



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.8.2012 г.
COM(2012) 427 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно разработването на Европейската мрежа за миграцията

{SWD(2012) 240 final}

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Четири години след приемането на правното основание за Европейската мрежа за миграцията (ЕММ)¹, вече е време да се оцени постигнатият от нея напредък и да се разгледа нейното развитие в бъдеще, включително в контекста на следващата многогодишна финансова рамка след 2013 г.

С Решение 2008/381/ЕО на Съвета официално бе създадена ЕММ². Нейната цел е предоставянето на актуална, обективна, достоверна и сравнима информация за миграцията и убежището с цел подпомагане на разработването на политики в Европейския съюз в тези области. ЕММ постига тази цел посредством мрежа на няколко равнища, координирана от Европейската комисия, с подкрепата на двама доставчици на услуги, в сътрудничество с националните звена за контакт към ЕММ, създадени във всяка държава членка³, в това число Норвегия⁴, които на свой ред разработват национални мрежи, включващи широк кръг заинтересовани страни. Хърватия участва в мрежата отскоро в ролята на наблюдател⁵. ЕММ също така осъществява контакти на равнище ЕС чрез сътрудничество с други компетентни европейски и международни органи. Политическите насоки за дейностите на ЕММ се предоставят от управителен съвет, председателстван от Европейската комисия, който включва по един представител от всяка участваща държава членка и наблюдатели от Дания, Норвегия и Европейския парламент.

II. Дейности на ЕММ

С оглед на осъществяването на целите си ЕММ извършва широк спектър от дейности в рамките на годишна работна програма, одобрена от управителния съвет на ЕММ и приета от Комисията⁶. Тези дейности понастоящем включват:

- **Годишни доклади за политиката**, с които на създателите на политиката се предоставя информация относно най-важните политически и законодателни промени (включително на равнище ЕС), както и относно обществените дебати в областта на миграцията и убежището, в това число съответната статистика, доколкото това е възможно. С тях също така се

¹ Решение на Съвета 2008/381/ЕО от 14 май 2008 г. Настоящият доклад се представя съгласно член 13 от това решение.

² ЕММ съществува от 2003 г., когато започна като пилотен проект, а след това се превърна в подготвително действие. На следния адрес може да намерите изчерпателна информация относно ЕММ и нейните многобройни постигнати резултати: <http://www.emn.europa.eu>.

³ Дания не участваше в приемането на това решение на Съвета, но участва неофициално в ЕММ като наблюдател.

⁴ С Решение С(2010)6171 на Комисията от 13 септември 2010 г. се създава основата за административно сътрудничество между Европейската комисия и Министерство на правосъдието и полицията на Кралство Норвегия с цел участието на Норвегия в Европейската мрежа за миграцията. Работното споразумение влезе в сила на 15 ноември 2010 г.

⁵ След подписването на договора за присъединяване с Хърватия на 9 декември 2011 г. Хърватия участва в ЕММ съгласно Решение С(2011) 9005 на Комисията от 8 декември 2011 г. относно вътрешните правила за изпълнение по отношение на преходния период, предшестваш официалното присъединяване.

⁶ Така например, работната програма на ЕММ за 2012 г. бе приета с Решение С(2012)1771 на Комисията.

предоставя информация за изготвянето на годишните доклади на Комисията относно имиграцията и убежището⁷;

