



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.2.2014 г.  
COM(2014) 96 final

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

**Доклад относно прилагането на глобалния подход към миграцията и мобилността  
2012—2013 г.**

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

## **Доклад относно прилагането на глобалния подход към миграцията и мобилността 2012—2013 г.**

### **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

От 2005 г. насам глобалният подход към миграцията и мобилността (ГПММ) представлява глобалната рамка на външната политика на ЕС за миграцията и убежището. Рамката определя начина, по който ЕС осъществява своите диалози за политиката и оперативно сътрудничество с трети държави в областта на миграцията и мобилността въз основа на ясно определени приоритети, отразяващи стратегическите цели на ЕС и трайно заложи в цялостната рамка на външната политика на ЕС, включително сътрудничеството за развитие.

Съобщението на Комисията относно „Глобалния подход към миграцията и мобилността“ от 18 ноември 2011 г.<sup>1</sup> постави началото на нова и по-консолидирана втора фаза от ГПММ. То въведе няколко нови елемента, напр. включването на международната закрила и външното измерение на предоставянето на убежище като нов тематичен приоритет, както и разширяването на обхвата на рамката на политиката, която да включва „мобилността“, като по този начин се подчертава значението на стимулирането на една добре управлявана мобилност на гражданите на трети държави през външните граници на ЕС. Последващите заключения на Съвета от 29 май 2012 г.<sup>2</sup> потвърдиха, че ГПММ представлява рамката за диалог и сътрудничество с трети държави по всеобхватен и балансиран начин. Освен това Съветът подчерта необходимостта от системно наблюдение на прилагането на ГПММ посредством двугодишни доклади.

ГПММ се прилага чрез няколко политически инструмента (двустранни и регионални диалози за политиката и планове за действие), правни инструменти (като споразумения за облекчаване на визовия режим и обратно приемане), оперативна подкрепа и изграждане на капацитет (включително чрез агенции на ЕС като FRONTEX, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ) и Европейската фондация за обучение (ЕФО), инструменти за техническа помощ като MIEUX и TAIEH), както и чрез широкообхватната подкрепа за програми и проекти, която се предлага на администрациите на трети държави и други заинтересовани страни, включително гражданското общество, мигрантските асоциации и международните организации. В периода 2012—2013 г. Комисията подкрепи повече от 90 проекта, свързани с миграцията, с повече от 200 милиона евро във всички региони на развиващия се свят. Освен това държавите — членки на ЕС, осигуриха финансова подкрепа за прилагането на ГПММ.

Основните двустранни рамки за улесняване на диалога за политиката и оперативното сътрудничество с партньорските държави са партньорствата за мобилност (ПМ) и общите програми за миграция и мобилност (ОПММ). Досега ПМ са установени с шест

---

<sup>1</sup> COM(2011) 743

<sup>2</sup> Документ 9417/12 на Съвета

държави: Молдова (2008 г.), Кабо Верде (2008 г.), Грузия (2009 г.), Армения (2011 г.), Мароко (2013 г.) и Азербайджан (2013 г.). Дискусиите за ПМ с Тунис приключиха (ноември 2013 г.) и подписването му предстои. Започнаха дискусии за ПМ с Йордания (декември 2013 г.). В допълнение беше предложен проект на ОПММ на Индия (април 2013 г.) и Нигерия (октомври 2013 г.), но започването на дискусии по същество все още предстои.

## 2. ДВУСТРАННИТЕ ДИАЛОЗИ

Двустранните диалози за миграцията и мобилността между ЕС и трети държави могат да бъдат осъществявани под различни форми. ПМ осигуряват важна рамка за диалог за политиката и оперативно сътрудничество по въпросите на убежището и миграцията. Освен това с държавите, с които е бил започнат диалог за либерализиране на визовия режим, диалогът за политиката до голяма степен е организиран около изпълнението на Плана за действие за либерализиране на визовия режим (ПДЛВР). В някои случаи (Русия, Индия, Китай, САЩ) ЕС е започнал специални диалози. На практика с всички държави диалогът за миграцията и други въпроси, свързани с правосъдието и вътрешните работи, е интегриран също така и в изпълнението на споразумения за асоцииране (СА), споразумения за партньорство и сътрудничество (СПС), рамкови споразумения (РС), споразумения за сътрудничество (СС) и подобни инструменти, сключени от Съюза, включително на равнището на техните съответни съвети и (под-) комитети. Накрая, осъществява се техническо сътрудничество в контекста на съвместните комитети, създадени чрез споразумения за облекчаване на визовия режим и споразумения за обратно приемане, които наблюдават изпълнението на тези споразумения заедно с въпросните трети държави.

### 2.1. Държави, обхванати от процеса на разширяване

Механизмът за мониторинг след либерализиране на визовия режим дава възможност за оценка на устойчивостта на реформите и мерките, които са били изпълнени от държавите от **Западните Балкани** (Албания, Босна и Херцеговина, бившата югославска република Македония, Черна гора и Сърбия), посредством техните пътни карти за либерализиране на визовия режим<sup>3</sup>, както и за ангажирането с тях съгласно рамката на Процеса на стабилизиране и асоцииране с цел преодоляване и посрещане на възможните слабости и предизвикателства. Преобладаващото мнозинство от граждани от държавите от Западните Балкани с безвизов режим са добросъвестни пътници, които пътуват до ЕС със законна цел. При все това, броят на необоснованите искания за убежище от граждани на тези държави в някои държави е нараснал през 2012 г. и е останал висок през 2013 г., което засяга функционирането на безвизовия режим на пътуване.

На 19 януари 2012 г. е започнат диалог за либерализиране на визовия режим с **Косово**<sup>4</sup>, а на 14 юни 2012 г. на неговото правителство е връчена пътна карта за установяване на безвизов режим.

Почти три години след финализирането на преговорите, на 16 декември 2013 г. беше подписано споразумението за обратно приемане между ЕС и **Турция**. Успоредно с

<sup>3</sup> Комисията представи своя четвърти доклад за мониторинг след либерализиране на визовия режим на 28 ноември 2013 г. (COM(2013) 836).

<sup>4</sup> Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

подписването на споразумението за обратно приемане, на Турция беше представена пътна карта за установяване на безвизов режим в съответствие със заключенията на Съвета относно развиването на сътрудничество с Турция в сферата на правосъдието и вътрешните работи <sup>5</sup>, които бяха приети на 21 юни 2012 г.

FRONTEX има добре функциониращи договорености за работа с всички държави от Западните Балкани и продължава да си сътрудничи с държавите както на организационно, така и на оперативно равнище. FRONTEX разполага със система за предупреждаване в рамките на механизма за мониторинг след либерализиране на визовия режим, който предоставя на Комисията оценка на потоците от търсещи убежище лица. На 28 май 2012 г. FRONTEX подписа меморандум за разбирателство с Турция.

## 2.2. Държави от Източното партньорство

През 2012—2013 г. бе постигнат значителен напредък по отношение на укрепването на отношенията с повечето държави от Източното партньорство (ИП) по въпросите на миграцията и мобилността.

Диалозите за либерализиране на визовия режим продължиха с **Молдова** и **Украйна**, а същевременно, през 2012 г. бе започнат нов диалог с **Грузия**, целящ своевременно постигане на безвизово пътуване. В доклада на Комисията за напредъка на Молдова от 15 ноември 2013 г.<sup>6</sup> се прави заключение, че Молдова изпълнява всички конкретни показатели, посочени в плана за действие за либерализиране на визовия режим. Впоследствие на 27 ноември 2013 г. Комисията прие предложение за добавяне на Молдова в списъка с държави, чиито граждани не трябва да притежават виза, когато пътуват до шенгенските държави с престой до 90 дни<sup>7</sup>. Диалозите за либерализиране на визовия режим са се доказали като влиятелен инструмент на далновидна политика за мобилността, както и ефикасен инструмент за постигане на напредък при извършването на задълбочени реформи в областта на правосъдието и вътрешните работи, включително върховенството на закона и реформата на правосъдието<sup>8</sup>.

През 2013 г. беше одобрена програма за бюджетна подкрепа от ЕС в размер на 20 милиона евро, за да се обезпечи непрекъснатото изпълнение на ПДЛВР в **Молдова**. По подобен начин с **Украйна** беше подписано споразумение за финансиране в размер на 28 милиона евро с цел осигуряване на подкрепа за съгласуване на националните системи за миграция и предоставяне на убежище с европейските и международните стандарти, както и за подкрепа на изпълнението на ПДЛВР. Освен това Комисията продължава да осигурява по-голяма подкрепа за реформите в областта на миграцията и управлението на границите в Украйна. Например в процес на изпълнение е програма за подкрепа на стойност 66 милиона евро, която има за цел да засили политиката на управление на границите на Украйна.

---

<sup>5</sup> Документ 11579/12 на Съвета

<sup>6</sup> COM(2013) 807

<sup>7</sup> Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (COM(2013) 853)

<sup>8</sup> Например последният доклад за напредъка от 15 ноември 2013 г. показва, че Украйна е постигнала съществен напредък по отношение на законодателните мерки (COM(2013) 809).

Актуализирано споразумение за облекчаване на визовия режим с **Украйна** влезе в сила на 1 юли 2013 г.

Преговори за споразумения за облекчаване на визовия режим и обратно приемане с **Армения** и **Азербайджан** започнаха в началото на 2012 г. и бяха приключени своевременно. Споразуменията с Армения влязоха в сила на 1 януари 2014 г., докато се очаква споразуменията с Азербайджан да влязат в сила през идните месеци.

Сътрудничеството в рамките на ПМ продължава с **Армения**, **Грузия** и **Молдова**, докато на 5 декември 2013 г. бе подписано ново ПМ с **Азербайджан**. Опитът показва, че сътрудничеството несъмнено е засилено посредством ПМ, както и че е постигнат съществен напредък по отношение на координацията в рамките на ЕС и междуинституционалната координация на съответните институции в партньорските държави. Гъвкавостта на ПМ дава възможност за двустранни и многостранни инициативи, които са интегрирани в същата рамка, и позволява да се работи целенасочено по приоритетите на партньорските държави. Бяха организирани заседания на високопоставени длъжностни лица по повод всичките три ПМ — на 17 декември 2012 г и 25 октомври 2013 г. (Армения), 18 декември 2012 г. (Грузия) и съответно, на 22 ноември 2012 г., 25 юни 2013 г., 31 октомври 2013 г. и 10 декември 2013 г. (Молдова). МП с **Молдова** беше предмет на задълбочена оценка от експерт, нает от Международната организация за миграция (МОМ). Неговият окончателен доклад от 1 октомври 2012 г. показва, че ПМ с Молдова е допринесло за постигането на много приоритети на партньорите, които са съвпадали с изпълняваните проекти и инициативи. ПМ помогна на партньорите да решат по-ефективно съответните въпроси, свързани с миграцията и мобилността, и създаде благоприятна рамка за активното участие в дискусии, свързани с миграцията и сътрудничество, както на регионално, така и на световно равнище. Дейностите в рамките на ПМ са помогнали на Молдова да реформира своята правна рамка по въпросите на миграцията, като я съгласува със стандартите на ЕС, напр. нейната система за предоставяне на убежище. При все това в доклада за оценка са посочени също така и някои предизвикателства за ПМ като (1) необходимостта от запазване на ангажимента и интереса на държавите членки и насърчаване на тяхното участие в различните рамки за управление и координация, както и включването на нови заинтересовани държави членки в ПМ, и (2) необходимостта от демонстриране на добавената стойност на съвместните дейности, т.е. дейности, предвидени и осъществявани от повече от една държава членки като начин за подобряване на синергиите, обмяна на информация и най-добри практики и взаимните познания сред заинтересованите страни. По отношение на оперативното сътрудничество понастоящем ЕС финансира проекти в областта на миграцията и управлението на границите в Молдова на стойност почти 50 милиона евро, включително и инициатива на стойност 2 милиона евро за насърчаване на законната мобилност между Молдова и ЕС чрез ПМ.

Понастоящем в **Армения** се осъществяват шест проекта, финансирани от ЕС на обща стойност над 8 милиона евро, включително проект на стойност 3 милиона евро за подкрепа на осъществяването на ПМ, който трябва да засили капацитета на органите в области като законна миграция, миграция и развитие и обратно приемане и реинтеграция.

Осъществяването на ПМ с **Грузия** беше засилено след създаването на местната платформа за сътрудничество през 2012 г. Външното сътрудничество с Грузия е укрепна в значителна степен от подписването на ПМ насам и бяха подкрепени бързи реформи на системата за миграция и управление на границите на Грузия. Понастоящем

в държавата се осъществяват шест проекта в областта на миграцията на обща стойност приблизително 20 милиона евро, включително инициатива на стойност 1 милиона евро, която се фокусира върху засилване на потенциала за развитие на ПМ.

Що се отнася до **Азербайджан**, понастоящем ЕС осигурява подкрепа за реформа на политиката на управление на миграцията, а именно чрез побратимяване с държавната служба за миграция.

Двустранните отношения на ЕС в областта на миграцията и мобилността с **Беларус** все още не са развити. През ноември 2013 г. обаче Беларус посочи, че тя ще приеме все още валидната покана на ЕС от 2011 г. за започване на преговори за споразумения за облекчаване на визовия режим и обратно приемане. Освен това в периода 2012—2013 г. бе осъществено известно практическо сътрудничество на равнище проекти, допълващо сътрудничеството в рамките на регионалните диалози за миграция.

FRONTEX подписа договорености за работа с компетентните органи на **Армения** (22 февруари 2012 г.) и **Азербайджан** (16 април 2013 г.). Понастоящем FRONTEX има договорености за работа с всички държави от ИП.

### 2.3. Държави от Южното Средиземноморие

От 2011 г. напредъкът при създаване на по-силно сътрудничество между ЕС и държавите от Южното Средиземноморие е значителен и в пълно съответствие с Европейската политика за съседство и ангажиментите, поети от ЕС в контекста на Арабската пролет и последиците от нея. Неотдавна Европейският съвет призова за по-голямо ангажиране с трети държави, за да се предотврати предприемането от мигрантите на опасни пътувания към ЕС<sup>9</sup>. В този контекст Съветът приветства съобщението на Комисията относно дейността на Работната група по въпросите на Средиземноморието от 4 декември 2013 г.<sup>10</sup>, включващо оперативни действия, които следва да се осъществят, за да се предотвратят трагедии като тази край бреговете на Лампедуза от 3 октомври 2013 г.

Започнати са структурирани диалози за миграция, мобилност и сигурност с **Тунис**, **Мароко** (октомври 2011 г.) и **Йордания** (декември 2012 г.). При условие че са изпълнени условията, ЕС остава в готовност за започване на диалози с други държави в региона. В контекста на провеждащите се в момента преговори за нов план за действие в рамките на Европейската политика за съседство **Алжир** изрази своя интерес към такъв диалог<sup>11</sup>. Предложението на ЕС за започване на диалог с **Египет** бе отправяно наново по няколко повода от 2011 г. насам, но все още не е получен положителен отговор за него. **Либия** остава приоритетна държава за такъв диалог веднага щом обстоятелствата го позволяват.

След интензивни дискусии, на 7 юни 2013 г. беше подписано ПМ с **Мароко**. ПМ представлява ясно постижение и еталон за други държави в региона. То включва балансиран набор от ангажименти и инициативи, обхващащи четирите приоритетни области на ГПММ, т.е. законна миграция, незаконна миграция, международна закрила и миграция и развитие. Създаването на национална система за предоставяне на убежище е един от основните ангажименти, поет от Мароко. Освен това то съдържа взаимни ангажименти за сътрудничество за предотвратяване на и борба с трафика на

<sup>9</sup> Документ 217/13 на Европейския съвет

<sup>10</sup> COM(2013) 869

<sup>11</sup> През 2012 и 2013 г. Алжир отказа да започне преговори с ЕС за споразумение за обратно приемане.

хора и за защита на жертвите на такъв трафик. Освен това ПМ подготви условията за договаряне на споразумение за облекчаване на визовия режим<sup>12</sup> и за паралелното повторно започване на преговорите за споразумението за обратно приемане, които се намират в застой от 2010 г. насам. Понастоящем е в процес на финализиране проект на стойност 5 милиона евро в подкрепа на осъществяването на ПМ. В допълнение се предвижда отпускане на 6 милиона евро от средствата по програма SPRING в подкрепа на ПМ.

По подобен начин финализирането на дискусиите за ПМ с **Тунис** през ноември 2013 г. представлява положителен резултат. Много месеци наред процесът бе затрудняван от нестабилната политическа ситуация в държавата. ЕС и Тунис се споразумяха да си сътрудничат тясно в рамките на ПМ с цел засилване на правната и институционална рамка, по отношение например на предоставянето на убежище и трафика на хора, облекчаване на визовия режим, засилване на обучението на персонала, отговорен за миграцията, и създаване на политики, насочени към интеграцията, борбата с изключването и ксенофобията към мигрантите.

В рамките на диалога за миграцията, мобилността и сигурността през 2013 г. бяха проведени две експертни мисии до **Йордания**, които дадоха положителна оценка на капацитета на органите в областите, предмет на оценяване. Йордания изрази своята готовност и интерес към засилване на сътрудничеството с ЕС. През декември 2013 г. на органите на Йордания беше представен проект на ПМ.

Въпреки несигурната и затруднена политическа ситуация, ЕС подкрепи **Либия** в областта на миграцията, управлението на границите и международната закрила. След решението на Съвета от 22 май 2013 г. за създаване на мисия по линия на ОПСО (обща политика за сигурност и отбрана) се оказва съдействие за разработването на интегрирана система за управление на границите в Либия в рамките на мисията EUBAM в Либия. Проектът Sahara-Med на стойност 10 милиона евро също има принос за постигане на тази цел.

Всички двустранни сътрудничества със **Сирия** на политическо равнище бяха прекратени, поради което понастоящем не се осъществява каквото и да било официално или неофициално сътрудничество със сирийските органи по въпросите на миграцията. При все това ЕС със своите държави членки е най-големият донор в света, който реагира на кризата с бежанците, като предоставя значителна хуманитарна помощ и помощ за развитие на сирийското население и на съседните държави на Сирия, включително чрез специализирани международни организации и организации на гражданското общество.

Политическият ангажимент за засилено сътрудничество с държавите от Южното Средиземноморие е подкрепен с финансова и оперативна помощ. Например в Либия в момента се осъществяват програми, финансирани от ЕС на приблизителна стойност от 30 милиона евро, които се фокусират върху управлението на смесени потоци, управлението на границите и условията за приемане на мигранти. През септември 2013 г. започна осъществяването на проекта „Средиземноморска мрежа Seahorse“, който се ръководи от Гражданската гвардия на Испания. Мрежата ще даде възможност на участващите средиземноморски държави да обменят фактологична информация за инциденти и патрули в почти реално време чрез сателитна комуникация. Тя ще увеличи капацитета на съответните органи за справяне с незаконната миграция и незаконния

---

<sup>12</sup> Директиви за преговори бяха приети от Съвета на 5 декември 2013 г.

трафик, както и за реагиране на спешни случаи, изискващи издирване и спасяване. Проектът е отворен за Алжир, Египет, Либия и Тунис.

Като част от проекта Euromed Migration III на стойност 5 милиона евро, се стимулират диалогът и сътрудничеството между държавите от Южното Средиземноморие и ЕС. Проектът се фокусира върху законната миграция, миграцията и развитието и незаконната миграция, като предвижда специфични срещи, обучения и експертни мисии в тези области. Освен това той включва и подкрепа за миграционни профили и проучване относно осигуряването на съответствие между търсенето и предлагането на пазара на труда в държавите членки.

От 2011 г. насам ЕС изпълнява регионална програма за закрила (РПЗ) за Северна Африка, като се фокусира върху Либия, Тунис и Египет. Бюджетът на тази РПЗ неотдавна беше увеличен на 5,5 милиона евро в края на 2013 г. като пряка реакция на трагичния инцидент край бреговете на италианския остров Лампедуза.

FRONTEX има неизпълнени мандати за преговори във връзка със сключване на договорености за работа с Египет, Либия, Тунис и Мароко, но досега опитите за започване на такива преговори са били напразни.

#### **2.4. Държави на юг от Сахара**

В периода 2012—2013 г. бе постигнат известен напредък по отношение на диалога за политиката и оперативното сътрудничество, по-специално с **Кабо Верде, Нигерия и Южна Африка**.

Осъществяването на ПМ с **Кабо Верде** продължи задоволително през 2012—2013 г. В рамките на този период ЕС и Кабо Верде подписаха споразумения за облекчаване на визовия режим (октомври 2012 г.) и за обратно приемане (април 2013 г.), като и двете се очаква скоро да влезат в сила. Стремeжът на ЕС е към запазването на ПМ живо и динамично, като се определи общо нов набор от приоритети в краткосрочен и средносрочен план.

Сътрудничеството с **Нигерия** постигна положителен напредък чрез диалози за миграцията и развитието, провеждани на местно равнище, въз основа на член 13 от Споразумението от Котону. Основните теми, обсъждани в тази рамка бяха незаконната миграция и трафикът на хора, като последната представлява проблем за държавата, както на вътрешно, така и на външно равнище. Аспекти на международната закрила все още не са добре обхванати от диалозите. При все това изграждането на капацитет в тази област може да се разгледа в бъдещи периоди и неговият обхват може да бъде разширен, за да включи също така и вътрешно разселени лица. По време на срещата под формата на местен диалог на 20 март 2013 г. Нигерия изрази своя интерес към задълбочаване на сътрудничеството с ЕС в рамките на ОПММ. На 7 октомври 2013 г. на Нигерия беше предложен проект на ОПММ.

Сътрудничеството с **Южна Африка** по въпросите на миграцията се осъществява като елемент на Форума за диалог по въпросите на миграцията — ежегодно събитие, организирано в рамките на съвместния съвет за сътрудничество. В този контекст Южна Африка изрази своя интерес към договаряне на споразумение за облекчаване на визовия режим с ЕС, докато ЕС поиска пълно освобождаване от визов режим за гражданите на всички държави членки. По време на срещата на върха между ЕС и Южна Африка, проведена на 18 юли 2013 г., беше договорено да „(...) се проучат вариантите за допълнително усъвършенстване и структуриране на нашето

сътрудничество, включително евентуалното създаване на обща програма за миграция и мобилност“.

Усилията на ЕС за установяване на контакт с **Гана** за подобряване на сътрудничеството в рамките на ОПММ бяха положени чрез провеждане на информационен семинар в Акра през януари 2012 г. и в обхвата на по-широката рамка за диалог за политиката през юли 2012 г.

През периода 2012—2013 г. бяха реализирани общо над 35 проекта, свързани с миграцията, които се фокусират специално върху държавите на юг от Сахара. Тези проекти обхващат всички области на миграцията, но в тяхното средоточие се намират инициативите за миграция и развитие, оказването на помощ на бежанците и уязвимите мигранти и борбата срещу трафика на хора. Като цяло сътрудничеството със **западноафриканските** държави е най-развито, което отчасти може да се дължи на напредъка, постигнат в регионалните процеси. Освен това ЕС насърчава оказването на значителна подкрепа на западноафриканските държави за изграждане на капацитет в областта на миграцията и управлението на границите. Например през 2013 г. беше започната инициатива на стойност 24 милиона евро в подкрепа на ефективното прилагане на протоколите за свободно движение на Икономическата общност на западноафриканските държави (ECOWAS) и общия подход към миграцията на ECOWAS.

Сътрудничеството между ЕС и **източноафриканските** държави в областта на миграцията е по-ограничено, като политическата ситуация в няколко държави от района не даде възможност за подготвяне на условия за едно по-ефективно сътрудничество. При все това в района се реализират редица проекти, включително РПЗ на стойност 5 милиона евро за Африканския рог (Кения и Джибути).

FRONTEX подписа договореност за работа с **Нигерия** на 12 януари 2012 г. и с **Кабо Верде** на 14 януари 2012 г.

## **2.5. Азиатски държави**

След 15-та среща на върха между ЕС и **Китай**, проведена през септември 2012 г., по време на която бе постигнато споразумение за проучване на възможностите за улесняване на мобилността и засилване на сътрудничеството в борбата с незаконната миграция, сътрудничеството с Китай по тези въпроси отбеляза постепенен напредък. В светлината също така на реакцията и опасенията на Китай във връзка с пръстовите отпечатъци на притежателите на дипломатически паспорти (последница от въвеждането на визовата информационна система на ЕС), двете страни решиха да установят диалог на високо равнище по въпросите на миграцията и мобилността. На 14 октомври 2013 г. се проведе първа среща, на която беше обсъдена например възможността за започване на паралелни преговори по въпросите на обратното приемане и по споразумение за премахване на визите за притежателите на дипломатически паспорти.

Неотдавна беше даден нов тласък на сътрудничеството между ЕС и **Индия** по въпросите на миграцията. След започването на диалог за миграцията през 2006 г. и последващото провеждане на среща през 2010 г., на 2 юли 2012 г. в Ню Делхи се проведе среща в рамките на диалога на високо равнище по въпросите на миграцията и мобилността. Индия изрази интерес към допълнително засилване на това сътрудничество чрез създаване на ОПММ с ЕС. Впоследствие през април 2013 г. на Индия беше предложен проект на ОПММ.

Понастоящем се осъществява диалог и сътрудничество с други държави в Азия, особено с държавите от **Югоизточна Азия** (напр. Виетнам, Индонезия), на ad hoc основа след изразяване на интерес и в рамките на международни споразумения (СПС, РС), сключени от ЕС. Като се взема предвид смесеният характер на тези споразумения, поради което се изисква повече време за сключването и влизането им в сила, миграцията редовно се избира за обект на т.нар. „ранно изпълнение“ с въпросните държави. Предотвратяването на трафика на хора и борбата с него е важен въпрос в тези диалози. Освен това сътрудничеството с ЕС по отношение на визите (облекчаване на визовия режим, премахване на визите за притежателите на дипломатически паспорти) е въпрос от постоянен интерес за няколко държави в този регион.

Предвид значението на регионалната миграция за развитието на азиатските държави се отделя все по-голямо внимание на миграцията в рамките на сътрудничеството за развитие с региона. Например през 2013 г. беше започнат проект на стойност 1,6 милиона евро с МОТ за повишаване на капацитета на Бангладеш, Индонезия, Непал и Филипините за управление на трудовата емиграция.

## 2.6. Други приоритетни държави

Сътрудничеството между ЕС и **Съединените американски щати** по въпросите на миграцията продължава в рамките на платформата ЕС—САЩ по въпросите на миграцията и бежанците, която стартира през 2010 г. Планът за действие на платформата включва 10 приоритетни области, сред които—са връщането и реинтеграцията, биометричните данни, презаселването, трафикът на хора, изграждането на капацитет за управление на миграцията или трудовата миграция. През 2012 г. в рамките на платформата се проведе проучвателно пътуване до САЩ по въпросите на презаселването и бяха организирани няколко дейности, свързани с трафика на хора, включително проучвателно пътуване до САЩ на координатора на ