



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.6.2013  
COM(2013) 422 final

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

**Четвърти годишен доклад за имиграцията и предоставянето на убежище (2012 г.)**

{SWD(2013) 210 final}

## СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

### Четвърти годишен доклад за имиграцията и предоставянето на убежище (2012 г.)

#### I. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2012 г. настъпи увеличение с близо 10 % в броя на кандидатите за убежище, което се дължи отчасти на конфликта в Сирия, налагащ реакция от страна на ЕС в областта на хуманитарната помощ<sup>1</sup> и закрилата. Това илюстрира значението на окончателното оформяне на Общата европейска система за убежище, за да съществува еднакъв статут на закрила в целия ЕС.

Икономическата криза продължи да задържа вниманието на европейските лидери върху осигуряването на възстановяване и растеж. Въпреки че безработицата остана на много високо равнище, много от държавите членки са изправени пред недостиг на работна сила и умения в някои сектори. Според данни на Евростат населението на ЕС в трудоспособна възраст (възрастова група 15—64 години) като дял от цялото население на ЕС е достигнало максималното си равнище още през 2006 г. Коефициентът на възрастова зависимост достигна 26,8 % през 2012 г.<sup>2</sup>, като се прогнозира той да нараства значително и да достигне 52,6 % до 2060 г.<sup>3</sup>. На този фон доброто управление на миграцията може да има благоприятна роля за насърчаването на растежа и за справянето с недостига на работна ръка.

През 2012 г. бяха предложени, договорени и завършени ключови инициативи, които отразяват динамиката в процеса на оформяне на политиката в областта на миграцията и убежището и нарастващата необходимост от последователни действия на ЕС. Продължиха преговорите за установяването на механизми за финансиране за периода след 2013 г. чрез регламента за фонд „Убежище и миграция“<sup>4</sup>, както и преговорите относно регламента за „Евродак“<sup>5</sup> и директивите относно процедурите за убежище<sup>6</sup>, сезонните работници<sup>7</sup> и вътрешнокорпоративните трансфери<sup>8</sup>.

Друг важен нов момент беше започването на дейност от Агенцията на ЕС за управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието<sup>9</sup>, по-специално Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II), Визовата информационна система (ВИС) и Евродак. Глобалният подход към миграцията и мобилността (ГПММ)<sup>10</sup> все така продължава да

<sup>1</sup> Комисията обеща допълнителни средства на стойност 100 млн. EUR под формата на хуманитарна помощ за повече от 4 млн. нуждаещи се в резултат на конфликта в Сирия. Това финансиране, което ще бъде изплатено през 2013 г., увеличава на 200 млн. EUR финансирането за хуманитарни цели на Комисията. Вж. [http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm).

<sup>2</sup> Евростат: (код за онлайн данни: demo\_pjanind)

<sup>3</sup> Евростат: (код за онлайн данни: proj\_10c2150p)

<sup>4</sup> COM(2011) 751 окончателен

<sup>5</sup> COM(2012) 254 final. Изменено предложение на второ четене.

<sup>6</sup> COM(2011) 319 окончателен. Изменено предложение.

<sup>7</sup> COM(2010) 379 окончателен.

<sup>8</sup> COM(2010) 378 окончателен.

<sup>9</sup> Регламент (ЕС) № 1077/2011. Вж.: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129\\_agency\\_large\\_scale\\_it\\_systems\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf).

<sup>10</sup> COM (2011) 743 окончателен заедно с последващите заключения на Съвета. Шестмесечен доклад за изпълнението на ГПММ ще бъде публикуван през юни 2013 г., който ще съдържа

служи като цялостна рамка за външната политика на ЕС за миграцията и убежището. Ролята на общата визова политика за насърчаване на растежа в ЕС също беше в центъра на вниманието през 2012 г.

Настоящият доклад се основава главно на политическите оценки на Комисията и е допълнен от фактологичен работен документ на службите на Комисията<sup>11</sup> с приложение, предоставящо статистически данни, събрани чрез използването на Европейската мрежа за миграция (ЕММ)<sup>12</sup>, относно промените, настъпили на равнище ЕС и на равнище държави членки. Доклад за развитието на мрежата от служители за връзка по въпросите на имиграцията<sup>13</sup> също е включен в работния документ на службите на Комисията.

## II. МОМЕНТНА КАРТИНА НА МИГРАЦИЯТА В ЕС ПРЕЗ 2012 Г<sup>14</sup>.

Според данни на Евростат на 1 януари 2012 г. цялото население на ЕС е наброявало 503,7 милиона души, което представлява увеличение с 1,3 милиона души спрямо 2011 г., отговарящо на годишен растеж от + 2,6 на 1000 жители, съставен от естествен прираст от 0,4 милиона души (+ 0,8 ‰) и нетна миграция плюс статистическа корекция от 0,9 милиона души (+ 1,8 ‰)<sup>15</sup>. Гражданите на трети държави наброяваха 20,7 милиона души и формираха 4,1 % от цялото население на ЕС, като техният брой надвишаваше броя на гражданите на ЕС, живеещи в друга държава членка (13,6 милиона или 2,7 % от цялото население на ЕС)<sup>16</sup>. Разрешенията за пребиваване, издадени на граждани на трета държава за първи път, наброяваха почти 2,5 милиона през 2011 г.<sup>17</sup>, разрешенията, издадени по семейни причини, представляваха 30 % от общия брой, докато разрешенията за платена трудова дейност представляваха 26 %, тези за обучение — 21 %, а по различни други причини (напр. във връзка със закрила, пребиваване без право на работа) — 23 %. По-голямата част от разрешенията за пребиваване са били издадени през 2011 г. на граждани на Украйна (около 204 000), САЩ (около 189 000), Индия (около 179 000), Китай (около 153 000) и Мароко (около 120 000).

Макар общият брой на молбите за убежище да остана доста под върховата точка от 425 000 през 2001 г., през 2012 г. имаше увеличение с 9,7 % на общия брой на кандидатите за убежище в сравнение с 2011 г., достигащ малко над 330 000, което се дължи предимно на увеличения приток на търсещи убежище лица от Сирия (чийто общ брой през 2012 г. възлиза на близо 23 510 или 7 % в сравнение със 7 885<sup>18</sup> през 2011 г.).

---

преглед на постигнатия напредък и ще допринесе за по-нататъшното укрепване на прилагането на ГПММ.

<sup>11</sup> SWD(2013) 210.

<sup>12</sup> ЕММ, <http://www.emn.europa.eu>.

<sup>13</sup> Регламент (ЕО) № 377/2004 на Съвета, изменен с Регламент (ЕС) № 493/2011. ОВ L 141, 27.5.2001 г., стр. 1.

<sup>14</sup> Статистическите данни, представени тук и по-нататък в настоящото съобщение, са предимно най-новите налични данни от Евростат. По-подробни статистически данни, някои от ЕММ, включително разбивка по държави членки, са представени в статистическото приложение към придружаващия работен документ на службите на Комисията (SWD (2013 г.) 210).

<sup>15</sup> Нетната миграция към ЕС, без статистическа корекция, е възлизила на + 0,5 милиона, получена от 1,2 милиона емигранти и 1,7 милиона имигранти.

<sup>16</sup> Статистика на Евростат относно миграцията. Вж. също [EU Employment and Social Situation Quarterly review, March 2013, Special supplement on Demographic Trends](#)

<sup>17</sup> Данни на Евростат за 2011 г. към 31.3.2013 г. Данните на Евростат за 2012 г. ще са готови през юли 2013 г. Статистическото приложение към работния документ на службите на Комисията SWD(2013)210 включва данни за 2012 г. за по-голямата част от държавите членки, предоставени от ЕММ.

<sup>18</sup> Този брой възлиза на 8 980, като са включени 4-те асоциирани държави.

Сред другите държави, от които произхождаха най-голям брой кандидати за убежище, бяха Афганистан (8 % от общия брой на кандидатите), Руската федерация (7 %), Пакистан (6 %) и Сърбия (6 %). В някои държави членки се наблюдаваше нарастване на броя на неоснователните молби от граждани на Сърбия, бившата югославска република Македония и до известна степен Босна и Херцеговина след либерализирането на визовия режим.

По отношение на предоставената през 2012 г. закрила, общо 71 580 кандидати за убежище получиха закрила на първа инстанция (бежанци (37 245), субсидиарна закрила (27 920) или по хуманитарни причини (6 415), т.е. около 27 % от всички взети решения<sup>19</sup>.

През 2012 г. се наблюдаваше леко увеличение на непридружените непълнолетни лица, кандидатстващи за международна закрила в ЕС, от ниво 12 350 през 2011 г. до ниво над 12 610 през 2012 г.<sup>20</sup>, като Германия, Швеция, Белгия и Австрия са оказали прием на приблизително 70 % от общия брой кандидати. Тези непридружени непълнолетни лица са предимно от Афганистан (5 350), Сомалия (850), Гвинея (430) и Пакистан (415).

Въпреки че статистическите данни относно незаконните мигранти продължат да са непълни или, поради самото естество на процесите, които се стремят да отразят, са недостатъчно надеждни, незаконната миграция продължава да бъде основен компонент на миграцията към ЕС. Могат да се използват показатели като отказ на разрешение, залавяне на незаконни мигранти и връщане към трети държави, но с редица резерви.

