



Брюксел, 6.4.2016 г.
COM(2016) 197 final

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

**КЪМ РЕФОРМА НА ОБЩАТА ЕВРОПЕЙСКА СИСТЕМА ЗА УБЕЖИЩЕ И
УКРЕПВАНЕ НА ЗАКОННИ НАЧИНИ ЗА ДОСТЪП ДО ЕВРОПА**

Миграцията е сред основните теми за Европа и това ще продължи и през идните десетилетия. Тенденциите в икономическото развитие, изменението на климата, глобализацията в сферата на транспорта и комуникациите, войните и нестабилността в съседните региони са предпоставка за това хората да продължат да се стремят да дойдат в Европа, било за да потърсят убежище или по-добър живот или да последват близките си. Европейските държави ще продължат решително да изпълняват своя правен и морален ангажимент към лицата, нуждаещи се от закрила заради война и преследване. Освен това, като се имат предвид демографските тенденции в тези държави, те ще трябва да се възползват от предимствата и ползите от привличането на квалифицирани чуждестранни граждани, притежаващи определени умения.

Като поредно действие в отговор на продължаващата миграционна и бежанска криза Комисията докладва¹ на 10 февруари за приоритетните действия, предприети по линия на европейската програма за миграцията² и насочени към преодоляване на непосредственото предизвикателство да се възстанови редът по маршрута през Източното Средиземноморие/Западните Балкани. След заседанията на Европейския съвет на 18 и 19 февруари и на 17 и 18 март и срещата на държавните и правителствените ръководители на 7 март³ Комисията ще продължи да оказва подкрепа на държавите членки за изпълнението на всички договорени елементи за прекратяване на безразборния поток на незаконни мигранти, за защита на външните ни граници и за съхраняване на неприкосновеността на Шенгенското пространство, включително решенията за преместване, създаването на горещи точки и мерките за осигуряването на връщания и обратно приемане, като едновременно с това се осигури ефективен достъп до процедурите за убежище за лицата, нуждаещи се от международна закрила.

Прилагането на действащите правила и подобряването на функционирането на съществуващите инструменти и механизми са от основно значение за възстановяването на контрола върху сегашната ситуация. Същевременно обаче, както се посочва в заключенията на Европейския съвет от 18 и 19 февруари и в тези от 17 и 18 март⁴, време е да се постигне напредък по реформирането на съществуващата рамка на ЕС, така че да се гарантира хуманна и ефективна политика в областта на убежището. Кризата разкри значителни структурни слабости и недостатъци във формулирането и прилагането на европейската политика в областта на убежището и миграцията и нейното осъществяване. Понастоящем е необходимо ЕС да създаде инструментите за по-добро управление на миграционните потоци в средносрочен и дългосрочен план в съответствие с подхода, представен в европейската програма за миграцията.

Общата цел е да се премине от система, която поради своята същност или неадекватно прилагане натоварва някои държави членки с непропорционална отговорност и насърчава неконтролираните и незаконни миграционни потоци, към по-справедлива система, предоставяща организирани и безопасни начини за влизане в ЕС за гражданите на трети държави, които се нуждаят от закрила или които могат да допринесат за икономическото развитие на ЕС. ЕС се нуждае от стабилна и ефективна система за устойчиво управление на миграцията в бъдеще, която е справедлива както към приемните общества и гражданите на ЕС, така и към гражданите на трети държави

¹ COM(2016) 85 final.

² COM(2015) 240 final.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12.1.2016 г.

и държавите на произход и транзитно преминаване. За да може тази система да функционира, тя трябва да бъде всеобхватна и да се основава на принципите на отговорност и солидарност.

През последните месеци бяха предприети значителни стъпки за решително справяне с незаконната миграция и за по-ефикасно управление на външните граници на ЕС. От основно значение е предложеният регламент за създаване на европейска гранична и брегова охрана⁵ да бъде приет най-късно до юни, за да може тя да започне да функционира през лятото. Изпълнението на плана за действие за борба с контрабандата на мигранти⁶ и на плана за действие относно връщането⁷ също напредва, като всички съответни агенции и държави членки засилиха работата си в тази област.

Намаляването на незаконните потоци към Европа и на нейната територия и защитата на външните ни граници обаче могат да бъдат ефективни единствено ако разглеждаме миграцията в по-широка и всеобхватна перспектива: това означава, че е необходимо същевременно да осигурим законни и безопасни начини за влизане в Европа, да усъвършенстваме използването и прилагането на наличните инструменти в областта на законната миграция, да укрепим общата европейска система за убежище и да продължим да работим за отстраняването на първопричините за миграцията. Ако искаме да подобрим управлението на миграцията, трябва да се усъвършенстваме в привличането на квалифицираните и талантливите лица, от които ще се нуждаем в бъдеще, и в оползотворяването на предлаганите от миграцията възможности, като осигурим ефективната интеграция и участие в приемното общество на всички — било то бежанци или законни мигранти.

Заедно с останалите мерки, произтичащи от европейската програма за миграцията, това съобщение определя стъпките, които да се предприемат за установяването на по-хуманна и ефикасна европейска политика в областта на убежището и за по-добро управление на политиката за законна миграция.

I. КЪМ УСТАНОВЯВАНЕТО НА СТАБИЛНА И УСТОЙЧИВА ОБЩА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА УБЕЖИЩЕТО

I.1 Присъщи слабости на общата европейска система за убежище във време на миграционна криза

Масовото, неконтролирано пристигане на мигранти и лица, търсещи убежище, през 2015 г. оказа натиск не само върху системите за убежище на множество държави членки, но и върху общата европейска система за убежище като цяло. Общата европейска система за убежище се състои от правна рамка, обхващаща всички аспекти на предоставянето на убежище, и спомагателна агенция — Европейска служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), чиято задача е да подпомага прилагането на правната рамка и да улеснява практическото сътрудничество между държавите

⁵ COM(2015) 671 final.

⁶ COM(2015) 285 final.

⁷ COM(2015) 668 final.

членки. Кризата разкри слабости в същността и прилагането на системата, и по-специално на договореностите от Дъблин.

С Регламента „Дъблин“⁸ се установяват критериите и механизмите, чрез които се определя коя държава членка е компетентна за разглеждането на молба за международна закрила. Лицата, които търсят закрила или на които е била предоставена закрила, нямат право да избират държавата членка, в която да се установят. Ако държавата членка, в която кандидатът за убежище е подал молба, не е компетентната за разглеждането на молбата, кандидатът трябва да бъде прехвърлен към компетентната държава членка.

Дъблинската система не е предвидена за осигуряването на трайно поделение на отговорността за кандидатите за убежище в ЕС — недостатък, който беше подчертан от настоящата криза. На практика основният критерий, прилаган при определянето на компетентността за разглеждане на молбите за убежище, подадени в ЕС, е незаконното влизане през територията на държава членка. Използването на този критерий се основаваше на предположението, че е необходимо да се установи връзка между определянето на компетентността в областта на убежището и спазването от страна на държавите членки на задълженията им за защита на външната граница. И все пак, способността за ефективно контролиране на притока от незаконни мигранти на външната граница зависи до известна степен от сътрудничеството с трети държави. Освен това натрупаният през последните години опит показва, че особено в ситуации на масов приток по определени миграционни маршрути при сегашната система и съгласно законодателството ограничен брой държави членки са компетентни за разглеждането на молбите на по-голямата част от кандидатите за убежище — ситуация, която би подложила на натиск капацитета на всяка държава членка. Това обяснява отчасти защо през последните години правилата на ЕС се пренебрегват във все по-голяма степен. Също така мигрантите често отказват да подадат молба за убежище в държавата, в която са пристигнали първо, и да изпълнят задълженията за идентифициране в тази държава, а се придвижват към държавата, в която желаят да се установят, и кандидатстват за убежище там. В резултат на тези вторични движения голям брой молби за убежище бяха подадени в държави членки, които не са първата точка на влизане — това накара няколко държави членки да възстановят контрола по вътрешните граници с цел да управляват притока.

