



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.  
COM(2012) 250 final

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

**Трети годишен доклад за имиграцията и предоставянето на убежище (2011 г.)**

{SWD(2012) 139 final}

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия доклад се представя анализ в перспектива на политиката на ЕС в областта на имиграцията и международната закрила въз основа на развитието през изминалата 2011 г., която бе важна за ЕС в много отношения, включително с отражение върху миграционната политика. Освен икономическата криза, която продължи да е бремене за икономиката и да възпрепятства растежа в ЕС, през изминалата година бяхме свидетели на драматичните събития на Арабската пролет и увеличаването на миграционния натиск по външните граници на ЕС, и по-специално по външните средиземноморски и югоизточни граници, в допълнение към последиците, произтичащи от злоупотребата с либерализирането на визовите режими. Тези събития бяха допълнително потвърждение на необходимостта от последователна, балансирана миграционна политика на ЕС, която е едновременно динамична, за да отговоря на краткосрочните нужди, и стратегическа, за да предлага дългосрочна визия.

В този контекст бяха предприети редица ключови инициативи като новата стратегическа рамка, създадена с глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ), които носят добавена стойност към действията на ЕС и на държавите членки, по-специално във връзка с техните външни миграционни политики, както и началото на функционирането на Визовата информационна система, стартирането на Портала на ЕС за имиграция, предложенията за укрепване на управлението на Шенгенското пространство и представянето на проекта EUROSUR. Други важни постижения са политическото споразумение за разширяване на мандата на Frontex и във връзка с изменената директива за признаване на правото на убежище, сключването на партньорство за мобилност с Армения, откриването на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), както и създаването на нова европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието. Заедно със съзаконодателите, бе отбелязан известен напредък към постигането на целта за Обща европейска система за убежище през 2012 г.

Отбелязан бе напредък и в достиженията на правото на ЕС благодарение на приемането на директиви за издаване на единно разрешение за граждани на трети държави за пребиваване и работа в ЕС и относно общ набор от права за работници от трети държави<sup>1</sup>, за разширяване на обхвата на статута на дългосрочно пребиваващ, за да включи лица, ползващи се с международна закрила<sup>2</sup>, и за предотвратяване и борба с трафика на хора и защитата на жертвите от него<sup>3</sup>. Освен това държавите членки предприеха по-нататъшни стъпки, за да транспонират директивите за връщането и за санкции срещу работодателите.

Миналогодишният доклад<sup>4</sup> бе публикуван след Съобщението относно миграцията<sup>5</sup> от май 2011 г., в което бе представена перспектива за развитието на политиката с оглед на събитията към този момент. И двата документа послужиха като принос към

---

<sup>1</sup> Директива 2011/98/ЕО от 13 декември 2011 г.

<sup>2</sup> Директива 2011/51/ЕС от 11 май 2011 г.

<sup>3</sup> Директива 2011/36/ЕС от 5 април 2011 г.

<sup>4</sup> COM(2011) 291 окончателен и SEC(2011) 620.

<sup>5</sup> COM(2011) 248/3.

заклученията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи (ПВР)<sup>6</sup> и тези на Европейския съвет<sup>7</sup> от юни 2011 г., в които се определят насоки за развитието на миграционната политика на ЕС, по-конкретно с оглед на управлението на Шенгенското пространство, контрола на външните граници, развитието на партньорства с държавите от Южното съседство и завършването на Общата европейска система за убежище до 2012 г.

В тазгодишния доклад най-напред се прави преглед на миграцията в ЕС от статистическа гледна точка. След това се разглежда отговорът на ЕС на посочените по-горе ключови събития, които оказаха влияние върху миграционната политика, както и приносът на Европейската комисия за пътната карта в отговор на нарасналия миграционен натиск. Докладът отново се основава преди всичко на политическите оценки на Комисията и на държавите членки, заедно с фактологичен документ със статистическо приложение<sup>8</sup>, в който подробно се представят промените, настъпили на равнище ЕС и, благодарение на Европейската мрежа за миграцията<sup>9</sup>, на национално равнище в държавите членки.

## II. МОМЕНТНА КАРТИНА НА МИГРАЦИЯТА В ЕС<sup>10</sup>

Би било полезно най-напред да се разгледа миграционната обстановка в ЕС в по-широк глобален контекст. В годината, в която световното население надхвърли седем милиарда души, се счита, че мигрантите в световен мащаб са около 214 млн. души (или приблизително 3,1 % от общото население на света)<sup>11</sup>, което означава, че 9,4 % (около 20 млн. души) от мигрантите в световен план са пребиваващи в ЕС граждани на трети държави. За сравнение в Канада пребивават около 3,4 % от мигрантите в световен план (или 7,2 милиона души, което представлява 21,3 % от нейното население), а в САЩ се намират около 20 % от общия брой мигранти в света (или 42,8 милиона души, което представлява 13,5 % от населението на САЩ)<sup>12</sup>.

На 1 януари 2011 г. общото население на ЕС-27 наброяваше 502,5 млн. души (увеличение с 1,4 млн. в сравнение с 2010 г.), което съответства на годишен темп на растеж от +2,7 на 1000 жители, съставен от естествен прираст от 0,5 млн. души (+1,0 ‰) и нетна миграция от 0,9 млн. души (+1,7 ‰). Гражданите на трети държави, които пребивават в ЕС, наброяват 20,2 млн. души и представляват около 4 % от общото население на ЕС, като това е повече от броя на гражданите на ЕС, които са се преместили в друга държава членка (12,3 млн. души или 2,5 % от общото население на

---

<sup>6</sup> Заклучения на Съвета относно границите, миграцията и убежището: Преглед на постигнатото и пътят напред, 3096-то заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, Люксембург, 9—10 юни 2011 г.

<sup>7</sup> Заклучения на Европейския съвет от 23—24 юни 2011 г.

<sup>8</sup> SWD(2012) 139

<sup>9</sup> EMN, <http://www.emn.europa.eu>

<sup>10</sup> В статистическото приложение към придружаващия работен документ на службите на Комисията (SWD(2012) 139) са представени по-подробни статистически данни, включително разбивка по държави членки.

<sup>11</sup> Източник: „Международната миграция през 2009 г.“; Организация на Обединените нации, Департамент по икономически и социални въпроси, отдел „Население“.

<sup>12</sup> Данни от публикацията „Международна миграция през 2009 г.“ на Департамента на ООН по икономически и социални въпроси, отдел „Население“

ЕС)<sup>13</sup>. През 2009 г. най-многобройните групи от граждани на трети държави, пребиваващи в ЕС, са били от Турция (около 2,4 млн. души), Мароко (около 1,8 млн.) и Албания (около 1 млн.)<sup>14</sup>. Ако се използва индексът на човешко развитие на ООН (ИЧР), около 47 % от мигрантите, които не са родени в ЕС, идват от държави с висок ИЧР, около 46 % — от държави със среден ИЧР и около 7 % — от държави с нисък ИЧР<sup>15</sup>.

Що се отнася до разрешенията за пребиваване, издадени на граждани на трета държава за първи път, през 2010 г. те възлизат на почти 2,5 милиона; разрешенията, издадени за платена трудова дейност, представляват 32,5 % от общия брой, в сравнение с 30,2 % по семейни причини, 20,6 % за обучение и 17 % по различни други причини (във връзка със закрила, пребиваване без право на работа и т.н.). При разбивка по националности най-много разрешения за пребиваване са били издадени на граждани на САЩ (около 212 000), Индия (около 200 000), Китай (около 172 000), Украйна (около 167 000) и Мароко (около 157 000).

През годината, в която се чества 60-та годишнина от Женевската конвенция, общият брой на кандидатите за убежище (малко над 302 000 души) значително нарасна с 16,8% в сравнение с 2010 г., което допълнително засегна системите за убежище на няколко държави членки. Кандидатите за убежище са предимно граждани на Афганистан (28 000 души), Руската федерация (18 200), Пакистан (15 700), Ирак (15 200) и Сърбия (13 900). По отношение на предоставената през 2011 г. закрила, общо 59 465 души получиха закрила на първа инстанция (бежанци (28 995), субсидиарна закрила (21 400) или по хуманитарни причини (9 065), около 25 % от всички взети решения<sup>16</sup>.

