарна или хуманитарна закрила). По този начин такъв статут беше предоставен при почти 25 % от решенията, взети на първа инстанция.

През 2009 г. 7 147 бежанци бяха презаселени в ЕС от трети държави. През 2010 г. [до третото тримесечие] този брой беше 3 848.

През 2010 г. напредъкът по законодателството в областта на убежището беше бавен и труден. Съзаконодателите се съгласиха да разширят обхвата на Директивата за дългосрочно пребиваващи граждани, като включат лицата, които се ползват от международна закрила, и да постигнат напредък по Регламентите за Дъблинската конвенция и системата „Евродак“, както и Директивата за квалификациите. С цел да даде тласък на спрелите преговори по директивите за условията за приемане и процедурите за убежище, през юни 2011 г. Комисията ще приеме изменени предложения за тези два инструмента.

Приемането през 2010 г. на Регламента за създаване на Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) представлява съществено развитие. Комисията работи активно с цел тази служба да действа оперативно през юни тази година, за да бъде стимулирано практическото сътрудничество.

Солидарността между държавите-членки е сред един от необходимите елементи на общата европейска система за убежище (CEAS). Понастоящем се провежда пилотен

¹⁵ * Съгласно Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН.

проект за преместването от Малта в десет други държави-членки на около 250 лица, които се ползват с международна закрила. Проектът ще продължи и след изтичането на първоначално определения срок, за да се улесни преместването на наскоро пристигнали мигранти, които се нуждаят от международна закрила.

След като през август 2010 г. внесе план за действие до Европейската комисия, Гърция започна цялостна реформа на своята система за убежище и миграция и получи подкрепата на Комисията, държавите-членки, Норвегия, ВКБООН и другите партньори на ЕС. Понастоящем в Гърция са изпратени екипи от експерти в областта на убежището, координирани от EASO. Още през 2010 г. Гърция прие важно ново законодателство, чието прилагане е в ход.

В Танзания и Източна Европа продължават съществуващите регионални програми за закрила (РПЗ), през септември в тясно сътрудничество с ВКБООН започна прилагането на нова регионална програма за закрила в региона на Африканския рог. Напредна работата по изготвянето на друга такава програма в Североизточна Африка (Египет, Либия и Тунис).

Презаселването е също толкова важно в този контекст. Преговорите за създаване на съвместна програма на ЕС за презаселване трябва да достигнат оперативен и положителен завършек. Необходим е стратегически подход и политическо ръководство на използването на презаселването.

- *До 2012 г. трябва да приключат преговорите по всички законодателни предложения в областта на убежището.*
- *Неотдавнашните събития в Средиземноморието и необходимостта от реструктуриране на системите за убежище на някои държави-членки потвърдиха необходимостта от създаването на обща процедура и единен статут на равнище на ЕС. Това изисква по-добро законодателство на ЕС, подсилване на практическото сътрудничество, координирано от EASO, ясен многостранен ангажимент по отношение на солидарността и повече инвестиции в сътрудничеството с трети държави.*
- *Европейският парламент и Съветът трябва да постигнат съгласие по отношение на съвместната схема на ЕС за презаселване.*
- *Пилотният проект на ЕС и Малта за преместването, законодателните реформи, които бяха приети в Гърция и продължаващата подкрепа, която страната получи, за изпълнението на плана за действие, представляват конкретни примери за комбинацията от отговорност и солидарност, която е необходима за изграждането на ОЕСУ.*

3. Интеграцията — ключов елемент както за мигрантите, така и за приемащите общества

През 2010 г. въпросите на интеграцията заемаха челно място в политическата програма навсякъде в Европа. От една страна, европейските ръководители все повече признават значимостта на съгласуването на имиграцията и политиките за интеграция с усилията, които следва да положат законно пребиваващите мигранти и приемащите общества, за

да се осигури участието на мигрантите в икономическия, социалния, културния и политическия живот. От друга страна, отношението на някои европейци към имиграцията и интеграцията може да доведе до дискриминация и расизъм, въпреки че настроенията срещу имиграцията често са откъснати от действителността на миграцията и нейното въздействие върху икономиката.

