



ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ
НА СЪЮЗА ПО ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 9.9.2015 г.
JOIN(2015) 40 final

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Действия за преодоляване на бежанската криза в Европа: ролята на външната
дейност на ЕС**

Действия за преодоляване на бежанската криза в Европа: ролята на външната дейност на ЕС

I. Сегашната бежанска криза и нейният международен контекст

В момента Европейският съюз (ЕС) е изправен пред най-голямата бежанска криза след края на Втората световна война. Сегашната ситуация трябва да бъде разглеждана в по-широкия контекст на ожесточени конфликти и дестабилизация в други части на света. Днешната криза, чийто мащаб е безпрецедентен, е предизвикана най-вече от конфликти и масови гонения в региони, съседни на Европа, но не непосредствено, а в по-широк план. Ожесточените конфликти в Сирия и Ирак, както и нестабилността и бедността в части от Африка принудиха милиони жени, мъже и деца да напуснат родните си места в търсене на закрила и достоен живот другаде, включително и в Европейския съюз.

Европейският съюз активизира действията си в отговор на тази криза, воден от принципите за солидарност и отговорност и при пълно зачитане на ценностите, на които е основан, и на международните задължения, които е поел. От началото на 2015 г. ЕС преориентира и мобилизира всички инструменти на външната си дейност, за да отговори на бежанската криза, като си поставя следните три цели: спасяване на човешки живот, гарантиране на закрила на нуждаещите се и управление на границите и мобилността.

През 2014 г. миграционните потоци се увеличиха чувствително, по-специално преминаващите през **централния средиземноморски маршрут**. През 2015 г. сме свидетели на още по-драматично влошаване на ситуацията. Броят на лицата, преминали на територията на Европейския съюз по т.нар. **източен средиземноморски маршрут**, възлиза на 182 740 души¹; увеличението спрямо 2014 г. е огромно. Мигрантите влизат в бивша югославска република Македония и Сърбия, като след това се придвижват към Унгария и други държави — членки на ЕС, по т.нар. **западнобалкански маршрут**. Към август 2015 г. в Унгария по този маршрут са влезли незаконно 142 649 души.

Въпреки че съставът на миграционните потоци е смесен, експоненциално се увеличава броят на хората, търсещи международна закрила, и **по-специално на тези, идващи от Сирия, Ирак и Афганистан**. На практика 90 % от хората, които използват източния средиземноморски маршрут, са граждани на една от тези три държави. Повечето незаконни мигранти, използващи централния средиземноморски маршрут, идват от африканските държави на юг от Сахара и често пъти от райони на конфликти: приблизително 20 % от тях са от Еритрея, 12 % — от Сомалия, но и по този маршрут 10 % от мигрантите са от Сирия. Съставът на мигрантите, използващи този маршрут, е променен в сравнение с 2014 г., когато той беше използван от повечето сирийски бежанци. Броят на преминаващите границата по него обаче се запазва почти същият

¹ Седмични статистически сводки на Frontex: януари – август 2015 г.

(106 290 към август 2015 г.). Бързите промени в състава на миграционните потоци и използваните маршрути свидетелстват за способността на контрабандистите на мигранти да се приспособяват към новите обстоятелства.

Въпреки че е напълно възможно европейските граждани да възприемат настоящия миграционен натиск като неимоверен, Европейският съюз далеч не е най-тежко засегнатият регион в света. По данни на върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) през 2014 г. в света е достигнат **най-големият брой бежанци и разселени лица** от Втората световна война насам — 59,5 милиона души. Над **85 % от тях живеят в развиващите се страни**. Много голям е броят на хората, разселени в пределите на своята собствена държава², като бежанците често най-напред търсят убежище в съседните на тяхната страни. Например най-голяма част от сирийските бежанци са приети от Ливан, Йордания и Турция. По-голямата част от африканската миграция протича в пределите на Африка — само в Западна Африка броят на вътрешните мигранти надхвърля 8,4 милиона. Това показва, че сегашната миграционна и бежанска криза не е единствено, нито главно, европейски проблем. Тя е мащабно международно предизвикателство. Европейският съюз е в челните редици на международните усилия за разрешаване на конфликтите и преодоляване на нестабилността, както и за оказване на подкрепа на засегнатото население.

II. Рамкова политика и отговор на Европейския съюз

През последните месеци институциите на ЕС мобилизираха в пълна степен ресурса си, за да отговорят на тази глобална криза. Европейският съвет и Комисията, по-специално чрез **Европейската програма за миграцията**³, разработиха основните елементи на европейския отговор на миграционните предизвикателства и във вътрешен, и в международен план.

Първостепенният приоритет продължава да бъде спасяването на живота на хората, опитващи се да прекосят Средиземно море, за да стигнат до Европа. Несъмнено обаче от основна важност са и закрилата на нуждаещите се, предоставянето на спешна хуманитарна помощ, осигуряването на достъп до убежище и действията, насочени срещу първопричините, особено конфликтите, политическото насилие, погазването на правата на човека и бедността. Тези цели трябва да останат водещи за отговора на Европейския съюз.

С оглед на настоящата криза предимство се дава на действията, които имат най-голямо непосредствено въздействие върху миграционните потоци. Същевременно, за да се преодолеят първопричините, е необходима дългосрочна ангажираност по тези въпроси.

² По данни на Центъра на ООН за следене на вътрешно разселените лица през юли/август 2015 г. техният брой е бил, както следва: Сирия (7 600 300 души); Ирак (3 171 600 души); Судан (2 192 830 души); Южен Судан (1 645 392 души); Пакистан (1 375 900 души); Нигерия (1 500 000 души); Сомалия (1 133 000 души); Афганистан (805 409 души); Чад (130 000 души); Камерун (80 000 души); Нигер (50 000 души).

³ COM(2015) 240

Европейският съюз има за цел да укрепи политическия диалог, сътрудничеството, обмена на знания и опит с партньорските държави, организациите на гражданското общество и местните органи, за да подпомогне мобилността като положителен елемент от развитието на човека. Сътрудничеството, базирано на подход, основан на правата, включително на правата на човека, ще спомогне за справяне с предизвикателствата, в т.ч. с тези ,свързани с миграцията Юг — Юг и с положението на уязвимите мигранти.

В настоящото съобщение, което е част от по-голям пакет от предложения, приети от Европейската комисия, е представена външната дейност на ЕС за разрешаване на бежанската криза. Тя стъпва върху солидна основа от международни ангажименти на двустранно, регионално и многостранно равнище в тази област, базирани по-специално на глобалния подход към миграцията и мобилността от 2011 г.⁴

Мобилизират се основни финансови инструменти. Външното сътрудничество на Европейския съюз, включително сътрудничеството за развитие в рамките на цял свят, за което за периода 2014—2020 г. от бюджета са заделени средства в размер на 96,8 млрд. евро, има важна роля за преодоляването на бедността, несигурността, неравенството и безработицата. Тук се включва подкрепата от Европейския съюз в сфери като растежа и създаването на заетост, мира и сигурността, правата на човека и доброто управление за регионите и държавите, от които произлиза бежанският поток.

В условията на настоящата криза и в допълнение на Доверителния фонд за Сирия Европейската комисия предлага на държавите — членки на ЕС, и нов **Извънреден доверителен фонд на ЕС за стабилност и преодоляване на първопричините за незаконната миграция и разселването на хора в Африка.** Доверителните фондове дават възможност на ЕС, на неговите държави членки и на предоставящите принос донори да реагират на различните измерения на извънредните ситуации чрез обединени, гъвкави и бързи действия в отговор на променящите се нужди. Предлагаият доверителен фонд ще оказва подкрепа на стабилността, ще подсилва устойчивостта, икономическото развитие, сигурността и управлението на миграцията. Той ще осигури на ЕС и на неговите държави членки бързодействащ и гъвкав инструмент, чрез който резултати могат да се постигнат по-бързо. Той ще спомогне и за мобилизиране на подкрепа от ЕС. Доверителният фонд е същевременно платформа, осигуряваща по-голяма политическа видимост, и ще спомогне да се постигне по-интегриран и последователен подход. Очаква се доверителният фонд да се нареди сред конкретно постигнатите резултати от срещата на високо равнище във Валета през ноември 2015 г. Европейската комисия и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност очакват от държавите членки да предоставят последователен и щедър принос към фонда.

⁴ COM(2011) 743

III. Основни проблеми и отговор на Европейския съюз

Външната дейност на Европейския съюз обхваща цял свят. От най-голямо значение с оглед на настоящата криза обаче са следните държави и региони:

- **Сирия и Ирак**

ЕС оказва подкрепа на дипломатическите инициативи за намиране на политически решения още от началото на конфликтите в Сирия и Ирак. В този контекст Комисията и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност очертаха политическата рамка за регионална стратегия, включително за противопоставяне на Даиш, в съобщение⁵, прието по-рано тази година, като финансовите ангажименти във връзка с нея възлизат на 1 млрд. евро. **Напусналите страната си сирийци са над 4 милиона.** Към тях се добавят още 7,6 милиона вътрешно разселени лица и над 230 000 жертви. **Огромното мнозинство сирийски бежанци се намират в Ливан, Йордания и Турция**, като броят им продължава да расте и подлага тези държави на огромен политически, икономически и социален натиск. От началото на 2015 г., когато капацитетът на съседните държави за приемане на нови бежанци достигна предела си и граничната полиция започна да прилага по-рестриктивен режим, се наблюдава рязко засилване и на вътрешното разселване, и на преките бежански потоци към ЕС, и по-специално към Гърция.

От 2011 г. насам Европейският съюз и неговите държави членки са мобилизирали над **3,9 млрд. евро** за хуманитарни помощи, помощи за развитие, помощи за икономическата дейност и за стабилизиране, за да отговорят на потребностите на вътрешно разселените лица и бежанците и на приемащите ги общности в Сирия, Ирак, Йордания, Ливан и Турция. Частта от общия принос, осигурена от бюджета на ЕС, е близо 1,8 млрд. евро.

Беше създаден **Регионален доверителен фонд на ЕС в отговор на сирийската криза**⁶, чрез който да бъде обезпечен съгласуван и засилен отговор в регионален мащаб. Освен към подкрепа на съседните държави, приемащи бежанци, финансовата помощ е насочена и към хуманитарните усилия и усилията за стабилизация и развитие вътре в самата Сирия, включително за възстановяване на местното самоуправление и осигуряване на основни услуги. Комисията призовава държавите членки да продължат да предоставят средства за доверителния фонд.

Координирането на операциите се подпомага от офис на ЕС в Газиантеп (Южна Турция). За целта беше създаден **механизъм за бърза реакция с оглед на трансграничните операции** в Сирия. Освен това ЕС насърчава използването на регионалните програми за развитие и закрила за оказване на подкрепа на ключовите държави в Близкия Изток, към които се насочват и/или през които преминават

⁵ JOIN(2015) 2 final.

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

бежанците⁷. Като добавят компонента „развитие“ към предишните регионални програми за закрила, **регионалните програми за развитие и закрила се съсредоточават върху предоставянето на закрила** на нуждаещите се, но и върху **засилването на устойчивостта** на бежанците, вътрешно разселените лица и приемащите общности и действията по отношение на продължителните бежански кризи, при които хуманитарната помощ не може да осигури дългосрочно решение.

ЕС оцени високо огромните усилия, полагани от **Ливан, Йордания и Турция** за приемането на бежанците, стремящи се да се спасят от насилието в Сирия и Ирак, и продължава да оказва подкрепа. В момента Европейският съюз финансира значителни по своя мащаб проекти за подкрепа на общностни центрове, продоволствена сигурност, осигуряване на поминък, училищно и професионално образование за бежанците в региона, в т.ч. хуманитарна помощ на стойност 855 млн. евро в самата Сирия, но също така в Ливан, Йордания и Турция.

След три години на конфликт броят на вътрешно разселените лица в **Ирак** възлиза на повече от 3,1 млн. души. Въпреки че броят на иракчаните, търсещи международна закрила в Европейския съюз, е все още малък в сравнение с този на сирийците, възможно е в близко бъдеще числеността им да се увеличи значително. През 2015 г. Европейската комисия предостави 65,55 млн. евро хуманитарна помощ в отговор на кризата в Ирак. Хуманитарната помощ от ЕС за страната, включително за региона на иракски Кюрдистан, включва спешен животоспасяващ отговор в полза на най-уязвимите и предоставяне на медицинска помощ. ЕС активизира политическата и дипломатическата си дейност, за да окаже подкрепа на усилията за по-силно единство и по-голяма приобщеност на страната.

- **Турция**

В момента Турция е държавата, която в световен мащаб е приела най-много бежанци.

С **Турция** ще започне специален диалог, чиято цел е да се набележат начини за оказване на подкрепа на сирийските бежанци, както и за засилване на граничния контрол и борбата с организираната престъпност, която стои зад контрабандното превеждане на незаконни мигранти. Като част от диалога с Турция ще бъде разгледано и по-нататъшното сътрудничество за намиране на решение на сирийската криза.

Финансирането, предоставено на Турция през 2015 г. във връзка с кризата в Сирия, възлиза на 175 млн. евро. Финансирането по линия на Инструмента за предприсъединителна помощ⁸ в сферата на вътрешните работи ще се увеличи от **130 млн. евро** за периода 2007—2013 г. на **245 млн. евро** (прогнозна стойност) за периода 2014—2016 г. Заедно със страните от Западните Балкани, Турция също така ще има възможност да се възползва от нова регионална програма за управление на миграцията. Финансовата помощ от ЕС е насочена също в подкрепа на усилията на Турция за

⁷ Подкрепа в размер на 12 млн. евро.