Както се посочва в раздел IV, незаконната миграция продължава да бъде основен компонент на миграция към ЕС. Поради самото естество на незаконната миграция не съществуват надеждни данни за броя на незаконните мигранти в ЕС, като най-често се цитират оценки от по-малко от 2 млн. души до 4,5 млн. души.<sup>17</sup> Биха могли да се използват по-надеждни показатели като например отказ на разрешение, залавяне на незаконни мигранти и връщане към трети държави, въпреки че те са предмет на редица уговорки. През 2011 г.<sup>18</sup> на около 343 000 души бе отказано влизане в ЕС, което представлява намаление с 13 % в сравнение с 2010 г., като по-голямата част от тези откази (почти 70 %) бяха дадени в Испания, а именно по външните сухопътни граници. Освен това през 2011 г. бяха задържани около 468 500 лица (спад в броя в сравнение с 2010 г., когато той беше около 505 000 души), а държавите членки върнаха около 190 000 граждани на трети държави (почти 15 % по-малко в сравнение с 2010 г.).

---

<sup>13</sup> Данните се основават на информация от Евростат за 2010 г., вж. Информационен бюлетин № 105/2011

<sup>14</sup> Данни от Евростат, „Статистиката на фокус“ 24/2010.

<sup>15</sup> „Мигрантите в Европа: статистически портрет на първото и второто поколение“, (*Migrants in Europe: a statistical portrait of the 1st and 2<sup>nd</sup> generation*), Евростат, декември 2011 г. Тези данни се отнасят до 2008 г.

<sup>16</sup> Данните се основават на информация от Евростат, вж. Информационен бюлетин 46/2012

<sup>17</sup> Данните са от финансирания от ЕС проект CLANDESTINO за 2008 г.

<sup>18</sup> Данните се основават на информация от Евростат и не включват Люксембург, тъй като няма данни за страната.

### III. ПРИНОС НА МИГРАЦИЯТА КЪМ ПРОГРАМАТА НА ЕС ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ<sup>19</sup>

На пръв поглед поради настоящите икономически предизвикателства пред ЕС може да е трудно да се разбере необходимостта от законна миграция и канали за мобилност. Необходимо е обаче да се има предвид, че въпреки равнището на безработица от близо 10 % за ЕС (или 23,8 милиона души), което сред младежите до 25 годишна възраст достига 22,1 %<sup>20</sup>, много от държавите членки са изправени пред недостиг на работна сила и умения<sup>21</sup> в различни сектори и по различни причини<sup>22</sup>. Повечето държави членки съсредоточават усилията си върху борбата с безработицата и увеличаването на пригодността за заетост на своите жители и отдават предпочитание на граждани на Съюза, за да преодолеят недостига на работна сила. Понастоящем, в своя подход към икономическата миграция на граждани на трети държави, в повечето случаи държавите членки отдават предимство на (високо) квалифицираните работници, въпреки че редица държави членки имат нужда и от нискоквалифицирана работна сила, често обаче за ограничен период от време.

По този начин икономическата миграция е важна част от усилията за преодоляване на предизвикателствата, свързани с недостига на работна сила, особено с оглед на застаряването на населението на ЕС<sup>23</sup> и все по-конкурентната международна среда за привличането на таланти, където други държави извън Европа също са изправени пред недостиг на квалифицирани работници. Непризнаването на знанията и професионалната квалификация на гражданите на трети държави, които вече пребивават в ЕС, както и отсъствието на преносимост на социалноосигурителните права са допълнителни препятствия за пълноценното използване на този източник на работна сила.

Освен че допринасят за икономическия растеж<sup>24</sup>, мигрантите дават на нашите общества и своя принос от социална и културна гледна точка.

---

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm) Вж. също „Към възстановяване и създаване на работни места“ (COM(2012) 173 final).

<sup>20</sup> Информационен бюлетин на Евростат № 16/2012 г.

<sup>21</sup> Европейският монитор на свободните работни места предоставя тримесечен преглед на наличните свободни работни места, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=bg>. През януари 2012 г. например в него бе отбелязано увеличаване с + 34 % на броя на лицата, намерили работа, в групата „специалисти“ през второто тримесечие на 2011 г. Европейският център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) предоставя по-дългосрочни прогнози, включително в своята публикация „Панорама на уменията в ЕС“ ([http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf)).

<sup>22</sup> За допълнителни подробности вж. *Satisfying Labour Demand through Migration*, Европейска мрежа за миграцията, юни 2011 г. и *Независимата мрежа на експертите по въпросите на трудовата миграция и интеграцията (Independent Network of Labour Migration and Integration Experts)* на Международната организация по миграция (ИОМ), <http://www.labourmigration.eu/>.

<sup>23</sup> Настоящата 2012 г. е *Европейската година за активен живот на възрастните хора и солидарност между поколенията*. Един от изводите на проучване на Евробарометър относно активното остаряване е, че мнозинството от европейците (71 %) са информирани за факта, че населението застарява, но това тревожи само 42 % от тях.

<sup>24</sup> Вж. например публикацията *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries* („Причини и последици от миграцията в международен план: доказателства от държавите от ОИСР“), Francesc Ortega, Giovanni Peri, NBER Working Paper № 14833, (април 2009 г.), чиито изводи навеждат на заключението, че в краткосрочен план имиграцията увеличава общия БВП на приемащата държава, без да се засягат средната заплата и средният доход на човек.

Ето защо Комисията предлага до края на 2012 г. да даде ход на консултация, с която да прикани държавите членки, социалните партньори и заинтересованите страни към широк дебат за ролята на политиките на ЕС по отношение на възможностите за икономическа интеграция.

Всъщност ЕС вече е предприел редица ориентирани към бъдещето мерки в рамките на Глобалния подход към миграцията и мобилността<sup>25</sup> и ще проучи начините да се способства за по-доброто съответствие между работодатели и работници в рамките на един световен пазар на труда, като цели също така засилване на „движението на мозъци“ и извличане на взаимни ползи от това, вместо да се увеличава „изтичането на мозъци“. Партньорствата за мобилност са част от този подход. Такива партньорства вече действат с Република Молдова, Грузия и Кабо Верде, а през октомври 2011 г. бе сключено споразумение и с Армения<sup>26</sup>. Комисията също така стартира преговори с някои държави от Южното Средиземноморие с цел да сключи партньорства за мобилност или други рамки на сътрудничество, като например общи програми за миграция и мобилност (вж. също раздел IV.1).

За по-доброто информиране на мигрантите за възможностите, предлагани от законната миграция, бе открит порталът на ЕС за имиграция<sup>27</sup>. Понастоящем той е отправна точка за предоставяне на актуална, целенасочена и практическа информация за имиграционните процедури и политики на ЕС и на държавите членки. В него също така се обясняват правата и рисковете, свързани с незаконната миграция, с цел разубеждаване на мигрантите да влизат в ЕС по често пъти опасни маршрути.

В рамките на Глобалния подход към миграцията и мобилността, както и в придружаващия документ относно миграцията и развитието<sup>28</sup> бяха предложени също така редица мерки за максимално увеличаване на отражението на миграцията и мобилността върху развитието. Те включват насърчаване на съблюдаването на Кодекса на Световната здравна организация за международния подбор на персонал в здравеопазването<sup>29</sup> и наблюдаване на прилагането на директивата за „синя карта на ЕС“, която дава възможност на държавите членки да отхвърлят заявления, за да гарантират етично набиране на работници, така че да се противодейства на „изтичането на мозъци“. Друг аспект бе да се проучи създаването на инструменти за инвестиции на диаспората, които да канализират доброволния принос от диаспората, допълнени от средства на ЕС, за да се насърчат инициативите, ориентирани към подпомагане на развитието, и инвестициите в приоритетни държави, като тези от Южното Средиземноморие. Допълнителни мерки целят развитието на публично-частни партньорства за привличане на мигранти предприемачи и МСП в търговията, инвестициите и трансфера на умения между държавите членки и партньорските държави, проучване на ползите от провеждането на годишен форум, посветен на паричните преводи от мигранти към техните държави на произход, както и преценка на

---

<sup>25</sup> COM(2011) 743 окончателен

<sup>26</sup> Съобщение на Комисията за медиите IP/11/1257 от 27 октомври 2011 г. Партньорствата за мобилност с Армения, Молдова и Грузия са част от стратегията на ЕС за Източното партньорство (COM(2011) 564 окончателен). Понастоящем се водят преговори с Гана и се планира да започнат разговори с Египет, Мароко и Тунис.

