

Брюксел, 6.3.2019 г.
COM(2019) 126 final

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

Доклад за напредъка по изпълнението на Европейската програма за миграцията

I. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните четири години се наблюдават безпрецедентни усилия от страна на ЕС за справяне с предизвикателството на миграцията, допринесли за намаляване на броя на незаконно пристигащите до най-ниското равнище от 5 години насам. ЕС предложи закрила и помощ на милиони, допринесе за спасяването на живота на хора в морето и подобри условията на живот и средствата за препитание на мигрантите. Съюзът оказва помощ на държавите членки по външните граници за справяне с големия брой на пристигащите и финансира множество проекти в целия ЕС в подкрепа на интеграцията на бежанци и други законно пребиваващи граждани на трети държави. Той допринесе за предотвратяването на незаконна миграция, включително чрез борба с мрежи за контрабанда и трафик на хора. ЕС работи с партньори от цял свят за преодоляване на първопричините за миграцията и за насърчаване на нейното организирано управление, в това число обратното приемане на мигранти, пребиваващи незаконно в ЕС. Той работи за създаването на законни пътища за миграция като алтернатива на опасните маршрути за контрабанда на хора. В това отношение, като се подходдаше цялостно, беше осъществен напредък по всички направления на Европейската програма за миграцията от 2015 г.¹

Основен напредък по Европейската програма за миграцията

- През 2018 г. бяха отчетени приблизително 150 000 незаконно пристигнали общо по външните граници на ЕС, което е намаление с 25 % в сравнение с 2017 г. Това е най-ниското равнище за последните пет години и с повече от 90 % под числата за 2015 г. — пиковата година на миграционната криза.
- Действията на ЕС допринесоха за спасяването на почти 730 000 души в открито море от 2015 г. насам.
- Милиони търсеци убежище, бежанци и разселени лица се възползваха от програмите, финансирани от Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка² — над 5,3 милиона уязвими лица получиха основна подкрепа, почти един милион бяха достигнати от комуникационни кампании, а над 60 000 бяха подпомогнати при реинтеграцията след завръщане.
- Доверителният фонд на ЕС за Африка също беше от ключово значение за доброволното връщане на над 37 000 мигранти в уязвимо положение от Либия в техните страни на произход от началото на 2017 г. насам.
- Предприети бяха действия срещу престъпни мрежи за контрабанда на мигранти: само през 2018 г. Европейският център за борба с контрабандата на мигранти имаше ключова роля в над сто случая на контрабанда от голяма значимост. Съвместни екипи за разследване водят борба с контрабандата в държави, като например Нигер.
- 34 710 души, нуждаещи се от международна закрила, бяха преместени от Италия и Гърция.
- От 2015 г. насам повече от 50 000 души, нуждаещи се от международна закрила,

¹ COM(2015) 240 final, 13.5.2015 г.

² В допълнение към помощта в рамките на съществуващите програми на ЕС за развитие.

бяха презаселени в ЕС.

- Между 2015 г. и 2017 г. над 140 милиона евро бяха предоставени по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ за подкрепа на мерки за интеграция и законна миграция³.
- Вече са налице официални споразумения или практически договорености за връщане и обратно приемане с 23 държави на произход и на транзитно преминаване.
- Успоредно с това над 80 % от хуманитарната помощ през 2018 г. бяха предоставени за посрещане на нуждите на принудително разселени лица⁴.

Тази работа трябва да продължи. Фактът, че броят на незаконно пристигащите е намалял, не е гаранция за бъдещето, като се има предвид вероятността от траен миграционен натиск. Преодоляването на първопричините за незаконната миграция е неизбежно дългосрочен проект, като неотдавнашното нарастване на броя на незаконно пристигащите в Западното Средиземноморие показва, че положението продължава да е нестабилно и че контрабандистите постоянно търсят нови възможности. Остават нерешени основни проблеми: нуждаем се от изграждането на система за убежище, която е годна за целта, гарантира солидарност и намалява вторичните движения; необходимо е да постигнем повече връщания чрез мерки, осъществени както в държавите членки, така и с трети държави; трябва да бъдем по-добре подготвени по външните ни граници; да се борим с новите стратегии на контрабандистите на хора; и да продължим да подобряваме безопасните, организирани и законни канали както за лицата, нуждаещи се от международна закрила, така и за легалните мигранти. Управлението на миграцията се нуждае от непрестанни, дългосрочни и единни действия на ЕС, основани на принципите на солидарност и справедливо поделение на отговорността. От съществено значение е да се запази динамиката на преминаване от решения „на парче“ към устойчиви структури и ефективна и подготвена за бъдещи предизвикателства правна рамка. Тези цели могат да бъдат постигнати, като се стъпи на четирите години съвместна работа⁵.

Когато ЕС и държавите членки действаха заедно, задълбочаването на сътрудничеството с основните партньорски държави като Турция или Нигер доведе до значително намаляване на незаконно пристигащите. Резултатите на съвместните действия се проявиха при борбата с контрабандата на мигранти и при намирането на алтернативни законни пътища, а така също и в сключването на шест нови споразумения за обратно приемане с ключови държави на произход. Сътрудничеството с държавите от Африка и Африканския съюз се издигна до ново равнище.

Всички тези инициативи вече дават резултати и съдържат потенциал за постигането на повече. От съществено значение е да се следва всеобхватният подход, определен в рамките на четирите стълба на Европейската програма за миграцията, както и да се въведе трайна уредба.

³ Държавите членки понастоящем представят своите доклади за изпълнение, обхващащи действията през 2018 г. Много бежанци и законни мигранти са възползваха също така от програмите за интеграция по линия на Европейския социален фонд и Европейския фонд за регионално развитие.

⁴ Принудително разселените лица са бежанците и вътрешно разселените лица. Подкрепа се предоставя и на приемащите ги общности. Хуманитарната помощ на ЕС се предоставя в съответствие с принципите на хуманност, неутралност, безпристрастност и независимост.

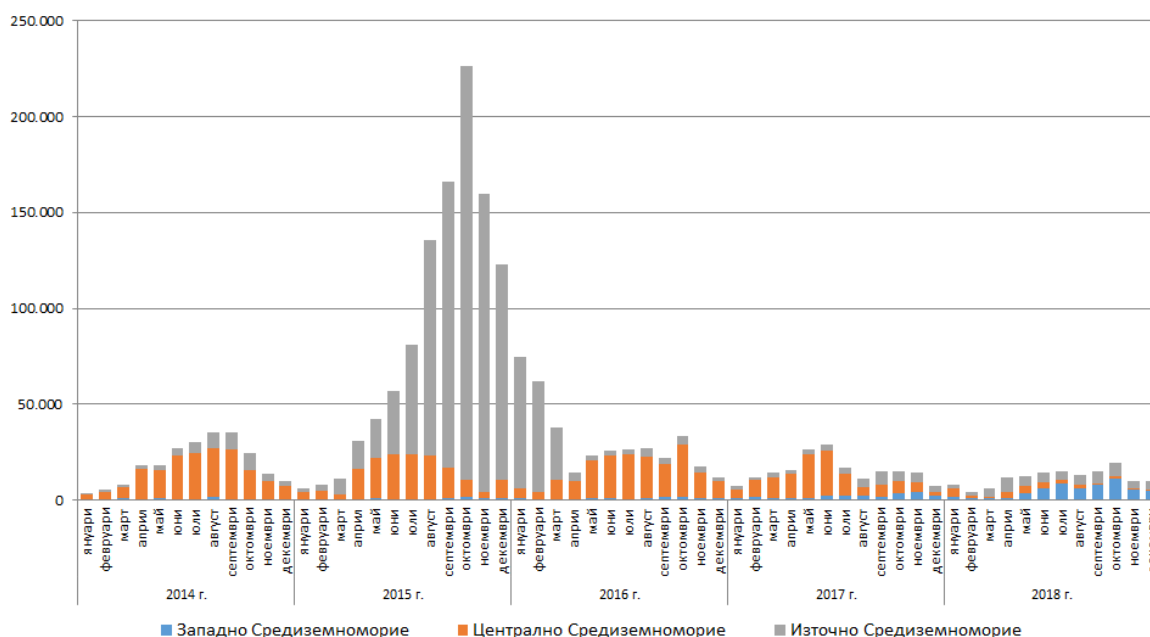
⁵ Тази работа включва финансова помощ в размер на 13 милиарда евро непосредствено от бюджета на ЕС, както и действия по линия на доверителните фондове на ЕС и Механизма за бежанците в Турция.

