



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.5.2014 г.
COM(2014) 288 final

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

Пет годишен доклад за имиграцията и предоставянето на убежище (2013 г.)

{SWD(2014) 165 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Пети годишен доклад за имиграцията и предоставянето на убежище (2013 г.)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2013 г. се наблюдаваше много по-голямо увеличение на броя на молбите за убежище в сравнение с предишните няколко години. Освен това имаше и рязко увеличение в сравнение с 2012 г. на броя на случаите на лица, открити да пресичат границите незаконно. Това показва необходимостта да се предприемат действия на равнището на ЕС, за да се окаже подкрепа на държавите членки при справянето с предизвикателствата пред намирането на отговор на миграционния натиск, при пълно зачитане на основните права на мигрантите. Трагичните събития на 3 октомври край италианския остров Лампедуза, когато лодка с над 500 мигранти на борда потъна и над 360 души загинаха, белязаха трагичен етап в дискусията за миграцията и убежището в европейския регион. Това не беше изолиран инцидент. Счита се, че през 2013 г. по морски пътища в Европа са пристигнали 40 000 лица, като за най-малко 600 се предполага, че са загубили живота си в опит да достигнат бреговете на ЕС¹.

Беше създадена работна група по въпросите на Средиземноморието, която да разработи всеобхватна стратегия за предотвратяване на по-нататъшни загуби на човешки живот в Средиземноморието и да определи приоритетни действия за по-ефективно краткосрочно използване на европейските политики и инструменти, които да са основани на принципите на превенция, закрила и солидарност. Работната група определи широк кръг от мерки за целия средиземноморски регион, изложени в съобщение², прието от Комисията на 4 декември 2013 г. Те включват сътрудничество с трети държави, укрепване на законните канали за миграция, ясен ангажимент за презаселване, допълнителни мерки за справяне с трафика на хора и незаконното прекарване на хора през граница и засилване на наблюдението на границите. В съобщението се подчертава необходимостта от осигуряване на оперативна подкрепа на държавите членки (ДЧ), изложени на натиск. На заседанието си през декември Европейският съвет приветства съобщението и прикани Комисията да докладва относно неговото прилагане.

Трагедията от Лампедуза обаче не настъпи при липса на политика. Изострянето на конфликта в Сирия, във връзка с който броят на регистрираните бежанци от Сирия достигна повече от 2,3 милиона в началото на 2014 г.³, показва неотложната нужда ЕС и ДЧ да доразвият политиките за имиграцията, убежището и външните граници на основата на закрилата на мигрантите и солидарността между ДЧ. В това отношение приемането на завършената Обща европейска система за убежище представлява значително постижение, като тя определя общи строги стандарти и налага засилено

¹ От 1998 г. до 2013 г. 623 118 мигранти са заловени при незаконно пристигане на морските брегове на ЕС, което представлява средно близо 40 000 души годишно. Източник: *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options* (Мигранти, незаконно преведени до ЕС по море: факти, закони и варианти на политиката); Център за политика в областта на миграцията; <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-009.pdf>

² COM(2013) 869 final.

³ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

сътрудничество, за да се гарантира, че на търсещите убежище лица се предоставя равно третиране в рамките на отворена и справедлива система на територията на ЕС. През 2013 г. се случиха и важни промени в областта на управлението на границите, по-специално що се отнася до управлението на Шенгенското пространство и новите предложения за интелигентни граници.

Наред с необходимостта от отговор на ситуации на криза, ЕС продължи да се бори с предизвикателството да осигури икономическо възстановяване и растеж. Доброто управление на миграцията може да допринесе за насърчаването на икономиката, като се осигури достъп до необходими умения и като се отговори на недостига на работна ръка на пазара на труда.

Освен това действията на ЕС следва да се разглеждат в по-широкия политически контекст на отношенията между ЕС и съответните партньорски държави и региони. Европейската политика за съседство (ЕПС)⁴ и Глобалният подход към миграцията и мобилността (ГПММ)⁵ предоставят рамката за засилване на всеобхватния диалог и сътрудничеството с държавите партньори в областта на миграцията и мобилността, с оглед, *inter alia*, да се обърне внимание на първопричините за незаконната и принудителната миграция, да се предотвратят драматични инциденти, да се защитят животът на мигрантите и техните основни права.

На основата на ГПММ и политиката на ЕС за развитие — Програма за промяна — беше преразгледана рамката на политиката на ЕС за миграция и развитие, като това беше направено посредством Съобщението относно оптимизирането на въздействието на миграцията върху развитието⁶ и последващите заключения на Съвета⁷, в които се подчертава ролята на ефективното управление на миграцията за повишаването на положителното взаимодействие между миграцията и развитието, и чрез които се засилва ангажиментът на ЕС за подпомагане на развиващите се страни да подобрят управлението на миграцията.

През 2013 г. бяха направени и важни крачки напред в определянето на приоритетите и в осигуряването на финансиране от ЕС за действия в областта на предоставянето на убежище, миграцията и интеграцията, като бяха приключени преговорите по многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Регламентът за създаване на новия фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и новия фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) беше приет от Европейския парламент на 13 март 2014 г.⁸

Настоящият доклад обобщава оценката на Комисията за промените, настъпили през 2013 г. в политиката на равнище ЕС в областта на имиграцията и убежището. Той се допълва от работен документ на службите на Комисията⁹, в който се предоставят повече информация и статистически данни за промените както на равнище ЕС, така и на равнище държави членки, като статистическите данни са събрани от Европейската мрежа за миграция¹⁰.

⁴ http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm

⁶ COM(2013) 292.

⁷ Документ на Съвета № 12415/13.

⁸ Очаква се да влезе в сила през второто тримесечие на 2014 г.

⁹ SWD(2014) 165.

¹⁰ ЕММ, <http://www.emn.europa.eu>

2. КЛЮЧОВИ ЦИФРИ ЗА МИГРАЦИЯТА В ЕС ПРЕЗ 2013 Г.¹¹

В началото на 2013 г. населението на ЕС е било 503 милиона, от които 20,4 милиона са граждани на трети държави, което съответства на 4 % от общото население. През 2012 г. на граждани на трети държави са били издадени 2,1 милиона първи разрешения за пребиваване¹². От тях 32 % са предоставени по семейни причини, 23 % — за платена трудова дейност, 22 % — за обучение и 23 % — по различни причини (включително международна закрила). Държавите, на чиито граждани са давани най-голям брой първи разрешения, са: Съединените американски щати с 200 000 граждани на трети държави, което представлява 9,5% от общия брой граждани на трети държави в ЕС, следвани от Украйна, Китай и Индия с около 7,5 % от общия брой граждани на трети държави в ЕС (163 000, 161 000 и 157 000). Значителен брой разрешения (между 5 % и 2,5 % от общия за ЕС брой) са издадени на граждани на Мароко (102 000), Русия (66 000), Филипините (62 000), Турция (59 000) и Бразилия (51 000).

Общият брой на молбите за убежище през 2013 г. е бил 434 160, което представлява значително увеличение с около 100 000 кандидати в сравнение с предходната година. Най-голямата група от кандидати са били от Сирия (50 470, т.е. 12 % от всички кандидати), като другите големи групи са от Русия, Афганистан, Пакистан, Сърбия и Косово. От всички кандидати 112 730 души са получили закрила на първа инстанция (бежанци: 49 510, субсидиарна закрила: 45 540 или по хуманитарни причини¹³: 17 685), т.е. около 35 % от всички решения, взети на първа инстанция¹⁴.

По-голямата част от над 2,3 милиона души, избягали от Сирия след избухването на конфликта през 2011 г., са намерили подслон в Ливан, Турция, Йордания, Ирак и Египет¹⁵, като около 82 730¹⁶ кандидатстват за убежище в ЕС¹⁷.

Броят на непридружените непълнолетни лица, кандидатствали за международна закрила, остана същият като през 2012 г. — с 12 425 подадени кандидатури. Идващи предимно от Афганистан (3 310), Сомалия (1 580), Сирия (1 010) и Еритрея (715), мнозинството от тези деца бяха приети от Швеция, Германия, Обединеното кралство, Австрия и Италия.

Статистическите данни за незаконната миграция вероятно са непълни или недостатъчно надеждни, поради самото естество на процесите, които се стремят да отразят. При все това обаче незаконната миграция продължава да бъде основен компонент на миграцията към ЕС. Могат да се използват показатели като отказ на

¹¹ Статистическите данни, представени 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(2014) 165.

