



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 11.3.2014 г.
COM(2014) 154 final

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

Отворена и сигурна Европа: превръщане на визията в реалност

{SWD(2014) 63 final}

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

Отворена и сигурна Европа: превръщане на визията в реалност

ВЪВЕДЕНИЕ

През последните пет години бяха разработени политики за насърчаване на по-отворена и сигурна Европа. През юни 2014 г. Европейският съвет ще установи стратегическите насоки за по-нататъшното развитие на пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

Потвърждавайки, че за общите предизвикателства са необходими общи реакции на европейско равнище, Съветът ще може да разчита на значителния напредък, постигнат след определянето на амбициозните цели на Стокхолмската програма през 2009 г. Впоследствие най-после беше постигнато окончателно споразумение по Общата европейска система за убежище, чрез която бяха подобрени стандартите за лицата, нуждаещи се от закрила. Шенгенското пространство — едно от най-популярните постижения на европейския проект — беше укрепено. Утвърдени бяха начините за законна миграция; вече са налице по-ясни условия за влизане и престой и съществува общ набор от права на мигрантите. В общата визова политика бяха въведени съществени изменения, улесняващи влизането на законно пътуващи лица в Европейския съюз, които допринасят за неговия икономически растеж. Премахнати бяха изискванията за визи за няколко държави.

Законодателството и практическото сътрудничество вече осигуряват в областта на сигурността общи инструменти в помощ на защитата на европейските общества и икономики от тежка и организирана престъпност. Засиленото сътрудничество в областта на правоприлагането се оказва изключително важно за реакциите срещу общи заплахи като трафика на хора, тероризма, киберпрестъпността и корупцията.

Освен това беше въведена рамка за външната политика на ЕС за миграцията и убежището, която позволява на ЕС да взаимодейства по всеобхватен начин със съседните и с по-отдалечени държави и да допринася за текущи инициативи, организирани от ООН и отделни държави, в областта на миграцията и развитието.

Въпреки че постиженията, реализирани след Стокхолм, са значителни, работата в никакъв случай не е приключила. Предстои много работа за гарантиране на пълното въвеждане и прилагане на съществуващите инструменти. Законодателството за убежището следва да се транспонира съгласувано. Завършването на правната рамка за обща политика в областта на миграцията все още предстои, а в областта на интеграцията са необходими още усилия. Трябва да се обърне внимание на проблемите със сигурността, като несъмнено е необходимо да се активизира сътрудничеството между държавите членки и агенциите на ЕС в областта на правоприлагането. Мониторингът и оценката на ефективността на законодателството и политиките трябва да се превърнат в неразделна част от цикъла на политиката.

ЕС и неговите държави членки ще бъдат изправени и пред нови предизвикателства. Европа е част от глобализиран и взаимосвързан свят, в който се очаква увеличаване на международната мобилност. Повече хора ще искат да дойдат в Европа — някои временно, например туристи, студенти и доставчици на услуги, а други за постоянно, за да работят или да търсят закрила. ЕС ще бъде изправен пред демографски промени, урбанизация, все по-разнородни общества и недостиг на работна ръка на

пазара на труда. Изключително важно ще бъде да се максимизират ползите, които политиките в областта на вътрешните работи могат да създадат за стимулиране на икономическия растеж и привличането на хора с подходящи умения, както и на лица, които пътуват законно в Европа.

Европа ще бъде изправена и пред последиците от нестабилното положение в много части на света и по-специално в държавите в непосредствено съседство. Събития като Арабската пролет и настоящата криза в Сирия изискват подходящи и координирани реакции спрямо смесените притоци на мигранти, а за предотвратяването на други трагедии в Средиземно море ще бъдат необходими допълнителни усилия.

Технологиите се развиват бързо, като осигуряват нови възможности за икономически растеж и променят из основи начина, по който хората се свързват и общуват помежду си. Тези промени пораждат и нови предизвикателства за сигурността. Киберпрестъпността се превръща във все по-голям проблем, при трафика на хора се прилага все по-голяма находчивост, трансграничната организирана престъпност се проявява под нови форми, а тероризмът продължава да бъде заплаха за сигурността. Необходимо е използваме потенциала на технологичните иновации и науката, тъй като те могат да бъдат от помощ при преодоляването на тези рискове. ЕС ще трябва да продължи да мобилизира основните инструменти за готовност и устойчивост във връзка със сигурността, като използва по-специално своята програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“.

Във все по-взаимосвързания свят въпросите на вътрешните работи трябва да бъдат вградени в цялостната външна политика на ЕС, като се предостави възможност за активизиране на диалога и сътрудничеството с трети държави. Последователността и съгласуваността с външната политика ще спомогнат за предвиждане на предизвикателствата, по-добро постигане на целите на ЕС, популяризиране на неговите ценности и изпълнение на неговите международни задължения в областта на правата на човека.

Този стратегически обзор се извършва в период, когато Европа постепенно излиза от засегнатата икономическа и социална криза и се характеризира с все още високи равнища на безработицата и общества, които са по-уязвими и склонни към прояви на ксенофобия. При такива обстоятелства политическите лидери трябва да предприемат решителни действия за постигане на отворена и сигурна Европа, в която основните права са гарантирани, като се опират на Хартата на основните права на ЕС, която трябва да бъде зачитана от институциите на ЕС при приемането и прилагането на законодателство, както и от държавите членки, когато действат в рамките на приложното поле на правото на ЕС. Политиките в областта на вътрешните работи насърчават и защитават европейските ценности, като позволяват на гражданите да живеят в условия на безопасност и сигурност и да се наслаждават на богатото многообразие, което нашите общества предлагат.

При изготвянето на настоящото съобщение Комисията се консултира с широк кръг заинтересовани страни, по-специално чрез конференцията със заинтересовани страни под надслов „Отворена и безопасна Европа: Какво предстои?“, която се проведе на 29 и 30 януари 2014 г. и чрез обществено допитване, в което бяха привлечени много участници. Дискусии по бъдещите политики се проведоха и в Европейския парламент, Съвета, Комитета на регионите и управителните съвети на агенциите на ЕС.

Дебатът относно политиките в областта на вътрешните работи трябва да бъде основан на факти. В тази връзка подбрани статистически данни за това обсъждане са представени в работен документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение.

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРИОРИТЕТИ

1. ЕФЕКТИВНА ПОЛИТИКА ОТНОСНО МИГРАЦИЯТА И МОБИЛНОСТТА

Демографските промени, по-специално намаляването на работещото население в Европа, в съчетание със сериозния недостиг на квалифицирана работна ръка в някои сектори (особено инженерство, информационни технологии и здравеопазване) възпрепятстват производителността на Европа и в тази връзка нейното икономическо възстановяване. Увеличаването на световната конкуренция за квалифицирани и таланти хора засяга трудовите пазари в много държави членки и ще бъде определящ фактор за икономическия просперитет на Европа през следващото десетилетие.

През изминалите 15 години ЕС прилагаше секторен подход към законната миграция. Това доведе до обща правна рамка, чрез която се урежда приемането на някои категории лица, признават се права и се санкционират нарушения. Освен това чрез нея се стимулира споделената ангажираност на държавите членки по отношение на интеграцията и връщането. Настъпи моментът за обединяване на всички елементи в посъгласувана обща за ЕС политика относно миграцията, която е съобразена и с краткосрочните и дългосрочните икономически нужди.

1.1. Максимизиране на ползите от миграцията и интеграцията

Европа се нуждае от добре управлявана политика относно миграцията, която има ефективен принос за стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Европа трябва да привлича нови таланти и да се конкурира на световната сцена. Взаимодействието с други области на политиката също е важно. ЕС следва да осигури съгласуваност например между политиките в областите на миграцията и заетостта, образованието, развитието и търговията, както и да създаде възможности за краткосрочното движение на висококвалифицирани професионалисти, предоставящи услуги. Привличането и задържането на международни студенти, както и насърчаването на образованието сред законно пребиваващите мигранти, ще способстват за осигуряването на уменията, необходими на пазара на труда на ЕС в бъдеще.

За да се определят по-добре секторите и професиите, в които има затруднения при набирането на персонал или недостиг на умения, следва да се въведе съвместно оценяване на нуждите чрез структурни диалози с държавите членки, предприятията и профсъюзите по отношение на потребността от трудова миграция и свързана с търговията мобилност. Отчитайки факта, че в различните държави членки може да са налице различни потребности, би било полезно наличието на платформа за координация на равнище ЕС, за да се гарантира, че миграцията и мобилността оказват положително въздействие върху икономиката на ЕС.

Същевременно следва да бъдат засилени мерките за максимизиране на потенциала на мигрантите, които вече пребивават законно в държавите членки, тъй като понастоящем равнищата на заетост сред тях са доста под средните и много от тях са обект на социално изключване в по-висока степен. Съществуващите механизми за осъществяване на връзка между търсещи и предлагащи работа, като EURES и Панорамата на уменията в ЕС, следва да бъдат допълнително усъвършенствани и да се предлагат и на граждани на трети държави. Мерки преди заминаване могат да бъдат полезни, като подпомагат мигрантите с информация, обучение или признаване на квалификацията, но те не следва да се считат за условие за влизане в ЕС. Предприемачеството от страна на мигрантите следва да се улеснява чрез осигуряване на стабилност на разрешенията и позволяване на лесен достъп до информация и възможности за създаване на контакти.

Ще бъде необходима допълнителна работа във връзка с преносимостта на пенсионни права и социални придобивки, например като се позволи на работниците мигранти да прехвърлят своите професионални пенсионни права в различни сектори и държави, включително в трети държави, в същата степен като гражданите на ЕС.

За да привлече таланти, ЕС следва допълнително да насърчи и увеличи признаването на чуждестранни квалификации и професионални умения; това ще спомогне и за оползотворяване на уменията и квалификациите на законно пребиваващите мигранти. Във връзка с това ЕС може да предприеме и обсъждане със своите международни партньори. Като част от привлекателността на ЕС, студенти и изследователи следва да се ползват от по-облекчени и по-бързи визови процедури.

Съществуващите правила на ЕС относно приемането на мигранти и относно техните права трябва да се прилагат по ефективен и съгласуван начин от всички държави членки. Оценката на действащото законодателство относно законната миграция ще спомогне за установяване на пропуските, подобряване на съгласуваността и оценка на въздействието на съществуващата рамка. Допълнителни стъпки могат да бъдат предприети за кодифициране и опростяване на съществените условия за приемане, както и на правата на граждани на трети държави. Това ще бъде стъпка към създаването на „единно пространство на миграция“ с цел да се улесни мобилността в рамките на ЕС на граждани на трети държави, включително чрез взаимно признаване на национални разрешения.

Европа е разнородно общество, в което интеграцията продължава да бъде предизвикателство. За да се засили социалното сближаване и да се оползотворят всички предимства от миграцията, следва да се повиши ангажираността към ефективната интеграция на мигрантите в пазара на труда и в приемащите общества. При тези усилия по-голямо внимание следва да се обърне на равенството между половете и на преодоляването на важните различия в трудовата заетост при жените мигранти. Следва да се гарантира справедливо третиране и достъп без дискриминация до пазара на труда. Уязвимите мигранти, по-специално жените, младите мигранти и непридружаваните непълнолетни лица, следва да получават целенасочена подкрепа, като действително се прилага подходът за „висшия интерес на детето“ в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето. Въз основа на досегашната работа в областта на интеграцията могат да бъдат установени успешните политики и да се разпространяват най-добрите практики. Ще бъде необходима допълнителна работа за изграждане на капацитет и ангажиране с местните и регионалните органи, които имат първостепенна роля по отношение на политиките за интеграция.

1.2. Надежден подход към незаконната миграция и връщане

Предотвратяването и намаляването на незаконната миграция е основна част от всяка добре управлявана система за миграция. Намаляването на незаконната миграция изисква съчетаване на мерки. Незаконната миграция често се свързва с незаконното превеждане на хора през граница и с трафика на хора и възниква поради търсене от страна на работодатели, предлагащи незаконни възможности за работа. Сътрудничеството с държавите на произход и транзит е от основно значение и следва да бъде неразделна част от външните действия на ЕС, включително сътрудничеството в областта на развитието.

Би могло да се положат усилия за извършване на задълбочена оценка на настоящите правила относно незаконното превеждане на хора през граница, а чрез нова всеобхватна стратегия на ЕС може да се извлече максимална полза от съществуващите инструменти, като се обърне внимание на търсенето на незаконна миграция и се работи за справяне със съответните престъпни мрежи. Необходимо е да се предприемат повече

превантивни мерки, включително информационни кампании в държавите на произход и транзит, с цел хората да бъдат предупредени за рисковете от незаконната миграция.

Съюзът ще продължава да отдава приоритет на усилията за доброволно връщане, като следва да се помисли за европейски мерки за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията, които да се прилагат в тясно сътрудничество с държавите на произход, международните организации и неправителствените организации.

Същевременно ЕС трябва да продължи да си сътрудничи с трети държави, за да гарантира пълното прилагане на съществуващите в международните споразумения, сключени с трети държави, задължения за обратно приемане, чрез които се гарантира ефективното връщане на граждани на трети държави, които нямат законно право да пребивават в ЕС. Може да се наложи сключване на нови споразумения за обратно приемане с други важни държави на произход, като същевременно се оползотворяват всички съществуващи възможности в областта на външните отношения на ЕС. ЕС следва да продължи да прилага политиката относно връщането въз основа на общите стандарти, които гарантират надеждно и хуманно връщане, като се зачитат основните права и достойнството на всеки човек.

2. ШЕНГЕН, ВИЗОВА ПОЛИТИКА И ВЪНШНИ ГРАНИЦИ

2.1. Шенген

Създаването на шенгенското пространство, което позволява на хората да пътуват, без да бъдат подлагани на проверки, е основна част от европейския проект. Всяка година гражданите на ЕС осъществяват над 1,25 милиарда пътувания с цел туризъм, бизнес или посещение на приятели и роднини в цяла Европа без пречки по вътрешните граници. Освен че е популярно сред гражданите, това свободно движение създава огромни ползи за европейската икономика. Шенгенското пространство следва да бъде завършено. Ефективното прилагане на приетите неотдавна промени в управлението на Шенген е основен приоритет. То следва да спомогне за засилване на взаимното доверие между държавите от Шенген, да предотврати злоупотребите и да позволи на Съюза да се справя със ситуации, в които дадена държава членка не изпълнява задълженията си за контрол на своята част от външните граници.

Специално внимание трябва да се обърне на безпроблемното функциониране на Шенгенската информационна система (ШИС II), с цел да се гарантират сигурността и свободното движение на хората. Тази задача е основна отговорност на създадената през 2012 г. Европейска агенция за оперативно управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (EU-LISA). Освен че извършва ефективно управление на настоящи и бъдещи информационни системи в областта на вътрешните работи, през следващите години EU-LISA следва да се стреми към взаимодействие между съответните агенции на ЕС във връзка със сигурността и разработването на информационни системи.

2.2. Подобряване на прилагането на общата визова политика

Целта на визовата политика следва да бъде улесняване на възможностите за пътувания на законни пътници и превръщането на Шенген в привлекателна дестинация за граждани на трети държави, като същевременно се поддържа високо равнище на сигурност. В интерес на ЕС е той да бъде отворен за посетители, тъй като това допринася за икономическия растеж. Време е да бъде завършена общата визова политика чрез преразглеждане на Шенгенския визов кодекс, за да се гарантира по-голямо уеднаквяване на начините на обработване на визите от страна на държавите

членки, както и чрез приключване на въвеждането на Визовата информационна система (ВИС) в целия свят. Преминването към система, основана в по-голяма степен на оценка на лицата, вместо на националностите, може да се разгледа като вариант след извършване на оценка на въздействието на такава политика.

Следва да продължим да насърчаваме сътрудничеството с местните консулски служби и обмена на информация, с цел да се гарантира по-хармонизирано и бързо издаване на визи. Следва да бъде насърчено създаването на Шенгенски визови центрове, чрез които да се увеличи и рационализира присъствието на държавите членки в трети държави за приемане на заявления и вземане на решения за издаване на визи на място.

Интелигентната визова политика следва да включва и редовни прегледи на списъците на държавите, за чиито граждани се изискват визи. За улесняване на по-тесното сътрудничество между ЕС и държавите партньори и за увеличаване на контактите между хората, може да се обмисли сключването на споразумения за визови облекчения в случаите, когато либерализирането все още не е реалистичен вариант. Настоящата практика за сключване на споразумения за обратно приемане, успоредно с всеки вид споразумение за визови облекчения, се оказва полезна и следва да продължи в бъдеще.

2.3. Интегрирано управление на външните граници

През годините беше постигнат значителен напредък към интегрирано управление на външните граници на ЕС. Благодарение на преразгледания ѝ мандат, ролята на агенцията FRONTEX беше засилена, което позволи предоставянето на по-добра подкрепа за държавите членки, участващи в съвместни операции, и увеличено сътрудничество с трети държави. Eurosur ще засили сътрудничеството между държавите членки и FRONTEX, като допринесе за управлението на външните граници и спомогне за спасяването на живота на хора, особено в Средиземно море. В съответствие със стратегията на ЕС за морска сигурност следва да продължи и стремежът към сътрудничество между участниците в морския сектор.

Въпреки всичко, предвид увеличаващия се брой на хората, които пристигат в ЕС, и очакваното по-нататъшно нарастване особено на броя на хората, предприемащи пътуване със самолет, ЕС трябва да премине към модерно и по-ефективно управление на границите, като използва модерни технологии. Достъпът до Европа за законно пътуващите лица следва да бъде улеснен, като същевременно се подобри сигурността на границите. Поради това следва да се даде приоритет на изпълнението на пакета „Интелигентни граници“, състоящ се от Европейската система за влизане/излизане и Програмата за регистрирани пътници. Като се вземе под внимание оценката за осъществимост на създаването на Европейска система за гранична охрана, могат да се обмислят нови подходи за ефективното управление на границите.

3. ОБЩА ЕВРОПЕЙСКА СИСТЕМА ЗА УБЕЖИЩЕ НА ПРАКТИКА

През следващите години и в контекста на възможното увеличаване на броя на лицата, търсещи убежище, ЕС може да бъде изправен пред сериозни предизвикателства по отношение на международната закрила. Сложни и смесени миграционни потоци оказват натиск върху капацитета за реакция на държавите членки по отношение на обработването на молби за убежище, приемането и удовлетворяването на нуждите на уязвимите групи, както и интеграцията на лицата, ползващи се от международна закрила.

3.1. Укрепване на Общата европейска система за убежище

Законодателството относно Общата европейска система за убежище вече е прието и осигурява по-добър достъп до убежище на нуждаещите се от закрила, по-високо

качество на условията за прием и по-бързи и надеждни решения за предоставяне на убежище. Ефективното транспониране и съгласуваното прилагане вече трябва да станат реалност, като това ще позволи на държавите членки да реагират на предизвикателствата по отношение на международната закрила.

Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) ще има важна воля в това начинание чрез оказване на съдействие за подобряване на качеството на оценките за предоставяне на убежище и чрез хармонизиране на практиките в целия ЕС, както и чрез наблюдение на качеството на решенията за предоставяне на убежище и обединяване на наличната в държавите членки информация относно държавата на произход.

Следва да се разработят нови правила относно взаимното признаване на решенията за предоставяне на убежище в различните държави членки и рамка за прехвърляне на права на закрила в съответствие с целта на Договора за създаване на единен статут, валиден за целия ЕС. Това ще намали пречките пред движението в рамките на ЕС и ще улесни прехвърлянето на свързани със закрилата права през вътрешните граници.

3.2. Отговорност и солидарност

Отговорността и солидарността трябва да бъдат обвързани. От една страна, това означава, че държавите членки трябва изцяло да спазват правилата на достиженията на правото на Съюза, а от друга страна, че държавите членки следва да подкрепят други държави членки, които са изправени пред временен натиск върху техните системи за предоставяне на убежище.

Преместването на ползващите се с международна закрила лица, като това се прави през последните години в посока от Малта към други държави, е форма на солидарност, която следва да бъде насърчавана. Нова форма, която може да бъде развита през следващите години, е съвместното обработване на молби за убежище. Би могло да бъде проучено и обединяването на съоръженията за приемане в извънредни ситуации, за да се гарантира, че нито една държава не е изправена пред пренаселване на съоръженията, докато други разполагат със свободен капацитет. Търсенето на други начини за постигане на по-равномерно поделение на отговорност между държавите членки, следва да бъде част от бъдещите анализи

3.3. Предотвратяване и управление на кризи

В регламента от Дъблин вече е заложен механизъм за ранно предупреждение, готовност и управление на кризи. Правилното прилагане на всяка от тези фази ще изисква по-голям информационен поток от държавите членки към Комисията и EASO относно текущото положение и всякакви проблеми, които могат да доведат до криза. Това означава да се събират повече данни и да се извършва анализ на риска въз основа на информацията, предоставена от държавите членки, делегациите на ЕС, агенциите на ЕС, международните организации и други източници. Проблемите в системите за убежище на държавите членки следва да се избягват чрез превантивни мерки и планове за действие в извънредни ситуации.

За да се повиши готовността на Съюза за справяне с масови притоци на хора, съществуващата рамка относно временната закрила следва да бъде оценена, и ако е необходимо, изменена, за да се превърне в по-практичен и гъвкав инструмент.

3.4. Посрещане на външните предизвикателства и законни възможности за получаване на убежище в ЕС

Насърчаването на високи стандарти на закрила в държавите на транзит и произход и намаляването на броя на хората, които предприемат опасни пътувания през Сахара,

Средиземно море и други маршрути с надеждата да достигнат Европа, следва да се превърнат в неразделна част от външните политики на ЕС.

Необходимо е да се разшири обхватът на съществуващите регионални програми за закрила (РПЗ), например на тези в Северна Африка и Африканския рог, и да се оцени необходимостта от създаване на нови програми. РПЗ следва да наблегнат в по-голяма степен на укрепването на капацитета на националните органи за справяне с разселванията на хора, включително капацитета за получаване на международна помощ и популяризиране на положителното въздействие от присъствието на бежанците за местните общности.

ЕС следва да се стреми към осигуряване на по-организирано пристигане на лица с ясно обосновани нужди от закрила, чрез което да намали възможностите за незаконно превеждане на хора през граница и човешки трагедии.

При наличието на ново финансиране и в тясна връзка с политиката на ЕС за развитие, ЕС следва да увеличи ангажираността си по отношение на презаселването, което може да предложи дългосрочни решения за хората, определени от върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) като нуждаещи се от закрила. Засега реалният опит на ЕС по отношение на презаселването е относително скромнен. Развиващите се държави продължават да приемат най-голямата част от бежанците в света. Всички 28 държави членки следва да покажат по-голяма солидарност с приемащите държави в развиващия се свят, като участват в дейности за презаселване и оказват подкрепа чрез поемане на по-голям дял от отговорността.

