



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.11.2011
COM(2011) 743 окончателен

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

Глобалният подход към миграцията и мобилността

{SEC(2011) 1353 окончателен}

ВЪВЕДЕНИЕ

Глобализацията, демографските промени и измененията в обществото засягат Европейския съюз, неговите държави-членки и държавите по света. Според оценки на Организацията на обединените нации в света има 214 милиона международни мигранти и още 740 милиона вътрешни мигранти. Принудително разселените лица са 44 милиона. Според приблизителни данни около 50 милиона души **живеят и работят в чужбина** като незаконно пребиваващи лица¹. Чрез **диалог на световно равнище** могат да се преодолеят някои от общите предизвикателства и проблеми. Обаче именно на **регионално, национално и местно равнище** всеки отделен човек и всяка заинтересована страна ще се възползват от възможностите, които се пораждат от миграцията, както и от мобилността.

Понастоящем миграцията заема стабилно водещо място в политическата програма на Европейския съюз. Арабската пролет и събитията в Южното Средиземноморие през 2011 г. допълнително засилиха необходимостта от **съгласувана и всеобхватна политика на ЕС за миграцията**. Комисията вече представи поредица от предложения за политика и оперативни мерки по отношение на миграцията, мобилността, интеграцията и международната закрила в съобщенията си от 4 и 24 май 2011 г.² Тези предложения бяха напълно одобрени от Европейския съвет през юни тази година³, след което ЕС предприе **незабавни действия**, като започна диалог по въпросите на миграцията, мобилността и сигурността с **Тунис и Мароко** в началото на октомври и извърши необходимата подготовка за започване на диалог с **Египет**. Подобни диалози ще последват и с други държави от Южното Средиземноморие, по-специално с **Либия**, веднага щом политическата обстановка позволи това. Диалозите позволяват на ЕС и на партньорските държави да обсъдят задълбочено всички аспекти на тяхното евентуално сътрудничество при управлението на миграционните потоци и движението на хора, с цел да се създадат **партньорства за мобилност**.

В съобщението си от 4 май Комисията подчерта необходимостта от това ЕС да **укрепи външната си политика за миграцията** посредством създаване на партньорства с държави извън ЕС, чрез които да се решават въпроси, свързани с миграцията и мобилността, по начин, който прави сътрудничеството взаимноизгодно. Във връзка с това и съгласно Програмата от Стокхолм и Плана за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм⁴ в заключенията на Европейския съвет от юни Комисията беше приканена да представи оценка на **глобалния подход към миграцията** и да определи насока за по-последователна, систематична и стратегическа рамка на политиката за отношенията на ЕС с всички важни държави извън ЕС, както и да

¹ Програма на ООН за развитие (2009 г.) Преодоляване на пречките: мобилност на хора и развитие, Доклад за човешкото развитие; Служба на върховния комисар на ООН за бежанците (2011 г.), Световни тенденции 2010 г.

² COM(2011)292/3: Съобщение относно „диалог за миграция, мобилност и сигурност с държавите от Южното Средиземноморие“.

³ Заключения на Европейския съвет, 23/24 юни 2011 г.

⁴ Програма от Стокхолм: Документ 17024/09 на Съвета, одобрен от Европейския съвет на 1—2 декември 2009 г.: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм, COM(2010)171 окончателен от 20 април 2010 г.: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

включи конкретни предложения за развитие на основните партньорства на Съюза, като отдаде приоритет на съседните държави на Съюза като цяло.

Освен това въпреки сегашната икономическа криза и нивата на безработица пазарите на труда на европейските държави са изправени пред недостиг на работна ръка и свободни работни места, които не могат да бъдат попълнени от местната работна сила в някои сектори, например в здравеопазването, науката и технологиите. Поради дългосрочното застаряване на населението в Европа през следващите петдесет години се очаква двойно намаляване на съотношението между лицата в трудоспособна възраст (20—64 г.) и лицата на 65 и повече години. Миграцията вече има огромно значение в ЕС, като нетната миграция допринася с 0,9 милиона души или 62 % от общия прираст на населението през 2010 г. Всички показатели сочат, че някои от допълнителните и специфичните умения в бъдеще вероятно ще могат да се намират единствено извън ЕС.⁵

Това е контекстът, в който се развива глобалният подход на ЕС към миграцията от приемането му през 2005 г. Предназначението му беше да се засегнат по **балансиран и изчерпателен начин** всички значими аспекти на миграцията в партньорство с държавите извън ЕС. През първото полугодие на 2011 г. глобалният подход беше подложен на оценка чрез обществена консултация онлайн и чрез няколко специални консултативни срещи⁶. Консултациите потвърдиха добавената стойност от глобалния подход и ценните резултати, които са постигнати с него. Те показаха и необходимостта от по-голяма съгласуваност с други области на политиката и от по-добър тематичен и географски баланс. Поради това глобалният подход следва да отразява **стратегическите цели на Съюза** по-добре и да ги превръща в конкретни предложения за диалог и сътрудничество, особено с южните и източните съседни държави, Африка, държавите, обхванати от процеса на разширяване, както и с други стратегически партньори.

За да се оползотворят предимствата, които могат да се постигнат чрез добре управляваната миграция и да се реагира на предизвикателствата на променящите се миграционни тенденции, ЕС ще трябва да адаптира своята рамка на политиката. В настоящото съобщение се предлага обновен **глобален подход към миграцията и мобилността (ГПММ)**, създаден за изпълнението на тази цел.

1. Основни цели

Глобалният подход трябва да стане **по-стратегически и по-ефективен**, с по-силни връзки и съгласуваност между съответните области на политиките на ЕС и между **външното и вътрешното измерение** на тези политики.

В това отношение **мобилността на гражданите на трети държави** през външните граници на ЕС е от стратегическо значение. Тя засяга широк кръг от хора, например посетители за краткосрочно пребиваване, туристи, студенти, изследователи, бизнесмени или лица, посещаващи членове на семействата си. Следователно тя е много по-обширно понятие от миграцията. Мобилността и визовата политика са взаимосвързани, като през 2009 г. държавите-членки, издаващи шенгенски визи, са

⁵ Европейска миграционна мрежа (2011 г.) Основна статистика за миграцията в ЕС; Евростат (2011 г.) Население и социални условия, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

предоставили около 11 милиона визи. Визовата политика е влиятелен инструмент на далновидна политика за мобилността, както се посочва в съобщението на Комисията от 4 май 2011 г.⁷ Поради това сега е необходимо да се отчетат изцяло връзките между общата визова политика на ЕС за краткосрочен престой, националните политики на държавите-членки за дългосрочен престой и глобалния подход към миграцията. Това е важно основание за разширяването на обхвата на тази рамка на политиката, която да включва и мобилността, като така се формира глобалният подход към миграцията и мобилността (ГПММ).

Поради това съществуващите (и евентуалните бъдещи) **диалози по визови въпроси**, предприети от ЕС, следва да бъдат оценени изцяло в **по-широката рамка на ГПММ**. Целта е да се гарантира, че преди облекчаването или отмяната на задълженията за издаване на визи партньорските държави са изпълнили редица конкретни показатели в области, като предоставянето на убежище, управлението на границите и незаконната миграция. Чрез този процес може да се гарантира мобилност в сигурна среда.

Глобалният подход следва да бъде още по-обвързан и интегриран с **външните политики на ЕС**. Глобалният подход следва да се формулира във възможно най-широк контекст като **глобалната рамка за външната политика на ЕС за миграцията**, допълваща други, по-обща цели на външната политика на ЕС и сътрудничеството за развитие⁸. В това отношение от 2005 г. насам е постигнат голям напредък, но са необходими повече усилия за пълно оползотворяване на всички потенциални синергии между тези политики, както и с търговската политика. ЕС и неговите държави-членки следва да развиват стратегии и програми, които разглеждат миграцията и мобилността, целите на външната политика и развитието по съгласуван и интегриран начин. Създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) следва да улеснява съгласуването използване на многобройните политики и инструменти, с които разполага ЕС.

Диалозите за миграция и мобилност са движещите елементи на ГПММ и следва да бъдат стандартизирани в максимална степен. Те ще се осъществяват като част от по-широките рамки за двустранни отношения и диалог (например стратегически партньорства, споразумения за асоцииране или споразумения за партньорство и сътрудничество, съвместни съвети за сътрудничество или подкомитети за правосъдие, свобода и сигурност). Стремещт за диалог следва да се реализира както чрез **регионални процеси**, така и на **двустранно/национално равнище** с най-важните партньорски държави. Когато е целесъобразно, диалозите се провеждат в съответствие с общата външна политика и политиката на сигурност. Диалозите ще се основават на **редовни политически консултации** чрез заседания на високо равнище и на високопоставени длъжностни лица, планове за действие, инструменти за сътрудничество и механизми за мониторинг, когато е целесъобразно. Освен това стремещт за диалог следва да съществува и на местно равнище, особено в рамките на политическия диалог и диалога за политиките чрез **делегациите на ЕС**.

Целта на миграцията и мобилността в перспективата на **стратегията „Европа 2020“** е да допринесат за **жизнеспособността и конкурентоспособността на ЕС**. Осигуряването на приспособима работна сила с необходимите умения, която може да

⁷ COM(2011) 292/3.

⁸ Вж. например Съобщение на Комисията COM(2011)637 „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: Програма за промяна.“

се справи успешно с развиващите се демографски и икономически промени, е **стратегически приоритет** за Европа. Освен това съществува неотложна нужда от подобряване на ефективността на политиките, целящи **интеграция** на мигрантите на пазара на труда. Прилаганите политики трябва да бъдат преразгледани и засилени във връзка с тежките предизвикателства за пазара на труда, пред които е изправен Съюзът, особено недостатъчно високото равнище на уменията и сериозните несъответствия в търсенето и предлагането на пазара на труда. Стратегиите за пазара на труда за задоволяване на нуждите и насърчаване на интеграцията на законните мигранти следва да бъдат обсъдени с държавите-членки и отразени в диалога с партньорските държави, когато може да съществува взаимен интерес. Също така трябва да се поддържа **диалог с частния сектор и с работодателите** за проучване на въпроса защо е трудно да се заемат някои свободни места и какъв е потенциалът за въвеждането на политика за законната имиграция, съобразена в по-голяма степен с търсенето. **Преносимостта на социалните и пенсионните права** също може да бъде стимул за мобилност и циркулярна миграция, както и разубеждаващ фактор за незаконна работа и поради това следва да бъде подобрена. По-тясното сътрудничество между държавите-членки по координацията на социалната сигурност с държави, които не са членки на ЕС, ще стимулира напредъка в тази област. Комисията възнамерява да изготви през 2012 г. зелена книга за необходимите политики за ефективно интегриране на измерението на икономическата миграция в стратегическата визия на ЕС за заетостта и растежа.