Но още преди сегашната криза се наблюдаваха сериозни недостатъци в прилагането на Регламента „Дъблин“, така че дори всички държави членки да прилагат действащите правила по-ефикасно и по-строго и да се предприемат допълнителни мерки за предотвратяване на вторичните движения, е много вероятно сегашната система да

⁸ Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 31). Този регламент е обвързващ за Обединеното кралство и Ирландия вследствие на нотифицирането на тяхното желание да участват в приемането и прилагането му въз основа на Протокол 21 към Договорите. Позицията на тези държави членки относно внасянето на изменения в този регламент е определена в Протокол 21. Дания прилага регламента „Дъблин“ въз основа на международно споразумение (ОВ L 66, 8.3.2006 г., стр. 38). В съответствие с член 3 от това споразумение тя нотифицира Комисията за решението си дали да приложи или да не приложи изменението на Регламента.

продължи да бъде неприемлива в контекста на продължаващия миграционен натиск⁹. Проблемите са свързани с получаването на доказателства и постигането на съгласие относно доказателства, които удостоверяват компетентността на една държава членка за разглеждането на молбата за убежище, което увеличава броя на отхвърлянията на искания за приемане на прехвърлянето на кандидати за убежище. Дори когато държавите членки приемат исканията за прехвърляне, в едва около една четвърт от тези случаи се стига до действително прехвърляне, а след прехвърлянето се наблюдават често вторични движения обратно към държавата членка, извършила прехвърлянето. Ефективността на системата е допълнително изложена на риск от действащите правила, предвиждащи прехвърляне на компетентността от една държава членка на друга след определен период от време. Ако кандидатът се е укривал достатъчно дълго в една държава членка и не е бил действително прехвърлен, накрая тази държава членка ще стане компетентната.

Допълнителна пречка пред ефективното функциониране на дъблинската система е трудното прехвърляне на кандидати за убежище към държави членки, в чиито процедури за предоставяне на убежище или условия за приемане има системни недостатъци по важни аспекти. Ефективното прекратяване на прехвърлянията в контекста на дъблинската система към Гърция през 2011 г. се оказва изключително съществена слабост в системата, особено като се има предвид големият брой мигранти, пристигащи в Гърция през последните месеци¹⁰.

При общата европейска система за убежище се наблюдава също така различно третиране на кандидатите за убежище, включително по отношение на продължителността на процедурите за убежище и условията на приемане в държавите членки, което, от своя страна, насърчава вторичните движения. Различията се дължат отчасти на често срещаните разпоредби за преценка по собствено усмотрение, съдържащи се в действащата Директива относно процедурите за убежище¹¹ и Директива относно условията на приемане¹². Освен това Директивата относно признаването¹³ определя стандартите за признаването и защитата на равнище ЕС, но на практика се наблюдават разлики в признаването между държавите членки¹⁴, като понякога тези разлики са големи. Също така липсва адекватна последователност при вземането на решенията дали да се предостави статут на бежанец (за лица, бягащи от преследване) или субсидиарна закрила (за лица, бягащи от опасност, при която могат да пострадат тежко, включително въоръжен конфликт) на кандидатите от определена

⁹ Това беше потвърдено от външна оценка относно прилагането на Регламент (ЕС) № 604/2013 (Регламент „Дъблин III“) и от доклад за оценка, които могат да бъдат намерени на http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

¹⁰ Комисията прие на 10 февруари 2016 г. препоръка [C(2016) 871 final] относно спешните мерки, които Гърция трябва да предприеме с цел възобновяване на прехвърлянията в контекста на дъблинската система.

¹¹ Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 249).

¹² Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 96).

¹³ Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 20.12.2011 г., стр. 9).

¹⁴ Например за периода между януари и септември 2015 г. признаването по отношение на кандидатите за убежище от Афганистан е вариало от почти 100 % в Италия до 5,88 % в България.

държава на произход. Тази непоследователност също насърчава вторичните движения, тъй като има различия в продължителността на разрешенията за пребиваване, в достъпа до социално подпомагане и в процедурите за събиране на семейството.

ЕС има една от най-покровителствените и щедри системи за предоставяне на убежище в света и предоставянето на статут за международна закрила в държавите — членки на ЕС, на практика почти неизменно води до постоянно установяване в ЕС, въпреки че първоначалната и основна цел беше да се предостави закрила единствено за периода, през който съществува опасност от преследване или причиняване на сериозна вреда. След като ситуацията в държавата на произход или ситуацията на кандидата се промени, повече не е необходима закрила. И все пак, въпреки че Директивата относно признаването съдържа разпоредби във връзка с прекратяване на статута, понастоящем използването им на практика не е системно.

Опирайки се на непосредствените приоритети, набелязани в Европейската програма за миграцията, Комисията предприе финансови, правни¹⁵ и оперативни мерки за по-доброто прилагане на правилата във връзка с общата европейска система за убежище, както беше подчертано в съобщението от 10 февруари 2016 г. По-специално, Комисията предложи двете договорени през септември схеми за временно преместване при криза, които предвиждат прехвърлянето на отговорността за някои кандидати за убежище от Италия и Гърция към други държави членки.

Задължително е тези мерки да бъдат приложени изцяло и бързо, за да бъдат преодолени непосредствените предизвикателства. Чрез съвместни действия на всички държави членки и с безусловната подкрепа на Комисията и органите на Съюза ЕС трябва да постигне правилно прилагане на действащата правна рамка с цел да се укрепят стабилността и редът при функционирането на общата европейска система за убежище. Едновременно с това ЕС трябва да извлече поука от настоящата криза и да предприеме действия за отстраняване на присъщите на тази рамка слабости в по-дългосрочен план. Следователно са необходими действия за изграждането на хуманна, справедлива и ефикасна система в бъдеще.

I.2 Отстраняване на структурните недостатъци: пет приоритета

В тази връзка Комисията смята, че са налице пет приоритетни области, в които могат да бъдат извършени структурни подобрения в общата европейска система за убежище.

Приоритети

а) Създаване на устойчива и справедлива система за определяне на държавата членка, която е компетентна за кандидатите за убежище

Цел: Адаптиране на общата европейска система за убежище с цел по-добро справяне с големия брой кандидати за убежище/бежанци чрез определени точки на влизане и установяване на по-голяма солидарност и справедливо поделение на отговорността между държавите членки посредством справедливо разпределяне на кандидатите за убежище.

¹⁵ На 10 февруари 2016 г. Комисията прие мотивирани становища срещу държави членки в девет производства за установяване на неизпълнение на задължения във връзка с липсата на транспониране от тяхна страна на директиви, които са част от общата европейска система за убежище.

Действия: Комисията ще предложи изменение на Регламента „Дъблин“, изразяващо се в неговото рационализиране и допълване с коригиращ механизъм за справедливо разпределяне или в преминаването към нова система, основана на коефициент на разпределение.

б) Укрепване на системата „Евродак“

Цел: Оказване на подкрепа за прилагането на Регламента „Дъблин“ и улесняване на борбата с незаконната миграция.

Действия: Комисията ще предложи адаптиране на системата „Евродак“, за да бъдат отразени промените в механизма от Дъблин и за да може целта ѝ да се разшири отвъд предоставянето на убежище.

в) Постигане на по-голяма последователност в системата на ЕС за предоставяне на убежище

Цел: Укрепване и по-нататъшно хармонизиране на правилата на общата европейска система за убежище, така че да има по-последователно третиране в ЕС и да се намалят излишните притегателни фактори за идване в Съюза.

Действия: Комисията ще предложи нов регламент, установяващ единна обща процедура за убежище в ЕС и заменящ Директивата относно процедурите за убежище, нов регламент относно признаването, заменящ Директивата относно признаването, и целенасочени изменения в Директивата относно условията за приемане.

г) Предотвратяване на вторични движения в рамките на ЕС

Цел: Гарантиране, че функционирането на механизма от Дъблин не се възпрепятства от злоупотреби и от т.нар. „пазаруване на убежище“, извършвани от кандидати за международна закрила и лица, които вече са получили такава закрила.

Действия: Комисията ще включи засилени процедурни мерки в предложенията си съгласно новите регламенти относно процедурите за убежище и относно признаването и съгласно Директивата относно условията за приемане, за да се предотвратяват и санкционират неразрешените движения към други държави членки.

д) Нов мандат за Агенцията на ЕС в областта на убежището

Цел: Улесняване на функционирането на общата европейска система за убежище и на преработения механизъм за разпределяне от Дъблин, изготвяне на целенасочени действия в ключови области и извършване на по-хармонизирана оценка на нуждите от закрила в държавите членки.

Действия: Комисията ще предложи изменение на мандата на EASO, така че службата да може да изпълнява новата си роля за осъществяване на политики, както и по-активна роля в оперативната област, и ще осигури достатъчно финансови ресурси и правни средства за тази цел.

а) Устойчива и справедлива система за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молбите за убежище

С Регламента „Дъблин“ се установяват критериите и механизмите, чрез които се определя коя държава членка е компетентна за разглеждането на молба за международна закрила. Тяхната цел е да се предостави на кандидатите за убежище бърз достъп до процедура за убежище и молбата да бъде разгледана по същество от една-единствена, ясно определена държава членка. Тези цели продължават да бъдат в сила. Другият вариант — да се даде възможност на кандидатите за убежище молбата им да бъде разгледана от избрана от тях държава членка — би действал като притегателен фактор дори при наличието на напълно равни условия между държавите членки по отношение на условията на приемане на кандидатите за убежище и разглеждането на техните молби. Освен това при него не се предвижда проява на солидарност, нито справедливо поделение на отговорността. Нуждата от подобни критерии и механизми е посочена в Договора.

Комисията възнамерява да представи като приоритет предложение за реформиране на системата от Дъблин. На този етап трябва да бъдат разгледани две основни възможности за реформа във връзка с определянето на компетентността съгласно системата от Дъблин. И при двете възможности държавата членка, която е първата точка на влизане, трябва да идентифицира и регистрира всички мигранти, да смене пръстовите им отпечатъци и да върне мигрантите, които не се нуждаят от закрила. Освен това, като допълнителна проява на солидарност може да е нужно да се предвиди финансиране от ЕС във връзка с двете възможности. Тъй като и двете възможности ще бъдат предназначени за справяне със ситуации на масов приток, би могла да се разгледа възможността за отмяна на Директивата за временна закрила¹⁶.

- *Вариант 1: Допълване на сегашната система с коригиращ механизъм за справедливо разпределяне*

При този вариант сегашните критерии за определяне на компетентността ще бъдат запазени като цяло, но системата ще бъде допълнена с коригиращ механизъм за справедливо разпределяне, основан на коефициент на разпределение и даващ възможност за адаптиране на определянето на компетентността при определени обстоятелства. При него ще се запази връзката между определянето на компетентността в областта на убежището и спазването от страна на държавите членки на задълженията им по отношение на защитата на външната граница, като едновременно с това ще се даде възможност за по-ефективно справяне с масови притоци през отделни държави членки и ще се осигури по-справедливо разпределяне между държавите членки. Коригиращият механизъм би могъл да бъде съчетан с изменения на Регламента „Дъблин“, за да могат процедурите да станат по-ефикасни, по-специално чрез заличаване на клаузите за преустановяване на компетентността.

¹⁶ Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г., ОВ L 212, 7.8.2001 г. Този инструмент на ЕС в областта на убежището, предназначен да бъде задействан при масов приток на лица, нуждаещи се от международна закрила, никога не е бил използван най-вече поради липсата на съпътстващ задължителен механизъм за солидарност, за да се осигури справедливо поделение на отговорността между държавите членки.

Допълващият коригиращ механизъм би могъл да бъде създаден от схемата за преместване при криза, предложена от Комисията през септември миналата година¹⁷, и да бъде задействан в ситуации, при които може да бъде застрашено прилагането на Регламента „Дъблин“ вследствие на силен натиск, характеризиращ се с голям и непропорционален приток на граждани на трети държави, които отправят значителни изисквания към системата за предоставяне на убежище на дадена държава членка. Би могло да се обмисли дали задействането на допълващия механизъм не следва да бъде обвързано и с предварително задействане на оперативна подкрепа за външните граници от бъдещата европейска гранична и брегова охрана¹⁸.

За да може да се помогне по ефективен начин на държава членка, изправена пред масов приток на мигранти, би могло да се разгледа възможността за адаптиране на допълващия механизъм, който Комисията предложи миналата година. По-специално, за да може елементът на несправедливост при разпределянето между държавите членки да бъде сведен до минимум, преместване би могло да се извърши веднага щом бъде достигнат предварително определен брой кандидати за убежище в определена държава членка. Този брой може например да бъде определен така че преместването да се извършва само когато броят на кандидатите за убежище, определени за дадена държава членка, надхвърли значително броя, който би могъл да се получи вследствие на разпределянето на територията на целия ЕС на кандидатите за убежище въз основа на обективни критерии. Друго адаптиране би могло да се изразява в предоставянето на възможност за преместването на всеки кандидат, за който е налице разумна вероятност да получи международна закрила¹⁹, а не само на кандидатите от националности, за които нивото на признаване е поне 75 %.

- *Вариант 2: Нова система за разпределение на молбите за предоставяне на убежище в ЕС, основана на коефициент на разпределение*

Съгласно новата система за разпределение на молбите за предоставяне на убежище в ЕС, в повечето случаи определянето на отговорността вече няма да бъде свързано с държавата членка на подаване на първата молба или на незаконно влизане. Вместо това разпределянето на отговорността ще се извършва главно въз основа на коефициент на разпределение, при определянето на който се вземат предвид относителната големина, благосъстоянието и капацитета на държавите членки да приемат лица, търсещи убежище²⁰. По този начин настоящата система ще бъде променена из основи. Някои критерии обаче — по-специално семейни връзки или връзки на зависимост, висшите интереси на детето и притежаване на виза или разрешение за пребиваване — ще могат, както е понастоящем, да доведат до отмяната на прилагането на коефициента на разпределение, и съответно до приспадане от броя на лицата, разпределени за съответната държава членка в рамките на коефициента. Освен това след окончателното определяне на отговорността на дадена държава членка тя остава единствената отговорна държава за разглеждане на дадена молба на кандидат

¹⁷ COM(2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

¹⁹ Например за всички кандидати, които не идват от страни на произход, които ЕС е определил като сигурни.

²⁰ Въпреки че коефициентът на разпределение може да следва подхода съгласно настоящите и предложените схеми за преместване, допълнително може да се обмисли структурата на коефициента, по-специално по отношение на критерии, като например броя на бежанците в държавите членки и на процента на безработица, както и другите положени усилия, включително чрез презаселване.

за убежище, като по този начин ще бъдат възпрени вторичните движения, ще бъдат съкратени сроковете на производствата и ще бъде подобрена ефикасността им.

За разлика от вариант 1 при подаването на молба, където и да е на територията на ЕС, повечето кандидати ще бъдат директно разпределени въз основа на коефициента на разпределение, към друга държава членка. Държавите членки на подаване на първата молба за предоставяне на убежище обаче ще бъдат отговорни за разглеждането на молби за предоставяне на убежище на лица, например тези, идващи от страни на произход, които ЕС е определил като сигурни, така че да се улесни бързото им връщане и да се запази връзката със задълженията на държавите членки по отношение на защитата на външните граници. Възможни са различни разновидности на този вариант, при които държавата членка, в която е подадена молбата, да носи по-голяма или по-малка отговорност да проверява дали се прилагат критериите от първостепенна важност, като например дали кандидатът има семейни връзки в друга държава членка. Една от възможностите би била тази проверка да се извършва от държавата членка, в която е подадена молбата, а друга — това да става само в държавата членка, за която е било направено разпределение въз основа на коефициента на разпределение.

- *Дългосрочна перспектива*

Както вече бе посочено в европейската програма за миграцията в дългосрочен план може да се помисли за възможността за прехвърляне на отговорността за разглеждане на молби за предоставяне на убежище от национално на европейско равнище, например чрез превръщането на EASO в агенция за вземане на решения на първа инстанция на равнище ЕС, с национални клонове във всяка държава членка, и чрез създаването на европейска структура за обжалване. Съгласно този подход държавите членки ще носят отговорност за приемането на лицата, търсещи убежище, и на лицата с признат статут на бежанци, които ще бъдат разпределени в тях въз основа на коефициент на разпределение, както е посочено по-горе.