Процедурите за закрила при влизане — позволяващи на хората да искат закрила, без да предприемат потенциално фатални пътувания, за да достигнат до границата на ЕС — могат да допълват презаселването, като началото се постави с координиран подход към издаването на хуманитарни визи и с общи насоки. Би могло да се предприеме проучване за осъществимост на евентуалното съвместно обработване на молби за закрила извън ЕС, без да се нарушава съществуващото право на достъп до процедурите за предоставяне на убежище в ЕС.

4. ПО-НАТАТЪШНО УКРЕПВАНЕ НА ГЛОБАЛНИЯ ПОДХОД КЪМ МИГРАЦИЯТА И МОБИЛНОСТТА (ГПММ)

Стъпките, предприемани за гарантиране на свобода, сигурност и правосъдие в Европа, се влияят и от събитията и контекста извън ЕС. Политическите промени и нестабилност, нарастващите различия в просперитета и изменението на климата водят както до доброволна мобилност в по-голям мащаб, така и до принудително разселване, създаващо напрежение по външните граници на ЕС. ЕС трябва да се ангажира по-ефективно със съседните държави както на изток, така и на юг, а също и с по-отдалечените държави, за да се преодолеят основните причини за незаконна и принудителна миграция. Във връзка с това ЕС следва да продължи да подпомага държавите на произход и транзит в укрепването на техния капацитет за предотвратяване на незаконната миграция и в борбата срещу незаконното превеждане на мигранти през граница и трафика на хора, да подобрява управлението на границите, както и възможностите за предоставяне на убежище и за приемане.

ЕС трябва да укрепи партньорствата с трети държави в областта на миграцията и мобилността, за да се възползва изцяло от рамката и инструментите на ГПММ. По-специално, партньорствата за мобилност могат да имат важна роля в преодоляването на недостига на работна ръка и умения в Европа и за улесняването на свързаната с търговията мобилност. Диалозите за либерализиране на визовите режими и улесняването на издаването на краткосрочни визи също могат да допринесат за

стимулиране на икономическия растеж в ЕС и за насърчаване на развитието в трети държави.

Поради това засилването на въздействието на ГПММ в трети държави трябва да бъде приоритет. Проблемите и приоритетите във външните отношения следва да бъдат отразени адекватно при определянето на целите и действията. Сътрудничеството между различните заинтересовани страни е изключително важно. Възможностите на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), включително делегациите на ЕС, следва да се оползотворяват изцяло, за да се гарантират ефикасност и съгласуваност на действията на ЕС.

В рамките на програмата на ЕС относно миграцията и развитието следва да се обърне внимание на: максимизирането на въздействието на миграцията Юг-Юг върху развитието, интегрирането на политиката относно миграцията в националните планове за развитие и намаляване на бедността, укрепването на съгласуваността на политиките за развитие, както и насърчаването на мерките за реинтеграция на завръщащите се мигранти. Подобно сътрудничество за гарантиране на добре управлявана миграция може да създаде значителни ползи за развитието в държавите на произход.

ЕС следва да активизира отношенията си със съседните държави чрез диалози в областта на миграцията, мобилността и сигурността и чрез създаването и прилагането на партньорства за мобилност. Трябва да се гарантира пълното прилагане на такива партньорства с Мароко (подписано през 2013 г.) и Тунис (подписано през 2014 г.). ЕС следва да продължи да инвестира в процеси на регионален диалог относно миграцията и в двустранни отношения с приоритетни държави, които не са негови съседи, като същевременно продължи да подкрепя правата на човека, демокрацията и основните ценности, и доброто управление.

5. ЕВРОПА, КОЯТО ОСИГУРЯВА ЗАКРИЛА

През 2010 г. ЕС прие своята първа Стратегия за вътрешна сигурност (СВС) и придружаващ план за действие. Вниманието на стратегията е насочено към приоритетни области, в които общите действия на равнище ЕС ще засягат основните заплахи за сигурността и ще създават добавена стойност към усилията на държавите членки. В нея се потвърждава необходимостта от укрепване на сигурността при същевременно пълно зачитане на основните права, включително правото на лична неприкосновеност и защита на личните данни. Петте избрани стратегически цели са: 1) разбиване на международните престъпни мрежи, 2) предотвратяване на тероризма и преодоляване на радикализацията и набирането на терористи, 3) повишаване на нивото на сигурност за гражданите и предприятията в киберпространството, 4) укрепване на сигурността чрез управление на границите, и 5) подобряване на устойчивостта на Европа спрямо кризи и бедствия. Тези цели продължават да бъдат в сила. Предвид променящите се предизвикателства обаче Комисията, държавите членки и Европейският парламент следва да работят съвместно за разработването на актуализирана версия на СВС, като преразгледат действията в рамките на всяка цел за периода 2015—2020 г. Стимулирайки подход, основан на превенцията и правоприлагането, обновената СВС следва също да насърчава повече взаимодействия между вътрешните работи и други области на политиката, свързани с вътрешната сигурност, като транспорта, вътрешния пазар, митническия съюз, научните изследвания и развойната дейност, цифровия пазар, гражданската защита и външните отношения. Изследванията в областта на сигурността се финансират чрез Седмата рамкова програма за научни изследвания и развойна дейност. За следващата програма, „Хоризонт 2020“, се предвиждат повече усилия. Европейският съюз ще продължи да подкрепя сектора на европейската сигурност с оглед постигане на стратегическите приоритети по отношение на сигурността.

5.1. Разбиване на международните престъпни мрежи

Навлизането на организирани престъпни групи в икономиката на ЕС представлява риск за сигурността. Тежките престъпления с трансгранично измерение, например корупцията, трафикът на хора, наркотици, огнестрелни оръжия и други незаконни стоки, както и сексуалната експлоатация на деца, нанасят тежки поражения на жертвите и на обществото като цяло. Мащабът на някои от тези заплахи нараства. Организираната престъпност става все по-гъвкава и развива дейностите си в рамките на Европа и отвъд нейните граници. Тя продължава да представлява сериозна заплаха за вътрешната сигурност на ЕС и може да има дестабилизиращи отражения върху трети държави.

ЕС трябва да продължи да адаптира и да засилва реакцията си спрямо тези заплахи, като координира действията си в рамките на ЕС и извън него. Оперативното сътрудничество между органите на държавите членки, насочено към приоритетите, одобрени на равнище ЕС в рамките на цикъла на политиката за борба с тежката и организираната престъпност, е от изключително значение за тези усилия. Взаимното доверие следва да укрепи, а използването на съвместните екипи за разследване (СЕР) и на други съвместни операции следва да се увеличи чрез подкрепата на фондовете и агенциите на ЕС. Следва да се проучи необходимостта от действия на ЕС, чрез които да се гарантира, че практическото сътрудничество на СЕР не се възпрепятства от различните национални правила относно техниките за разследване.

Обменът на информация между правоприлагащите органи на държавите членки и съответните агенции на ЕС, както и между агенциите на ЕС, следва да се активизира, като съществуващите инструменти на ЕС се използват в пълна степен. Ролята на Европол като център за обмен на информация в рамките на ЕС следва да бъде укрепена в тясно сътрудничество с държавите членки, Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на Европейския съюз (FRONTEX). Всички държави членки следва да организират единни звена за контакт, като се вземе под внимание съответната рамка за митническо сътрудничество. Оперативната съвместимост на системите за обмен на информация може да бъде подобрена, като се вземат предвид разработките в по-широката рамка за Решенията за оперативна съвместимост за европейските публични администрации.

За да се подкрепи практическото сътрудничество, обучението на персонал в областта на правоприлагането на равнище ЕС следва да продължи да се развива. Европейската схема за обучение в областта на правоприлагането следва да се въведе изцяло през следващите години, за да бъде от полза на голям брой длъжностни лица от всички нива на правоприлагането, гранични служители и митнически служители.

Същевременно ЕС трябва да увеличи усилията, които са насочени специално към престъпленията, нанасящи най-големи поражения на жертвите и на обществото. Корупцията подкопава доверието в обществото, причинява щети на вътрешния пазар, отблъсква чуждите инвестиции, лишава публичните органи от набавяне на приходи от данъци и улеснява дейностите на организирани престъпни групи. За по-ефективно справяне с корупцията държавите членки следва да изпълнят предложенията, направени в Доклада на ЕС за борбата с корупцията, чието публикуване следва да продължи през следващите години. Антикорупционните мерки следва да бъдат по-добре свързани с областите на политиката на ЕС, а чрез финансиране от ЕС следва да се подкрепи изграждането на институционален и административен капацитет. Сътрудничеството между институциите на ЕС, държавите членки и международните организации следва да продължи да се развива.

Организираните престъпни групи са стимулирани от огромните печалби, които получават от незаконен трафик, корупция, финансови престъпления и други престъпни дейности. Повече работа е необходима за борбата с този стимул и за предотвратяване на навлизането на печалбите от престъпна дейност в законната икономика. Директивата за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност в Европейския съюз трябва да бъде транспонирана и приведена в действие от всички държави членки без забавяне. Службите за възстановяване на активи, органите по правоприлагане, съдебните и административните органи, например органите за данъчно облагане или лицензиране, следва да засилят сътрудничеството с цел да подобрят проследяването на активите. Изпирането на пари помага на престъпните групи да прикриват приходите от престъпленията си. За предотвратяване на злоупотребите с финансовата система предложението за четвърта Директива относно борбата с изпирането на пари трябва скоро да бъде прието, транспонирано и приведено в действие, като се разгледа необходимостта от приемане на наказателно законодателство на ЕС относно изпирането на пари.

Трафикът на хора представлява нарастваща заплаха. Европейският съюз прие стратегия на ЕС за периода 2012—2016 г., целяща премахване на това престъпление, и директива, която вече трябва да бъде напълно транспонирана и приведена в действие без забавяне. Изпълнението на стратегията трябва да бъде завършено, включително аспектите, свързани с трафика на хора в трети държави. Следва да се изготви стратегия за периода след 2016 г., която да обхваща, наред с другото, превенцията, оказването на подкрепа за жертвите, безопасното завръщане и реинтеграцията, както и ролята на интернет. Следва да се разгледа нуждата от инкриминиране на международното използване на услуги на жертви на трафик. За постигането на тези цели е необходимо да се удължи мандатът на координатора на ЕС за борба с трафика.

Трафикът на незаконни наркотици е изключително доходен бизнес на организираната престъпност. През 2013 г. Европол и Европейският център за мониторинг на наркотиците и наркоманиите (ЕЦМНН) изготвиха първия си Доклад за пазарите на наркотици, в който беше отбелязано увеличаване на новите психоактивни вещества. Комисията направи предложение за законодателство за бързо изтегляне на такива вещества от пазара, ако те са вредни за здравето, като същевременно се зачитат законната промишлена и търговска употреба. Това законодателство също следва да бъде прието и приведено в действие като част от балансирания подход, отразен в стратегията на ЕС относно наркотиците.

Сексуалната експлоатация и злоупотребата с деца нанасят щети на жертвите си за цял живот. Директивата на ЕС по отношение на експлоатацията чрез интернет трябва да бъде транспонирана и приведена в действие с приоритет. Защитата на децата от сексуални престъпления следва да бъде интегрирана в по-голяма степен в областите на политиката на ЕС, а нуждата от всеобхватна стратегия на ЕС следва да бъде проучена.

Насилието, свързано с огнестрелни оръжия, продължава да причинява сериозни наранявания и загуба на човешки живот в целия ЕС и е необходимо да се положат повече усилия за справяне с незаконния трафик на огнестрелни оръжия. Преразглеждането на действащото законодателство на ЕС относно продажбата и прехвърлянето на огнестрелни оръжия в рамките на ЕС, в случай че бъде съчетано с по-сериозни практически усилия за правоприлагане, би намалило риска от незаконно използване и трафик на огнестрелни оръжия.

И накрая, ефективността на съществуващите споразумения и договорености с трети държави за споделяне на информация относно правоприлагането следва да продължи да бъде наблюдавана и при необходимост, да се развива допълнително. Нарастващото използване на резервационни данни на пътниците (РДП) както в трети държави, така и сред държавите членки, следва да бъде разгледано в контекста на нова регулаторна рамка на равнище ЕС, като се гарантира високо ниво на защита на данните при обработката на РДП данни в рамките на ЕС, а също и при предаването на РДП данни от ЕС на трети държави. Инструментът на ЕС за РДП данни следва да бъде окончателно приет и въведен. Освен това следва да се преразгледа Директивата за запазване на данни, като същевременно се извърши преразглеждане на Директивата за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации и се вземат под внимание преговорите относно нормативната уредба за защита на данните.

5.2. Предотвратяване на тероризма и преодоляване на радикализацията и набирането на терористи

През последните няколко години бяха извършени редица терористични нападения, предимно от отделни лица или по-малки групи, но много от тях имаха тежки последици. Заплахата от тероризъм и екстремистко насилие ще представлява сериозно предизвикателство за ЕС през следващите години. Налице е тревожна тенденция, при която предимно млади хора отиват в други държави като Сирия, за да станат чуждестранни бойци. По време на престоя им там някои от тях се свързват с терористични групи. При завръщането си те биха могли да представляват сериозна заплаха за сигурността на ЕС.

Ние трябва да реагираме чрез предотвратяване на тероризма, както се посочва в Стратегията на ЕС за борба с тероризма, и да предприемем мерки по отношение на радикализацията, водеща до тероризъм. Необходимо е да засилим нашата реакция спрямо екстремисткото насилие и тероризма по всеобхватен начин, като обърнем внимание както на вътрешното, така и на външното измерение. Планираното актуализиране на Стратегията на ЕС за борба срещу радикализацията и набирането на терористи ще бъде жизненоважно за насочване на бъдещата работа. Както беше предложено от Комисията, вниманието следва да бъде насочено към оказване на помощ на лица, които искат да напуснат средите на екстремизма, обучение на местни активни лица, ангажиране с местни общности, повече работа с частния сектор с цел противодействие на радикализацията чрез интернет, както и по-добро интегриране на вътрешните действия с външните усилия. Борбата с екстремисткото насилие следва да продължи да бъде част от помощта на ЕС за развитие и сигурност за трети държави, като се включват аспектите на образованието, гражданското общество, половете, управлението и медиите

За да подпомогне тези усилия, Мрежата на ЕС за осведоменост по въпросите на радикализацията следва да бъде укрепена и да прерасне в средище на знания с цел събиране на добри практики и по-добра координация между работещите в областта.

ЕС следва да подпомага държавите членки в дейността им за работа в мрежа в областта на правоприлагането и в подобряването на теоретичното и практическото обучение на правоприлагащите органи, отговорни за справянето с терористичните нападения. През 2013 г. мрежата на ЕС ATLAS, в която участват силите за реагиране срещу тероризма, проведе най-голямото в ЕС мероприятие. Тази работа следва да продължи с повече практически мероприятия на оперативно, но също и на стратегическо равнище. Наличието на по-добре обучени сили с по-добра оперативна съвместимост следва да бъде цел през следващите години.

ЕС вече одобри законодателство, което да възпрепятства достъпа до прекурсори за производството на взривни вещества. Сега трябва да се гарантира, че то се прилага по ефективен начин. Освен това е налице необходимост от активизиране и допълнително приоритизиране на работата по отношение на химични, биологични, радиологични, радиоактивни и взривни вещества.

Координацията на борбата с тероризма трябва да бъде съобразена с новите институционални структури, създадени по силата на Договора от Лисабон, включително да се подпомага работата на Върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи/ЕСВД, по-специално при насърчаването на комуникацията между Съюза и трети държави.

5.3. Повишаване на нивата на сигурност за гражданите и предприятията в киберпространството

Нашите общества стават все по-зависими от интернет. Съществува необходимост от изграждане на сигурни и надеждни системи, така че хората и предприятията да могат да се възползват изцяло от потенциала на интернет. Гарантирането, че електронните плащания могат да се извършват по сигурен начин, е изключително важно. Възникват обаче нови предизвикателства, включително използването на цифрови валути и на онлайн платформи, улесняващи много форми на тежка и организирана престъпност. Броят на кибератаките вероятно ще нараства през следващите години въпреки важните мерки, предприети за подобряване на възможностите за борба с киберпрестъпността и укрепване на киберсигурността.

Оперативният капацитет за борба с киберпрестъпността трябва да бъде увеличен. ЕС създаде Европейски център по киберпрестъпност (ЕСЗ) в рамките на Европол. През първите години на съществуването си центърът вече доказва своята стойност чрез подкрепата за разследвания, предприемани от държавите членки по отношение на широк кръг престъпления, от измами до сексуални злоупотреби с деца в интернет. Комисията ще продължи да подкрепя развитието на ЕСЗ като централно звено за борба с киберпрестъпността в Европа. Една от основните задачи за ЕС ще бъде да подпомага държавите членки в развитието на техните възможности за борба с киберпрестъпността. В идеалния случай във всички държави членки следва да се създадат центрове по киберпрестъпност.

На стратегическо равнище ЕС се нуждае от по-координирана реакция. Първата за ЕС стратегия в областта на киберсигурността беше приета с цел да се създаде най-сигурната интернет среда в света. Тази концепция вече трябва да се превърне в действия.

В стратегията се отчита и необходимостта от засилено международно сътрудничество както на стратегическо, така и на оперативно равнище. В това отношение споразумението, постигнато в САЩ на срещата на върха през 2010 г. за създаване на работна група по киберпрестъпност, се оказва полезно за постигането на конкретни резултати, по-специално Глобалния алианс срещу сексуалното посегателство над деца в интернет, създаден от ЕС и САЩ. Понастоящем Алиансът обединява 52 държави от целия свят и може да послужи като пример за други инициативи. ЕС следва да гарантира, че ще продължава да постига резултати, както и да настоява за присъединяването на повече държави.