През 2012 г.<sup>21</sup> на около 316 060 души бе отказано влизане в ЕС, което представлява намаление с 8 % в сравнение с 2011 г., като по-голямата част от тези откази (63 %) бяха дадени в Испания, а именно по външните сухопътни граници. Също през 2012 г. бяха задържани около 427 195<sup>22</sup> души (спад в броя в сравнение с 2011 г., когато той беше около 468 840 души), като пак през 2012 г. държавите членки върнаха около 186 630 граждани на трети държави<sup>23</sup> (около 4 % по-малко в сравнение с 2011 г.). Тримесечните доклади на Frontex<sup>24</sup> бяха полезни също за своевременното предоставяне на информация на компетентните за изработването на политики лица относно ситуацията по външните граници на ЕС.

За референтния период 2008—2010 г. профилът на жертвите на трафика на хора по пол и възраст включва 68 % жени, 17 % мъже, 12 % момичета и 3 % момчета. По-голямата част от установените и предполагаемите жертви са станали жертви на трафик с цел сексуална експлоатация (62 %). Трафикът с цел принудителен труд (25 %) се нарежда на второ място, следван от други форми на трафик като трафика с цел отнемане на телесни органи, за престъпни дейности или за продажба на деца (14 %)<sup>25</sup>. Данните за някои държави членки, предоставени от Европейската мрежа за миграцията, сочат, че през 2012 г. разрешения за пребиваване като жертви на трафик на хора са получили 736

<sup>19</sup> Данни на Евростат. Информационен бюлетин 48/2013 от 22 март 2013 г.

<sup>20</sup> Данни на Евростат, като няма данни за 2012 г. за Малта и Нидерландия.

<sup>21</sup> Евростат (към 18.4.2013 г.).

<sup>22</sup> Данни на Евростат (към 18.4.2013 г.). ЕС-27 с изключение на HU и NL.

<sup>23</sup> Евростат (към 25.4.2013 г.). Данни за ЕС-27 без DK, CY, NL. Данните за LU са за периода март—декември 2012 г.

<sup>24</sup> <http://www.frontex.europa.eu/publications>

<sup>25</sup> Данни на Евростат. Статистическият доклад на генерална дирекция „Вътрешни работи“ включва данни за годините 2008, 2009 и 2010 от всички 27 държави — членки на ЕС, Хърватия и следните страни кандидатки и страни от ЕАСТ/ЕИП: Исландия, Черна гора, Норвегия, Сърбия, Швейцария и Турция. Справка може да бъде направена на уебстраницата [Europa Anti-trafficking](#).

граждани на трети държави<sup>26</sup>, а предварителните данни от някои държави членки сочат, че арестуваните трафиканти са били 4 351<sup>27</sup>, а осъдените — 627<sup>28</sup>.

### III. МИГРАЦИЯТА КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА РАСТЕЖ

Населението в трудоспособна възраст на ЕС (15—64 години) е наброявало 335,4 милиона души през 2012 г., като се прогнозира то да спада през следващите 50 години и да достигне 290,6 милиона през 2060 г., според последните прогнози на Евростат<sup>29</sup>. Предвид застаряващото население и предположението, че миграцията ще продължи с досегашните средни темпове, коефициентът на възрастовата зависимост ще се увеличи от 26,8 % през 2012 г. на 52,6 % през 2060 г. С намаляване на входящата миграция този коефициент ще бъде дори по-висок<sup>30</sup>. ЕС вече изпитва въздействието от застаряването на населението върху производителността, конкурентоспособността и растежа. Доброто управление на миграцията може да не е панацея за това общо предизвикателство, но може да има положителна роля. По време на неформалните съвети по правосъдие и вътрешни работи, както и в Европейския парламент се провеждат политически дискусии за това как миграцията може да бъде управлявана по-ефективно, за да допринесе за икономическия растеж<sup>31</sup>.

#### III.1. Стратегии за справяне с недостига на работна ръка

Съществуват няколко допълващи се стратегии за намаляване на недостига на работна ръка в някои сектори на пазара на труда. Те включват по-нататъшното разработване на инструменти за намиране на работа<sup>32</sup>, увеличаването на трудоспособната възраст, увеличаването на степента на участие, повишаването на квалификациите на съществуващата работна сила, намирането на работни места за безработните в момента и повишената мобилност на работници в рамките на Европейския съюз<sup>33</sup>. Като част от тази съгласувана стратегия по-доброто използване на уменията на гражданите на трети държави, които вече се намират в ЕС<sup>34</sup>, ще изисква повишено внимание, подобно на доброто управление на икономическата миграция, в партньорство с трети държави<sup>35</sup>. В т.нар. „Пакет за заетостта“<sup>36</sup>, който предоставя средносрочна програма за действията на ЕС и държавите членки да подкрепят възстановяването и създаването на работни места

<sup>26</sup> BE, BG, EL, FR, IT, MT, PL, RO, SI, SE, UK и NO. Статистическо приложение, Таблица 9, SWD(2013)210. Източник: EMM.

<sup>27</sup> BG, EL, ES, FR, IT, LV, LU, MT, PL, SK, FI, SE. Източник: EMM.

<sup>28</sup> BG, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, FI, SE. Източник: EMM.

<sup>29</sup> Eurostat 2010.

<sup>30</sup> В сравнение с броя на населението на съответната държава, имигрантите обикновено са по-млади, особено във възрастовата група 20—50 години. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSOR\\_Mar2013\\_demogr\\_suppl\\_final.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSOR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf)

<sup>31</sup> Неформална среща на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, 23—24.7.2012 г. и 17—18.1.2013 г. ЕП по въпросите на интеграцията на мигрантите, въздействието ѝ върху пазара на труда и външното измерение на координацията на социалната сигурност (гласуване 10.1.2013 г.). Становище на Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) относно мигрантите предприемачи (2012/C 351/04)

<sup>32</sup> Напр. „Панорама на уменията в ЕС“, <http://euskillsparanorama.ec.europa.eu/>; анализ, направен от CEDEFOP.

<sup>33</sup> Напр. чрез EURES (<http://ec.europa.eu/eures/>) заедно с улесняването на мобилността в рамките на ЕС на граждани на трети държави (вж. проучването на EMM).

<sup>34</sup> Във възрастовата група между 20 и 64 години делът на свръхквалифицираните граждани на трети държави е много по-висок от дела на свръхквалифицираните лица като част от общото население (45 % спрямо 21 %) (SEC(2011) 957 окончателен, стр. 28).

<sup>35</sup> COM(2012) 173 final. Към възстановяване и създаване на работни места. Стр 18—19. <http://ec.europa.eu/europe2020>

<sup>36</sup> COM(2012) 173 final

и да постигнат целите на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и заетост, се признава, че в дългосрочен аспект икономическата миграция ще бъде ключов фактор за европейския пазар на труда. Това е в съответствие с насоките за заетостта, които приканват държавите — членки на ЕС, да осигурят достъп и възможности за всички през техния жизнен цикъл, като по този начин намалят бедността и социалното изключване, посредством премахване на преградите за участие на пазара на труда, особено за жени, възрастни работници, млади хора, лица с увреждания и законни мигранти<sup>37</sup>.

За Европейския семестър през 2012 г. три държави членки започнаха да прилагат специфични за държавата препоръки (BE, DK, NL) за интеграция на мигрантите на пазара на труда. За Европейския семестър през 2013 г. Комисията също така постави началото на инициатива за развитието на умения и за това образованието и обучението да станат съобразени в по-голяма степен с нуждите на пазара на труда<sup>38</sup>, което също е от значение за интеграцията на гражданите на трети държави.

През 2012 г. бяха осъществени няколко инициативи, които разгледаха приноса на мигрантите за икономическия растеж<sup>39</sup>. Социално-икономическият принос на мигрантите е добре документиран и данните сочат, че мигрантите могат да имат допълваща роля спрямо работниците от ЕС, а не ролята на заместители, и че са допринесли за по-голяма гъвкавост на пазара на труда и за иновации<sup>40</sup>.

Потенциалът на мигрантите предприемачи<sup>41</sup> и инвеститори вече се признава в по-голяма степен. В своя план за действие „Предприемачество 2020 г.“<sup>42</sup> Комисията предложи да се обмислят инициативи за привличане на предприемачи мигранти и за улесняване на предприемачеството сред мигрантите, които вече пребивават в ЕС или пристигат, и да се анализира възможността за предлагане на законодателство, целящо да се премахнат правните пречки за създаването на предприятия и да се предоставя на квалифицираните предприемачи мигранти стабилно разрешително.

Могат да бъдат дадени и практически примери за това къде съществува недостиг на умения<sup>43</sup>, въпреки кризата и общия спад на търсенето на работна ръка. Сериозен недостиг на умения е установен в областта на информационните технологии (ИТ), като се прогнозира, че търсенето на ИТ специалисти ще нараства с около 3 % годишно, а търсенето на работна ръка ще е по-голямо от предлагането<sup>44</sup>. Недостигът в сектора на здравеопазването и инженерния отрасъл сега също са очевидни<sup>45</sup>. Миграционната политика на ЕС следва да предоставя улеснения за фирмите за наемане на подходящите

<sup>37</sup> 2010/707/ЕС: Решение на Съвета от 21 октомври 2010 г. относно насоки за политиките за заетост на държавите членки

<sup>38</sup> Преосмисляне на образованието: инвестиране в умения за постигане на по-добри социално-икономически резултати, COM (2012) 669 final

<sup>39</sup> По-специално в контекста на проекти и проучвания за разглеждане на този въпрос. Напр.: Изготвяният от Комисията тримесечен преглед на състоянието на трудовата заетост и социалната ситуация в ЕС и IOM LINET (независима мрежа на МОМ от експерти по въпросите на трудовата миграция и интеграция <http://www.labourmigration.eu/>) и 8-та среща на Европейския форум за интеграция.