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/immigration>

<sup>28</sup> SEC(2011) 1353 окончателен.

<sup>29</sup> <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>

добавената стойност на общ портал на ЕС за тези парични преводи<sup>30</sup>. Друг аспект е предоставянето на подкрепа за партньорските държави за набелязване и наблюдение на добросъвестни работодатели, така че мигрантите да разполагат с повече права, по-специално с цел да се улесни циркулярната миграция<sup>31</sup>. Накрая, бяха включени предложения за разширяване на традиционния дневен ред относно миграцията и развитието, за да бъдат разгледани по-добре такива въпроси като социалните последици от миграцията върху държавите на произход и защитата на правата на транзитно преминаващите мигранти. Комисията е готова да разгледа тези различни мерки посредством диалог и сътрудничество с държавите извън ЕС. В действителност това вече е неразделна част от всички политически диалози и рамки за сътрудничество, които ЕС е установил с трети държави и региони, които понастоящем наброяват седем регионални процеса, обхващащи над сто държави и над двадесет двустранни процеса.

Друго значително постижение беше приемането на директивата за „единно разрешение“<sup>32</sup>, която трябва да бъде транспонирана в националните законодателства до декември 2013 г. С нея се опростяват миграционните процедури и се гарантира, че законно пребиваващите граждани на трети държави се ползват от общ набор права на равна основа с гражданите на съответната държава членка. По отношение на друг законодателен акт някои от държавите членки транспонираха директивата за „синя карта на ЕС“<sup>33</sup>. Въпреки това цялостният напредък беше ограничен, което накара Комисията да започне процедури за нарушение за неуведомяване за национални мерки. Бяха установени редица пропуски по отношение на студентите<sup>34</sup> и научните работници<sup>35</sup>, които допринасят за икономиката на ЕС и сами по себе си представляват инвестиция. Така например по отношение на студентите бе установена необходимост от засилване на клаузите за мобилност в директивата, насърчаване на полезни взаимодействия с програмите на ЕС, които улесняват мобилността на граждани на трети държави в ЕС, както и засилване на процедурните гаранции. За научните работници, от друга страна, бе набелязана необходимостта да се осигурят ясни и недвусмислени определения на правата на научните работници, да се прави ясно разграничение между разрешенията за научни работници и други видове разрешения, както и да се предоставят по-добри указания и информация относно възможностите, които директивата дава. Следователно, за по-доброто използване на тези инструменти и допълнително засилване на привлекателността на ЕС, през декември 2012 г. се планира да бъде представено предложение за изменение и сливане на тези две директиви, с

---

<sup>30</sup> През 2010 г. изходящият поток на парични преводи от работници се равняваше на 31,2 млрд. EUR, което е увеличение с 3 % в сравнение с 2009 г. *Евростат*, „Статистиката на фокус“, 4/2012.

<sup>31</sup> В проучването на Европейската мрежа за миграция, озаглавено „Временна и циркулярна миграция“, се разглеждат емпирични доказателства, настоящи практики в областта на политиката и бъдещи варианти за тези видове миграция.

<sup>32</sup> Директива 2011/98/ЕС от 13 декември 2011 г. относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети държави за единно разрешение за пребиваване и работа на територията на държава членка и относно общ набор от права за работници от трети държави, законно пребиваващи в държава членка.

<sup>33</sup> Директива 2009/50/ЕО от 25 май 2009 г. Вж. също Съобщение на Комисията за медиите IP(11)1247 от 27.10.2011 г.

<sup>34</sup> Директива 2004/114/ЕО от 13 декември 2004 г., която обхваща също така ученици, неплатени стажанти и доброволци. Вж. също доклада за изпълнението на тази директива, COM(2011) 587.

<sup>35</sup> Директива 2005/71/ЕО от 12 октомври 2005 г. Вж. също доклада за изпълнението на тази директива, COM(2011) 901.

което се цели и насърчаването на по-голяма мобилност на студентите и научните работници.

Известен напредък беше постигнат в преговорите във връзка с предложените директиви за сезонните работници<sup>36</sup> и за лицата, командировани в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер<sup>37</sup>. С първото предложение ще се предоставят законни начини, чрез които сезонните работници могат да влизат и да работят в ЕС, ще бъде предотвратена експлоатацията и ще бъдат защитени безопасността и здравето на тези работници, като същевременно се гарантира, че работодателите в ЕС разполагат с необходимата им работна сила. С второто предложение се дава отговор на установената необходимост за многонационалните дружества по-лесно да командироваат свои висококвалифицирани служители в други свои клонове или свързани предприятия в ЕС, като то спомага за преодоляване на значителния брой различни правила и бюрократични спънки в държавите членки. Така с предложението се дава възможност за укрепване на икономическия растеж, засилване на конкурентоспособността на ЕС, подобряване на способността за постигане на целите на стратегията на ЕС за 2020 г. и гарантиране на равен достъп и възможности за всички заинтересовани страни. Въпреки че все още съществуват редица проблеми, които следва да бъдат решени при преговорите, държавите членки се приканват да постигнат политическо съгласие във възможно най-кратък срок, така че тези инструменти на ЕС да станат част от средствата, необходими за справяне с настоящата икономическа криза и предстоящите предизвикателства.

Освен това в доклада за директивата за дългосрочно пребиваващите лица<sup>38</sup> се стига до заключението, че по редица причини потенциалът на този инструмент на ЕС не е оползотворен в пълна степен. Комисията ще засили усилията си, за да се гарантира правилното транспониране на директивата, преди всичко чрез провеждането на технически срещи с държавите членки, а ако е необходимо, и чрез откриване на процедури за нарушение.

Естествена последица от законната миграция е нуждата от ефективни политики за интеграция. Въпреки че разработването и прилагането на политики за интеграция попада в компетентността и отговорността на държавите членки, Комисията продължава своята спомагателна роля, която неотдавна бе призната от Съвета по правосъдие и вътрешни работи<sup>39</sup>. Но при все че съществуват многобройни примери за амбициозни политики за интеграция<sup>40</sup>, не всички мерки постигат своите цели. Все още

---

<sup>36</sup> Предложение за директива относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на сезонната заетост (COM(2010)379)

<sup>37</sup> Предложение за директива относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер (COM(2010) 378)

<sup>38</sup> COM(2011) 585 окончателен

<sup>39</sup> 3135-то заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, проведено в Брюксел на 13—14 декември 2011 г.

<sup>40</sup> Ползена база за сравнение предоставя индексът за политиките за интеграция на мигранти (Migrant Integration Policy Index (MIPEX), който служи за оценка, сравнение и усъвършенстване на политиката за интеграция. Също така започна работа по разработването и оценката на общи европейски „показатели“ за сравнително наблюдение на резултатите от политиките за интеграция. През юни 2011 г. бе публикувано пилотно проучване на Евростат относно показателите за интеграция на имигрантите (*Indicators of Immigrant Integration*). Бе създаден и специален уебсайт:



са необходими повече усилия, за да се оползотворят в пълна степен възможностите, предлагани от 20,2 млн. граждани на трети държави, пребиваващи в ЕС. По отношение на водещите цели на стратегията „Европа 2020“<sup>41</sup> през 2010 г. средното ниво на заетост сред гражданите на трети държави на възраст 20—64 години беше 58,5 %, в сравнение с 68,6 % от общия брой на населението на възраст 20—64 години. Около 19,4 % от гражданите на трети държави в тази възрастова група са безработни, в сравнение с 9,3 % от общото население, а 46,4 % от гражданите на трети държави са свръхквалифицирани за заеманото от тях работно място, в сравнение с 21,2 % от общото население. За гражданите на трети държави, които загубят работното си място, съществува допълнителен риск да загубят и правния си статут на постоянно пребиваващо лице. През 2010 г. 32,4 % от гражданите на трети държави на възраст 20—64 години са били изложени на риск от бедност, в сравнение с 15 % от общото население в същата възрастова група. Също през 2010 г. делът на преждевременно напускащите училище сред гражданите на трети държави на възраст 18—24 години е бил 33 %, в сравнение с 14,1 % от общото население в същата възрастова група<sup>42</sup>.