- **Ad hoc анкети**, които са ефикасен инструмент за бързо събиране на сравнителна информация относно конкретен въпрос по дадена тема. Те могат да бъдат формулирани от Комисията или от националните звена за контакт към ЕММ, като обичайният срок за отговор е до четири седмици;⁸
- **Проучвания** относно свързани с политиката теми, които всяка година обикновено включват **основно проучване**, предоставящо подробен материал и анализ на тема, която е от значение в средносрочен до дългосрочен план, и определящо възможни проблеми в бъдеще, както и максимум три **целови проучвания**, с цел да се отговори на непосредствените и краткосрочните нужди на политиката⁹;
- **Информационни сводки на ЕММ**, в които се предоставят съвсем накратко основните констатации относно конкретна тема, например от проучвания или ad hoc анкети, във формат, предназначен за създателите на политиката;
- **Докладни бюлетини на ЕММ**, в които най-вече на създателите на политиката се предоставя актуална информация по темите относно текущи и последни промени на равнище ЕС и на равнище държави членки, в това число и последните публикувани статистически данни, главно от Евростат¹⁰;
- **Речник на термините и справочник на ЕММ**. Речникът на термините включва повече от 300 термина с преводи въз основа на достиженията на правото на ЕС (*acquis*) и служи *inter alia* за повишаване на съпоставимостта между държавите членки чрез употребата и общата интерпретация на термините и определенията, съдържащи се в него. Справочникът позволява да се направи каталог и да се търсят сравними документи по конкретна тема по един съгласуван и структуриран начин;

⁷ Вж. COM(2012)250 final и SWD(2012)139 final.

⁸ Следните данни показват степента и обхвата на ad hoc анкетите на ЕММ — през 2011 г. бяха стартирани общо 76 индивидуални анкети, като всяка от тях получи средно повече от 17 отговора на равнище държави членки, което се равнява на повече от 1 300 индивидуални отговора. Темите включваха граници, икономическа миграция, достижения на правото на ЕС (*acquis*), събиране на семейството, незаконна миграция, интеграция, защита, пребиваване, връщане, учачи, трафик и визи.

⁹ През 2012 г. ЕММ започна основно проучване относно *Имиграцията на чуждестранните студенти към ЕС (The Immigration of International Students to the EU)* и целови проучвания относно *Злоупотребата с правото на събиране на семейството (Misuse of the Right to Family Reunification)*, за да предостави информация за изготвянето на Зелената книга (COM (2011) 735) по тази тема; *Предизвикателства и практики за установяване самоличността на кандидатите в процеса на миграция (Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process)*; и *Мобилност в рамките на ЕС на граждани на трети държави (Intra-EU Mobility of Third-Country Nationals)*.

¹⁰ Вж. първото издание, обявено на страницата на ГД „Вътрешни работи“ в Twitter: (@EUHomeAffairs), <http://t.co/FDBAbFuO>.

- **Доклади за състоянието на ЕММ** до Европейския парламент, Съвета, Комисията, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно текущите дейности на ЕММ и ключовите констатации в различните материали, създадени в резултат на нейната работа¹¹;
- **Актуализации на Портала на ЕС за имиграция**¹², за да се гарантира, че информацията относно имиграционните политики и процедури на държавите членки¹³ се актуализира. Благодарение на връзките си със законодателните органи в държавите членки и това, че ги познава, ЕММ е в добра позиция да предоставя бързо актуализации, за да се гарантира, че Порталът на ЕС за имиграцията остава актуален;
- **Контакти**, които се осъществяват на ниво ЕММ, по-специално чрез редовни срещи на националните звена за контакт към ЕММ; на национално равнище, посредством разработването от националните звена за контакт към ЕММ на национални мрежи, в които се представят всички заинтересовани страни, включително създателите на политиката на национално равнище; и на равнище ЕС/международно равнище с цел изграждането на съгласуваност и координация с инструменти и структури на ЕС в областта на миграцията и убежището, както и поддържането на отношения на стратегическо сътрудничество с други европейски институции, мрежи и организации (извън ЕС), които имат сходни цели;
- **Комуникация и разпространение** на материалите на ЕММ, по-специално чрез горепосочените информационни сводки и докладни бюлетени на ЕММ, както и чрез специализирани уебстраници (национални и на ЕММ¹⁴), годишна конференция на ЕММ¹⁵ и презентации на съответни национални/международни мероприятия.

ЕММ изготвяше *Годишни доклади за статистическите данни за миграцията и международната закрила*¹⁶, в които се анализират данните, предоставени основно от Евростат, в съответствие с Регламент (ЕО) № 862/2007. При все че тези доклади бяха с високо качество, в тях липсваше актуалност, което се дължеше и на сроковете за предоставяне на годишните данни¹⁷. Затова беше решено да се прекрати тази дейност и вместо това в докладните бюлетени на ЕММ да се представят последните налични публикувани данни.