II. ПОЛОЖЕНИЕТО ДНЕС

Незаконно пристигащи

Положението днес показва трайно чувствително намаление на броя на незаконно пристигащите в сравнение с максимума през 2015 г.⁶ Някои тенденции обаче продължиха през 2018 г. и началото на 2019 г. и показват необходимостта от последователни действия, както и от способност за реагиране на променящите се обстоятелства.

Незаконни преминавания на границата по трите основни маршрута



- По маршрута през *Западното Средиземноморие/Атлантическия океан* броят на пристигащите се увеличи през изминалата година и остава висок. Общият брой на пристигащите в Испания през 2018 г. (близо 65 000 души) е със 131 % по-висок, отколкото през 2017 г., и тази тенденция продължава и през 2019 г.⁷ Мароканците са най-голямата национална група сред пристигащите в Испания през 2018 г. (една пета от общия брой на преминалите), следвани от граждани на западноафриканските държави — Гвинея, Мали, Кот д'Ивоар и Гамбия — както и Алжир.
- В *Централното Средиземноморие* броят на незаконно пристигащите продължава да бъде нисък. Като цяло през 2018 г. се наблюдаваше спад от 80 % на незаконно пристигащите в Италия в сравнение с 2017 г., като тази тенденция продължава и през 2019 г. и е достигнато равнището отпреди кризата. Въпреки че през 2018 г. на

⁶ Всички данни са от Европейската агенция за гранична и брегова охрана освен ако е посочено друго.

⁷ Данни на испанските органи.

Либия все още се падаха над половината от заминаванията, либийската брегова охрана продължава да засича или спасява голям брой лица в открито море — около 15 000 през 2018 г., като основните националности са суданците (14 %), нигерийците (12 %) и еритрейците (12 %) ⁸. Тунис се превръща все повече в държава на заминаване (главно тунизийци) към Италия, а през втората половина на 2018 г. в Малта бе отчетено увеличение на броя на пристигащите.

- В *Източното Средиземноморие* през цялата 2018 г. броят на пристигащите нарастваше, като в Гърция през 2019 г. те вече са с над 30 % повече, отколкото преди една година. Тази тенденция оказва непрекъснат натиск върху островите в Егейско море, но също и на гръцко-турската сухопътна граница, тъй като има твърде малко връщания в Турция, посредством които да бъде отслабен този натиск и да се противодейства на бизнес модела на контрабандистите ⁹. Досега афганистанците са най-значителната национална група сред пристигащите на островите през 2018 г. и 2019 г., а тези, които влизат в ЕС през сухопътната граница, са основно турски граждани. Налице е също така увеличаване на броя на пристигащите по море и по суша в контролираните от правителството зони на Кипър.

През 2018 г. имаше и значително увеличение на незаконните движения в *Западните Балкани*, макар че броят им спадна в края на годината с настъпването на зимата. През 2018 г. броят на незаконно пристигащите бе четири пъти по-висок, отколкото през 2017 г., като главният маршрут в региона е от Сърбия към Босна и Херцеговина. В Босна и Херцеговина бяха регистрирани около 24 000 незаконно пристигнали през 2018 г., като приблизително 5 000 мигранти са се намирали в страната към края на годината. Числеността на пристигащите по маршрута намаля обаче, след като на 17 октомври 2018 г. Сърбия премахна безвизовия режим за пътуване на ирански граждани. Понастоящем е обект на наблюдение увеличаването на броя на пристигащите индийските граждани поради политиката на безвизов режим на Сърбия.

Макар че с усилията на ЕС, държавите членки и други партньори броят на загиналите в Средиземно море продължава да намалява от 2016 г. насам, бизнес моделите на контрабандистите продължават да водят до загуба на човешки живот в морето. Почти 2 300 души загинаха през 2018 г. в сравнение с 3 100 през 2017 г. и над 220 загинали до момента през 2019 г. ¹⁰

Убежище

През 2018 г. в ЕС и асоциираните към Шенген държави бяха подадени около 634 700 молби за международна закрила. Това е с 10 % по-малко в сравнение с 2017 г. и означава, че числата са се върнали на нива, сходни с нивото от 2014 г. ¹¹ Основните приемащи държави през 2018 г. бяха Германия, Франция, Гърция, Италия и Испания (72 % от всички молби в ЕС и асоциираните към Шенген държави) ¹². Както и през 2017 г. основните държави на произход са Сирия, Афганистан и Ирак. Налице е също

⁸ Данни на Агенцията на ООН за бежанците (ВКБООН).

⁹ От 21 март 2016 г. насам 1 836 мигранти са върнати от Гърция в Турция по силата на Изявлението на ЕС и Турция и 601 — по силата на двустранния протокол между Гърция и Турция.

¹⁰ Данни на Международната организация по миграция.

¹¹ Предварителни данни за 2018 г. на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището.

¹² Германия продължи да бъде основната държава на дестинация, въпреки намаляването на молбите с една пета, докато във Франция и Испания се наблюдава значително увеличение.

така значително увеличение на молбите на мигранти от страни, освободени от изискването за шенгенска виза, по-специално Венецуела, Грузия и Колумбия.

През 2018 г. в над 400 000 случая е получен положителен отговор при сравнение на данните за дактилоскопични отпечатаци на лица, които са се преместили на територията на друга държава членка, с данните за пръстови отпечатаци, съхранявани в базата данни „Евродак“¹³. Франция и Германия са двете държави членки с най-голям брой от тези положителни резултати (което сочи, че това са основните държави на дестинация при вторични движения), а Италия и Гърция са двете държави членки, в които има най-голям брой налични записи (което сочи, че това са основните държави на първо влизане)¹⁴.

III. НЕЗАБАВНИ ДЕЙСТВИЯ

По маршрута през Западното Средиземноморие: сътрудничеството с Мароко

Предвид това, че Испания понастоящем е основният входен пункт за незаконни преминавания, мерките за справяне с миграцията по маршрута през Западното Средиземноморие трябва да бъдат първостепенен приоритет за ЕС. ЕС действа за полагането на основите за тясно партньорство с Мароко. В края на 2018 г. той одобри отпускането на 140 милиона евро за подкрепа на управлението на границите и за бюджетна подкрепа¹⁵. Мароко вече работи за засилване на контрола на границите си и е предотвратило голям брой заминавания¹⁶. Тези мерки на ЕС ще бъдат в подкрепа на този процес. Първите плащания са направени и са отправени покани за участие в търг за закупуване на ключово оборудване: последните договори по този пакет ще бъдат подписани до април и изпълнението на място ще трябва да продължи. Това ще допълва също така усвояването на спешната помощ в размер на 36 милиона евро, одобрена през 2018 г., за да бъде подпомогната Испания по нейната южна граница. Освен това ЕС подкрепя Испания чрез операцията Indalo. Комисията е готова да предостави на Испания цялата финансова и техническа подкрепа, от която страната се нуждае за управлението на притока от пристигащи.

В по-общ план ЕС се стреми да развие допълнително отношенията си с Мароко, за да се постигне по-тясно, по-задълбочено и по-амбициозно партньорство. Мобилността и миграцията ще играят важна роля чрез комбинация от финансова подкрепа, по-тесни контакти на експертно равнище и оперативно сътрудничество, включително с подкрепата на Европейската агенция за гранична и брегова охрана. Това следва да обхване и възобновяването на преговорите за обратно приемане и облекчаване на

¹³ „Положителен отговор“ означава едно или повече съответствия при сравнението между данните за дактилоскопичните отпечатаци, записани в базата данни, и данните, които са предадени от държава членка. Броят на положителните отговори не съответства на броя на лицата.

¹⁴ Държавите, в които е регистриран най-голям брой случаи на незаконно пребиваване на лица, търсещи убежище, които преди това са били регистрирани в друга държава членка, бяха основно Белгия и Германия.

¹⁵ В допълнение на това бяха отпуснати 14,5 милиона евро за подобряване на управлението на миграцията на регионално равнище, насочени към мигрантите, завърналите се лица и мароканците, живеещи в чужбина. Общата стойност на програмите, които понастоящем са в действие, е 232 милиона евро.

¹⁶ Според данни от приложението за докладване на съвместни операции (JORA — Joint Operations Reporting Application) на европейската гранична и брегова охрана през 2018 г. мароканските органи са предотвратили заминаването на почти 15 000 незаконни мигранти от Мароко по море. Мароканските органи провеждат и превантивни действия във вътрешността на страната. Според Министерството на вътрешните работи на Мароко през 2018 г. е предотвратено заминаването на 88 761 мигранти от Мароко.

визовия режим, както и законната миграция. Овластяването на миграционните потоци и борбата с контрабандните маршрути към Мароко от съседните му държави също следва да бъдат част от това по-тясно сътрудничество.

В допълнение към пряката помощ, която се предоставя на Мароко, по линия на Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка¹⁷ се полагат усилия за развиване на сътрудничество по протежение на целия маршрут към Западното Средиземноморие. Нова програма за трансгранично сътрудничество в размер на 8,6 милиона евро засилва координацията между Мароко, Сенегал, Мали и Кот д'Ивоар по отношение на управлението на миграцията и подкрепя по-интензивните регионални диалози по въпросите на миграцията. В края на 2018 г. беше одобрена програма за специфична бюджетна подкрепа за Мавритания с цел да бъде подпомогната националната стратегия за развитие с особен акцент върху защитата на мигрантите и морската сигурност¹⁸. Компонентът за Северна Африка на Доверителния фонд следва скоро да бъде попълнен с 120 милиона евро от бюджета на ЕС¹⁹. Въпреки това предвидените понастоящем вноски — включително допълнителните суми за текущите програми в Либия и в Мароко — сочат наличието на недостиг, достигащ 86 милиона евро, за 2019 г. За да се осигури продължаването на тази работа, ще бъде необходим принос от държавите членки.

По маршрута през Централното Средиземноморие: подобряване на условията в Либия

Налице е особено неотложна необходимост да се помогне на хората, блокирани в Либия. За да се гарантират по-хуманни условия, трябва да работим за алтернативи на задържането, за по-организирано и прозрачно управление на мигрантите и бежанците в Либия, както и за подпомагане на хората да се завърнат безопасно у дома или да намерят закрила в Европа или другаде. Особена значимост трябва да се отдаде на уязвимите лица, както и на намиращите се в центровете за задържане: смята се, че понастоящем в Либия 6 200 мигранти се намират в центрове за задържане под контрола на правителството на националното съгласие²⁰.

Доколкото го допуска настоящото положение, свързано със сигурността, към това е насочена главно работата с Агенцията на ООН за бежанците (ВКБООН) и Международната организация по миграция (МОМ), както и работата на тристранната работна група между Африканския съюз, Европейския съюз и ООН. Това сътрудничество вече доведе до завръщането на над 37 000 души по домовете им чрез програми за подпомагане на доброволното връщане и до евакуирането на почти 2 500 души от Либия в Нигер чрез механизма за транзитно преминаване при кризисни ситуации на ВКБООН²¹. Повече от 1 200 от тях вече са презаселени и ключова следваща стъпка за държавите членки е презаселването на онези, които все още са в очакване в Нигер. Работната група ще продължи да настоява пред либийските органи

¹⁷ COM(2015) 7293 final, 20.10.2015 г.

¹⁸ Това допълва съществуващите финансирани от ЕС програми в подкрепа на управлението на миграцията, управлението на границите, борбата с трафика на хора и с престъпните мрежи, както и борбата с тероризма.

¹⁹ Този въпрос ще бъде обсъден на следващото заседание на Комитета по Европейския инструмент за съседство през април 2019 г.

²⁰ Оценка на Агенцията на ООН за бежанците (ВКБООН) и Международната организация по миграция.

²¹ С последващо презаселване в Белгия, Канада, Финландия, Франция, Германия, Нидерландия, Норвегия, Швеция, Швейцария, Обединеното кралство и Съединените щати. С допълнително евакуираните от ВКБООН в Италия и Центъра за транзитно преминаване при кризисни ситуации в Румъния броят достига 3 175.

да улеснят изпълнението на тази задача, съсредоточавайки се по-специално върху намаляване на необходимостта от изходни визи и такси за кацане.

Необходима е допълнителна работа за справяне с ужасните условия, с които се сблъскват много мигранти и бежанци. От 2016 г. насам Доверителният фонд е разпределил почти 135 милиона евро за защита на мигрантите в Либия и тези усилия не бива да престават. Работата включва помощ за сваляне на брега, както и регистрация и проследяване на лицата, свалени на брега. В ход са проекти за подобряване на процедурите и условията, първо, на този ключов етап, а също и след прехвърляне към центрове за задържане. През декември 2018 г. либийските органи също така разрешиха откриването на център на ВКБООН за събиране и заминаване, който да служи като разпределителен пункт за бежанците и търсещите убежище, които следва да бъдат бързо евакуирани. Това също би могло да бъде временно решение за непридружените малолетни или непълнолетни лица и други уязвими групи. ЕС ще продължи да настоява да се гарантира безпрепятствен и постоянен достъп на хуманитарните организации и агенциите на ООН за подобряване на условията в центровете за задържане, за увеличаване на алтернативите на задържането и, в крайна сметка, за прекратяване на настоящата система за задържане.

Тъй като само малка част от мигрантите в Либия са задържани в контролираните от правителството центрове, подпомагането на местните общности е от съществено значение. Чрез програми на ЕС се предоставя помощ за здравеопазването, училищното образование и основната социална инфраструктура. През 2018 г. в Либия бяха одобрени четири нови програми по линия на Доверителния фонд на ЕС за Африка на обща стойност от 156 милиона евро.

Почти 90 000 бежанци и уязвими мигранти получиха медицинска помощ чрез първични и специализирани здравни грижи, консултации и скрининг. Работата ще се засили, като се даде приоритет на подпомаганите доброволни връщания, ускоряването на евакуирането на малолетните и непълнолетните лица и други уязвими хора, подобряването на условията в местата за задържане и насърчаването на алтернативи на задържането. Успоредно с това хуманитарната помощ на ЕС в Либия достигна близо 700 000 от най-уязвимите хора, засегнати от конфликти, включително вътрешно разселени лица.

Източно Средиземноморие: подобряване на условията в Гърция

Трайният ангажимент за изпълнение на Изявлението на ЕС и Турция и сериозната финансова и оперативна подкрепа от страна на ЕС от 2015 г. насам допринесоха значително за облекчаването на натиска върху гръцките острови²². Понастоящем се изпълняват допълнителни мерки. Гръцките органи предприеха редица мерки за по-бързо обработване на молбите за получаване на убежище, включително осигуряване на допълнителни лекари за оценки на уязвимостта и мобилни бюра за убежище, както и увеличаване на броя на апелативните комитети. В процес на изпълнение са пилотни проекти за намирането на други начини за подобряване на работния процес за обработване на молбите за убежище. Това следва да доведе до повишаване на

²² Предоставената наскоро подкрепа включва увеличеното осигуряване на устен превод, повишения капацитет за приемане и разполагането на военни лекари, както и приемането на финансовото планиране за 2019 г. с цел да се осигурят подходящи условия на прием и да се гарантира подкрепата в континенталната част на страната (вж. следващата бележка под линия).

ефективността на връщанията, по-специално съгласно Изявлението на ЕС и Турция, и до подобряване на условията чрез намаляване на прекомерния брой на мигрантите на островите.

За да бъдат преодолените многото оставащи предизвикателства обаче от съществено значение ще бъдат силната ръководна роля и ангажиментът на гръцкото правителство. ЕС ще продължи да подпомага Гърция с финансова подкрепа²³, а агенциите на ЕС ще продължат да предоставят експертни познания. Също така е важно държавите членки да продължат да предоставят достатъчна подкрепа за работата на агенциите на ЕС. Необходими са спешни и координирани действия на гръцките органи, за постигане на следното:

- по-ефективни процедури за предоставяне на убежище, за да се гарантира много по-бърза обработка на молбите за предоставяне на убежище;
- увеличаване на връщанията чрез максимално използване на програми за подпомагане на доброволното връщане, подкрепени от програми за реинтеграция. Когато се налага принудително връщане, трябва да бъдат налице подходящи центрове за настаняване преди извеждане, които са в съответствие с приложимите стандарти в областта на правата на човека. За това е необходим ефективен оперативен работен процес, при който на ключовите групи се отдава приоритет на всички етапи от процеса²⁴;
- регулаторна и административна рамка, която може да гарантира функционирането и наблюдението на капацитета за приемане и предоставянето на всички съответни услуги;
- бързото осигуряване на поне 2 000 места за адекватно настаняване на непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица, както и финализиране и прилагане на цялостна национална стратегия, за да се гарантира пълна закрила за тази група;
- подобрена система за препращане на кандидати за международна закрила и уязвими лицата към центрове за настаняване от отворен тип и сътрудничество между компетентните органи.

За постигането на тази цел се изисква ефективна и устойчива гръцка национална стратегия в областта на управлението на миграцията. Тази стратегия е необходимо да въведе ефективно сътрудничество и координация между всички съответни национални органи с оперативни работни процеси и общи правила за приоритизиране.

²³ Последната помощ, предоставена през декември 2018 г., включваше 190 милиона евро в полза на Програмата за спешна подкрепа за интеграцията и жилищната политика (ESTIA), управлявана от Агенцията на ООН за бежанците (ВКБООН), и 61 милиона евро за продължаването на програмата за подкрепа на място в структури за приемане в континенталната част на страната, реализирана от Международната организация по миграция (МОМ) и Фонда на ООН за децата (УНИЦЕФ). През март 2019 г. дейността на Инструмента за спешна подкрепа ще приключи. Продължаването на основните проекти в Гърция през 2019 г. се подкрепя от други източници на финансиране от ЕС.

²⁴ Ключовите групи включват уязвимите лица, включително непридружените малолетни и непълнолетни лица, сирийците и националностите с нисък среден процент на признаване въз основа на официалните национални статистически данни.

Необходимост от временни мерки за сваляне на брега в ЕС

През лятото на 2018 г. вече имаше редица случаи, в които държавите членки не можаха да постигнат бързо съгласие относно свалянето на брега и последващите мерки. В резултат на това приетите решения бяха с ограничен характер и съобразени с конкретния случай. През януари 2019 г. необходимостта да се намери решение за спасителния плавателен съд *Sea-Watch 3* доведе до особени усилия за координация между няколко държави членки, Комисията и съответните агенции. Независимо от ниския брой на участващите, този практически опит бе свидетелство за желанието за намиране на по-ефективна рамка за сътрудничество в дух на солидарност и може да даде импулс на работата за по-систематизиран и координиран подход на ЕС към свалянето на брега, първоначалното приемане, регистрацията и преместването под формата на временни договорености. Това би могло да включва прозрачен поетапен план за работа, който да гарантира, че съответната държава членка получава оперативната и ефективна помощ, от която се нуждае, от Комисията, агенциите на ЕС и други държави членки.

Въпреки че бързото приключване на законодателната реформа на общата европейска система за убежище остава приоритет, Комисията вече подчерта през декември 2018 г. значението на такива временни договорености²⁵, служещи като незабавен координиран подход към свалянето на брега и други особено напрегнати ситуации в ЕС. Тези договорености биха били практически израз на солидарността и отговорността въз основа на взаимно разбиране за общия и споделен интерес. Те ще действат като свързващ механизъм до завършването на законодателната реформа и нейното влизане в сила. ЕС би бил наистина много по-добре подготвен, отколкото е в момента, да предлага конкретна солидарност по структуриран, ефективен и гъвкав начин, като в същото време гарантира ефективното предотвратяване на вторични движения и притегателни фактори. За да функционира този подход, е необходимо участието на възможно най-голям брой държави членки. Основните елементи на тези временни договорености могат да бъдат:

- когато дадена държава членка е подложена на натиск или когато това е необходимо, за да се допринесе за бързото сваляне на брега след операции по издирване и спасяване, въпросната държава членка подава искане за помощ;
- в отговор на това искане е необходимо да бъде определена конкретната подкрепа, която държавите членки могат да предоставят чрез мерки за солидарност. На предлаганите от държави членки мерки за солидарност държавите членки, които се възползват от подкрепата, трябва да отговорят, като изпълнят собствената си отговорност за предприемане на подходящи мерки за управлението на пристигащите;
- следва да се въведе координационна структура за последващи действия по такива искания от държавите членки с участието на ключови заинтересовани страни, например Комисията и агенциите на ЕС;
- агенциите на ЕС са добре подготвени да предоставят необходимата помощ в области като първо приемане, регистрация, преместване и връщане;

²⁵ COM(2018) 798 final, 4.12.2018 г.

- от бюджета на ЕС ще бъде предоставена финансова помощ за държавите членки, които участват доброволно в преместването на мигранти, и в подкрепа на операции по връщане. Финансова помощ също така ще бъде предоставяна на държавите членки, подложени на натиск.

Незабавни ключови стъпки

- Новата помощ, предоставена на **Мароко** от ЕС и Испания, следва да бъдат насочена към намаляване на броя на незаконно пристигащите от мароканския бряг и да води до укрепване на сътрудничеството с Мароко и другите съответни държави с цел увеличаване на ефективното обратно приемане на незаконните мигранти като част от всеобхватен подход.
- ЕС следва да засили работата си с работната група между Африканския съюз, Европейския съюз и ООН за по-нататъшно подобряване на **условията в Либия** и за прекратяване на настоящата система на центрове за задържане, както и за преодоляване на пречките пред достъпа на международни организации и за доброволното завръщане на мигрантите и евакуиране на бежанците. Следва да бъде гарантирана системна и оперативно съвместима регистрация на всички свалени на брега и задържани мигранти.
- **Гърция** следва спешно да въведе ефективна и устойчива национална стратегия за управление на миграцията с цел справяне с оставащите пропуски, като например по отношение на връщането и непридружените малолетни и непълнолетни лица, като се възползва максимално от значителната подкрепа, предоставена от ЕС.
- Следва да се създаде набор от **временни договорености** относно свалянето на брега, в които биха били готови да участват критична маса от държавите членки посредством мерки за солидарност.

IV. ЧЕТИРИТЕ СТЪЛБА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА МИГРАЦИЯТА

1. Справяне с факторите за незаконната миграция: работа с партньорите

След приемането на Рамката за партньорство в областта на миграцията миграцията придоби ключово значение във външните отношения на ЕС — глобалните партньорства и дългосрочното сътрудничество са основно средство за управлението на всички аспекти на миграцията²⁶. Миграцията е силно интегрирана в цялостните отношения на ЕС с държавите партньори. За по-нататъшното задълбочаване на сътрудничеството с партньорите от първостепенно значение е наличието на всеобхватен, съгласуван подход, основан на многостранното сътрудничество, в рамките на двустранни, регионални и многостранни форуми.

Преодоляване на първопричините за миграцията

Доверителният фонд на ЕС за Африка доказва своята добавена стойност като бързо и ефективно средство, което улеснява политическия диалог с партньорските държави, прилага новаторски подходи и носи конкретни резултати чрез обединяване на финансиране и експертен опит от различни заинтересовани страни, и по-специално държавите — членки на ЕС. От започването на работата на Извънредния доверителен фонд през 2016 г. средствата вече достигнаха над 4,2 милиарда евро, като понастоящем

²⁶ COM(2016) 385 final, 7.6.2016 г.

за над 188 програми е постигнато споразумение²⁷. Важното е постигнатият напредък да не престава. Без допълнителни национални вноски обаче Доверителният фонд на ЕС няма да бъде в състояние да финансира нови инициативи или да отпуска допълнителните суми на особено стойностните програми, които дават резултати днес: както при компонента за Северна Африка, така и при компонента за Сахел и езерото Чад вече има недостиг на финансиране за 2019 г. Също така остава от съществено значение запазването на гъвкавостта и способността за реагиране, осигурявани от доверителните фондове днес, като ключов елемент на следващата многогодишна финансова рамка и гарантирането на непрестанността на действията.

По-нататъшна подкрепа за средствата за препитание и икономиките в Африка на юг от Сахара и съседните на ЕС държави ще дойде по линия на Плана за външни инвестиции. Одобрените вече 1,54 милиарда евро за 28 програми за финансови гаранции следва да мобилизират до 17,5 милиарда евро инвестиции, които обхващат области като достъпа до финансиране за микро-, малките и средните предприятия, енергетиката и свързаността, градовете, селското стопанство и цифровите технологии (включително електронното здравеопазване)²⁸. С 94 одобрени проекта със смесено финансиране, обезпечени с 2,2 милиарда евро, които се очаква да мобилизират 19,5 милиарда евро, общият размер на очакваните инвестиции достигна около 37 милиарда евро и планът е на път да постигне първоначалната прогноза за привличане на 44 милиарда евро — много силен тласък на икономическата динамика.

Борба с мрежите за контрабанда на хора

Необходими са решителни и постоянни действия както в ЕС, така и извън него за осуетяване на начините на дейност на контрабандистите и за разбиване на престъпните мрежи. Това беше отново изтъкнато от Европейския съвет през октомври 2018 г., което доведе до набор от оперативни мерки, приети през декември 2018 г.²⁹, за подобряване на сътрудничеството в областта на правоприлагането и допълване на съществуващия план за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти³⁰.

Борбата с мрежите за контрабанда на хора е ключов елемент от работата на ЕС с трети държави партньори. По линия на Доверителния фонд ще бъде осъществено ново партньорство, ръководено от Франция със Сенегал. В Нигер работата на съвместните екипи за разследване, обединяващи служители на органи от Нигер, Франция и Испания, доведе до повече от 200 наказателни преследвания. Сега тази работа трябва да бъде разширена, като се обърне внимание на южната граница на Либия, а така също и на нигерско-алжирската и нигерско-нигерийската граница. Освен това тази година бе даден ход на шест кампании за информация и повишаване на осведомеността относно рисковете, свързани с незаконната миграция, в Кот д'Ивоар, Нигер, Тунис, Мали, Гвинея и Гамбия³¹.

Работата за борба с мрежите за контрабанда на хора се подкрепя от разрастваща се инфраструктура. Звеното за централизиране на информацията подобрява

²⁷ Проекти, одобрени от оперативните комитети, на обща стойност от приблизително 3,6 милиарда евро. До момента са сключени 393 договора на обща стойност от 2,6 милиарда евро.

²⁸ Окончателните суми и разпределението на тези гаранции ще бъдат определени от гаранционни споразумения, които трябва да бъдат подписани от банките за развитие и Европейската комисия.

²⁹ Документ 15250/18, 6.12.2018 г.

³⁰ COM(2015) 285 final, 27.5.2015 г.

³¹ Те са финансирани по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“.

разузнавателната картина на Европол и подкрепата за правоприлагащите органи. Посредством пилотния проект относно информационното звено за престъпността в рамките на операция Sophia се осигурява обмен на информация между граждански и военни участници. Операциите в областта на общата политика за сигурност и отбрана, провеждани в Сахел, са все по-тясно свързани помежду си, за да оказват въздействие на регионално равнище. Европейските служители за връзка по въпросите на миграцията, изпратени от Комисията в 12 приоритетни държави партньори, действат като ключови канали за комуникация³². В резултат от политическото споразумение, постигнато между Европейския парламент и Съвета относно неотдавнашното предложение на Комисията,³³ координацията между управляваните от държавите членки, Комисията и агенциите на ЕС мрежи на служителите за връзка по въпросите на имиграцията ще бъде допълнително засилена.

В рамките на ЕС оперативното сътрудничество между държавите членки се подкрепя чрез дни на съвместното действие, в които участват държави членки, трети държави, агенции на ЕС и външни партньори.³⁴ През 2018 г. Европейският център за борба с контрабандата на мигранти към Европол подкрепи 39 дни за съвместно и общо действие, които доведоха до 607 ареста и 101 приоритетни наказателни дела. Обменът на информация продължава да бъде от ключово значение: Евростат осъществява пилотен проект за събиране на статистически данни относно наказателното правосъдие по наказателни дела за контрабанда на мигранти, които са от съществена полза за анализа и реакцията на тенденции.

Връщане и обратно приемане

Повишаването на процента на връщане от ЕС, който понастоящем е нисък, трябва да остане основна цел. Това е абсолютно необходимо звено във веригата за управление на миграцията. Ниският процент на връщане подкопава доверието на обществеността в системата и увеличава стимулите за незаконна миграция и вторични движения. Ето защо се изискват действия както в рамките на ЕС, така и съвместно с трети държави. Има незабавни мерки, които държавите членки следва да предприемат, за да подобрят вътрешните си процедури за връщане, така че да се гарантира хуманно и бързо връщане на лицата, които не се нуждаят от международна закрила, като се основават на Плана за действие и конкретните препоръки, формулирани от Комисията през 2017 г.³⁵ Тези препоръки показаха как съществуващите правни, оперативни и финансови инструменти биха могли да се използват по-добре посредством по-бързи процедури, засилени мерки срещу укриване, мултидисциплинарен подход от страна на националните органи и по-добро сътрудничество и координация между държавите членки.

Тези незабавни мерки от страна на държавите членки следва да бъдат подкрепени от допълнителни мерки на равнището на ЕС. Наскоро приетите реформи на Шенгенската информационна система значително ще увеличат капацитета на държавите членки за изпълнение на решенията за връщане и на забраните за влизане.³⁶ Също така се

³² Етиопия, Йордания, Ливан, Мали, Мароко, Нигер, Нигерия, Пакистан, Сенегал, Сърбия, Судан и Тунис.

³³ COM(2018) 303 final, 16.5.2018 г.

³⁴ Те се организират в рамките на цикъла на политиката на ЕС/ЕМПАСТ (European multidisciplinary platform against criminal threats — Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи).

³⁵ COM(2017) 200 и C(2017) 1600, основаващ се на COM(2015) 453.

³⁶ Регламент (ЕС) 2018/1861 от 28 ноември 2018 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на граничните проверки, както и Регламент (ЕС)

наблюдава съществено нарастване на подкрепата от Европейската агенция за гранична и брегова охрана по отношение на връщането както посредством сътрудничество, така и посредством оперативни действия в различни области, включително полетите за връщане и ролята на консулствата³⁷. Това обаче не е достатъчно. Първата следваща стъпка следва да бъде свързана с предложението на Комисията за изменение на Директивата за връщането³⁸: бързото приемане на това предложение ще е от значителна полза за съгласуваността и ефективността на процедурите за връщане, като същевременно ще продължи зачитането на основните права и спазването на принципа на забрана за връщане³⁹.

Инвестициите в диалога с държавите партньори през последните четири години доведоха до забележим напредък. Сътрудничеството съгласно съществуващите 17 споразумения за обратно приемане и шестте по-скорошни практически договорености започва да дават резултати в областта на идентификацията, предоставянето на документи и организираното връщане, като се подсигуриява и оперативна подкрепа. За да може обаче тази рамка да реализира своите пълни възможности — и да отговори на възможно увеличаване на нуждите от връщане в бъдеще — държавите членки трябва да използват възможностите, които тя предлага, да участват активно в управлението на споразуменията и договореностите и да сигнализират на Комисията за всякакви проблеми при прилагането. ЕС и неговите държави членки също така оказват помощ чрез подкрепа за реинтеграция на завърналите се лица: над 60 100 мигранти са се възползвали от помощта за реинтеграция от май 2017 г. насам.

Комисията ще насърчи разработването на нови договорености с други партньори. Преговорите за обратно приемане с Нигерия, Тунис и Китай са в ход, а тези с Мароко следва скоро да бъдат възобновени. Когато е необходимо, следва да бъде мобилизиран по-широк спектър от възможности за въздействие от всички съответни области на политиката на ЕС в тясна координация с възможностите за въздействие на равнището на държавите членки. Визовата политика на ЕС вече допринася за улесняване на преговорите относно обратното приемане, а механизмът за суспендиране на визите спомага за следене отблизо на изпълнението на задълженията за обратно приемане. Комисията приветства споразумението, постигнато между Европейския парламент и Съвета, относно реформата на Визовия кодекс, включително възможността да се приемат ограничителни визови мерки срещу трети държави, които не оказват съдействие по въпросите на обратното приемане. Използването на допълнителни възможности за въздействие ще бъде от съществено значение за увеличаване на броя на обратно приетите лица.

Ключови следващи стъпки

- Институциите на ЕС трябва да гарантират, че **следващата многогодишна финансова рамка** осигурява мащаба и гъвкавостта, необходими за задълбочаване на сътрудничеството с трети държави партньори по въпросите на миграцията.
- Държавите членки и ЕС следва да предприемат последващи действия във връзка с

2018/1860 от 28 ноември 2018 г. за използването на Шенгенската информационна система за целите на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави.

³⁷ Тя ще бъде засилена чрез новото предложение относно Европейската гранична и брегова охрана (COM (2018) 631 final, 12.9.2018 г.).

³⁸ COM(2018) 634 final, 9.12.2018 г.

³⁹ Забрана за връщане означава, че дадено лице не може да бъде върнато в държава, в която това лице има основание да се опасява от преследване.

мерките, приети през декември 2018 г. за **борба с мрежите за контрабанда на мигранти**, включително чрез засилване на работата на Европейския център за борба с контрабандата на мигранти към Европол.

- Европейският парламент и Съветът следва да приключат преговорите по **предложението на Комисията за насърчаване на връщането**. Държавите членки следва вече да увеличат са оползотворили максимално потенциала за подобряване ефективността на връщането съгласно съществуващата рамка.
- Държавите членки следва да гарантират пълното използване на **споразуменията и договореностите за обратно приемане**, а ЕС трябва да разработи **нови споразумения и договорености за обратно приемане** с други трети държави.
- Държавите членки и ЕС следва да разширят **общите оперативни партньорства** с трети държави в подкрепа на дейности като съвместни екипи за разследване, изграждане на капацитет и обмен на служители за връзка.

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

Операции по границите

Спасяване на живота на бедстващи хора в морето е основна цел на действията на ЕС във връзка с управлението на външните граници на ЕС. Европейската агенция за гранична и брегова охрана координира съвместните морски операции с цел осигуряване на ефективен контрол на външните морски граници на ЕС. Всички участници в тези операции са обвързани от международното право и оказват съдействие на всички бедстващи плавателни съдове в морето. Съвместните операции Themis, Poseidon и Indalo, както и операция Sophia по линия на общата политика за сигурност и отбрана дават важен принос за граничния контрол и за действията по издирване и спасяване. Почти 39 300 души бяха спасени от участниците в морски операции на ЕС само през 2018 г.⁴⁰

Европейската агенция за гранична и брегова охрана също така извършва координирани оперативни дейности по външните сухоzemни граници, като помага за контрол на незаконната миграция и борба с контрабандата на хора, а също така предоставя разузнавателни сведения. От съществено значение е Агенцията да разполага с нужния капацитет да отговори на новите тенденции, като например повишения натиск в Западното Средиземноморие. Агенцията обаче все още редовно изпитва недостиг на човешки ресурси и техническо оборудване и споделената отговорност на държавите членки и Агенцията не се изпълнява на практика така, че да се предоставят необходимите ресурси. Двата компонента на Европейската агенция за гранична и брегова охрана са взаимнозависими и могат да гарантират целостта на Шенгенското пространство само ако действат в унисон.

При управлението на границите трябва да се използват всички налични инструменти. Това означава да се използва потенциалът на информационните технологии в пълна степен. Разширяването и модернизирането на информационните системи, използвани за управлението на границите и за сигурността, разкри нови възможности за съвместното използване на тези инструменти. Изпълнението на бъдещите регламенти

⁴⁰ Източник: Европейската агенция за гранична и брегова охрана и операция Sophia.

относно оперативната съвместимост на информационните системи на ЕС, заедно с подходящите гаранции за защита на данните, ще даде възможност на органите да прилагат по-ефективно правилата.

Предложението на Комисията от септември 2018 г. за засилена и напълно оборудвана европейска гранична и брегова охрана има за цел предприемането на решителна стъпка към действително интегрирано управление на границите. Благодарение на това предложение Европейската агенция за гранична и брегова охрана ще навлезе в нова оперативна фаза с постоянен корпус от 10 000 оперативни служители, упражняващи изпълнителни правомощия, и със собствено оборудване при пълно зачитане както на основните права, така и на суверенитета на държавите членки върху техните граници. Причината за това е, че ЕС все още не е достатъчно добре подготвен да се справя с кризисни ситуации по външните граници, особено при внезапно масово пристигане на незаконни мигранти. Такава подготвеност е показател за това дали външните граници са достатъчно силни, за да се възстанови доверието на гражданите на ЕС в Шенген. Преговорите относно това предложение се намират на етапа на тристранни преговори, което показва, че всички институции са ангажирани с приемането на това предложение преди изборите за Европейски парламент през 2019 г.

Работа с трети държави партньори

Подкрепата и сътрудничеството с държави извън ЕС е от съществено значение за защитата на външните граници на ЕС. Първата стъпка е да се даде възможност за близки работни отношения, за да се разположат екипи при съвместни операции на двете страни на общите граници. За тази цел Комисията договори споразумения относно статуса с пет държави от Западните Балкани. Такова споразумение беше подписано с Албания, а споразумения бяха парафирани със Северна Македония (юли 2018 г.), Сърбия (септември 2018 г.), Босна и Херцеговина (януари 2019 г.) и Черна гора (февруари 2019 г.).

Експертният опит на ЕС може също да бъде от решаващо значение посредством активно оперативно сътрудничество. ЕС помогна на либийската брегова охрана да увеличи значително капацитета си за спасяване на хора в морето, както и за възпрепятстване на контрабандистите да изпращат хора в морето в негодни за плаване по море съдове. Трябва да се засили обучението, включително в областта на правата на човека и международното морско право. След като Либия официално уведоми Международната морска организация за своя район за търсене и спасяване, сега капацитетът на страната трябва да бъде подкрепен с изцяло функциониращ център за координация на морските спасителни дейности. Подкрепата на ЕС също е насочена към спасяването на човешки живот по сухопътните маршрути: подкрепата на ЕС и държавите членки в Нигер доведе до значително намаляване на миграционните потоци, а работата с Международната организация по миграция доведе до издирването и спасяването на над 13 000 мигранти в пустинята в Нигер.

ЕС и държавите членки предоставят значителна подкрепа и допринасят за изграждането на капацитета на партньорите, за да им помогнат при управлението на техните граници. Регионалните програми бяха обект на особено внимание: Програмата за по-добро управление на миграцията в региона на Африканския спомогна за създаването на съвместни трансгранични патрули и съвместни контролно-пропускателни пунктове между партньори като Етиопия и Южен Судан, както и за обмен на най-добри практики.

Тази работа се осъществява в тясно сътрудничество с работата в рамките на общата външна политика и политика на сигурност и с мисиите в рамките на общата политика за сигурност и отбрана. Мисия на ЕС за съдействие в областта на граничния контрол подкрепя Либия в разработването на по-широка рамка за управление на границите и предоставя стратегически консултации на ключови министерства. Освен обучението на либийската брегова охрана мандатът на операция Sophia съчетава разбиване на мрежите за контрабанда на мигранти и трафик на оръжия със свързани с наблюдение дейности (например по отношение на контрабандата на нефт). Това позволи на ЕС да даде съществен принос за подобряване на цялостната морска сигурност и за възстановяването на стабилността в района на Централното Средиземноморие. През декември 2018 г. мандатът на операция Sophia беше удължен с три месеца, но в отсъствието на решение относно свалянето на брега нейното удължаване продължава да бъде неуреден въпрос.

Ключови следващи стъпки
• Европейският парламент и Съветът следва да приемат измененото предложение относно Европейската гранична и брегова охрана преди изборите за Европейски парламент. • Държавите членки следва да гарантират, че Европейската агенция за гранична и брегова охрана разполага с ресурсите, необходими за редовно извършване на оценка на ситуацията по места и за осъществяване на съществени гранични операции. Работата на агенциите на ЕС по маршрута през Западното Средиземноморие следва да се засили. • Комисията и агенциите на ЕС следва да гарантират, че оперативната съвместимост на системите за границите и за сигурността се разработва и се внедрява бързо, като първите елементи следва да са функциониращи още през 2020 г. • Съветът, след като получи одобрението на Европейския парламент, следва бързо да сключи споразуменията за статута, договорени със страните от Западните Балкани, и да гарантира незабавното им изпълнение.

3. ЕС, който предоставя закрила и убежище

Модернизиране на общата европейска система за убежище

Комисията е убедена, че ЕС е в състояние да реформира своята система за убежище, за да осигури по-добра защита на мигрантите в нужда и да им предостави достойни условия, като същевременно връща лицата, които нямат право на пребиваване в Европа. ЕС трябва да покаже на своите граждани, че е в състояние да изпълни ангажимента си за система за убежище, която е справедлива и подходяща за целта и която може, в комбинация със засилени мерки за граничен контрол, да се справи с всяко бъдещо увеличение на миграционния натиск. Обстоятелството, че броят на незаконно пристигналите е спаднал до равнищата отпреди кризата, не може да прикрие съществуващите недостатъци и необходимостта от цялостна реформа на системата за убежище.

Има съществена нужда от общ подход на равнището на ЕС. Той трябва да се основава на силни гаранции, че всяка държава членка ще обработва молбите за предоставяне на

убежище, за които тя отговоря, както и на структуриран, предвидим механизъм за солидарност, за да се гарантира, че никоя държава членка не носи непропорционална тежест. Системата на ЕС за убежище може да бъде напълно ефективна и в състояние да вдъхва доверие, ако тази солидарност е системна, а не *ad hoc*. Това върви ръка за ръка с ясни, прости и общи правила за начина на обработване на молбите за предоставяне на убежище, с по-силни биометрични доказателства, върху които се основава прилагането на правилата, и с достатъчна оперативна и финансова подкрепа за държавите членки.

Докато третирането на лицата, търсещи убежище, се различава значително между отделните държави членки и отговорността на държавите членки за разглеждане на молбите за предоставяне на убежище може лесно да се прехвърля от една държава членка на друга, системата на ЕС за убежище ще продължи да бъде податлива на злоупотреба, на подаване на многократни молби за предоставяне убежище и на вторични движения. Съществува необходимост от по-строги правила и хармонизирани критерии за предоставяне на закрила, както и от справедливи и равни условия както за търсещите, така и за получилите убежище в целия ЕС. Системата за предоставяне на убежище може да бъде надеждна само ако лицата, търсещи убежище, чиито молби за убежище са били отхвърлени и вече нямат право да останат в ЕС, бъдат връщани бързо. За тази цел, при пълно зачитане на основните права, трябва да се осигури безпроблемна връзка между системата за убежище и една ефективна системата за връщане.

За да може да бъде постигнато това, Комисията е внесла всички необходими предложения и твърдо подкрепя поетапен подход за постигане на напредък по всяко предложение. Понастоящем по пет предложения за реформа в областта на убежището е постижимо постигането на балансиран политически споразумения. Сега Европейският парламент и Съветът следва да се възползват от възможността за приключване на процеса навреме за изборите за Европейски парламент и да покажат на гражданите способността на ЕС за постигане на напредък. Както бе посочено от Комисията през декември 2018 г.,⁴¹ всяко от тези предложения само по себе си предоставя значителни ползи и няма техническа или правна пречка за приемането на едно или няколко от тях поотделно. Регламент за квалификациите ще гарантира правата на лицата, признати за бежанци, и ще действа като демотивиращ фактор за вторични движения. Директива за условията на приемане също така ще ограничи вторичните движения, като гарантира хармонизирани и достойни условия за лицата, търсещи убежище, в целия ЕС. Регламентът относно Агенцията за убежището ще даде възможност на Агенцията да увеличи помощта си за държавите членки посредством предоставяне на бърза и цялостна подкрепа. Новите правила относно базата данни „ЕВРОДАК“ ще позволят на държавите членки да проследяват вторичните движения и по-добре да идентифицират лицата, които нямат право на пребиваване в ЕС. Посредством Рамката на Съюза за презаселване ще се гарантират безопасни и законни пътища, ще се намалят незаконните потоци и ще се улеснят отношенията с нашите външни партньори. Комисията ще продължи да работи с Европейския парламент и Съвета за постигане на напредък по приемането на тези предложения.

Комисията също така продължава да наблюдава начина, по който сегашната система за убежище на ЕС се прилага в държавите — членки на ЕС, включително като анализира

⁴¹ COM(2018) 798 final, 4.12.2018 г.

недостатъци в изпълнението на законодателство за транспониране на различните инструменти в областта на убежището или пропуски в него.

Подкрепа на ЕС за закрилата в чужбина

Предлагането на безопасни и организирани пътища за презаселване на тези, които са в най-голяма нужда, отразява ценностите на ЕС и повишава доверието на третите държави партньори. Презаселването осигурява безопасен път към Европа за лицата, които имат право на международна закрила. Съгласно действащата схема на ЕС за презаселване 20 държави членки са поели ангажимент да осигурят над 50 000 места за онези, които имат най-голяма нужда, до октомври 2019 г. Ангажиментите за над 24 000 от тези места вече са изпълнени, което позволява на съответните лица да намерят подслон в ЕС. Така например продължаващото презаселване на над 2 000 души от Либия е от основно значение за това ЕС, в сътрудничество с Агенцията на ООН за бежанците (ВКБООН) и нигерийските власти, да може да осигури защита на хората в крайна нужда. Сега държавите членки трябва да запазят динамиката и да осигурят изпълнението на оставащите ангажименти преди крайния срок през октомври.

Закрилата на бежанците и мигрантите извън ЕС е една от основните теми на политиката на ЕС от 2015 г. насам. Милиони хора получиха подкрепа чрез схеми за посрещане на основни нужди и за подобряване на качеството на живот на хората, принудени да бягат от конфликти в техните собствени държави. По-специално продължителната криза в Сирия доведе до огромни хуманитарни нужди за над 13 милиона души в страната и 5,6 милиона души в съседните държави.

- Помощта на ЕС по линия на Механизма за бежанците в Турция подкрепя изпълнението на огромната задача по подслоняването на близо 4 милиона бежанци в Турция. До края на 2018 г. хуманитарната помощ подпомогна 1,5 милиона от най-уязвимите бежанци чрез Мрежата за социална закрила при извънредни обстоятелства — защитна мрежа за социално подпомагане, и оказа подкрепа над 410 000 ученици да посещават училище⁴². Още 600 000 деца получиха помощ, за да се интегрират в турската училищна система. Беше отпусната помощ за над четири милиона здравни консултации и над 500 000 сирийски деца бяха ваксинирани. Вече са отпуснати 1,2 милиарда евро от втория транш в размер на 3 милиарда евро.
- През 2018 г. ЕС изпълни своя ангажимент, поет на втората конференция в Брюксел „Подкрепа за Сирия и региона“, с което общият размер на подкрепата на ЕС и неговите държави членки от началото на кризата достигна почти 17 милиарда евро, като така ЕС се превърна в най-големия донор. Както и на територията на Турция, ЕС предостави значителна хуманитарна помощ за вътрешно разселени лица в самата Сирия и за бежанци и приемащи общности в Йордания и Ливан. Съюзът предостави също така помощ на Ирак и Египет. Като цяло регионалният доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия подпомогна около 2 милиона сирийски бежанци и приемащи общности през 2018 г.⁴³ Предстоящата трета конференция в Брюксел ще бъде основното събитие за поемане на ангажименти в

⁴² Съгласно Програмата за обвързано с условия предоставяне на парични обезщетения за образование (CSTE).

⁴³ Бюджетът на доверителния фонд достигна размер от 1,6 милиарда евро до края на 2018 г., а подкрепата за него идва от 22 държави членки, Турция и бюджета на ЕС. За 94 % от него са поети ангажименти, за 74 % са сключени договори, а 690 милиарда евро са изплатени. В стратегическа средносрочна оценка бе препоръчано срокът на действие на Доверителния фонд на ЕС да бъде удължен след неговото изтичане през декември 2019 г.

отговор на кризата в Сирия през 2019 г. и ЕС възнамерява да поддържа ангажимента, поет от него през последните години.

- Регионалните програми за развитие и закрила, насочени основно към Северна Африка и региона на Африканския рог, подпомагат трети държави, даващи подслон на голям брой бежанци, за посрещане на нуждите от закрила и развитие на бежанците.⁴⁴
- Закрилата също така е основна тема на Доверителния фонд на ЕС за Африка, посредством който се допълва хуманитарната помощ и се посрещат основните нужди на принудително разселените лица. В региона на Африканския рог, където има над 4 милиона бежанци и приблизително 10 милиона вътрешно разселени лица, Доверителният фонд инвестира в подпомагане на бежанците да станат самоиздържащи се, като същевременно подкрепя приемащите общности. Особено внимание в рамките на Доверителния фонд се отделя на съществените усилия за стабилизиране в Сомалия и Судан.

Принудителното разселване е глобално явление, което изисква глобални решения. Наличието на функциониращи системи за убежище както в трети държави партньори, така и в ЕС е от ключово значение. ЕС следва да използва стимула от Глобалния пакт за бежанците като платформа, за да продължи да използва съществуващите рамки на равнището на ЕС и да помага на трети държави да предоставят подкрепа на бежанците извън ЕС.