В Европейската програма за интеграция на граждани на трети страни<sup>43</sup> са изложени следващите стъпки, даващи възможност на мигрантите да използват в пълна степен своите знания и умения, а оттам и на ЕС да се възползва от потенциала на този човешки ресурс, въз основа на зачитането и утвърждаването на основните права. Предложените мерки, насочени към пълноценно използване на възможностите, предоставяни от миграцията, включват икономическо, социално, културно и политическо участие в приемащите общества на законно пребиваващите граждани на трети държави, както и познаване на техните права и задължения и положителна нагласа към многообразието. Комисията също така засилва своето сътрудничество с местните и регионалните органи и укрепва ролята на държавите на произход.

Друг свързан елемент засяга събирането на семейството, като някои държави членки изрично заявяват своето желание да ограничат тази форма на законна миграция. В този контекст през ноември 2011 г. бе стартиран обществен дебат<sup>44</sup>, посветен на събирането на семейството и на начините за по-нататъшно развитие на тази форма на миграция, без да се забравя целта в Директива 2003/86/ЕО, включително опазването на основното

---

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/migrant\\_integration/indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators).

<sup>41</sup> По-конкретно, достигне на дял на заетост от 75 % за жените и мъжете на възраст 20—64 години, [...] и по-добро интегриране на законните мигранти; както и подобряване на образователното равнище, по-конкретно чрез усилия за намаляване до под 10 % на дела на преждевременно напусналите образователната система и увеличаване до поне 40 % на дела на лицата на възраст 30—34 години със завършено висше или равностойно на висше образование. [Европейски съвет, 17 юни 2010 г.]

<sup>42</sup> Тези данни са от проучване на Евростат на работната сила и статистически данни на ЕС за доходите и условията на живот.

<sup>43</sup> COM(2011) 455 окончателен и Заключение от 3135-то заседание на Съвета по ПВП, 13 и 14 декември 2011 г. Беше публикувано също така изследване на Евробарометър относно интеграцията на мигрантите ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/quali/ql\\_5969\\_migrant\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf)).

<sup>44</sup> COM(2011) 735 окончателен. Мненията, получени в отговор на тази Зелена книга, са на разположение на адрес [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm). За да даде своя принос към този дебат, Европейската мрежа за миграция започна също така проучване на злоупотребите чрез фиктивни бракове и декларации за родителски права.

право на семеен живот. Комисията ще вземе решение за следващите действия въз основа на получените отговори.

#### IV. ПОЛИТИКАТА НА ЕС В ОТГОВОР НА МИГРАЦИОННИЯ НАТИСК

Въпреки че едва 4 % (или 27 465 от 706 000 души)<sup>45</sup> от хората, бягащи от гражданските бунтове в Либия, се насочиха на север към ЕС, този наплив, заедно с по-големите потоци от незаконни мигранти от Тунис<sup>46</sup> и от турско-гръцката граница<sup>47</sup>, наред със значителното увеличаване на броя на кандидатите за убежище, пристигащи на южните външни граници на ЕС<sup>48</sup>, бе доказателство за все по-големия миграционен натиск<sup>49</sup>, пред който е изправен ЕС и който не се очаква да намалее в бъдеще<sup>50</sup>. Наистина последиците от Арабската пролетта<sup>51</sup>, преди всичко в Италия, но също и в Малта, заедно с миграционните потоци от гръцко-турската граница през 2011 г., бяха повод за сериозни размисли за най-добрите начини, по които ЕС може да отговори на този миграционен натиск, като същевременно разполага с ефективни механизми за влизане, които да позволят законосъобразна и добре управлявана миграция.

Често незаконната миграция към ЕС е рисковано начинание, а за лицата, станали жертва на трафик или влезли в ЕС по незаконни канали, тя се превръща в ужасяваща експлоатация на човешки същества. Дори в рамките на ЕС мигрантите могат да се окажат в ситуация на незаконно пребиваване, в резултат например на пресрочване на разрешения от визата срок на престой или незавръщане в държавата на произход след издадено отрицателно решение по молба за убежище. ЕС винаги е поставял особен акцент върху определянето на мерки, насочени към намаляване на незаконната

---

<sup>45</sup> „Хуманитарен отговор на либийската криза“, Международна организация по миграция, декември 2011 г.

<sup>46</sup> Около 26 354, предимно тунизийски граждани, бягащи от Тунис, пристигнаха в Лампедуза (източник: „Хуманитарен отговор на либийската криза“, Международна организация по миграция, декември 2011 г.).

<sup>47</sup> Според Frontex през 2011 г. на гръцко-турската сухопътна граница в региона на Еврос са засечени над 55 000 лица, което представлява увеличение с около 17 % в сравнение с 2010 г.

<sup>48</sup> Така например, според информация на Евростат, през 2011 г. в Италия са подадени 34 115 молби за убежище, увеличение с 239 % в сравнение с 2010 г., а в Малта този брой е 1 890 или увеличение с 980 % в сравнение с 2010 г. Броят на молбите от Тунис се е увеличил 12 пъти, за да достигне през 2011 г. 6 335 молби, като най-голямата част от тях са подадени в Италия.

<sup>49</sup> Според Frontex по-голямата част от неправомерните преминавания на границата се осъществяват в „горещи точки“, като например през маршрути по Източното Средиземноморие, а именно по сухопътната граница между Гърция и Турция, и Централното Средиземноморие (съответно 50 % и 33 % от общия брой за ЕС), като все по-често се използва и маршрутът през Западното Средиземноморие (почти 10 % от общия брой). Най-често залавяните мигранти са от Афганистан. Тези увеличени потоци са съпроводени и с увеличаване на броя на молбите за международна закрила. *Тримесечен доклад на Frontex, брой 3, юли — септември 2011 г.*

<sup>50</sup> Така например в *Доклада за 2011 г. на Обсерваторията на миграцията за страните от АКТЬ относно мобилността на хората* се счита, че населението на Африка на юг от Сахара е 802 млн. души, със среден прираст от 2,7 % на година. В доклада се посочва също така, че над две трети от населението на Африка е на възраст под 25 години, като се предполага, че „все по-голям дял от хората в работоспособна възраст има вероятност да потърсят по-добри шансове в чужбина“. Вж. също прогнозите по отношение на населението на Африка в изданието на Евростат „*Статистиката на фокус*“ № 19/2012 от 27 март 2012 г.

<sup>51</sup> За преглед на цялостния отговор на ЕС на Арабската пролет вж. MEMO/11/918 от 16 декември 2011 г.

миграция, като през 2011 г. бяха приети няколко заключения на Съвета<sup>52</sup> по въпросите на незаконната миграция. В съобщенията на Комисията от 4 май<sup>53</sup> и 24 май 2011 г.<sup>54</sup> бяха включени приоритети за намаляване на незаконната миграция. В тях също така беше разгледано настоящото положение по отношение на незаконната миграция, в това число съставът на миграционните потоци, естеството и мащабът на въздействието, както и мерките и най-добрите практики в ЕС и държавите членки. Въпреки че ситуацията в различните части на ЕС се различава поради географски и политически особености, в момента е необходимо по-ефективно прилагане на вече съществуващите процеси и мерки, приети на равнище ЕС. Отговорът на ЕС следва да бъде специално съобразен с различните предизвикателства, но целите, които следва да бъдат постигнати, и средствата, с които ЕС и държавите членки разполагат, остават същите.

Това е общо предизвикателство за ЕС и неговите държави членки. Нито една държава членка не е в състояние да отговори самостоятелно на тези предизвикателства, но всяка държава носи отговорност за гарантирането на ефективното прилагане на одобрените мерки. Ето защо значителна добавена стойност носят действията на равнище ЕС, както и действията между ЕС и нашите партньори, и по-специално нашите съседи. Важно е също така да се установи и насърчава съвместно един стратегически и цялостен подход към незаконната миграция, включително да се гарантира, че външните граници на ЕС се управляват ефективно и разполагат с подходящи законни канали за влизане.