¹¹ Доклад за състоянието на ЕММ за 2011 г., който придружава настоящия доклад, SEC (2012) 240. За предходните години вж. SEC (2010) 1006 и SEC (2011) 1273.

¹² <http://ec.europa.eu/immigration/>

¹³ Тази информация се намира в рубриците „Какво е необходимо да се направи преди отпътуването?“ и „Какво се прави в държавите от ЕС?“

¹⁴ <http://www.emn.europa.eu>

¹⁵ Конференцията на ЕММ за 2011 г. по въпросите на незаконната миграция се проведе в гр. Варшава под егидата на полското председателство на Европейския съюз.

¹⁶ Последният доклад обхващаше 2009 г. и бе приключен през април 2012 г.

¹⁷ Докато данните в областта на убежището се предоставят всеки месец, данните за имиграцията, емиграцията, разрешенията за пребиваване и гражданството стават достъпни, в съответствие с Регламент (ЕО) № 862/2007, в срок до 15 месеца след края на годината на докладване (например данните за 2010 г. бяха достъпни през пролетта на 2012 г.).

Всички материали от работата на ЕММ стават публично достъпни, най-вече чрез нейния уебсайт, както и чрез специализирани публикации от националните звена за контакт към ЕММ и Комисията. Използваната методология относно докладите/проучванията се състои в разработването на общи спецификации или шаблони за гарантиране на по-голяма сравнимост на данните, които след това се използват от националните звена за контакт към ЕММ за национален доклад или участие, което обикновено се извършва посредством изготвянето на анализ на документи („desk research“). Въз основа на тези индивидуални национални отговори (обикновено 24 на брой)¹⁸ се изготвя обобщителен доклад, в който се обединяват и анализират основните констатации, които се разглеждат в европейска перспектива, като например се свързват с последните инициативи на политиката.

III. ВЪНШНА ОЦЕНКА

С цел да се предостави информация за по-нататъшното развитие на ЕММ през втората половина на 2011 г. бе извършена независима външна оценка на ЕММ¹⁹. В тази оценка се разглеждат няколко аспекта на ЕММ и функционирането ѝ, а таблицата по-долу дава общо резюме на оценката за работата на ЕММ.

Таблица 1: Общо резюме — работа на ЕММ

Положителни аспекти	По-малко положителни аспекти
• Качество на материалите на ЕММ (по-голямата част от тях — актуализирани, обективни, достоверни и сравними), като ad hoc анкетите са особено високо оценени; • Положително влияние върху изготвянето на политиката, особено на равнището на ЕС, но и по отношение на много държави членки; • Интензивност на контактите между националните звена за контакт към ЕММ и техният ангажимент спрямо ЕММ; • Качество и количество на материалите на фона на нивото на финансови и човешки ресурси.	• Закъснения при предоставянето на информацията и ограничена съпоставимост, особено когато не всички национални звена за контакт към ЕММ участват в този процес; • Много ограничено въздействие върху широката общественост и неяснота по отношение на ролята на ЕММ; • Относително ниска видимост на ЕММ (напр. малък брой посещения на интернет страницата и регистрации за бюлетина), както и недоразвити национални мрежи в някои държави; • Липса на ресурси на равнище ЕС за подкрепа на развитието на ЕММ.

Като цяло бе отчетено, че ЕММ работи добре, като предоставя полезна информация в подкрепа на създаването на политики на равнище ЕС и на равнището на държавите членки. По-малко положителен аспект представлява ограничената четивност на информацията, която ЕММ е предоставила (твърде голям обем на информация) на създателите на политиката, както и липсата на видимост или информираност относно ЕММ сред другите специалисти и създателите на политиката, особено в рамките на институциите на ЕС.

¹⁸ Въпреки че във всяка държава членка и в Норвегия съществува национално звено за контакт към ЕММ (с изключение на Дания), някои от тях все още не разполагат с човешките ресурси, необходими за участието във всички дейности на ЕММ.

¹⁹ Тази оценка беше извършена от Центъра за стратегии и оценки (CSES) и доклада за оценката може да намерите на: <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=249>.

Бяха посочени около тридесет препоръки за по-нататъшно подобряване на функционирането на ЕММ. Всъщност още в хода на процеса на оценяване ЕММ взе под внимание няколко препоръки при разработването на годишната си работна програма за 2012 г., и по-конкретно, за да се гарантира, че предоставената информация е по-целесъобразна, актуална и съдържа кратки обобщения на констатациите най-вече за създателите на политиката.

IV. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ НА ЕММ

При все че ЕММ понастоящем е утвърдила позицията си в областта на убежището и миграцията и се ползва с добра репутация, е целесъобразно да се обмисли по какъв начин тя може да постигне своите цели още по-успешно. Поради това в този раздел се описват вижданията на Комисията за по-нататъшното развитие на ЕММ в контекста и на фонд „Убежище и миграция“²⁰, въпреки че някои от предложените промени могат да бъдат извършени преди цитираният регламент да влезе в сила.

ЕММ вече доказва своята гъвкавост да се развива и да се адаптира с цел да отговори по-добре най-вече на очакванията на създателите на политиката. Ключов фактор в това отношение е и активното участие и стабилното партньорство между Комисията и националните звена за контакт към ЕММ, определени от съответната държава членка, които представляват основните градивни елементи на ЕММ.

Развитието на ЕММ, както и на нейните цели и задачи, е посочено в член 23 от предложения регламент за фонд „Убежище и миграция“, с който се отменя Решение 2008/381/ЕО на Съвета. Целите ще бъдат:

- а) да служи като консултативен съвет на Съюза по въпросите на миграцията и убежището чрез координиране и сътрудничество, както на национално равнище, така и на равнище Съюз, с представители на държавите членки, на академичните среди, гражданското общество, мозъчни тръстове и други организации в Съюза или международни организации;
- б) да задоволява нуждите на институциите на Съюза и на държавите членки от информация относно миграцията и убежището, като предоставя актуална, обективна, достоверна и съпоставима информация за миграцията и убежището с цел подпомагане на разработването на политиките в тези области в Европейския съюз;
- в) да предоставя на обществеността информацията по буква б).

В член 23 се посочват също така дейностите на ЕММ за постигането на тези цели; подчертава се необходимостта да се гарантира съгласуваност с Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO)²¹ и Frontex²²; определя се съставът на ЕММ и финансовата помощ, която ще бъде предоставена.

²⁰ COM(2011) 751 окончателен.

²¹ Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, създадена с Регламент (ЕО) № 439/2010.

²² Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз, създадена с Регламент (ЕО) № 2007/2004.

В следващите подраздели ще бъдат разгледани последователно всички цели, посочени по-горе, като по-подробно ще бъдат описани вижданията на Комисията за бъдещето на ЕММ.

IV.1. Ролята на ЕММ

За разработването на обща политика на ЕС за миграцията е необходима все повече сравнителна фактическа информация, за да се установят и развият подходи за политиката, основани на надеждни доказателства и анализ, които обхващат широк кръг от гледни точки. Въпреки наличието на огромно количество информация, чийто източник не е единствено ЕММ, много често тя е във формат, който създателите на политиката трудно могат да приемат, и не е леснодостъпна, за да отговори на непосредствените им потребности.

Очевидни са преимуществата от създаването на един общ европейски източник, до който да имат достъп създателите на политиката както на национално равнище, така и тези от институциите на ЕС, или от който те да могат да получат надеждна информация, включително статистически данни, по един фактологичен, лесен за ползване и обективен начин за изготвянето на своите решения. Съществува също така необходимост да се обмислят дългосрочни перспективи с цел да се предвидят потенциалните предизвикателства, които ЕС трябва да преодолее.

ЕММ е в най-добра позиция да отговори на тази необходимост и на очакванията на създателите на политиката. Тя показва, че притежава богат експертен опит за анализи на равнище държава членка и на равнище ЕС, както и способност за пълно разбиране и предоставяне на контекст за информацията, получавана от съответните национални министерства, както и от други национални източници чрез разработените всеобхватни мрежи. Интензивността на контактите между националните звена за контакт към ЕММ доказва развитието на обща база от познания, при която за ситуацията в една държава членка може да се научи в други държави членки и в рамките на Комисията.

Какви промени са необходими в такъв случай по отношение на ЕММ? На първо място, тя трябва да разшири обхвата си от източници на информация в две насоки: чрез своите национални мрежи и чрез връзките си с други съответни европейски и международни органи. За това е необходимо да се укрепи по-добре ролята на националните звена за контакт към ЕММ, така че всички те да могат да действат като национален център за събиране на информация и анализи.

Много национални звена за контакт към ЕММ положиха големи усилия, за да разработят национална мрежа, състояща се от широк кръг от заинтересовани страни, а не само от представители на държавни министерства, например. По-силен акцент беше поставен също така на срещите на тези национални мрежи, за да се отговори на (актуални) въпроси от национално значение или от значение за политиката на ЕС и да се включат (националните) създатели на политиката. Посредством тези национални мрежи ЕММ действително улесни предоставянето на информация, както и обмена на гледни точки между (националните) създатели на политиката, например; държавните служители, в това число служители от различни министерства; международни организации; изследователи; мозъчни тръстове и други съветници по въпросите на политиката; неправителствени организации и гражданското общество. В някои държави членки преди това не е съществувало такова всеобхватно обединение на заинтересованите страни. Друга насока за работа е разработването на различните

национални уебстраници, които събират (на национално равнище) информация относно убежището и миграцията, включително в някои случаи базите данни със съответното законодателство, съдебната практика и т.н.²³

Следователно националните мрежи следва да бъдат признати като един от съставните елементи на ЕММ и по този начин да бъдат насърчавани още повече, така че да включват в по-голяма степен членовете на националната мрежа в предоставянето на данни, дори в качеството на *ad hoc* съветници, ако има установена нужда от информация.

Съществуват множество различни организации, които работят по различните аспекти на анализа и изследванията в областта на убежището и миграцията на национално, европейско и международно равнище²⁴. Всяка организация изпълнява определена роля при определена аудитория. С цел създателите на политиката също да се възползват от получената обширна информация, ЕММ може да укрепи своето сътрудничество с тези различни органи за обмен на информация и взаимно допълване на своите дейности, както и за да се избегне всякакво припокриване. Докато това сътрудничество ще бъде официално осигурено в рамките на Комисията (по-специално посредством генералните дирекции „Евростат“, „Научни изследвания и иновации“, „Развитие и сътрудничество“ и „Заетост и социални въпроси“) и посредством органи на ЕС като EASO, Frontex, FRA²⁵ (вж. раздел IV.4), връзките с други органи, като *inter alia* други институции на ЕС, Обсерваторията на миграцията за страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), КГДИС, IGC, NORFACE, Международната организация по миграция (МОМ), ООН, Международния център за развитие на миграционни политики, ОИСР и др.²⁶ могат да бъдат осъществени в контекста на конкретни теми или проучвания. Това ще позволи също така да се разбере, когато бъде счтено за уместно, по какъв начин се възприема дадена конкретна тема (на регионално ниво) от останалата част от света или извън ЕС, както и да се установи връзка с измерението на миграцията в политиките на ЕС за развитие, така че да се гарантират съгласуваността и полезните взаимодействия, по-специално по отношение на определянето на сътрудничеството с приоритетни държави при външното измерение на миграционната политика на ЕС.

ЕММ трябва да удвои усилията за подобряване на начина на намиране на информацията, публикувана от тези различни организации, въпреки че за това ще са необходими повече ресурси. Налице е добър предишен опит в това отношение, например, проучването на ЕММ относно *Задоволяване на търсенето на работна ръка*

²³ Вж. например националната база данни със съдебната практика (http://194.88.246.195/WD160AWP/WD160Awp.exe/CONNECT/EMN_JURISPRUDENCES), разработена от националното звено за контакт към ЕММ на Люксембург, която позволява търсене на последните решения на административните съдилища в Люксембург и е свободно достъпна за широката общественост, както и за научни и правни експерти.

²⁴ Изчерпателен списък на другите компетентни организации е даден на електронен адрес <http://www.emn.europa.eu> в раздел „Useful Links“.

²⁵ Агенция на Европейския съюз за основните права, създадена с Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета.

²⁶ КГДИС (Конференцията на генералните директори на имиграционните служби); IGC (Междуправителствена консултация по въпросите на миграцията, убежището и бежанците); NORFACE (Агенция за сътрудничество за нови възможности за финансиране на научни изследвания в Европа); МОМ (Международна организация по миграция); ООН (Организацията на обединените нации, в частност нейният отдел за статистика на населението); ОИСР (Организация за икономическо сътрудничество и развитие).

чрез миграция, в което взеха участие и предоставиха сътрудничество европейските градове (Eurocities) и Международната организация по миграция.

По подобен начин, въпреки че Дания не е официално задължена да участва в ЕММ, бяха положени усилия за нейното включване и участие в някои дейности и срещи на ЕММ. Следва да бъдат предприети допълнителни мерки, за да се проучи по какъв начин Дания може да участва по-активно, въз основа на опита от включването на Норвегия в ЕММ.

IV.2. ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА СЪЗДАВАНЕТО НА ПОЛИТИКА

На второ място, ЕММ следва допълнително да подобри целесъобразността на своята информация, както и начина, по който тя се предоставя. Във външната оценка бе отбелязано, че макар и целесъобразността, качеството и добавената стойност на материалите на ЕММ да са на високо ниво, възможностите за подобрения все още не са изчерпани, включително по отношение на нейните обобщителни доклади. По-специално, обобщителните доклади следва да бъдат по-малко описателни и по-аналитични, с по-ясно подчертани ключови съобщения и последици за целевата(ите) група(и). От важно значение е също така гъвкавостта по отношение на възможността за избор на тема за проучване през годината, в контекста на актуалните политически промени.

ЕММ следва да продължи да предоставя актуална, обективна, достоверна и сравнима информация, но е необходимо също така да продължи вече предприетите стъпки, с цел да бъде гъвкава и адаптивна, за да отговори по-добре на нуждите на създателите на политиката. Въпреки че за ЕММ извършването на проучвания от пряко значение и необходимост за създателите на политиката, където ролята на управителния съвет на ЕММ е от ключово значение, представлява положително развитие, необходимо е да бъдат подобрени два аспекта, а именно навременността и краткостта на представената информация.

ЕММ вече взе предвид тези препоръки в своята работна програма за 2012 г. посредством редица промени в своя *modus operandi*, като акцентира повече върху начина на намиране на обширната информация, която вече е на разположение в рамките на ЕММ; въвеждането на целеви проучвания²⁷; изготвянето на информационни сводки на ЕММ²⁸, чиято цел е предоставянето на основни констатации от определена дейност най-вече на създателите на политиката, както и въвеждането на докладни бюлетини на ЕММ.

IV.3. ИНФОРМИРАНЕ НА ШИРОКАТА ОБЩЕСТВЕННОСТ

От ЕММ се изисква допълнителна промяна, която се отнася до начина, по който тя представя своите материали с цел информиране на широката общественост. Миграцията днес е широко обсъждана и понякога спорна тема в ЕС, като споровете понякога се основават на невярна или подвеждаща информация. Съществуват редица добри практики на равнище държави членки, за представяне на информация по лесен,

²⁷ Вж. бележка под линия 9.

²⁸ Разпространявани и публикувани и на уебстраницата на ЕММ под заглавието „EMN Informs“.

обективен и безпристрастен начин²⁹, като някои са разработени с участието на съответните национални звена за контакт към ЕММ. Това понастоящем липсва на ниво ЕС и ЕММ следва да поеме и тази роля, например чрез използването на модерни средства за комуникация (чрез социални медии, интерактивен уебсайт), за да предаде накратко фактическата ситуация относно конкретна тема, насочена към медиите и други разпространители на информация. Членовете на националната мрежа също ще трябва да дадат своя принос за разпространението на информация.