Въпреки положените усилия мигрантите все още са изправени пред пречки за участието им в европейските общества. С цел да посрещнат тези предизвикателства министрите, отговорни за интеграцията, се срещнаха през 2010 г. в Сарагоса и потвърдиха своя ангажимент за „интеграцията като двигател за развитието и социалното сближаване“¹⁶. Комисията започна пилотен проект за определяне на показатели за мониторинг на резултатите от политиките за интеграция. Тя започна също така да разработва т. нар. „европейски модули“, за да подпомогне националните и местните политики и практики за интеграция. Бяха проведени две срещи на Европейския форум за интеграция, продължава и разработването на европейската интернет страница за интеграция. Публикувано беше третото издание на наръчника по въпросите на интеграцията.

На национално равнище повечето държави-членки разработиха национални планове за интеграция и/или създадоха консултативни органи по въпроси, свързани с интеграцията. Някои от тях измениха законодателството си, за да въведат изпити за граждани на трети държави, с които да се оцени тяхната степен на интеграция. В някои държави-членки продължи оформянето на правата и задълженията на новопристигналите мигранти посредством „договор за прием и интеграция“. В много държави-членки беше отделено особено внимание на необходимостта от научаването на езика на приемащото общество и справянето с високата безработица сред мигрантите, като бяха взети мерки за повишаване на трудовата заетост. В повечето държави-членки се запази тенденцията за разработване на всеобхватни стратегии и системи за проследяване на резултатите от тях.

Необходими са повече усилия за подобряване на ефективността на интеграцията. ЕС трябва да признае и подпомогне приноса на мигрантите за икономическия растеж, като същевременно гарантира социалното сближаване. ЕС ще постигне по-широко възприемане на миграцията само чрез постепенното осигуряване на ефективна социална и икономическа интеграция на законно пребиваващите граждани на трети държави, като същевременно популяризира основните европейски ценности. В контекста на политиката в областта на миграцията и на набора от хоризонтални инициативи на политиката следва да бъдат насърчени полезните взаимодействия между целевите инициативи на политиката, за да се осигури адекватен и всеобхватен отговор на политиката. За Комисията подходът „отдолу нагоре“, основан на добре организираното управление на местно/регионално равнище, е най-добрият начин за постигане на тази цел. Комисията ще предприеме насърчителни мерки и ще подкрепи тези действия. В Съобщението „Европейска програма за интеграцията на граждани на трети държави“, както и в придружаващия работен документ на службите на Комисията, които скоро ще бъдат приети от Комисията, е представено виждането на Комисията относно интеграцията.

¹⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115346.pdf.

- ЕС трябва постепенно да осигури **ефективна социална и икономическа интеграция** на законно пребиваващите граждани на трети държави както на мъжете, така и на жените, с разгръщането на пълния потенциал на миграцията, растежа и сближаването.
- ЕС може да **съвмести приноса** на мигрантите за **икономическия растеж** със **социалното сближаване**. Постигането на осезаеми резултати ще бъде възможно единствено, ако държавите-членки включват въпросите на интеграцията и приобщаването във всички области на политиката от значение в тази област. Най-лесният начин за постигането на това е подходът „отгоре надолу“, който се основава на ефективна система за управление на местно/регионално равнище.
- На равнище на ЕС, както и на национално и местно равнище, трябва да бъде изготвена **проактивна стратегия за информация и комуникация** с цел положителното възприемане на миграцията да се увеличи в максимална степен.

III. БОРБА С НЕЗАКОННАТА МИГРАЦИЯ ЗА УЛЕСНЯВАНЕ НА ЗАКОННАТА МИГРАЦИЯ

През 2009 г. броят на *незаконно пребиваващите граждани на трети държави*, задържани в ЕС-27, беше около 570 000 (с 7 % по-малко от 2008 г.). Държавите-членки върнаха обратно около 253 000 граждани на трети държави (с 4,7% повече от 2008 г.).

През 2010 г. 63 % (т.е. около 20 000 разкрити случая) на *незаконно преминаване на границата* към ЕС бяха разкрити през третото тримесечие на 2010 г. на гръцко-турската сухоземна граница.

Ефективните мерки за предотвратяване на незаконната имиграция и за сигурността на границите представляват основен елемент на една съгласувана и надеждна политика на ЕС в областта на имиграцията, но тази политика трябва да бъде справедлива и правата на човека да бъдат зачитани.

1. Инструменти за борба с незаконната миграция

През последните години бяха приети два ключови правни инструмента — Директива 2008/115/ЕО за връщането и Директива 2009/52/ЕО за санкциите срещу работодатели. В момента те са задействани, но степента на транспониране далеч не е задоволителна, по-специално по отношение на Директивата за връщане, чийто краен срок за прилагане беше 24 декември 2010 г. Ето защо нейното пълно и навременно транспониране е от първостепенно значение. Тези разпоредби предоставят пряко права на мигрантите. На тях може и вече се правят позовавания в производства пред националните съдилища, като те се прилагат пряко на национално равнище, независимо дали вече е прието националното законодателство за тяхното транспониране.