⁸ Регламент (ЕС) № 231/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г.

спазване на изискванията на споразумението за обратно приемане между страната и ЕС.

С цел подобряване на оперативното сътрудничество до края на годината в Анкара ще бъде изпратен служител за връзка на Frontex. Усилията за бързо откриване и връщане на лицата, които не се нуждаят от международна закрила, също ще получат подкрепа както в Турция, така и в други страни на транзитно преминаване.

От началото на 2014 г. Европейската комисия води също така диалог за либерализиране на визовия режим с Турция. Това включва осигуряването на интегрирано управление на границата в съответствие с политиките на ЕС по отношение на сигурността на сухоземната и морската граница и засилване на надзора и митническия контрол. Диалогът е източник и на политически насоки с цел предотвратяване на организираната престъпност, тероризма и корупцията и борба с тях, засилване на съдебното сътрудничество, сътрудничество в сферата на правоприлагането и защита на личните данни.

- **Западни Балкани**

Европейският съюз увеличи също така подкрепата си за **страните от Западните Балкани**, които не са членки на ЕС и към които понастоящем се насочва безпрецедентна вълна от бежанци, предимно от Сирия. Част от тази подкрепа е укрепването на капацитета за посрещане на бежанците и обработка на молбите им за убежище и активизирането на сътрудничеството в борбата с организираната престъпност, стояща зад контрабандата на мигранти. За целта Европейската комисия е разработила и понастоящем финализира регионална програма за подкрепа в сферата на закрилата и управлението на миграцията от чувствително естество на Западните Балкани, която ще се съсредоточи в три направления: идентифициране на мигрантите, обмен на информация (вътре в региона и между него и други региони) и механизми за предлагане на решения за връщане, като същевременно ще се осигуряват гаранции за закрила на практика при отчитане на специфичните потребности на мигрантите⁹.

За Сърбия и бивша югославска република Македония вече е одобрена хуманитарна помощ в размер на 1,75 млн. евро, с която да се обезпечи спешната подкрепа, оказвана на бежанците, прекосяващи страните по пътя си към Унгария.

В допълнение на значителната помощ, която вече е предоставена през предходните години по линия на предприсъединителния инструмент в сферите на управлението на границите, миграцията, убежището и съответните политики, Европейската комисия разглежда възможността за предоставяне на допълнителна, специално предназначена за отделните държави помощ за укрепване на капацитета им в сферите на убежището, миграцията и визовата политика с оглед по-добрата закрила на уязвимите категории мигранти и на жертвите на трафика на хора. В конкретния случай на бивша югославска

⁹ Подкрепа от ЕС на стойност 8 млн. евро.

република Македония и Сърбия ЕС оказва подкрепа за дългосрочното разработване на политики в сферата на миграцията и убежището¹⁰.

Оперативното сътрудничество между органите за гранична охрана на държавите от Западните Балкани и на държавите — членки на ЕС, следва да се задълбочи още повече. То би могло да включва дейности във връзка с анализа на риска, обучение и обмен на добри практики. Frontex има подписани работни договорености и изградено сътрудничество със Сърбия, Черна гора, Албания, Босна и Херцеговина и с бивша югославска република Македония и е готов да поеме активна роля в това отношение.

• Африка

Африка, и по-специално Африка на юг от Сахара, продължава да изпитва демографски натиск, екологичен стрес, крайна бедност, международно напрежение и институционална слабост, като в някои части тези проблеми прераснаха в открити конфликти, във все по-голяма уязвимост, разселване, престъпност, тероризъм и радикализация, както и в незаконна миграция, трафик и контрабанда, а също и в още по-голямо увеличение на броя на хуманитарните случаи. Заедно със своите африкански партньори Европейският съюз работи за преодоляването на тези предизвикателства чрез приетите регионални стратегии (за Сахел, Африканския рог, Гвинейския залив), чрез предоставяната хуманитарна помощ, чрез политиката за развитие и програмите за подпомагане в региона, както и чрез твърдата си решимост за изпълнение на програмата за устойчивост.

Разразилият се конфликт и липсата на държавни структури превърнаха **Либия** в главна „врата“ на Африка на юг от Сахара към Европа, и най-вече към Италия. Европейският съюз активно **подкрепя водения от ООН диалог** между либийските политически партии за намиране на мирно решение и е готов да окаже подкрепа на едно бъдещо правителство на националното единство. Междувременно Комисията предоставя хуманитарна помощ и помощ за развитие на уязвимите групи от мигранти, блокирани в Либия.

