



ИМИГРАЦИОННА ПОЛИТИКА

Прогресивна и всеобхватна европейска имиграционна политика, основана на солидарност, е ключова цел за Европейския съюз. Имиграционната политика има за цел да установи балансиран подход както към законната, така и към незаконната имиграция.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 79 и 80 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ПРАВОМОЩИЯ

Законна миграция: ЕС разполага с компетентност да определя условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави, които навлизат и пребивават законно в дадена държава членка, включително за целите на събиране на семейството. Държавите членки запазват правото си да определят обема на приемани лица, идващи от трети държави до тяхната територия, за да търсят работа.

Интеграция: ЕС може да насърчи държавите членки да предприемат мерки, предназначени да насърчават интеграцията на законно пребиваващите граждани от трети държави на тяхната територия и да ги подпомагат в техните действия; независимо от това, няма предвидени разпоредби за хармонизирането на правните разпоредби и законодателства на държавите членки.

Борба срещу незаконната миграция: от Съюза се изисква да предотврати и намали незаконната имиграция, по-специално чрез провеждането на ефективна политика за връщане, при зачитане на основните права.

Споразумения за обратно приемане: Съюзът има компетентност да сключва споразумения с трети държави за обратно приемане в страната на произход или страната, от която идват, на граждани на трети държави, които в момента не отговарят или вече не отговарят на условията за влизане, присъствие или пребиваване в една от държавите членки.

ЦЕЛИ

Определяне на балансиран подход към имиграцията: целта на ЕС е да се установи балансиран подход за управлението на законната миграция и борбата срещу незаконната имиграция. Правилното управление на миграционните потоци предполага гарантирането на справедливо третиране на граждани на трети



държави, законно пребиваващи в държавите членки, засилване на мерките за борба с незаконната имиграция, включително трафика и контрабандата, и насърчаване на по-тясно сътрудничество с трети държави във всички области. ЕС има за цел уеднаквяване на правата и задълженията на законните имигранти, които да бъдат съпоставими с тези на гражданите на ЕС.

Принцип на солидарност: съгласно Договора от Лисабон, имиграционните политики следва да се уреждат на принципа на солидарност и справедливо споделяне на отговорността между държавите членки (член 80 от ДФЕС), включително неговите финансови последици.

ПОСТИЖЕНИЯ

А. Институционални изменения, въведени от Договора от Лисабон

Договорът от Лисабон, който влезе в сила през декември 2009 г. ([1.1.5](#)), въведе гласуването с квалифицирано мнозинство по въпросите на законната миграция, както и ново правно основание за насърчаване на мерките за интеграция. Понастоящем обикновената законодателна процедура се прилага както за политиките за законна имиграция, така и за политиките за незаконната имиграция, което превръща Парламента в съзаконодател при равни права със Съвета. Следва, обаче, да се отбележи, че временните мерки в случай на внезапен приток на граждани на трети държави се приемат самостоятелно от Съвета след консултация с Европейския парламент (член 78, параграф 3 от ДФЕС).

Договорът от Лисабон поясни също, че правомощията на ЕС в тази област се споделят с държавите членки, по-специално по отношение на броя на мигрантите, на които е позволено да влизат законно на територията на дадена държава членка, за да търсят работа (член 79, параграф 5 от ДФЕС). И най-накрая Съдът на Европейския съюз разполага вече с пълни правомощия в областта на имиграцията и убежището.

Б. Последно развитие на политиката

1. Глобален подход към миграцията и мобилността

„Глобалният подход към миграцията и мобилността“, приет от Комисията през 2011 г., определя обща рамка на отношенията на ЕС с трети държави по въпросите на миграцията. Той се основава на четири стълба: законната миграция и мобилността, незаконната миграция и трафикът на хора, международна закрила и политиката за убежището, както и оптимизирането на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието. Човешките права на мигрантите представляват трансверсален въпрос в този подход.

2. Стратегическите насоки от юни 2014 г.

Стокхолмската програма за пространството на свобода, сигурност и правосъдие (ПССП), приета през декември 2009 г. като наследник на многогодишните програми от Тампере (1999 г.) и Хага (2004 г.), изтече през декември 2014 г. ([4.2.1](#)). През март 2014 г. Комисията публикува ново съобщение, в което разгръща визията си за бъдещата програма за ПССП, озаглавено „[Отворена и сигурна](#)“



[Европа: превръщане на визията в реалност](#)". В съответствие с член 68 от ДФЕС Европейският съвет определи след това в своите заключения от 26 и 27 юни 2014 г. „[стратегическите насоки](#) на законодателното и оперативното планиране в пространството на свобода, сигурност и правосъдие“ за периода 2014—2020 г. Тук не става дума за програма, а по-скоро за насоки, фокусирани върху целта за транспонирането, прилагането и консолидирането на съществуващите правни инструменти и мерки. Те подчертават необходимостта от прилагане на глобален подход към миграцията, оптимално използване на законната миграция, предлагащ защита на нуждаещите се, провеждащ борба с незаконната миграция и управляващ ефективно границите.

3. Европейска програма за миграцията

На 13 май 2015 г. Комисията представи [Европейска програма за миграцията](#). Програмата предлага незабавни мерки за справяне с кризисната ситуация в Средиземно море, както и действията, които следва да се предприемат през следващите години, за да се управлява миграцията по-добре във всички нейни аспекти.

В средносрочен и дългосрочен план Комисията предлага насоки в четири области на политиката:

- намаляване на стимулите за незаконната миграция;
- управление на границите чрез спасяване на човешки животи и чрез обезпечаване на сигурността на външните граници;
- разработване на по-силна обща политика в областта на убежището; както и
- разработване на нова политика за законна миграция при осъвременяване и преразглеждане на режима на „синята карта“, определяне на нови приоритети на политиките за интеграция, и при оптимизиране на ползите от политиката в областта на миграцията за хората и страните на произход.

Програмата лансира също така идеята за изготвяне на схема за преместване и презаселване на равнище ЕС (вж. информационен фиш относно политиката в областта на убежището [4.2.2](#)), обяви подхода на „горещите точки“ (при който съответните агенции на ЕС ще работят на място с държите членки, разположени на първа линия, за да могат бързо да идентифицират, регистрират и снемат отпечатъците на пристигащите мигранти), и предлага също така възможна операция по общата политика на сигурност и отбрана (ОПСО) в Средиземно море за разбиване на мрежите за незаконно превеждане през границата и борба с трафика на хора (която беше стартирана скоро след това като [EUNAVFOR MED — Операция „София“](#)).

На база на програмата Комисията публикува на 6 април 2016 г. своите насоки относно законната миграция, както и относно убежището, по-конкретно в [съобщение](#). Предвиждат се четири основни области на действие, що се отнася до политиките за законна миграция: преразглеждане на Директивата за „синя карта“, привличане на иновативните предприемачи в Съюза, придобиване на по-последователен и ефикасен модел за управление на законната миграция на равнището на Съюза, като се пристъпи по-специално към оценка на



съществуващата рамка, и засилване на сътрудничеството с ключовите държави на произход, с оглед осигуряване на законни пътища до ЕС при същевременно подобряване на връщанията на онези, които нямат право да останат.

През май 2018 г. Комисията публикува [доклад за напредъка](#) относно изпълнението на Европейската програма за миграцията, в което се прави преглед на постигнатия напредък и пропуските в прилагането на програмата.

В. Последно законодателно развитие

От 2008 г. насам редица важни директиви, свързани с имиграцията, бяха приети и някои от тях вече са били преразгледани. Комисията понастоящем извършва [проверка за пригодност](#) (оценка REFIT), за да оцени действащото законодателство на ЕС относно законната миграция, както е описано по-долу; първите резултати следва да бъде публикувани през 2018 г.

1. Законна миграция

След срещнатите трудности при приемането на обща разпоредба, обхващаща цялата трудова имиграция в ЕС, съществуващият подход се състои в приемането на секторно законодателство, по категории на мигрантите, за да се изготви политиката за законна имиграция на равнище на Съюза.

[Директива 2009/50/ЕО](#) относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицирана трудова заетост въведе „синя карта на ЕС“, скоростна процедура за издаване на специални разрешения за пребиваване и работа при по-атрактивни условия за работниците от трети държави при поемането на висококвалифицирана трудова заетост в държавите членки. Първият доклад относно прилагането на тази директива беше публикуван през май 2014 г. и установи няколко пропуски. През юни 2016 г. Комисията предложи преразглеждане на режима, включително по-малко строги критерии за приемане, по-нисък праг на заплатите/минимална продължителност на изисквания договор за работа, по-добри разпоредби относно правото на събиране на семейството и премахване на паралелните национални схеми; Работата по това преразглеждане продължава в Парламента ([докладът](#) на комисията LIBE беше приет на 15 юни 2017 г.) и в Съвета, въпреки че напоследък развитието в Съвета е в застой, особено по отношение на включването на умения и признаването на професионален опит, равностоен на образователни квалификации.

Директивата за единното разрешение ([2011/98/ЕС](#)) определя обща, опростена процедура за граждани на трети държави, които кандидатстват за разрешение за пребиваване и работа в държава членка, както и общ набор от права, които да бъдат предоставени на законните имигранти. Първият доклад относно прилагането на тази директива трябваше да бъде представен до декември 2016 г.

[Директива 2014/36/ЕС](#), приета през февруари 2014 г., урежда условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави с цел намирането на работа като сезонни работници. Сезонните работници мигранти имат право на законно временно пребиваване в Съюза за максимален срок от пет до девет месеца (в зависимост от държавата членка), за да извършват дейност,



зависеща от смяната на сезоните, като същевременно запазват основното си местожителство в трета държава. Директивата разяснява също така набора от права, полагащи се на работниците мигранти.

[Директива 2014/66/ЕС](#) относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави в рамките на вътрешнокорпоративен трансфер беше приета на 15 май 2014 г. Директивата улеснява предприятията и многонационалните корпорации при временното преместване на техните управители, специалисти и служители стажанти в техните клонове или дъщерни дружества, намиращи се в Европейския съюз.

[Директива \(ЕС\) 2016/801](#) относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави с цел провеждане на научно изследване, следване, стаж, доброволческа дейност, програми за ученически обмен или образователни проекти и работа по програми „au pair“ беше приета на 11 май 2016 г. и трябва да бъде транспонирана до 23 май 2018 г. Тя заменя предишните инструменти, обхващащи учащите се и изследователите, като разширява техния обхват и опростява тяхното прилагане.

Най-накрая, статутът на граждани на трети държави, които пребивават дългосрочно в Европейския съюз, все още се урежда от Директива [2003/109/ЕО](#) на Съвета, във вида, в който е изменена през 2011 г, за да се разшири приложното ѝ поле, така че да бъдат обхванати бежанците и други лица, ползващи се от международна закрила. Текущата работа по [Директивата за признаването \(4.2.2.\)](#) и [Директивата за синята карта](#) включва предложения за изменения към Директивата за дългосрочно пребиваващите.

2. Интеграция

[Директива 2003/86/ЕО](#) на Съвета определя разпоредби относно правото на събиране на семейството. Тъй като докладът за изпълнението от 2008 г. заключи, че тя не е била изцяло и правилно приложена в държавите членки, през април 2014 г. Комисията публикува [съобщение](#), в което се предоставяха насоки за държавите членки относно нейното прилагане. Настоящата оценка на Комисията по REFIT обхваща и директивата за събиране на семейството.

Правомощията на ЕС в областта на интеграцията са ограничени. През юли 2011 г. Комисията прие [Европейска програма за интеграция на граждани на трети страни](#). Неотдавна, през юни 2016 г. Комисията представи [план за действие](#), включващ рамка за действие и конкретни инициативи, с които се цели подпомагането на държавите членки в интегрирането на близо 20 милиона души, произхождащи от трети държави и пребиваващи законно на територията на Съюза. Съществуващите инструменти включват Европейския форум за миграцията (наричан преди Европейски форум за интеграция); [Уебсайт за интеграция](#); и [Европейската мрежа за интеграция](#) (до 2016 г. мрежата на националните звена за контакт по въпросите на интеграцията).

3. Незаконна миграция

Съюзът прие няколко основни законодателни акта за борба срещу незаконната миграция:



- „Пакет за улесняване“ включва [Директива 2002/90/ЕО](#) на Съвета за установяване на обща дефиниция на престъплението, което представлява улесняването на неразрешено влизане, транзитно преминаване и пребиваване, както и [Рамково решение 2002/946/ПВР](#) за установяване на наказателноправни санкции за такова поведение. Трафикът е предмет на [Директива 2011/36/ЕС](#) относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него. Този пакет е допълнен от [Директива 2004/81/ЕО](#) на Съвета, предвиждаща предоставянето на разрешение за пребиваване на лица, жертви на трафик, и на незаконно преведени лица, които сътрудничат на компетентните органи (относно трафика вж. информационен фиш относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси [4.2.6](#)). През май 2015 г. Комисията прие [План за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти \(2015—2020 г.\)](#), и в съответствие с плана за действие, Комисията извърши [оценка по REFIT](#) относно прилагането на действащата правна рамка, която беше предшествана от [обществена консултация](#). Комисията констатира, че в този момент няма достатъчно доказателства за действителното и нееднократно наказателно преследване на отделни лица или организации за хуманитарна помощ, и стигна до заключението, че правната рамка на ЕС за борба срещу контрабандата на мигранти продължава да е необходима в настоящия контекст. Освен това тя констатира, че преразглеждането на Пакета за улесняването не би донесло по-голяма добавена стойност от неговото ефективно и пълно прилагане, като се породило общо съгласие, че законодателните мерки в подкрепа на органите на държавите членки, организациите на гражданското общество и други заинтересовани страни, включително засилено сътрудничество с трети държави, може да донесат добавена стойност. В [резолуция](#) от 5 юли 2018 г. Парламентът призова Комисията да разработи насоки за държавите членки с цел предотвратяване на инкриминирането на хуманитарната помощ, а през септември 2018 г. по темата беше проведено [изслушване](#)
- „Директивата за връщането“ ([2008/115/ЕО](#)) определя общите стандарти и процедури на ЕС за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави. Първият доклад за нейното прилагане беше приет през март 2014 г. През септември 2015 г. Комисията публикува план за действие на [ЕС в областта на връщането](#), който беше последван от приемането през октомври 2015 г. на заключенията на Съвета относно бъдещето на политиката на връщане. През март 2017 г. Комисията допълни плана за действие със [съобщение](#) относно „по-ефективна политика на Европейския съюз в областта на връщането — обновен план за действие“ и [препоръка](#) относно по-ефективен процес на връщане. През септември 2017 г. тя публикува своя актуализиран [„Наръчник за връщането“](#), предоставящ насоки, свързани с изпълнението на задълженията на националните органи, компетентни за изпълнението на задачи, свързани с връщането. Освен това през 2016 г. Европейският парламент и Съветът приеха [Регламент \(ЕС\) 2016/1953](#) за утвърждаване на европейски пътен документ за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави. През септември 2018 г. Комисията



предложи [целенасочен преглед](#) на Директивата за връщането, включително нова гранична процедура за кандидатите за убежище, по-ясни процедури и правила за предотвратяване на злоупотреби, ефективни програми за доброволно връщане, които да бъдат създадени в държавите членки, и по-ясни правила относно задържането.

- [Директива 2009/52/ЕО](#) предвижда санкции и мерки, които да бъдат прилагани в държавите членки срещу работодатели, които наемат на работа незаконно пребиваващи граждани на трета държава. Първият доклад относно прилагането на тази директива беше представен на 22 май 2014 г.

В същото време Съюзът води преговори с държавите на произход и на транзитно преминаване за сключване на [споразумения за обратно приемане](#) на незаконните мигранти и за сътрудничество в борбата срещу трафика на хора. Т. нар. съвместни комитети за обратно приемане проследяват изпълнението им. Тези споразумения са свързани със споразуменията за улесняване на издаването на визи, които са насочени към осигуряване на необходимите стимули за преговорите за обратно приемане в съответната трета страна без увеличаване на незаконната миграция.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

От момента на влизането в сила на Договора от Лисабон Парламентът е активно ангажиран, в качеството на съзакондател, в приемането на ново законодателство, разглеждащо въпросите, свързани както със законната, така и с незаконната имиграция.

Освен това Парламентът е приел многобройни резолюции по собствена инициатива на тема миграцията, по-конкретно [резолюцията от 12 април 2016 г.](#) относно положението в Средиземноморието и необходимостта от всеобхватен подход на ЕС към миграцията, в която се прави оценка на различните свързани политики и са разработени редица препоръки. Докладът на комисията LIBE, приет в пленарна зала, беше придружен от становищата на осем други комисии на Парламента. Резолюцията включва позицията на Парламента относно всички съответни политики на ЕС в областта на миграцията и убежището и е референтната точка на Парламента в тази област.

За повече информация по тази тема:

- [Миграцията към Европа](#)
- [Кризата с мигрантите в Европа](#)
- [Политиката на ЕС в областта на убежището](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

