



Брюксел, 22 ноември 2019 г.
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Бъдещо развитие на политиката на ЕС в областта на миграцията и убежището – резултати от обсъжданията – Доклад на председателството

Началото на дебата относно бъдещето на политиката на ЕС в областта на миграцията и убежището беше поставено на неофициалното заседание на Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище (SCIFA), както и на неформалното заседание на министрите на правосъдието и вътрешните работи, състояли се в Хелзинки през юли 2019 г. Оттогава продължават обсъжданията в различни органи на Съвета, по-специално в Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище (SCIFA), в работната група на високо равнище „Убежище и миграция“ и в рамките на работна група „Интеграция, миграция и експулсиране“. По-подробните направления в дебата са посочени в приложените към настоящия доклад документи за обсъждане, изготвени за различните заседания: основните документи са изброени в приложението към настоящия документ. Докладът обхваща само избрани аспекти, очертали се по време на дебата, като е отразен изборът на председателството по ключови въпроси, които да бъдат запазени в законодателния цикъл 2019—2024 г.

По-добрата съгласуваността на политиките е от ключово значение за постигането на нашите цели

Подготовката на многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. и назначаването на новата Комисия предоставят възможност за засилване на съгласуваността на политиките, така че да се разработи **обхващащ всички нива на управлението** подход към миграцията, който включва справяне с първопричините за нея. Включването на свързаните с миграцията цели в целите на други области на политиката изисква умело балансиране, но е необходимо за преодоляване на съществуващите и бъдещите предизвикателства и за използване на възможностите по отношение на миграцията.

В партньорствата със съответните държави и региони на произход и транзит ЕС следва да **доразвива силните си страни** и да се съсредоточи върху това да бъде надежден и вдъхващ доверие партньор, като и за двете качества се изисква съгласуваност на политиките. През последните години ЕС и държавите членки разработиха и разшириха своите инструменти и рамки за сътрудничество с външни партньори в областта на миграцията. Тези усъвършенствани инструменти следва да увеличат нашия капацитет за изграждане на **балансирани, устойчиви и взаимноизгодни партньорства**. В този контекст от решаващо значение продължават да бъдат всеобхватните и основани на отношения между равни партньорства, по-конкретно с многоликия африкански континент и с ключови държави на произход и транзит в Близкия изток и Азия.

Тези партньорства следва да бъдат насочени към **постигането на напредък по нашите политически приоритети по ефикасен, устойчив и последователен начин**, включително чрез предотвратяване на незаконната миграция и принудителното разселване и засилване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане. Обхващащият всички нива на управлението подход изисква от нас да вземем предвид индивидуалните обстоятелства на всяка партньорска държава и регион, както и имащите отношение по-широки отношения и интереси на ЕС, когато се обмисля **използването на стимули и начини за въздействие**. Трябва да намерим конкретни начини за подкрепа и насърчаване на държавите партньори към по-добро сътрудничество в областта на обратното приемане. ЕС следва да продължи да насърчава **глобалното споделяне на отговорността** и да развива партньорства на двустранно, регионално и световно равнище. Сътрудничеството с Африканския съюз и ООН доведе до добри резултати и следва да бъде доразвивано.

Изготвянето на нашите политики може да се подобри и чрез една по-широка информационна база и по-висока степен на **ситуационна осведоменост**. Системното използване на **методи за прогнозиране и предвиждане**, както и на **подхода, обхващащ всички маршрути**, следва да бъде допълнително проучено и разработено, така че нашите политики да станат още по-обективни и далновидни, тъй като се възползваме от знанията на нашите партньори и споделяме с тях нашите. Подходът, обхващащ всички маршрути, изисква да се разглеждат различните маршрути в широка перспектива и да се изучават моделите и профилите по целия маршрут от държавите на произход през транзитните държави до ЕС, с което да се способства за цялостното разбиране на динамиката на маршрутите, включително съответните първопричини за незаконната миграция.

Ролята на агенциите на ЕС е от централно значение за насърчаване на съгласуваността на политиките на практика, при условие че техните мандати са балансирани, обменът на информация е ефективен и действията са надлежно **координирани**. Широкият мандат и предложеното увеличение на ресурсите за Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) по-специално представляват важна задача през следващите години по отношение на постигането на полезни взаимодействия и избягването на припокриване с други действия на национално равнище и на равнище ЕС. Необходимо е спешно да се преобразува Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) в нова Агенция на Европейския съюз в областта на убежището, която следва да бъде съобразена с актуалните нужди чрез нови задачи, увеличени ресурси и гъвкавост, като същевременно се избягва нарушаването на изпълнителните правомощия на държавите членки.

