



Брюксел, 23.9.2020 г.
COM(2020) 609 final

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

относно Нов пакт за миграцията и убежището

„Ще подходим човешки и човечно. Не можем да избираме дали да спасяваме хората в морето или не. И тези страни, които изпълняват своите правни и морални задължения или са изложени в по-голяма степен от други, трябва да могат да разчитат на солидарността на целия ни Европейски съюз... Всички трябва да излязат напред и да поемат отговорност.“

Реч на председателя Фон дер Лайен за състоянието на Съюза — 2020 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ: НОВ ПАКТ ЗА МИГРАЦИЯТА И УБЕЖИЩЕТО

Миграцията е трайна характеристика на човешката история с дълбоко отражение върху европейското общество и неговата икономика и култура. Благодарение на добре управлявана система миграцията може да допринесе за растежа, иновациите и социалния динамизъм. Ключовите социални предизвикателства, пред които е изправен светът днес — демографията, изменението на климата, сигурността, световната надпревара за привличане на таланти и неравенството — се отразяват на миграцията. Императивите на политиката, като например свободното движение в Шенгенското пространство, съхраняването на основните права, обезпечаването на сигурността и преодоляването на недостига от умения, предполагат наличието на ефективна миграционна политика. ЕС и неговите държави членки са изправени пред задачата как да изградят система за управление и нормализиране на миграцията в дългосрочен план, която се основава изцяло на европейските ценности и международното право, като успоредно с това продължат да удовлетворяват спешните нужди.

Новият пакт за миграцията и убежището предлага ново начало за справянето с тази задача. Кризата с бежанците през 2015—2016 г. извади наяве сериозни недостатъци и показва колко е сложно да се управлява ситуация, засягаща по различен начин отделните държави членки. Тя предизвика истинско безпокойство и разкри различия, които е необходимо да бъдат взети под внимание и преодолені. Най-вече тази криза изтъкна фундаментална истина, която е присъща за ЕС, а именно че **всяко действие има последици за другите**. Докато някои държави членки все още са изправени пред предизвикателството да управляват външни граници, други трябва да се справят със случаи на масово пристигане по суша или море или пренаселени приемни центрове, а трети продължават да се сблъскват с огромен брой случаи на неразрешено движение на мигранти. Необходима е нова, стабилна **европейска рамка**, за да се управлява взаимозависимостта между политиките и решенията на държавите членки и за да се предприемат целесъобразни действия с оглед на възможностите и предизвикателствата в нормално време, при натиск и в ситуации на криза: рамка, която може да даде сигурност, яснота и достойни условия на мъжете, жените и децата, пристигащи в ЕС, като същевременно дава на европейците уверението, че миграцията се управлява по ефективен и хуманен начин, при пълно зачитане на ценностите ни.

- През 2019 г. в държавите — членки на ЕС, **законно пребиваваха 20,9 милиона** граждани на държави извън ЕС, което представлява около 4,7 % от общото население на ЕС.

- Държавите — членки на ЕС, издадоха около 3 милиона **първи разрешения за пребиваване** на граждани на държави извън ЕС през 2019 г., включително около 1,8 милиона с продължителност от най-малко 12 месеца.
- В разгара на кризата с бежанците през 2015 г. на външните граници на ЕС бяха регистрирани 1,82 милиона **незаконни преминавания**. До 2019 г. броят им намаля на 142 000.
- **Молбите за предоставяне на убежище** достигнаха най-високия си брой (1,28 милиона) през 2015 г., а през 2019 г. те бяха 698 000.
- Всяка година средно около 370 000 молби за предоставяне на международна закрила биват отхвърлени, но само около една трета от тези лица са **върнати** у дома.
- В края на 2019 г. ЕС приютяваше около 2,6 милиона **бежанци**, което представлява 0,6 % от населението му.

В новия пакт се признава, че **никая държава членка не трябва да се натоварва с непропорционална отговорност** и че всички държави членки следва да **допринасят за солидарността** постоянно.

В него се предвижда всеобхватен подход, който обединява политиките в областите на **миграцията, убежището, интеграцията и управлението на границите** и се признава, че цялостната ефективност зависи от напредъка на всички фронтове. Освен това новият пакт въвежда по-бързи и безпроблемни **миграционни процеси** и **по-силно управление** на политиките в сферата на миграцията и границите, с помощта на съвременни ИТ системи и по-ефективни агенции. Неговата цел е да се намалят опасните и незаконни маршрути и да се насърчат устойчивите и безопасни законни пътища за нуждаещите се от международна закрила. Новият пакт отразява действителността, а именно, че повечето мигранти идват в ЕС по законни канали, и това следва да бъде по-добре съобразено с нуждите на пазара на труда на ЕС. Той ще изгради доверие в политиките на ЕС, като премахне сегашните **пропуски по отношение на изпълнението**.

Необходимо е този общ отговор да включва **отношенията на ЕС с трети държави**, тъй като вътрешното и външното измерение на миграцията са неразривно свързани: съвместната работа с партньори има пряко отражение върху ефективността на политиките в ЕС. Отстраняването на първопричините за незаконната миграция, борбата с контрабандата на мигранти, оказването на помощ на бежанци, намиращи се в трети държави, и подпомагането на една добре управлявана законна миграция са важни цели както за ЕС, така и за партньорите ни, и тези цели трябва да бъдат преследвани чрез всеобхватни, балансиранни и съобразени с нуждите партньорства.

При изготвянето на новия пакт Комисията предприе специални консултации на техническо и високо равнище с Европейския парламент, всички държави членки и различни заинтересовани страни, представляващи гражданското общество, социалните партньори и бизнеса. Новият пакт беше съставен въз основа на изводите, направени по време на междуинституционалните дискусии, които се проведеха след направените от Комисията предложения за реформа на общата европейска система за убежище през 2016 г. Той ще запази постигнатите вече компромиси по съществуващите предложения и ще добави нови елементи, за да се осигури нужният в една обща рамка баланс, обединявайки всички аспекти на политиката за убежището и миграцията. Ще залечи пропастта между различните реалности, пред които са изправени държавите членки, и ще насърчава взаимното доверие чрез постигането на резултати благодарение на ефективно изпълнение. Общите правила са от основно значение, но не са достатъчни. Държавите членки са взаимозависими и поради това

осигуряването на цялостно, прозрачно и последователно изпълнение на място е от изключително значение.

Новият пакт за миграцията и убежището:

- строго и справедливо управление на външните граници, включително проверки на самоличността и здравословното състояние и проверки за сигурност;
- справедливи и ефикасни правила относно убежището, рационализиране на процедурите във връзка с убежището и връщането;
- нов механизъм за солидарност за ситуации, свързани с търсене и спасяване, натиск и криза;
- по-надеждно прогнозиране, подготвеност за кризи и ответни действия;
- ефективна политика в областта на връщането и координиран подход на ЕС към връщанията;
- всеобхватно управление на равнището на ЕС за по-добро управление и изпълнение на политиките за убежището и миграцията;
- взаимноизгодни партньорства с ключови трети държави на произход и транзитно преминаване;
- създаване на устойчиви законни пътища за нуждаещите се от международна закрила и за привличането на таланти в ЕС; и
- оказване на подкрепа за ефективни политики за интеграция.

2. ОБЩА ЕВРОПЕЙСКА РАМКА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА МИГРАЦИЯТА И УБЕЖИЩЕТО

От кризата с бежанците през 2015—2016 г. насам предизвикателствата се промениха. Смесените потоци от бежанци и мигранти усложниха положението и увеличиха необходимостта от механизми за координация и солидарност. ЕС и държавите членки значително засилиха сътрудничеството си в сферата на политиката за миграцията и убежището. Действията на държавите членки във връзка с неотдавнашните събития в приемния център в Мориа бяха демонстрация на споделянето на отговорност и солидарността в действие. Планът на Комисията за работа с националните органи по съвместен проект за нов приемен център показва как сътрудничеството може да функционира по най-оперативния начин. За да подкрепи изпълнението на този съвместен проект, Комисията ще сформира интегрирана работна група заедно с държавите членки и с агенции на ЕС. *Ad hoc* действията обаче не могат да осигурят траен отговор и продължават да се наблюдават сериозни структурни слабости както при разработването, така и при изпълнението. Липсата на съгласуваност между националните системи за предоставяне на убежище и за връщане и недостатъци при изпълнението разкриха неефективност и предизвикаха безпокойство във връзка със справедливостта. Същевременно за да може политиката за миграцията и убежището в ЕС да функционира правилно, е необходимо засилено сътрудничество по въпросите на миграцията с партньори извън ЕС.

Поради тази причина е необходим всеобхватен подход, който отчита колективните отговорности, взема под внимание най-съществените тревоги, изразени по време на преговорите от 2016 г. насам — по-специално във връзка със солидарността — и предвижда действия във връзка с пропуските по отношение на изпълнението. Този подход се основава на постигнатия от 2016 г. насам напредък, но също така предвижда обща европейска рамка, по-добро управление на миграцията и убежището и нов механизъм за солидарност. Освен това благодарение на него процедурите на

границата ще станат по-съгласувани и по-ефикасни и ще се постигне последователност по отношение на условията на приемане.

Надграждане на постигнатия от 2016 г. насам напредък

Предишните предложения на Комисията за реформа на **общата европейска система за убежище** бяха насочени към създаването на справедлив и бърз процес, с който се гарантират достъп до процедурата за убежище, равно третиране, яснота и правна сигурност за кандидатите за убежище, и бяха съсредоточени върху отстраняването на недостатъците във връзка с връщането. Тези цели продължават да бъдат валидни, като стремежът на новия пакт е да запази, доколкото е възможно, отбелязания напредък и компромисите, постигнати между Европейския парламент и Съвета.

Комисията подкрепя временните политически договорености, които вече бяха постигнати във връзка с Регламента за условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, и Директивата относно условията на приемане. По тези предложения следва да бъде постигната договореност възможно най-скоро. **Регламентът за условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище**, ще хармонизира в още по-голяма степен критериите за предоставяне на международна закрила, ще внесе по-голяма яснота относно правата и задълженията на лицата, на които е предоставена такава закрила, и ще определи кога следва закрилата да приключи, по-специално ако лицето, на което е предоставена международна закрила, е станало заплахата за обществения ред или е извършило тежко престъпление. Чрез преработването на **Директивата относно условията на приемане** ще се създадат по-хармонизирани правила и ще се подобрят условията на приемане за кандидатите за убежище, включително по-ранен достъп до пазара на труда и по-добър достъп до образование за децата мигранти. Освен това ще се поясни, че условията на приемане се предоставят единствено в компетентната държава членка, което ще намали стимулите за неразрешени движения. В правилата относно задържането също ще бъдат внесени пояснения. Регламентът за създаване на пълноправна **Агенция на Европейския съюз в областта на убежището** също представлява основен градивен елемент в една съгласувана и оперативна система, чието бързо приемане ще доведе до незабавни ползи. **Предложението за рамков регламент на Съюза относно презаселването и хуманитарния прием** ще осигури стабилна рамка за приноса на ЕС към общите усилия за презаселване. Предложението на Комисията от 2018 г. за изменение на **Директивата за връщането** също продължава да бъде ключов приоритет, за да могат да се затворят „вратичките“ и да се рационализират процедурите, така че убежището и връщането да функционират като част от единна система¹.

2.1 Нови процедури за бързо определяне на статута при пристигането

Именно на външните граници ЕС трябва да заличи разнобоя между контрола на външните граници и процедурите за убежище и връщане. Този процес следва да протича бързо и да се основава на ясни и справедливи правила относно разрешаването на влизането и достъпа до подходящата процедура. Комисията предлага да се въведе безпроблемна процедура на границата, която да се прилага по отношение на всички граждани на държави извън ЕС, преминаващи без разрешение, и да включва скрининг преди влизането, процедура за предоставяне на убежище и когато е приложимо, процедура за бързо връщане — т.е. да се интегрират процеси, които понастоящем са разделени.

Първата стъпка следва да бъде **скрининг преди влизането**², който да се извършва за всички граждани на трети държави, които преминават външната граница без разрешение. Този скрининг ще включва установяване на самоличността, проверяване

¹ Вж. раздел 2.5.

² Предложение за регламент за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници, COM(2020) 612 от 23 септември 2020 г.

на здравословното състояние и проверка за сигурност, снемане на пръстови отпечатащи и регистрация в базата данни Евродак. Той ще бъде първа стъпка в цялостната система за убежище и връщане, ще повиши прозрачността на ранен етап за засегнатите лица и ще изгради доверие в системата. Освен това ще насърчи по-тясното сътрудничество между всички съответни органи, с подкрепата на агенции на ЕС. Чрез скрининга ще се ускори процесът на определяне на статута на дадено лице и на типа процедура, която следва да се прилага. За да се осигури извършването на едни и същи проверки при всички незаконни пристигания преди законно влизане на територията на дадена държава членка, ще бъде необходимо държавите членки да извършват скрининга и когато дадено лице избегне контрола на границата, но по-късно бъде идентифицирано на територията на дадена държава членка.