Този подход съответства изцяло на посоката на развитие на ЕММ към предоставяне на по-целенасочени материали, като част от ролята ѝ на консултативен съвет, в това число разработването и популяризирането на уебсайтове на ЕММ и национални уебсайтове, които да бъдат лесни за използване референтни източници на информация. Друг аспект в това отношение ще бъде ЕММ да осигури навременни актуализации на фактите, което да даде възможност на Комисията и държавите членки да укрепят своята доказателствена база.

IV.4 УКРЕПВАНЕ НА ВРЪЗКИТЕ С АГЕНЦИИТЕ НА ЕС

По своята същност убежището, имиграцията и интеграцията са тясно обвързани, тъй като те са елементи от областта на миграцията. Силната страна на ЕММ в това отношение е нейната способност да анализира конкретна тема, свързана с миграцията, като използва широк спектър от експертни познания в държавите членки. Поради тази причина тя може да предостави полезна подкрепа на други органи на ЕС, и по-специално на агенциите.

Като се има предвид, че EASO също анализира положението в областта на убежището в ЕС, сътрудничеството следва да се засили, за да се избегне дублиране, да се осигури съгласуваност и взаимно допълване, като по този начин се увеличи капацитетът на двата органа. Така например, въз основа на опита с FRA, ЕММ и EASO ще могат съвместно да извършват проучване по тема, свързана с убежището³⁰, като разглеждат различни, но допълващи се компоненти. Друга възможност за EASO може да бъде предоставянето на данни за ЕММ като част от годишния доклад за политиката, и по-специално информация за изготвянето на годишния доклад на Комисията относно имиграцията и убежището.

В същата насока следва да бъдат доразвити отношенията с Frontex. Засилването на полезните взаимодействия между ЕММ и Frontex би могло да намали различията между съображенията, свързани с управлението на границите, и социално-икономическите съображения, като обедини широк кръг от експерти с различни, но допълващи се специализации. Това ще гарантира цялостно обхващане на въпросите, свързани с миграцията и убежището. За илюстрация на това може да се посочи, че мрежата на Frontex за анализ на риска (FRAN) извършва анализ на миграционните тенденции по външните граници на ЕС на всеки три месеца³¹. ЕММ ще може да

²⁹ Вж. например *Центъра за наблюдение на миграцията* на Обединеното кралство (*Migration Observatory*) (<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk>) и *Данните за миграцията в Литва* (*Migration in Numbers*) (<http://123.emn.lt/>).

³⁰ Така например, през 2011 г. ЕММ извърши проучване относно *Хармонизираните видове статут на закрила за граждани на държави извън ЕС* (*Non-EU Harmonised Protection Statuses*).

³¹ Вж. <http://frontex.europa.eu/publications?c=risk-analysis>

оползотвори напълно тази информация като, например, част от задълбочен анализ на незаконната миграция или по-обширен анализ на миграционните потоци.

Вече съществуват силни връзки с FRA, които се развиват в продължение на няколко години. Различните роли и отговорности на двата органа означават, че често има висока степен на взаимно допълване при техните съответни дейности, и редовното присъствие на представител на FRA на срещи на ЕММ гарантира, че двата органа взаимно се уведомяват за своята работа. Примери за това допълване са паралелното извършване на проучвания относно непридружените непълнолетни лица/отделените от семействата си деца³² и относно незаконната миграция³³.

IV.5 НЕОБХОДИМА СТРУКТУРА ЗА ПОСРЕЩАНЕ НА ТЕЗИ НОВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

ЕММ функционира като истинска европейска мрежа, която включва Комисията и държавите членки, както и Норвегия, макар и без правна идентичност. Въпреки че тази нетипична структура пороци някои трудности, по-специално по отношение на финансирането на националните звена за контакт към ЕММ, тя все пак гарантира по-тясна връзка с програмата за политиката на Комисията. Тя също така функционира много добре на практика. Следователно не е необходимо да се предвижда някакво изменение на настоящата структура на ЕММ.