Образованието и обучението играят решаваща роля при успешната интеграция на мигрантите в обществото и на пазара на труда. Поради това следва да се обърне по-сериозно внимание на политиките за учене през целия живот в контекста на миграцията и мобилността.

Препоръки

- **Глобалният подход към миграцията и мобилността (ГПММ)** следва да се счита и да се популяризира като **глобалната рамка на външната политика на ЕС за миграцията**, която се основава на истинско партньорство с държавите, които не са членки на ЕС, и която служи за решаване на въпросите на миграцията и мобилността по **всеобхватен и балансиран начин**. ГПММ следва да отговори на възможностите и предизвикателствата, пред които е изправена политиката на ЕС за миграцията, като същевременно **подкрепя партньорите** да работят по своите собствени приоритети в областта на миграцията според конкретните регионални условия и рамка.
- ГПММ следва да установи всеобхватна рамка за управление на миграцията и мобилността с партньорските държави по съгласуван и взаимноизгоден начин чрез диалог за политиката и тясно практическо сътрудничество. Той следва да бъде силно интегриран в **цялостната рамка на външната политика на ЕС**, включително **сътрудничеството за развитие**, както и добре съгласуван с **приоритетите на вътрешната политика на ЕС**.

- Движещ елемент на ГПММ следва да бъдат **диалозите за миграция и мобилност**. Те са основният процес, чрез който политиката на ЕС за миграцията се пренася във външните отношения на ЕС. Целта им е да се обмена информация, да се определят общите интереси и да се изграждат доверие и ангажираност като основа за оперативно сътрудничество от взаимна полза за ЕС и неговия/те партньор/и.
- ГПММ следва да се прилага съвместно от Европейската комисия, Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), включително делегациите на ЕС, както и от държавите-членки, в зависимост от съответните правомощия на институциите.

2. ТЕМАТИЧНИ ПРИОРИТЕТИ

Контактите между хората чрез образование и обучение, търговия и бизнес, културен обмен, туризъм или посещения на членове на семейството в чужбина представляват важна част от съвременния свят. Доброто управление на **миграцията и мобилността** на гражданите на трети държави може да донесе ежедневна полза за развитието на милиони хора, да увеличи конкурентоспособността на ЕС и да обогати европейските общества. Това превръща глобалния подход в основен стратегически интерес на ЕС и неговите държави-членки. С все по-глобализирания пазар на труда за висококвалифициран персонал вече има силна надпревара за таланти. При диалога и сътрудничеството с държавите извън ЕС миграцията и мобилността също следва да се разглеждат от гледна точка на необходимостта от поддържане на ред в движението. Без добре функциониращ граничен контрол, по-ниски равнища на **незаконната миграция** и ефективна политика на връщане ЕС няма да бъде в състояние да предлага повече възможности за законна миграция и мобилност. Легитимността на всяка политическа рамка се основава на това. Благосъстоянието на мигрантите и успешната интеграция зависят от това в голяма степен. ЕС ще увеличи усилията си за предотвратяване и намаляване на трафика на хора. Той ще продължи да подобрява ефективността на външните си граници въз основа на обща отговорност, солидарност и по-голямо практическо сътрудничество. Той ще засили и оперативното си сътрудничество с партньорските държави, насочено към изграждане на капацитет.

ЕС и неговите държави-членки следва също да бъдат сред водещите страни в насърчаването на споделяне на отговорност в световен мащаб въз основа на Женевската конвенция за бежанците и да сътрудничат тясно с върховния комисар на ООН за бежанците, с други важни агенции и държави извън ЕС. Европейският съюз вече е активно ангажиран с подкрепата на **международната закрила**, но **външното измерение на убежището** трябва да получи по-забележимо присъствие във взаимодействие с неговите партньори. В заключенията на Съвета се подчертава също ангажиментът за укрепване на външното измерение на политиката на ЕС за убежището, като в това отношение се изтъква значението на регионалните програми за закрила (РПЗ)⁹.

Доброто управление на миграцията също ще донесе значителни **ползи за развитието**. Сведенията показват, че домакинствата на мигрантите могат да увеличат своето благосъстояние благодарение на възможностите за придобиване на нови умения и

⁹ Съвет на Европейския съюз, Заключения на Съвета относно границите, миграцията и убежището, 9 и 10 юни 2011 г.

професионален опит в чужбина. Освен това миграцията и мобилността могат да стимулират повече преки инвестиции и търговски връзки, особено като се има предвид ролята на общностите на диаспорите. Поради това държавите на произход на мигрантите, както и приемащите държави имат интерес да работят заедно за осигуряване на максимални ползи за развитието чрез трансфер на парични преводи, ноу-хау и иновации. Въпреки че потенциалът на мигрантите да допринасят за развитието на своята държава на произход следва да се признае изцяло и да се подпомага чрез широк набор от мерки, следва да се полагат усилия и за противодействие на „изтичането“ и „пропиляването на мозъци“, както и за стимулиране на „циркулирането на мозъци“.

Посочените **четири теми** — законната миграция и мобилност, незаконната миграция и трафикът на хора, международна закрила и политиката за убежището и оптимизирането на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието — следва да бъдат обхванати от ГПММ като негови **четири стълба**. Ако ЕС ще се ангажира по-систематично в улесняването и управлението на миграцията и **мобилността**, последният аспект следва да бъде застъпен в стълбовете за законната миграция и за миграцията и развитието. Справянето с **трафика** на хора е от основно значение и следва да бъде значимо измерение в стълба за незаконната миграция. Целта за възприемане на всеобхватен подход в рамките на ГПММ е основание за определяне на профила на **международната закрила и убежището** като един от неговите стълбове.

ГПММ следва също да бъде насочен към мигрантите. Всъщност управлението на миграцията не е свързано с „потоци“, „количества“ и „маршрути“, а се отнася до хората. За да бъдат уместни, ефективни и устойчиви, политиките трябва да бъдат разработени така, че да отговарят на стремежите и проблемите на засегнатите хора. Поради това мигрантите следва да разполагат с права, като им се предостави достъп до цялата информация, от която се нуждаят по отношение на възможностите, правата и задълженията им. Комисията създаде портала на **ЕС за имиграция** за предоставяне на тази информация заедно с други мерки.

Правата на човека на мигрантите са всеобхватно измерение, свързано и с четирите стълба на ГПММ. Специално внимание следва да се обърне на закрилата и оправомощаването на **уязвимите мигранти**, като например непридружените непълнолетни лица, лицата, търсещи убежище, лицата без гражданство и жертвите на трафик. Често това е приоритет и на държавите на произход на мигрантите. Спазването на Хартата на основните права на ЕС е основен компонент на политиките на ЕС за миграцията. Въздействието на инициативите, предприети в контекста на ГПММ, върху основните права, трябва да се оценява задълбочено. Необходимо е да се положат повече усилия, за да се разясни на партньорите на ЕС и на мигрантите правната рамка на ЕС, включително новата директива за единното разрешително.

Подходът, насочен към мигрантите, следва да бъде свързан и прилаган чрез **засилен диалог с диаспората**, мигрантските групи и съответните организации. Диалогът следва да включва въпросите за правата на човека по отношение на мигрантите в ЕС, и по-специално в държавите извън ЕС. Когато е целесъобразно, сътрудничеството по този въпрос следва да се усъвършенства с диалог и сътрудничество и по четирите стълба на ГПММ.

И накрая, в Програмата от Стокхолм **изменението на климата** беше признато за световно предизвикателство, което все повече поражда миграция и разселване, а Комисията беше приканена да представи анализ на това явление, който да съдържа

повече аспекти освен потенциалното му въздействие върху имиграцията към Европейския съюз. Справянето с миграцията, дължаща се на причини, свързани с околната среда, и чрез **адаптиране** към неблагоприятните въздействия на изменението на климата, следва да се разглежда като **част от глобалния подход**.

Препоръки

- ГПММ следва да се основава на **четири еднакво важни стълба**:
 - (1) организиране и улесняване на **законната миграция и мобилност**;
 - (2) предотвратяване и намаляване на **незаконната миграция и трафика на хора**;
 - (3) насърчаване на **международната закрила** и усъвършенстване на външното измерение на **политиката за убежището**;
 - (4) оптимизиране на **въздействието** на миграцията и мобилността **върху развитието**.
- ГПММ следва да бъде **насочен към мигрантите**. Той следва да се основава на принципа, според който мигрантът е в основата на анализа и на всички действия и трябва да получи възможност за достъп до безопасна мобилност.
- **Правата на човека на мигрантите** представляват всеобхватен въпрос в контекста на ГПММ, тъй като това измерение има отношение към всеки от четирите стълба. ГПММ следва да утвърди зачитането на основните права и на правата на човека на мигрантите в държавите на произход, държавите на транзитно преминаване, както и в държавите на местоназначение.

3. ГЕОГРАФСКИ ПРИОРИТЕТИ

Глобалният подход не следва да се ограничава в географско отношение. Той представлява **общ подход и метод**. Това, което ще бъде различно в отделните региони, са интензитетът и степента, в която се прилага подходът, както и комбинацията от използваните инструменти. ЕС следва да осигури съгласуван подход към използването на тези инструменти в съответствие със своите цели и съобразно цялостния политически диалог с държавите извън Съюза. **Принципът на диференциация** означава, че ЕС ще се стреми към по-тясно сътрудничество с партньорите, с които има общи интереси и които са готови да поемат взаимни ангажименти с ЕС и с неговите държави-членки. Новите инициативи ще се оценяват от гледна точка на настоящите регионални и двустранни приоритети на ЕС.