¹² Данни на Евростат за 2012 г. Данните за 2013 г. ще бъдат на разположение през юли 2013 г. Статистическото приложение към SWD (2014) 165 включва частични данни за 2013 г., предоставени от ЕММ.

¹³ Предоставя се хуманитарна закрила на гражданите на трети държави или лицата без гражданство, на които е разрешено да пребивават на територията на държавите членки не поради необходимостта от международна закрила, а на базата на преценка, основана на съчувствие или на хуманитарни съображения.

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF

¹⁵ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶ 50 470 през 2013 г., 24 115 през 2012 г. и 8 145 през 2011 г.

¹⁷ Повечето от тези лица са подали молби в DE и SE (по една трета от общия брой се пада на всяка от двете държави), следвани от BG, UK, NL, AT, DK и BE, като само незначителен брой заявления са подадени в други държави членки.

разрешение, залавяне на незаконни мигранти и връщане към трети държави, но с редица резерви.

През 2013 г.¹⁸ на около 317 840 души е отказано влизане в ЕС, което представлява леко увеличение от 0,6 % в сравнение с 2012 г., като по-голямата част от тези откази (61 %) са дадени в Испания. Броят на заловените лица е намалял, като през 2013 г. са били заловени 386 230 лица¹⁹ (в сравнение с 433 665 през 2012 г.). През 2013 г. държавите членки са върнали на трети държави около 166 470 граждани на държави извън ЕС²⁰. Тримесечните доклади на Frontex²¹ бяха полезни и за своевременното предоставяне на информация на компетентните за изработването на политики лица относно ситуацията по външните граници на ЕС: през 2013 г. (в периода януари—септември) при незаконното преминаване на границите на ЕС са били заловени 77 140 лица, като е налице значително увеличение от юли нататък, засягащо сериозно италианското крайбрежие, по-специално поради влошаване на кризата в Сирия.

3. УСИЛИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНАТА ЗАКРИЛА

3.1. Огромно постижение: споразумението за Обща европейска система за убежище

2013 беше важна година за развитието на Общата европейска система за убежище (ОЕСУ). Преговорите по преработения регламент от Дъблин²² и преработения регламент за „Евродак“²³, както и относно преработените директиви за условията на приемане²⁴ и за процедурите за предоставяне на убежище²⁵ приключиха, а текстовете бяха приети на 26 юни 2013 г.²⁶ Преработената Директива относно стандартите за определянето на лицата, ползващи се с международна закрила²⁷, и разширеният обхват на Директивата относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани²⁸, включващ и лицата, ползващи се с международна закрила, влязоха в действие. Общата система ще предостави на хората, търсещи закрила, по-добър достъп до процедурата за получаване на убежище, по-справедливи, по-бързи и по-качествени решения за предоставяне на убежище и достойни условия както за тези, които кандидатстват за убежище, така и за тези, които получават международна закрила в ЕС. През следващите няколко години акцентът ще бъде поставен върху еднаквото прилагане на новите инструменти за предоставяне на убежище в ЕС.

¹⁸ Евростат, няма данни за EL за 2013 г.

¹⁹ Евростат, няма данни за EL и NL за 2013 г.

²⁰ Евростат, няма данни за EL за 2013 г.

²¹ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

²² Регламент (ЕС) № 604/2013 (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 31).

²³ Регламент (ЕС) № 603/2013 (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 1).

²⁴ Директива 2013/33/ЕС (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 96).

²⁵ Директива 2003/32/ЕС (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 60).

²⁶ За повече информация: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm. Брошура: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf Инфографика: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics>

²⁷ Директива 2011/95/ЕС (ОВ L 337, 20.12.2011 г., стр. 9).

²⁸ Директива 2003/109/ЕО (ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44), както е изменена с Директива 2011/51/ЕС (ОВ L 132, 19.5.2009 г., стр. 1).

3.2. Практическо сътрудничество и солидарност в рамките на ЕС

3.2.1. Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO)

EASO²⁹ продължи да допринася за разработването на инициативи за практическо сътрудничество в областта на убежището. През 2013 г. 2 111 служители са преминали обучение в модулите, включени в програмата за обучение на EASO³⁰. Дейностите на EASO включваха помощ за държавите членки за подобряване на качеството на процедурите за предоставяне на убежище с особен акцент върху достъпа до закрила, личното интервю, оценката на доказателствата и откриването на семейството. Що се отнася до информацията за държавата на произход, агенцията публикува доклад относно Западните Балкани³¹ и проведе няколко семинара относно Сирия, Русия и други основни държави на произход на лицата, кандидатстващи за убежище. Т.нар. „мрежови подход“ беше доразвит, като бяха създадени мрежи от експерти от държавите членки, които имат редовни контакти с основните държави на произход с цел обмен на информация и допринасят за хармонизирането на решенията на равнището на ЕС.

EASO продължи да предоставя помощ на Гърция и задейства специален план за подкрепа за Италия и България поради трудностите, пред които са изправени тези държави при управлението на подадените там молби за убежище. Агенцията разработи и действия в областта на преместването, презаселването и външното измерение на ОЕСУ. Вторият „Годишен доклад относно положението в областта на убежището в Съюза през 2012 г.“³², публикуван през юли 2013 г., представи актуалното състояние на прилагането на ОЕСУ и анализ на потоците от търсеци убежище лица към ЕС.

3.2.2. Спешно финансиране и подкрепа за държавите членки в областта на предоставянето на убежище

След трагедията в Лампедуза Комисията предостави специална подкрепа на италианските органи, за да им се помогне при управлението на миграционните потоци и при по-доброто наблюдение на централния средиземноморски път с оглед да се подобри наблюдението на границите и да се спасят човешки животи. Операциите на Frontex бяха подкрепени с допълнителен бюджет от 7,9 милиона EUR, а Италия получи по спешност средства, отпуснати от Европейския бежански фонд (ЕБФ)³³, Фонда за външните граници (ФВГ) и Европейския фонд за връщане (ЕФВ), на обща стойност от 23 милиона EUR.

Освен това през 2013 г. други 8 ДЧ³⁴ са получили помощ чрез спешни мерки по линия на ЕБФ на обща стойност 36,34 милиона EUR³⁵, които бяха предназначени за бързото откликване на последствията от кризата в Сирия.

²⁹ <http://easo.europa.eu>

³⁰ Чрез национални обучения бяха обучени 1 947 души, а 164 — чрез сесии за обучение на обучаващи в Малта. Около 200 са служителите, които не са граждани на ЕС и са преминали обучения в рамките на проекти, напр. проекти на ВКБООН, Пражкия процес и др.

³¹ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf>

³² Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, 2013 г. <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

³³ Общо 12 милиона EUR като от тях 10 милиона EUR са в отговор на трагедията в Лампедуза.

³⁴ DE, FR, HU, MT, NL, CY, EL, BG.

³⁵ Включително 12 милиона EUR за Италия.

През 2013 г. Гърция получи 82,7 милиона EUR³⁶ от ЕБФ, ЕФВ и ФВГ. Преразгледаният гръцки план за действие относно миграцията и реформата в областта на убежището, представен през януари 2013 г.³⁷, е сегашният ориентир на равнище ЕС за справяне с извънреден миграционен натиск и системни слабости³⁸. Гърция демонстрира политическа воля за подобряване на политиките си относно системата си за убежище и относно миграцията. Беше постигнато политическо споразумение относно увеличаването на свободния капацитет за настаняване на лицата, търсещи убежище, и на уязвимите лица. Достъпът до процедурата за предоставяне на убежище бе подобрен посредством създаването на нови регионални служби в областта на убежището. Първият приемателен център във Филакио Еврос и проучвателните центрове на северните острови в Егейско море (Лесбос, Хиос и Самос) вече функционират. Накрая, бяха закрити шест стари центъра за задържане, неподходящи за приемане на мигранти при хуманни условия. Като приветства категорично тези промени, Комисията счита, че е необходима допълнителна работа, по-специално по отношение на зачитането на правата на човека, непрекъснатото предоставяне на услуги, както и по отношение на условията на живот в центровете за задържане. Комисията, включително работната група за Гърция, ще продължи да работи с гръцките органи, за да се улесни ефективното прилагане на плана за действие. Необходима е и непрекъсната подкрепа и солидарност от други ДЧ.

Комисията осъществи мисии с цел обсъждане с Кипър на необходимостта от подобряване на системата му за предоставяне на убежище, и по-конкретно от увеличаване на свободния капацитет за настаняване и подобряване на условията на приемане. В този контекст средствата от ЕБФ с общ размер 2,7 милиона EUR за 2012 и 2013 г. ще бъдат инвестирани предимно в подобряването на условията на приемане. Кипър също получи помощ през 2013 г. чрез посочените по-горе спешни мерки по линия на ЕФБ.

В резултат на рязко увеличение на броя на мигрантите, които преминават българо-турската граница, и на лицата, търсещи международна закрила, българските органи

³⁶ През 2011—2013 г. на Гърция бяха разпределени средства в размер на 97,88 милиона EUR от средствата на Фонда за връщане, почти 130 милиона EUR от Фонда за външните граници (ФВГ) и 23,97 милиона EUR от Европейския бежански фонд (ЕБФ). Въпреки че сумата от ЕБФ за 2013 г. беше ограничена до 3,2 милиона EUR, средствата за Гърция, отпуснати от Фонда за връщане и Фонда за външните граници за 2013 г., бяха съответно 35,5 милиона EUR и 44 милиона EUR.

³⁷ Обобщение на преработения гръцки план за действие в областта на убежището и управлението на миграцията (декември 2012 г.)
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary/p4_exec_summary_en.pdf.

³⁸ Той обхваща: въвеждането на проучвателна процедура на границата в съответствие с правото на ЕС; реформа на процедурата за предоставяне на убежище чрез създаването на нова служба по въпросите на убежището и на независим административен апелативен орган; разглеждането на забавените случаи в рамките на преходен период; увеличаване на капацитета за прием на търсещи убежище лица; и създаване на ефективна система за връщане. Комисията се зае с определянето на приоритети в прилагането на преразгледания гръцки план за действие, като постави акцент, наред с другото, върху дейностите, насочени към решаване на основните проблеми, довели до осъдителното решение на Европейския съд по правата на човека по делото M.S.S., а така също и върху проблеми, посочени в рамките на висящи процедури за неизпълнение на задължения. Комисията, заедно с EASO и други заинтересовани страни, продължи да осигурява подкрепа на Гърция за подобряването на нейната система за убежище, включително целево финансиране и разполагане на екипи на EASO за подкрепа в областта на убежището.

поискаха помощ, включително от ЕС. През октомври 2013 г. Комисията, подпомагана от ЕСПОУ и Frontex, извърши оценка и установи две основни проблемни области: капацитет за приемане и настаняване; и капацитет за обработване на нарасналия брой молби. За да се преодолее този недостиг ЕСПОУ и българските власти подписаха оперативен план с валидност до септември 2014 г. България бе подпомагана от екипи от експерти, командировани от други държави членки и получи 5,65 милиона EUR от пакета за спешна помощ на ЕБФ, за да увеличи и подобри своя капацитет за настаняване. От ФВГ бяха отпуснати 2,4 милиона EUR, с което да се помогне на граничната полиция да идентифицира и регистрира новопристигналите, да подобри капацитета за настаняване, да поема разходите за вътрешен транспорт на мигрантите, да поддържа граничния контрол и да държи в изправност техническото оборудване.

3.2.3. Преселване в границите на ЕС

Първият годишен форум по въпросите на преселването, състоял се на 25 септември 2013 г.³⁹, представляваше възможност за ДЧ да обсъдят с Комисията както своите нужди по въпросите на преселването, така и своите намерения по отношение на бъдещите дейности по преселване. В съобщението относно работата на Работната група по въпросите на Средиземноморието се припомня също значението на преселването като ключов инструмент за доброволната солидарност.

3.3. Регионални програми за закрила и презаселване

Включването през 2012 г. на международната закрила и външното измерение на убежището като специфичен тематичен приоритет на преразгледания ГПММ даде възможност тези въпроси да бъдат разглеждани по по-систематичен и стратегически начин чрез диалог в сферата на политиките и чрез оперативно сътрудничество. Един от примерите е създаването на национална система за убежище, която е един от основните ангажименти, поети от Мароко в контекста на плана за действие ЕС—Мароко в рамките на Европейската политика за съседство, както и в контекста на партньорството за мобилност, подписано през юни 2013 г.

Миграцията в резултат на конфликта в Сирия остава важно предизвикателство за системите за убежище на някои ДЧ (България, Гърция, Кипър), а други са изправени пред нарастващ брой молби за убежище.

Регионалните програми за закрила (РПЗ) и презаселването са ключови инструменти за засилване на солидарността с държавите извън ЕС и за оказване на помощ на бежанците и на други лица, нуждаещи се от закрила. Презаселването на бежанци е проява на солидарност между държавите — членки на ЕС, и третите държави, които приемат голям брой бежанци. Целта на Комисията е да се гарантира, че всяка година по-голям брой държави презаселват по-голям брой бежанци при зачитане на доброволния характер на презаселването. С постигането на споразумение относно съвместната програма на ЕС за презаселване⁴⁰ държавите членки се споразумяха за

³⁹ Като признава, че държавите членки бяха настроени предимно срещу предложението на Комисията, посочено в *Съобщение относно засилената солидарност в рамките на ЕС в областта на убежището* (СОМ(2011) 835 окончателен), за доброволна постоянна схема за преселване, Комисията беше домакин на форум по въпросите на преселването с цел обсъждане на нуждите, капацитета и политическата загриженост, свързани с преселването.

⁴⁰ Решение № 281/2012/ЕС от 29 март 2012 г. <http://www.resettlement.eu>

първи път относно общи приоритети на ЕС в областта на презаселването за 2013 г.⁴¹ Това дава силен политически сигнал за единство и солидарност и показва значението, което ЕС и държавите членки придават на това усилията на Съюза в областта на презаселването да се ориентират към дълго продължаващи проблемни ситуации, които се нуждаят от специално внимание.

През 2014 г. Комисията ще завърши откриването на регионална програма (за развитие и) за закрила в Близкия изток. Върховният комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) призова за намиране на около 12 000 места за презаселване и приемане по хуманитарни причини на лица от Сирия през 2013 г. и за около 30 000 места до края на 2014 г. Комисията подкрепи този призив и няколко държави членки⁴² са отговорили чрез предлагане на повече от 13 100 места.

Рамката за политиката на ЕС за миграция и развитие⁴³ също беше променена през 2013 г. и ще бъдат предприети действия, за да се постигне пълно интегриране на принудителната миграция в дневния ред, отнасящ се до развитието и миграцията, и за да се гарантира, че бежанците и другите лица — мигранти по принуда, са включени в дългосрочното планиране в областта на развитието, така че да се предотвратят бъдещи разселвания и да се подкрепят усилията за намиране на трайни решения.

3.4. Непридружени непълнолетни лица

Непридружените непълнолетни лица представляват уязвима група, на която и през 2013 г. се обръщаше засилено внимание с еднакъв акцент както по отношение на лицата, които кандидатстват за убежище, така и по отношение на лицата, които не кандидатстват. През септември 2013 г. Европейският парламент прие резолюция относно положението на непридружените деца в ЕС, като призова Комисията и държавите членки да увеличат усилията си за защита на тази уязвима група. EASO продължи работата си по оценяване на възрастта⁴⁴ и откриване на семейството и държавите на произход.

3.5. Премахване на трафика на хора и борба с незаконното прекарване през граница

През април 2013 г. Комисията публикува първия доклад със статистически данни за трафика на хора на равнище ЕС⁴⁵. За периода 2008—2010 г. е установено, че 23 632 души са действителни или предполагаеми жертви на трафик на хора в ЕС; 80 % от жертвите са жени и момичета, 20 % — мъже и момчета. По-голямата част са жертви на трафик с цел сексуална експлоатация (62 %), след което се нареждат трафикът с цел принудителен труд (25 %) и другите форми на трафик като трафика с цел отнемане на телесни органи, за престъпни дейности или за продажба на деца (14 %).

Крайният срок за транспониране на Директива 2011/36/ЕС⁴⁶ относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите изтече през

⁴¹ 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 обещани 3 083 места за презаселване.

⁴² AT, BE, FI, FR, DE, HU, IE, LU, NL, ES, SE.

⁴³ Съобщение относно оптимизиране на въздействието на миграцията върху развитието, COM(2013) 292 от 21.5.2013 г.

⁴⁴ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>

⁴⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

⁴⁶ ОВ L 101, 15.4.2011 г., стр. 1. Директивата не се прилага от Дания.

април 2013 г. 21 държави членки изпратиха уведомления относно пълното транспониране, а Комисията провежда процедури за установяване на неизпълнение на задължения срещу държавите, които не са направили това.

Една глава от съобщението за Работната група по въпросите на Средиземноморието е посветена на борбата с трафика и незаконното прекарване през граница, като в нея се очертават конкретни действия, които да бъдат предприети, и се подчертава необходимостта от съчетаване на ефективната борба с незаконното прекарване през граница с необходимостта да се избягва инкриминирането на хуманитарната помощ.

4. НАПРЕДЪК В ПРЕОДОЛЯВАНЕТО НА МИГРАЦИОННИЯ НАТИСК

4.1. Продължаване на съгласувания подход за намаляване на незаконната миграция

В съответствие със стратегическите приоритети, набелязани в документа „Действие на ЕС относно миграционния натиск – стратегически отговор“⁴⁷ след неговото актуализиране през 2013 г., което е трето по ред и се извършва два пъти годишно⁴⁸, бяха постигнати няколко резултата. Бяха подписани нови споразумения за обратно приемане (Армения, Кабо Верде, Турция), а работата за гарантиране на пълното прилагане на съществуващите споразумения продължи. Споразумението за обратно приемане с Армения влезе в сила на 1 януари 2014 г., а през февруари 2014 г. приключиха преговорите за обратно приемане с Азербайджан и започнаха преговорите с Беларус. Бяха предприети стъпки за предотвратяване на незаконната миграция през гръцко-турската граница благодарение и на активното участие на Frontex, която продължи работата си в борбата срещу незаконната миграция и предотвратяването ѝ, като обръща специално внимание на Западните Балкани и Източна Европа. Бяха извършени редица действия с цел събиране, анализ и обмен на данни относно измамите и за обмен между ДЧ на разузнавателна информация и най-добри практики в предотвратяването.

4.2. Политика на връщане

През март 2014 г. беше прието Съобщение относно политиката на ЕС за връщането⁴⁹, в което се разглежда развитието на политиката на ЕС в областта на връщането през последните години, като се анализира нейното въздействие и се представят идеи за бъдещето.

През 2013 г. бе отбелязан значителен напредък в оценяването и насърчаването на правилното и хармонизирано прилагане на Директивата за връщането⁵⁰, която насърчава оперативното сътрудничество и предоставя правна уредба за провеждането

⁴⁷ Документът „Действие на ЕС относно миграционния натиск – стратегически отговор“ обхваща седем области със стратегически приоритет: I) Укрепване на сътрудничеството с трети държави на транзитно преминаване и на произход в областта на управлението на миграцията; II) Засилено гранично управление по външните граници; III) Предотвратяване на незаконната имиграция от Турция; 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; VI) Засилване на управлението на миграцията, включително сътрудничество относно практиките за връщане; VII) Предотвратяване на незаконната миграция от и през държавите от Южното Средиземноморие.

⁴⁸ Док. № 16344/13, одобрен от SCIFA/Смесения комитет, 21 ноември 2013 г.

⁴⁹ COM (199) 2014 от 28.3.2014 г.

⁵⁰ Директива 2008/115/ЕО (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

на мерки в областта на връщането в целия ЕС. Значителен брой държави членки са започнали или приключили изменения на националното си законодателство за отстраняване на установените слабости.

Доброволното напускане остава предпочитаният вариант за извършване на връщането, макар че в някои случаи може да се наложи принудително връщане. ДЧ прибягват по-често към съвместни операции по връщане на лица, координирани и финансирани от Frontex. Освен това Frontex организира обучение за служителите, работещи в областта на връщането, в което се поставя акцент върху гарантирането на основните права и достойнството на връщаните лица по време на операции по принудително връщане.

Държавите членки се насърчават да провеждат амбициозни последващи действия във връзка с предложенията, направени от Комисията в съобщението за връщането. Поставя се акцент върху: приемането на „Наръчник за връщане“, съдържащ насоки, най-добри практики и препоръки за органите, извършващи дейности, свързани с връщане; подобрения обмен на информация между националните органи за мониторинг на принудителното връщане с цел насърчаване на по-хармонизирано извършване на мониторинга; и използването на Европейската мрежа за миграция като платформа за улесняване на сътрудничеството по отношение на доброволното напускане.

4.3. Директива за налагане на санкции на работодателите

През 2013 г. напредна работата по оценката на прилагането на Директивата за налагане на санкции на работодателите⁵¹. В първия доклад на Комисията за прилагането на директивата⁵² се прави заключението, че всички държави членки, обвързани от нея⁵³, забраняват наемането на незаконни мигранти и наказват техните работодатели с финансови и наказателноправни санкции. Редица държави членки са предвидили по-строги санкции, например чрез увеличаване на размера на глобите или сериозността на наказателноправните санкции, като равнището на санкциите варира в значителна степен.

Все още не всички държави членки са приложили по задоволителен начин защитните елементи на директивата, които са в полза на незаконните мигранти, като са нужни подобрения по-специално относно правото да се предявява иск срещу работодател, наличието на ефективни механизми за упражняване на това право и систематичната и обективна информация за правата.

Проверките са основен компонент за прилагането на забраната за незаконно наемане на работа и за информирането на незаконните мигранти за техните права. Докладите от проверките, изпращани до момента, често не са нито пълни, нито лесно сравними, което затруднява съставянето на смислено обобщение за проверките и резултатите от тях в ЕС. Събраната информация обаче показва, че има големи пропуски в усилията за прилагане в отделните държави членки.

Държавите членки са задължени да докладват за проверките всяка година преди 1 юли, а Комисията ще продължи да наблюдава мерките, предприети за гарантирането на това, че в целия ЕС се прилагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции и че съществуват механизми за улесняване на прилагането на правата на незаконните мигранти. Ефективното прилагане на директивата ще предоставя стимул за

⁵¹ Директива 2009/52/ЕО (ОВ L 168, 30.6.2009 г., стр. 24).

⁵² COM (2014) 286 от 22.5.2014 г.

⁵³ Не се прилага от DK, IE, UK. Все още не е направена оценка за HR.

работодателите да наемат граждани на трети държави чрез законни канали, което е в полза на мигрантите, работодателите и държавите членки.

5. ПРОМЕНИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ГРАНИЦИТЕ

5.1. Външни граници на ЕС

5.1.1. Актуализиране на дейностите на Frontex

Тъй като силният миграционен натиск по външните граници на ЕС продължи през 2013 г., и Frontex продължи да подкрепя и координира оперативния отговор на ДЧ, по-специално посредством съвместни операции на най-засегнатите сухопътни граници, както и по протежение на основните морски миграционни пътища, като винаги се поставя специален акцент върху насърчаването на най-добрите практики за управление на границите и върху пълното зачитане на основните права. Основната цел на координираните от Frontex съвместни операции по море е да се предотврати незаконното влизане през външните граници, но тези операции са насочени също и към ранното откриване на мигранти в беда и допринесоха за спасяването на живота на такива мигранти. През април 2013 г. Комисията представи предложение⁵⁴ за регламент за установяване на правила за морските операции, координирани от Frontex. Преговорите между Съвета и Европейския парламент приключиха и регламентът скоро ще влезе в сила.

5.1.2. Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR)

Регламентът за създаване на Европейска система за наблюдение на границите⁵⁵ влезе в сила на 2 декември 2013 г.⁵⁶, като EUROSUR влезе в действие за 19-те държави — членки на Шенген по южните и източните външни граници. Останалите 11 държави от Шенгенското пространство ще се присъединят към EUROSUR на 1 декември 2014 г.⁵⁷

EUROSUR е многофункционална система за откриване и предотвратяване на трансграничната престъпност, като например трафика на наркотици, както и за съдействие в спасяването на живота на мигранти на външните граници на Шенгенското пространство. Тя предоставя общ механизъм за обмен на информация в почти реално време и за междуведомствено сътрудничество в областта на наблюдението на границите. От всички национални органи, компетентни за наблюдението на границите, се изисква да координират дейностите си чрез националните координационни центрове помежду си, с други държави членки и с Frontex. Регламентът за EUROSUR изисква от държавите членки и от Frontex да действат в пълно съответствие с основните права, по-специално с принципа на забраната за връщане и защитата на личните данни.