<sup>40</sup> Brücker H., The Labour Market Impact of immigration and its Policy Consequences („Въздействието на пазара на труда върху имиграцията и последиците от нея за политиката“). Център за миграционна политика (2012 г.)

<sup>41</sup> ЕИСК (2012/С 351/04)

<sup>42</sup> COM(2012) 795 final.

<sup>43</sup> COM (2011) 815 окончателен, Годишен обзор на растежа за 2012 година, стр. 11.

<sup>44</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>.

<sup>45</sup> Доклад за незаетите работни места и наемането в Европа за 2012 г.: <http://euskills panorama.ec.europa.eu/docs/EVVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>

хора, тъй като иначе те могат да решат да преместят дейността си извън ЕС, което би довело до допълнителни отрицателни последици за икономиката на ЕС<sup>46</sup>.

### III.2. Привличане и задържане на таланти

ЕС трябва все повече да се конкурира например с Канада, САЩ и Швейцария, за да привлече таланти<sup>47</sup>. Европа трябва да остане атрактивна дестинация<sup>48</sup>, като в същото време се гарантира сигурността и предотвратяването на злоупотреби. Диалогът с останалия свят, в рамките на Глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ), може да служи за улесняване на миграцията като част от цялостен подход към всички аспекти на управлението на миграцията<sup>49</sup>.

Законодателството на ЕС за миграцията допринася за привличането на определени категории мигранти. Един такъв пример е директивата на ЕС от 2009 г. относно синята карта<sup>50</sup>, която дава възможност за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост. В момента е в ход оценката на транспонирането на тази директива от държавите членки, като тази директива ще помогне да се прецени до каква степен директивата на ЕС за синята карта на ЕС е постигнала целта си. Първите статистически данни за нейното прилагане следва да бъдат на разположение през 2013 г., а Комисията ще публикува доклад до средата на 2014 г. Комисията получи уведомления от някои държави членки относно транспонирането на Директивата за единното разрешително<sup>51</sup> и насърчава другите държави членки да спазят крайния срок за транспониране, определен за края на 2013 г. Необходими са допълнителни усилия от съзаконодателите, за да постигнат съгласие по директивите за вътрешнофирмените трансфери на служители<sup>52</sup> и сезонните работници<sup>53</sup>, преговорите по които постигнаха напредък през 2012 г.

Порталът за имиграция на ЕС<sup>54</sup> е важен инструмент за по-добро информиране на потенциалните мигранти относно техните възможности и условията за законна миграция. Уебстраницата е имала средно около 7 000 посетители на месец през последното тримесечие на 2012 г. Порталът понастоящем съществува на френски и английски език, а в процес на разработване са нови езикови версии<sup>55</sup>.

<sup>46</sup> Например в ИТ сектора: IP/13/52, В Давос Комисията призовава към действие дружествата от секторите на ИТ и телекомуникациите за постигане на баланс между цифровите умения и работните места в Европа [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-52\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_bg.htm)

<sup>47</sup> ОИСР, „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012“, (Аклиматизиране: индикатори на ОИСР за интеграцията на имигрантите през 2012 г.), таблица 1.A1.2 „Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009-10“ (Образователно равнище на населението, родено в чужбина и родено в държавата, на възраст от 15 до 64 години, което не посещава училище, 2009/2010 г.).

<sup>48</sup> Според данните на ОИСР, делът на високообразованите хора сред родените в чужбина жители е по-нисък в ЕС, отколкото в САЩ или Канада (източник на данните: „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012“, глава 7, таблица 1.A1.2)

<sup>49</sup> ГПММ е насочен също към предотвратяване и борба с незаконната миграция и изкореняване на трафика на хора; постигане на максимален ефект от миграцията и мобилността за целите на развитието; насърчаване на международната закрила, както и укрепване на външното измерение на системата за предоставяне на убежище.

<sup>50</sup> Директива 2009/50/ЕО от 25 май 2009 г.

<sup>51</sup> Директива 2011/98/ЕС, приета на 13 декември 2011 г. Транспонирането на директивата следва да бъде завършено до 25 декември 2013 г.

<sup>52</sup> Вж. [Законодателна обсерватория на ЕП: Междунституционален номер 2010/0209\(COD\)](#)

<sup>53</sup> Вж. [Законодателна обсерватория на ЕП: Междунституционален номер 2010/0209\(COD\)](#)

<sup>54</sup> <http://ec.europa.eu/immigration>

<sup>55</sup> Испанската версия беше стартирана през януари 2013 г. Арабската версия ще стартира по-късно през 2013 г.

За да направи ЕС по-привлекателна дестинация за най-талантливите студенти и научни изследователи и за да стимулира изследователската и развойна дейност и новаторските постижения, Комисията прие предложение за преработване на законодателството относно правилата за условията за влизане, пребиваване и правата на граждани на трети държави, изследователи, студенти и други групи<sup>56</sup>. В това предложение се обръща внимание на няколко слабости чрез въвеждането на по-ясни условия за приемане и процесуални гаранции, подобряването на съгласуваността с програмите за мобилност на ЕС, като програмата „Еразмус Мундус“ и стипендиите „Мария Кюри“. В него се предлага да се дадат повече възможности на студентите да търсят работа по време и след завършване на образованието си. То цели също така да се предостави по-добра защита и да се обърне внимание на определени права на равно третиране с гражданите на съответната държава членка.

В предложението на Комисията за регламент за създаване на Европейски доброволчески корпус за хуманитарна помощ EU Aid Volunteers<sup>57</sup> се предвижда възможността граждани на трети държави с разрешения за дългосрочно пребиваване да могат да кандидатстват за участие в EU Aid Volunteers.

Съдът на Европейския съюз (СЕС) постанови две решения<sup>58</sup> относно тълкуването на Директивата за дългосрочно пребиваващите лица<sup>59</sup>. В едно от тях е разгледан въпросът за правата на равно третиране по отношение на жилищното настаняване, предоставени на граждани на трети държави, които попадат в обхвата на директивата. Съдът постанови също, че държава членка не може да налага прекомерни и несъразмерни такси за предоставяне на разрешения за пребиваване на граждани на трети държави.

### **III.3. По-интелигентен визов и граничен контрол би допринесъл за растежа**

Улесняването на преминаването на границите за гражданите на трети държави при влизане на територията на ЕС е друг начин ЕС да се направи по-привлекателна дестинация. На 28 февруари 2013 г. Комисията прие пакета „Интелигентни граници“, състоящ се от предложения за „система за влизане/излизане“<sup>60</sup>, „програма за регистрирани пътници“<sup>61</sup> и последващи изменения на Кодекса на шенгенските граници, за да ускори, улесни и укрепи процедурите за граничен контрол за чужденци, пътуващи в ЕС.

Предвид новото увеличение през 2012 г. на броя на шенгенските визи, издадени в целия свят, който достигна 14,2 млн. в сравнение със 12,7 млн. през 2011 г., е ясно, че прилагането на Визовия кодекс<sup>62</sup> води до резултати.

<sup>56</sup> COM (2013) 151 final, като предложението е прието на 25.3.2013 г. Съществуващото законодателство — директиви 2004/114/ЕО (изследователи) и 2005/71/ЕО (студенти).

<sup>57</sup> COM(2012) 514 final.

<sup>58</sup> Дела C-571/10 и C-508/10, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm)

<sup>59</sup> Директива 2003/109/ЕО, изменена с Директива 2011/51/ЕС, с която обхватът на правилата за дългосрочното пребиваване се разширява, за да включи лица, ползващи се с международна закрила.

<sup>60</sup> COM(2013) 95.

<sup>61</sup> COM(2013) 97.

<sup>62</sup> Регламент (ЕО) № 810/2009.

През 2012 г. Комисията представи виждането<sup>63</sup> как една по-интелигентна визова политика би могла да допринесе за целите за растеж на стратегията „Европа 2020“ чрез улесняване на пътуването, особено за туристи. Освен това докладът относно прилагането на Визовия кодекс ще бъде придружен от предложение за изменения, за да се гарантира, че визовата политика на ЕС насърчава икономическия растеж и културния обмен чрез улесняване на пътуването на законно пътуващите, като бизнесмени, туристи, студенти и млади хора, като същевременно продължава да се гарантира високо равнище на сигурност за ЕС. Това ще бъде предмет на оценка на въздействието. Въвеждането в експлоатация на Визовата информационна система (ВИС) продължи през 2012 г. и включваше два допълнителни региона (Близкия изток и Персийския залив). По този начин по-голям брой заявления за визи са вече предмет на процедурите ВИС, което дава възможност те да бъдат обработвани по-бързо, а борбата с кражбите на самоличност да бъде по-ефективна<sup>64</sup>. Понастоящем Комисията извършва проучване за разпознаване на дактилоскопичните отпечатъци на децата на възраст под 12 години, за да се установи научно дали е налице възрастова граница за събиране на дактилоскопични отпечатъци.

#### **III.4. Предоставяне на възможности за интегриране в нашите общества**

ЕС трябва да гарантира, че са налице ефективни мерки за насърчаване на интеграцията с участието на мигрантите и на обществото, в което те живеят<sup>65</sup>. Достъпът до образование, социални и здравни услуги са важни за интеграцията. През 2012 г. държавите членки започнаха процеса на прилагане на директивата от 2011 г. за единното разрешително, която предоставя на граждани на трети държави, обхванати от посочената директива, правото на равно третиране както гражданите на ЕС, например по отношение на условията на труд и заплащане, образование и професионално обучение и социална сигурност.

Освен приноса им за икономиката на ЕС и иновациите, следва да се оценява по достойнство и положителният ефект от присъствието на мигрантите. Богатото културно и социално многообразие и толерантност в ЕС трябва да продължават да бъдат положителен пример. Същевременно обаче обезпокояващ е фактът, че се наблюдава увеличаване на броя на инцидентите на ксенофобско насилие срещу мигрантите в целия ЕС. С доброто управление на политиките в областта на миграцията и интеграцията ЕС може активно да допринесе за противопоставянето на ксенофобските настроения, например чрез подпомагане на диалога и повишаване на разбирането и доверието между различните общности.

Сравнението между положението на граждани на трети държави и населението на ЕС като цяло показва, че би могло да се направи повече, за да се гарантира, че мигрантите, които вече пребивават в ЕС, са добре интегрирани и могат да развиват пълния си потенциал в среда, в която основните им права се зачитат изцяло и в която могат да допринесат за просперитета на нашите общества.

---

<sup>63</sup> COM (2012) 649 final, Съобщение на Комисията „Осъществяване и развитие на общата визова политика с цел насърчаване на растежа в ЕС“, придружено също от доклад относно функционирането на местното шенгенско сътрудничество (COM(2012) 648 final).

<sup>64</sup> Приблизително 2,4 милиона заявления за издаване на визи бяха въведени във ВИС през 2012 г. Това представлява около 16 % от общия брой заявления за визи през тази година.

<sup>65</sup> Настоящата стратегия на ЕС в това отношение е определена в Европейската програма за интеграция на граждани на трети страни, вж. COM(2011) 455 окончателен и по-късните Заключения от 3135-то заседание на Съвета по ПВР, 13 и 14 декември 2011 г. Вж. също така становището на Комитета на регионите относно програмата (CIVEX-V-024).

Според доклада за заетостта и социалното развитие в Европа за 2012 г.<sup>66</sup>, равнището на безработицата е по-високо сред гражданите на трети държави (21,3 %) в сравнение със средното за ЕС равнище (10,5 %). Беше констатирано също, че е по-вероятно гражданите на трети държави да са свръхквалифицирани в сравнение с гражданите на съответната държава членка и изложени на по-голям риск от бедност или социално изключване<sup>67</sup>. Рискът от бедност и социално изключване за родените в чужбина лица на възраст между 25 и 54 години надвишава средно с повече от 10 процентни пункта риска при останалите лица в ЕС като цяло. Разликата в риска от бедност между мигрантите и гражданите на ЕС, след социални трансфери, също е значителна — 8 процентни пункта. Освен това сред децата с мигрантски произход се отчита по-висок риск от преждевременно напускане на училище<sup>68</sup>. В друго проучване се констатира, че при младите хора с мигрантски произход е значително по-вероятно да се окажат „неработещи, неучещи и необучаващи се“ (т.нар. NEET) в сравнение с техните връстници<sup>69</sup>. Признавайки това предизвикателство през ноември 2012 г. Съветът прие заключения, в които набелязва приоритетите, които трябва да бъдат съблюдавани, за да се отбележи напредък в участието и социалното приобщаване на младите хора, и по-специално тези с мигрантски произход<sup>70</sup>.

Пакетът от мерки за социални инвестиции предоставя на държавите членки насоки и подкрепа в усилията им за премахване на препятствията пред участието на пазара на труда на недостатъчно представените работници, включително мигрантите, и ги приканва да предприемат действия за справяне с дискриминацията на работното място, за подобряване на схемите за признаване на уменията и квалификацията и за улесняване на достъпа на мигрантите до образование (особено висше образование), свързани със заетостта услуги (включително информация за свободните работни места), финансови услуги, социално осигуряване и социално подпомагане<sup>71</sup>.

Събирането на семейството играе роля за улесняването и насърчаването на интеграцията. В резултат на обществено допитване на заинтересовани страни след Зелената книга от 2011 г. относно събирането на семейството<sup>72</sup> Комисията подготвя насоки, за да гарантира ефикасното, прозрачното и ясното прилагане на равнище ЕС на правилата за събиране на семейството. Тези насоки, които се очакват до края на 2013 г., ще отговорят на необходимостта от намирането на баланс между основното право на

<sup>66</sup> Вж. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes> и Евростат, Изследване на работната сила в Европейския съюз, таблица lfsa\_urban

<sup>67</sup> Статистическите данни за нивото на безработица в отделните държави членки са на разположение в SWD(2013) 210.

<sup>68</sup> COM(2013) 83 final, стр. 6—7.

<sup>69</sup> Eurofound (2012), NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. („NEETs или неработещите, неучещите и необучаващите се млади хора: характеристики, разходи и варианти на политиката в Европа“).

<sup>70</sup> Вж. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf).

<sup>71</sup> COM(2013) 83 final, Към социални инвестиции за растеж и сближаване, включително прилагане на Европейския социален фонд (2014—2020 г.), стр. 11—12, SWD(2013) 39 final, Последващи действия във връзка с изпълнението от страна на държавите членки на препоръката от 2008 г. на Европейската комисия относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда — Към подход на социални инвестиции, стр. 56.

<sup>72</sup> COM(2011) 735 окончателен. Мненията, получени в отговор на тази Зелена книга, са публикувани на адрес: [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm).

семеен живот и нуждата да се гарантира, че това право се прилага действително и последователно в съответствие с правилата на директивата<sup>73</sup>.

### III.5. Външно измерение

Темата за миграцията придобива все по-голямо значение в световен мащаб. В рамките на ГПММ, който предоставя всеобхватната рамка за външната политика на ЕС за миграцията, ЕС предприе редица инициативи на регионално и световно равнище. Улесняването на миграцията и мобилността следва да допринесе за икономическия растеж и конкурентоспособността на ЕС. Важните връзки между миграцията и въпросите, свързани с развитието, ясно се признават и в рамката на политиката за развитие на ЕС, а именно „Програмата за промяна“.

В допълнение към съществуващите партньорства за мобилност, през 2012 г. се проведе преговори с Мароко и Тунис относно нови партньорства за мобилност, включващи улесняването на мобилността и по-доброто управление на законната миграция<sup>74</sup>. ЕС започна и предварителни разговори с Азербайджан. Беше стартиран и структуриран диалог с Йордания по въпросите на миграцията, мобилността и сигурността, който е възможно да доведе до партньорство за мобилност. Подобни диалози ще последват и с други държави от Южното Средиземноморие, когато политическата ситуация позволява това. За приоритетни държави, които не са съседни на ЕС, като например Индия, се обсъжда друга рамка на сътрудничество, а именно „обща програма за миграция и мобилност“.

През 2012 г. ЕС се ангажира и в редица регионални и субрегионални процеси на диалог и сътрудничество, обхващащи всички въпроси и теми от взаимен интерес в областта на миграцията и мобилността. В съответствие със заключенията на Съвета от 29 май 2012 г.<sup>75</sup> беше даден приоритет на партньорството между ЕС и Африка в областта на миграцията, мобилността и заетостта и на процеса от Рабат<sup>76</sup> на юг, на процеса от Прага<sup>77</sup> и платформата за източно партньорство в областта на миграцията и убежището на изток, както и на диалога между ЕС и държавите от Латинска Америка и Карибския регион по въпросите на миграцията и на диалога между държавите по пътя на коприната в рамките на процеса от Будапеща<sup>78</sup>.

Държавите на произход също се ползват от добре управлявани законни канали за влизане в ЕС, като значението на този факт не трябва да се подценява. Паричните преводи са все така значителен източник на частен доход за много семейства в трети държави, като през 2011 г. те възлизаха на 28,5 млрд. EUR, което представлява увеличение с 3 % в сравнение с 2010 г.<sup>79</sup>. През последните години Комисията и

<sup>73</sup> Този дебат се основава на проучване на ЕММ, озаглавено Misuses of the Right to Family Reunification - Marriages and convenience and false declarations of parenthood („Злоупотреби с правото на събиране на семейството — фиктивни бракове и фалшиви декларации за родителски права“ (юни 2012 г.).

<sup>74</sup> Политическо споразумение с Мароко беше постигнато на 1 март 2013 г.

<sup>75</sup> Заключение на Съвета относно глобалния подход към миграцията и мобилността (документ № 9417/12).

<sup>76</sup> Евро-африканско партньорство за миграция и развитие; Декларация, подписана в Рабат; 2006 г.

<sup>77</sup> Политически процес за насърчване на партньорства в областта на миграцията между участващите държави от Европейския съюз, Шенгенското пространство, Югоизточна и Източна Европа и Централна Азия, в допълнение към Турция, започнал с конференция на министерско равнище, проведена в Прага през 2009 г. Вж. [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org).

<sup>78</sup> Консултативен форум на повече от 50 правителства и 10 международни организации, имащ за цел разработването на комплексни и устойчиви системи за организирана миграция. Вж.: [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org).

<sup>79</sup> Съобщение за пресата на Евростат 176/2012, 11 декември 2012 г.

държавите членки са предприели редица инициативи, свързани с паричните преводи, и са направени някои подобрения, но предстои още работа<sup>80</sup>. Диаспорите допринасят за развитието на своите държави на произход и по много други начини, включително чрез трансфер на умения и насърчаване на инвестициите.