Следователно миграцията и мобилността следва да бъдат разглеждани с оглед на необходимостта от поддържане на законосъобразността на движенията в рамките на ЕС и при пълно зачитане на основните права. Това означава поддържане на диалог и сътрудничество с държавите извън ЕС за улесняване на законната миграция и мобилността и едновременно с това ефективно справяне с незаконната миграция и наличието на ефективна политика за връщане. Това също така предполага добре функциониращ контрол по външните граници и солидарност с най-засегнатите държави членки. В противен случай ЕС няма да бъде в състояние да предоставя повече възможности за законна миграция и мобилност. Това е също така от основно значение за опазването на свободата на движение и вътрешната сигурност в рамките на ЕС. Легитимността на всяка рамка на политиката се основава на това. Както ще стане ясно от представеното по-долу, съществуващите разпоредби, заедно с предложенията, представени през 2011 г., ако бъдат приложени правилно, ще предоставят на ЕС необходимите инструменти за преодоляване на тези предизвикателства.

Под ръководството на полското председателство на Съвета на ЕС неколнократно бяха разгледани най-новите тенденции в незаконната миграция с оглед на изготвянето на набор от предложения за възможни общи действия<sup>55</sup>. В сътрудничество с Комисията и държавите членки датското председателство продължи започнатата работа и разработи съгласуван отговор, което доведе до приемането от Съвета по ПВР през април 2012 г. на пътната карта, озаглавена „*Действие на ЕС относно миграционния натиск* —

---

<sup>52</sup> На 25—26 февруари 2010 г., 3 юни 2010 г., 11—12 април 2011 г., 9—10 юни 2011 г., а последните – през декември 2011 г., въз основа на бележка (Документ на Съвета 18302/11) на полското председателство.

<sup>53</sup> SOM(2011) 248/3.

<sup>54</sup> SOM(2011) 291 окончателен

<sup>55</sup> Документ на Съвета 18302/11.

*Стратегически отговор*<sup>56</sup>. Приносът на Комисията за тази пътна карта е описан в раздел IV.6.

#### **IV.1. Диалози по въпросите на миграцията, мобилността и сигурността**<sup>57</sup>

Като част от Глобалния подход към миграцията и мобилността на 6 и на 13 октомври 2011 г. с Тунис и Мароко съответно бяха стартирани диалози по въпросите на миграцията, мобилността и сигурността, които да доведат до сключване на партньорства за мобилност, както и бяха предприети необходимите подготвителни действия за започване на диалог с Египет. Подобни диалози ще последват и с други държави от Южното Средиземноморие, по-специално с Либия, веднага щом политическата обстановка позволи това. Тези диалози позволяват на ЕС и на партньорските държави да обсъдят задълбочено всички аспекти на тяхното евентуално сътрудничество при управлението на миграционните потоци и движението на хора с цел, наред с другото, да се установят партньорства за мобилност. В рамките на тези диалози се прилага принципът на обвързаност с условия, за да се насърчи реалното ангажиране за предотвратяване на потоците от незаконни мигранти, за управление на границите и за сътрудничество във връзка с връщането и обратното приемане на незаконни мигранти.

Също така, както беше отбелязано в заключенията на Съвета по ПВР на 25 февруари 2011 г., е време да се преразгледа предложението, направено от Комисията в началото на 2011 г., да се даде ход на диалог с Турция.

От 2008 г. насам с държавите от Западните Балкани се водят диалози със сходен формат, насочени към съвместното решаване на въпросите на мобилността и свързаните с нея елементи на сигурността. Този процес се основава на пътни карти, специално съобразни с особеностите на всяка държава, в които се съдържат показатели, включително за сигурност на документите, засилване изграждането на капацитет в областта на миграцията, управлението на границите и обратното приемане, както и борба с трансграничната организирана престъпност, тероризма и корупцията. След премахването на изискванията за притежаване на виза Комисията работи усилено с държавите от Западните Балкани за предотвратяване и коригиране на положението там, където безвизовият режим не се прилага правилно. Въпросните държави приеха редица целенасочени мерки за справяне с този проблем.

Също така бяха направени конкретни предложения за допълнително укрепване на политическото и оперативното сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи между ЕС и неговите източни партньори<sup>58</sup>. Особен приоритет беше консолидирането на действащите рамки за диалог и сътрудничество, включително чрез определяне на принципите за такова сътрудничество, както и анализирането на постигнатия напредък, за да се предложат след това насоки за по-нататъшно укрепване на сътрудничеството, включително на неговите тематични приоритети<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Документ на Съвета 8714/1/12

<sup>57</sup> Вж. също COM (2011) 292/3

<sup>58</sup> Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна. Вж. COM(2011) 564 окончателен.

<sup>59</sup> На своето заседание през декември 2011 г. Съветът по ПВР прие заключения.

## IV.2. Подкрепа за Гърция

Сухопътната граница между Гърция и Турция е особено уязвима от гледна точка на незаконната миграция и бе отделено специално внимание на засилването на контрола по тази граница, с политическа и материална подкрепа, предоставяна преди всичко в рамките на осъществяваната от Frontex координация. Frontex подпомогна Гърция и чрез проекта „Атика“, с който бе предоставена подкрепа на гръцката полиция за изграждането на капацитет за връщане на незаконни мигранти. Комисията работеше активно с гръцките органи и редовно осъществяваше мисии в Гърция за наблюдаване на напредъка в изпълнението на плана за действие и впоследствие докладваше на Съвета по ПВР.

С оглед на необходимостта Гърция да постигне бърз напредък в прилагането на Плана за действие за реформа на системата за убежище и управление на миграцията, приет през септември 2010 г.<sup>60</sup>, Фондът за външните граници предостави и ще продължи да предоставя значителна финансова подкрепа<sup>61</sup> за подобряване на граничното управление, по-специално като подпомага изграждането на модерни центрове за проверка и задържане в региона Еврос на гръцко-турската сухопътна граница. Висок приоритет бе отдаден и на засилването на капацитета на Гърция за връщане на незаконните мигранти към техните държави на произход в съответствие със стандартите, определени в Директивата за връщането (2008/115/ЕО), като и за тази цел беше предоставена значителна финансова подкрепа<sup>62</sup> от Фонда за връщане, предназначена за подпомагането на операции за принудително връщане, както и за въвеждането и осъществяването на програми за доброволно завръщане. От фонда бяха финансирани също така мерки за засилване на оперативния капацитет на Гърция за управление на връщането и ефективното транспониране на Директивата за връщането. Комисията продължава да отправя предложения към Гърция за това как да бъде постигната максимална ефективност на наличната подкрепа, включително посредством сътрудничество с организации като Международната организация за миграция.

Тези действия обаче сами по себе си не биха били достатъчни, ако не са съпроводени с едновременно, засилено сътрудничество с непосредствените съседи, и по-специално Турция. В това отношение, както и във връзка с раздел IV.1, сключването на споразумението за обратно приемане с турските власти и гарантирането на тяхната ангажираност за борба с незаконната миграция остава важен приоритет.

Комисията, държавите членки, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището и ВКБООН оказаха подкрепа на Гърция, включително финансова<sup>63</sup>, и по отношение на реформата на системата за предоставяне на убежище, като бяха постигнати редица положителни резултати, например приемането на нови закони за убежището, създаването на нова независима служба по въпросите на убежището, на

---

<sup>60</sup> МЕМО/10/450 от 27 септември 2010 г. В тримесечните доклади на работната група за Гърция този план за действие се поставя в по-широк контекст на останалата техническа помощ за Гърция.

<sup>61</sup> В периода 2007—2011 г. Гърция получи 119 млн. EUR, а за 2012 г. са предвидени още 44,7 млн. EUR.

<sup>62</sup> В периода 2008—2011 г. Гърция получи 52,2 млн. EUR, а за 2012 г. са предвидени още 37,3 млн. EUR.

<sup>63</sup> В периода 2008—2011 г. Гърция получи 35,5 млн. EUR (включително спешна подкрепа за периода 2008—2011 г.), а за 2012 г. са предвидени допълнителни 4 млн. EUR.

служба за първоначален прием и на апелативен орган, частичното навакване на изоставането в разглеждането на молбите за убежище, както и разработването от страна на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището на оперативен план за разгръщането на екипи за подкрепа в областта на убежището от май 2011 г. Въпреки това все още съществуват сериозни опасения, например по отношение на неподходящите условия за прием, особено в региона Еврос. От гръцките власти се изисква да дадат бърз отговор на тези опасения, като същевременно се зачитат основните права на засегнатите лица.

### IV.3. Защита на външните граници на ЕС

Отново бе демонстрирана добавената стойност на Frontex за улесняване на оперативното сътрудничество между държавите членки във връзка със сигурността на границите и връщането, по-специално чрез помощта за гръцките органи, включително посредством намесата на екип за бърза гранична намеса (RABIT)<sup>64</sup> по границата с Турция и в операции в Средиземно море. Бюджетът на агенцията бе увеличен с 30 млн. EUR, за да бъде тя в състояние да продължи да разгръща оперативния си капацитет.

Сред най-важните промени, произтичащи от постигнатото съгласие за изменение на учредителния регламент<sup>65</sup>, са възможността агенцията да засили своето сътрудничество с трети държави, включително като предоставя техническа помощ<sup>66</sup>, разгръщането на европейски екипи за гранична охрана, както и създаването на длъжност „служител по въпросите на основните права“ и на консултативен форум по въпросите на основните права, които следва да спомогнат за интегрирането на основните права във всички дейности на агенцията. Държавите членки се приканват да продължат да обменят оперативна информация и да си сътрудничат помежду си, както и с Frontex, така че да се намали броят на смъртните случаи в морето и броят на незаконните имигранти, влизащи в ЕС, без да бъдат открити.

Приемането на правното основание за създаване на Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието<sup>67</sup> ще осигури, след като тя започне да функционира пълноценно в края на 2012 г., постоянен обмен на данни между националните органи чрез използване на Евродак, Визовата информационна система (ВИС) и Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II). Освен управлението на тези системи агенцията ще отговаря за разработването и оперативното управление на тези системи, както и на други широкомащабни информационни системи, свързани с дял V от ДФЕС.

С поглед към бъдещето, Комисията представи предложение за създаване на Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR)<sup>68</sup>, чиято цел е засилване от 2013 г.

---

<sup>64</sup> Екипи за бърза гранична намеса, създадени с Регламент (ЕО) № 863/2007 на Съвета. Вж. също Доклад за оценка на операциите RABIT за 2010 г., Frontex, август 2011 г.

<sup>65</sup> Регламент (ЕС) № 1168/2011 от 25 октомври 2011 г.

<sup>66</sup> Това следва да се осъществи например чрез мрежата на служителите за връзка по въпросите на имиграцията, която след приемането на Регламент (ЕС) 493/2011 от 5 април 2011 г. вече е част от операциите на Frontex.

<sup>67</sup> Регламент (ЕС) № 1077/2011 от 25 октомври 2011 г.

<sup>68</sup> COM(2011) 873 окончателен

нататък на наблюдението на външните граници на Шенгенското пространство, особено на южните морски и източните сухопътни граници. Комисията също така представи своята визия<sup>69</sup> за управлението от следващо поколение на границите чрез използването на нови технологии за улесняване на лицата, които често пътуват до ЕС, и за по-добро наблюдение на граничните пунктове. Тази инициатива за „интелигентни граници“ се състои основно от система за влизане/излизане и програма за регистрирани пътници. След консултации с Европейския парламент, Съвета и Европейския надзорен орган по защита на данните и въз основа на задълбочена оценка на въздействието Комисията възнамерява да представи законодателни предложения за системата за влизане/излизане и програмата за регистрирани пътници през 2012 г.

#### IV.4. Обща визова политика на ЕС

През 2011 г. бяха издадени около 12,7 млн. шенгенски визи<sup>70</sup>, като този брой вероятно ще се увеличава през следващите години. Със стартирането на Визовата информационна система (ВИС) на 11 октомври 2011 г. в Северна Африка и постепенното начало на функционирането ѝ в останалите части на света, заявленията за визи вече се обработват много по-бързо, а на кражбата на самоличност се дава по-ефективен отговор. От началото на функционирането на системата до края на 2011 г. в нея бяха записани почти 300 000 заявления за визи, като за 243 000 от тях бе взето решение за издаване на виза, а за 38 000 бе взето отрицателно решение. По-голямата част от заявленията бяха от Мароко (около 74 000), Алжир (около 71 000), Тунис (около 29 000) и Египет (около 23 000). Над 50 % от всички постъпили заявления бяха обработени от Франция (около 116 000) и Испания (около 44 000). Приблизително 500 души бяха регистрирани, че са подали повече от едно заявление, като всички те бяха отхвърлени<sup>71</sup>.

Отчасти и в резултат на внезапното и значително увеличение на неоснователните молби за убежище след въвеждането през ноември 2009 г. на либерализиране на визовия режим за балканските държави, измененията на Регламент (ЕО) № 539/2001<sup>72</sup>, предложени през май 2011 г., включваха предпазен механизъм по отношение на визите, който може да бъде използван като крайна мярка.

Беше постигнат съществен напредък в договарянето на споразумения за облекчаване на визовия режим с Кабо Верде и в актуализирането на действащите споразумения за

---

<sup>69</sup> COM(2011) 680 окончателен

<sup>70</sup> Тези визи дават на своя титуляр право на престой в ЕС до три месеца в рамките на всеки шестмесечен период. През 2011 г. най-голям брой шенгенски визи (около 41 % от общия брой) са били издадени в Руската федерация.

<sup>71</sup> През 2012 г., считано до края на април, бяха подадени около 453 900 заявления за визи, като за 368 400 от тях бе взето решение за издаване на виза, а за 63 000 бе взето отрицателно решение. По-голямата част от заявленията бяха от Алжир (около 122 000), Мароко (около 119 000), Египет (около 41 000) и Тунис (около 39 000). Над 50 % от всички постъпили заявления бяха обработени от Франция (около 185 000) и Испания (около 78 000). Приблизително 3 000 души бяха регистрирани, че са подали повече от едно заявление, като всички те бяха отхвърлени.

<sup>72</sup> COM(2011) 290 окончателен, с който се предлага Регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите-членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване.

облекчаване на визовия режим с Молдова, Руската федерация и Украйна<sup>73</sup>. Преговорите с Украйна бяха приключени през декември 2011 г.<sup>74</sup> Комисията ще продължи да използва споразуменията за облекчаване на визовия режим с цел да насърчава контактите между хората, включително в рамките на Източното партньорство<sup>75</sup>, а в бъдеще — и в Южното Средиземноморие. С Косово<sup>76</sup> бе стартиран диалог за либерализиране на визовия режим, а диалозите с Молдова, Руската федерация и Украйна продължават.

#### IV.5. Управление на Шенгенското пространство

Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници е един от основните стълбове на ЕС и благодарение на него се улеснява пътуването за над 400 млн. европейци в 26 държави. Приливът обаче към други държави членки, и по-специално Франция, на тунизийски граждани, на които Италия издаде разрешения за временно пребиваване<sup>77</sup>, както и планът на Дания за въвеждане на гранични мерки постави под натиск Шенгенското пространство и изведе на преден план необходимостта от засилване на неговото управление. С цел да се подобри функционирането на Шенгенското пространство Комисията представи предложения<sup>78</sup>, с които да се укрепят оценката и наблюдението на прилагането на шенгенските разпоредби, така че настоящият механизъм да се превърне в ефективен и превантивен инструмент. Освен това в предложенията бе включен механизъм за повторното въвеждане на проверки на вътрешните граници като крайна мярка<sup>79</sup>, който да се използва само при изключителни обстоятелства и който да гарантира наличието на координиран отговор на ЕС за защита на функционирането и опазване на целостта на Шенгенското пространство като общо благо.

Бяха предложени и няколко изменения<sup>80</sup> на Кодекса на шенгенските граници. Комисията вярва, че те ще внесат по-голяма яснота и ще намалят възможността за различни тълкувания, като в същото време дават отговор на изникналите практически проблеми и допълнително укрепват защитата на основните права. През есента на 2011 г. бе постигнат напредък в преговорите, като се очаква предложенията да бъдат приети в течение на 2012 г.

С цел да се гарантира съгласувано прилагане и тълкуване на шенгенските правила Комисията, след като се консултира с експерти от държавите членки, разработи също така насоки относно издаването на разрешения за временно пребиваване и документи

---

<sup>73</sup> Планове за действие за либерализиране на визовия режим бяха представени на Молдова на 24 януари 2011 г. и на Украйна на 22 ноември 2010 г. И в двата плана се съдържат показатели в областта на миграцията и убежището.

<sup>74</sup> Съвместно изявление от срещата на върха между ЕС и Украйна, 19 декември 2011 г.

<sup>75</sup> СОМ(2011) 564 окончателен

<sup>76</sup> Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово. Всяко следващо позоваване на Косово следва да се тълкува в контекста на тази декларация.

<sup>77</sup> По предварителни оценки италианските органи са издали и впоследствие подновили до 12 000 разрешения. Въпреки че е известно, че много тунизийски граждани след това са се отправили към други държави членки, и по-специално Франция, точният им брой остава неизвестен.

<sup>78</sup> СОМ(2011) 559 окончателен

<sup>79</sup> СОМ(2011) 560 окончателен

<sup>80</sup> СОМ(2011) 118 окончателен



за пътуване на граждани на трети държави, както и полицейски мерки в рамките на вътрешните гранични зони. Очаква се тези насоки да бъдат представени през 2012 г.

Освен това, след одобрение от страна на Съвета по ПВР през декември 2011 г. Комисията възнамерява да представи редовни доклади за функционирането на Шенгенското сътрудничество, които да служат като основа за политически дискусии в Съвета и в Европейския парламент. Първият доклад бе публикуван през май 2012 г.<sup>81</sup>

Като положително развитие следва да се отбележат официалното присъединяване на Лихтенщайн<sup>82</sup> към Шенген, определянето на Калининградска област като граничен район, за който се прилага режимът за местен граничен трафик<sup>83</sup>, както и напредъкът, постигнат от България и Румъния за присъединяване към Шенгенското пространство<sup>84</sup>.

#### IV.6. Следващи стъпки — пътна карта за проследяване на напредъка

Както се вижда от предходните раздели, ЕС вече разполага с редица инструменти, с помощта на които да се намали приливът на незаконни мигранти, като не само Frontex, но и Европол и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището се очаква да играят ключова роля за това. Следователно няма нужда от създаване на нови структури и механизми, а по-скоро е необходимо да се концентрира вниманието върху по-ефективното прилагане на вече съществуващите процеси и мерки, договорени на равнище ЕС. Те трябва да се използват в максимална степен, като държавите членки се призовават да работят в тясно сътрудничество с Комисията, за да се гарантира това.

Вследствие на посочените по-горе задълбочени дискусии в Съвета в хода на 2011 г., по-специално по време на полското председателство, следващите стъпки сега са заложили в съгласуваната рамка на пътната карта *„Действие на ЕС относно миграционния натиск — Стратегически отговор“*, разработена по време на датското председателство, в която се излагат ясни цели и измерими приоритети. Въз основа на приоритетите, определени от държавите членки, както и на признанието, че е възможно да им се даде отговор единствено чрез един стратегически и цялостен подход на равнище ЕС, Комисията даде своя принос за изработването на тази пътна карта въз основа на следните пет приоритета:

- 1) реална солидарност между държавите членки, най-вече с най-засегнатите, като същевременно се гарантира, че държавите членки предприемат необходимите усилия за ефективно управление на своите външни граници;
- 2) засилена роля на оперативно равнище на агенциите на ЕС (най-вече Frontex, Европол и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището);
- 3) засилена способност за убеждаване на трети държави да действат ефективно и да си сътрудничат с ЕС за предотвратяване на незаконната миграция и за обратно приемане<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> COM(2012) 230 final

<sup>82</sup> Решение 2011/842/ЕС на Съвета от 13 декември 2011 г.

<sup>83</sup> Регламент (ЕС) № 1342/2011 от 13 декември 2011 г. В граничния район, за който се прилага режимът за МГТ, са включени и някои административни райони на Полша.

<sup>84</sup> 3135-то заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, проведено в Брюксел на 13—14 декември 2011 г.

<sup>85</sup> За преглед на споразуменията на ЕС за обратно приемане вж. COM(2011) 76 окончателен.

на незаконни мигранти при пълно зачитане на основните права, което следва да се постигне чрез по-значителни стимули и отплата за тяхното сътрудничество, както и чрез диалог и партньорство, които да обхванат всички аспекти на управление на миграцията;

4) мобилизиране на необходимите финансови средства, включително чрез новия фонд „Убежище и миграция“<sup>86</sup>; и

5) цялостно транспониране и прилагане на действащите разпоредби на ЕС, а именно Директивата за връщането<sup>87</sup>, като продължава да се поставя акцент върху доброволното напускане, реинтеграцията и наблюдението на гаранциите за зачитане на основните права; и Директивата за санкции срещу работодателите<sup>88</sup>, както и напредък по вече представени предложения, по-конкретно във връзка със сезонните работници и EUROSUR.

В пътната карта, приета от Съвета по ПВП през април 2012 г., е включен до голяма степен подходът, предложен от Комисията.

## V. МЕЖДУНАРОДНАТА ЗАКРИЛА ПРЕЗ 21-ВИ ВЕК

ЕС има дългогодишна традиция в предоставянето на закрила на тези, които се нуждаят от нея, и ще продължи да прави това, спазвайки също своите международни задължения. Ключов приоритет, както и за много държави членки, остава създаването на обща европейска система за убежище през 2012 г., като в тази насока бе постигнат известен напредък. След дълги и често трудни преговори със съзакондателите бе постигнато политическо споразумение относно разширяването на приложното поле на Директивата за дългосрочно пребиваващите лица, за да обхване и лицата, ползващи се с международна закрила<sup>89</sup>, и относно преработената Директива относно признаването<sup>90</sup>. Напредък беше постигнат и по директивите за процедурите за убежище и за условията на прием след представянето на изменени предложения през юни 2011 г. Не толкова положителни бяха преговорите относно преработения Регламент от Дъблин и Регламента за „Евродак“, които бяха в застой през по-голямата част от 2011 г. За да се преодолее този застой, Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да възприемат конструктивен подход при преговорите, за да се постигне справедлив и балансиран компромис, приемлив за всички заинтересовани страни и допринасящ за по-голяма хармонизация. В това отношение Комисията изрази желание да продължи работата с предложение, в което е включен достъп за правоприлагащите органи до „Евродак“, ако по този начин може да се постигне истински напредък в преговорите по целия пакет.

Службата за подкрепа в областта на убежището започна работа в средата на 2011 г. и през юни 2012 г. ще представи доклад за дейността си през първата година на функциониране. Освен подкрепата ѝ за Гърция, Службата съсредоточи своето внимание основно върху набирането на персонал, изграждането на необходимите структури в Малта и поемането на отговорност за мерки за практическо

---

<sup>86</sup> СОМ(2011) 751 окончателен

<sup>87</sup> Директива 2008/115/ЕО от 16 декември 2008 г.

<sup>88</sup> Директива 2009/52/ЕО от 18 юни 2009 г.

<sup>89</sup> Вж. бележка под линия 2.

<sup>90</sup> Директива 2011/95/ЕО от 13 декември 2011 г.

сътрудничество, като например европейския учебен план в областта на убежището. Очаква се през първата половина на 2012 г. да приключат официалните преговори относно участието на асоциирани държави, включително Норвегия, в Службата за подкрепа. До средата на 2012 г. Службата следва да стане независима, като използва в пълна степен мерките и инструментите за практическо сътрудничество, предвидени в учредителния регламент<sup>91</sup>. По същия начин държавите членки следва също така да оказват подкрепа на Службата, като предоставят необходимите експерти и активи системно, а не само в случаи на особен натиск.

Солидарността продължава да бъде основен компонент на политиката на ЕС за убежището. Съобщението относно засилената солидарност в рамките на ЕС в областта на убежището<sup>92</sup> се стреми да укрепи практическото, техническото и финансовото сътрудничество между държавите членки за постигане на по-добро разпределение на отговорностите и по-добро управление на системата за убежище. Всички участници в процеса, и по-специално държавите членки, се приканват да се ангажират конструктивно в действията, произтичащи от това съобщение. Що се отнася до съществуващите действия и с оглед на договореното начало на втората фаза на проекта на ЕС за преместване от Малта (EUREMA)<sup>93</sup> Комисията ще предприеме подробна оценка на проекта, за да разгледа начини за допълнително развитие по отношение на преместването.