Така ще се създаде единен и централизиран процес на вземане на решения на първа инстанция и при обжалване, и по този начин ще се гарантира пълна хармонизация на процедурите, както и последователна оценка на нуждите от защита на равнище ЕС. Успоредно с това разпределението на лицата, търсещи убежище, между държавите членки въз основа на коефициент на разпределение, ще гарантира справедливо разпределение на отговорността за грижите за тях. В допълнение към необходимостта от значителни институционални промени ще е нужно и заделянето на съществени ресурси за тези нови органи на ЕС в областта на убежището за обработването на значителния брой молби, които понастоящем се разглеждат от органите на държавите членки²¹. Следователно такава всеобхватно решение би било постигнато трудно в краткосрочен или средносрочен план.

б) Укрепване на системата „Евродак“

Системата „Евродак“ и съхранените в нея пръстови отпечатащи се използват от държавите членки като доказателство, че кандидатът за международна закрила или незаконният мигрант е пребивавал в дадена държава членка преди пристигането си в друга държава, в подкрепа на прилагането на Регламента „Дъблин“. Комисията ще

²¹ През 2015 г. в ЕС бяха подадени 1,3 милиона молби за предоставяне на убежище.

предложи да адаптира системата „Евродак“, така че да бъдат отразени промените в механизма от Дъблин, за да се гарантира, че тя предоставя необходимите за функционирането му пръстови отпечатъци като доказателствен материал.

Освен това разширяването на целта на „Евродак“ отвъд предоставянето на убежище е от значение предвид затрудненията на държавите членки да осъществяват ефективно наблюдение на незаконното влизане по външните граници и последващите движения. „Евродак“ може да се използва за значително подобряване на способността на държавите членки да проследяват незаконните мигранти в ЕС, като съхраняват данни за пръстови отпечатъци за всички категории и като направят възможно сверяването им с всички съхранявани данни.

Комисията ще предложи да бъде разширен обхватът на „Евродак“ като средство, което да допринесе за борбата с незаконната миграция, като позволи системата да бъде използвана за улесняване на връщането на незаконни мигранти. По този начин „Евродак“ ще се използва като средство за ускоряване на процеса на идентификация и издаване на документи за мигрантите и ще позволи да се прецени по-добре вероятността от укриване, като по този начин се увеличи ефикасността и бързината на процедурите за връщане и обратно приемане.

Както се посочва в Съобщението на Комисията за по-надеждни и по-интелигентни информационни системи в областта на границите и сигурността²², Комисията ще работи в контекста на цялостната оценка на съществуващата система, за да установи пропуските, които трябва да бъдат преодолені в дългосрочен план, като разработи определени технически функции на системата, включително евентуалното използване на други биометрични идентификатори в съответствие със стандартите за защита на личните данни.

в) По-голямо сближаване и истинска обща система на ЕС за убежище

В по-общ план Комисията възнамерява да предложи цялостна хармонизация на процедурите в целия ЕС чрез преобразуването на действащата Директива за процедурите за убежище в **нов регламент, установяващ единна обща процедура за убежище в ЕС** — заменящ различните разпоредби в държавите членки, което би довело до намаляване на стимулите за преместване в ЕС и за движения между държавите членки. След консултация с държавите членки и заинтересованите страни Комисията възнамерява да предложи въвеждането на нови правила — на мястото на сегашните правила, основани на самостоятелната преценка на страните — по ключови аспекти от процедурата за предоставяне на убежище, включително правилата относно допустимостта, използването на гранични и ускорени процедури, третирането на последващи молби за предоставяне на убежище, както и правото на оставане на територията. Основна характеристика на такава обща процедура ще бъде хармонизирането на максималната продължителност на процедурата, както при вземането на решения на първа инстанция, така и при обжалването.

Един особено важен аспект на общия подход се отнася до използването на механизмите за „сигурна страна“. През септември 2015 г. Комисията предложи приемането на Регламент за установяване на общ списък на ЕС на „сигурните страни

²² COM(2016) 205 final.

на произход²³, за да улесни бързото обработване на молбите, подадени от лица от тези страни. Важно е Регламентът да бъде приет незабавно от Европейския парламент и Съвета. Целта е да се премине към напълно хармонизиран списък на сигурни страни на произход на равнището на ЕС, основан на предложения от Комисията, като се отдаде приоритет на включването на трети страни, от които произхождат значителен брой кандидати. Освен това Комисията възнамерява да предложи хармонизиране на процесуалните последици от използването на механизма за сигурна страна на произход и да премахне съществуващата свобода на преценка дали да бъде използван или не.

По отношение на механизма за „сигурна трета страна“, който позволява някои молби да бъдат обявени за недопустими, когато лицето може да се ползва със закрила в трета страна, Комисията, в своето съобщение от 10 февруари 2016 г., призова всички държави членки да предвидят и да налагат това в националното си законодателство. Комисията възнамерява също така да предложи по-хармонизиран подход на ЕС към използването на този механизъм при пълно спазване на международните задължения, залегнали в Хартата на основните права на ЕС и в Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и Женевската конвенция, така че да се гарантира, че той се прилага по един и същ начин във всички държави членки, както и да се създаде механизъм за приемане на списък на ЕС на сигурните трети страни.

Освен това трябва да се гарантира, че кандидатите получават вида защита, на който имат право (статут на бежанец или субсидиарна закрила), но само за времето, през което се нуждаят от нея, и че се ползват от по-хармонизиран набор от права, като същевременно се запази съгласуваността с Женевската конвенция и ЕКПЧ. Поради това Комисията възнамерява, след като се консултира с държавите членки, **да предложи действащата Директива за признаването да се замени с регламент, в който се определят общи правила за процедурите и правата, които да се предоставят на лицата, ползващи се с международна закрила.** Някои от правата, които се предоставят, могат да съответстват на режима, който се прилага във всяка отделна държава членка спрямо други граждани на трети страни, или спрямо гражданите на съответната държава членка. Комисията, при пълно спазване на основните права и международните стандарти, внимателно ще разгледа необходимостта от адаптиране на нивото на правата, за да се намалят както излишните притегателни фактори, така и вторичните движения. Освен това Комисията възнамерява да разясни разликата между статута на бежанец и на субсидиарна закрила и да разграничи допълнително съответните права, свързани с тях.

Освен това в този регламент ще бъдат предвидени мерки, за да се гарантира, че системно и редовно се извършва проверка, поне през първите години след предоставянето на статут на закрила, и че преди на лицето да бъде предоставен статут на дългосрочно пребиваващ, подновяването на разрешението за пребиваване е свързано с потвърждение, че все още е налице нужда от защита, основано на анализ на настоящото положение в страната на произход и на актуалните лични обстоятелства. Днес малко държави членки разполагат с такава система за редовно преразглеждане на статута. Предвид присъщия временен характер на статута, ще бъде разгледан въпросът, свързан с по-редовното му преразглеждане с цел прекратяване на статута по отношение на лицата, ползващи се със субсидиарна закрила.

²³ COM(2015) 240 final.

Ще бъдат предложени също така по-хармонизирани правила за документи за самоличност за лица, ползващи се от международна закрила. Освен това в по-дългосрочен план биха могли да бъдат предприети допълнителни инициативи с цел развитие на взаимно признаване на предоставяната закрила в различните държави членки, което би могло да бъде основа за рамка за трансфери на закрила.

След консултации с държавите членки ще бъдат предложени също така **промени в Директивата за условията на приемане**²⁴, за да се подобри във възможно най-голяма степен хармонизацията между държавите членки. По-нататъшното хармонизиране на третирането на лицата, търсещи убежище в целия ЕС, е от решаващо значение, не само за да се гарантира, че третирането им е хуманно, но също и за да се намалят стимулите за преместване в Европа и за движения между държавите членки в рамките на Европа. Като първа стъпка Комисията поиска от EASO да разработи общи технически стандарти и насоки за системите за приемане на държавите членки в сътрудничество с новосъздадената мрежа на ЕС на органите за приемане на лица, търсещи убежище, и с Агенцията за основните права. Новите стандарти ще послужат също така като база за сравнение за улесняване на наблюдението.

г) **Предотвратяване на вторични движения в рамките на ЕС**

Комисията възнамерява да предложи набор от мерки за всички достижения на правото в областта на убежището, за да се гарантира, че функционирането на системата не е засегнато от вторичните движения на кандидатите за убежище и на лицата, ползващи се с международна закрила, към избрана от тях държава членка.