На глобално равнище ЕС участва активно в подготовката на предстоящия втори диалог на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието, който ще се проведе по време на шестдесет и осмата сесия на Общото събрание на ООН на 3 и 4 октомври 2013 г., за да допринесе ефективно за постигането на конструктивна среща. В съобщението, озаглавено „Оптимизиране на въздействието на миграцията върху развитието Приносът на ЕС към Диалога на високо равнище на ООН и следващите стъпки за засилване на връзката между развитието и миграцията“<sup>81</sup>, се разглеждат допълнително връзките между миграцията и развитието, а общата позиция на ЕС е определена с ключови послания за засилено сътрудничество в световен мащаб.

#### **IV. ПОСРЕЩАНЕ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА В ОБЛАСТТА НА МЕЖДУНАРОДНАТА ЗАКРИЛА**

##### **IV.1. Завършване на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ)**

Европа продължава да бъде важна дестинация за онези, които имат реална потребност от закрила. За да съществува еднакъв статут на закрила в целия ЕС, през 2012 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията работиха активно, за да финализират необходимия пакет от инструменти за втората фаза на ОЕСУ. След приемането през 2011 г. на преразгледаната Директива за признаването<sup>82</sup>, през 2012 г. беше постигнато политическо споразумение относно преработването на Регламента от Дъблин<sup>83</sup> и Директивата за условията на приемане<sup>84</sup>. Промените в директивата за условията на приемане са от особено значение, тъй като въвеждат за първи път подробни правила относно задържането в контекста на убежището, включително изчерпателен списък на ограничителните основания за подобно задържане, както и стриктни изисквания относно условията на задържане. Промените в Регламента от Дъблин ще увеличат както неговата ефективност и предоставяната от него закрила, особено по отношение на правото на обжалване на решенията за прехвърляне и запазването на целостта на семейството. През март 2013 г. беше постигнато политическо споразумение относно последните два законодателни акта, формиращи ОЕСУ — преработването на два инструмента, а именно Директивата за процедурите за предоставяне на убежище<sup>85</sup> и Регламента за „Евродак“ за биометрична база данни за сравняване на дактилоскопични отпечатаци<sup>86</sup>. Преразгледаната Директива за процедурите за предоставяне на убежище

<sup>80</sup> *EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations* (Паричните преводи за развиващите се страни: оставащи бариери, предизвикателства и препоръки) [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu\\_remittances\\_for\\_developing\\_countries\\_final\\_19-11-2012.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf).

<sup>81</sup> COM(2013) 292, 21.5.2013 г.

<sup>82</sup> Директива 2011/95/ЕС

<sup>83</sup> Преработена директива 2003/9/ЕО. Съобщение за пресата на Съвета 14556/12, Съвет по правосъдие и вътрешни работи, 25.10.2012 г.

<sup>84</sup> Преработен Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета, Съобщение за пресата на Съвета 17315/12, Съвет по правосъдие и вътрешни работи, 6—7 декември 2012 г.

<sup>85</sup> Директива 2005/85/ЕО на Съвета относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец (ОВ L 326, 13.12.2005 г., стр. 13). [Законодателна обсерватория на Европейския парламент](#), междуинституционален номер COD(2009)0165

<sup>86</sup> Регламент (ЕО) № 2725/2000 на Съвета (ОВ L 316, 15.12.2000 г., стр. 1). Връзка към Законодателната обсерватория на Европейския парламент: [Законодателна обсерватория на](#)

ще доведе до по-справедливи, по-бързи и по-качествени решения в областта на предоставянето на убежище, а специалните нужди на уязвимите хора ще бъдат взети предвид в по-голяма степен, като по-специално ще съществува по-голяма закрила по отношение на непридружените непълнолетни лица и жертвите на изтезания. Преразгледаният регламент за „Евродак“ ще позволи също на правоприлагащите органи достъп до базата данни на ЕС за дактилоскопични отпечатъци на търсещите убежище лица при строго ограничени обстоятелства с цел предотвратяване, разкриване или разследване на най-тежките престъпления, като убийство и тероризъм.

Когато мерките в рамките на ОЕСУ започнат да се прилагат ефективно, ЕС ще разполага с всеобхватна система за убежище, осигуряваща общи процедури и единен статут за лицата, на които е предоставено убежище или субсидиарна закрила, в целия ЕС с достатъчно гаранции срещу злоупотреби. Тези мерки целят също да гарантират, че основните права на лицата, търсещи убежище, са защитени, по-специално принципът на забрана за връщане и правото на ефективни средства за правна защита по съдебен ред.

#### **IV.2. Насърчаване на практическото сътрудничество и солидарността в рамките на ЕС**

Беше проведен оживен дебат относно солидарността в ЕС в областта на убежището на равнище ЕС, като бяха приети стратегически документи от Европейския парламент<sup>87</sup> и Съвета<sup>88</sup>, както и становища от Комитета на регионите<sup>89</sup> и Европейския икономически и социален комитет<sup>90</sup>. Основните насоки на стратегията на Комисията, изложени в съобщението относно солидарността в рамките на ЕС в областта на убежището<sup>91</sup>, бяха посрещнати с одобрение. Стратегията почива на задълбочаването на взаимното доверие и паралелното разработване на различни инструменти, които могат да отговорят на различни потребности и ситуации в държавите членки. Тези инструменти и рамки могат да успеят на практика само с пълната ангажираност на органите на държавите членки и на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO).

Ангажираността на държавите членки в мерките за солидарност беше подложена на изпитание на три пъти през 2012 г., а именно във връзка с гръцкия национален план за действие в областта на убежището и миграцията<sup>92</sup>, конфликта в Сирия и преместването на лица, ползващи се с международна закрила в рамките на ЕС, по-специално по проекта EUREMA II. И трите случая показаха необходимостта от по-нататъшни усилия в прилагането на практика на поетите ангажименти относно солидарността.

Прилагането беше темата на среща на експерти, посветена на солидарността в рамките на ЕС, състояла се в началото на 2013 г. На срещата бе потвърдено, че може да се положат повече усилия за по-тясно практическо сътрудничество между националните органи. Например на нея стана ясно, че въпреки широко признатото високо качество на Европейския учебен план в областта на убежището, само ограничен брой държави членки го използват в значителна степен. В същото време експерти от няколко държави членки изразиха готовност за по-голям контрол на равнище ЕС спрямо националните

---

Европейския парламент, междуинституционален номер COD(2008)0242. Следващият годишен доклад „Евродак“ ще бъде публикуван през втората половина на 2013 г.

<sup>87</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-310>

<sup>88</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/130731.pdf)

<sup>89</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:BG:PDF>

<sup>90</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions>

<sup>91</sup> COM(2011) 835 окончателен.

<sup>92</sup> Вж. също работната група на Комисията за Гърция, вж. [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/taskforce-greece/](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/).

процедури за предоставяне на убежище с оглед на задълбочаването на взаимното доверие чрез стройно транспониране на новите законодателни актове в областта на убежището. По отношение на предотвратяването и управлението на кризи на срещата бяха определени ключови предизвикателства като координацията на равнище ЕС на действия, свързани със солидарността, както и планирането на действията при извънредни обстоятелства във връзка с кризисни ситуации в областта на убежището.

#### **IV.2.1. Напълно функционираща Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO)**

Европейската служба за подкрепа в областта на убежището<sup>93</sup> играе ключова роля за осъществяването на ОЕСУ, по-специално чрез насърчаване на практическото сътрудничество и чрез координиране на оперативната подкрепа между държавите членки<sup>94</sup>. EASO придоби пълна финансова независимост през септември 2012 г. и основните практически мерки за сътрудничество в областта на убежището, които преди това бяха управлявани от Комисията, бяха прехвърлени на агенцията през 2012 г. Едновременно с прилагането на плана за действие на ЕС в областта на миграцията и убежището в Гърция EASO разположи екипи за подкрепа в областта на убежището и на друго място, а именно в Люксембург, и предостави съдействие в обучението на новоназначен персонал. EASO играе във все по-голяма степен ролята на доставчик на информация с цел предприемане на превантивни действия и работа по конкретни проблеми преди разрастването им до кризисни нива. За изпълнението на задачите си Агенцията е зависима от ресурсите на държавите членки и държавите членки също така се приканват да увеличат своята подкрепа и принос за други ръководени от EASO проекти, като например Европейския учебен план в областта на убежището и дейностите, свързани с държавите на произход.

Партньорството между Европейската комисия и EASO ще бъде допълнително засилено през 2013 г., когато агенцията ще стане ключов партньор при прилагането на новото законодателство. През 2013 г. ще бъде направена първата оценка на EASO в съответствие със съобщението за солидарността в рамките на ЕС<sup>95</sup>. Комисията ще работи също така с EASO за пълното приемане на предвидените мерки в Съвместното изявление относно децентрализираните агенции на ЕС<sup>96</sup>.

#### **IV.2.2. Подкрепа в областта на убежището за Гърция**

Комисията, заедно с EASO и другите заинтересовани страни, предприе стъпки за подкрепа на Гърция в подобряването на нейната система в областта на убежището. Това включваше мисии на място, предоставянето на целево финансиране и разгръщането на екипи на EASO за подкрепа в областта на убежището и експерти по прилагането на механизмите на ЕС за финансиране.