Този нов инструмент представлява също основен елемент от отговора на ЕС на трагедията в Лампедуза, като позволява наблюдение на морските граници и по-добро идентифициране на лодки с мигранти в беда. Той трябва да се използва в още по-

⁵⁴ COM(2013) 197 от 12.4.2013 г., който има за цел да замени Решение № 2010/252/ЕС на Съвета, отменено от Съда на ЕС през септември 2012 г.

⁵⁵ Регламент (ЕС) № 1052/2013 (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 11).

⁵⁶ След официалното приемане през октомври 2013 г.

⁵⁷ Инфографика за EUROSUR:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf

голяма степен чрез оптимално възползване от други съществуващи системи, като разработените от Европейската агенция за морска безопасност (EMSA)⁵⁸.

5.2. Управление на Шенгенското пространство

5.2.1. Шестмесечни доклади относно Шенгенското пространство

Четвъртият шестмесечен доклад беше приет на 28 ноември 2013 г.⁵⁹, като в него се представя информация за цялостната картина (външни граници, вторични миграционни потоци, механизъм за оценка на Шенген, EUROSUR и правила относно операции на Frontex по морските граници), за прилагането на достиженията на правото от Шенген (наред с другото за случаи на повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници и висящи дела за неизпълнение на задължения), както и за свързани с това въпроси като използването на Шенгенската информационна система, Визовата информационна система, визовата политика и споразуменията за обратно приемане.

5.2.2. Нов механизъм за оценка на Шенген/управление на Шенгенското пространство

След дълги и сложни преговори Регламентът относно създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген⁶⁰ бе приет на 7 октомври 2013 г.⁶¹ Новият механизъм ще позволи наблюдението на положението, като предвижда предоставяне на подкрепа и отстраняване на слабостите с цел поддържане на взаимното доверие в рамките на Шенгенското пространство. В Регламент № 1051/2013⁶² се предвиждат общи правила за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, когато механизмът за оценка на Шенген идентифицира трайни и сериозни пропуски по външните граници.

5.2.3. Техническо изменение на Кодекса на шенгенските граници

Дългоочакваният Регламент (ЕС) № 610/2013 за изменение по-специално на Кодекса на шенгенските граници влезе в сила на 19 юли 2013 г.⁶³. Той подобрява яснотата и стеснява обхвата на различни тълкувания на Кодекса на шенгенските граници и отговаря на практически проблеми, появили се след влизането в сила на Кодекса. Той въвежда също така ясно и хармонизирано определение на метода за изчисляване на краткосрочното пребиваване на граждани на трети държави в Шенгенското пространство и нова правна уредба за сключването на двустранни споразумения за създаване на съвместни гранично-пропускателни пунктове по външните граници.

⁵⁸ <http://www.emsa.europa.eu/>

⁵⁹ COM(2013) 832 final от 28.11.2013 г.

⁶⁰ Регламент (ЕС) № 1053/2013 от 7 октомври 2013 г. за създаване на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на решението на Изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. относно създаването на Постоянен комитет за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27).

⁶¹ Прилаган от 27.11.2014 г. Понастоящем Комисията подготвя плавното прилагане на новия механизъм на оценка.

⁶² Регламент (ЕС) № 1051/2013 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 (ОВ L 295 от 6.11.2013 г., стр. 1).

⁶³ ОВ L 182, 29.6.2013 г., стр. 1.

5.2.4. Въвеждане на интелигентни граници

Улесняването на преминаването на границите от граждани на трети държави, за да влязат в ЕС, е друг начин за превръщане на ЕС в по-привлекателна дестинация. През февруари 2013 г. Комисията представи пакет за интелигентни граници, състоящ се от предложения за „система за влизане/излизане (EES)“⁶⁴, „Програма за регистрирани пътници (RTP)“⁶⁵ и последващи изменения на Кодекса на шенгенските граници, за да се ускорят, улеснят и засилят процедурите за граничен контрол за чужденци, пътуващи в ЕС. Първото обсъждане на предложенията в Съвета завърши в началото на 2014 г. Европейският парламент също изрази предварително становище. Комисията предложи да се направи проучване (стартирало през март 2014 г.), което допълнително ще анализира някои от основните технически елементи на предложенията. Пилотна схема, за която се възнамерява да бъде поверена на eu-LISA, ще изпробва през 2015 г. подробния проект на техническата архитектура и основните оперативни процеси.

5.3. Визова политика

През 2013 г. беше постигнато споразумение между съзаконодателите относно преработен механизъм за реципрочност и нов механизъм за суспендиране в областта на визовия режим, включени в предложението на Комисията⁶⁶ за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета⁶⁷, което позволи влизането им в сила през януари 2014 г.

В началото на 2014 г. беше постигнато споразумение между съзаконодателите относно предложението на Комисията за изменение на списъците с визи в Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета. Изменението, което предвижда прехвърляне към безвизовия списък на 16 малки карибски и тихоокеански островни държави, както и Обединените арабски емирства, Перу и Колумбия, се очаква да влезе в сила през юни 2014 г. Предложението на Комисията за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 с оглед на прехвърлянето на Република Молдова към безвизовия списък⁶⁸ беше одобрено от съзаконодателите в началото на април 2014 г. и ще влезе в сила в края на същия месец.

Преразгледаните споразумения за визови облекчения (СВО) с Украйна и Република Молдова влязоха в сила през юли 2013 г. Бяха сключени СВО с Армения и Кабо Верде, като споразумението с Армения влезе в сила на 1 януари 2014 г. През ноември беше подписано СВО с Азербайджан, а през декември Съветът прие насоки за преговори с Мароко.

На 1 април 2014 г. Комисията прие доклад относно прилагането на Визовия кодекс и предложение за преразглеждане, за да се гарантира, че визовата политика на ЕС насърчава икономическия растеж и културния обмен чрез улесняване на пътуването на законно пътуващите, като например бизнесмени, туристи, студенти и млади хора, като същевременно продължава да се гарантира високо равнище на сигурност за ЕС⁶⁹.

⁶⁴ COM(2013) 95 от 28.2.2013 г.

⁶⁵ COM(2013) 97 от 28.2.2013 г.

⁶⁶ COM(2011) 290 от 24.5.2011 г.

⁶⁷ Регламент (ЕО) № 539/2001 от 15.3.2001 г. за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите-членки, както и тези, чиито граждани се освободени от това изискване (ОВ L 81, 21.3.2001 г., стр. 1).

⁶⁸ COM(2013) 853 от 27.11.2013 г.

⁶⁹ COM (2014) 165 и COM (2014) 164 от 1.4.2014 г.

Въвеждането на Визовата информационна система (ВИС) продължи и през 2013 г. и обхвана осем допълнителни региона⁷⁰.

6. ЗАСИЛВАНЕ НА ЗАКОННИТЕ ПЪТИЩА ЗА МИГРАЦИЯ КЪМ ЕВРОПА

6.1. Към нови правила на ЕС относно законната миграция

2013 беше година на интензивни преговори по законодателството на ЕС относно законната миграция. Нова директива относно сезонната заетост беше одобрена от съзаконодателите през ноември и приета през февруари 2014 г.⁷¹ Това е първата директива, насочена предимно към нискоквалифицираните мигранти и циркулярната миграция, т.е. мигранти, които пристигат в ЕС за кратки периоди и се завръщат в трета държава след изтичане на договора. След като бъде приложена в националното законодателство до 30 септември 2016 г., сезонните работници ще се ползват от равно третиране с гражданите на приемащата държава членка по отношение на заетостта и условията на труд, а ДЧ ще проверяват дали тези работници имат достъп до подходящо настаняване. Повече контрол ще намали риска от незаконно наемане на работа и експлоатация на уязвими групи.

Интензивните преговори по предложението за директива относно вътрешнокорпоративните трансфери на служители⁷² доведоха до политическо споразумение в началото на 2014 г. Очаква се новата директива да генерира икономически растеж, като от една страна, внесе добавена стойност към съществуващите споразумения за свободна търговия на ЕС, а от друга, като спомага за привличането на нови инвестиции в ЕС. Споразумението включва работеща система за мобилност в рамките на ЕС — което е от особено значение за тази категория специалисти — и адекватни права и условия на труд за лицата, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер.