Подсилените гранични проверки и сътрудничеството с трети държави, а именно посредством споразумения за реадмисия, вече доказаха своята ефективност което пролича в някои държави-членки, които докладваха за техния възпиращ ефект и за подобрения във функционирането на договореностите за връщане. Все още обаче има възможност за подобряване на ефективността на споразуменията за реадмисия на

равнище на ЕС, според посоченото в Съобщението на Комисията относно оценката на споразуменията на ЕС за реадмисия (СОМ(2011)76). Ясно е също така, че по-големият брой съвместни полети за връщане, координирани от Frontex през 2010 г., беше успех, който донесе на агенцията повече подкрепа и финансови средства. Освен това понастоящем вече се прилагат 29-те мерки, одобрени от Съвета, за подсилване на защитата на външните граници и борбата с незаконната имиграция. В работния документ на нейните служби¹⁷ за изпълнението на тези 29 мерки, Комисията докладва подборно относно постигнатия напредък по всяка една от мерките, като постави особен акцент върху ролята на Frontex, разработването на EUROSUR и текущия диалог относно миграцията с основните страни на произход и транзит като част от изпълнението на общия подход. Тези мерки трябва да бъдат ускорени и да станат приоритетни.

Директивата за предотвратяване и борба с трафика на хора и закрила на жертвите, координаторът на ЕС за борба с трафика на хора, назначен от Комисията, и интернет страницата относно борбата с трафика на хора¹⁸, открита през 2010 г., предоставиха на ЕС нови правомощия и начини за борба с тази модерна форма на робство. В неотдавна приетия доклад за изпълнението на Директива 2004/81/ЕО¹⁹ за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети държави, които са жертви на трафик, се призовава за по-ефективна закрила, което ще спомогне да се обезвредят мрежите на трафикантите.

- *До юли 2011 г. държавите-членки трябва да транспонират напълно Директивата за санкции спрямо работодателите, което е от първостепенно значение за борбата с незаконната миграция и за надеждността на законната миграция.*
- *Държавите-членки трябва да засилят мерките за борба с трафика на хора, включително подпомагането на жертвите в рамките на Директива 2004/81/ЕО с цел обезвреждане на мрежите на трафиканти, като същевременно се подсилват правата на жертвите.*
- *Директивата за връщането трябва да бъде изцяло транспонирана и приложена в държавите-членки, които трябва да продължат да се възползват от предвидената в нея възможност да насърчават доброволното връщане като предпочитан вариант.*
- *Използването на съвместни полети за връщане трябва да продължи, като се използва пълноценно Европейския фонд за връщането и координацията чрез FRONTEX и като бъдат включени наблюдатели на принудително връщане според изискването в Директивата за връщането.*
- *Държавите-членки трябва систематично да прибавят в ШИС забрани за влизане с цел цялостно разгръщане на европейското измерение на забраните за влизане, издадени по силата на Директивата за връщането.*

¹⁷ SEC (2010) 1480 окончателен от 26.11.2010 г.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

¹⁹ COM(2010) 493.

2. Ефективни гранични проверки

През 2010 г. Комисията предложи регламент за създаването на механизъм за оценка на правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген. В светлината на неотдавнашните събития неговото приемане трябва да бъде приоритет, така че ЕС да разполага със средства за налагане на единното прилагане на правилата и да предприеме подходящи мерки, ако това не бъде направено. Разработването на визовата информационна система (ВИС) продължи, като от общо четири приключиха втората и третата изпитателна фаза. Беше постигнато окончателно съгласие относно техническите спецификации за връзката между ШИС II и националните системи. В съответствие с пътната карта държавите-членки продължиха да подготвят почвата за създаване на EUROSUR. EUROSUR постепенно ще изготви механизъм, чрез който органите на държавите-членки, които извършват наблюдение на границите, ще могат да си сътрудничат и да споделят оперативна информация помежду си и с Frontex с цел подсилване на контрола на външните граници на шенгенското пространство, по-специално на южните морски граници и източните сухоземни граници, както и да засилят борбата с незаконната миграция и трансграничната престъпност. През последната година ЕС беше изправен пред критични ситуации по своите граници, а именно поради масивен приток на незаконни мигранти. Това беше и продължава да бъде постоянно изпитание за способността на ЕС да реагира бързо и ефикасно, като най-пряко засегнатите от миграционни движения държави-членки имаха нужда от помощ в дух на солидарност. Понастоящем постиженията на Frontex са всеобщо признати и съществува широко разпространено съгласие относно необходимостта от осъвременяване на ролята му с цел по-голяма ефективност.