Ключови следващи стъпки

- Европейският парламент и Съветът следва да приемат **новата законодателна рамка**, необходима за въвеждане на обща европейска система за убежище, която е в състояние да се справи с предизвикателствата на бъдещето. Предложенията, които са на път да бъдат финализирани, следва да бъдат приети преди изборите за Европейски парламент.
- Държавите членки следва да гарантират изпълнението на ангажимента за 50 000 места за **презаселване** до изтичането на крайния срок през октомври 2019 г.
- ЕС и държавите членки следва да продължат да поддържат подкрепата от съществено значение за **закрилата на бежанците и мигрантите в трети държави**, включително предишните си ангажименти, на третата конференция за Сирия в Брюксел.

4. Законна миграция и интеграция

Законните пътища за миграция са основен елемент от управлението на миграцията в ЕС, представлявайки демотивиращ фактор за използване на незаконни пътища и доказателство за ангажимента на ЕС към истински дългосрочни партньорства. Също така те са от съществено значение, за да може ЕС да отговори на настоящите и бъдещите потребности от умения. Законната миграция се извършва съгласно добре развита правна рамка на равнището на ЕС относно условията за приемане и процедурите и правата на гражданите на трети държави, като държавите членки

⁴⁴ Финансирани по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“. От 2015 г. насам около 37 милиона евро бяха предоставени за проекти, съсредоточени върху закрилата в Северна Африка, а 27,5 милиона евро — за проекти в региона на Африканския рог.

отговарят за вземането на решения относно броя на гражданите на трети държави, които приемат за икономически цели. Същевременно най-важното предложение в тази област, предложението относно изменението на Директивата за синята карта, понастоящем е в застои. Скоро Комисията ще представи за допълнителни консултации резултатите от цялостна оценка („проверка за пригодност“) на регулаторната рамка за законна миграция.

Междувременно няколко пилотни проекта за трудова миграция са в ход или в процес на подготовка. Те са важен елемент от подготовката на нов подход към законната миграция. Посредством подобни пилотни проекти може да се изпробват и въведат нови структури и подходи за по-ефективно управление на законната миграция с ключови държави партньори. Проекти, в които участват Белгия, Литва, Мароко и Нигерия, съчетават действия за справяне с недостига на квалифицирана работна ръка в сектора на информационните технологии с възможна реинтеграция в края на проекта. В процес на оценяване са други предложения за проекти от Испания и Франция, които си сътрудничат с държави от Северна Африка. Тези конкретни проекти са в допълнение към приетата през декември 2018 г. регионална програма в областта на законната миграция с участието на Германия в схеми за мобилност с избрани държави от Северна Африка.

Интеграцията е ключова стъпка в процеса на миграция и има за цел да се гарантира, че уменията и компетентностите на лицата, които имат право на пребиваване, се използват и развиват в полза на всички, но също така и че се развиват приобщаващи и сплотени общества. Успешното интегриране на законно пребиваващите граждани на трети държави е от решаващо значение за превръщане на миграцията в успех както от икономическа, така и от социална гледна точка, имайки предвид съществуващите различия между гражданите на трети държави и гражданите на ЕС по отношение на заетостта, бедността и достъпа до основни услуги като образование и здравно обслужване. Подкрепата за интеграцията на законно пребиваващите граждани на трети държави и лицата с мигрантски произход е централен елемент в предложената многогодишна финансова рамка за периода 2021—2027 г.⁴⁵ Действията, които по принцип са съсредоточени върху ранните етапи на интеграцията, включват основно езиково обучение, гражданска ориентация и центрове за консултации, предлагащи цялостно обслужване.⁴⁶ Други видове мерки обхващат по-систематичната интеграция на пазара на труда⁴⁷ и социално приобщаване на гражданите на трети държави и лицата с мигрантски произход.⁴⁸

⁴⁵ С предложението на Комисията се въвеждат общи разпоредби за седем фонда, което следва да гарантира повишено полезно взаимодействие и оттам по-голяма ефективност на действията за интеграцията на законно пребиваващите граждани на трети държави и лицата с мигрантски произход.

⁴⁶ Основно по линия на фонд „Убежище и миграция“. Други действия включват подпомагане в области като жилищното настаняване и здравеопазването, както и дейности за насърчаване на взаимодействието с приемащите общества.

⁴⁷ Те включват езиково обучение в процеса на работа, професионално образование и програми за обучение, действия за подкрепа на самостоятелната заетост, насърчаване на участието на жените на пазара на труда, социално приобщаване и др. съгласно специфичните цели, определени в предложението за регламент относно Европейския социален фонд+.

⁴⁸ По-специално чрез предложеното заделяне на 25 % за социално приобщаване по линия на Европейския социален фонд+. Европейският фонд за регионално развитие може също да предоставя подкрепа за инвестиции в нови структури за приемане и социални жилища, както и за възстановяването на необлагодетелствани градски и селски райони.

Друг важен аспект е предотвратяването и противодействието на експлоатацията на труда, която действа и като притегателен фактор за незаконната миграция. Законодателството на ЕС забранява наемането на работа на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, включително на тези, които са подложени на експлоататорски условия на труд, и изисква минимални стандарти за предотвратяване, откриване и санкциониране на нарушенията.

Ключови следващи стъпки

- Комисията ще завърши цялостната оценка („*проверка за пригодност*“) на действащата регулаторна рамка на законната миграция и ще започне консултация със заинтересованите страни относно резултатите от оценката.
- Държавите членки, с подкрепата на ЕС, следва да разширят *пилотните проекти в областта на законната миграция*, като увеличат подкрепата за нови проекти и създадат полезно взаимодействие между съществуващите проекти на държавите членки.
- Европейският парламент и Съветът следва да осигурят подкрепа за *мерките за интеграция в следващата многогодишна финансова рамка*.
- ЕС следва да използва новите програми за финансиране като възможност за подобряване на координацията, съгласуването на уменията с нуждите на пазара и наблюдението на *мерките за интеграция*, прилагани в отделните държави членки.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Поради постоянно нарастване на миграционния натиск и риска от нестабилност отвъд границите на ЕС миграцията ще остане начело на предизвикателствата, пред които е изправен ЕС. Ето защо е от съществено значение ЕС да разполага с инструментите, които ще му бъдат необходими през идните години: силно партньорство с държавите на произход и транзитните държави, необходимите финансови ресурси, както и правна рамка и оперативен капацитет, които отразяват адекватно съчетанието от солидарност и отговорност, което трябва да е в основата на всеобхватния подход на ЕС. Комисията е на мнение, че приемането на предложенията ѝ за реформа на общата европейска система за убежище и за усъвършенстване на Европейската агенция за гранична и брегова охрана и осигуряването на достатъчно финансиране в следващата многогодишна финансова рамка — при постоянно поддържане на равнището на амбиция — са верният път напред, позволяващ на ЕС да се справи с предизвикателствата.

Абсолютно необходим е всеобхватен подход, включващ действия с партньорите извън ЕС, действия по външните граници и действия в рамките на ЕС. Съществува ясна връзка между силните политики в областта на миграцията и управлението на границите, от една страна, и и способността ни да запазим ползите от Шенгенското пространство, от друга страна. Понастоящем шест държави от Шенгенското пространство осъществяват граничен контрол по вътрешните граници⁴⁹. Комисията изложи начина, по който сигурността може да бъде засилена чрез пропорционални полицейски проверки и полицейско сътрудничество, без да е необходимо осъществяването на граничен контрол, и предложи изменение на правилата за временното повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници⁵⁰. Като се отчитат всички усилия за укрепване на управлението на външните граници и предвид намаляването на броя на пристигащите незаконни мигранти, е време да се направи преглед на положението с цел да се премахне контролът по вътрешните граници и да се възстанови напълно функционирането на Шенгенското пространство.

Четирите години, които изтекоха след приемането на Европейската програма за миграцията, показаха, че положението изисква непрекъснати решителни действия от целия спектър на всеобхватния подход. Поуката е, че единните действия и съвместните усилия на държавите членки и ЕС, в тясно сътрудничество с партньори извън ЕС, дадоха резултати и са единственият начин за постигане на по-добро управление на миграцията и за гарантиране на това, че ценностите на ЕС остават крайъгълният камък на политиката ни в областта на миграцията. Това е, което гражданите на ЕС очакват от Европейския съюз.

⁴⁹ Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия — по съображения, свързани с миграционната криза и вторичните движения; Франция — най-вече по съображения, свързани с терористичните заплахи.

⁵⁰ C(2017) 3349 final, 12.5.2017 г. и C(2017) 6560 final, 27.9.2017 г., както и COM(2017) 571 final, 27.9.2017 г.