Със Съвета и Европейския парламент беше подробно обсъдено ново предложение⁷³, представено от Комисията през март 2013 г., за преработена директива относно правилата за условията за влизане, пребиваване и правата на граждани на трети държави, които са научни изследователи, студенти, ученици, стажанти, доброволци и работещи като „au pair“. В сравнение със съществуващите правила, предложението съдържа по-ясни условия за приемане и процедурни гаранции, както и повишена съгласуваност с програмите за мобилност на ЕС, като дава 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.

6.2. По-добро прилагане на съществуващото законодателство

Комисията подготви първия си доклад⁷⁴ относно прилагането от държавите членки на Директивата на ЕС за синята карта⁷⁵. Всички участващи държави членки са

⁷⁰ Западна Африка, Централна Африка, Източна Африка, Южна Африка, Южна Америка, Централна Азия, Югоизточна Азия и окупираните палестински територии.

⁷¹ Директива 2014/36/ЕС от 26 февруари 2014 г. (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 375–390).

⁷² COM(2010)378. Вж. [Законодателна обсерватория на Европейския парламент: Междуйнституционален номер 2010/0209 \(COD\)](#)

⁷³ COM(2013) 151, 25.3.2013 г. Съществуващо законодателство — Директиви 2004/114/ЕО (изследователи) и 2005/71/ЕО (студенти).

⁷⁴ COM (2014) 287 от 22.5.2014 г.

⁷⁵ Директива 2009/50/ЕО (ОВ L 155, 18.6.2009 г., стр. 17). Не се прилага от DK, IE, UK.

транспонирани директивата и могат да издават сини карти на кандидати, които са висококвалифицирани граждани на трети държави.

Първите налични статистически данни⁷⁶, докладвани през 2013 г., показват, че през 2012 г. са били издадени 3 664 сини карти, от които 2 584 в Германия. Били са подновени 146 сини карти, а 1 е била отнета. Заедно с притежателите на синя карта са били приети 1 107 членове на семейството и са били подновени 108 карти за пребиваване за членове на семейството. Въз основа на наличните към момента данни все още не е възможно да се направят окончателни заключения за ефективността на схемата за привличане на висококвалифицирани граждани на трети държави към ЕС. При все това става ясно, че съществуването на национални схеми за висококвалифицирани работници в съчетание с липсата на информация и комуникация относно синята карта е повлияло на малкия брой сини карти, издадени в някои държави.

Комисията продължава своята оценка на прилагането от страна на ДЧ и, ако е необходимо, ще започне процедури за неизпълнение на задължения във връзка с евентуални случаи на несъответствие.

Като последващи действия във връзка със Зелената книга от 2011 г. относно правото на събиране на семейството⁷⁷, Комисията прие насоки⁷⁸. В това съобщение се предоставят указания на държавите членки за по-доброто прилагане на Директива 2003/86/ЕО⁷⁹. То цели изясняване на проблемите, установени по време на обществената консултация, като осигури прозрачност и ясно разбиране на правилата за събиране на семейството на ниво ЕС и като допринесе за тяхното последователно прилагане.

През 2013 г. разширеното приложно поле на Директивата за дългосрочно пребиваващите граждани⁸⁰, вече обхващащо и лицата, ползващи се с международна закрила, влезе в действие, но до края на 2013 г. в 10 ДЧ липсваше пълно транспониране. Въз основа на получените жалби, Комисията също така продължи с действията си срещу редица държави членки, което доведе до промени в националното законодателство, за да се гарантира правилното прилагане. Бяха направени усилия за определяне на приоритетните области, в които има нужда от по-строг мониторинг, като например равното третиране на дългосрочно пребиваващите лица и правата при мобилност в рамките на ЕС. Комисията ще продължи да прави необходимото за това правата на мигрантите да са гарантирани, а разпоредбите и духът на директивата да се зачитат изцяло.

През декември новата директива относно единна процедура за кандидатстване за единно разрешение и равни права за работници от трети държави,⁸¹ влезе в сила. До края на 2013 г. пълно транспониране е било съобщено само от 8 ДЧ. Срещу другите държави членки са започнати процедури за неизпълнение на задължения. Когато бъде изцяло приложена, тази директива ще спомогне да се противодейства срещу социалния дъмпинг и експлоатацията на работниците от трети държави в ЕС. Тя ще гарантира, че работниците, обхванати от директивата, включително работещите с национални

⁷⁶ Отнасят се за 2012 г. и за 22 държави членки.

⁷⁷ COM(2011) 735 окончателен.

⁷⁸ COM(2014) 210 от 3.4.2014 г.

⁷⁹ ОВ L 251, 3.10.2003 г., стр.12.

⁸⁰ Директива 2003/109/ЕО, изменена с Директива 2011/51/ЕС (ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44, ОВ L 132, 19.5.2011 г.).

⁸¹ Директива 2011/98/ЕС (ОВ L 343, 23.12.2011 г., стр.1). Не се прилага от DK, IE, UK.

разрешения, ще имат право на равно третиране с гражданите на съответната държава по отношение на важни аспекти като условията на труд, достъпа до стоки и услуги, както и достъпа до системата за социална сигурност.

6.3. Законната миграция като инструмент за растеж

От известно време ЕС е изправен пред значителни предизвикателства, свързани с липсата на растеж, наред със задълбочаване на недостига на работна ръка на пазара на труда в някои области, липса на необходимите умения и последиците от застаряването на населението за производителността и конкурентоспособността. Няколко инициативи през 2013 г. се занимаваха с приноса на мигрантите за икономическия растеж и представиха доказателства, потвърждаващи ползите от добре управляваната миграция⁸² и мобилността, свързана с търговията.

В плана за действие „Предприемачество 2020 г.“⁸³, в който се набелязват действия за разгръщане на предприемаческия потенциал в Европа, за премахване на пречките и за коренни промени в културата на предприемачеството, се признава, че мигрантите представляват важен резерв от потенциални предприемачи в Европа.

6.4. Повишаване на познанията за подпомагане на интегрирането на мигрантите

В контекста на световната икономическа криза гражданите на трети държави са все още засегнати в значителна степен от трудности при достъпа до пазара на труда, по-слаби резултати в образованието или риск от бедност и социално изключване. Показателите на ЕС за интеграцията на имигрантите сочат влошаване на положението спрямо 2013 г. при сравнение с гражданите на ЕС. Например, през 2013 г. 22 % от гражданите на трети държави са били безработни в сравнение с нивото от 11 % за ЕС (през 2012 г. този процент е 21,3 % в сравнение с 10,6 % за ЕС). Четири държави членки (АТ, ВЕ, ДК и SE) са получили специфични за всяка държава препоръки относно интеграцията на граждани на трети държави на пазара на труда в рамките на Европейския семестър за 2013 г.⁸⁴ По отношение на бедността и социалното изключване, наличните за 2012 г. данни⁸⁵ показват, че 44,3 % от гражданите на трети държави са изложени на риск от бедност и изключване в сравнение с 24,8 % в ЕС.

Съществуващите показатели на ЕС като фактологична основа за обосновани политики за интеграция, заедно с анализ на техните ограничения и с предложения за подобрения,

⁸² Сред които семинар, организиран от Центъра за европейска политика, относно *Skills mismatch and shortages in Europe: A need for increased labour mobility? (Несъответствие между търсените и предлаганите умения и недостиг на умения в Европа: нужда от по-голяма мобилност на работната ръка?)* (28 февруари 2013 г.), публикация на Центъра за европейски политически изследвания относно *Social Benefits and Migration – A contested relationship and policy challenge in the EU (Социални обезщетения и миграция, противоречива взаимосвързаност и предизвикателство за политиката в ЕС)* - <http://www.ceps.eu/book/social-benefits-and-migration-contested-relationship-and-policy-challenge-eu>; два съвместни проекта на ОИСР и ЕС „*Matching Economic Migration with Labour Market Needs*“ (Съответствие между икономическата миграция и нуждите на пазара на труда), който ще бъде завършен до юни 2014 г., и двугодишен проект, стартиран през 2013, „*Review of Labour Migration Policy in Europe*“ (Преглед на политиката относно трудовата миграция в Европа).