Регионални диалози

С течение на времето възникнаха голям брой процеси на **регионален и подрегионален диалог и сътрудничество**. Някои от тях започнаха без пряка връзка с ЕС, но постепенно прераснаха в измерение на ЕС. В други участват много малък брой държави-членки на ЕС. Някои от тези процеси се припокриват. Това не е приемливо от политическа и финансова гледна точка и по отношение на човешките ресурси. Необходимо е **по-добро определяне на географските приоритети** в съответствие с

цялостната външна политика на ЕС и в зависимост от реалните условия на тенденциите на миграцията към ЕС и неговите държави-членки.

Първият приоритет следва да бъдат **държавите, обхванати от политиката на съседство на ЕС**, особено **Южното Средиземноморие**¹⁰ и **Източното партньорство (ИП)**¹¹, където измеренията на миграцията и мобилността са силно преплетени с по-широко сътрудничество в политиката, икономиката, социалната област и сигурността, като диалозите се провеждат както в регионален контекст, така и на двустранно равнище. Целта е систематично да се развиват **силни и тесни партньорства**, които се основават на взаимно доверие и общи интереси и подготвят условията за бъдеща регионална интеграция.

Второ, в стремежа за по-целенасочени процеси на диалог в областта на миграцията с по-широк географски обхват, на юг от ЕС приоритет следва да получи **стратегическото партньорство между ЕС и Африка** за миграция, мобилност и заетост¹². На изток главният приоритет следва да бъде **процесът от Прага**¹³. Двата процеса следва да се утвърдят допълнително като **основни регионални рамки** за диалог в обхвата на ГПММ. Това следва да се постигне чрез подходящи програми за подкрепа.

Трето, тези регионални процеси ще се допълват от **съществуващи специфични подрегионални процеси**, които следва във възможно най-голяма степен да бъдат съгласувани с глобалните рамки. На юг това е **процесът от Рабат**¹⁴ (за Западна Африка) и евентуална допълнителна подрегионална рамка за **Африканския рог/Източна Африка** (подлежи на допълнително проучване). На изток е необходимо да се реши въпросът с припокриването на **процесите от Прага и от Будапеща**¹⁵, за да се допълват в по-голяма степен в **географско отношение**. След инициативата от 2010 г. на турския председател за включване на държави от **Пътя на коприната** процесът от Будапеща стана още по-важен за ЕС като уникална платформа за неформален диалог с основни държави на произход и транзитно преминаване. Моментът е подходящ за добре планирано пренасочване на всички дейности в рамките на този процес към Пътя на коприната и евентуално към други азиатски държави.

И накрая, диалогът за миграцията между ЕС и държавите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн (**диалог между ЕС и АКТБ**) ще се засили, като вниманието ще се насочи към укрепване на оперативните аспекти на изпълнението на член 13 от Споразумението за сътрудничество от Котону. Диалогът за миграцията между ЕС и Латинска Америка и Карибския басейн (**диалог между ЕС и ЛАКБ**) е по-нов процес, който трябва да продължи, за да служи на този все по-важен регион. Следва да се проучат начини за създаване на форум със седалище в Брюксел с цел диалогът за миграция между ЕС и съответните **азиатски държави** да стане по-ефективен и

¹⁰ Мароко, Алжир, Тунис, Либия, Египет.

¹¹ Украйна, Беларус, Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан.

¹² Партньорство между ЕС и всички 53 африкански държави.

¹³ Процес, обхващащ ЕС и 19 държави на изток (Западните Балкани, Източна Европа, Русия, Централна Азия, Южен Кавказ и Турция).

¹⁴ Процес, обхващащ ЕС и 27 държави от Западна, Северна и Централна Африка.

¹⁵ Консултативен форум на над 50 държави и 10 международни организации, включително Китай, Бангладеш, Пакистан, Афганистан, Иран, Ирак, Сирия, Турция и държавите от Централна Азия.

всеобхватен, тъй като се очаква диалогът между ЕС и Азия в областта на миграцията да става все по-важен.

Двустранни диалози

Разширяването на ЕС продължава да бъде отделна насока, при която специален процес помага на държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки да адаптират националните си политики и законодателни рамки спрямо достиженията на правото на ЕС. **Турция и държавите от Западните Балкани** развиват тясно партньорство и сътрудничество с ЕС в областта на миграцията и мобилността. Диалозите по въпросите на миграцията и мобилността с тези държави вече са активни и ще продължат да бъдат такива до момента на действителното присъединяване.

Русия е основен партньор на ЕС. Неотдавна беше постигнат много добър напредък в областта на миграцията и мобилността чрез установяването на диалог за миграцията между ЕС и Русия и определянето на общи стъпки в рамките на диалога за либерализиране на визовия режим.

Комисията предлага да се задълбочи диалогът за миграцията и мобилността и оперативното сътрудничество с големите световни/регионални икономики на изток (**Индия и Китай**) и на юг (**Нигерия и Южна Африка**), както и с други развиващи се държави, с които ЕС има общи интереси, когато това бъде сметено за осъществимо.

Диалогът с индустриализираните държави като **САЩ, Канада и Австралия** ще продължи да се съсредоточава върху обмена на информация за общи приоритети и стратегии по отношение на глобалното управление на миграцията и мобилността.

Глобалният подход трябва да продължи да разширява и своя географски обхват и значимост. Поради това той следва да бъде насочен не само към миграцията към ЕС, но да засяга и **междурегионалната и вътрешнорегионалната миграция и мобилност** в други части на света, когато е целесъобразно. Въпреки че може да няма пряко въздействие върху ЕС, това измерение все пак би могло да бъде много важно за някои от партньорите на ЕС и следователно — за цялостния политически диалог и сътрудничество на ЕС с тези държави.

Освен това глобалният подход осигурява подходяща рамка, чрез която да се разглежда ролята на ЕС в **глобалното управление на миграцията и мобилността**. Глобалният подход позволява на ЕС да изрази единна позиция по въпросите на миграцията и мобилността на световно равнище, по-специално на Световния форум за миграция и развитие (СФМР), като същевременно започне да изгражда широки връзки с приближаването на диалога на високо равнище в рамките на ООН през 2013 г. и след това.

Препоръки

- ГПММ следва да бъде **действително глобален**. Диалогът и сътрудничеството по въпросите на миграцията следва да обхващат целия свят с **всички заинтересовани и важни партньори** въз основа съответно на техните приоритети и на приоритетите на ЕС.

- ГПММ следва да поддържа силна насоченост към **регионалните процеси на диалог**. Тяхната цел е подобряване на диалога и сътрудничеството между държавите на произход, държавите на транзитно преминаване и на местоназначение, като се обхващат всички въпроси и теми от взаимен интерес в областта на миграцията и мобилността. Въпреки че държавите, обхванати от политиката на съседство на ЕС, продължават да бъдат основен и по-широк приоритет, глобалната регионална рамка по отношение на южните региони следва да бъде **партньорството между Африка и ЕС**. На изток това следва да бъде **процесът от Прага**. Другите подрегионални процеси следва да бъдат съответно съгласувани и рационализирани.
- На двустранно равнище ГПММ следва да бъде съсредоточен върху сравнително ограничен брой основни партньори. Тези двустранни диалози **допълват** регионалните процеси и при възможност следва да бъдат свързани със споразумения, които обхващат целия спектър на сътрудничество между ЕС и съответната държава.
- Освен това ГПММ е отворен към **вътрешнорегионалната миграция и мобилност** в други части на света, когато чрез диалога се установи, че това е важно за постигането на поставените цели. Също така ГПММ следва да дава възможност на ЕС да възприеме по-активна роля в световното управление на миграцията.

4. МЕХАНИЗМИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

От 2005 г. насам в държави извън ЕС са били финансирани приблизително 300 проекта, свързани с миграцията, чрез различни тематични и географски инструменти на Европейската комисия, като тяхната стойност възлиза на 800 милиона EUR. Тези проекти включват основните съвместни инициативи на Европейската комисия и агенциите на Организацията на обединените нации, Международната организация за миграция (МОМ) или Международния център за развитие на политиката за миграцията (МЦРПМ), които разглеждат широк кръг от въпроси на международната миграция. Пример за това са центровете за обслужване на мигранти и ресурсните центрове в Западните Балкани и Азия, Обсерваторията на миграцията за страните от АКТЬ, регионалните програми за закрила (РПЗ) в Африка и Източна Европа и многобройни проекти, подпомагащи изпълнението на партньорствата за мобилност в Източна Европа (Молдова и Грузия) и Африка (Кабо Верде).

По-рано глобалният подход разчиташе предимно на няколко специфични инструмента: а) миграционни профили, които понастоящем се прилагат в над 70 държави в цял свят; б) мисии по въпросите на миграцията, които са провеждани в 17 държави извън ЕС; в) платформи за сътрудничество, организирани за ограничен период в Етиопия; и г) партньорства за мобилност, установени с Молдова, Кабо Верде, с Грузия и неотдавна с Армения. Те се развиваха постепенно, но тяхната целесъобразност и значение са неравномерни и между тях няма ясна логическа взаимовръзка.

Външната политика на ЕС за миграцията обаче разчита и на законодателството и **правните инструменти** на ЕС (до момента девет споразумения за облекчаване на визовия режим и тринадесет споразумения на ЕС за обратно приемане, както и седем директиви относно законната и незаконната миграция), на **политическите**

инструменти (голям брой диалози по отношение на политиката, често подкрепени с планове за действие), **оперативната подкрепа** и **изграждането на капацитет** (включително чрез агенции на ЕС като Frontex, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПУ) и Европейската фондация за обучение (ЕФО), инструменти за техническа помощ като MIEUX и TAIEX)¹⁶, както и на широкообхватната **подкрепа за програми и проекти**, която се предлага на много заинтересовани страни, включително гражданското общество, мигрантските асоциации и международните организации.

ГПММ се основава на целия посочен спектър от средства и инструменти, който следва да се прилага по структуриран и систематичен начин. Това ще се постигне чрез **изготвени според конкретните условия** рамки за двустранно партньорство, които ще се договорят между ЕС и всяка засегната държава, която представлява приоритет.

Първата от тези рамки е **партньорството за мобилност (ПМ)**. Пилотната фаза на ПМ е приключила и то следва да се актуализира и популяризира като основна рамка за сътрудничество в областта на миграцията и мобилността между ЕС и неговите партньори, като вниманието се насочва предимно върху **държавите, обхванати от политиката на съседство на ЕС**. Предложението за договаряне на ПМ се представя, след като се достигне определено равнище на напредък в диалога за миграцията и мобилността, като се вземат под внимание и по-общите икономически и политически условия и аспектите на сигурността.

Партньорството за мобилност предлага всеобхватна рамка, за да се гарантира, че движението на хора между ЕС и дадена партньорска държава се управлява добре. ПМ обединява всички мерки, за да се гарантира, че миграцията и мобилността са взаимноизгодни за ЕС и неговите партньори, като съдържа възможности за по-голяма трудова мобилност.

ПМ се формира индивидуално според общите за партньорската държава и участниците от ЕС интереси и предизвикващи загриженост въпроси. Обновеното ПМ предлага облекчаване на визовия режим въз основа на едновременно договорено споразумение за обратно приемане. **Подходът „Повече стимули при повече резултати“**, който съдържа елемент на съобразяване с условията, следва да продължи да се прилага като средство за увеличаване на прозрачността и ускоряване на напредъка при сключване на тези споразумения. ЕС и държавите-членки следва да предлагат на доброволен принцип пакет за подкрепа в съответния размер, предназначен за изграждане на капацитет, обмен на информация и сътрудничество във всички области от общ интерес.

Чрез ПМ ще се гарантира, че съществуват условията, необходими за **добре управлявана миграция и мобилност в безопасна среда**. При условие че правните инструменти (споразумения за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане) и политическите инструменти (диалог по отношение на политиката и планове за

¹⁶ FRONTEX е Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници. ЕСПУ е Европейската служба за подкрепа в областта на убежището. ЕФО е Европейската фондация за обучение. TAIEX е инструмент за техническа помощ и обмен на информация, управляван от Европейската комисия. MIEUX (Експертни знания на ЕС в областта на миграцията) е съвместна инициатива на ЕО и Международния център за развитие на миграционната политика (ICMPD), чиято цел е да се подобри капацитетът на партньорските държави за управление на миграцията.

действие) се прилагат ефективно, ЕС ще може да обмисли предприемането на постепенни и съобразени с условията стъпки към либерализиране на визовия режим за отделни партньорски държави за всеки конкретен случай, като отчита цялостните отношения с въпросната партньорска държава.

Втора и **алтернативна** рамка ще бъде **общата програма за миграция и мобилност (ОПММ)**. ОПММ е устойчив вариант за партньорските държави и за ЕС и неговите държави-членки в случаите, когато и двете страни искат да установят висока степен на сътрудничество, но едната от страните не е готова да поеме всички задължения и ангажименти. Както ПМ, чрез ОПММ следва да се установят редица общи препоръки, цели и ангажименти за диалог и сътрудничество и програмата следва да съдържа пакет с конкретни мерки за помощ, предлагани от ЕС и заинтересованите държави-членки. При съгласие и на двете страни на по-късен етап общата програма може да прерасне в партньорство за мобилност.

И двете рамки следва да се установят чрез съвместна политическа декларация между ЕС и заинтересованите държави-членки, от една страна, и партньорската държава, от друга страна. Двете рамки се основават на взаимни ангажименти, като същевременно остават официално необвързващи.

Препоръки

- **ГПММ** следва да се подкрепя от **широк набор от инструменти и две рамки за партньорство**, които да се прилагат по **гъвкав и индивидуален начин** в зависимост както от цялостния политически диалог между ЕС и държавата извън ЕС, така и от интересите на ЕС и интересите и нуждите на неговия партньор.
- **Партньорството за мобилност (ПМ)** следва да се изгради по балансиран начин въз основа на четирите стълба на ГПММ, по-специално с ангажименти по отношение на мобилността, споразуменията за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане. Когато е целесъобразно, то може да бъде свързано с по-широки съображения за сигурността. Сътрудничеството ще се допълва чрез пакет за помощ, насочен към изграждане на капацитет и сътрудничество във всички области от общ интерес.
- **Общата програма за миграция и мобилност (ОПММ)** следва да бъде въведена по всеки от четирите тематични стълба на ГПММ като алтернативна рамка за приемане на общи препоръки, цели и ангажименти. Основната разлика с ПМ е, че при тази рамка няма да се налага задължително договаряне на споразумения за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане. При съгласие и на двете страни на по-късен етап общата програма може да прерасне в партньорство за мобилност.
- На различни етапи на диалога и оперативното сътрудничество с партньори на ЕС могат да се прилагат следните инструменти, които ще намерят своето място в рамките на ПМ/ОПММ:
 - (1) **Инструменти, свързани със знания**, включително миграционни профили, инструменти за съставяне на карти, изследвания, статистически доклади, оценки на въздействието, мисии за установяване на факти;

- | |
|---|
| (2) Инструменти за диалог , включително мисии, семинари и конференции по въпросите на миграцията; |
| (3) Инструменти за сътрудничество , включително изграждане на капацитет, платформи за сътрудничество, обмен на експерти, туининг, оперативно сътрудничество и целеви проекти и програми. |

5. ОПЕРАТИВНИ ПРИОРИТЕТИ

Диалогът и сътрудничеството на Европейския съюз с държави извън ЕС следва да бъдат насочени към изпълнение на поредица от приоритетни дейности в рамките на всеки от четирите стълба на ГПММ. Всяка оперативна дейност следва да бъде съобразена с географските приоритети на ЕС и доколкото е целесъобразно да дава приоритет на държавите, които са основни партньори на ЕС.

Първи стълб: Организиране и улесняване на законната миграция и мобилност

Европейската политика относно организирането и улесняването на законната миграция и мобилност в рамките на ГПММ се основава на принципа на предоставяне на работодателите на по-широки възможности да намерят на световния пазар на труда най-добрите лица за свободните си работни места. Тази политика има също за цел да предложи на талантливите хора по света нови възможности за работа в Европа, като се спазва напълно компетентността на държавите-членки да управляват пазарите си на труда.

Диалогът и сътрудничеството на Европейския съюз с държави извън ЕС следва да отразяват развиващото се законодателство на ЕС относно законната миграция, с цел да се осигури по-голям достъп до информацията за правата и възможностите. Той следва да вземе под внимание становищата и проблемите на партньорските държави и да установи общите интереси. Търсенето на умения в ЕС следва да бъде област, в която могат допълнително да се проучат евентуалните възможности за **допълване** с приоритетни партньорски държави.

Законодателството на ЕС относно дългосрочно пребиваващите лица, събирането на семейството, студентите, научните изследователи и висококвалифицираните лица съдържа хармонизирани условия за приема и правата на мигрантите в някои основни области, а държавите-членки си запазват правото да вземат решения относно броя на мигрантите, които да приемат за работа. **Директивата за синя карта на ЕС** е първият пряк отговор на ЕС по отношение на недостига на висококвалифицирани работници.

Съветът и Европейският парламент са в процес на обсъждане на директивите относно **сезонните работници и лицата, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер**, като и двата документа имат пряко отношение към пазара на труда. Те ще въведат обща, опростена и по-бърза процедура. Предложението за сезонните работници включва и защита от експлоатация и има отношение към много партньорски държави, особено в областта на селското стопанство и туризма. Целта на второто предложение е при определени условия да се позволи на дружества, учредени извън ЕС, временно да преместват ръководители, специалисти и дипломирани стажанти от държави, които не са членки на ЕС, в свои структури и свързани предприятия в държавите-членки.

Директивата за единното разрешително, която се очаква скоро да бъде приета от Европейския парламент и от Съвета, ще внесе опростяване чрез установяване на единна процедура и единно разрешително. В нея се посочва списък на области, в които всички законно пребиваващи и работещи лица, които не са граждани на ЕС, независимо от първоначалното основание за приема, ще имат право на еднакво третиране с местните граждани. Евентуално преразглеждане на **директивите за научните изследователи и студентите** може да улесни допълнително приема, пребиваването и мобилността в рамките на ЕС на тези важни групи с цел запазване на бъдещия капацитет за иновации и конкурентоспособността на ЕС.

Чрез диалог с партньорите си ЕС ще разясни тази правна рамка, за да бъде улеснено прилагането. Освен това **порталът на ЕС за имиграция** беше създаден като онлайн инструмент за лица, които не са граждани на ЕС и са заинтересовани да научат за възможностите и процедурите, необходими за преместване в ЕС, както и за лицата, които вече са в ЕС и желаят да се преместят от една държава-членка в друга. Когато е целесъобразно, този източник на информация следва да се съчетава с **мерки преди заминаването**, насочени към повишаване на квалификацията и подобряване на владеенето на езици на ЕС.

Ефективната **интеграция**, особено на пазара на труда, е основата за гарантиране, че както мигрантите, така и приемащите общества могат да извлекат ползи от потенциала на миграцията, включително чрез по-силни общности на диаспорите и чрез мигранти предприемачи. В съобщението относно Европейската програма за интеграция на граждани от трети страни¹⁷ се предлагат нови подходи и области за действие. В диалога с партньорите на ЕС следва допълнително да се проучва ролята на общностите на диаспорите и транснационалните мрежи в този контекст, например за по-добрата подготовка на мигрантите за пребиваване в държавите-членки.

В стратегията „Европа 2020“ се подчертава необходимостта от специални усилия за привличане на висококвалифицирани мигранти в световната надпревара за таланти и за стимулиране на интеграцията на лица с мигрантски произход в европейските общества. В **насоките за заетостта** държавите-членки се призовават да обърнат необходимото внимание на интеграцията на мигрантите на пазарите на труда в ЕС, като осигурят рамка за обмен на информация и координация на политиките за заетостта. Мрежата EURES предлага информация за свободните работни места, а публичните служби по заетостта също играят важна роля чрез **улесняване на достъпа до работни места** за мобилни работници и мигранти. **Европейският социален фонд (ЕСФ)** предоставя финансова подкрепа и помощ за увеличаване на участието на мигрантите в трудовата заетост.

Освен това се набляга специално върху укрепването на капацитета на Съюза за **предвиждане на нуждите на пазара на труда и на необходимите умения**. През 2012 г. **Европейският монитор на свободните работни места** ще бъде допълнен от **панорамата на уменията в ЕС**, осигуряваща актуални прогнози за предлагането на умения и нуждите на пазара на труда до 2020 г. Директивата за професионалната квалификация е основен инструмент в рамките на ЕС за мобилност в областта на **потвърждаването на дипломи, квалификации и умения**, който се прилага и по отношение на дипломи извън ЕС. Същевременно прекалено високата квалификация

¹⁷ COM (2011) 455 окончателен.

или „пропиляването на мозъци“ е широко разпространен и сериозен проблем сред работниците мигранти, които не са граждани на ЕС, и той трябва да бъде разгледан допълнително.

По отношение на **преносимостта на социалноосигурителни права** правилата на ЕС за координация на социалната сигурност премахват неравностойните условия за хората и защитават придобитите права на гражданите на ЕС, които се движат в рамките на ЕС, както и на всички законно пребиваващи лица, които не са граждани на ЕС, с трансгранично измерение. През октомври 2010 г. бяха приети шест решения на Съвета относно позицията на ЕС за координиране на социалната сигурност с Алжир, Мароко, Тунис, Хърватия, бившата югославска република Македония и Израел. След като решенията бъдат официално приети от Съветите по асоцииране, ЕС ще е установил ограничена външна система за координация на социалната сигурност, която се прилага по отношение както на гражданите на ЕС, така и на гражданите на посочените шест държави, които се движат вътре в ЕС и излизат от неговата територия. Освен това след като бъде приета директивата за единното разрешително, на всички работници мигранти, попадащи в нейното приложно поле, ще се осигури правото да изнасят придобитите пенсии при същите условия и на същите равнища като на гражданите на съответните държави-членки, когато се преместват в държава извън ЕС.

Тъй като мобилността на гражданите на трети държави е тясно свързана с общата **визова политика** на ЕС за краткосрочен престой, следва да се използват всички възможности на визовия кодекс за опростяване на процедурите и увеличаване на прозрачността. Местното шенгенско сътрудничество и засиленото консулско присъствие в държавите извън ЕС следва да допринесат за повишаване на качеството на обслужване. При следващи преразглеждания на визовата политика на ЕС следва да се вземе под внимание видимият напредък в рамките на диалозите на ЕС. Освен това следва да се увеличат усилията за **по-тясно координиране на отпускането на безвъзмездни средства за научни изследвания, на програмите за стипендии и стажове и издаването на необходимите визи и/или разрешителни за пребиваване на съответните научни изследователи.**

Обменът на практическа информация по въпросите на подбора на персонал, признаването на квалификации, придобити извън ЕС, предлагането на умения според търсенето и посредничеството на пазара на труда следва да се улесняват чрез разширяване на сътрудничеството **между публичните служби по заетостта** в държавите-членки и чрез насърчаване на сътрудничеството между тях и други служби по заетостта, като частни агенции и секторни организации в държавите-членки на ЕС. В това отношение следва да се вземе под внимание свършената вече работа под ръководството на Европейската фондация за обучение (ЕФО) и на мрежата ENIC-NARIC по отношение на признаването на чуждестранни квалификации с оглед на прилагането на Конвенцията от Лисабон за признаването на квалификациите.

По-голямата мобилност на студентите и научните изследователи от трети държави също може да бъде обещаваща насока за задоволяване на нуждите на пазара на труда в Европа, при положение че някои студенти биха могли да получат възможност да работят след завършването на обучението си. Този въпрос може да бъде проучен допълнително, като се вземат под внимание компетентността и мерките от страна на държавите-членки за противодействие на „изтичането на мозъци“, например чрез циркулярна миграция. По-конкретно това може да се постигне чрез по-добро използване на съществуващите партньорства за мобилност за стимулиране и улесняване на обмена, на текущите международни програми за мобилност и — от

2014 г. нататък — на бъдещата единна програма за образование, обучение и младеж и на „Хоризонт 2020“ (бъдещата рамкова програма за научни изследвания и иновации). Създаването на **мрежи от институти и побратимяването на университети** в държавите-членки на ЕС и в приоритетни партньорски държави следва да бъдат подкрепяни, за да могат **учебните програми и процесите на сертификация** и на двете места да бъдат по-добре адаптирани спрямо нуждите на пазара на труда. ЕС следва да подкрепя държавите-членки да разширяват обхвата на своите двустранни **споразумения за младежка мобилност** и да ги предлагат на държавите, с които имат партньорство за мобилност.

В рамките на партньорствата за мобилност и на общите програми в партньорските държави следва да се създадат **ресурсни центрове за миграция и мобилност (РЦММ)**. Те следва да бъдат интегрирани в рамките на съответните национални органи или агенции по заетостта и да се основават на опита, придобит от партньорството за мобилност между ЕС и Молдова и Центъра за информация и управление на миграцията (SIGEM) в Мали¹⁸. Като акцентират върху нуждите на мигрантите, те следва: 1) да служат като единично звено за контакт за хората, които търсят информация и подкрепа за признаване на своята квалификация, повишаване на квалификацията и търсените умения на национално или регионално равнище или в ЕС, и 2) да предлагат мерки преди заминаването, при завръщането и реинтеграцията. Порталът на ЕС за имиграция също ще бъде полезен инструмент за тази цел. РЦММ следва да съдействат на съответните органи в партньорските държави и в държавите-членки на ЕС, включително на публичните служби по заетостта с цел подобряване на съответствието между търсене и предлагане на работна ръка и подкрепяне на положителните резултати за развитието. В средносрочен план тези центрове следва да бъдат свързани и със съществуващите и бъдещите общи центрове за кандидатстване за виза и с делегациите на ЕС, с цел да се подобрят и опростят визовите процедури за специфични категории граждани на трети държави.

Към мрежите от **служители за връзка по въпросите на имиграцията (СВИ)** следва да се включат експерти в областта на миграцията, включително командировани национални експерти от държавите-членки в делегациите на ЕС, които могат да следят проблемите на миграцията от по-обща и всеобхватна гледна точка за политиката в сравнение с обичайната дейност на консулските служби. Ще бъде използвана всяка възможност за включване на агенциите на ЕС в подобен обмен на информация и за по-тясно сътрудничество с държави, които не са членки на ЕС.

Препоръки

В рамките на първия стълб ГПММ следва да бъде съсредоточен върху следните приоритети:

- Специални предложения за мобилност за младежи, студенти, хора на изкуството и работещи в областта на културата, научни изследователи и представители на академичните среди под формата на допълнителни **стипендии**, стипендиантски и стажантски програми и споразумения за **младежка мобилност**. Ангажименти за

¹⁸ Двата примера са: проектът за укрепване на капацитета на Молдова за управление на трудовата миграция и завръщанията в рамките на партньорството за мобилност с ЕС и Centre d'Information et de Gestion des Migrations (Центърът за информация и управление на миграцията) в Мали.

пълно прилагане и ако е целесъобразно, евентуално изменение на **директивите относно студентите и научните изследователи**.

- Пълно прилагане на визовия кодекс и евентуални изменения с цел да се подобри **местното шенгенско сътрудничество** и да се увеличи консулското присъствие, когато е целесъобразно чрез създаване на **общии центрове за кандидатстване за виза**.
- **Побратимяване на университети и учебни заведения**, с цел да се стимулират трансграничното сътрудничество и обменът по отношение на изравняване на **учебните програми, сертифицирането и квалификациите** и да се гарантира тяхното действително признаване (чрез ефективно гарантиране на качеството, съпоставимо и съгласувано използване на инструментите на ЕС за прозрачност и свързване на квалификациите с европейската рамка за квалификациите), за да се подобри дългосрочното допълване на пазара на труда.
- Насърчаване на публичните служби по заетостта на равнище ЕС да наблюдават процедурите по подбор на персонал и да обменят добри практики в областта на **заетостта и баланса между търсенето и предлагането на пазара на труда** между държавите-членки, съответните органи в партньорските държави и други заинтересовани страни.
- В рамките на партньорствата за мобилност и на общите програми в партньорските държави следва да бъдат създадени **ресурсни центрове за миграция и мобилност**. Въз основа на информацията, която се предлага чрез портала на ЕС за имиграция, те ще осъществяват мерките преди заминаването, като се концентрират върху предлагането на умения според търсенето, върху повишаването на квалификацията и върху подобряване на владеенето на езиците на ЕС, в сътрудничество с публичните служби по заетостта, агенциите на ЕС и с други заинтересовани страни.

Втори стълб: Предотвратяване и намаляване на незаконната миграция и трафика на хора

Легитимността на всяка рамка за миграция и мобилност зависи от ефективното справяне с незаконната миграция. Сигурната и безопасна миграция се подкопава от тези, които действат извън правната рамка. Сътрудничеството в рамките на ЕС, както и целта за укрепване на партньорствата с държави извън ЕС са важни, за да се гарантира, че мобилността и миграцията могат да се организират по системен начин.

Миграцията и мобилността са част от по-общия политически, икономически и социален контекст и въпросите на сигурността. **Широкото разбиране на сигурността** означава, че незаконната миграция също трябва да се разглежда във връзка с организираната престъпност и с липсата на върховенство на закона и на правосъдие, като разчита на корупцията и неадекватното регулиране.

ЕС следва да продължи да поддържа като приоритет **трансфера на умения, способности и ресурси** към своите партньори с цел предотвратяване и намаляване на трафика на хора, контрабандата и незаконната миграция, както и за укрепване на **интегрираното управление на границите**. В рамките на ЕС прилагането на **директивата относно връщането и директивата за налагане на санкции на**

работодателите следва да се гарантира и съчетава с други подходящи мерки в тясно сътрудничество с партньорите извън ЕС.

Диалогът и сътрудничеството с партньорите следва да бъдат ориентирани към защитата на правата на човека на всички мигранти през целия процес на миграция. Вниманието следва да бъде насочено към безскрупулните работодатели и да се предприемат действия за предотвратяване и съдебно преследване на престъпни прояви и нарушения на правата на човека срещу мигранти. Необходимо е да се предприемат мерки за осигуряване на достойни условия на живот на мигрантите в приемните центрове и за избягване на произволно или безсрочно задържане. Специално внимание следва да се обърне на непридружаваните непълнолетни лица в контекста на изпълнението на приетия през 2010 г план за действие.

Възможността на **FRONTEX** да работи в партньорство с органите на държави извън ЕС следва да се оползотворява пълноценно. Служителите за връзка по въпросите на имиграцията (СВИ) следва да разширят обмена на информация със своите колеги в повече партньорски държави. Необходимо е по-тясно сътрудничество между съответните агенции на ЕС¹⁹, което ще позволи по-добър обмен на информация за миграцията и организираната престъпност.

Става все по-ясно, че **сигурността на документите и кражбите на самоличност** са области, в които по-тясното сътрудничество може да бъде двустранно полезно. На редовно пътуващите лица (бизнесмени, държавни служители, студенти и научни изследователи) от партньорските държави извън ЕС, които са въвели документите за пътуване с биометрични данни и подобрената сигурност на документите, може да се предложи по-лесен достъп до ЕС. Предстоящите предложения на Комисията за интелигентни граници, включително система за влизане/излизане и програма за регистрирани пътници, следва да подготвят условията за тези промени.

Свързването на **споразуменията за обратно приемане със споразуменията за облекчаване на визовия режим** като част от външната политика на ЕС за миграцията може да бъде от полза за държавите, които не са членки на ЕС, чрез предоставяне на възможности за мобилност при същевременно гарантиране на сигурността и намаляване на рисковете от незаконна миграция. Обратното приемане и връщането следва да бъдат трайно заложени в по-широкия глобален подход. Комисията ще подпомогне инициативи, свързани с конкретни държави, за наблюдение на известна част от завръщанията.

При политиката на ЕС относно **трафика на хора (ТХ)** се възприема цялостен подход, насочен към превенция, наказателно преследване на престъпници и защита на жертвите. Тази интегрирана идея съответства на подхода, насочен към правата на човека и жертвите, като се взема под внимание и перспективата за равенството на половете. Целта е това престъпление да се предотвратява, а на хората, които са били подложени на сходни с робските условия, да се предостави възможност да се възстановят и отново да се интегрират в обществото. В съответствие с препоръките на

¹⁹ Съответните агенции са FRONTEX, ЕВРОПОЛ, ЕВРОЮСТ, Европейският полицейски колеж, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, Агенцията за основните права и Европейският институт за равенство между половете.

Съвета²⁰ темата за трафика на хора ще продължи да се включва систематично в съответните споразумения и стратегическите партньорства на ЕС с държави извън ЕС, както и във всички политически диалози относно миграцията и мобилността. Ще се наблегне на подхода, включващ много заинтересовани страни от различни свързани области на политиката. Изграждането на капацитет ще бъде основен елемент, наред със спазването на международните стандарти в областта, по-специално ратифицирането и прилагането на Конвенцията на ООН относно транснационалната организирана престъпност и свързаните с нея протоколи относно ТХ и незаконния трафик на мигранти. Новата интегрирана стратегия относно ТХ (планирана за 2012 г.) ще предвижда по-тясна координация и по-добра съгласуваност между заинтересованите страни.

Препоръки

В рамките на втория стълб ГПММ следва да бъде съсредоточен върху следните приоритети:

- **Трансфер на умения, капацитет и ресурси** към партньорите с цел предотвратяване и намаляване на трафика на хора, контрабандата и незаконната миграция, за да се гарантира завръщането и обратното приемане, както и укрепване на **интегрираното управление на границите**.
- Сътрудничество в областта на **сигурността на документите**, подготвящо условията за облекчаване на визовия режим за редовно пътуващи лица от приоритетни партньорски държави.
- Инициативи за осигуряване на по-добра закрила и оправомощаване на **жертвите на трафика на хора**.
- Строго наблюдение на изпълнението на **директивата относно връщането и директивата за налагане на санкции на работодателите** от страна на държавите-членки на ЕС в тясно сътрудничество с партньорите.
- Стратегическо използване на новите възможности на FRONTEX и по-всеобхватен тематичен обмен на информация между **служителите на ЕС за връзка по въпросите на имиграцията (СВИ)** и техните колеги в повече партньорски държави.

Трети стълб: Стимулиране на международната закрила и усъвършенстване на външното измерение на политиката за убежището

ЕС трябва да засили **солидарността с бежанците и разселените лица**, като тези усилия следва да станат неразделна част от ГПММ. ЕС следва да увеличи сътрудничеството със съответните държави извън ЕС с цел **укрепване на техните системи за предлагане на убежище и на националното законодателство в областта на убежището**, както и гарантиране на спазването на международните стандарти. Това може да позволи на тези държави да предлагат по-висок стандарт на международна закрила за лицата, търсещи убежище, и разселените лица, които остават в района на

²⁰ Европейски съвет: Първи доклад за изпълнението на документа за действие за укрепване на външното измерение на дейността за борба с трафика на хора.

произхода на конфликтите или преследването. ЕС следва да насърчава партньорските държави да включват това измерение в техните национални стратегии за намаляване на бедността, когато е целесъобразно. Тези стратегии следва да засягат и отношенията на бежанците и разселените лица с местното население, когато е необходимо, в съответствие с Програмата от Стокхолм от 2009 г., в която беше подчертано, че трябва да се развие външното измерение на предоставянето на убежище, с цел да се осигури по-ефективен принос за решаването на продължителните бежански кризи.

Освен това ЕС следва да насърчава държавите извън ЕС да решават проблема с лицата без гражданство, които са особено уязвима група, като предприемат мерки за ограничаване на липсата на гражданство. ЕС следва да насърчава допълнително разработването на международна правна рамка за вътрешно разселените лица (ВРЛ), друга особена уязвима група.

ЕС следва да работи с партньорите си за по-добро определяне на връзките между международната закрила и развитието. Идеите и средствата за подобряване на прехода между хуманитарната помощ и помощта за развитие следва също да се развиват допълнително.

Рамките на политиката за убежището и капацитетът за закрила в държавите извън ЕС трябва да укрепнат. Това може да се постигне чрез по-активно сътрудничество с държави извън ЕС, *inter alia* в рамките на **регионалните програми за закрила (РПЗ)**. Регионална програма за закрила в Северна Африка, обхващаща Египет, Тунис и Либия, е един забележителен пример в това отношение.

ЕСПУ следва постепенно да започне да участва по-активно в изграждането на капацитет за предоставяне на убежище в държавите извън ЕС, като подкрепя и дейностите за презаселване.

Регионалните програми за закрила следва да бъдат усъвършенствани като основен инструмент за този нов стълб, тъй като досега не са оползотворявани пълноценно. Съществуващите РПЗ следва да укрепнат и да се предложат допълнителни РПЗ, където е целесъобразно, включително като част от диалога на ЕС за миграция със съответните региони и държави. РПЗ следва да продължат да се съсредоточават върху изграждането на капацитет за закрила и системи за предоставяне на убежище в партньорските държави и региони. Програмите за развитие за бежанци и вътрешно разселени лица (ВРЛ), както и програмите за намаляване на риска от бедствия в тези региони следва да продължат и при необходимост да бъдат разширени, като се съгласуват с РПЗ и ги допълват. Към всяка РПЗ следва да се включи елемент за подобро повторно заселване като признак на международна солидарност и основен инструмент за постигане на нормален достъп до трайни решения в ЕС.

За много от най-уязвимите бежанци презаселването продължава да бъде единственото устойчиво и трайно решение. Във връзка с това ЕС изготви „Съвместна програма на ЕС за презаселване“, с цел да се **увеличи презаселването в Европа**, като същевременно то да започне да се използва по-стратегически. В ЕС следва да се предлагат повече места за презаселване, както и процедурни гаранции за повече дела за презаселване, които да се разглеждат в първите държави на убежище. Това изисква по-голямо финансиране, определяне на процедури и подобрен логистичен и технически капацитет.

Препоръки

В рамките на третия стълб ГПММ следва да бъде съсредоточен върху следните приоритети:

- **Регионални програми за закрила (РПЗ)** за разширяване на капацитета за закрила и системите за предлагане на убежище на партньорските държави и региони.
- Подкрепа от **Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПУ)** за изграждане на капацитет за предлагане на убежище в държави извън ЕС, включително чрез подпомагане на дейностите за презаселване.
- Подобро **презаселване** в ЕС в сътрудничество с партньорите.
- Повече усилия за разрешаване на **продължителни бежански кризи**, включително целенасочена помощ за разселените лица.

Четвърти стълб: Оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието

ЕС и международната общност положиха големи усилия да стимулират благоприятното въздействие на миграцията върху развитието. Голям напредък беше постигнат в поощряването на положителното въздействие на паричните преводи и инициативите на диаспорите. Чрез съвместно партньорство обаче трябва да се преодоляват и **отрицателните аспекти**, като например „изтичането на мозъци“, социалните разходи и зависимостта от чуждестранните пазари на труда. Процедурите за достъп до ограничените възможности за законна миграция са често непрозрачни и прекалено бюрократични. В резултат на това много мигранти прибегват до неофициални посредници, които често са свързани с организираната престъпност. Мигрантите не само биват изложени на повече рискове, злоупотреби и експлоатация, но така се намаляват и потенциалните им спестявания.

Вътрешнорегионалната и междурегионалната миграция в развиващите се региони значително надвишава миграцията към ЕС. Миграцията „от юг на юг“ често носи ползи за мигрантите под формата на по-добри възможности за работа и по-високи доходи в сравнение с предлаганите в родната им страна. И тук много мигранти са подложени на експлоатация, злоупотреби и измами. Служителите за подбор на персонал, посредниците, работодателите или средите на организираната престъпност могат да се възползват от неосведомените мигранти. Поради това предоставянето на информация и подкрепа за защита на правата на мигрантите е от решаващо значение. ЕС може да оказва помощ на мигрантите за тяхното движение по системен начин и за връщане в родината на ресурсите и уменията, от които техните държави на произход се нуждаят в огромна степен²¹.

²¹ Както се посочва в Съобщение на Комисията COM(2011)637 относно повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна, ЕС подпомага развиващите се страни в укрепването на техните политики, капацитети и дейности в областта на регионалната и глобалната мобилност на хората. ЕС подкрепя програмата за достойни условия на труд, социалната защита, насърчава политики за улесняване на регионалната мобилност на

ЕС и партньорските държави постигнаха много, за да станат услугите за **парични преводи** по-евтини, по-прозрачни, по-конкурентни и по-надеждни. Двугодишните доклади за съгласуваност на политиките за развитие подобриха подхода „на равнището на цялата администрация“ в ЕС. Участието на асоциациите на **диаспорите** в развитието на родните им страни беше улеснено, като неотдавна беше подпомогнато създаването на платформа за диаспората за целия ЕС. По-активното участие на **диаспората и мигрантските групи** може да спомогне и за постигане на целта на обновения глобален подход за по-систематично решаване на въпроса за **правата на мигрантите и за оправомощаването на мигрантите**.

Усилията за ограничаване на „**изтичането на мозъци**“ постигнаха резултати чрез подкрепата на Кодекса на Световната здравна организация за международния подбор на персонал в здравеопазването. ЕС следва да подкрепя стремежа на държавите-членки за улесняване на циркулярната миграция на медицински персонал, за да могат уменията и знанията да се придобиват в полза както на държавите на произход, така и на приемащите държави. Директивата за синя карта на ЕС позволява на държавите-членки да отхвърлят заявления, за да гарантират етичен подбор на персонал и позволява на Комисията да следи прилагането на директивата с цел ограничаване на „изтичането на мозъци“.

ЕС следва да увеличи подкрепата си за **изграждане на капацитет** в партньорските държави. Координацията и съгласуването на националните политики за миграция и развитие, както и връзката със създаването на работни места и политиките за образованието, здравеопазването и жилищното осигуряване следва да бъдат подобрени. Понякога твърде ентусиазираното обсъждане на потенциала за двустранна полза трябва да бъде по-добре балансирано чрез сериозно разглеждане на недостатъците на миграцията, по-специално на нейните **социални разходи** и рисковете домакинствата да станат зависими от доходи от парични преводи. Партниращите правителства могат да получават помощ от ЕС за въвеждане на национални рамки за прехвърляне и преносимост на пенсии от чужбина, като се взема под внимание компетентността на държавите-членки в тази област.

Успешното **включване на миграцията в идеите за развитието** налага превръщането ѝ в неразделна част от редица секторни политики (за селското стопанство, здравеопазването, образованието и т.н.). Същевременно по отношение на миграцията следва да се популяризират целенасочени инициативи. Все още често ограничената осведоменост сред деловите кръгове за значението на въпросите на миграцията по отношение на развитието следва да бъде преодоляна както в ЕС, така и в партньорските държави. Във връзка с това е важно предизвикателствата, свързани с вътрешнорегионалната миграция, да се включат като една от темите в рамките на ГПММ, за да може благотворната роля на миграцията в регионалното сътрудничество и развитие да се определи правилно и да се популяризира. Освен това партньорските държави следва да имат по-голяма яснота за възможностите си за отделяне на финансови средства за развитие по инициативите, свързани с миграцията в националните индикативни програми, в които се установява тяхното сътрудничество за развитие с ЕС. Тази връзка следва да се разшири допълнително в рамката на политиката за развитие.

работна ръка и ще подкрепя целеви усилия за цялостно използване на взаимовръзките между миграцията, мобилността и трудовата заетост.

За съгласуването на политиката могат да спомогнат и **разширените миграционни профили**, които все повече се използват за създаване на по-добра и по-устойчива доказателствена основа за връзката между миграцията и развитието. Те обединяват всички заинтересовани страни в конкретния за държавата процес, с цел да се определят и разгледат пропуските и нуждите от данни по отношение на текущите миграционни модели, тенденциите на пазара на труда, законодателните и политическите рамки, информацията за потоците на паричните преводи, данните за диаспорите и други данни, свързани с развитието. Отговорността за този процес трябва да бъде в ръцете на партньорската държава, а устойчивостта на усилията трябва да се гарантира чрез адекватно изграждане на капацитет.

Препоръки

В рамките на четвъртия стълб ГПММ следва да бъде съсредоточен върху следните приоритети:

- Популяризиране на **Кодекса на СЗО** за международен подбор на персонал в областта на здравеопазването и мониторинг на прилагането на директивата за синята карта на ЕС с цел ограничаване на „изтичането на мозъци“.
- Проучване на създаването на **инструменти за инвестиции на диаспората**, чрез които може да се насочва доброволното финансово участие на диаспората и добавяне на средства от ЕС за насърчаване на инициативите и на инвестициите, свързани с развитието в приоритетни държави, като например в Южното Средиземноморие.
- **Публично-частни партньорства** за привличане на **мигранти предприемачи и МСП** в търговията, инвестициите и трансфера на умения между държавите-членки и партньорските държави.
- Проучване на ползата от **годишен форум в областта на паричните преводи** и препоръки до края на 2012 г. въз основа на изследване за **осъществимостта на общ портал на ЕС за парични преводи**.
- Подпомагане на партньорските държави за **определяне и наблюдение на добросъвестни служители за подбор на персонал**, с цел да се оправомощат мигрантите, по-специално с оглед на улесняване на циркулярната миграция.

6. ФИНАНСИРАНЕ И МОНИТОРИНГ

Успешното прилагане на глобалния подход зависи от **адекватното финансиране**. **Географските и тематичните финансови инструменти** продължават да имат основно значение за външното сътрудничество и ще трябва да се използват пълноценно и съгласувано въз основа на уроците, извлечени например от тематичната програма за миграция и мобилност (2007—2013 г.). Бъдещите условия за програмиране и разпределяне на външните инструменти на ЕС следва да продължат да допринасят за постигането на целите на глобалния подход при същевременно съобразяване с общите цели на тези инструменти и спазване на техните правила.

Освен посочените външни инструменти и в съответствие с принципите за субсидиарност и допълване **бъдещият фонд на ЕС за убежище и миграция и фондът за вътрешна сигурност** (по-специално за управление на границите) следва също да могат да допринасят за финансирането на ГПММ. Тези фондове ще имат особено значение за дейностите, които служат главно на интересите на ЕС, но се прилагат в държави извън ЕС. Поради това те ще се използват за специфични дейности, които допълват финансираните по географски или други инструменти, за да се избягва дублиране, и ще бъдат съобразени и съгласувани с аспектите на външната политика и/или целите на политиката за развитие.

Държавите-членки следва да продължат да участват пряко във финансирането на глобалния подход, например когато прилагат глобалния подход в двустранното си сътрудничество, когато се включват в регионални процеси и когато участват в партньорства за мобилност и общи програми с приоритетни партньори. Отношенията между ЕС и правителствата на партньорските държави са в основата на ГПММ, но **гражданското общество** също има важна роля за изпълнението на конкретните инициативи. Неговата роля следва да бъде отразена във финансовите и договорните споразумения.

И накрая, прилагането на ГПММ трябва да бъде ефективно и следва да включва процес на мониторинг. На всеки две години следва да се приема **доклад за ГПММ**, като първият доклад ще бъде представен през юни 2013 г. Той следва да се основава на информацията, предоставена от държавите-членки, делегациите на ЕС, агенциите на ЕС и партньорските държави и ще се представя под отговорността на Комисията в сътрудничество с Европейската служба за външна дейност.

Целта на доклада ще бъде да се проследяват целите на политиката, изложени в настоящото съобщение, и да се обхващат всички основни процеси на ЕС за диалог и сътрудничество. В него ще се оценява напредъкът по четирите стълба на ГПММ и по отношение на използваните средства и инструменти чрез прилагане на съпоставим метод за оценка, който ще отразява промяната с течение на времето. В доклада ще се прави оценка дали и как са постигнати целите и ще се правят препоръки. Информацията за напредъка по различните диалози, партньорства за мобилност и общите програми за миграция и мобилност следва да се събира и разпространява по систематичен начин, включително чрез специален **уебсайт за ГПММ** (с един публичен и един вътрешен за ЕС интерфейс, чиято цел следва да бъде и разработването на мрежа от координационни центрове на ЕС). За тази цел може да се създаде **конкретен проект за подкрепа на ГПММ**.

Препоръки

- ГПММ следва да продължи да бъде подкрепян чрез **съчетаване на взаимно подпомагащи се финансови инструменти**, осигурявани както от ЕС, така и от неговите държави-членки.
- На равнище ЕС тези инструменти следва да включват **географските и тематичните външни инструменти, бъдещия фонд за убежище и миграция и бъдещия фонд за вътрешна сигурност**.

- С цел да се гарантира прозрачност и подобро прилагане, резултатите от ГПММ следва да се представят в двугодишен доклад за напредъка и да се оповестяват допълнително чрез специален уебсайт.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

ЕС е изправен пред **многобройни предизвикателства и възможности** в областта на миграцията и мобилността. За да се постигне по-голям просперитет в ЕС, той трябва да стане по-конкурентоспособен и да привлича таланти и инвестиции. За да управлява мобилността в сигурна среда, ЕС трябва да продължи приоритетния диалог и сътрудничество с партньорски държави от съседните на ЕС и от други региони. За да предложи международна закрила на нуждаещите се и за да подобри въздействието на миграцията и мобилността върху развитието на своите партньори, ЕС трябва да бъде водещ участник в световното управление.

Комисията е уверена, че предложенията за политиката и оперативните мерки, представени в настоящото съобщение, ще позволят на ЕС и неговите държави-членки да се справят с тези предизвикателства.

Като се основава на всеобхватната политическа и правна рамка за миграция и мобилност, представена от Комисията в нейните съобщения от 4 и 24 май 2011 г., както и на шестгодишния опит в прилагането на предишния подход, Комисията е убедена, че е настъпил моментът ЕС да обмисли как да я **утвърди като глобална рамка за външната политика на ЕС за миграцията**. За да постигне тази цел, глобалният подход следва да бъде силно интегриран в **цялостната външна политика на ЕС**, включително **сътрудничеството за развитие**, както и да бъде по-добре съгласуван с приоритетите на вътрешната политика на ЕС. В съответствие с Договора от Лисабон ЕС трябва да изрази единна позиция и по отношение на своята външна политика за миграцията.

За да структурира и улесни този процес, ЕС се нуждае от договорена стратегическа рамка на политиката, която е ясна, съгласувана и лесно може да бъде популяризирана. ЕС ще разполага с необходимите инструменти за управление на миграцията във вътрешен и в глобален план само ако продължи да разширява диалога и сътрудничеството с партньорските държави.

Комисията счита, че новият глобален подход на ЕС към миграцията и мобилността (ГПММ) представлява стратегическата рамка, която е необходима за създаването на **добавена стойност** за действията на ЕС и на неговите държави-членки в тази област. Чрез него може по-ефективно и по-ефикасно да се даде отговор на предизвикващите загриженост въпроси и на стремежите на ЕС в областта на миграцията и мобилността в сравнение с възможностите на отделните държави-членки. Той осигурява ценна подкрепа и стимул за двустранните и националните политики на държавите-членки в тази област. Комисията, ЕСВД и държавите-членки трябва да си сътрудничат тясно за осигуряване на **съгласувани действия** в обхвата на тази обща рамка на ЕС.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТ РАБОТНИЯ ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА ОТНОСНО МИГРАЦИЯТА И РАЗВИТИЕТО

Оптимизирането на **положителното въздействие на миграцията** върху развитието на партньорските държави (както държавите на произход, така и приемащите държави) при същевременно **ограничаване на неблагоприятните последици** от нея, ще продължи да бъде основен приоритет на ГПММ. Ще се поддържа подход, насочен към мигрантите, без да се подценява отговорността на партньорските държави за разработване на адекватни политики. Досега по отношение на програмата за традиционната миграция и развитието са постигнати значителни резултати, но все още съществуват предизвикателства, които да се преодоляват.

Понастоящем миграцията е неразделна част от редица **национални и регионални стратегии за развитие**. Няколко партньорски държави и региони получиха помощ за разработване и прилагане на собствени стратегии за миграцията, за събиране и анализ на данни за миграцията и за изграждане на капацитет на съответните институции. ЕС ще продължи да подпомага усилията за управление на миграцията чрез съгласувана рамка за развитие и в съответствие с местните особености и приоритети.

Целите за развитие заемат все по-важно място в политиките за миграцията на ЕС и на партньорските държави. Същевременно в стратегиите за развитие измерението на миграцията се взема под внимание във все по-голяма степен. ЕС ще продължи да популяризира програмата за **съгласуваност на политиките за развитие**, с цел да се определят и преодолеят евентуалните несъответствия в законодателството и политиките на Съюза и на неговите държави-членки, както и да укрепнат капацитетът и механизмите в държавите извън ЕС в тази област.

ЕС получава широко признание като водеща страна на международно равнище по отношение на улесняването на по-евтините и по-сигурни потоци на частни **парични преводи** за развиващите се държави, което увеличава тяхното въздействие върху развитието. Европейската комисия започна проучване, което да я подпомогне при предлагането на нови препоръки и при оценката на предимствата и осъществимостта на общ портал на ЕС за парични преводи. Повече усилия следва да се положат и в изграждането на капацитет за подпомагане на партньорските държави, заинтересовани от изготвянето на регулаторни рамки и от стимулиране на финансовата грамотност, в новите технологии и достъпа до заеми за насърчаване на производствените инвестиции и създаването на работни места. Ежегоден форум за паричните преводи (официален или неофициален) е идея, която би могла да се обмисли. Във всеки случай ще бъде необходим по-голям обмен на информация между държавите-членки на ЕС и Европейската комисия по проектите в областта на паричните преводи, с цел да се избягва дублиране и да се установят най-добрите практики.

ЕС увеличи усилията си за подкрепа и работа с **групите на диаспорите** в Европа, които желаят да допринесат за проектите за развитие в своите държави на произход. Освен това Съюзът все повече подкрепя подобни усилия от страна на партньорските държави. ЕС ще продължи да работи за създаване на база данни за организациите на диаспорите, които се намират в различните държави-членки, за да ги включи по-активно в диалога за политиката и разпространяването на информация. Той ще продължи да инвестира в увеличаването на приноса си за развитието, като се стреми да оползотворява по-добре

знанията и експертния опит на своите партньори, особено за подпомагане на предприемачите и МСП. Също така ЕС ще прецени как да окаже по-голям принос за повишаването на стойността на уменията и знанията на мигрантите в техните държави на произход и дали да подкрепи доброволното участие на диаспорите и фондовете на диаспорите, създадени от партньорските държави.

Известен напредък беше постигнат в борбата срещу „**изтичането на мозъци**“, особено в сектора на здравеопазването, а подкрепата за политиките за пазара на труда и достойните условия на труд в партньорските държави е друга важна стратегия, чрез която да им се окаже помощ в привличането и задържането на квалифицирани работници. ЕС ще продължи да анализира примери за „привличане на мозъци“ и да преценява как да умножи успешните примери, както и на начините за противодействие на „пропиляването на мозъци“. Включването на стратегии за задържане на квалифицирани работници в политическите диалози за миграцията с партньорските държави може да бъде възможност, която да се обмисли.

Циркулярната мобилност беше насърчена чрез редица национални и европейски законодателни мерки, както и чрез конкретни проекти. По-широкото прилагане на **преносимостта на социалноосигурителните права** следва да се насърчава като основен стимул за циркулярна миграция, а в по-общ план за законна трудова мобилност. ЕС и неговите държави-членки следва да продължат да създават правни рамки, които предвиждат разрешителни за многократно влизане и периоди на отсъствие от държавата на временно пребиваване, с цел да се оптимизират ползите от миграцията за мигрантите, държавите на произход и приемащите държави.

Като излиза извън рамките на традиционната програма, ЕС работи за въвеждане на всеобхватна рамка за придружаване и закрила на мигрантите по техния миграционен маршрут, при която следва да се отчетат и социалните последици от миграцията.

Това включва преодоляване на последиците от миграционните потоци в държавите на произход, по-специално чрез повишаване на осведомеността и намаляване на неблагоприятните последици за **изоставените деца и семейства**, както и чрез съобразяване с потенциалното отрицателно социално въздействие на паричните преводи за семействата и общностите. ЕС подкрепя и допълнителните усилия, които се полагат по отношение на трайното завръщане, включително за осигуряване на поминък и реинтеграция на националния пазар на труда.

Този подход включва защита на **правата на човека на всички** транзитно преминаващи **мигранти**, като се съсредоточава върху: закрилата на уязвими мигранти (непридружавани непълнолетни лица, търсещи убежище лица, жертви на трафик на хора, блокираните мигранти и т.н.) и върху специфичните нужди на жените; подпомагане на изграждането на капацитет на правоприлагащите органи и системите за препращане; подпомагане на превенцията, защитата и наказателното преследване при престъпни деяния и нарушения на правата на човека, извършени срещу мигранти, включително тези, които пътуват незаконно; гарантиране на достойни условия на живот на мигрантите в приемните центрове в държавите, които не са членки на ЕС.

Увеличаването на усилията за подобряване на **интеграцията** на мигрантите в приемащите държави е основен елемент на този подход, тъй като то е свързано с мрежите на диаспорите и търговските потоци, с движението на умения и инвестиции. Трябва да бъдат подобрените разбирането и действията по отношение на социалната интеграция и приспособяването на социалните политики (особено в областта на

здравеопазването и образованието), икономическата и трудовата интеграция и борбата срещу ксенофобията и социалното изключване. Във връзка с това следва да се стимулира включването на специфичните нужди на принудително мигриралите лица в политиките за развитие на държавите извън ЕС.

За да стане оперативното сътрудничество по-ефективно и за да се постигнат тези цели, ще се положат усилия за **подпомагане на делегациите на ЕС**, включително специално обучение и обмен на опит и познания по въпросите на миграцията, както и за по-добро координиране и мобилизиране на наличните финансови инструменти на ЕС, включително чрез по-голям обмен между държавите-членки по собствените им проекти за миграция и развитие.

Неотдавнашните консултации, проведени от Комисията, потвърждават, че действителността и предизвикателствата, пред които са изправени партньорските държави по отношение на връзката между развитието и миграцията, са много по-широкообхватни и сложни, отколкото областта на политиката, която е разглеждана досега.

Миграцията оказва значително въздействие върху развитието на държавите, които не са членки на ЕС. Няколко правителства са формирали своя модел за икономическо развитие отчасти въз основа на имиграцията или емиграцията, като не са взели под внимание нито икономическите и социалните разходи и последиците от нея, нито очаквания принос за растежа и устойчивото развитие. Много държави извън ЕС приемат миграционни потоци, които са от основно значение за техните икономики, но не разполагат със структурирана и целенасочена рамка на политиката. Често липсва познаване на възможните синергии и взаимозависимости между миграцията и другите политики, като например политиката за вътрешната заетост или търговските споразумения. Понякога се пренебрегва влиянието на редица публични политики върху моделите на миграция. В случай на кризи или конфликти справянето с промените в потоците е трудно, като те могат да дестабилизируют икономиките и да отслабят социалното сближаване. Преобладаващото присъствие на неформалния сектор в много развиващи се държави допринася за наемането на незаконни работници с всички свързани с това проблеми на експлоатацията, трафика на хора, контрабандата и социалните последици (например „социален дъмпинг“).

Все повече нараства необходимостта от насърчаване на **управлението на миграцията** от гледна точка на развитието на всички равнища, както и от подобряване на разбирането на връзката между развитието и миграцията, било то в правителствените политики за миграцията/убежището или в други области, които могат да се отразят на миграцията или на които тя би могла да се отрази. Размисълът по тези аспекти трябва да съответства на работната програма за съгласуваност на политиките за развитие, както и да отговаря на променящите се нужди на партньорските държави.