Комисията предлага също целенасочено изменение на предложението си от 2016 г. за нов регламент за процедурите за предоставяне за убежище³, като чрез това изменение ще се постигнат по-голяма ефективност и по-гъвкаво използване на процедурите на границата като втори етап от процеса. Правилата относно **процедурите на границата** за предоставяне на убежище и за връщане ще бъдат обединени в един законодателен инструмент. Процедурите на границата дават възможност за ускорено обработване на заявленията и за повече основания за ускорено обработване, като например понятията за сигурни страни на произход или сигурни трети страни. Молбите за убежище, за които има малък шанс да бъдат удовлетворени, следва да се разглеждат бързо, без да е необходимо законно влизане на територията на държавата членка. Това ще се прилага за молби, представени от кандидати, които заблуждават органите, които идват от държави на произход с ниска степен на признаване и вероятно не се нуждаят от закрила или които представляват заплаха за националната сигурност. Молбите за предоставяне на убежище, подадени на външните граници на ЕС, трябва да бъдат оценявани като част от процедурите на ЕС относно убежището, но те не дават автоматично право на влизане в ЕС. Към другите молби за предоставяне на убежище ще продължи да се прилага обичайната процедура относно убежището, която ще стане по-ефикасна и ще внесе по-голяма яснота за лицата, чиито молби са основателни. Освен това следва да се осигури възможност за преместване на кандидатите за убежище по време на процедурата на границата, за да може процедурите да продължат в друга държава членка.

Спрямо кандидатите, чиято молба е била отхвърлена в рамките на процедурата на границата за предоставяне на убежище, незабавно ще бъде приложена процедура на границата за връщане. Това ще премахне рисковете от неразрешени движения и ще изпрати ясен сигнал на контрабандистите. Този инструмент ще бъде особено важен по отношение на маршрутите, по които голям дял от кандидатите за предоставяне на убежище идват от държави с ниска степен на признаване.

Ще се въведат всички необходими гаранции за извършването на индивидуална оценка за всяко лице и за пълното съблюдаване на основните гаранции, като се спазват напълно принципът на забрана за връщане и основните права. Специално внимание ще се обърне на потребностите на най-уязвимите, което ще включва общо освобождаване от процедурите на границата, когато не могат да се осигурят необходимите гаранции. За да се гарантират ефективният достъп до процедурите за предоставяне на убежище и зачитането на основните права, държавите членки, в

³ Изменено предложение за регламент за установяване на обща процедура за международна закрила в Съюза и за отмяна на Директива 2013/32/ЕС, СОМ(2020) 611 от 23 септември 2020 г.

тясно сътрудничество с Агенцията за основните права, ще въведат като допълнителна гаранция механизъм за ефективно наблюдение още на етапа на скрининг.

Новите процедури ще дадат възможност на органите в областта на убежището и миграцията да оценяват по-ефикасно основателните молби, да издават по-бързи решения и по този начин да допринасят за по-доброто и по-надеждното функциониране на политиките за предоставяне на убежище и за връщане. Това ще бъде от полза за държавите членки и за ЕС като цяло: работата следва да бъде подпомагана с ресурси и експертен опит от агенциите на ЕС и със средства от Съюза.

Регламентът за процедурите за предоставяне на убежище ще установи също така достъпен, ефективен и навременен процес на вземане на решения въз основа на опростени, по-ясни и по-кратки процедури, подходящи процесуални гаранции за кандидатите за убежище и инструменти, с които се предотвратява заобикалянето на ограниченията. По-голямото хармонизиране на понятията за сигурна трета страна на произход и сигурна трета страна посредством списъци на ЕС, в които се посочват държави като тези от Западните Балкани, ще бъдат от изключително значение за продължаващите преговори, основаващи се на проведените по-рано междуинституционални дискусии.

2.2 Обща рамка за солидарност и споделяне на отговорността

Въз основа на опита от преговорите относно предложенията от 2016 г. за реформа на общата европейска система за убежище е ясно, че е необходим подход, който надхвърля ограниченията на действащия регламент „Дъблин“. Правилата за определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молба за предоставяне на убежище, следва да бъдат част от обща рамка и да предлагат по-интелигентни и по-гъвкави инструменти, които да помогнат на държавите членки, изправени пред най-големите предизвикателства. Поради това Комисията ще оттегли предложението си от 2016 г. за изменение на Регламента „Дъблин“ и ще го замени с нов, по-мощен инструмент за обща рамка за управлението на убежището и миграцията — **Регламента относно управлението на убежището и миграцията**⁴. Тази реформа е спешна и е необходимо да се постигне политическо споразумение по основните принципи до края на 2020 г.

Новата обща рамка ще определи принципите и структурите, необходими за възприемането на интегриран подход към политиката за миграция и убежище, който ще осигури справедливо споделяне на отговорността и ще се справи ефективно със смесените пристигания на нуждаещи се от международна закрила и на лица, които не се нуждаят от такава. Той включва нов **механизъм за солидарност**, за да може системата на ЕС за предоставяне на убежище да бъде справедлива, да отразява разнообразието от предизвикателства, дължащо се на различното географско разположение, и да гарантира, че всички допринасят посредством солидарността, така че с реалните потребности, породени от незаконните пристигания на мигранти и кандидати за убежище, да не се занимават отделните държави членки самостоятелно, а ЕС като цяло. Солидарността предполага държави членки да допринасят, както беше пояснено от Съда на Европейския съюз⁵.

⁴ Предложение за регламент относно управлението на убежището и миграцията, COM(2020) 610 от 23 септември 2020 г.

⁵ Решение по съединени дела C-715/17, C-718/17 и C-719/17, Комисия/Полша, Унгария и Чешката република.

Новият механизъм за солидарност ще се съсредоточи основно върху преместването или спонсорирането на връщането. При спонсорирането на връщането държавите членки ще предоставят цялата необходима подкрепа на държавата членка, подложена на натиск, за бързото връщане на лицата, които нямат право да останат, като подкрепящата държава членка поема пълна отговорност, ако връщането не е извършено в определен срок. Държавите членки могат да се съсредоточат върху националности, за които считат, че са налице по-добри шансове за осъществяване на връщане. Въпреки че всяка държава членка ще трябва да дава принос за преместването и/или спонсорирането на връщането и че ще бъде прилаган коефициент на разпределение, държавите членки ще разполагат с гъвкавост да решават дали и до каква степен усилията им да се поделят между лицата, които следва да бъдат преместени, и тези, за които ще се прилага спонсориране на връщането. Ще има и възможност за принос чрез други форми на солидарност, като например изграждане на капацитет, оперативна подкрепа, технически и оперативен експертен опит, както и подкрепа относно външните аспекти на миграцията. Въпреки че за държавите членки винаги ще има работещи алтернативи на преместването, ще са налице предпазни мерки, чрез които ще се гарантира ефективно облекчаване на натиска, на който е подложена дадена държава членка, чрез премествания или спонсориране на връщането. Следва също да бъде отчетено специфичното положение на случаите, свързани с действия по търсене и спасяване, и най-вече на уязвимите групи, и Комисията ще изготви резерв от прогнозни мерки за солидарност, състоящи се главно от премествания, посочени от държавите членки на годишна основа, въз основа на краткосрочните прогнози на Комисията за очаквания брой на свалените на брега по всички маршрути, както и за уязвимите групи, за които се прогнозира, че ще се нуждаят от преместване.

Действащите правила относно прехвърлянето на **компетентността** за разглеждане на молби за международна закрила между държавите членки могат да действат като стимул за неразрешено движение, по-специално когато прехвърлянето на компетентността е следствие от поведението на кандидата (например, когато кандидатът се укрие). Ето защо системата трябва да бъде подсилена и „вратичките“ да бъдат затворени. Въпреки че настоящите критерии за определяне на компетентността ще продължат да се прилагат, правилата относно компетентността за разглеждането на молба за международна закрила следва да бъдат усъвършенствани, така че системата да стане по-ефикасна, да се възпрат злоупотребите и да се предотвратят неразрешените движения. Освен това следва да има ясни задължения за кандидатите и да са определени последици, ако те не ги изпълняват. Допълнителна стъпка ще бъде да се измени Директивата за дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни, така че лицата, на които е предоставена международна закрила, да имат стимул да останат в държавата членка, предоставила международна закрила, с перспективата за статут на дългосрочно пребиваващ след три години законно и непрекъснато пребиваване в тази държава членка. Това би спомогнало и за интегрирането им в местните общности.

2.3 Взаимно доверие чрез солидно управление и мониторинг на прилагането

За да бъдат ефективни, политиките в областта на управлението на границите, убежището и връщането трябва да работят добре на национално равнище, както и в случая на интегрирането на мигрантите на местно равнище. Следователно националните политики трябва да бъдат съгласувани с цялостния европейски подход. Новият Регламент относно управлението на убежището и миграцията ще се стреми да постигне това посредством по-тясно европейско сътрудничество. Той ще подобри планирането, подготвеността и мониторинга както на национално равнище, така и на

равнище ЕС. Чрез структуриран процес ще бъде предлагана помощ от ЕС, така че държавите членки да могат да си съдействат в изграждането на една устойчива, ефективна и гъвкава система, с **национални стратегии**, интегриращи политиките за убежището и връщането на национално равнище. **Европейска стратегия** ще осигурява насоки и подкрепа за държавите членки. Комисията ще изготвя и доклад относно подготвеността и планирането за извънредни ситуации въз основа на ежегодно докладване от страна на държавите членки. Това ще осигури насочена към бъдещето перспектива, що се отнася до справянето с рисковете и възможностите при управлението на миграцията, за да се подобрят както способността, така и готовността за реагиране.

От ключово значение за доверието в политиките на ЕС и националните политики е последователността при прилагането, за която се изискват засилен мониторинг и оперативна подкрепа от агенциите на ЕС. Това включва по-систематичен мониторинг от страна на Комисията както на действащите, така и на новите правила, включително чрез производства за установяване на нарушение.

Системите за контрол на качеството, свързани с управлението на миграцията, като механизма за оценка по Шенген и оценките на уязвимостта на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), ще играят ключова роля. Друга важна стъпка ще бъде бъдещият мониторинг на системите за убежище, включен в най-новия компромис във връзка с предложението за нова **Агенция на Европейския съюз в областта на убежището**. Новият мандат ще отговори на нарастващата необходимост на държавите членки от оперативна подкрепа и насоки във връзка с прилагането на общите правила в областта на убежището и ще доведе до по-голямо сближаване. Той ще засили взаимното доверие благодарение на нов мониторинг на системите за убежище и приемане на държавите членки и благодарение на способността на Комисията да издава препоръки с мерки за подпомагане. Това законодателство следва да бъде прието още през тази година, за да може тази практическа подкрепа да бъде предоставена в кратки срокове, като същевременно се отчита, че може да е нужно известно време за въвеждането на новите структури, като например мониторинга.

2.4 Подкрепа за децата и уязвимите

Системата на ЕС за управление на убежището и миграцията трябва да покрива специалните нужди на уязвимите групи, включително чрез презаселване. Комисията определи нуждите на децата като приоритет, тъй като момчетата и момичетата мигранти са особено уязвими⁶. Това ще бъде взето изцяло предвид в по-обща инициатива за утвърждаване на правата и интересите на децата, като Стратегията за правата на детето, в съответствие както с международното право за правата на бежанците и децата, така и с Хартата на основните права на ЕС⁷.

Реформата на правилата на ЕС в областта на убежището и връщането представлява възможност за **засилване на гаранциите и стандартите за закрила** съгласно правото на ЕС за децата мигранти. Новите правила ще гарантират, че висшите интереси на детето са първостепенно съображение във всички решения относно децата мигранти и че се зачита правото на детето да бъде изслушано. Представителите на непридружените ненавършили пълнолетие лица следва да се

⁶ Съобщение относно закрилата на децата мигранти, COM(2017) 211 от 12 април 2017 г., в което се препоръчва всеобхватен набор от мерки за засилване на закрилата им на всеки етап от миграционния процес.

⁷ Гаранцията на ЕС за децата също ще отчита специалните нужди на децата мигранти, а така също и Планът за действие за интеграция и приобщаване (вж. раздел 8 по-долу).

назначават по-бързо и да получават достатъчно средства. Европейската мрежа за настойничество и попечителство⁸ следва да бъде укрепена и да играе по-голяма роля в координацията, сътрудничеството и изграждането на капацитет за настойниците/попечителите. Непридружените деца и деца на възраст до дванадесет години заедно с техните семейства следва да бъдат освободени от процедурата на границата, освен ако няма опасения във връзка със сигурността. Във всички други съответни процедури за предоставяне на убежище следва ефективно да се осигуряват специфични за децата процедурни гаранции и допълнителна подкрепа. Системата трябва да бъде приспособена да отразява специфичните нужди на децата на всеки етап, като осигурява ефективни алтернативи на задържането, насърчава бързото събиране на семейството и гарантира, че гласът на органите за закрила на детето бива чул. На децата следва да се предлагат подходящо настаняване и помощ, включително правна помощ, в целия ход на процедурите за определяне на статута. И на последно място, те следва да имат и бърз и недискриминационен достъп до образование и ранен достъп до услуги за интеграция.

Рисковете, свързани с трафика на хора по миграционните маршрути, са големи, по-специално рискът жени и момичета да станат жертви на трафик с цел сексуална експлоатация или други форми на основано на пола насилие. Мрежи за трафик на хора злоупотребяват с процедурите за предоставяне на убежище и използват центрове за прием за набелязване на потенциални жертви⁹. Ранното идентифициране на потенциални жертви от страни извън ЕС ще бъде специална тема на подхода за премахване на трафика на хора, който Комисията предстои да представи съгласно посоченото в представената неотдавна Стратегия за Съюза на сигурност¹⁰.