⁸³ COM(2013) 795 final от 9.1.2013 г.

⁸⁴ Специфичните за всяка държава препоръки за 2013 г., http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁸⁵ Евростат, проучване EU-SILC (статистически данни на Общността за доходите и условията на живот).

бяха разгледани в окончателния доклад на пилотен проект на ЕС относно показателите за интеграция на имигрантите, който беше координиран от Комисията и осъществяван с активното участие на държавите членки, гражданското общество и научната общност. Докладът⁸⁶ и показателите, заедно с наскоро публикуваните европейски модули за интеграцията на мигранти, продължат да се използват в редовния обмен относно разработването на политиката на ЕС за интеграция⁸⁷, по-специално чрез мрежата от национални точки за контакт по въпросите на интеграцията.

Продължи да се обръща внимание на местното и регионалното измерение. През юни 2013 г. Комисията стартира, с подкрепата на Комитета на регионите, интерактивна карта на интеграционни практики на местно и регионално равнище в рамките на Европейския уебсайт за интеграцията⁸⁸, с която предлага инструмент за партньорски обмен на информация за успешни инициативи. Местни и регионални професионалисти също бяха поканени да се присъединят към Европейския форум за интеграция⁸⁹, като част от усилията да се засили тяхното участие в развитието на политиката за интеграция. В двете си годишни заседания Форумът обърна внимание на въпроси, свързани с интеграцията на младите мигранти и на демократичното участие на мигрантите⁹⁰.

7. ОТНОШЕНИЯ С ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

7.1. Диалог на високо равнище в рамките на ООН по въпросите на международната миграция и развитие

Миграцията продължи да бъде доминираща тема в световния дневен ред през 2013 г. Вторият диалог на високо равнище по въпросите на международната миграция и развитието, организиран от Общото събрание на ООН на 3 и 4 октомври 2013 г., поднови и затвърди политическия ангажимент към въпроса за международната миграция и развитието. Заключителната декларация показва, че международната общност е в състояние да постигне политическо споразумение по тези въпроси, включително относно необходимостта от интегрирането на миграцията в дневния ред относно развитието след 2015 г., и предоставя доказателство за напредъка, постигнат през последните години в тази област. ЕС взе много активно участие по време на преговорите относно окончателния текст, който отразява много от основните причини за загриженост от страна на ЕС⁹¹.

⁸⁶ Окончателният доклад е публикуван през август на Европейския уебсайт за интеграцията, http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=37216.

⁸⁷ http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=40802

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/lra.cfm>

⁸⁹ Форумът служи като основна платформа на ЕС за консултации с гражданското общество относно политиките за интеграция.

⁹⁰ Докладите за двете срещи са публикувани на Европейския уебсайт за интеграцията, <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>.

⁹¹ Позицията на ЕС преди провеждането на диалога на високо равнище е отразена в „Заключения на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието за 2013 г. и относно засилването на връзката между развитието и миграцията“ (Документ на Съвета 12415/13), в които се подкрепят основните послания, включени в съобщението на Комисията „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“ (COM(2013) 292).

7.2. Задълбочаване на сътрудничеството с трети държави

През 2013 г. ЕС продължи прилагането на ГПММ, който е всеобхватната рамка за външната дейност на ЕС в областта на миграцията и убежището, като се ангажира с диалози в областта на политиките и в оперативно сътрудничество с трети държави и региони. Беше постигнат значителен напредък в засилването на политическите отношения с трети държави и региони, по-специално с държавите от Южното Средиземноморие и страните от Източното партньорство, и в приноса за институционалните и законодателните реформи и изграждането на капацитет в страните партньори. В този контекст бяха направени важни стъпки със създаването на партньорства за мобилност с Азербайджан (декември 2013 г.), Мароко (юни 2013 г.) и Тунис (март 2014 г.). През декември 2013 г. започнаха дискусии с Йордания за създаване на партньорство за мобилност.

Продължиха диалозите за либерализиране на визовите режими с Русия⁹², Украйна, Молдова, Грузия и Косово⁹³. Комисията публикува доклади за напредъка на всеки от тях⁹⁴. План за действие за либерализиране на визовия режим беше представен на Грузия през февруари, а първият доклад за напредъка, изготвен от Комисията, бе публикуван през ноември 2013 г.⁹⁵ Диалогът за либерализиране на визовия режим с Турция започна на 16 декември 2013 г., успоредно с подписването на споразумението за обратно приемане. Що се отнася до Молдова, в своето съобщение Комисията направи заключението, че страната е изпълнила всички условия от плана за действие и след като бе постигнато съгласие относно предложението на Комисията за изменение на регламента за визите (Регламент (ЕО) № 539/2001), прехвърлянето на Република Молдова към безвизовия списък влезе в сила на 28 април 2014 г. Чрез тези диалози ЕС предприема постепенни стъпки към крайната цел за установяване на безвизов режим на пътуване след отделна преценка на всяка държава, при условие че са налице условията за добре управлявана и сигурна мобилност. Тези диалози допринасят за подобряване на управлението на миграцията и убежището в съответните страни партньори, тъй като включват показатели, които трябва да бъдат изпълнени.

На Индия и Нигерия бяха представени предложения за въвеждане на общи програми за миграция и мобилност като по-гъвкава рамка за двустранно сътрудничество от партньорствата за мобилност, които са насочени към приоритетни държави отвъд съседните на ЕС държави.

Продължи сътрудничеството в рамките на съществуващите регионални и двустранни диалози, по-специално в контекста на партньорството ЕС—Африка в областта на миграцията, мобилността и заетостта, процеса от Рабат и диалога между ЕС и АКТБ в областта на миграцията и развитието на Юг, на процеса от Прага и платформата за Източно партньорство в областта на миграцията и убежището на Изток, както и на диалога за миграцията между ЕС и CELAC (Общност на латиноамериканските и карибските държави). Следва специално да се отбележи новото партньорство за миграция между държавите по пътя на коприната, създадено в рамките на процеса от

⁹² Поради кризата в Крим и след изявлението на Европейския съвет от 6 март 2014 г., работата в рамките на диалога за визовия режим с Русия беше спряна.

⁹³ Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

⁹⁴ COM(2013) 923 от 18.12.2013 г.; COM(2013) 809 от 15.11.2013 г.; COM(2013) 807 от 15.11.2013 г.; COM(2013) 66 от 8.2.2013 г.

⁹⁵ COM(2013) 808 от 15.11.2013 г.

Будапеща по време на конференцията на министрите, състояла се в Истанбул през април 2013 г. Създаването на това партньорство е кулминацията на географското преориентиране на процеса от Будапеща и предоставя основата за задълбочен диалог и сътрудничество, твърде ограничени в миналото, със страните по пътя на коприната. С него на преден план излизат и важни елементи като ясен ангажимент за спазването на правата на човека в управлението на миграцията.

През октомври 2013 г. се състоя първото заседание от диалога на високо равнище по въпросите на миграцията и мобилността с Китай. Диалогът на високо равнище е създаден с цел обмен на примери за политика и на най-добри практики, както и с цел проучване на възможностите за улесняване на мобилността заедно със засилването на сътрудничеството по отношение на борбата с незаконната миграция. Беше обсъдена възможността за започване на преговори по въпроси, свързани с обратното приемане и отмяната на визи за притежатели на дипломатически паспорти.

Нарастващ брой организирани престъпни групи действат в държавите на произход и на транзитно преминаване за подпомагане на незаконната миграция към ЕС. За да се прекрати тази дейност, „незаконната имиграция“ бе посочена като един от приоритетите на ЕС за престъпността в рамките на цикъла на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност за периода 2014—2017 г.⁹⁶ Вече е ясна необходимостта да се получи по-добра представа за положението в съседните държави на транзит. Създаването на мрежи от служители за връзка в Либия и Турция, занимаващи се с незаконната миграция, ще бъде от значение в това отношение.

7.3. Адаптиране към последиците от изменението на климата и миграция

На 16 април 2013 г. беше публикуван работен документ на службите на Комисията⁹⁷ относно изменението на климата, влошаването на околната среда и миграцията, като част от стратегията на ЕС за адаптация към изменението на климата⁹⁸. Този документ има за цел да предостави концептуално разбиране на връзките между изменението на климата, влошаването на околната среда и миграцията. Той също така прави преглед на инструменти и инициативи, с които ЕС вече разполага, за да отговори на бъдещи предизвикателства в тази област, и предлага насоки за бъдещи действия, по-специално в рамките на програмите на ЕС за миграцията и развитието.