Резултатите от съгласуваните действия на ЕС за справяне с граничните проблеми не бяха еднозначни. От една страна, ЕС и държавите-членки показаха, че са способни да действат решително за преодоляване на конкретните трудности, пред които е изправена дадена държава-членка при осъществяването на ефективен контрол на своите граници. За първи път след искане от страна на Гърция, свързано с натиска върху нейните сухопътни граници с Турция, бяха използвани екипи за бърза гранична намеса на Frontex. Бързото разгръщане на RABIT със силната подкрепа на участващите държави-членки, стабилизира ситуацията и доведе до намаляване на броя на пристигащите лица в сравнение с пиковете през 2010 г. Неотдавна Малта поиска задействането на RABIT с оглед на ситуацията в Южното Средиземноморие.

От друга страна, една от поуките от тези събития е, че всички държави-членки трябва да осигурят по по-добър и по-ефективен начин както засилено сътрудничество, така и еднакво прилагане на достиженията на правото. Координираните превантивни действия на ЕС спрямо страните на произход са все още бавни и слаби.

- *Европейският парламент и Съветът трябва да постигнат възможно най-скоро съгласие относно предложеното **изменение на Регламента за FRONTEX** с цел предоставяне на подходящо правно основание за подсилване на функционирането на агенцията.*
- *Всички **гранично-пропускателни пунктове** за влизане в шенгенското пространство трябва да разполагат с подходящо оборудване, наблюдението на границата трябва да е осигурено по правилен начин, а граничарите трябва да бъдат обучени да използват средствата на информационните технологии съгласно Кодекса на шенгенските граници.*

- *Предложението за механизъм за оценка на Шенген трябва да бъде прието с цел укрепване на взаимното доверие между държавите-членки и институциите на ЕС относно правилното, единното и съгласуваното прилагане на достиженията на правото на Шенген.*
- *Трябва да бъде разгледана осъществяемостта на създаването на европейска система от граничари.*
- *Сътрудничеството по Шенген на местно равнище трябва да бъде използвано изцяло с цел осигуряване на пълна хармонизирана и рационализирана процедура за издаване на визи, особено в полза на добросъвестните пътници.*
- *С оглед на разработването на цялостна надеждна система на ЕС за граничен контрол държавите-членки трябва да продължат да подготвят почвата за създаване на **EUROSUR**, както и да проучат възможността за създаване на система за влизане и излизане и на програма за регистриране на пътниците.*
- *За по-доброто координиране на проверките на външните граници Комисията ще представи предложения през 2012 г. с цел подобряване на сътрудничеството между агенциите, а именно между FRONTEX, ЕВРОПОЛ, националните митнически служби и полицейски органи.*

IV. НЕПРИДРУЖЕНИ НЕПЪЛНОЛЕТНИ ЛИЦА — СПЕЦИФИЧНО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО

Непридружените непълнолетни лица заслужават особено внимание. Много от тези деца са кандидати за убежище и като такива се ползват от закрила в рамките на законодателството за убежището, но сред тях има и такива, които пристигат на територията на ЕС незаконно и поради това са най-уязвими.

През последните години повечето държави-членки наблюдават увеличаване на броя на непридружените непълнолетни лица, които пристигат на тяхната територия, като все повече се осъзнава необходимостта от действия на ЕС. С цел да отговори на тази необходимост през 2010 г. Комисията прие план за действие за непридружените непълнолетни лица (2010 — 2014 г.)²⁰, въз основа на който през юни Светът прие заключения²¹. В плана за действие се представя общ подход на ЕС, който се основава на принципа за висшите интереси на детето, и се посочват няколко основни насоки за действие като превенция, прием и намиране на трайно решение. В плана за действие се признава също така, че за успешната закрила на непридружените непълнолетни лица е необходимо тясно сътрудничество между държавите-членки, EASO, институциите на ЕС и заинтересованите страни.