Ако кандидатът за убежище не спазва задължението да остане в компетентната държава членка, следва да бъдат прилагани пропорционални санкции. Други държави членки ще са обвързани със задължение да изпращат укрилите се лица, търсещи убежище, обратно в компетентната държава членка, където те ще бъдат обект на процедура за ускорено разглеждане, при която нямат да се ползват автоматично от правото си да останат до вземането на решение по жалбата, като принципът на *забрана за връщане* и правото на ефективни средства за правна защита няма да бъдат засегнати. Освен това кандидатът за убежище, който се е укривил или за който се предполага, че може да се укрие, следва да бъде задължен да не напуска определена зона в съответната държава членка, или да бъде задържан, ако е необходимо, и когато е възможно, да му бъдат предоставени материални условия на приемане само в натура. Освен това могат да бъдат доразвити и засилени съществуващите разпоредби в достиженията на правото на ЕС, обвързващи факта, че кандидатът не е подал молбата възможно най-бързо, въпреки че е имал ефективна възможност да направи това, с преценката на достоверността на тази молба. Последицата от това би могла да бъде, че факта, че дадено лице е напуснало незаконно отговорната държава членка, може да бъде взет предвид при оценяването на молбата за предоставяне на убежище.

Освен това, за да се избегнат вторични движения на лицата, ползващи се с международна закрила, правилата, определени в Директивата относно признаването във връзка със задълженията за предоставяне на информация, сътрудничество и докладване, ще бъдат укрепени (що се отнася до лица, търсещи убежище). Ще бъде

²⁴ Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 96).

ясно определено, че бежанците имат право само на права и обезщетения в държавата членка, която им е предоставила закрила, и в която са задължени да останат. Освен това Регламентът „Дъблин“ ще бъде изменен, за да се задължат държавите членки да приемат обратно лицата, ползващи се с международна закрила, които следва да останат в държавата членка, предоставила закрилата. Фактът, че дадено лице е напуснало незаконно територията на тази държава членка, би могло да представлява основание за започване на процедура по преразглеждане на статута.

При пълно зачитане на изискванията на Хартата на основните права, предоставянето на права, свързани с процедурата за предоставяне на убежище, включително материалните условия на приемане, ще зависи от регистрирането, снемането на пръстови отпечатащи, присъствието и оставането в компетентната държава членка. Разпоредбите за информиране на кандидатите за задължението да подават молба за предоставяне на убежище възможно най-бързо след пристигането си в ЕС, както и да останат в отговорната държава членка, ще бъде засилени. Правилата относно задължението за кандидатите да сътрудничат и да докладват на органите ще бъдат засилени и ще бъдат предприети конкретни мерки за справяне с кандидатите, за които съществува висок риск от укриване, включително използването на ускорени процедури за проверка. Освен това ще бъдат предложени общи за ЕС правила относно документите, които трябва да бъдат издадени на търсещи убежище лица, с които да бъде удостоверена самоличността им и в които ясно да се посочва, че по принцип нямат право да се местят в друга държава членка. Държавите членки могат да запазят възможността да предоставят на кандидатите пътен документ, когато поради сериозни хуманитарни причини тяхното присъствие е необходимо в друга държава членка, но законодателните разпоредби трябва да бъдат изяснени, за да се гарантира, че издаването на пътни документи се извършва единствено при тези извънредни обстоятелства.

Директивата **относно дългосрочното пребиваване**²⁵ също ще бъде изменена, за да се гарантира, че посоченият по-горе срок от 5 години, след изтичането на който лица, ползващи се с международна закрила, ще бъдат допустими за получаване на статут на дългосрочно пребиваващи, следва да бъде възобновяван всеки път, когато лицето напусне без разрешение територията на държавите членки, които са му предоставили закрила.

Като цяло, държавите членки следва да бъдат задължени да предвидят ефективни, възпиращи и пропорционални санкции за неразрешени вторични движения.

д) **Нов мандат за Агенцията на ЕС в областта на убежището**

Комисията ще предложи засилен мандат за EASO, така че тя да играе нова **роля за изпълнение на политиката и засилена оперативна роля**, като по този начин улесни **правилното функциониране на общата европейска система за убежище**.

Агенцията, в тясно сътрудничество с Комисията, и без да се засяга отговорността на Комисията като пазител на Договорите, ще отговаря за **специален механизъм за оценка**, посредством който ще се наблюдава спазването от страна на държавите

²⁵ Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 г. за изменение на Директива 2003/109/ЕО на Съвета за разширяване на обхвата ѝ до лица, ползващи се с международна закрила (ОВ L 132, 19.5.2011 г., стр. 1).

членки на стандартите за предоставяне на убежище, чието съблюдаване е особено необходимо, за да се гарантира нормалното функциониране на дъблинската система, по-специално по отношение на условията за приемане, достъпа до процедурите за убежище и спазването на основните гаранции. Това ще включва наблюдение на положението във всички държави членки и определянето на мерките, които държавите членки следва да предприемат, за да отстранят съществуващите недостатъци. Когато самостоятелното действие на държавите членки се окаже недостатъчно за справяне със ситуацията, Агенцията може да се намеси, като окаже засилена подкрепа. Ще бъдат предвидени и мерки, в случай че съответната държава членка не е предприела подходящи стъпки, така че да се намали във възможно най-голяма степен всяка подбуда за държавите членки или за кандидатите за убежище да не спазват правилата. Ако Агенцията установи, въз основа на обоснована оценка на положението, че въпросната държава членка не е предприела действия или е предприела недостатъчни действия, Комисията, като взема под внимание препоръките на Агенцията, може да бъде оправомощена да определя, чрез актове за изпълнение, оперативни мерки, които да бъдат предприети от въпросната държава членка.

Друга съществена задача на Агенцията ще бъде да **осигури по-хармонизирано оценяване на молбите за международна закрила в целия ЕС** въз основа на критериите, определени в Директивата относно признаването. Целта е да се преодолеят настоящите разлики в нивата на признаване, като въз основа на общ анализ се изготвят подробни и редовни насоки относно подхода, който следва да бъде възприет по отношение на кандидатите за убежище от конкретна държава на произход, без това да засяга индивидуалното разглеждане на всяка молба. Тези насоки ще се одобряват от Управителния съвет и ще се използват от държавите членки. Чрез механизъм за докладване ще се улесни преценката дали държавите членки отчитат на практика насоките на Агенцията. В момента EASO, с подкрепата на Комисията и на нидерландското председателство, изпробва този подход, като координира изработването от експерти от държавите членки на общи насоки относно оценката на молби за убежище от граждани на Афганистан. Ще бъде въведена и система за одит на обработването на молби, чрез която да се наблюдава качеството на решенията за предоставяне на убежище в държавите членки, включително придържането към тези насоки.

Освен това Агенцията ще бъде натоварена с отговорността да оценява въз основа на доказателства дали трети държави отговарят на критериите, за да бъдат определени като сигурни трети държави или сигурни трети държави на произход, и може да представя становища на Комисията, с оглед да се постигне хармонизиран подход.

Освен това Агенцията е естественният избор за органа, който да **управлява механизма за разпределяне** по реформираната дъблинската система, който и вариант да бъде избран. Това би включвало прилагането на коефициент за разпределение на кандидатите за убежище между съответните държави членки чрез механизъм, който не включва право на преценка за Агенцията.

Следвайки модела на предложената европейска гранична и брегова охрана, Агенцията следва да бъде в състояние да се намесва, включително по собствена инициатива, в подкрепа на държавите членки, които не са предприели необходимите корективни действия или са изправени пред **извънредни ситуации**. Намесата на Агенцията ще се изразява по-специално в помощ при обработката на молби и подкрепа във връзка с

приемането. Тази намеса следва да бъде тясно свързана с интервенциите на предложената европейска гранична и брегова охрана и често може да бъде задействана поради същите причини. Агенцията ще трябва да има на свое разположение резерв от експерти, който може да бъде мобилизиран в кратки срокове и за който държавите членки ще бъдат задължени да допринасят. Тези експерти ще могат да бъдат мобилизирани в много кратки срокове при възникване на необходимост от изпълнение на спешни мерки.

На Агенцията ще трябва да се предоставят достатъчно финансови ресурси и правни средства, за да се гарантира нейната способност да изпълнява ефективно своята засилена роля, в това число по отношение на предотвратяването и управлението на кризи. Действията, предприети от EASO, ще трябва да бъдат изцяло координирани с другите мерки за подкрепа, които се предоставят на държавите членки, подложени на особен натиск, включително в рамките на новия механизъм, предложен от Комисията, за предоставяне на хуманитарно подпомагане в рамките на ЕС²⁶.