2.5 Ефективна обща система на ЕС за връщането

Правилата на ЕС в областта на миграцията могат да се ползват с доверие само ако онези, които нямат право да останат в ЕС, биват ефективно връщани. Понастоящем едва около една трета от хората, за които има заповед за връщане от държавите членки, действително напускат. Това подкопава доверието на гражданите в цялата система за управление на убежището и миграцията и действа като стимул за незаконна миграция. То също така излага незаконно пребиваващите на несигурни условия и експлоатация от престъпни мрежи. Понастоящем ефективността на връщането варира между различните държави членки в зависимост до голяма степен от националните правила и капацитет, както и от отношенията с конкретни трети държави. Необходима е **обща система на ЕС за връщането**, съчетаваща по-силни структури вътре в ЕС с по-ефективно сътрудничество с трети държави в областта на връщането и обратното приемане. Тя следва да бъде разработена на основата на преработената Директива за връщането и на ефективната оперативна подкрепа, включително по линия на Frontex. Този подход ще се благоприятства от процеса, предложен съгласно Регламента относно управлението на убежището и миграцията, за набелязване на мерки, ако такива са нужни за стимулиране на сътрудничеството с

⁸ Мрежата беше обявена в съобщението от 2017 г. (вж. бележката под линия б). Тя обединява органи и агенции за настойничество и попечителство, (местни) органи и международни и неправителствени организации с цел да се насърчат добрите услуги за настойничество/попечителство за непридружени и разделени от семействата си деца в ЕС.

⁹ Европол, 2020 г., Европейски център за борба с контрабандата на мигранти, 4-ти годишен доклад — 2019 г.

¹⁰ Стратегия на ЕС за Съюза на сигурност, COM(2020) 605 от 24 юли 2020 г.

трети държави¹¹. Общата система на ЕС за връщането следва да включва спонсорирането на връщането и да спомага за успешното му прилагане.

Основният градивен елемент за постигане на ефективна система на ЕС за връщане е предложението от 2018 г. за преработване на Директивата за връщането. То ще доведе до ключови подобрения в управлението на политиката в областта на връщането. То ще спомогне за предотвратяване и намаляване на укриването и неразрешените движения, с общи критерии за оценка на всеки отделен случай и възможността да се използва задържане при опасения във връзка с общественения ред и сигурността. Предложението ще стимулира програмите за подпомагане на доброволното връщане като най-ефективния и устойчив начин за засилване на връщането. То също така ще подобри резултатите чрез специално разработени ИТ инструменти и ясно задължение за преминаващите през процедурата да оказват съдействие, както и чрез ускоряване на процедурите. Важно е Европейският парламент и Съветът да постигнат съгласие по разпоредбите за общите критерии за оценка и задържането. Комисията има готовност да работи в тясно сътрудничество с другите институции за бързо постигане на съгласие по преразгледана директива, която да доведе до тези подобрения: това ще бъде подпомогнато и от обединяването на правилата относно процедурите на границата за предоставяне на убежище и за връщане в новия Регламент за процедурите за предоставяне за убежище, като се отстранят съществуващите пропуски и допълнително се намалят възможностите за заобикаляне на системата за предоставяне на убежище.

За националните усилия за връщане е нужна и **оперативна подкрепа**. Работата в областта на връщането често е възпрепятствана от ограничените финансови и човешки ресурси в държавите членки. Интегрирането на връщането в националните стратегии в контекста на общата рамка следва да доведе до по-добро планиране, по-добро осигуряване на ресурси и по-добра инфраструктурата за операциите по връщане и обратно приемане.

Frontex трябва да играе водеща роля в общата система на ЕС за връщане, като осигурява добро функциониране на връщанията на практика. За Frontex следва да е приоритет да се превърне в оперативния компонент на политиката на ЕС в областта на връщането, като се назначи заместник изпълнителен директор специално за целта, а в управителния съвет се интегрира повече капацитет в областта на връщането¹². Разполагането на новия постоянен корпус също ще подпомогне връщането. Frontex също така ще подкрепи въвеждането на система за управление на делата по връщане на равнище ЕС и на национално равнище, като ще се обхващат всички етапи на процедурата от откриването на незаконно пребиваване до обратното приемане и реинтеграцията в трети държави. По този начин Агенцията може да реализира пълния си потенциал за подкрепа на връщането, като свърже оперативното сътрудничество с държавите членки със сътрудничеството за ефективно обратно приемане с трети държави.

Наличието на ефективна система за гарантиране на връщането е обща отговорност, като за нея ще са нужни стабилни управленски структури, за да се гарантира последователен и ефективен подход. За тази цел Комисията ще определи

¹¹ Политиката в областта на връщането трябва да бъде напълно интегрирана с политиката за обратно приемане, изложена в раздел 6.5.

¹² Съгласно Регламента за европейската гранична и брегова охрана се изисква на един от тримата заместник изпълнителни директори да бъдат възложени специална роля и отговорности за надзор на задачите на Агенцията, свързани с връщането.

Координатор по въпросите на връщането, който да бъде подпомаган от нова **Мрежа на високо равнище по въпросите на връщането**. Координаторът ще предоставя техническа подкрепа за обединяване на направленията на политиката на ЕС в областта на връщането, като стъпва на положителния опит на държавите членки в управлението на връщанията и спомага за гладкото и взаимосвързано прилагане на процеса на връщане. Оперативна стратегия в областта на връщането ще осигурява стратегическото насочване.

Връщането е по-ефективно, когато се извършва доброволно и се придружава от силни мерки за реинтеграция. Насърчаването на доброволното връщане е ключова стратегическа цел, отразена в предложението на Комисията от 2018 г. за Директивата за връщането, както и в бъдещата стратегия за доброволното връщане и реинтеграцията. В тази стратегия ще бъдат определени нови подходи към организирането, насърчаването и прилагането на схеми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграция¹³, със залагане на общи цели и насърчаване на съгласуваността както между инициативите на ЕС и националните инициативи, така и между националните схеми. Тази работа може да се основава и на засиления мандат в областта на връщането на европейската гранична и брегова охрана.

2.6 Нова обща база данни за убежището и миграцията

За гладкото протичане на процедурите в областта на миграцията и убежището е нужно надлежно управление на необходимата информация. За тази цел системата **Евродак** следва да бъде доразвита в подкрепа на общата рамка¹⁴. С предложението на Комисията от 2016 г., по което Европейският парламент и Съветът постигнаха предварително политическо споразумение, ще се разшири обхватът на Евродак. Една модернизирана Евродак би спомогнала за проследяване на неразрешените движения, борба с незаконната миграция и подобряване на връщането. Съхраняваните данни ще бъдат разширени, за да се отговори на конкретни нужди, при прилагане на необходимите гаранции: така например Европейският парламент и Съветът вече постигнаха съгласие за разширяване на обхвата, така че да включва и презаселените лица.

Тези промени сега следва да бъдат допълнени, за да се даде възможност **усъвършенствана база данни** да отчита отделните кандидати (а не молби), да се подпомогне прилагането на новите разпоредби относно прехвърлянето на компетентността в рамките на ЕС, да се улесни преместването и да се осигури по-добро наблюдение на връщаните лица. Новата система ще помогне да се създаде необходимата връзка между процедурите за предоставяне на убежище и за връщане и ще осигури допълнителна подкрепа за националните органи, занимаващи се с кандидати за убежище, чиято молба за убежище вече е била отхвърлена в друга държава членка. Тя би могло също така да проследява подкрепата за доброволно напускане и реинтеграция. Новата система Евродак ще бъде напълно оперативна съвместима с базите данни за управление на границите като част от всеобхватна и интегрирана система за управление на миграцията и границите.

Ключови действия

Комисията:

- предлага Регламент относно управлението на убежището и миграцията, включително нов механизъм за солидарност;

¹³ Вж. раздел 6.5.

¹⁴ Изменено предложение за създаване на система „Евродак“, COM(2020) 614 от 23 септември 2020 г.

- предлага ново законодателство за установяване на процедура за скрининг на външната граница;
- изменя предложението за нов Регламент за процедурите за предоставяне на убежище с цел включване на нова процедура на границата и повишаване на ефективността на процедурите за предоставяне на убежище;
- изменя предложението за Регламент за Евродак, за да се отговори на нуждите от данни на новата рамка за управление на убежището и миграцията в ЕС;
- ще назначи координатор по въпросите на връщането в рамките на Комисията, който ще се подпомага от нова Мрежа на високо равнище по въпросите на връщането и нова оперативна стратегия; и
- ще определи нова стратегия за доброволното връщане и реинтеграцията.

Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) следва:

- да приведе изцяло в действие разширения мандат във връзка с връщането и да предостави пълна подкрепа на държавите членки на национално равнище; и
- да назначи заместник изпълнителен директор по въпросите на връщането,

Европейският парламент и Съветът следва:

- да приемат Регламента относно управлението на убежището и миграцията, както и Регламента за скрининга и преразгледания Регламент за процедурите за предоставяне на убежище до юни 2021 г.;
- да отдадат непосредствен приоритет на приемането до края на годината на Регламента за Агенцията на ЕС в областта на убежището, за да се даде възможност за ефективна европейска подкрепа на място;
- да гарантират приемането на преразгледания Регламент за Евродак през тази година;
- да гарантират бързото приемане на преразгледаната Директива за условията за приемане и на Регламента за условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище; и
- да гарантират бързото приключване на преговорите по преразгледаната Директива за връщането.

3. СОЛИДНА СИСТЕМА ЗА ПОДГОТВЕНОСТ И РЕАКЦИЯ ПРИ КРИЗИ

Целта на новия пакт да се въведе всеобхватна и стабилна политика в областта на миграцията и убежището е най-добрата защита срещу риска от кризисни ситуации. ЕС вече е по-добре подготвен днес, отколкото през 2015 г., а общата рамка за управление на убежището и миграцията ще постави ЕС на по-здрава основа, като укрепи подготвеността и превърне солидарността в постоянен елемент. При все това ЕС винаги ще трябва да бъде готов за неочакваното.

ЕС трябва да е готов да се справя със **ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства**, показвайки издръжливост и гъвкавост и със съзнанието, че различните видове кризи изискват различна реакция. Ефективността на реакцията може да бъде подобрена чрез подготовка и прогнозиране. За тази цел е необходим подход, основан на надеждни данни, така че да се засили предвиждането и да се помогне за подготвянето на реакцията на ЕС на ключови тенденции¹⁵. Ще бъде

¹⁵ Този работен процес ще се подкрепя от Центъра за знания в областта на миграцията и демографията към Съвместния изследователски център на Комисията.

изготвен нов **Подробен план за подготвеност и кризи в областта на миграцията**¹⁶, за да се спомогне за преминаване от режим на реагиране към режим на подготвеност и предвиждане. Той ще обедини всички съществуващи инструменти за управление на кризи и ще очертае основните институционални, оперативни и финансови мерки и процедури, които трябва да бъдат въведени, за да се гарантира подготвеност както на равнище ЕС, така и на национално равнище.

Подробният план предполага непрекъснато предвиждане и наблюдение на капацитета на държавите членки и осигурява рамка за изграждане на устойчивост и организиране на координирана реакция при кризи. При поискване от държава членка ще се предоставя оперативна подкрепа както от агенциите на ЕС, така и от други държави членки. Това ще се основава на подхода на „горещите точки“ и на неотдавнашния опит от реакцията при кризи и гражданската защита. Подробният план ще влезе в действие веднага, но ще има ролята и на важна оперативна опора, що се отнася до способността на ЕС да реагира в условията на бъдещите договорености. В него ще се определи спектъра от мерки, които могат да бъдат използвани за справянето с кризи, свързани с голям брой незаконно пристигащи. Опитът обаче показва, че трябва да добавим и нов елемент към набора от инструменти.

Чрез нов законодателен инструмент ще се предвидят **временни и извънредни мерки, необходими за преодоляване на възникнала криза**¹⁷. С този инструмент се преследва двойна цел: на първо място, да се осигури гъвкавост на държавите членки да реагират на ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства и да предоставят незабавен статут на закрила в кризисни ситуации, и на второ място, да се гарантира, че системата за солидарност, предвидена в новия Регламент относно управлението на убежището и миграцията, е добре адаптирана към кризи, характеризирани се с голям брой незаконно пристигащи лица. Условията на криза налагат спешни действия и по тази причина механизмът за солидарност трябва да бъде по-силен, а сроковете по механизма следва да бъдат съкратени¹⁸. Инструментът също така ще разшири обхвата на задължителното преместване, например с включване на кандидати за и бенефициери на незабавна закрила, и спонсорирането на връщането.

В ситуации на криза, които са от такъв мащаб, че застрашават да претоварят системите за убежище и миграция на държавите членки, практическите трудности, с които държавите членки се сблъскват, ще бъдат отчетени чрез известен ограничен марж за временна дерогация от обичайните процедури и срокове, при същевременно гарантиране на спазването на основните права и на принципа на забрана за връщане¹⁹.

Закрила, равностойна на субсидиарната закрила, може също така да бъде незабавно предоставяна на предварително определена група лица, по-специално лица, които са изложени на изключително висок риск от безогледно насилие поради въоръжен конфликт в тяхната страна на произход. Предвид развитието на понятията и правилата за получаване на международна закрила и с оглед на факта, че в новото

¹⁶ Препоръка на Комисията относно механизъм на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията (Подробен план за подготвеност и кризи в областта на миграцията), С(2020) 6469 от 23 септември 2020 г.

¹⁷ Предложение за Регламент за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището, COM(2020) 613 от 23 септември 2020 г.

¹⁸ Изтегляне напред във времето на задължението за преместване на незаконен мигрант на територията на спонсориращата държава членка.

¹⁹ Съгласно международното право в областта на правата на човека принципът на забрана за връщане гарантира, че никой не следва да бъде връщан в страна, в която би бил подложен на изтезания, на жестоко, нечовешко или унижително отношение или наказание и друга непоправима вреда.

законодателство ще бъдат определени правила за предоставяне на незабавен статут на закрила в ситуации на криза, Директивата за временната закрила ще бъде отменена²⁰.

Ключови действия

Комисията:

- представя Подробен план за подготвеност и кризи в областта на миграцията; и
- предлага законодателство за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства и за отмяна на Директивата за временната закрила.

Европейският парламент и Съветът:

- следва да отдадат приоритет на работата по този инструмент за справяне с кризи.

Държавите членки, Съветът и Комисията:

- следва да започнат изпълнението на Подробния план за подготвеност и кризи в областта на миграцията.

4. ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ

Интегрираното управление на границите е незаменим инструмент на политиката на ЕС за защита на външните му граници и гарантиране на целостта и функционирането на Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници. То е също така съществен елемент на цялостната миграционна политика: доброто управление на външните граници на ЕС е съществен елемент от съвместната работа по интегрирани политики в областта на убежището и връщането.

4.1 Засилване на ефективността на външните граници на ЕС

Управлението на външните граници на ЕС е споделена отговорност на всички държави членки и на асоциираните към Шенген държави, както и на ЕС и неговите агенции. Това означава също така, че при наличие на слабости отражението е двойно: налице са както допълнително предизвикателство за съответната държава членка, така и последствия, като например неразрешени движения, които засягат доверието в цялата система на ЕС. Ефективното управление на външните граници на ЕС е ключов елемент за едно Шенгенско пространство без контрол по вътрешните граници.

Европейското интегрирано управление на границите се осъществява от Европейската агенция за гранична и брегова охрана, съставена от органите на граничната и бреговата охрана на държавите членки и Frontex. То има за цел да предотврати разпокъсването и да осигури съгласуваност между различните политики на ЕС.

Комисията ще стартира подготвителния процес, за да представи през първата половина на 2021 г. документа за политиката относно **многогодишния цикъл на стратегическата политика и изпълнението**. Този цикъл ще осигури единна рамка за предоставяне на стратегически насоки на всички съответни участници в процеса на европейско и национално равнище в областта на управлението на границите и връщането посредством свързани стратегии: техническа и оперативна стратегия на ЕС, определена от Frontex, и национални стратегии на държавите членки. Това ще даде възможност за постигане на съгласуваност на всички съответни правни,

²⁰ Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки.

финансови и оперативни инструменти, както в рамките на ЕС, така и в работата с външните ни партньори. Цикълът ще бъде обсъден с Европейския парламент и Съвета.

ЕС трябва да е в състояние да предоставя бърза, мащабна и гъвкава подкрепа на държавите членки на външните граници. Бързото и цялостно прилагане на новия регламент за **европейската гранична и брегова охрана** представлява изключително важна стъпка напред. С него се укрепва ежедневно сътрудничеството и се подобрява капацитетът на ЕС за реагиране. Разработването на съвместен капацитет и свързаното планиране в области като обучението и възлагането на поръчки ще осигури по-голяма съгласуваност и по-голяма ефективност. Годишните оценки на уязвимостта, изготвени от Frontex, са особено важни: с тях се оценява готовността на държавите членки да се справят със заплахите и предизвикателствата по външните граници и се отправят препоръки за конкретни коригиращи действия за отстраняване на слабостите. С тях се допълват оценките в рамките на механизма за оценка по Шенген, извършвани съвместно от Комисията и държавите членки. Оценките на уязвимостта ще спомогнат също така за оптимално насочване на оперативната подкрепа от Агенцията за държавите членки.

С новия регламент се създава постоянен корпус от оперативен персонал, който обединява служители от Агенцията и от държавите членки и упражнява изпълнителни правомощия — значително засилване на способността на ЕС да реагира на различни ситуации по външните граници. Наличието на **постоянен корпус с капацитет от 10 000 служители** продължава да е от съществено значение за осигуряването на необходимия капацитет за бърза и адекватна реакция. Първото разполагане на постоянния корпус следва да бъде подготвено за 1 януари 2021 г.

4.2 Постигане на пълна оперативна съвместимост на информационните системи

Сигурните външни граници също така изискват актуализирани и **оперативно съвместими информационни системи**, с които да се проследяват пристигащите и кандидатите за убежище. След като влязат в експлоатация, различните системи ще образуват интегрирана електронна платформа за управление на границите, която проверява и проследява правото на престой на всички граждани на трети държави, независимо дали са освободени от изискването за виза или притежават виза, влизащи законно на територията на ЕС, като по този начин подпомага работата по установяване на случаите на пресрочване на разрешения престой²¹.

Чрез оперативната съвместимост ще се свържат всички европейски системи в областта на границите, миграцията, сигурността и правосъдието и ще се гарантира, че те комуникират помежду си, че няма пропуснати проверки поради разединена информация и че националните органи разполагат с пълната, надеждна и точна информация, от която се нуждаят. Това ще даде значителен тласък на борбата с използването на фалшива самоличност. Всяка система ще запази установените си гаранции. От съществено значение е тези нови и модернизирани информационни системи да **заработят и да са напълно оперативно съвместими до края на 2023 г.**, както и да се модернизира Шенгенската информационна система. Комисията също така ще представи необходимите изменения в предложението за преразглеждане на

²¹ Оперативно съвместимите системи са: Системата за влизане/излизане, Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им, Визовата информационна система, Европейската информационна система за съдимост за граждани на трети държави, Евродак и Шенгенската информационна система.

Регламента за **Евродак**, за да интегрира системата в този подход, така че Евродак също да играе пълноценна роля при контрола на незаконната миграция и откриването на неразрешени движения в рамките на ЕС. Доверието в Шенгенското пространство ще бъде допълнително засилено чрез **пълното цифровизиране на процедурата за издаване на визи до 2025 г.**, с цифрова виза и възможността за подаване на заявления за издаване на визи онлайн.

Кратките срокове за прилагане на новата архитектура на информационните системи на ЕС налагат както наблюдение, така и подкрепа за подготовката в държавите членки и в агенциите. **Процесът за бързо предупреждение за информационните системи** на Комисията ще даде възможност за ранно предупреждение и, при необходимост, за бързи и целенасочени корективни действия. На тази основа два пъти годишно ще бъде провеждан **форум на високо равнище по въпросите на прилагането** с участието на координатори на високо равнище от държавите членки, Комисията и агенциите.

4.3 Общ европейски подход към търсенето и спасяването

От 2014 г. насам броят на хората, които се опитват да достигнат Европа, използвайки негодни за плаване по море съдове, нарасна. Много от тях загинаха в морето. Това накара ЕС, държавите членки и участници от частния сектор да засилят значително капацитета за търсене и спасяване в Средиземно море. От 2015 г. насам съвместната военноморска операция на ЕС EUNAVFOR MED Sophia и координираните от Frontex операции — като Themis, Poseidon и Indalo — допринесоха за над 600 000 спасявания.

Оказването на помощ на изпаднали в беда в морето е морален дълг, както и задължение по силата на международното право. Въпреки че в крайна сметка националните органи продължават да са тези, които носят отговорност за прилагането на съответните правила съгласно международното право, търсенето и спасяването също са ключов елемент от европейското интегрирано управление на границите, изпълнявано като споделена отговорност от Frontex²² и националните органи, което наложи да се увеличи достъпът на Frontex до военноморски и въздухоплавателен капацитет.

Опасните опити за преминаване на Средиземно море продължават да носят голям риск и да подхранват престъпните мрежи. Свалянето на брега на мигранти оказва значително въздействие върху управлението на убежището, миграцията и границите, по-специално в крайбрежните държави членки. От решаващо значение е да се разработи по-координиран и основан на солидарността подход на ЕС към променящите се практики за търсене и спасяване. Основните елементи следва да обхващат:

- **Отчитане на особеностите на търсенето и спасяването в правната рамка на ЕС за миграцията и убежището.** По искане на държавите членки от януари 2019 г. Комисията е координирала преместването на над 1 800 свалени на брега лица вследствие на спасителни операции от страна на частни плавателни съдове. Въпреки че Комисията ще продължи да предоставя оперативна подкрепа и да координира проактивно, е необходим по-предвидим механизъм за солидарност по отношението на свалянето на брега. Новият регламент относно управлението на миграцията и убежището е предназначен да предоставя помощ посредством

²² С Регламент (ЕС) № 656/2014 се определя специфичен набор от правила за наблюдението на външните морски граници в контекста на оперативното сътрудничество, координирано от Frontex, което обхваща инциденти при търсене и спасяване, възникнали по време на съвместни операции на Frontex.

преместването на лицата, свалени на брега вследствие на операции по търсене и спасяване. Той следва да спомогне за осигуряване на непрекъснатост на подкрепата и за избягване на необходимостта от *ad hoc* решения.

- **Frontex следва да предоставя по-голяма оперативна и техническа подкрепа** в рамките на правомощията на ЕС, да разполага морски активи в държавите членки с цел подобряване на техните способности и така да допринася за спасяването на човешки живот в морето.
- **Сътрудничеството и координацията между държавите членки** трябва да бъдат значително засилени, особено с оглед на дейностите по търсене и спасяване, развили се през последните години с редовното участие на частни субекти. Комисията отправя препоръка относно сътрудничеството между държавите членки в контекста на операциите, извършвани от плавателни съдове, притежавани или управлявани от частни лица за целите на провеждането на редовни спасителни операции, с оглед на поддържането на безопасността на корабоплаването и осигуряването на ефективно управление на миграцията²³. Това сътрудничество следва да се осъществява и чрез експертна група по търсене и спасяване, създадена от Комисията с цел насърчаване на сътрудничеството и обмена на най-добри практики.
- Комисията също така предоставя насоки относно ефективното прилагане на **правилата на ЕС за определяне и предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзитно преминаване и пребиваване**²⁴, както и относно начините за предотвратяване на криминализирането на хуманитарни участници²⁵.
- **ЕС ще засили сътрудничеството с държавите на произход и на транзитно преминаване** с цел предотвратяване на опасни пътувания и незаконни преминавания, включително чрез специално изготвени партньорства с трети държави за борба с контрабандата на мигранти²⁶.

4.4 Добре функциониращо Шенгенско пространство

Шенгенското пространство е едно от най-големите постижения на европейската интеграция. То обаче бе подложено на натиск поради трудността да се реагира на променящата се ситуация на границите на Съюза, поради пропуски и слабости, и поради различаващите се национални системи за убежище, приемане и връщане. Тези фактори са причина за увеличаване на неразрешените движения както на лицата, търсещи убежище, така и на мигрантите, които следва да бъдат върнати. Вече съгласуваните мерки, които понастоящем трябва да бъдат приети от Европейския парламент и от Съвета, ще спомогнат за постигането на по-голяма съгласуваност на стандартите в системите за убежище и миграция. По-нататъшните стъпки в рамките на новия пакт — във връзка със скрининга и процедурите на границата, укрепването на външните граници, по-последователни процедури за предоставяне на убежище и за

²³ Препоръка на Комисията относно сътрудничеството между държавите членки във връзка с операции, извършвани от плавателни съдове, притежавани или експлоатирани от частни субекти с цел дейности по търсене и спасяване, С(2020) 6468 от 23 септември 2020 г.

²⁴ Насоки на Комисията относно прилагането на правилата на ЕС за определяне и предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзитно преминаване и пребиваване, С(2020) 6470 от 23 септември 2020 г.

²⁵ Вж. раздел 5.

²⁶ Вж. раздел 5.

върщане съгласно по-интегрирания подход на общата рамка — също допринасят значително за укрепването на Шенгенското пространство.

Опасения относно съществуващите недостатъци допринесоха за задействането на **временни проверки по вътрешните граници**. Колкото по-дълго продължават тези проверки, толкова повече въпроси възникват във връзка с временния им характер, както и с тяхната пропорционалност. Временните проверки могат да се използват само при изключителни обстоятелства, за да се реагира на ситуации, които засягат сериозно обществения ред или вътрешната сигурност. Като крайна мярка те следва да продължат само докато са налице извънредни обстоятелства: например при последните извънредни обстоятелства във връзка с пандемията от COVID-19 бяха въведени мерки за контрол на вътрешните граници, но повечето от тях вече са премахнати.

Въз основа на опита от многобройните кризи през последните пет години Комисията ще представи **стратегия относно бъдещето на Шенгенското пространство**, която ще включва инициативи за по-силно и цялостно Шенгенско пространство. Стратегията ще включва нов подход към Кодекса на шенгенските граници, като следва да се направят заключения относно актуалното състояние на преговорите по предложението на Комисията от 2017 г. Тя ще обхване и начините за подобряване на механизма за оценка по Шенген, така че той да се превърне в напълно ефективен инструмент за оценка на функционирането на Шенгенското пространство и за гарантиране, че подобренията се прилагат ефективно. Ефикасният **механизъм за оценка по Шенген** е основен инструмент за ефективно Шенгенско пространство, изграждащ доверие чрез проверка на начина, по който държавите членки прилагат шенгенските правила. Важно е държавите членки да отстранят недостатъците, установени по време на оценките. В случаите, в които държавите членки продължават да не правят това или в които проверките по вътрешните граници продължават да се извършват отвъд необходимото, Комисията ще разгледа по-систематично възможността за започване на производства за установяване на нарушение.

Налице са и алтернативи на проверките по вътрешните граници — например полицейските проверки могат да се окажат високоефективни, а новите технологии и интелигентното използване на оперативната съвместимост в областта на информационните технологии могат да спомогнат за намаляване на степента на вмешателство на проверките в личния живот. В момента между държавите членки продължава да има споразумения за обратно приемане, които биха могли да се прилагат по-ефективно.

Въз основа на вече извършената работа за популяризиране на тези мерки²⁷ Комисията ще въведе **програма за подкрепа и сътрудничество**, за да помогне на държавите членки да увеличат максимално потенциала им. Комисията ще създаде специален **Шенгенски форум** с участието на съответните национални органи, като например министерствата на вътрешните работи и (граничната) полиция на национално и регионално равнище, с цел насърчаване на по-конкретно сътрудничество и на повече доверие. Веднъж годишно в рамките на Форума следва да се организира дискусия на политическо равнище, за да се даде възможност на националните министри, членовете на Европейския парламент и други заинтересовани страни да дадат политически импулс на този процес.

²⁷ C(2017) 3349 final от 12 май 2017 г. и C(2017) 6560 final от 27 септември 2017 г.

Ключови действия

Комисията:

- приема препоръка относно сътрудничеството между държавите членки по отношение на спасителните дейности, извършвани от частни субекти;
- представя насоки на държавите членки, за да поясни, че морските спасителни операции не могат да бъдат криминализирани;
- ще приеме стратегия за бъдещето на Шенген, с която да се укрепят Кодексът на шенгенските граници и механизмът за оценка по Шенген;
- ще създаде Шенгенски форум за насърчаване на конкретно сътрудничество и начини за задълбочаване на Шенгенското пространство чрез програма за подкрепа и сътрудничество с цел съдействие за прекратяване на проверките по вътрешните граници; и
- ще постави началото на нова европейска група от експерти в областта на търсенето и спасяването.

Комисията, държавите членки и Frontex следва:

- да гарантират бързото и цялостно прилагане на новия регламент за европейската гранична и брегова охрана; и
- да гарантират прилагането и оперативната съвместимост на всички широкомащабни информационни системи до 2023 г.

5. ЗАСИЛВАНЕ НА БОРБАТА С КОНТРАБАНДАТА НА МИГРАНТИ

Контрабандата е свързана с организираната експлоатация на мигранти, при която е налице слабо зачитане на човешкия живот в търсенето на печалба. Следователно тази престъпна дейност нанася вреди както на хуманитарните цели на ЕС, така и на неговите цели за управлението на миграцията. **Новият план за действие на ЕС за периода 2021—2025 г. за борба с контрабандата на мигранти** ще се съсредоточи върху борбата с престъпните мрежи и в съответствие със Стратегията на ЕС за сигурност на Съюза ще засили сътрудничеството и ще подкрепи работата на правоприлагащите органи за борба с контрабандата на мигранти, която често е свързана с трафик на хора. Планът за действие ще се основава на работата на Европол и на нейния Европейски център за борба с контрабандата на мигранти, Frontex, Евроюст и Агенцията на ЕС за обучение в областта на правоприлагането. Новите мерки и засилването на междуведомственото сътрудничество ще бъдат насочени към преодоляването на предизвикателствата в областта на финансовите разследвания, възстановяването на активи и документните измами, както и във връзка с нови явления, като например използването на цифрови технологии за целите на контрабандата²⁸.

Съществуващите правила за ограничаване на контрабандата на мигранти²⁹ доказаха, че са ефективна правна рамка за борба с лицата, които улесняват незаконното влизане, транзитно преминаване и пребиваване. В момента се обмисля как да се модернизират тези правила³⁰. Комисията ще внесе яснота по въпроса за криминализирането на

²⁸ Използването, по-специално от организирани престъпни групи, на съвременните информационни и комуникационни технологии за улесняване на контрабандата на мигранти, включително реклама, организиране, събиране на плащания и т.н.

²⁹ „Пакетът за подпомагащите лица“ от Директива 2002/90/ЕО и придружаващото го Рамково решение на Съвета относно подпомагането на незаконното влизане, транзит и престой.

³⁰ Директива 2002/90/ЕО и Рамково решение 2002/946/ПВР на Съвета.

участието на частни субекти чрез **насоки за прилагането** на правилата за борба с контрабандата, и ще изясни, че изпълнението на правното задължение за спасяване на бедстващи хора в морето не може да се счита за престъпление.

Намирането на работа в ЕС без необходимия правен статут е една от движещите сили на контрабандата на мигранти към ЕС. Комисията ще направи оценка на начините за повишаване на ефективността на **Директивата относно санкциите срещу работодателите** и ще прецени необходимостта от по-нататъшни действия. Комисията ще работи също така с Европейския орган по труда, за да координира усилията на националните органи и да гарантира ефективното прилагане на Директивата, което е необходимо за предотвратяване на незаконната миграция чрез осигуряване на ефективна забрана за наемането на работа на незаконно пребиваващи граждани на трети държави.

Борбата с контрабандата е предизвикателство за всички и изисква международно сътрудничество, както и ефективно управление на границите. На проведената през юли 2020 г. министерска конференция между ЕС и африканските партньори бе потвърдена взаимната решимост за решаване на този проблем³¹. С новия план за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти ще се стимулира сътрудничеството между ЕС и трети държави чрез целенасочени партньорства **за борба с контрабандата на мигранти** като част от по-широки партньорства с ключови трети държави. Това ще включва подкрепа за държавите на произход и транзитно преминаване при изграждането на капацитет както по отношение на рамките за правоприлагане, така и по отношение на оперативния капацитет, като се насърчават ефективни действия от страна на полицейските и съдебните органи. ЕС ще подобри обмена на информация с трети държави и действията на място чрез подкрепа за общите операции и съвместните екипи за разследване, както и чрез информационни кампании относно рисковете, свързани с незаконната миграция, и законните алтернативи. Агенциите на ЕС също следва да работят по-интензивно с държавите партньори. Европол ще засили сътрудничеството със Западните Балкани, а Комисията и Европол ще работят за сключването на подобни споразумения с Турция и други държави в съседство. Комисията ще включи този въпрос и в сътрудничеството си с Африканския съюз (АС).

Операциите и мисиите по линия на **общата политика за сигурност и отбрана** ще продължат да имат важен принос в областите, в които борбата с незаконната миграция или контрабандата на мигранти са част от техния мандат. В допълнение към съществуващите мисии, като например мисията на Европейския съюз по линия на ОПСО в Нигер (EUCAP Sahel Niger) и мисията EUBAM Libya, понастоящем се провежда операция EUNAVFOR MED IRINI в Централното Средиземноморие, която съдейства за разбиването на мрежи за контрабанда на хора.

Служителите за връзка по въпросите на имиграцията представляват ценна точка за контакт в борбата с незаконната миграция и контрабандата на мигранти. Пълното прилагане на Регламента относно европейската мрежа от служители за връзка по въпросите на имиграцията³² ще укрепи допълнително тази мрежа и ще засили борбата с контрабандата.

³¹ Министерската конференция се проведе на 13 юли 2020 г. и в нея участваха министрите на вътрешните работи на Алжир, Либия, Мавритания, Мароко и Тунис и техните колеги от Италия (председател), Франция, Германия (участваща в качеството си на председател на Съвета), Малта и Испания, както и Комисията.

³² Регламент 2019/1240.

Ключови действия

Комисията:

- ще представи нов план за действие на ЕС за борба с контрабандата на мигранти за периода 2021—2025 г.;
- ще направи оценка на начините за повишаване на ефективността на Директивата относно санкциите срещу работодателите; и
- ще предприеме действия срещу контрабандата на мигранти в рамките на партньорства с трети държави.

6. РАБОТА С НАШИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ ПАРТНЬОРИ

По-голямата част от мигрантите предприемат пътувания по редовен и безопасен начин, а добре управляваната миграция, основана на партньорство и споделяне на отговорност, може да има положително въздействие както за държавите на произход и на транзитно преминаване, така и за държавите на дестинация. През 2019 г. броят на международните мигранти бе над 272 милиона души³³, като най-значителните миграционни потоци бяха между развиващи се държави. Демографските и икономическите тенденции, политическата нестабилност и конфликтите, както и изменението на климата показват, че миграцията ще продължи да бъде значимо явление и световно предизвикателство през идните години. Добре работещите политики в областта на миграцията са в интерес на държавите партньори, ЕС и самите бежанци и мигранти.

Предварителното условие за справянето с това е преди всичко сътрудничеството с нашите партньори въз основа на двустранен ангажимент, съчетан с регионален и многостранен ангажимент. **Миграцията е централна тема в отношенията на ЕС с важни държави партньори на произход и на транзитно преминаване.** Както ЕС, така и неговите партньори имат свои интереси и инструменти за предприемане на действия. Всеобхватните, балансирани и адаптирани партньорства могат да осигурят взаимни ползи за икономиката, устойчивото развитие, образованието и уменията, стабилността и сигурността, както и за отношенията с диаспорите. Работата с партньорите също така помага на ЕС да изпълнява задълженията си за предоставяне на закрила на нуждаещите се и ролята си на основен донор на помощ за развитие в света. В рамките на новия пакт ангажиментът с държавите партньори ще бъде засилен във всички области на сътрудничеството. Комисията и върховният представител ще започнат незабавно работа с държавите членки с цел прилагането на този подход на практика чрез диалог и сътрудничество с партньорите ни.

6.1 Постигане на максимално въздействие от международните ни партньорства

ЕС трябва да преосмисли приоритетите си, първо във връзка с мястото на миграцията във външните си отношения и в други политики, а след това във връзка с нейното значение за цялостните ни отношения с конкретни партньори. При всеобхватните партньорства **миграцията следва да бъде включвана като централен въпрос въз основа на оценка на интересите на ЕС и на държавите партньори.** Важно е да обърнем внимание на сложните предизвикателства на миграцията и на първопричините за нея, което ще е от полза за ЕС и неговите граждани, за държавите

³³ Световен доклад за миграцията за 2020 г., Международна организация по миграция, 2019 г., стр. 2.

партньори и за самите мигранти и бежанци. Като работят заедно, ЕС и неговите партньори могат да подобрят управлението на миграцията, да задълбочат съвместните усилия за справяне с общите предизвикателства и да се възползват от възможностите.

Необходимо е подходът да използва широк набор от инструменти на политиката и да разполага с гъвкавост, за да бъде както индивидуален, така и способен да се адаптира във времето. Различните политики, като сътрудничеството за развитие, сигурността, визите, търговията, селското стопанство, инвестициите и трудовата заетост, енергетиката, околната среда и изменението на климата, както и образованието, следва да не се разглеждат изолирано. Най-добре е да бъдат разглеждани като част от индивидуален подход, който е в основата на истинско **взаимноизгодно партньорство**. Също така е важно да се има предвид, че въпросите, свързани с миграцията, като управлението на границите или по-ефективното прилагане на връщането и обратното приемане, могат да бъдат чувствителни от политическа гледна точка за партньорите. Справянето с настоящите трудности, най-вече със загубата на човешки живот, но също и с пропуските в управлението на миграцията, означава да работим заедно, така че всеки да носи своята отговорност.

Ангажиментът на равнище ЕС сам по себе си не е достатъчен: ефективната координация между **ЕС и държавите членки** е от съществено значение на всички равнища: двустранно, регионално и многостранно. Съгласуваният обмен на информация между ЕС и държавите членки по въпросите на миграцията се оказва от решаващо значение за демонстрирането на общия ангажимент на ЕС. По-специално ЕС следва да използва опита и привилегированите отношения на някои държави членки с ключови партньори, тъй като опитът показва, че пълноценното участие на държавите членки в партньорствата на ЕС в областта на миграцията, включително чрез обединяването на средства и експертни познания посредством различните доверителни фондове на ЕС, е от ключово значение за постигането на успех.

ЕС се ползва с доверие и е силен благодарение на ролята си в **международния и многостранен** контекст, включително чрез активния си ангажимент към Организацията на обединените нации (ООН) и тясното сътрудничество с нейните агенции. ЕС следва да се опре на значителния напредък, постигнат на **регионално** равнище, чрез специални диалози и рамки³⁴ и чрез партньорства с организации като Африканския съюз. Работната група на АС, ЕС и ООН по въпросите на Либия е положителен пример, на който биха могли да се основат допълнителни новаторски партньорства. Специфичният контекст на рамката за периода след изтичането на Споразумението от Котону с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн е от особено значение за формулирането и ефективното привеждане в действие на сътрудничеството в областта на миграцията.

През последните години диалогът се задълбочи с редица важни партньори³⁵. **Съседните** на ЕС държави са особен приоритет. Икономическите възможности, особено за младите хора, често са най-добрият начин за намаляване на натиска, водещ до незаконна миграция. Работата за борба с контрабандата на мигранти е пример за решаващото значение на отношенията с държавите от **Северна Африка**. **Западните Балкани** изискват индивидуален подход както поради географското си местоположение, така и поради своето бъдеще като неразделна част от ЕС:

³⁴ Включително процеса от Валета между ЕС и африканските държави. Други ключови регионални процеси включват процесите от Будапеща, Прага, Рабат и Хартум.

³⁵ Доклад за напредъка по изпълнението на Европейската програма за миграцията, COM(2019) 481 от 16 октомври 2019 г.

координацията може да спомогне да се гарантира, че те са добре подготвени като бъдещи държави членки да отговорят по конструктивен начин на общите предизвикателства чрез развиването на капацитета им и на процедурите на границата, което ще ги доближи до ЕС предвид тяхната европейска перспектива. Изявлението на ЕС и Турция от 2016 г. отразява по-дълбоката ангажираност и диалог с **Турция**, включително като се подпомагат усилията ѝ да приеме около 4 милиона бежанци³⁶. Механизмът за бежанците в Турция продължава да удовлетворява основните нужди на милиони бежанци, като непрекъснатото и трайно финансиране под някаква форма от страна на ЕС ще бъде от съществено значение³⁷.