Трети държави също се възползват от солидарността на ЕС в областта на убежището, като в рамките на Глобалния подход към миграцията и мобилността е заложен нов приоритет, насочен към засилване на сътрудничеството със съответните трети държави с цел укрепване на техните системи за предоставяне на убежище в съответствие с международните стандарти. За постигането на тази цел основен инструмент са регионалните програми за закрила<sup>94</sup>. Друг аспект се отнася до презаселването<sup>95</sup> в ЕС в сътрудничество с трети държави. Ето защо Комисията приветства решението на Европейския парламент и Съвета за установяване на общи приоритети на ЕС за презаселване за 2013 г., което проправя пътя за приемане на нови правила относно финансовата подкрепа, която държавите членки получават чрез Европейския фонд за бежанците<sup>96</sup>.

Непридружените непълнолетни лица, при това не само тези, подали молба за убежище, продължават да бъдат приоритет в контекста на Плана за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010—2014 г.)<sup>97</sup>. През 2011 г. молба за убежище са подали най-малко 11 800 непридружени непълнолетни лица<sup>98</sup>, като този брой е по-голям в сравнение с 2010 г. (около 10 700). Има по-малко данни за лицата, които са

---

<sup>91</sup> Регламент (ЕС) № 439/2010 от 19 май 2010 г.

<sup>92</sup> СОМ(2011) 835 окончателен

<sup>93</sup> Втората фаза има за цел презаселването на над 360 бежанци в периода 2011—2012 г.

<sup>94</sup> През декември 2011 г. бе даден ход на нова РПЗ в Северна Африка (Египет, Тунис и при възможност Либия).

<sup>95</sup> През 2011 г. в държавите членки бяха презаселени около 3000 бежанци; в 10 от държавите членки има годишни програми за презаселване.

<sup>96</sup> Съобщение за пресата на Съвета 6838/12 от 8 март 2012 г. относно общи приоритети на ЕС за презаселване за 2013 г. и новите правила относно финансирането от страна на ЕС.

<sup>97</sup> СОМ(2010) 213 окончателен

<sup>98</sup> Данните не включват информация за Испания и Полша, тъй като тази информация не е налична към момента на публикуване на този доклад През 2010 г. в Испания имаше 15 непридружени непълнолетни лица, а в Полша — 230.

извън системата за предоставяне на убежище<sup>99</sup>. Освен включването на специални действия за непридружени непълнолетни лица в Директивата за борба с трафика на хора (вж. по-долу), в техническото предложение за Кодекс на шенгенските граници<sup>100</sup>, както и в действията, които ще бъдат предприети от Службата за подкрепа, по-специално по отношение на определянето на възрастта, акцент се поставя и върху непрекъснатия диалог и тясното сътрудничество с държавите на произход и държавите на транзит. През 2012 г. ще бъде представен междинен преглед на изпълнението на Плана за действие.

Приоритет остава и борбата срещу трафика на хора, както и въвеждането на мигранти по незаконни канали. Отново поради естеството на тези дейности няма достатъчно данни<sup>101</sup>, но са налице признаци за увеличаване на техния мащаб. С приемането на Директивата относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него<sup>102</sup>, Комисията, заедно с координатора на ЕС за борба с трафика на хора, ще представи през 2012 г. своята Интегрирана стратегия относно трафика на хора, като предложи конкретни действия за справяне с това явление, за да се оползотвори изцяло потенциалът на тази директива. Във връзка с това през 2012 г. ще бъдат представени резултатите от инициатива, предприета от Комисията през 2011 г. за получаване на надеждни и съпоставими данни за трафика на хора на равнище ЕС. След първия доклад за изпълнението на Документа за действие относно външното измерение на действията на ЕС за борба с трафика на хора<sup>103</sup> и в съответствие с последващите препоръки на Съвета, този въпрос е и ще продължи да бъде систематично включван във всички уместни споразумения и стратегически партньорства на ЕС с трети държави, както и във всички политически диалози относно миграцията и мобилността. Изграждането на капацитет е ключов елемент на външните действия на ЕС в тази област, както и съблюдаването на международните стандарти в тази сфера, по-конкретно ратифициране и прилагане на Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и протоколите към нея относно трафика на хора и незаконния трафик на мигранти.

## **VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ – РАМКА ЗА СПРАВЯНЕ С ОБЩИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗАЕДНО**

Миграцията обогатява ЕС не само в икономически аспект, но също и по отношение на социалните и културните аспекти на нашите общества. По разбираеми причини тя също така е допринесла за някои схващания, които трябва да бъдат изразени в открит и балансиран дебат, който не е доминиран единствено от антиимиграционната реторика.

---

<sup>99</sup> В таблица 10 в придружаващия работен документ на службите на Комисията са представени някои приблизителни оценки.

<sup>100</sup> СОМ(2011) 118 окончателен

<sup>101</sup> Понастоящем Евростат регистрира наличните данни за броя на разрешенията за пребиваване, издавани на жертви на трафик. Така например през 2010 г. тези цифри са 462 в Италия, 304 в Нидерландия и 108 в Белгия. Държавите членки докладват също така някои данни на уебсайта на Комисията, посветен на борбата с трафика на хора, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. През 2011 г., по-специално в Австрия и Унгария, бе налице увеличаване на броя на мигрантите, прекарани незаконно през границите. Според Годишника за 2010 г. на Международния център за развитие на миграционната политика през 2010 г. броят на заловените лица, прекарани незаконно през границата в Унгария, е бил 350 души, а тези, заловени при опит да бъдат незаконно прекарани през границата в Австрия — общо 6 664 души.

<sup>102</sup> Директива 2011/36/ЕС от 5 април 2011 г.

<sup>103</sup> Документ на Съвета 12401/11

Докато често се говори за отрицателните аспекти на миграцията, не бива да се забравят ползите, които тя носи и се очаква да носи за развитието и благоденствието на ЕС. Сполучливата интеграция е от полза за нашите общества, които са все по-многообразни, и това може да бъде постигнато единствено чрез още по-добро разбиране и отношение в нашите общества към мигрантите, както и ако самите мигранти имат стимули за пълноценно участие в живота на приемащото общество.

Една последователна политика на ЕС за миграцията следва да внушава доверие в гражданите на ЕС, че е добре управлявана, за да отговаря на нуждите на ЕС, в партньорство с трети държави и при пълно зачитане на основните права и свободи. Карикатурата „крепостта Европа“ не е точно представяне на политиката на ЕС. По-скоро ЕС е длъжен да гарантира, че границите на Европа са безопасни и сигурни, с подходящи законни канали за влизане. Това може да се постигне единствено с постоянна активна ангажираност на ЕС, неговите институции и държави членки, както и гражданското общество като цяло, включително асоциациите на мигранти, стопанските среди и синдикалните организации, за да може да се изработи политика, която отговаря на нуждите на ЕС и осигурява безопасно място на тези, които се нуждаят от закрила. Ясно е, че ЕС не може да работи сам, като диалогът с останалия свят е от ключово значение, за да се демонстрират ползите от имигриране в ЕС. Поради това Комисията счита, че ЕС следва допълнително да укрепи своята външна миграционна политика, за която Глобалният подход към миграцията и мобилността предоставя всеобхватна рамка.

От началото на тази обща политика през 1999 г. бе постигнато много и днес ЕС разполага с всеобхватен набор от инструменти, с който да отговори на по-голяма част от нуждите. Тези инструменти обаче трябва да се използват по-ефективно и последователно. Историческите събития от 2011 г. подчертаха необходимостта от подходящи мерки, които да позволяват динамичен отговор, и бяха повод да се установят редица пречки при прилагането на миграционната политика на ЕС. Комисията даде своя принос за отговор на тези предизвикателства и ще продължи да прави това, включително като предлага начини за преодоляването им в бъдеще. Освен вече описаните промени, внасянето на предложение за регламент за фонд „Убежище и миграция“<sup>104</sup> показва как финансирането може да бъде използвано в подкрепа на действията на ЕС както в краткосрочен, така и в дългосрочен план, с акцент върху човешките потоци и интегрираното управление на миграцията.

Комисията очаква по-нататъшните дебати въз основа на настоящия доклад, по-конкретно в Европейския парламент и Съвета, както и да продължи работата по пътната карта *„Действието на ЕС относно миграционния натиск — Стратегически отговор“*.

---

<sup>104</sup> COM(2011) 751 окончателен