7.4. Доклад на ЕС за 2013 г. относно съгласуваността на политиките за развитие

Миграцията остава една от петте приоритетни теми, определени от Съвета за дневния ред на ЕС относно съгласуваността на политиките за развитие (СПР). Докладът на ЕС относно СПР от 2013 г.⁹⁹ дава обща представа за многобройните мерки, предприети от ЕС и държавите членки за увеличаване на значителните ползи за развитието, които могат да бъдат създадени за държавите на произход от законната миграция към Европа, включително в области като парични преводи, източване на мозъци и диаспори. В доклада се отбелязва, че може да се направи повече, за да се гарантира, че въпросите, свързани с развитието, са взети предвид в политиките в областта на трудовата миграция и мобилността както на равнище ЕС, така и на равнище държави членки.

⁹⁶ Заключение на Съвета, Съвет по правосъдие и вътрешни работи, 6—7.6.2013 г.: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf

⁹⁷ SWD(2013) 138 от 16.4.2013 г.

⁹⁸ http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/index_en.htm

⁹⁹ SWD(2013) 456 от 31.10.2013 г.

7.5. Доклад относно глобалния подход към миграцията и мобилността

През февруари 2014 г. Комисията представи първия си двугодишен доклад относно прилагането на Глобалния подход към миграцията и мобилността, който обхваща периода 2012—2013 г.¹⁰⁰ Докладът прави преглед на основните постижения, извлечените поуки от изпълнението в миналото и разглежда някои варианти както на равнището на политиките, така и по отношение на условията за изпълнение. В доклада се заключава, че ГПММ продължава да бъде ефективна рамка за ангажиране на трети държави и региони в диалог относно политиките и в оперативно сътрудничество. Докладът беше последван от заключения на Съвета, приети на 14 април 2014 г.

8. Нов Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ)

На 15 ноември 2011 г. Комисията прие пакета от предложения в областта на вътрешните работи¹⁰¹ за следващата многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г. Този пакет обхваща 4 законодателни предложения, които заедно предвиждат създаването на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС).

Преговорите с Европейския парламент и Съвета започнаха през 2012 г. и приключиха успешно в края на 2013 г. Резултатът представлява добър компромис, който отговаря на загрижеността на всички страни и отразява високата чувствителност на тази област на политиката.

ФУМИ е много по-всеобхватен инструмент отколкото предишните три фонда — Европейския бежански фонд, Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни и Европейския фонд за връщане, като има за цел да подпомогне ефективното и интегрирано управление на миграционните потоци в ЕС, имайки предвид принципа на солидарност и споделяне на отговорностите. Почти 90 % от общите му ресурси (3 137 милиона EUR) ще бъдат предоставяни чрез национални програми, покриващи целия период 2014—2020 г.

За да се даде възможност за по-добро съгласуване на ресурсите, използвани на национално ниво, с целите и приоритетите на политиките на ЕС, през втората половина на 2013 г. между Комисията и всяка държава членка бяха проведени диалози относно политиките. ДЧ в момента са в процес на изготвянето на своите многогодишни национални програми, които ще бъдат представени официално след като ФУМИ влезе в сила.

Друго нововъведение в новите фондове е възможността за подкрепа на действия, свързани с външното измерение, като се обръща специално внимание на споразуменията за обратно приемане, партньорствата за мобилност и регионалните програми за закрила. Фондът предвижда също така механизъм за спешна помощ, който да позволи да се реагира бързо на миграционния натиск в държавите членки и трети държави.

Фондът ще продължи да укрепва и развива общата европейска система за убежище чрез осигуряване на ефективно и еднообразно прилагане на достиженията на правото на ЕС и ще засили солидарността между държавите членки. Той ще насърчава и разработването на проактивни интеграционни стратегии, включително действия преди

¹⁰⁰ COM(2014) 96 от 21.2.2014 г.

¹⁰¹ COM(2011) 751 окончателен от 15.11.2011 г.

заминаването, и прилагането на местен подход към интеграцията, като се отделя специално внимание на нуждите на лицата, ползващи се с международна закрила, както и на уязвимите групи мигранти. Освен това фондът ще оказва подкрепа за справедливо и ефективно управление на връщането, като се поставя акцент върху доброволното (подпомагано) връщане.

Тези финансирани от ФУМИ действия ще бъдат допълнени от фонд „Вътрешна сигурност“, по-специално от компонента му „Граници и визи“, чрез който ще бъде предоставена подкрепа за управлението и наблюдението на външните граници на ЕС и за развитието на визовата политика на ЕС, като по този начин ще се улесни мобилността на законно пътуващите и ще се противодейства на незаконното преминаване на границите на ЕС.

9. РАБОТА В МРЕЖА И РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ В ОБЛАСТТА НА МИГРАЦИЯТА И УБЕЖИЩЕТО

9.1. Европейската мрежа за миграция (ЕММ)

ЕММ¹⁰² засили ролята си в насърчаването на основани на факти препоръки по отношение на разработването на политики, като предоставя актуална, обективна, достоверна и съпоставима информация относно миграцията и предоставянето на убежище. През 2013 г. основният резултат от работата на ЕММ включва проучвания относно имиграцията на международни студенти в ЕС, установяването на самоличност за целите на международната закрила, относно мобилността в рамките на ЕС и привличането на висококвалифицирани граждани на трети държави¹⁰³. Годишната конференция на ЕММ се проведе във Вилнюс и беше на тема растеж, недостиг на работна ръка и миграция¹⁰⁴.

9.2. Разпространяване на ключови послания относно имиграцията и предоставянето на убежище

Ефективната комуникационна стратегия по въпросите на миграцията е от ключово значение за достигане до целевите групи, както и за да се помогне на гражданите на ЕС и на гражданите на трети държави да разберат предизвикателствата и ползите от имиграцията. Комисията изготвя разнообразни материали по теми, свързани с миграцията. През 2013 г. тя също така организира конкурса „Мигрантите в Европа“ с над 750 училища от всички 28 държави членки, които представиха аудиовизуални творби за приноса на мигрантите за обществото на ЕС¹⁰⁵. Бяха организирани специални прожекции на филми с акцент върху темата за трафика на хора¹⁰⁶. Бяха направени испанска, арабска и португалска версия на портала на ЕС за имиграцията. Порталът предоставя достъпна информация относно ЕС и националните имиграционни политики и закони и е предназначен за гражданите на трети държави, желаещи да мигрират към ЕС¹⁰⁷.

¹⁰² Създадена с Решение 2008/381/ЕО на Съвета.

¹⁰³ Резултатите на ЕММ са на разположение в интернет на адрес www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network.

¹⁰⁴ <http://emn2013.it/>

¹⁰⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-945_bg.htm

¹⁰⁶ „Sestre“ от Владимир Пасклевич на Деня на ЕС на отворените врати през 2013 г.; „Not my Life“ от Робърт Булхаймър на деня на ЕС за борба с трафика на хора

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>

10. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И БЪДЕЩЕ

Въпреки че е постигнат значителен напредък по отношение на някои области от управлението на миграцията, развитието на ситуацията през 2013 г. ясно показва, че е важно ЕС и неговите държави членки да продължат и увеличат своите действия в областта на имиграцията, предоставянето на убежище и управлението на границите. ЕС трябва да предприеме решителни действия, за да предотврати гибелта на мигранти при опитите им да стигнат до европейските брегове, и да засили борбата срещу организираната престъпност, която процъфтява благодарение на незаконното прекарване през граница и трафика на хора. ЕС трябва да гарантира, че границите на Европа са безопасни и сигурни, като съществуват подходящи законни канали за влизане.

Необходимо е да се увеличат усилията за борба с насилието и дискриминацията срещу мигранти и за активно насърчаване на интеграцията в нашите общества, както и за борба срещу расизма и ксенофобията като фактори, които се отразяват на социалното сближаване и могат да възпрат мигрантите, включително висококвалифицираните, да изберат Европа като дестинация.

Комисията ще продължи да подкрепя и насърчава добре управляваната миграция и приветства дебата, който ще възникне в Европейския парламент и в Съвета въз основа на настоящия доклад.