Нигер, една от най-бедните страни в света, е основен транзитен маршрут към Либия. Европейският съюз оказва подкрепа за развитието на Нигер, както и за нейната сигурност¹¹. В региона на **Сахел** Европейският съюз подкрепя също така политическия процес в **Мали** и мирното споразумение с въоръжените групировки на север. Ангажираността на ЕС допринася за стабилността посредством обучението на малийските въоръжени сили и сили за сигурност¹². Разглежда се и възможността за

¹⁰ За бивша югославска република Македония са поети бюджетни задължения/планирани са 24 млн. евро, а за Сърбия — 44 млн. евро.

¹¹ EUCAP SAHEL Niger оказва подкрепа на нигерийските власти в превенцията, контрола и управлението на потока от незаконни мигранти през Нигер, и по-специално през Агадес.

¹² Гражданската мисия на Съюза по линия на ОПСО в Мали (EUCAP Sahel Mali) оказва подкрепа за реструктурирането на малийските вътрешни сили за сигурност (т.е. полиция, жандармерия и национална гвардия). Целта е да се помогне на малийските власти да гарантират конституционния и

допълнителна подкрепа за управлението на границите. Мисиите на Съюза по линия на ОПСО в Нигер и Мали също допринасят към усилията за предотвратяване на трафика на хора и контрабандното превеждане на мигранти¹³. В момента ЕС оказва подкрепа за изграждането на „многопрофилен център“ в Агадез, една от възловите транзитни точки по пътя на незаконните мигранти. Центърът ще предоставя подкрепа и информация на блокираните мигранти, както и подкрепа на онези, които желаят да се върнат по родните си места или да се интегрират в приемащите ги общности.

Европейският съюз оказва също така активна **подкрепа на регионалния отговор срещу „Боко Харам“**, като включително подкрепя многонационалните съвместни въоръжени оперативни сили и Нигер, Чад, Камерун и Нигерия. Ще бъдат положени допълнителни усилия за справяне с възникналата хуманитарна ситуация. **Нигерия** продължава да бъде основен източник на незаконна миграция към Европейския съюз. Диалогът по отношение на миграцията, който се води с Нигерия, освен към сътрудничеството в борбата с „Боко Харам“, в момента е насочен към обратното приемане и връщанията¹⁴.

Усилията на Европейския съюз са насочени също така към възстановяване на държавното управление и на стабилността в **Централноафриканската република**¹⁵. Усилията включват подкрепа за политическия процес, икономическото възстановяване и стабилизирането, както и военна консултативна мисия. Ако се стигне до влошаване на положението в Централноафриканската република, това ще се отрази пагубно на стабилността в региона и на и без това изключително тежкото хуманитарно положение, като би могло да стане причина и за разселването на хора.

В **Сомалия** Европейският съюз оказва подкрепа за изграждането на жизнеспособна държава и възстановяването на сигурната среда чрез мисията на Африканския съюз в Сомалия¹⁶ и военната обучителна мисия на ЕС. Програмата на ЕС за сътрудничество за развитие оказва мощна подкрепа за стабилизирането, изграждането на държавните органи и развитието на страната в рамките на Новия курс за Сомалия.

Липсата на икономически перспективи и погаването на правата на човека са отключващи фактори за емиграцията от **Еритрея**. През 2014 г. общо 36 990 еритрейци са кандидатствали за международна закрила в Европейския съюз. Четвърт милион пък са потърсили убежище в Етиопия и Судан. В момента ЕС прави преглед на възможностите, които ще осигурят най-резултатно сътрудничество с Еритрея за

демократичния ред и условията за траен мир. Мисията предоставя и дейности за обучение, и стратегически консултации.

¹³ В рамките на комплексния подход на ЕС (JOIN(2013) 30) мисиите по линия на ОПСО ще бъдат съчетани с програми за развитие с цел да се постигне максимална обща ефективност.

¹⁴ През 2015 г. с Нигерия беше подписана обща програма за миграция и мобилност, която обхваща сътрудничеството в сферите на законната миграция, незаконната миграция, миграцията и развитието и международната закрила.

¹⁵ За целта през 2014 г. Европейският съюз заедно с Франция, Германия и Нидерландия създаде доверителния фонд „Vêkou“.

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

разрешаване на проблема с незаконната миграция. През декември 2014 г. правителството на Еритрея обяви, че считано от 1 януари 2015 г. задължителната военна служба, която беше с неопределена продължителност, ще бъде със срок 18 месеца за донаторниците. Проследяването на изпълнението на това решение ще бъде от решаващо значение, тъй като неопределената продължителност на военната служба е основен фактор за миграция. Диалогът с Еритрея се води и като част от **процеса от Хартум**, който дава възможност на Европейския съюз да влезе в контакт с всички държави от **Африканския рог**. Процесът от Хартум има за цел да засили регионалното сътрудничество по проблемите на миграцията. **За Еритрея е договорена нова национална индикативна програма на стойност 200 млн. евро, насочена към икономическото развитие, заетостта и доброто управление.**

Броят на изоставилите домовете си в **Южен Судан** надхвърля 2 милиона. От 2014 г. насам ЕС и неговите държави членки са предоставили хуманитарна помощ на стойност над 377 млн. евро. ЕС оказва също така финансова и политическа подкрепа на водения от Междуправителствения орган за развитие процес и на механизма за следене на спазването на обявеното прекратяване на военните действия. ЕС оказва също така подкрепа на усилията на Африканския съюз и на ООН за слагане край на конфликта в Судан, който продължава да дестабилизира страната.

Конфликтът в **Йемен** също дава своето отражение върху Африканския рог, тъй като страната е приела над 250 000 регистрирани бежанци от региона, 95 % от тях — от Сомалия. ЕС активно подкрепя процеса на преход още от 2011 г. и понастоящем е изцяло ангажиран с международните усилия за намиране на политическо решение на кризата в Йемен.

Много африкански държави, особено от Африканския рог, като Етиопия, Судан и Кения, както и от региона на езерото Чад, са приели големи бежански общности, като често става въпрос за трайно запазващи се през годините ситуации. Съществуващите програми за развитие и хуманитарна помощ вече предоставят подкрепа, като по този начин се свързват помощта, възстановяването и развитието. Именно затова засилването на устойчивостта е от решаващо значение.

Европейската комисия и върховният представител ще продължат да работят за намиране на трайни решения за недопускане на продължително разселване и за постигане на пробив при вече възникналите такива ситуации. Когато липсват възможности за развитие, напрежението между населението може да доведе до дестабилизирането на цели региони и да стане причина за масивно вторично придвижване на хора, включително към Европа. И обратното — когато се гарантира, че бежанците и вътрешно разселените лица се превръщат в лица с икономически принос, се стига до намаляване на тяхното икономическо отражение и цена и до създаване на принос към растежа, който е от полза и за разселените, и за техните домакини.

Европейската комисия ще предложи нов, ориентиран към развитието подход към принудителното разселване, който ще се прилага успоредно с хуманитарната помощ още от момента на възникване на кризисна ситуация. Тази година пилотното му

прилагане започна в рамките на проекти за Северна Африка и Африканския рог. По примера на регионалните програми за развитие и закрила за Близкия Изток тази година беше даден старт на още две такива програми за закрила — за Северна Африка и за Африканския рог.

- **ООН и по-широката международна общност**

Настоящата криза е не само европейско, а и мащабно международно предизвикателство. Сътрудничеството с ключови международни партньори и с Организацията на обединените нации, и по-специално с ВКБООН и Програмата на ООН за развитие (ПРООН), както и с организации като Международната организация по миграция (МОМ), е от основно значение. ВКБООН има специални отговорности по отношение на действията във връзка с бежанската криза. Поради това ЕС в момента активизира още повече сътрудничеството си с ВКБООН, за да повиши ефективността на подкрепата, която оказва на държавите, приели големи бежански общности, и, от друга страна, за управлението на потоците от хора вътре в Европейския съюз. ЕС работи съвместно и с други международни партньори с голям капацитет, включително в региона на Близкия Изток, в стремежа си да увеличи общия обем на помощта и да подобри възможностите за презаселване на хората, нуждаещи се от международна закрила.

Сътрудничество в сферата на обратното приемане и връщането на незаконни мигранти

Ефективната политика за връщане на мигрантите, които са влезли незаконно на територията на държава домакин и не отговарят на условията за получаване на международна закрила, е необходим компонент от една последователна стратегия на ЕС за възпиране на незаконната миграция. Понастоящем делът на върнатите от държавите — членки на ЕС, лица е сравнително малък. През 2014 г. по-малко от 40 % от незаконните мигранти, за които е било разпоредено да напуснат ЕС, в действителност са направили това.

В член 13 от Споразумението от Котону за партньорство със страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) се съдържа правното основание за съвместни действия за връщане и обратно приемане на граждани на държавите от АКТБ. ЕС е решен да засили сътрудничеството с африканските си партньори с оглед постигане на ефективно прилагане на договореностите за обратно приемане.