Миграцията е неразделна част от подхода по линия на Съвместното съобщение за всеобхватна **стратегия с Африка** за задълбочаване на икономическите и политическите връзки в рамките на утвърдени и широкообхватни отношения³⁸ и за предоставяне на практическа подкрепа. Наличието на множество миграционни маршрути също подчертава необходимостта от работа с държавите партньори в **Азия**³⁹ и **Латинска Америка**.

С всички тези партньори трябва да отчетем, че пандемията от COVID-19 вече предизвиква сериозни проблеми. Това следва да бъде важна част от визията за сътрудничество, основано на общи интереси, с което ще се съдейства за изграждането на подсилени и устойчиви икономики, генериращи растеж и работни места за местните хора и същевременно намаляващи натиска, водещ до незаконна миграция.

Финансирането от ЕС във връзка с бежанците и миграцията извън ЕС, което е достигнало над 9 милиарда евро от 2015 г. насам, се оказва незаменяемо за постигането на свързаните с миграцията цели на ЕС. През юли 2020 г. Европейският съвет подчерта, че това трябва да бъде доразвито и координирано в програмите по съответните бюджетни редове от бюджета на ЕС⁴⁰. Стратегическото движено от политиката програмиране на външното финансиране на ЕС ще бъде от съществено значение за прилагането на този нов всеобхватен подход към миграцията. Целта от 10 % за свързани с миграцията действия, предложена в Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, отчита, че ресурсите трябва да отговарят на нуждите на засиления международен ангажимент на ЕС, както и да бъдат достатъчно гъвкави, за да се адаптират към обстоятелствата. В предложената структура на външните финансови инструменти на ЕС също се предвиждат допълнителни възможности за гъвкавост в отговор на непредвидени обстоятелства или кризи.

6.2 Осигуряване на закрила за нуждаещите се и подпомагане на приемащите държави

Работата на ЕС за справяне с неотложните и хуманитарните нужди се основава на принципите на хуманност, безпристрастност, неутралност и независимост. Смята се, че в световен мащаб принудително разселените лица са над 70 милиона души —

³⁶ Механизмът за бежанците в Турция мобилизира 6 милиарда евро.

³⁷ През юли 2020 г. например ЕС договори увеличаване с 485 милиона евро на хуманитарната помощ по линия на Механизма, за да се даде възможност за удължаване до края на 2021 г. на програми, които помагат на над 1,7 милиона бежанци да посрещнат основните си нужди и на над 600 000 деца да посещават училище.

³⁸ Съвместно съобщение „Към всеобхватна стратегия с Африка“, JOIN(2020) 4 final от 9 март 2020 г.

³⁹ Най-вече с държавите по пътя на коприната: Афганистан, Бангладеш, Ирак, Иран и Пакистан.

⁴⁰ Заклучения на Европейския съвет от 21 юли 2020 г., параграфи 19, 103, 105, 111 и 117.

мъже, жени и деца, като почти 30 милиона са бежанци и лица, търсещи убежище⁴¹. По-голямата част от тях са приети в развиващи се държави и ЕС ще запази ангажимента си за оказване на помощ.

При предоставянето на тази подкрепа ЕС може да разчита на опита от сътрудничеството с широк кръг партньори. От хуманитарната евакуация на хора от Либия до механизмите за транзитно преминаване при кризисни ситуации в Нигер и Руанда за по-нататъшно презаселване — всички те помогнаха на най-уязвимите да се спасят от изключително тежки ситуации. Подкрепата за бежанците, засегнати от кризата в Сирия, и техните приемащи държави ще продължи да бъде от съществено значение. Милиони бежанци и приемните им общности в Турция, Ливан, Йордания и Ирак се ползват от ежедневна подкрепа чрез специални инструменти като Механизма на ЕС за бежанците в Турция и Регионалния доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия.

Както беше потвърдено през декември 2019 г. по време на Глобалния форум за бежанците, ЕС е решен да запази твърдия си ангажимент за предоставяне на животоспасяваща **подкрепа за милиони бежанци и разселени лица**, както и за насърчаване на трайни решения, насочени към развитието⁴².

6.3 Създаване на икономически възможности и справяне с първопричините за незаконната миграция

Първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване, както и непосредствените фактори, принуждаващи хората да мигрират, са сложни⁴³.

ЕС е най-големият донор на **помощ за развитие** в света. Това ще продължи да бъде основна характеристика на ангажимента на ЕС към държавите, включително по въпросите на миграцията. Работата за изграждане на стабилни и сплотени общества, за намаляване на бедността и неравенството и за насърчаване на човешкото развитие, работните места и икономическите възможности, за утвърждаване на демокрацията, доброто управление, мира и сигурността и за справяне с предизвикателствата, свързани с изменението на климата, може да помогне на хората да почувстват, че бъдещето им е у дома. В предложенията на Комисията за следващото поколение инструменти на външната политика миграцията систематично се включва като приоритет в програмирането. Помощта ще бъде насочена според нуждите към държавите със значително миграционно измерение. В предложенията за инструментите бе заложена гъвкавост, тъй като опитът от последните години показва, че гъвкавостта на инструменти като доверителните фондове е от ключово значение за бързото предоставяне на помощ при необходимост, в сравнение с финансирането, определено за конкретни държави или програми.

⁴¹ Службата на върховния комисар на ООН за бежанците докладва, че през 2018 г. близо 71 милиона души са били принудително разселени лица, в това число почти 26 милиона бежанци и 3,5 милиона търсещи убежище лица (ВКБООН, Световни тенденции — принудителното разселване през 2018 г., <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² През последните години по-голямата част от бюджета на ЕС за хуманитарна помощ (80 % от 1,2 милиарда евро през 2018 г. и от 1,6 милиарда евро през 2019 г.) беше предназначена за проекти, които помагат да се посрещнат непосредствените нужди на принудително разселените лица и на техните приемни общности по време на конфликти, кризи и продължително разселване.

⁴³ Вж. материала относно движещите сили на международната миграция, изготвен от Центъра за знания в областта на миграцията и демографията към Съвместния изследователски център (2018 г.), и Атласа на миграцията (2019 г.).

Много други политики могат да бъдат използвани за изграждане на стабилност и благоденствие в държавите партньори⁴⁴. Предотвратяването и уреждането на конфликти, както и мирът, сигурността и управлението често са крайъгълният камък на тези усилия. Търговската и инвестиционната политика вече допринасят за справяне с първопричините чрез създаването на работни места и на перспективи за милиони работници и земеделски стопани в целия свят. Увеличаването на инвестициите чрез инструменти като Плана за външни инвестиции, може да допринесе значително за икономическото развитие, растежа и заетостта. По-пълноценното използване на потенциала на паричните преводи също може да спомогне за икономическото развитие. Сътрудничеството в областта на образованието, уменията и научните изследвания, както и в политики като цифровите технологии, енергетиката и транспорта, също спомага за задълбочаване на икономическото развитие. ЕС ще използва тези политики, когато е уместно, в отношенията си с държавите партньори в рамките на новия пакт.

6.4 Партньорства за укрепване на ръководството и управлението в областта на миграцията

Подкрепата за партньорите на ЕС за разработването на ефективен капацитет за **ръководство и управление в областта на миграцията** ще бъде ключов елемент от взаимноизгодните партньорства, които ЕС се стреми да развие. ЕС може да подпомага изграждането на капацитет в съответствие с потребностите на партньорите. Това ще спомогне за предотвратяване на незаконната миграция и за борба с мрежите за контрабанда на мигранти⁴⁵. Инструменти като стратегическата комуникация ще продължат да се използват за предоставяне на информация относно възможностите за законна миграция и за разясняване на рисковете от незаконната миграция, както и за борба с дезинформацията. Освен това, в зависимост от контекста и ситуацията, ЕС може да подпомага държавите партньори да укрепят капацитета за управление на границите, включително чрез засилване на капацитета за търсене и спасяване по море или по суша, чрез добре функциониращи системи за предоставяне на убежище и приемане и чрез улесняване на доброволното връщане в трети държави или интеграцията на мигрантите⁴⁶.

Сътрудничеството на ЕС с държавите партньори в областта на управлението на миграцията ще продължи да гарантира защитата на правата на мигрантите и бежанците, да се бори с дискриминацията и трудовата експлоатация и да гарантира, че техните основни потребности са удовлетворени чрез предоставянето на важни услуги. Подкрепата може също така да бъде насочена към оптимизиране на положителното въздействие на миграцията и към намаляване на отрицателните последици за държавите партньори, например чрез намаляване на разходите за парични преводи, намаляване на „изтичането на мозъци“ и улесняване на кръговата миграция.

Държавите членки имат ключова роля в предоставянето на такава практическа подкрепа, както е видно от плодотворното сътрудничество в борбата с контрабандата на мигранти, където съвместните екипи за разследване се ползват от практическия опит на националните администрации.

⁴⁴ Този широкообхватен подход е напълно признат в алианса ЕС-Африка (Нов алианс между Африка и Европа за устойчиви инвестиции и работни места, COM (2018) 643 от 12 септември 2018 г.).

⁴⁵ Вж. раздел 5.

⁴⁶ Включително чрез командироването на европейски служители за връзка по въпросите на миграцията, които понастоящем са разположени в 10 трети държави, като още четирима са готови да бъдат изпратени веднага след като ситуацията, свързана с COVID-19, позволява това.

ЕС следва да използва всички инструменти, с които разполага, за да осигури оперативна подкрепа за новите партньорства, включително чрез значително по-голямо участие на **агенциите на ЕС**. Следва да се използва разширеният обхват на действие на Frontex, за да може сътрудничеството с партньорите да стане оперативно. Сътрудничеството със Западните Балкани, включително чрез споразумения на ЕС за статута, сключени с партньорите от Западните Балкани, ще позволи на граничните служители на Frontex да работят заедно с националните гранични служители на територията на страна партньор. Frontex вече може също така да предоставя практическа подкрепа за развиване на капацитета на партньорите за управление на границите, както и да си сътрудничи с тях с цел оптимизиране на доброволното връщане. Комисията ще продължи да насърчава споразуменията със своите съседи⁴⁷. Що се отнася до убежището, сегашните възможности за работа с трети държави са ограничени, но доброто функциониране на управлението на миграцията по ключови маршрути е от съществено значение както за процедурите за закрила, така и за тези за предоставяне на убежище и за връщане. Новата Агенция на ЕС в областта на убежището ще бъде в състояние да работи за изграждане на капацитет и оказване на оперативна подкрепа на трети държави, както и да подкрепя схемите на ЕС и на държавите членки за презаселване въз основа на съществуващото сътрудничество с агенции на ООН като Агенцията на ООН за бежанците (ВКБООН) и Международната организация по миграция.

6.5 Насърчаване на сътрудничеството в областта на обратното приемане и реинтеграцията

Направленията в работата, като например създаването на икономически възможности, увеличаването на стабилността или борбата с контрабандата на мигранти, могат да намалят броя на незаконно пристигащите в ЕС и този на пристигащите в ЕС, които нямат право да останат. Въпреки това за лицата, които нямат право да останат, трябва да бъде въведена ефективна система за връщане. Някои от тях могат да използват варианти за доброволно връщане и това следва да се подкрепя активно. Понастоящем един от основните пропуски в управлението на миграцията в Европа е трудността да се връщат ефективно лицата, които не се възползват от този вариант. Тясното сътрудничество с държавите на произход и на транзитно преминаване е предпоставка за доброто функциониране на системата за връщане, обратно приемане и реинтеграция.

Действията, предприети от държавите членки⁴⁸ в областта на връщането, трябва да вървят ръка за ръка с нов стремеж към подобряване на сътрудничеството с трети държави в областта на обратното приемане, който да се допълва от сътрудничество в сферата на реинтеграцията, за да се гарантира устойчивостта на връщанията. За тази цел е необходимо най-вече да се приложат изцяло и ефективно 24-те действащи **споразумения и договорености на ЕС** за обратно приемане с трети държави, да бъдат приключени текущите преговори за обратно приемане и когато е целесъобразно, да бъдат започнати нови преговори и да се намерят практически решения за сътрудничество, за да се увеличи броят на ефективните връщания.

⁴⁷ Бяха договорени успешно споразумения за статута с всички държави от Западните Балкани (без Косово). Споразуменията за статута с Албания, Черна гора и Сърбия вече са подписани и са влезли в сила, а подписването на споразуменията със Северна Македония и Босна и Херцеговина все още не е приключило.

⁴⁸ Вж. раздел 2.5 по-горе.

Тези дискусии следва да се разглеждат в контекста на пълния набор от политики, средства и инструменти на ЕС и на държавите членки, които могат да бъдат обединени стратегически. Първата крачка беше направена с въвеждането на връзка между сътрудничеството в областта на обратното приемане и издаването на визи във Визовия кодекс⁴⁹. Въз основа на информацията, предоставена от държавите членки, Комисията ще оценява поне веднъж годишно **равнището на сътрудничество с трети държави в областта на обратното приемане** и ще докладва на Съвета. Всяка държава членка може също така да уведомява Комисията, ако е изправена пред съществени и трайни практически затруднения в сътрудничеството с дадена трета държава в областта на обратното приемане, като задейства извършването на *ad hoc* оценка. След като направи оценка, Комисията може да предложи да се приложат ограничителни мерки по отношение на визите или в случай на добро сътрудничество — благоприятни мерки.

Визовата политика може да се използва и за ограничаване на **неоснователните молби за предоставяне на убежище** от държави с безвизов режим, като се има предвид, че почти една четвърт от молбите за предоставяне на убежище, получени от държавите членки, са подадени от кандидати, които могат да влизат без визи в Шенгенското пространство плюс. Засилването на сътрудничеството и обмена на информация ще спомогне за разкриването на случаи на злоупотреба с визи. **Механизмът за суспендиране на безвизовия режим** предвижда систематично оценяване на държавите с безвизов режим по критерии, включващи рискове, свързани с незаконната миграция, и неправомерни молби за предоставяне на убежище. Това в крайна сметка може да доведе до изваждане на трети държави от безвизовия списък.

За да се постигне определената от Европейския съвет⁵⁰ цел да се **мобилизират съответните политики и инструменти**, е необходимо да се положат съвместни допълнителни усилия. Ето защо предложеният Регламент относно управлението на убежището и миграцията включва възможността когато докладва пред Съвета за актуалното състояние на сътрудничеството в областта на обратното приемане, Комисията да набележи допълнителни ефективни мерки за стимулиране и подобряване на сътрудничеството с цел улесняване на връщането и обратното приемане, включително в други области на политиката, които представляват интерес за трети държави⁵¹, като същевременно се отчитат общите интереси на Съюза и отношенията със съответната трета държава. В това отношение от значение ще бъде тясното сътрудничество с върховния представител. Комисията, върховният представител и държавите членки следва да гарантират, че напредъкът в областта на обратното приемане съпътства напредъка в други области, които попадат в обхвата на установените партньорства. Това ще изисква повече координация и гъвкавост в законодателните, политическите и финансовите инструменти, като се обединяват действията както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки.

Важен елемент от бъдещата **стратегия за доброволно връщане и реинтеграция** ще бъде определянето на нови подходи в трети държави и ще включва по-добри връзки с други инициативи за развитие и национални стратегии с цел изграждане на капацитет и ангажираност на третите държави. Ефективното изпълнение на стратегията ще изисква тясно сътрудничество с Frontex в рамките на разширения мандат на Агенцията във връзка с връщането и като част от общата система на ЕС за връщане.

⁴⁹ Регламент (ЕО) № 810/2009 със съответните изменения.

⁵⁰ Заключение на Европейския съвет от 18 октомври 2018 г.

⁵¹ Хуманитарната помощ на ЕС се предоставя в съответствие с принципите на хуманност, безпристрастност, неутралност и независимост.

6.6 Разгръщане на законните пътища за миграция към Европа

Безопасните канали за осигуряване на закрила на нуждаещите се премахват стимулите за предприемане на опасни пътувания до Европа и са знак за солидарност с трети държави, приемащи бежанци. Законната миграция може да донесе ползи за нашето общество и нашата икономика. Въпреки че държавите членки си запазват правото да определят броя на приеманите лица, идващи от трети държави, за да търсят работа, общата политика на ЕС в областта на миграцията трябва да отразява интеграцията на икономиката на ЕС и взаимозависимостта на пазарите на труда в държавите членки. Ето защо политиките на ЕС трябва да насърчават наличието на еднакви условия на конкуренция между националните пазари на труда като дестинации за миграция. Те следва също така да съдействат на държавите членки да използват членството си в ЕС като актив за привличането на таланти.

Презаселването е изпробван и изпитан начин за предоставяне на закрила на най-уязвимите бежанци. През последните години се наблюдава значително нарастване на броя на презаселванията в ЕС и тази дейност следва допълнително да се засили. Комисията препоръчва да се формализира *ad hoc* схемата за около 29 500 места за презаселване, която вече се изпълнява от държавите членки, и да се обхване период от две години — 2020—2021 г.⁵² (заради пандемията от COVID-19 през 2020 г. няма да е възможно да се изпълнят всички ангажименти за презаселване). За да се гарантира, че усилията на ЕС за презаселване ще продължат след 2021 г., и за да се потвърди водещата роля на ЕС в световен мащаб в областта на презаселването, Комисията ще прикани държавите членки да поемат ангажименти от 2022 г. нататък. Това ще се подпомогне от бюджета на ЕС и ще включва допълнителни възможности за достъп за закрила, като схеми за хуманитарен прием и мерки от типа на схеми, свързани с обучение или работа. ЕС ще подкрепи също така държавите членки, които желаят да установят схеми за **общностно или частно спонсориране**, чрез финансиране, изграждане на капацитет и споделяне на знания в сътрудничество с гражданското общество, като целта е да се разработи европейски модел за общностно спонсориране, в резултат на което в дългосрочен план може да се постигне по-добра интеграция.

Освен това ЕС работи със своите държави партньори по законните пътища за миграция към Европа в рамките на партньорствата в областта на миграцията, като проправя пътя за сътрудничество във връзка с напасването на хората, уменията и нуждите на пазара на труда чрез законната миграция. Същевременно установяването на законни пътища за миграция следва да допринесе за намаляване на незаконната миграция, която води често до недеklarиран труд и трудова експлоатация в ЕС. Комисията ще увеличи подкрепата за държавите членки, за да засилят законната миграция заедно с държавите партньори като положителен стимул и в съответствие с необходимите на ЕС умения и с потребностите на неговия пазар на труда, като се зачитат изцяло компетенциите на държавите членки.

ЕС постигна солидни резултати в схемите за трудова мобилност. Пилотните проекти за законна миграция⁵³ показаха, че чрез предоставянето на целенасочена подкрепа ЕС

⁵² Препоръка на Комисията относно законните пътища за достъп до закрила в ЕС: насърчаване на презаселването, хуманитарния прием и допълнителни други възможности, С(2020) 6467 от 23 септември 2020 г.

⁵³ Понастоящем осем държави членки участват в шест такива проекта с Египет, Мароко, Тунис, Нигерия и Сенегал. Сред основните теми са мобилността на експерти в областта на ИКТ, възможностите за образование и стажове в Европа и увеличаването на капацитета на трети държави за управление на миграцията и подпомагане на реинтеграцията.

може да помогне на държавите членки да прилагат схеми, които отговарят на нуждите на работодателите. Освен това ЕС отвори „Еразъм+“ и професионалното обучение за участието на граждани на трети държави и предложи безвъзмездни средства за подкрепа за мобилизирането на диаспората. Обхватът и амбицията на съществуващите схеми обаче са все така ограничени.

В случай че е налице засилен и по-цялостен подход⁵⁴, това ще осигури възможност за сътрудничество с държавите партньори и ще спомогне за стимулиране на взаимноизгодната международна мобилност. Ето защо Комисията ще стартира **партньорства в подкрепа на талантите**, които ще се изразяват в по-голям ангажимент за подпомагане на законната миграция и мобилността с ключови партньори. На първо време те следва да започнат в съседните на ЕС държави, Западните Балкани и Африка, а след това да обхванат други региони. Те ще осигурят всеобхватна рамка на политиката на ЕС, както и финансова подкрепа за сътрудничество с трети държави, за да се отговори по-добре на нуждите от работна ръка и умения в ЕС; ще бъдат също така част от инструментариума на ЕС за стратегическо ангажиране на държавите партньори в областта на миграцията. От ключово значение ще бъде силната ангажираност на държавите членки, както и участието на частния сектор и социалните партньори и ангажираността от страна на държавите партньори. Комисията ще организира конференция на високо равнище с държавите членки и основните заинтересовани страни от ЕС, за да стартира партньорствата в подкрепа на талантите.

Партньорствата в подкрепа на талантите следва да бъдат основани на широко участие и да установяват стабилно сътрудничество между съответните институции (като министерствата на труда и образованието, работодателите и социалните партньори, доставчиците на образование и обучение и асоциациите на диаспорите). Комисията ще стимулира това сътрудничество чрез специални информационни дейности и ще изгради мрежа от участващи предприятия.

Партньорствата в подкрепа на талантите ще осигурят единна рамка за мобилизиране на инструментите на ЕС и на държавите членки. Източниците на финансиране от ЕС в областта на външните отношения, вътрешните работи, научните изследвания и образованието („Еразъм+“) могат да дадат своя принос. Партньорствата ще съчетават пряката подкрепа за схеми за мобилност с цел работа или обучение с изграждането на капацитет в области като пазара на труда или определянето на необходимите умения, професионалното образование и обучение, интегрирането на завръщащите се мигранти и мобилизирането на диаспората. Поставянето на по-голям акцент върху образованието ще помогне да се подкрепят и увеличат инвестициите в уменията на местно равнище.

Като част от цялостния подход към миграцията и мобилността мерките по отношение на визите могат да действат като положителен стимул при взаимодействието с трети държави. Пълното прилагане на преразгледания наскоро **Визов кодекс**⁵⁵, както и полагането на допълнителни усилия за облекчаване на визовия режим с трети държави ще внесат по-голяма съгласуваност и следва да окуражат добросъвестната краткосрочна мобилност, включително обмена на студенти. Краткосрочната мобилност може да допълни други законни начини за подобряване на

⁵⁴ Това ще бъде в съответствие с глобалните партньорства за умения — двустранни споразумения, чрез които дадена държава на дестинация участва пряко в създаването на човешки капитал от потенциалните мигранти в държавата на произход преди миграцията.

⁵⁵ Регламент (ЕО) № 810/2009 със съответните изменения.

сътрудничеството с трети държави нагоре по веригата (например при пресичането на незаконните миграционни потоци).

Ключови действия

Комисията, действайки, когато е уместно, в тясно сътрудничество с върховния представител и държавите членки:

- ще се заеме с незабавни действия за разработване и задълбочаване на съобразени с нуждите всеобхватни и балансирани диалози и партньорства в областта на миграцията с държавите на произход и на транзитно преминаване, които ще бъдат допълнени с ангажимент на регионално и глобално равнище;
- ще засили помощта в подкрепа на нуждаещите се и приемащите ги общности;
- ще увеличи подкрепата за икономическите възможности и ще действа за отстраняване на първопричините за незаконната миграция;
- ще застъпи в по-голяма степен миграцията при програмирането на новите инструменти в следващата многогодишна финансова рамка;
- ще гарантира пълното и ефективно прилагане на действащите споразумения и договорености на ЕС за обратно приемане и ще проучи възможностите за нови такива;
- ще използва Визовия кодекс, за да стимулира и подобри сътрудничеството за подпомагане на връщането и обратното приемане, и ще действа чрез Регламента относно управлението на убежището и миграцията, когато бъде въведен;
- ще придвижи напред препоръката относно законните пътища за достъп до закрила в ЕС, включително презаселването; и
- ще установи партньорства на ЕС в подкрепа на талантите с ключови държави партньори за подпомагане на законната миграция и мобилността.

Европейският парламент и Съветът следва:

- да приключат бързо преговорите по Рамковия регламент относно презаселването и хуманитарния прием.

7. ПРИВЛИЧАНЕ НА УМЕНИЯ И ТАЛАНТИ В ЕС

Работата с трети държави по законните пътища за миграция е в пълно съответствие с интересите на ЕС. Населението в Европа застарява и намалява⁵⁶. Структурният натиск, който се очаква това да упражни на пазара на труда, се допълва от недостиг на специфични умения в различни населени места и сектори, като здравеопазването, медицинските грижи и селското стопанство. Приносът на законно пребиваващите мигранти за намаляването на недостига на умения и за повишаването на динамиката на пазара на труда в ЕС беше признат в актуализираната наскоро **Европейска програма за умения**⁵⁷.

Активизирането и повишаването на квалификацията на местната работна сила са необходими, но недостатъчни за справяне с всички съществуващи и прогнозирани случаи на недостиг на работна ръка и умения. Това вече е факт: през 2018 г. държавите членки издадоха над 775 000 първи разрешения за пребиваване на

⁵⁶ Доклад на Комисията за въздействието на демографските промени, COM(2020) 241 от 17 юни 2020 г.

⁵⁷ Европейска програма за умения за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост, COM(2020) 274 от 1 юли 2020 г.

граждани на трети държави с цел заетост⁵⁸. Работниците от трети държави запълват съществен недостиг в редица професии в държавите членки⁵⁹, включително в професии, които бяха от ключово значение за реакцията на COVID-19⁶⁰. В съвместно изявление с Комисията европейските социални и икономически партньори подчертаха потенциала на работниците мигранти да допринесат за екологичния и цифровия преход, като осигурят на европейския пазар на труда уменията, от които се нуждае⁶¹. Въпреки това понастоящем ЕС има губеща позиция в световната надпревара за таланти⁶². Държавите членки отговарят за вземането на решение за числеността на лицата, допустими за целите на трудовата заетост, но ако има подобрена рамка на равнището на ЕС, държавите членки и предприятията ще бъдат във възможно най-добра позиция за привличане на талантите, от които се нуждаят.

Освен стартирането на партньорствата в подкрепа на талантите, е важно да се приключи недовършената работа по реформирането на **Директивата за синята карта на ЕС**, за да се привлекат висококвалифицирани таланти⁶³. Комисията отчита различното положение на пазара на труда в отделните държави членки и тяхното желание за гъвкавост чрез запазване на националните схеми, съобразени със специфичните нужди на пазара на труда. В същото време реформата трябва да донесе реална добавена стойност от ЕС за привличането на умения чрез ефективен и гъвкав инструмент на равнището на ЕС. Това изисква по-приобщаващи условия за приемане, подобрени права, бързи и гъвкави процедури, подобрени възможности за движение и работа в различните държави членки, както и еднакви условия на конкуренция между националните системи и системите на ЕС. Новата общеевропейска схема следва да бъде отворена за признаването на високите професионални умения и съответния опит. Тя следва също така да бъде приобщаваща и да обхващаща категории като лицата, притежаващи висока степен на умения, които се ползват с международна закрила, за да се възползва от техните умения и да насърчава интеграцията им в обществата на ЕС. Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да приключат бързо преговорите и е готова да работи за постигането на компромис в тази насока.