Положителните резултати включват нова независима служба в областта на убежището, предприемането на мерки за справяне с натрупаните неприключени случаи, като например създаването на комитети за обжалване и на специална работна група. В подкрепа на тези усилия за периода 2011—2013 г. беше предоставено финансиране на

<sup>93</sup> EASO стартира и своя официален уебсайт през 2012 г., вж. <http://easo.europa.eu>, а така също публикува своя първи годишен доклад през юни 2012 г.

<sup>94</sup> Годишният доклад на EASO, който ще бъде публикуван в средата на 2013 г., ще предостави повече подробности за различните дейности на EASO през 2012 г.

<sup>95</sup> COM(2011) 835 окончателен.

<sup>96</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012\\_07\\_17\\_joint\\_agreement\\_agencies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm)

стойност близо 19,95 млн. EUR чрез Европейския бежански фонд, като само през 2013 г. бяха отпуснати близо 3,2 млн. EUR<sup>97</sup>.

Приветствайки категорично тези резултати, Комисията счита, че продължават да съществуват пропуски и ще бъде необходима допълнителна работа, особено по отношение на зачитането на правата на човека в центровете за задържане, подобряването на достъпа до процедурата за предоставяне на убежище и увеличаването на наличието на отворени структури за приемане. Комисията ще продължи да работи с гръцките власти, за да се определят приоритети и да се улесни бързото изпълнение на плана за действие. Необходими са и непрекъсната подкрепа и солидарност от други държави — членки на ЕС. Значението на постоянната бдителност в това отношение се потвърждава от въздействието за цялата европейска система за убежище на решението на големия състав на Съда на ЕС по съединени дела C-411/10 и C-493/10<sup>98</sup>.

#### IV.2.3. Закрила за бягащите от Сирия лица

Миграцията в резултат на конфликта в Сирия е важно предизвикателство за системите за убежище на някои държави членки. По-голямата част от почти 600 000 сирийци, избягали от страната през 2012 г., се насочиха към Йордания, Турция, Ливан, и Ирак<sup>99</sup>, като приблизително 23 770 души<sup>100</sup> са поискали убежище в ЕС. Повечето от тези лица са подали заявления в Германия и Швеция (по около 33 % от общия брой се пада на всяка от двете държави), като само незначителен брой заявления са подадени в други държави членки. Въпреки че този обем не беше толкова голям, за да доведе до дестабилизиране на системите за предоставяне на убежище, особено като се има предвид, че разглеждането на заявленията може да се извърши бързо, най-вече в Германия, все пак стана ясно, че е нужна по-голяма готовност с оглед на непредвидимите обстоятелства.

През август 2012 г. Комисията създаде мрежа със съответните агенции (EASO, Frontex, Европол) за редовен обмен на информация с цел координиране на действията. Този механизъм на координация между Европейската комисия и агенциите на ЕС е предварителна схема, за да се гарантира по-добър цялостен контрол на ситуацията по външните граници на ЕС и на системите за убежище на ЕС. Това ще улесни своевременното задействане на инструментите за подкрепа, включително чрез механизма за ранно предупреждение, предвиден в член 33 от преразгледания регламент от Дъблин.

#### IV.2.4. Преместване в границите на ЕС

Преместването на лицата, ползващи се с международна закрила, продължава да бъде една от най-осезаемите прояви на солидарност, които могат да бъдат демонстрирани от държавите членки, желаещи да облекчат натиска върху системите за убежище на други държави членки. Тя продължава да бъде и една от най-спорните. Макар че проектът EUREMA II<sup>101</sup>, стартирал през 2012 г., беше удължен до края на 2013 г., продължават

<sup>97</sup> За периода 2011—2013 г. на Гърция беше отпусната и сумата от 97,9 млн. EUR за Фонда за връщане и 129,7 млн. EUR за Фонда за външните граници. Само за 2013 г. отпуснатите суми са съответно 35,3 млн. EUR и 44 млн. EUR. Сумата от 19,95 млн. EUR включва 7,7 млн. EUR спешно финансиране по линия на Европейския бежански фонд.

<sup>98</sup> Съединени дела C-411/10 и C-493/10 (N.S., M.E. и други [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/10c411\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf))

<sup>99</sup> <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, брой от началото на януари 2013 г.

<sup>100</sup> Не са налични данни за декември за всички държави членки. Няма данни за NL.

<sup>101</sup> По първия проект на ЕС за преместване от Малта (EUREMA) през 2010—2011 г. бяха преместени от Малта 227 лица, ползващи се с международна закрила. По EUREMA II първоначално постъпиха предложения за 97 лица плюс още 265 двустранни предложения извън

да съществуват трудности при преместването на лица от Малта в някои от участващите държави членки. Според EASO и информацията, предоставена на Комисията от ВКБООН, МОМ и правителството на Малта, причините за това са различни, като включват в някои случаи ограничителни критерии, прилагани от държавите членки за подбор на лицата за преместване, или нагласи на лицата, че събирането на семействата и перспективите за интеграция в държавата членка, предлагаща преместването, може да не са безпрепятствени.

#### **IV.3. Външно измерение на политиката на ЕС в областта на убежището — регионални програми за закрила и презаселване**

Солидарността не следва да спира на границите на ЕС и трети държави също следва да могат да ползват подкрепата на ЕС в областта на международната закрила. В рамките на ГПММ ЕС следва да засили сътрудничеството със съответните държави извън ЕС с цел да ги подпомага в укрепването на техните системи за закрила и да гарантира спазването на международните стандарти, както и да покаже солидарност с бежанците и другите нуждаещи се от закрила лица в целия свят. Регионалните програми за закрила (РПЗ) и презаселването са ключови инструменти за постигането на тази цел, успоредно с продължаващото сътрудничество на ЕС с трети държави на двустранно и многостранно равнище.

Наред с работата по съществуващите РПЗ<sup>102</sup> и след призива на Съвета по правосъдие и вътрешни работи<sup>103</sup> Комисията реагира на продължаващия конфликт в Сирия и ситуацията с бежанците в съседните страни чрез планове за стартирането през 2014 г. на програма за регионално развитие и закрила в Близкия изток, в допълнение към неотложната хуманитарна помощ, която вече предоставя.

Комисията предоставя също финансова подкрепа на ВКБООН, за да подпомогне усилията, позволяващи на бежанците в съседните на Сирия държави, да бъдат надлежно регистрирани и по този начин да получат достъп до закрила. Подкрепата включва подпомагане на местните власти в предоставянето на транспорт от гранично-пропускателните пунктове, предоставяне на необходимото оборудване и доставки, и, когато е необходимо, осигуряване на обучение и запознаване на неправителствени организации, служители и други заинтересовани страни с основните принципи на международната закрила.

Презаселването на бежанци от държави извън ЕС продължава да бъде важна проява на солидарност на ЕС и неговите държави членки с трети държави, даващи подслон на голям брой бежанци. Целта на Комисията е да гарантира, като зачита доброволния характер на презаселването, че всяка година повече бежанци се презаселват в по-голям брой държави членки. При постигането на споразумение през март 2012 г. относно съвместната програма на ЕС за презаселване<sup>104</sup> в рамките на Европейския бежански фонд държавите членки се договориха за първи път относно конкретни общи приоритети на ЕС за 2013 г. относно презаселването<sup>105</sup>. Това дава силен политически сигнал за единство и солидарност с международната общност и бежанците, нуждаещи се от трайно решение, и е израз на значението, което ЕС и държавите членки придават

---

проекта. В течение на 2012 г. 105 лица бяха прехвърлени чрез EUREMA II или придружаващите двустранни споразумения.

<sup>102</sup> Комисията активно подкрепи и разработването на РПЗ в Северна Африка (вкл. Египет и Тунис).

<sup>103</sup> Октомври 2012 г. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf).

<sup>104</sup> Решение 281/2012/ЕС от 29 март 2012 година. <http://www.resettlement.eu>

<sup>105</sup> В рамките на тази схема участващите държави членки се ангажираха да презаселят 3 962 бежанци през 2013 г. Това представлява увеличение в сравнение с 2012 г., когато бяха предложени 3 083 места за презаселване.

на ориентирането на усилията на Съюза в презаселването към дълго продължаващи проблемни ситуации, които се нуждаят от специално внимание и допълнителни усилия. Очертанията на програмата на Съюза за презаселване от 2014 г. нататък са в процес на договаряне като част от новия фонд „Убежище и миграция“.

#### **IV.4. Непридружени непълнолетни лица**

Непридружените непълнолетни лица, включително и тези, които не кандидатстват за предоставяне на убежище, представляват уязвима група, която продължи да продължи да се обръща засилено внимание през 2012 г. В Междинния доклад<sup>106</sup> за изпълнението на Плана за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010—2014 г.)<sup>107</sup> се подчертава необходимостта да се подобри събирането на данни, да се предотвратява несигурната миграция, както и трафика на хора, да се осигурят приемане и процесуални гаранции в ЕС и да се намерят устойчиви решения за ефективното справяне с това трайно явление. Включването на специфичните нужди на (непридружаваните) непълнолетни лица и признаването по подходящ начин на тяхното уязвимо положение в областта на убежището, остава един от най-важните пунктове за Комисията при преговорите относно инструментите на общата европейска система за убежище.

EASO предприе редица инициативи относно техниките за определяне на възрастта и откриване на семейството. Комисията също така обяви покана за представяне на предложения за проекти, които да анализират политиките и да установят най-добрите практики за приемане, закрила и интеграция за непридружените непълнолетни лица<sup>108</sup>.