ЕС вече прие по-строго законодателство за борба с киберпрестъпността, което трябва бързо да бъде приведено в действие. Ефективните действия в тази област изискват и активизиране на сътрудничеството с частния сектор. Съществува необходимост и от изясняване на юрисдикцията в киберпространството. Във връзка с това Будапещенската конвенция на Съвета на Европа за престъпленията в кибернетичното пространство ще

продължи да играе важна роля за световното сътрудничество, и държавите, които все още не са ратифицирали конвенцията, трябва да го направят.

5.4. Укрепване на сигурността чрез управление на границите

Еднаквият и висок стандарт на сигурност и управление на границите при пълно зачитане на основните права е от огромно значение. Политиките за управление на границите ще имат основна роля в противодействието на трансграничната престъпност и поддържането на високо ниво на сигурност.

Интегрираната стратегия за управление на границите следва да бъде актуализирана въз основа на опита, придобит от прилагането на настоящите инструменти на политиката. ЕС следва да обмисли как могат да бъдат интегрирани съществуващите системи и платформи и да се стреми към по-нататъшно сътрудничество на национално равнище между граничните служители и други органи, работещи на границата, с цел повишаване на сигурността.

По отношение на движението на стоки след Съобщението на Комисията от 2013 г., през 2014 г. ще бъде представена стратегия относно управлението на риска в областта на митниците и сигурността на веригите на доставки. Тази инициатива ще позволи по-ефективно управление на риска чрез подобряване на наличието и използването на данни за веригите на доставки, укрепване на сътрудничеството и координацията между митническите органи в международен мащаб и с други агенции в областта на правоприлагането и сигурността, увеличаване на капацитета на равнище държави членки и ЕС за по-интегрирана и съгласувана реакция на ЕС по отношение на рисковете, свързани с веригата на доставки.

5.5. Подобряване на устойчивостта на Европа спрямо кризи и бедствия

ЕС увеличи значително капацитета си за предотвратяване, подготовка и реагиране при природни и причинени от човека бедствия. Сега вниманието ще бъде насочено към гарантиране на функционирането на въведените системи. Координационният център за спешно реагиране възприе ролята на доставчик на услуги и на платформа за координиране на реакцията при сериозни бедствия.

Основно предизвикателство ще бъде пълното прилагане на новото законодателство за гражданска защита, в което е очертана бъдещата работа на равнище ЕС в тази област. Предстои да бъдат приети условия за използването на клаузата за солидарност, които осигуряват рамката за реагиране при сериозни кризи. Ще продължи интегрирането на аспектите на управлението на бедствия в други политики и фондове, както и разширяването на приноса на науката и иновациите в управлението на бедствия.

Необходимо е да се преодолеят оперативните предизвикателства като оперативната съвместимост на оборудването и комуникационните системи и да се увеличи работата по отношение на теоретичното и практическото обучение.

5.6. Постигане на вътрешна сигурност в глобален контекст

За европейската вътрешна сигурност е необходимо да се работи и извън границите на ЕС и в сътрудничество с партньори от трети държави. Радикализацията, борбата срещу трафика на хора и борбата срещу трафика на наркотици например изискват такова сътрудничество.

Равнищата на нестабилност в много трети държави застрашават демокрацията, принципите на правовата държава и правата на човека в самата държава, но имат сериозни отражения и върху ЕС. Следва по-системно да се обръща внимание на

проблемите на вътрешната сигурност като част от външните политики на ЕС, във връзка с програми на ЕС за помощ и сътрудничество и други инструменти на политиката, използвани за международно сътрудничество. Това следва да се извършва чрез оказване на съдействие при изграждането на капацитет за правоприлагане, чрез предлагане на обучение или чрез споделяне на знания и най-добри практики. ЕС ще засили сътрудничеството за развитие със своите партньори, като подкрепя усилията им за укрепване на защитата на правата на човека, принципите на правовата държава, на аспекти на управлението като прозрачност, участие и отчетност.

ЕС следва да продължи да работи с партньори на национално и регионално равнище за формиране на обща програма за сигурност, като се стреми към взаимодействие и съгласуваност с държавите членки и други донори. За да бъдат отразени стратегическите приоритети на вътрешните работи в международната програма, сътрудничеството с ЕСВД следва да бъде задълбочено.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гарантирането на свобода, сигурност и правосъдие е основна цел на Европейския съюз. От 1999 г. насам, когато влезе в сила Договорът от Амстердам и беше приета програмата от Тампере, е постигнато много за гарантиране на отворена и безопасна Европа въз основа на зачитането на основните права и готовността да се служи на европейските граждани. Прилагането на законодателството и утвърждаването на тези постижения, както и засиленото практическо сътрудничество трябва да бъдат приоритети в бъдещата работа. Мониторингът и оценката на ефективността на законодателството и политиките ще позволят приспособяване на нашите действия, а стратегическото използване на финансирането на ЕС ще осигури по-добра насоченост на приоритетите на ЕС в съответствие с ангажираността на институциите на ЕС за интелигентно регулиране. Ориентираният към гражданите подход следва да продължи да бъде водещ принцип в бъдещата работа.

Същевременно е необходимо да насочим вниманието върху възможностите и предизвикателствата, които ни очакват. Трябва всички да са наясно, че Европейският парламент, държавите членки, Комисията, Върховният представител на ЕС по въпросите на външните работи/ЕСВД, агенциите на ЕС и много други ще трябва да обединят усилията си в по-голяма степен, за да могат да реагират по ефективен начин на променящите се обстоятелства. Целта на настоящото съобщение е да се установят тези предизвикателства и да се представят мерки, които Комисията счита, че следва да бъдат обсъдени с Европейския парламент и Съвета и да бъдат взети предвид, когато Европейският съвет определя своите стратегически насоки в съответствие с член 68.