Освен към пълно прилагане на съществуващите споразумения за обратно приемане¹⁷ и бързо приключване на водените в момента преговори¹⁸, усилията ще бъдат насочени и към **мерки за практическо сътрудничество** по отношение на връщането,

¹⁷ Действащите споразумения за обратно приемане в момента са 17: с Хонконг, Макао, Шри Ланка, Албания, Русия, Украйна, бивша югославска република Македония, Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия, Молдова, Пакистан, Грузия, Армения, Азербайджан, Турция и Кабо Верде.

¹⁸ Продължават преговорите с Мароко и Тунис.

включително по-мощно разгръщане на програмите за подпомагане на доброволното връщане. Важен източник на опит, който да се прилага в бъдеще в това отношение, е **одобреният наскоро пилотен проект за връщане в Пакистан и Бангладеш**. Европейският съюз трябва да активизира действията, които предприема, за да стимулира по протежение на маршрутите на незаконната миграция мигрантите към връщане. **Именно такава е целта на подкрепата, която ЕС оказва за изграждането на многопрофилен център в Агадес.**

Планът за действие на ЕС за връщането¹⁹, който беше приет успоредно с настоящото съобщение, е насочен именно към тази област на политиката.

Борба с организираната престъпност, стояща зад контрабандата на мигранти и трафика на хора

Действията срещу престъпните мрежи са основна част от усилията на Европейския съюз за спасяване на човешки живот и предотвратяване на експлоатацията на мигрантите. Засилването на международното сътрудничество между правоприлагащите и съдебните системи на страните на произход и страните — крайни дестинации, както и със съответните агенции на ЕС и с държавите членки, е от решаващо значение. По отношение на много държави това ще изисква подкрепа за развитието на полицейския и съдебния капацитет и капацитета за управление на границите.

Европейският съюз е основна ангажирана страна, когато става въпрос за подобряване на капацитета на страните партньори по отношение на управлението на границите и постигането на доброволно завръщане и реинтеграция, и прилага интегриран подход, който гарантира сигурността на границите, но същевременно позволява бързото придвижване на законните потоци от хора и стоки.

В Европейската програма за миграцията са набелязани няколко инициативи за укрепване на наличния инструментариум на ЕС за противопоставяне на мрежите за контрабандно превеждане на мигранти, по-специално планът за действие на ЕС за борба с незаконното превеждане на мигранти през граница²⁰. За сътрудничеството в тази област ще допринесат служителите за връзка в сферата на миграцията и експертите по сигурността от ключовите делегации на ЕС. Няколко операции и мисии по линия на ОПСО вече имат важна роля в борбата срещу организираната престъпност.

Военноморската операция на Европейския съюз в Средиземно море — **EUNAVFOR MED**, е **операция за управление на кризи**, чиято цел е да осигурява наблюдение, събиране на разузнавателни данни и потенциално оперативното ангажиране срещу

¹⁹ COM(2015) 453

²⁰ COM(2015) 285 final.

контрабандното превеждане на мигранти в южната част на Централното Средиземноморие, при пълно спазване на международното право²¹.

В процес на укрепване са структурите на **EUCAP Sahel Niger**, за да може мисията да окаже подкрепа на нигерските власти във връзка с овладяването на незаконния поток от мигранти през Нигер, и по-специално през Агадез.²² Разширеният мандат на мисията ще бъде насочен най-вече към: i) укрепване на нигерската правна уредба в областта на миграцията, граничния контрол и борбата с престъпната дейност, свързана с незаконната миграция; ii) изграждане на капацитета на нигерските служби за сигурност, отговарящи за управлението на границите, контрола на миграцията и борбата с организираната престъпност; и iii) повишаване на ефективността на съдебната система. Чрез обучението на силите за вътрешна сигурност **EUCAP Sahel Mali** вече дава своя косвен принос за предотвратяване на незаконната миграция. През август 2015 г. мисията достигна пълния си оперативен капацитет. В момента се проучва въпросът дали мандатът ѝ да бъде разширен, подобно на мисията в Нигер. В момента се обмислят и други инициативи и мисии по линия на ОПСО в други държави в региона на Сахел и Африканския рог, които да се изпълняват координирано с двустранните действия на държавите членки.

IV. Заклучения и перспективи

За да може да работи за преодоляването на бежанската криза и едновременно с това да се справи с предизвикателствата и да използва съществуващите възможности, за Европейския съюз е от основно значение да може да установи сътрудничество с партньорите си в третите държави. Партньорството между ЕС и Африка по въпросите на миграцията, мобилността и трудовата заетост, процесите от Рабат и Хартум, както и тези от Прага и Будапеща²³, Съюзът за Средиземноморието, Партньорството за миграция с държавите по пътищата на коприната, Източното партньорство, както и диалогът за миграцията между АКТБ и ЕС, са от решаваща важност в това отношение.