Прилагането на плана за действие е в ход. Семинарът проведен от белгийското председателство през 2010 г. на тема „Непридружени непълнолетни лица: деца, преминаващи през външните граници на ЕС в търсене на закрила“ приключи с приемането на всеобхватен набор от препоръки, в които се подчертава измежду няколко аспекта, значението на изготвянето на процедури, които позволяват бързото

²⁰ COM(2010) 213. Европейската мрежа за миграция предостави проучване на ЕС за непридружените непълнолетни лица (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

²¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf.

откриване на непридружени деца по границите. Съгласно докладите, изпратени от държавите-членки през 2010 г., съществуват големи разлики в броя на непридружените непълнолетни лица, пристигащи на територията им, от ограничен брой до 6 000. В някои държави-членки бяха проведени целеви информационни кампании в страните на произход относно опасностите от незаконната миграция за непридружените непълнолетни лица. Някои държави-членки разработиха методи за установяване на възрастта на непридружените непълнолетни лица.

- *ЕС и държавите-членки трябва да продължат да изпълняват **плана за действие за непридружените непълнолетни лица***

V. ВЪНШНОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА МИГРАЦИЯТА — ОБЩИЯТ ПОДХОД

През 2010 г. съществуващите средства на Общия подход към миграцията бяха все повече използвани в световен мащаб за развитие на външното измерение на политиката на ЕС в областта на миграцията. По-специално нараства интересът към партньорствата за мобилност. Няколко държави-членки посочиха своето участие в партньорствата за мобилност и желанието си да се ангажират в нови партньорства. Продължи сътрудничеството с Република Молдова, Капо Верде и Грузия в рамките на партньорства за мобилност. С Армения и Гана бяха проведени дискусии за партньорства за мобилност. Комисията възнамерява също така да започне в близко бъдеще разговори с цел сключване на партньорства за мобилност с държавите от Южното Средиземноморие.

Успоредно с двустранното сътрудничество държавите-членки все повече и повече действат заедно в съвместни инициативи на равнище на ЕС. След преразглеждането на Споразумението от Котону започна диалог относно миграцията с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ). През октомври 2010 г. беше открита обсерватория на миграцията за страните от АКТБ. В рамките на партньорството между Африка и ЕС за миграция, мобилност и заетост през ноември, по време на третата среща на високо равнище Африка—ЕС в Триполи, беше приет нов план за действие за периода 2011—2013 г. В края на 2010 г. започна работата по бъдещата ориентация на Процеса от Прага (изграждане на партньорства за мобилност). Структурираният диалог между Европейския съюз и Латинска Америка относно миграцията беше доразвит. Беше създадена платформата ЕС—САЩ за сътрудничество по въпросите на миграцията и бежанците започна. През октомври 2010 г. в Индия беше проведена среща за диалог относно миграцията. По отношение на процеса на разширяване е важно да се работи в тясно сътрудничество със страните кандидатки за привеждане на техните политики и практики за миграция и убежище в съответствие със стандартите на ЕС.

Нараства значимостта на по-силната външна политика в областта на миграцията. Договорът от Лисабон и създаването на Европейската служба за външна дейност откриват нови възможности и водят до необходимост от обмисляне на ролята на Общия подход към миграцията в по-широкия контекст на външните отношения на ЕС. Външното измерение на политиката на ЕС в областта на миграцията трябва да отразява също процеса, чрез който ЕС създава условия за модернизиране на своите пазари на труда в съответствие със стратегията „Европа 2020“. Затова както външните, така и вътрешните стратегически цели на Съюза в областта на миграцията трябва да бъдат включени в Общият подход към миграцията.

- *Външното измерение на политиката на ЕС в областта на миграцията също трябва да отразява приоритетите на пазарите на труда на ЕС и ролята на имиграцията в съответствие със **стратегията „Европа 2020“**.*
- *Общият подход към миграцията трябва да се превърне в по-дългосрочна, балансирана и трайна рамка на политиката, насочена към **географските и тематичните приоритети** на ЕС.*
- *Държавите-членки, институциите на ЕС и съответните агенциите на ЕС трябва също да си сътрудничат по по-ефективен начин за предвиждане и предотвратяване на **внезапен масивен миграционен приток** посредством солиден механизъм, основан на **принципа на солидарност**, както и в **партньорство с третите държави**.*
- *ЕС ще предложи на своите държави партньори **структуриран диалог относно миграцията, мобилността и сигурността** и по-специално на държавите от Южното Средиземноморие, за да бъдат установени **партньорства за мобилност**, свързани с тези въпроси, които ще обхващат инициативи за законна миграция и визови облекчения.*