Международната мобилност на студенти и изследователи може да увеличи резерва от експерти, който е на разположение на европейските университети и научноизследователски институции, подпомагайки усилията ни за осъществяване на прехода към екологична и цифрова икономика. Цялостното прилагане на преработената наскоро **Директива за студентите и изследователите**⁶⁴ е от съществено значение, за да стане по-лесно и по-привлекателно да се идва в ЕС, както

⁵⁸ Евростат (онлайн код за данните: [migr_pop1ctz](#)). Тази стойност не включва данните за Обединеното кралство.

⁵⁹ ОИСР (2018 г.), The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015, (Приносът на миграцията за динамиката на работната сила в държавите от ОИСР в периода 2005—2015 г.), Работни документи на ОИСР — Социално развитие, заетост и миграция, № 203, публикация на ОИСР, Париж.

⁶⁰ Така например през 2018 г. имигрантите от държави извън ЕС са представлявали около 6 % от работещите в сферата на здравеопазването в ЕС, 14 % от работниците, полагащи грижи за хора, 10 % от работниците по събиране и сортиране на отпадъци, 16 % от работещите в селското стопанство (без да се броят сезонните работници), 25 % от чистачите и помощниците и 27 % от помощниците при приготвянето на храни.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

⁶² Вж. например: Recruiting immigrant workers: Europe (Наемане на работници имигранти: Европа), ОИСР и ЕС (2016 г.), публикация на ОИСР, Париж.

⁶³ СОМ(2016) 378 от 7 юни 2016 г.

⁶⁴ Директива (ЕС) 2016/801.

и да се насърчи движението на знания между държавите членки. Партньорствата в подкрепа на талантите могат също така пряко да подкрепят схеми, улесняващи мобилността на студентите и изследователите.

Може да се направи повече, за да се увеличи въздействието на правната уредба на ЕС в областта на законната миграция върху предизвикателствата, пред които е изправена Европа в областта на демографията и миграцията⁶⁵. Налице са редица недостатъци, присъщи на системата на ЕС за законна миграция (напр. разпокъсаност, ограничен обхват на правилата на ЕС, несъответствия между отделните директиви и сложни процедури), които могат да бъдат преодолени чрез мерки, вариращи от по-добро прилагане до ново законодателство. На първо време Комисията ще гарантира, че настоящата уредба се прилага изцяло и ефективно, като засили сътрудничеството и диалога с държавите членки.

Комисията ще обърне внимание и на основните недостатъци в рамките на три нови мерки в отговор на общата цел за привличане на талантите, от които ЕС се нуждае. Ще се улесни както приемането на работници с различна степен на умения в ЕС, така и мобилността в рамките на ЕС на работници от трети държави, които вече се намират в Съюза.

- Преразглеждане на **Директивата за дългосрочно пребиваващите лица**⁶⁶, която понастоящем не се използва достатъчно и не предоставя ефективно право на мобилност в рамките на ЕС. То ще има за цел да се създаде истински статут на дългосрочно пребиваващ в ЕС, по-специално чрез укрепване на правото на дългосрочно пребиваващите да се местят и да работят в други държави членки.
- Преглед на **Директивата за единното разрешение**⁶⁷, която не е постигнала напълно целта си за опростяване на процедурите за приемане на всички работници от трети държави. Той ще се съсредоточи върху начините за опростяване и изясняване на обхвата на законодателството, включително условията за приемане и пребиваване на ниско и средно квалифицирани работници.
- Допълнително проучване на възможността за създаване на **резерв на ЕС от таланти** за квалифицирани работници от трети държави, който би могъл да функционира като общеевропейска платформа за наемане на персонал на международно равнище, през която квалифицирани граждани на трети държави биха могли да изразяват интереса си да мигрират в ЕС и да бъдат идентифицирани от миграционните органи и работодателите в ЕС въз основа на техните нужди⁶⁸.

Освен това Комисията започна **обществена консултация относно привличането на умения и таланти**. Целта е да се набележат допълнителни области, в които уредбата на ЕС може да се подобри, включително чрез евентуално ново законодателство. Тя също така призовава да се дадат нови идеи как да се повиши привлекателността на ЕС, да се подпомогне съответствието между търсените и предлаганите умения и да се защитят трудовите мигранти от експлоатация. В рамките на консултацията Комисията

⁶⁵ Вж. проверката за пригодност на законодателството на ЕС в областта на законната миграция (SWD (2019) 1055, 29 март 2019 г.). По демографските въпроси вж. също: Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education (Демографски сценарии за ЕС — миграция, население и образование) (Комисия, 2019 г.).

⁶⁶ Директива 2003/109/ЕО.

⁶⁷ Директива 2011/98/ЕС.

⁶⁸ Вж. извършената от ОИСП дейност: Building an EU Talent Pool — A New Approach to Migration Management for Europe (Създаване на резерв на ЕС от таланти — нов подход към управлението на миграцията), 2019 г.

ще продължи диалога си със социалните и икономическите партньори по всички тези инициативи. Резултатите ще послужат за разработването на резерв на ЕС от таланти и ще помогнат на Комисията да реши какви други инициативи са необходими за справяне с дългосрочните предизвикателства в тази област.

Ключови действия

Комисията:

- ще започне дебат относно следващите стъпки в областта на законната миграция с обществено допитване; и
- ще предложи пакет за уменията и талантите, включващ преразглеждане на Директивата за дългосрочно пребиваващите лица и преглед на Директивата за единното разрешение, и ще очертае възможностите за създаване на резерв на ЕС от таланти.

Европейският парламент и Съветът следва:

- да приключат преговорите по Директивата за синята карта на ЕС.

8. ПОДКРЕПА ЗА ИНТЕГРАЦИЯТА С ЦЕЛ ПО-ПРИБЩАВАЩИ ОБЩЕСТВА

Здравата и справедлива система за управление на миграцията служи за това да се гарантира, че всички, които се намират законно в ЕС, могат да участват в благосъстоянието, просперитета и сближаването на европейските общества и да допринасят за тях. През 2019 г. в ЕС са пребивавали законно близо 21 милиона граждани на трети държави⁶⁹. Успешната интеграция е от полза както за съответните лица, така и за местните общности, в които те се интегрират. Тя насърчава социалното сближаване и динамиката на икономиката. Демонстрира с положителни примери как Европа може да управлява въздействието на миграцията и многообразието чрез изграждането на отворени и издръжливи общества. Въпреки многобройните успехи, твърде много мигранти и домакинства с мигрантски произход все още са изправени пред предизвикателства, изразяващи се в безработица, липса на възможности за образование или обучение и ограничено социално взаимодействие. Например през 2019 г. все още са били налице значителни дефицити при перспективите за заетост за гражданите на държави извън ЕС — на нива от около 60 % от хората на възраст 20—64 г. спрямо около 74 % за гражданите на приемащата държава. Това поражда загриженост сред гражданите във връзка с темпа и задълбочеността на интеграцията, както и легитимно съображение, свързано с обществения ред, да се постигнат резултати.

Ето защо интеграцията на мигрантите и техните семейства е ключова част от общата програма на ЕС за насърчаване на социалното приобщаване. Политиката в областта на интеграцията е преди всичко отговорност на държавите членки, но ЕС увеличи подкрепата си за държавите членки и други заинтересовани страни след приемането на плана за действие за 2016 г.⁷⁰ Европейската мрежа за интеграция действа за насърчаване на сътрудничеството и взаимното обучение между националните органи, които отговарят за интеграцията. Освен това ЕС засили сътрудничеството с местните и регионалните органи и гражданското общество и създаде нови партньорства с работодателите и социалните и икономическите

⁶⁹ Източник на данните, посочени в този параграф: Евростат. Данните за Обединеното кралство не са включени.

⁷⁰ COM(2016) 377 final от 7 юни 2016 г.

партньори⁷¹. Неотдавна Комисията поднови Европейското партньорство за интеграция със социалните и икономическите партньори, за да предложи на бежанците възможности за интегриране на европейския пазар на труда⁷². Това следва да доведе до допълнителен диалог и бъдещо сътрудничество, за да бъдат привлечени уменията, от които нашата икономика се нуждае.

Сега тази работа трябва да бъде задълбочена, за да се гарантира, че са осигурени смислени възможности всички да се включат в нашата икономика и общество. Като част от приоритетното насърчаване на нашия европейски начин на живот Комисията ще приеме **план за действие относно интеграцията и приобщаването за периода 2021—2024 г.** Интеграцията на мигрантите и техните семейства ще бъде ключов аспект в това отношение. Благодарение на работата в тази област ще се дадат стратегически насоки и ще се определят конкретни действия за насърчаване на приобщаването на мигрантите и по-широко социално сближаване, като се съберат съответните заинтересовани страни и се признае, че регионалните и местните участници играят ключова роля в тази сфера. Тази дейност ще се опира на всички съответни политики и инструменти в ключови области като социалното приобщаване, заетостта, образованието, здравеопазването, равенството, културата и спорта, като очертава как интеграцията на мигрантите следва да бъде част от усилията за постигане на целите на ЕС във всяка една от тези области. Основна цел ще бъде мигрантите да се възползват пълноценно от Европейския стълб на социалните права. Ще се отчете фактът, че хората с мигрантски произход (например тези, които са родени в чужбина или са второ поколение мигранти) често са изправени пред предизвикателства, свързани с интеграцията, сходни на тези, с които се сблъскват гражданите на трети държави. Действията ще включват пряка подкрепа за активните на място лица и ще обхващат пълния набор от мерки, необходими за подпомагането на мигрантите и техните семейства по пътя към успешната интеграция и социално приобщаване. В момента Комисията провежда консултации, за да се запознае с мненията на заинтересованите страни, гражданите и мигрантите за евентуалните действия за насърчаване на интеграцията и социалното приобщаване на мигрантите и гражданите на ЕС с мигрантски произход.

За да гарантира активното участие на мигрантите в разработването на политиките на ЕС в областта на миграцията, Комисията създава неформална група от експерти във връзка с мнението на мигрантите. Една от първите ѝ задачи ще бъде да допринесе за изготвянето на плана за действие относно интеграцията и приобщаването. Също така тя ще може да предоставя съвети и експертен опит на Комисията във връзка с изготвянето и изпълнението на инициативи във всички области, свързани с миграцията и убежището.

Ключови действия

Комисията:

- ще приеме всеобхватен план за действие относно интеграцията и приобщаването за периода 2021—2024 г.; и

⁷¹ Инициативите [„Европейско партньорство за интеграция“](#) и [„Обединени работодатели за интеграция“](#); подкрепата за инициативата на Комитета на регионите [„Градове и региони за интеграция“](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_20_1561

- ще приложи обновеното Европейско партньорство за интеграция със социалните и икономическите партньори и ще разгледа възможността за разширяване на бъдещото сътрудничество в областта на трудовата миграция.

9. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

В настоящия Нов пакт за миграцията и убежището се очертава необходимият всеобхватен подход, който ще позволи управлението на миграцията в Европа да бъде справедливо, ефикасно и устойчиво. Сега ЕС трябва да покаже волята си да превърне новия пакт в реалност. Това е единственият начин да не се допуска да се повторят събития като случилото се в Мория този месец — като се въведе система, която да отговаря на мащаба на предизвикателството. Единственият начин да се постигне желаното въздействие е да има обща европейска рамка за управление на миграцията. Обединените по такъв начин политики са от съществено значение за осигуряването на яснотата и резултатите, необходими на гражданите, за да вярват, че ЕС ще постигне резултати, които са както надеждни, така и хуманни.

Подобна система може да функционира само ако разполага с необходимите за изпълнението инструменти. Това се изразява в стабилна правна уредба, която е в състояние да внесе нужната яснота и целенасоченост, за да има взаимно доверие, и съдържа стабилни и справедливи правила за нуждаещите се от международна закрила, и за лицата, които нямат право на престой. Миграцията трябва да бъде в основата на взаимно изгодни партньорства с трети държави, за да се подобри действително нейното управление. Трябва да се подходи по интелигентен начин към законната миграция, за да се спомогне за покриване на икономическите потребности от таланти и да се подкрепи социалната нужда от интеграция. Изисква се също така наличието на достатъчен бюджет, който да отразява общите отговорности и общите ползи от политиките на ЕС в областта на миграцията както в рамките на ЕС, така и извън него.

И накрая е необходимо всички да бъдат ангажирани и отдадени. Ето защо новият пакт се основава на внимателно обсъждане: с Европейския парламент и Съвета, с държавите членки и със заинтересованите страни. Той се базира на нашите ценности, но ще осигури и необходимите резултати. Комисията счита, че резултатът е баланс между интересите и нуждите, които заслужават всеобща подкрепа. Сега Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да дадат нов тласък. На първо време следва до края на тази година да бъде постигнато общо разбиране за новия механизъм за солидарност, както и за свързаните с компетентността елементи, а именно новия скрининг и новата процедура на границата, като след това се приеме бързо целият пакет от необходимите законодателни актове. С всеобщи усилия ЕС може и трябва да гарантира бързото реализиране на една наистина обща политика в областта на миграцията и убежището.