Решение във връзка с няколко от предизвикателствата, очертани в настоящото съобщение, може да бъде намерено чрез политически и дипломатически усилия и такива усилия вече се полагат на практика. На първо място, бяха подновени усилията за действия срещу първопричините за настоящата криза, а именно войната в Сирия и Ирак. В момента върховният представител провежда разговори на високо равнище по тези проблеми, в съответствие с възложената му от Европейския съвет задача, мобилизира подкрепата на Европейския съюз за отделните страни и региони и доразвива вече съществуващите партньорства.

²¹ Решение (ОВППС) 2015/778 на Съвета от 18 май 2015 г. за военна операция на Европейския съюз в южната част на Централното Средиземноморие (EUNAVFOR MED) (ОВ L 122, стр. 31, 19.5.2015 г.).

²² Благодарение на откриването на местна служба в Агадез мисията ще разполага с повече информация за миграционния поток и за други свързани с него проблеми, както и с възможността за ежедневна съвместна работа с органите, които отговарят за управлението на миграционните потоци.

²³ Процесът от Будапеща обединява държави от Източна и Централна Азия и държави от Югоизточна и Западна Европа.

Налице е и сътрудничество със страните на произход и транзитно преминаване на двустранно ниво, за което се използват всички съществуващи рамки, и по-специално предоставените от **партньорствата за мобилност**²⁴, **общата програма за миграция и мобилност** и **споразуменията за обратно приемане**. Ангажираността в други сфери, включително търговията и развитието, също ще бъде използвана като повод за обсъждане на сътрудничеството в областта на миграцията.

Делегациите на ЕС също ще засилят своите контакти с местните власти. Понастоящем съставът на делегациите в ключовите страни на транзитно преминаване се подсилва, като се изпращат **европейски служители за връзка в областта на миграцията (EULMO)** в съответствие с предвиденото в Европейската програма за миграцията.

Наред с това в момента Европейският съюз организира две конференции на високо равнище в съответствие с възложения му мандат от Европейския съвет от юни 2015 г.:

1. На **срещата на върха за миграцията във Валета** (11—12 ноември 2015 г.) ще се съберат лидерите на европейските държави и на ключови африкански държави, по-специално тези, които са страни по процесите от Хартум и Рабат, както и комисията на Африканския съюз и комисията на Икономическата общност на западноафриканските държави. Наред с други теми, по време на срещата на високо равнище ще бъдат обсъдени ползите от миграцията за развитието, първопричините за нея, законната миграция и мобилност, международната закрила и убежището, превенцията на контрабандното превеждане на мигранти и трафика на хора и борбата с тях, както и сътрудничеството за връщане и обратно приемане.

2. По време на **конференцията на високо равнище за източносредиземноморския/западнобалканския маршрут** (есента на 2015 г.) ще се срещат държавите — членки на ЕС, държавите от Западните Балкани и Турция, за да обсъдят потоците от бежанци и мигранти, транзитно преминаващи по източносредиземноморския/западнобалканския маршрут.

В продължение на дълги години Европейският съюз работи за справяне с предизвикателствата, поставяни от бежанските потоци и миграцията, чрез своята външна дейност, при което съчетава политически инструменти с инструменти на развитието и хуманитарната помощ. Днешната бежанска криза е едно остро проявление на отдавнашни и сложни проблеми. Първопричините за нея са многобройни и няма да бъдат изкоренени веднага. За да бъдат обхванати в тяхната цялост, ще бъде необходим подход, който включва и краткосрочни, и дългосрочни усилия. И най-важното, от основно значение ще бъдат солидарността и отговорността, а различните инструменти, с които разполага Съюзът, като се започне от дипломатията и се стигне до финансовата помощ, ще трябва да бъдат прилагани в комбинация.

²⁴ Партньорствата за мобилност осигуряват комплексна рамка за двустранно сътрудничество в областта на мобилността, миграцията и убежището. Дотук са подписани седем такива партньорства: с Кабо Верде, Република Молдова, Грузия, Армения, Мароко, Азербайджан и Тунис.

Европейската комисия и върховният представител призовават държавите членки да покажат решимост в действията си за облекчаване на положението на бежанците и разрешаване на проблемите, които ги принуждават да напускат страните си. За да изпълним достойно правните, институционалните и моралните задължения, които има Европейският съюз днес, са необходими солидарност, отговорност и единство.