Реакцията на ЕС по отношение на възможностите и предизвикателствата, свързани с миграцията, трябва да бъде законосъобразна, справедлива и вдъхваща доверие — включително за външните наблюдатели

Намирането на подходящ начин за справяне с недостатъците, установени при неотдавнашната миграционна криза, е изключително важна задача за ЕС и неговите държави членки. Категорично наложително е ЕС да демонстрира **водеща роля в световен мащаб чрез предоставянето на международна закрила** на нуждаещите се, като същевременно гарантира ефективен контрол на външните си граници, утвърждава безопасната и добре организирана миграция, с което да засили **чувството за сигурност** на всички пребиваващи. Нашият успех има преки последствия за начина, по който ЕС се възприема от своите граждани, както и от международната общност.

От първостепенно значение е **ЕС да говори с един глас** дори когато взаимодейства с множество други участници. **Посланията, които отправяме** във връзка с миграцията, имат неоспорими последици не само за начина, по който ЕС се възприема като общност отвън, но и за **резултатите от интеграцията** на гражданите на трети държави, пребиваващи в държавите членки. Не бива да се допускат никакви компромиси с обществената представа за ЕС като защитник на върховенството на закона и зачитането на правата на човека.

Не по-малко важна е и **реториката, която използваме в процеса на осъществяване на нашите политики**; това се забелязва в дебата относно **регламента „Дъблин“**. Всички разбират, че настоящата система е неподходяща за осигуряване на справедливо разпределение на търсещите убежище лица между държавите членки. По отношение на реформирането на системата, дебатът се оформя съвсем различно в зависимост от това дали приемаме като отправна точка сегашната система с нейните дисбаланси и въвеждаме нов коригиращ компонент или вместо това си поставяме за цел по-цялостна реформа на системата с въвеждане на по-балансиращи основни критерии за разпределение, така че да се предотврати постоянното претоварване на която и да било държава членка. Това в никакъв случай не омаловажава ясният извод, че е все така необходим механизъм за действие при кризи за подпомагане на държавите членки, подложени на специфичен натиск, въз основа на цялостен и ефективен подход за справяне със ситуацията. Накрая следва да се отбележи, че един балансиран дебат трябва да се основава на **всеобхватни данни**: трябва да знаем къде има натиск, както по отношение на новодошли мигранти, така и на вторични движения.

Надеждността ни пред партньорите от трети държави зависи също от конкретни действия: споделянето на глобалната отговорност чрез **презаселване и намиране на допълнителни пътища следва да се засили**, като се полагат усилия от възможно най-голяма група държави членки. Първият Глобален форум за бежанците през декември ще предостави възможност за демонстриране на конкретен ангажимент за споделяне на отговорността за бежанските ситуации с приемащите държави. Също така способността да се изгради споделяна отговорност за задачата за осигуряване на **доброто функциониране на общата ни система за убежище**, включително по време на криза, ще бъде положителен сигнал в това отношение.

Същевременно, в сътрудничеството ни с партньорските държави следва пълноценно да се усвоят потенциалът и възможностите, произтичащи от **съществуващия голям обем законна миграция към държавите членки** с различни цели, например работа и учение — извършването на преглед на актуалното състояние на равнище ЕС може да бъде подходяща първа стъпка.

Необходимо е внимателно моделиране на най-подходящите инструменти за стимулиране на сближаването между държавите членки

В областта на миграцията и убежището разполагаме с широка законодателна рамка на ЕС и всички бъдещи дейности следва да отразяват **извлечените поуки от прилагането на настоящите достижения на правото на ЕС**. Колкото повече държави членки са уверени, че законодателството на ЕС отговаря на конкретните им нужди и отчита реалните възможности на администрацията им, толкова по-вероятно е изпълнението да бъде успешно. Постоянно трябва да се обсъжда как най-добре да се осигури търсената добавена стойност на ЕС от общоприетите правила и процедури.