Ц. ОСИГУРЯВАНЕ И УКРЕПВАНЕ НА БЕЗОПАСНИ И ЗАКОННИ МАРШРУТИ ЗА МИГРАЦИЯ

Интелигентното управление на миграцията изисква не само солидна политика за справяне с незаконните потоци, като същевременно се осигури закрила на тези, които се нуждаят от нея, но и проактивна политика за устойчиви, прозрачни и достъпни законни начини за миграция. В съответствие с глобалната Програма до 2030 г. за устойчиво развитие отчитаме положителния принос на мигрантите за приобщаващ растеж и многоизмерната реалност на миграцията, която изисква съгласуван и всеобхватен отговор.

От една страна, са необходими повече законни канали, за да се позволи на нуждаещите се от международна закрила да пристигат в ЕС по организиран, управляван, безопасен и опазващ достойнството им начин и да се спомогне за спасяването на човешки живот, като същевременно се намали незаконната миграция и се разруши бизнес моделът на контрабандистите на хора. Същевременно не само ЕС като цяло трябва да поеме по-голяма отговорност за предоставяне на закрила, но това трябва да направи и световната общност, тъй като понастоящем тази отговорност в световен план е разпределена неравномерно.

От друга страна, ЕС се нуждае от по-активна политика в областта на трудовата миграция, за да привлече хора с умения и талант, от които има нужда, за да преодолее демографските предизвикателства и недостига на квалифицирана работна ръка, като по този начин се допринесе за икономическия растеж и устойчивостта на нашите социални системи. В по-общ план ЕС следва да се възползва от тази възможност, за да направи оценка и да въведе подобрения в цялостната рамка за законната и трудовата миграция.

В допълнение, и както беше подчертано в Съобщението относно Европейския семестър за 2016 г.²⁷, ефективното интегриране на законно пребиваващите в ЕС граждани на

²⁶ Предложение за Регламент на Съвета относно предоставянето на спешна подкрепа в рамките на Съюза, COM(2016)115 final.

²⁷ COM(2016) 95 final.

трети държави е от особено значение, както с оглед на последните предизвикателства, породени от кризата с бежанците, така и на съществуващите и бъдещите предизвикателства, свързани с миграцията. Въз основа на работата, извършена до момента на равнище ЕС, Комисията възнамерява да засили дейността си по отношение на интегрирането на граждани на трети държави, като предложи план за действие на ЕС относно интегрирането. В този план ще бъдат очертани действията във връзка с областите на политиката, които са от най-голямо значение за интегрирането (напр. образованието, интегрирането на пазара на труда, включително предприемачество, социалното приобщаване, недискриминацията), с цел да се окаже подкрепа на държавите членки, като ще бъдат посочени и наличните бюджетни ресурси на ЕС.

И накрая, ЕС ще трябва да засили сътрудничеството си с ключови трети държави на произход, за да се осигури по-добро и всеобхватно управление на миграцията и мобилността.

II.1. Към по-управляван подход във връзка със закрилата на бежанците в ЕС — структурирана система за презаселване

При създаването на структурирана система за презаселване Комисията не започва от нулата. Тя вече препоръча общ за ЕС подход, съгласно който държавите членки се споразумяха да презаселят 22 504 бежанци през 2015—2016 г. от бежански лагери в Близкия изток, Северна Африка и Африканския рог, с посредничеството на Върховния комисариат на ООН за бежанците. Както беше посочено в договореното между държавите членки и Турция изявление от 18 март²⁸, създава се механизъм, чрез който незаконните и опасни преминавания на мигранти от Турция към гръцките острови ще бъдат заменени от законен канал за презаселване от Турция към ЕС. За всеки сириец, който е върнат обратно към Турция, друг сириец ще бъде презаселен от Турция към ЕС. От страна на ЕС презаселването по този механизъм ще се осъществява на първо време посредством изпълнение на ангажиментите, поети по линия на посочения по-горе подход за целия ЕС, по които все още има 18 000 места от първоначалните 22 504 места за презаселване. Комисията предложи предвидените за премествания 54 000 места да бъдат предоставени за целите на презаселването на сирийци от Турция към ЕС, ако е необходимо да се извършат допълнителни презаселвания²⁹. Успоредно с това държавите членки започнаха работа по въвеждането на схемата за хуманитарно приемане на сирийски бежанци, които понастоящем се намират в Турция. Схемата ще бъде задействана след като незаконните преминавания между Турция и ЕС спрат или поне значително и трайно намалееат. Държавите — членки на ЕС, ще участват в тази схема на доброволни начала.

Въз основа на съществуващите инициативи Комисията ще подготви **предложение за изготвяне на рамка на политиката на ЕС в областта на презаселването**, в което да се предвиди общ подход за безопасно и законно влизане в ЕС на лицата, нуждаещи се от закрила. С предложението ще бъде създаден хоризонтален механизъм за стартирането на целенасочени инициативи на ЕС за презаселване, като се определят общи за ЕС правила във връзка с приемането и разпределението, статута на презаселените лица, финансовата подкрепа, както и във връзка с мерките за

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016) 171 final.

предотвратяване на вторичните движения. Тези инициативи на равнище ЕС биха могли да бъдат от общ характер, насочени към цялостно подобряване на презаселването, или за улесняване на презаселването от конкретна трета държава или регион, евентуално във връзка с някои условия за ефективно сътрудничество в управлението на миграцията (напр. намаляване на броя на хората, които спонтанно пристигат в държавите — членки на ЕС, постигане на съгласие или подобряване на изпълнението на споразумения за обратно приемане). Този механизъм може да бъде задействан чрез актове за изпълнение, които ще бъдат приемани въз основа на обективно определени критерии (напр. целите за презаселване в световен мащаб на ВКБООН).

Първостепенната цел на политиката на ЕС в областта на презаселването следва да бъде гарантирането, че Съюзът поема своя справедлив дял от отговорността в световен мащаб за предоставяне на сигурно убежище на бежанците по света. Това е съвместна отговорност на цялата международна общност, на която може да бъде даден подходящ и траен отговор единствено чрез съгласуван и решителен подход на всички международни участници. В този контекст ЕС трябва да увеличи своята подкрепа и участие в международните инициативи, насочени към преодоляване на глобалните предизвикателства във връзка с миграцията и бежанците, като например програмите за презаселване в световен мащаб на ВКБООН³⁰, но и да настоява за засилено поемане на ангажименти в рамките на други международни форуми, като например Г-20. За тази цел ЕС се нуждае от структурирана обща система за по-систематично мобилизиране на европейските усилия за презаселване. Това ще позволи на ЕС да поеме водеща роля, като дава пример, и ще представлява видим и конкретен израз на европейската солидарност към международната общност.

Държавите членки следва да разгледат и други начини за увеличаване на възможностите за законно влизане на лицата, нуждаещи се от международна закрила. Схемите, насочени конкретно към бежанците, като например презаселването и хуманитарното приемане, следва да бъдат допълнени чрез предоставянето на по-добър достъп на бежанците до съществуващите схеми за законно приемане на общи категории граждани, като например студенти, изследователи и работници, като вече действащите инициативи следва да бъдат изцяло подкрепяни. Важна роля за увеличаване на възможностите за законно влизане могат да имат и други инициативи, като например **частното спонсориране**, при което частни групи или организации участват в поемането на разходите за спонсориране и подкрепа за установяване на хората, нуждаещи се от закрила. Частното спонсориране може да приеме различни форми — от стипендии за студенти и университетски преподаватели до подкрепа за интегриране, оказвана на спонсорирани членове на семейството. Частното спонсориране е не само начин за увеличаване на възможностите за законно влизане, но и спомага за повишаване на обществената информираност и подкрепа за бежанците и позволява създаването на по-гостоприемна среда, тъй като обикновено включва участие на местните общности. Ето защо то следва да се насърчава чрез разработването на добри практики на равнище ЕС, като се черпи вдъхновение от моделите и опита на други трети държави. Освен това държавите членки се насърчават да използват в пълна степен други налични законови възможности за лицата,

³⁰ По-специално, организираната от ВКБООН среща на високо равнище за споделяне на отговорността чрез очертаване на начини за приемане на сирийски бежанци, която ще се проведе в Женева на 30 март 2016 г., първата по рода си световна среща на върха по хуманитарните въпроси, която ще се проведе в Истанбул на 23—24 май 2016 г., и срещата на върха на Общото събрание на ООН относно мащабните движения на бежанци и мигранти, планирана да се проведе в Ню Йорк на 19 септември 2016 г.