#### **IV.5. Премахване на трафика на хора и защита на жертвите на трафик**

За премахването на трафика на хора, който е до голяма степен трансгранично явление, е необходимо е засилено сътрудничество между ЕС и неговите държави членки. Жертвите от държави извън Европейския съюз са предимно от Нигерия и Китай.

През 2012 г. настъпиха няколко значителни и динамични промени в правната рамка и рамката на политиката на ЕС за борба с трафика на хора. През юни 2012 г. Комисията постави началото на интегрирана стратегия на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г.<sup>109</sup>, която обръща сериозно внимание на проблематиката на жертвите и допълва прилагането на законодателството на ЕС относно трафика<sup>110</sup>. Службата на координатора на ЕС за борба с трафика на хора, назначен през 2011 г., играе ключова роля в мониторинга на изпълнението. През октомври 2012 г. Европейският съвет прие заключения<sup>111</sup>, в които приветства стратегията и потвърждава политическата воля и готовността на държавите членки да действат за изпълнението на своите политически ангажименти. Европейският парламент, Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите също се приветстваха съобщението<sup>112</sup>.

<sup>106</sup> COM(2012) 554 final и придружаващия го работен документ на службите на Комисията SWD(2012) 281.

<sup>107</sup> COM(2010) 213 окончателен.

<sup>108</sup> Вж. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm)

<sup>109</sup> COM(2012) 286 final.

<sup>110</sup> По-специално Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него (ОВ L 101, 15.4.2011 г.) Крайният срок за транспониране е април 2013 г.

<sup>111</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf).

<sup>112</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965>

and

<http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V/035&id=21618>

По отношение на външното измерение на трафика на хора, вторият (и заключителен) доклад за изпълнението на документа за действие относно укрепването на външното измерение на ЕС за борба с трафика на хора<sup>113</sup> се признава, че стратегията на ЕС следва да се използва като нова ориентиловъчна рамка за външното измерение. Това предполага съгласувани усилия, за да се подобри сътрудничеството с трети държави на произход, транзит и направление. Това е и в съответствие със заключенията на Съвета относно глобалния подход към миграцията и мобилността<sup>114</sup>. Трафикът на хора представлява тема във всички диалози по въпросите на миграцията и мобилността, провеждани между ЕС и неговите партньори както на регионално, така и на двустранно равнище, а така също и в рамките на партньорствата за мобилност. Докладът включва конкретен списък на страни и региони за по-нататъшно засилване и рационализиране на това сътрудничество и партньорство, който редовно ще се преразглежда и актуализира.

## **V. ПОЛИТИКА НА ЕС В ОТГОВОР НА МИГРАЦИОННИЯ НАТИСК**

### **V.1. Съгласуван подход за намаляване на незаконната миграция**

Незаконната миграция продължава да е предизвикателство за ЕС и държавите членки, които, макар и не в еднаква степен и при различни обстоятелства, са засегнати, както и за самите мигранти, които често се озовават в опасни и нечовешки условия. ЕС следва ясната цел да предотвратява и контролира съществуващия натиск, произтичащ от незаконната миграция, както и злоупотребата със законните възможности за миграция. Това е предпоставка за надеждна политика в областта на законната миграция и мобилност.

На 23 април 2012 г. Съветът прие „Действие на ЕС относно миграционния натиск — стратегически отговор“<sup>115</sup>, в който документ се поставя акцент върху шест стратегически приоритетни области на действие: (I) Укрепване на сътрудничеството с трети държави на транзитно преминаване и на произход относно управлението на миграцията; (II) Засилено гранично управление по външните граници; (III) Предотвратяване на незаконната имиграция на гръцко-турската граница; (IV) Подобряване на мерките срещу злоупотребата с каналите за законна миграция; (V) Опазване и защита на свободното движение чрез предотвратяване на злоупотреби от граждани на трети държави и (VI) Засилване на управлението на миграцията, включително сътрудничество относно практиките за връщане.

Документът „Действие на ЕС относно миграционния натиск — стратегически отговор“ предоставя инструмент, който дава възможност на ЕС и неговите държави членки да търсят възможности за справяне с незаконната миграция, като в същото време гарантират зачитането на основните права<sup>116</sup>. Изпълнението и последващите действия по елементите му предполагат тясно сътрудничество между институционалните участници (Съвета, държавите членки, Комисията и съответните агенции на ЕС), като

<sup>113</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13661-re03.en12.pdf>.

<sup>114</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st09/st09417.en12.pdf>.

<sup>115</sup> Документ на Съвета 8714/1/12 REV 1. Вж.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13661-re03.en12.pdf>. За да се отговори на необходимостта от постоянно преразглеждане на тази стратегия, всяко председателство на Съвета се съгласи да включва това като част от програмата си и да актуализира редовно документа „Действие на ЕС относно миграционния натиск — стратегически отговор“, особено в рамките на Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище (SCIFA).

<sup>116</sup> Напр. Насоките „Задържане на мигрантите с неуредено положение: съображения, свързани с основните права“, разработени от Агенцията за основните права през 2012 г. следва да бъдат взети под внимание при практиките на задържане.

всеки от тях действа съгласно съответните си правомощия и институционална роля<sup>117</sup>. Работният документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, съдържа доклад за напредъка в действията на държавите членки в тези приоритетни области<sup>118</sup>. Стратегическите приоритети трябва да се разглеждат като част от по-широкото управление на миграционните потоци, като обхващат всички аспекти, вариращи от диалог с трети държави, като част от рамката на ГПММ, до действия за солидарност с Гърция, предприети от отделни държави членки на тяхна територия.

Лицата, които наемат на работа незаконно пребиваващи граждани на трети държави, трябва да бъдат санкционирани. Понастоящем Комисията оценява транспонирането от държавите членки на Директивата за санкции срещу работодателите<sup>119</sup>. Въз основа на тази оценка Комисията ще публикува доклад до средата на 2014 г. От държавите членки се изисква да представят изискваните годишни доклади относно инспекциите, срокът за представянето на които е юли всяка година.

#### *V.1.1 Определяне и справяне с натиска в определени точки*

Frontex играе ключова роля при анализирането на незаконните миграционни маршрути и координира действията за справяне с натиска в конкретни точки, като например на гръцко-турската граница в момента. Натиск може да се появи и в други точки, така че е важно непрекъснато да се следят събитията. Като част от гръцкия национален план за действие в областта на убежището и миграцията положителните резултати включват подобрения в интегрираното управление на външните граници, чрез електронно наблюдение, както и създаване на национално координационно звено заедно с ефективна политика на връщане, която ще бъде насочена към подпомагане на доброволното връщане, а в случаите, когато това не е възможно — и принудителното връщане.

#### *V.1.2 Споразумения за обратно приемане*

Комисията продължава да насърчава прилагането на 13-те съществуващи споразумения на ЕС за обратно приемане<sup>120</sup> предвид заключенията на Съвета от 9—10 юни 2011 г. относно стратегията на ЕС за обратно приемане. Тя продължава и усилията си като преговарящ по споразуменията на ЕС за обратно приемане. Нови споразумения за обратно приемане бяха сключени с Кабо Верде — през април 2012 г., и с Армения — през октомври 2012 г. През юни 2012 г. беше постигнато и споразумение с Турция, което в момента е в процес на подписване и ратифициране. Преговорите с Азербайджан напредват със стабилен темп. Комисията полага усилия да засили гаранциите за защита на основните права в наскоро договорените споразумения на ЕС за обратно приемане с трети държави.

В резултат от заседанията на експерти, посветени, наред с другото, на обратното приемане, на срещата на министрите от АКТБ във Вануату през юни 2012 г. беше одобрен набор от препоръки, целящи подобряването на прилагането на съответните разпоредби на член 13 (миграция) от Споразумението от Котону<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> Напр. Комисията предприема преговори по споразумения за обратно приемане, като действа в тясно сътрудничество с държавите членки в съответните групи на Съвета.

<sup>118</sup> SWD(2013) 210 final, раздел 4.

<sup>119</sup> Директива 2009/52/ЕО

<sup>120</sup> COM(2011) 76.

<sup>121</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm)

### *V.1.3 Установяването на стандарти с обща политика за връщане*

До края на 2012 г. всички държави, обвързани от Директивата за връщането<sup>122</sup>, с изключение на Исландия, са уведомили Комисията за пълно транспониране. По този начин ЕС е понастоящем много близо до наличието на общи стандарти за връщане, при пълно зачитане на основните права. Оценката относно правилното транспониране на Директивата за връщането в националното законодателство е завършена, като понастоящем се Комисията предприема последващи действия. Ключово решение на Съда на ЕС от 2012 г. изяснява въпроса до каква степен разпоредбите на националното законодателство, инкриминиращи нередовното пребиваване, са съвместими с Директивата за връщането<sup>123</sup>. Съобщение относно връщането ще бъде публикувано до края на 2013 г.

През 2012 г. 52,1 % от всички случаи на връщане са били или случаи на доброволно връщане, или доброволно отпътуване. Доброволното връщане или отпътуване остава предпочитаният вариант, макар че в някои случаи може да се наложи принудително връщане. Държавите членки следва да продължат да използват в пълна степен възможностите, предлагани от Европейската мрежа за доброволно връщане (VREN)<sup>124</sup>, както и финансирането от Европейския фонд за връщане. Използването на съвместните полети за връщане следва да бъде допълнително поощрявано, като се използват пълноценно Фондът за връщане и осъществяваната от Frontex координация<sup>125</sup>. Процедурните защитни мерки, предвидени в Директивата за връщането, включително присъствието на наблюдатели при принудително връщане, трябва да бъдат засилени.

Държавите членки често имат случаи на значителен брой граждани на трети държави, които не могат да бъдат върнати на практика, въпреки че е постановено решение за връщане. Сравнително проучване<sup>126</sup>, проведено за Комисията, установи, че редица държави членки предвиждат канали и условия, чрез които лицата с отложено връщане/заповед за извеждане, могат да започнат процедура за узаконяване, при условие че изпълняват определени условия, като например минимална продължителност на престоя, сътрудничество и липса на опасения за заплаха на общественения ред. В момента Комисията прави преглед на констатациите от това

<sup>122</sup> Директива 2008/115/ЕО

<sup>123</sup> По-специално, дело C-430/11 (Sagor) допълнително изясни в каква степен разпоредбите на националното право, инкриминиращи нередовното пребиваване, не трябва да подкопават общите стандарти на Директивата за връщането. По това дело Съдът постанови, че законодателството на държава членка, което позволява нередовното пребиваване на граждани на трети държави да се санкционира с домашен арест, е съвместимо с общите стандарти на Директивата за връщането само ако това наказание бъде прекратено веднага след като стане възможно физическото транспортиране на въпросното лице от тази държава членка. Това решение допълнително усъвършенства съдебната практика на СЕС по този въпрос, като се основава на съдебната практика, установена с дела C-61/11 (El Dridi) и C-329/11 (Achoughbadian), според която разпоредбите на националното право, инкриминиращи нередовното пребиваване, трябва да бъдат съразмерни и не трябва да забавят процедурата по връщане.

<sup>124</sup> <http://www.vren-community.org/>

<sup>125</sup> През 2012 г. Frontex координира общо 39 съвместни полети за връщане за 2 110 завърнали се лица. Двадесет държави членки (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) и две асоциирани към Шенген държави (CH, NO) са участвали в тези полети. Държави на връщане бяха Армения, Колумбия, Еквадор, Грузия, Гана, Гамбия, Косово (\*), Нигерия, Пакистан, Сърбия, Украйна и Узбекистан. (\*Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.)

<sup>126</sup> От 11.3.2013 г. публикувано на [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm)

проучване и ще предложи възможни действия като част от своето съобщение относно връщането.

#### *V.1.4 Справяне със злоупотребите с визовия режим*

Комисията, с помощта на EASO и агенция Frontex, продължава да наблюдава последиците от новите безвизови режими чрез т.нар. механизъм за мониторинг след либерализирането на визовия режим. Продължиха и преговорите относно предложените изменения<sup>127</sup> на Регламент (ЕО) № 539/2001<sup>128</sup>. Това преразглеждане на регламента ще въведе нов механизъм за суспендиране в областта на визовия режим и преработен механизъм за реципрочност като последна мярка в случаите, когато въвеждане на безвизов режим води до внезапно и значително увеличаване на незаконната миграция или неоснователните молби за убежище. Все още не е постигнато споразумение относно механизма за реципрочност.

### **V.2. Ефективно управление на границите**

#### *V.2.1 Външни граници на ЕС*

Frontex продължава да играе важна роля за улесняване на оперативното сътрудничество между държавите членки във връзка със сигурността на границите и връщането. Прилагането на преразгледания регламент за Frontex<sup>129</sup>, който влезе в сила през декември 2011 г., сега трябва да е основен приоритет за Агенцията, по-специално като ползва активно назначените служител по въпросите на основните права и консултативния форум по въпросите на основните права. Комисията приветства общественото допитване на омбудсмана на ЕС относно Frontex и основните права<sup>130</sup>.

След анулирането от страна на СЕС на Решение 2010/252/ЕС на Съвета във връзка с насоки за операции по издирване и спасяване<sup>131</sup> през април 2013 г. Комисията представи предложение<sup>132</sup>, което да замени това решение и което отчита ключово решение на Европейския съд по правата на човека, постановено през 2012 г.<sup>133</sup>.

В тясно сътрудничество с Frontex и държавите членки Комисията продължи разработването на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR), която се очаква да започне работа през октомври 2013 г. Очаква се регламентът за създаване на системата да бъде приет през първата половина на 2013 г., а Европейският съвет и Парламентът се приканват да се съобразят с този график. За да е налице изчерпателен набор от инструменти за управление на външните граници на ЕС, съобразени с най-новите технологии, през февруари 2013 г. Комисията прие пакета „Интелигентни граници“.

#### *V.2.2 Управление на Шенгенското пространство*

Както бе обявено в съобщението от 2011 г. относно миграцията<sup>134</sup>, Комисията публикува насоки<sup>135</sup> като част от първия шестмесечен доклад относно

<sup>127</sup> COM(2011) 290 окончателен.

<sup>128</sup> ОВ L81, 21.3.2001 г., стр. 1.

<sup>129</sup> Регламент (ЕС) № 1168/2011 от 22 ноември 2011 г.

<sup>130</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_EO-12-14\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_en.htm?locale=en).

<sup>131</sup> Решение по дело C-355/10 от 5 септември 2012 г.

<sup>132</sup> COM(2013) 197.

<sup>133</sup> ЕСПЧ, Hirsî Jamaa и други с/у Италия [Голям състав], № 27765/09, 23 февруари 2012 г.

<sup>134</sup> COM(2011) 248 окончателен.

<sup>135</sup> Приложение към COM (2012) 230

функционирането на Шенгенското пространство<sup>136</sup>, за да се гарантира съгласувано прилагане и тълкуване на правилата, уреждащи Шенгенското пространство. Бяха набелязани две области, в които такива насоки биха имали добавена стойност: издаването на разрешения за временно пребиваване и документи за пътуване на граждани на държави извън ЕС, както и полицейски мерки в рамките на вътрешните гранични зони. По отношение на последното, държавите членки се приканват да гарантират, че националното им законодателство и практики са в съответствие с релевантните разпоредби от достиженията на правото от Шенген, както и на практиката на СЕС<sup>137</sup>.

Законодателните предложения, направени през 2011 г.<sup>138</sup>, за по-добро управление на Шенгенското пространство бяха предмет на оживени дискусии през 2012 г. в рамките на Съвета и ЕП, като дискусиите продължават през 2013 г. VI. Заключителни бележки

Миграцията е била и ще бъде част от същността на ЕС. Както е показано в настоящия доклад, беше направено много в близкото минало, а през следващите години ще се появяват нови предизвикателства, за които ще трябва да се намират отговори. Нарастващият брой на инцидентите на ксенофобско насилие срещу мигрантите в ЕС е силно обезпокоителен. С доброто управление на политиките в областта на миграцията и интеграцията ЕС може активно да допринесе за противопоставянето на такива нагласи.

Европа трябва да приветства многообразието и да превърне миграцията в динамична сила за растеж и напредък. За да привлича талантиливите хора и предприемачите, от които Европа се нуждае, ЕС трябва да не изостава от своите конкуренти по света. В подкрепа на целите на стратегията „Европа 2020“ трябва да бъдат създадени условия за перспективна и всеобхватна политика в областта на трудовата миграция и да се позволи икономическата активност да процъфтява в стабилна и сигурна среда. Това включва опити за по-модерно и ефикасно управление на пътническите потоци на външните граници на ЕС, засилване на доброто управление на политиките в областта на законната имиграция и интеграцията, като едновременно с това се засили борбата срещу незаконната миграция и трафика на хора и се гарантира зачитането на основните права на имигрантите и лицата, търсещи убежище. Това предполага, че съзаконодателите дават необходимия приоритет за приемане на предложените законодателни пакети. Това предполага също така необходимостта от по-активно наблюдение от страна на Комисията на прилагането на достиженията на общностното право в областта на миграцията.

Разработването на политики за имиграцията и предоставянето на убежище не може да бъде осъществено без необходимата бюджетна подкрепа. Продължават да са необходими действия за договарянето и ефективното изпълнение на цялостната рамка за бюджета на Европейския съюз за периода от 2014 г. до 2020 г. Спешно трябва да бъде постигнато съгласие относно предложенията за регламент за фонд „Убежище и миграция“ и регламент за фонд „Вътрешна сигурност“, за да може необходимите мерки да бъдат въведени в началото на 2014 г. Комисията ще провежда „политически диалог“

<sup>136</sup> COM(2012) 230. Този първи доклад обхваща периода 1 ноември 2011 г.—30 април 2012 г. и бе обсъден от Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 7 юни 2012 г. и от Европейския парламент на 4 юли 2012 г. Вторият доклад (COM(2012) 686), обхващащ периода 1 май—31 октомври 2012 г., бе приет на 23.11.2012 г., обсъден от Съвета по ПВР на 6—7 декември 2012 г. и от Европейския парламент на 18.12.2012 г.

<sup>137</sup> По-специално решението по дело C-278/12.

<sup>138</sup> COM(2011) 559 (връзка към [Законодателната обсерватория на ЕП](#)) и COM(2011) 560 (връзка към [Законодателната обсерватория на ЕП](#)).

с държавите членки, а по отношение на някои части от фонд „Вътрешна сигурност“ с асоциираните към Шенген държави, преди преговорите по техните многогодишни програми. Диалогът за политиката следва да доведе до по-добра ориентираност към цели, резултати и въздействие. Междувременно държавите членки се призовават да използват в максимална степен фондовете, които съществуват понастоящем, за да подкрепят изпълнението на политиката на ЕС в областта на миграцията.

Комисията се надява настоящият доклад да допринесе за дискусиите както в Европейския парламент, така и в Съвета.