По същия начин във външната оценка нейната разнородност беше определена като силна характеристика на ЕММ. В член 5, параграф 1 от решението на Съвета за създаване на ЕММ се изисква всяка държава членка (с изключение на Дания) да определи организацията, която да действа в качеството си на нейно национално звено за контакт към ЕММ. Въпреки че повечето национални звена за контакт към ЕММ се сформират основно от съответното министерство в държавата членка, отговорно за политиката на убежище и миграция, някои от тях се сформират от научни институти и националните бюра на Международната организация по миграция (МОМ), макар и със силни връзки за сътрудничество със съответното министерство. От придобития опит може да се стигне до заключението, че това не следва да се променя. Това, което следва да се промени, обаче, е предоставянето на достатъчно средства в държавата членка за всяко национално звено за контакт към ЕММ, което понастоящем не може да участва пълноценно и да допринесе за всички дейности на ЕММ.

Някои аспекти на управителния съвет на ЕММ следва да бъдат адаптирани. Въпреки че този съвет доказва своята полезност за по-тясното обвързване на дейностите на ЕММ към нуждите на създателите на политиката, могат да бъдат извършени редица подобрения. Основното от тях е управителният съвет да отделя по-голямо внимание на осигуряването на стратегически насоки, за да се гарантира, че дейностите на ЕММ са от пряко значение за създателите на политиката. Това може да бъде гарантирано,

³² *Политики относно разпоредбите за прием, връщане и интеграция и брой на непридружените непълнолетни лица (Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors)* (ЕММ, май 2010 г.), както и *Отделени от семействата си деца, търсещи убежище в държавите — членки на Европейския съюз (Separated, asylum-seeking children in European Union Member States)* (FRA, ноември 2010 г.). Двата доклада предоставиха информация за Плана за действие относно непридружени непълнолетни лица (COM (2010) 213).

³³ *Практически мерки за намаляване на незаконната миграция (Practical Measures for Reducing Irregular Migration)* (ЕММ, април 2012 г.) и *Основни права на мигрантите в неуредено положение в Европейския съюз (Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union)* (FRA, ноември 2011 г.).

например, като съответните заинтересовани страни (напр. тройките на председателството на ЕС, държавите членки, Европейската комисия, Европейския парламент), определят своите стратегически приоритети, а членовете на управителния съвет, са на достатъчно високо равнище, за да предоставят необходимите насоки на политиката. Европейският парламент, както и Дания и Норвегия, следва да продължат да имат статут на наблюдатели в управителния съвет. Следва да има по-ясно разграничаване между членовете на управителния съвет и техните съответни национални звена за контакт към ЕММ³⁴, така че да няма потенциален конфликт на интереси и управителният съвет да може да поиска по-активно от държава(и) членка(и) да укрепи(ят) своя капацитет по отношение на недостатъчно ефективни или неефективни национални звена за контакт към ЕММ, определени въз основа на общи показатели за постигнатите резултати³⁵. Освен това управителният съвет следва да положи повече усилия за насърчаване на връзката между научните изследвания и създателите на политики, например като се подчертае значението на констатациите на ЕММ за настоящите и бъдещите миграционни политики и практики.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

ЕММ доказва, че става все по-полезен инструмент в подкрепа на създателите на политиката. С оглед и на следващата многогодишна финансова рамка, допълнителните подобрения, посочени в този доклад, ще позволят на ЕММ да изпълнява своята важна роля още по-добре. Като надгражда върху солидната основа, установена до момента, Комисията е уверена, че ЕММ отново ще се адаптира, за да посрещне тези нови предизвикателства.

Комисията очаква обсъждането на по-нататъшното развитие на ЕММ, по-специално с останалите институции на ЕС и държавите членки, въз основа на този доклад.

³⁴ Понастоящем около 12 членове на управителния съвет от държави членки изпълняват функции и на национални звена за контакт към ЕММ за своята държава членка.

³⁵ Това може да включва: данни за проучвания и доклади, някои отговори на ad hoc анкети; степента на изграждане на националните мрежи и разработването на дейностите по разпространението; интензивността на контактите на ниво ЕС (напр. отразена при участие в събрания, отговори на ad hoc анкети) и други аспекти на работните планове.