нуждаещи се от закрила, като например хуманитарни разрешения, и Комисията ще проучи начините за насърчаване на координиран европейски подход в това отношение.

II.2. Интелигентна и добре управлявана политика за законна миграция

През последните 13 години ЕС разработи широк набор от инструменти относно приемането на различни категории законни мигранти. „Синята карта“ и Директивата за вътрешнокорпоративните трансфери³¹ създават нормативна уредба за висококвалифицирани мигранти; преразгледаната Директива за студентите и научните работници³² улеснява приемането и мобилността в рамките на ЕС за чуждестранните студенти и научни работници, и предвижда за тях правото да пребивават в продължение на 9 месеца, за да търсят работа или да започнат бизнес; Директивата за сезонните работници³³, която трябва да бъде изцяло транспонирана от държавите членки по-късно тази година, урежда влизането и временното пребиваване на сезонни работници, като по този начин улеснява кръговата миграция и защитава тази особено уязвима категория работници. В допълнение, Директивата за единното разрешение³⁴ предлага единно разрешение, което съчетава за граждани на трети държави разрешението за пребиваване и за работа; Директивата за дългосрочно пребиваване³⁵ урежда условията и правата на пребиваване на граждани на трети държави, които пребивават в ЕС повече от 5 години; а Директивата относно събирането на семейството³⁶ определя условията за влизане и пребиваване на членове на семейството на граждани на трети държави.

Въпреки това е необходимо допълнително действие на равнище ЕС. Първо, ЕС трябва да усъвършенства правилата за миграция на висококвалифицирани мигранти чрез реформа на системата за синя карта на ЕС. Второ, ЕС следва да проучи начините да привлече иновативни предприемачи, които могат да допринесат за засилване на икономическия растеж и да подпомогнат създаването на работни места. На трето място, законната миграция трябва да заеме пълноправно място в общите обсъждания с трети държави на произход и на транзитно преминаване относно начините за сътрудничество в областта на управлението на миграционните потоци. Накрая, следва да започнат да се обмислят възможните начини за промяна в дългосрочен план на целия модел на ЕС за управление на законната миграция, и в частност на трудовата миграция, включително възможността да се почерпи вдъхновение от успешните модели, разработени от други развити държави.

а) Привличане на висококвалифицирани работници в Европа: по-ефективна система за синя карта

Европа е застаряващ континент, където населението в трудоспособна възраст³⁷ се очаква да намалее с 18 милиона души през следващото десетилетие. Освен това

³¹ Съответно Директива 2009/50/ЕО и Директива 2014/66/ЕС.

³² Съзакондателите постигнаха политическо съгласие по преработената директива през 2015 г. Директивата ще бъде официално приета през първата половина на 2016 г.

³³ Директива 2014/36/ЕС.

³⁴ Директива 2011/98/ЕС.

³⁵ Директива 2003/109/ЕО.

³⁶ Директива 2003/86/ЕО.

³⁷ Вж. Европейска комисия, Доклад за застаряването на населението, 2015 г., Европейска икономика 3/2015.

промените в уменията, които се изискват на пазара на труда в ЕС между 2012 г. и 2025 г., сочат нарастваща нужда от висококвалифициран човешки капитал (от 68 на 83 милиона души, или + 23 %) ³⁸. В същото време е необходимо потенциалът на работната сила в ЕС да бъде използван по-добре, както е видно от високия процент на безработицата, особено сред младите хора, от слабото участие на пазара на труда и от продължаващите несъответствия между търсеното и уменията, предлагани на пазара на труда в ЕС. Това изисква съгласувани усилия на всички равнища, насочени към инвестиране в развитието на уменията на съществуващата работна сила, насърчаването на политики, целящи повишаване на степента на участие, така че да се използват всички налични умения, и насърчаване на мобилността на работниците в рамките на ЕС. Основен компонент в тези усилия ще бъде предстоящата програма за придобиване на умения за Европа, която се съсредоточава върху по-доброто използване и признаване на съществуващите умения в ЕС, по-широкото признаване на придобити в чужбина квалификации, както и насърчаване на по-нататъшното развитие на умения, когато е необходимо ³⁹.

Тези мерки, обаче, явно само по себе си няма да бъдат достатъчни за преодоляване на недостига на умения: ЕС ще трябва също така да привлече хора с таланти и умения от чужбина, за да продължи да бъде конкурентоспособен участник в световен план. Това е от съществено значение не само за да се даде отговор на настоящите и бъдещите потребности от умения и да се гарантира динамична икономика, но и за да се гарантира устойчивостта в дългосрочен план на нашите социални системи.

Мнението на заинтересованите страни ясно потвърждава това: в проведена миналата година в ЕС обществена консултация относно синята карта ⁴⁰ 85 % от респондентите, в това число работодатели и профсъюзи, бяха на мнение, че в допълнение към мерките на политиката, като например наемане на работници от други държави членки, увеличаване на пенсионната възраст и на дела на участие на пазара на труда, за преодоляване на недостига на работна ръка в определени сектори и професии в ЕС ще е необходимо да бъдат наемани висококвалифицирани работници от страни извън ЕС. Успоредно с това участниците в първия Европейски диалог по въпросите на уменията и миграцията призоваха да се сложи край на разпокъсаността на политиките за приемане на висококвалифицирани работници в Европа и се застъпиха за въвеждането на бърза и прозрачна схема за приемане ⁴¹.

Директивата за синята карта от 2009 г. не успя да разгърне пълния си потенциал на обобщоевропейска схема за привличане на таланти и висококвалифицирани граждани на трети държави, каквато беше нейната цел. Условието за приемане са доста рестриктивни, директивата предвижда малка степен на съгласуваност и хармонизация, а мобилността в рамките на ЕС за притежателите на синя карта е много ограничена. Освен това, паралелно със системата за синя карта съществуват различни национални схеми за висококвалифицирани мигранти, което води до разпокъсана рамка с

³⁸ Прогнозни данни на CEDEFOP.

³⁹ Предстояща инициатива/съобщение/стратегия и един от десетте политически приоритета на Европейската комисия.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ На 27—28 януари Комисията стартира Европейския диалог по въпросите на уменията и миграция, който ще се провежда периодично и благодарение на който предприятията и синдикалните партньори ще участват по-активно в процеса на привличане и интегриране на пазара на труда на квалифицирани граждани на трети държави (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

многобройни различни приложими правила и процедури. В резултат на това общият брой на приетите висококвалифицирани работници в ЕС продължава да бъде нисък⁴² и в сравнение с неевропейски държави от ОИСР ЕС привлича по-скоро нискообразовани, отколкото високообразовани мигранти⁴³.

За да се гарантира, че синята карта представлява ефективен инструмент, който улеснява приемането на висококвалифицирани работници, Комисията ще предложи изменения на действащата директива с цел да се засили ролята на системата за синя карта като общоевропейска схема чрез разработването на по-хармонизиран подход на ЕС, и по-специално: да се предвидят по-гъвкави условия за приемане; да се подобрят и улеснят процедурите за приемане; и да се укрепят правата, в това число мобилността в рамките на ЕС. Освен законодателните промени, ще бъдат предприети действия и за по-широко популяризиране на синята карта, така че както работодателите, така и мигрантите да бъдат напълно запознати с преимуществата на схемата.

б) Привличане в ЕС на иновативни предприемачи

За да остане конкурентоспособен участник в световен мащаб, ЕС трябва да намери по-добри начини, за да привлича нови иновативни предприемачи мигранти и да подкрепя тези, които вече са приети, тъй като те разполагат с човешки и финансови ресурси за положителен принос към растежа и конкурентоспособността на ЕС. Привличането в ЕС на иновативни предприемачи ще бъде не само част от общия подход за преодоляване на ефекта от демографския спад. То ще доведе и до извличането на ползи от разрастването на новаторските тенденции на икономиката (по-специално цифровата икономика, екологичната икономика и социалната икономика) и ще допринесе в общ план за насърчаване на икономическия растеж и конкурентоспособността на ЕС. Това също така е в пълно съответствие с инициативата на ЕС за стартиращите предприятия в контекста на стратегията за единния пазар⁴⁴.