В областта на **законната миграция**, като последващи действия във връзка с проверката за пригодност¹, публикувана от Комисията, следва да обмислим **как да се извлече максимална полза от действащите в момента широкообхватни достижения на правото на ЕС**. По-конкретно, приетите през последните години амбициозни директиви следва да се превърнат в ясно осезаема добавена привлекателност на ЕС, което изисква държавите членки да се ангажират с практическото осъществяване на схемите на ЕС, както и подходящи инвестиции на равнище ЕС за предоставяне на необходимата информация на съответните заинтересовани страни в трети държави. Специално внимание следва да се отдели за пълноценно оползотворяване на амбициозните разпоредби относно мобилността в рамките на ЕС. Важен аспект, който е необходим за максималното оползотворяване на потенциала на законната миграция за развитието и растежа на ЕС, ще бъде насърчаването на успешната интеграция на мигрантите в приемащите общества.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Ще продължи работата по реформата на **общата европейска система за убежище**. Нов тласък ще предостави предстоящият нов пакт за убежището и миграцията, представен от Комисията, предназначен за укрепване на всеобхватния подход към миграцията чрез разглеждане на външните граници, системите за убежище и връщане, Шенгенското пространство на свободно движение и работата с нашите партньори извън ЕС.

Междувременно се оказва полезно да се върнем към **основните принципи** на общата система за убежище и да се запитаме **какво наистина трябва да бъде хармонизирано**, за да се постигне добре функционираща система, способна да гарантира доверието между държавите членки и да обслужва нуждите ни както по време на засилен, така и на обичаен миграционен натиск. Решението изглежда е в това да разполагаме с **ефективни процедури**, които да обхващат всички обстоятелства, включително използването на ускорени процедури между държавите членки. Не по-малко важен и допълващ за реформата е ефективният **мониторинг** на прилагането на достиженията на правото на ЕС. В допълнение към хармонизирането чрез законодателство следва да се обмисли и набор от финансови и други **стимули** за насърчаване на сближаването между държавите членки, като при необходимост си служим с гъвкави подходи.

В областта на **управлението на границите** през предходните години бяха приети амбициозни регламенти и своевременното им прилагане е основна задача за близкото бъдеще, за което се изисква сътрудничество, координация и добре разпределени ресурси както на национално равнище, така и на равнище ЕС.

Подкрепата за реинтеграцията на завърналите се лица е добър пример за област, в която практиките на държавите членки се различават значително и липсва координация, което може да попречи на постигането на оптимални резултати както за отделните завърнали се лица, така и за приемащите общности, а оттам и за цялостната ефективност на нашата политика. При обмислянето на мерки за насърчаване на сближаването трябва да се внимава да не се губят ползите от националните подходи и да се създаде надпревара за достигане на най-ниско равнище. Ефективната координация на дейностите и взаимното обучение могат да спомогнат за постигане на напредък.

Актуализирането на методите ни на работа допринася за по-добри резултати на политиката

Началото на новия институционален цикъл предоставя добра възможност за преразглеждане на начина, по който работим. За по-добрата съгласуваност на политиките са нужни **приобщаващи дебати** и ефективен обмен на информация сред и между органите на Съвета. Финландското председателство събра положителен опит, като провеждаше съвместни заседания на работни групи на Съвета и канеше делегати от други работни групи да участват в заседания с подходящ дневен ред. Обсъждането на връзката между миграцията и търговията показва, че междусекторният обмен е полезен в работата ни за постигане на общи цели.

Форматът на обсъжданията може да доведе до големи разлики: формалните заседания следва да се допълват редовно с новаторски подходи, например политически семинари, работни срещи и сесии за генериране на идеи, като същевременно се привличат експертни знания от мозъчни тръстове, академични среди и международни организации. Особено когато се разискват спорни теми, може да е от полза да се въведат промени в методите на работа. Технологичните постижения, включително възможностите за видеоконферентна връзка, също следва да се използват пълноценно за по-ефикасно провеждане на заседания.

Въведеният през септември 2019 г. нов **формат на съветниците по правосъдие и вътрешни работи** дава на всички държави членки възможност да обменят информация относно миграционната обстановка. Така може да се набелязват стратегически въпроси, които да бъдат разгледани допълнително на равнище ЕС, и се способства за постигане на целта за по-добра ситуационна осведоменост и прогнози.

Накрая, налице е неоползотворен потенциал при **обмена на информация относно националните практики** (както успешни, така и проблематични) и извлечените поуки; този метод на работа често остава недооценен в контекста на ЕС. Тъй като административните, съдебните и обществените условия се различават в отделните държави членки, подобряването на взаимното разбиране има очевидни ползи. То е от особено голямо значение в контекста на процедурите за предоставяне на убежище, включително връзката с връщането, при които добавената ефективност е от решаващо значение за гарантиране на добре функционираща система.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19