В този контекст Комисията ще продължи да работи върху начините за привличането на иновативни предприемачи, включително стартиращи предприятия, от трети държави. Това би могло да включва общи за ЕС правила за приемане (и за мобилност в рамките на ЕС), както и мерки в подкрепа на създаването на предприятия в сектори с висока добавена стойност от висококвалифицирани мигранти предприемачи. Този подход би могъл да се основава на съществуващите инициативи и услуги на европейско, национално, регионално или местно равнище в държавите членки и да създаде подходящи синергии.

в) Създаване на по-последователен и ефективен модел за управление на законната миграция на равнище ЕС

За да управлява ефективно политиките за законна миграция, ЕС трябва да използва по-добре всички налични инструменти, като насочва вниманието си към различни

⁴² През 2014 г. бяха издадени едва 13 852 сини карти (още по-малко в сравнение с предходните години), 87 % от които от една държава членка, както и около 25 000 национални разрешения за висококвалифицирани работници.

⁴³ Що се отнася до мигрантите, които не са от ЕС и пристигат в държави от ОИСР, 48 % от нискообразованите мигранти избират държава от ЕС, а 68 % от високообразованите мигранти избират за своя дестинация неевропейска държава от ОИСР.

⁴⁴ COM(2015) 550 final.

категории граждани на трети държави и към различни умения на тези граждани. Ето защо Комисията ще стартира оценка по програма REFIT⁴⁵ на съществуващите инструменти за законна миграция, с оглед да се установят възможни несъответствия и пропуски и да се рационализират и опростят действащите правила. Като част от това упражнение Комисията ще разгледа и въпроса за необходимостта от специфични правила на ЕС относно международните доставчици на услуги в контекста на търговските споразумения. Общата цел на тази оценка ще бъде усъвършенстването на действащите правила, доколкото е възможно, и в светлината на необходимостта от предотвратяване и борба с експлоатацията на труда, на която често са жертва работниците мигранти, както бе посочено от Агенцията за основните права⁴⁶. В това отношение Комисията ще продължи също да наблюдава ефективното прилагане на съответните достижения на правото на ЕС, за да се гарантира защитата на правата на мигрантите, работещи в ЕС, независимо от техния правен статут, по-специално за да се предотврати експлоатацията на труда.

Комисията ще стартира проучване за възможното разработване на механизъм на ЕС, целящ да се подобри прозрачността и да се улесни постигането на съответствие между предлаганите от потенциалните работници мигранти умения и нуждите на работодателите. В това отношение някои развити държави, конкуренти на ЕС в привличането на висококвалифицирани мигранти⁴⁷, наскоро преминаха към система на предварителен подбор с „резерв от предварително проверени кандидати“, последван от самите процедури за приемане. Тази система едновременно се основава на търсенето (т.е. изисква предложение за работа или договор като предварително условие) и се съсредоточава върху елементи на човешкия капитал (т.е. уменията и квалификацията на лицето, неговия опит и т.н.)⁴⁸. Без да се поставя под въпрос компетентността на държавите членки да определят броя на работниците мигранти, които приемат, проучването ще разгледа възможността за установяването на механизъм за предварителна проверка, чрез който да се създаде резерв от кандидати, достъпен за държавите членки и работодателите в ЕС.

г) Укрепване на сътрудничеството с основни държави на произход

Осигуряването на законни начини за миграция е другата страна на въпроса с укрепването на обратното приемане и връщането на лицата, които нямат право да останат. Двата елемента трябва да бъдат изцяло включени в обсъжданията относно начините за сътрудничество за ефективно управление на миграционните потоци, които се провеждат с трети държави, по-специално държавите на произход на мигрантите. Това е подходът, възприет в рамките на политическите диалози и оперативното сътрудничество с трети държави по глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ), където законната миграция и добре управляваната мобилност са определени

⁴⁵ Вж. Работен документ на службите на Комисията „Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) — настояща ситуация и перспективи — анализ по програмата REFIT“ (SWD(2015) 110 final), приложен към Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „По-добро регулиране за постигането на по-добри резултати — програма на ЕС“ (COM(2015)215 final).

⁴⁶ *Тежка експлоатация на труда: работници, които се движат в рамките на ЕС или влизат в Съюза на следния адрес:* <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

⁴⁷ Например Канада, Австралия и Нова Зеландия.

⁴⁸ Вж. например канадската система „Express Entry“: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

като приоритет във външната политика на ЕС в областта на миграцията и убежището. През последните години в рамките на ГПММ ЕС подписа партньорства за мобилност и общи програми за миграция и мобилност с няколко държави в непосредствено и по-далечно съседство⁴⁹.

Ще се търси по-тясно сътрудничество с партньорите, които имат общи интереси с ЕС и неговите държави членки и са готови да поемат взаимни ангажименти с тях, по-специално по отношение на сътрудничеството в областта на обратното приемане. ЕС следва да предложи по-всеобхватен набор от оперативни механизми и стимули за прилагането на глобалния подход по по-структуриран и систематичен начин, както това се прави чрез диалозите на високо равнище, в рамките на които трети държави редовно отправят искане за повече канали за законна миграция.

В своите заключения относно миграцията от 18 февруари 2016 г. Европейският съвет подчерта, че във връзка с отношенията със съответните трети държави е необходима пълната подкрепа на ЕС и държавите членки за всеобхватните и съобразени с конкретните нужди пакети от стимули, разработвани за конкретни държави, за да се гарантира ефективно връщане и обратно приемане. Комисията и върховният представител на ЕС и заместник-председател на Комисията, в тясно сътрудничество с държавите членки, работят по този въпрос с цел да предложат на Европейския съвет всеобхватни и съобразени с конкретните нужди стимули, както позитивни, така и негативни, които обхващат всички области на политиката и следва да се използват при разговорите с трети държави.

По този начин ЕС, в сътрудничество с африканските си партньори, ще се основава на действията, включени в заключенията в Плана за действие от Валета⁵⁰, който включва сред възможните действия в областта на законната миграция и мобилността мобилизирането на предложения от страна на ЕС относно законната миграция, включително пилотни проекти за улесняване на признаването на квалификациите в някои сектори и професии, увеличаване на броя на стипендиите по програмата „Еразъм +“ и предоставянето на подкрепа за мерки, предхождащи заминаването, и за публичните служби по заетостта.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Повече от всякога продължава да бъде валиден приоритетът, определен от председателя Юнкер, че *„Европа трябва да управлява миграцията по-добре във всички нейни аспекти“* — от хуманитарните императиви, необходимостта от солидарност и в светлината на предизвикателствата, свързани с демографското развитие и недостига на умения. Ето защо Комисията е твърдо решена да постигне важната цел за изграждането на интегрирана, устойчива и всеобхватна политика на ЕС за миграцията.

За тази цел е целесъобразно посредством настоящото съобщение да започне обсъждане на важните теми, застъпени в него. Единственият възможен избор е да се следва двойната стратегия да се стабилизира настоящото положение чрез пълно спазване и

⁴⁹ Партньорства за мобилност са сключени с Йордания, Мароко, Тунис, Република Молдова, Кабо Верде, Грузия, Армения и Азербайджан. Общи програми за миграция и мобилност са сключени с Нигерия и Етиопия.

⁵⁰ Среща на върха, Валета, 11—12 ноември 2015 г.

прилагане на съществуващата правна рамка и едновременно с това да се посрещне необходимостта в бъдеще от реформиране на архитектурата на тези правила. В разгара на настоящата криза станаха очевидни ограниченията на съществуващата система и на общите предизвикателства, пред които сме изправени. Ето защо, именно в този момент, когато са необходими съгласувани действия и изразена солидарност, тази бъдеща перспектива трябва да открие пътя към изграждането на хуманна и ефективна европейска политика в областта на миграцията и убежището, основана на справедливо споделяне на отговорностите. С оглед на обратната информация, която ще получи вследствие на настоящото съобщение, Комисията ще подготви подходящи предложения.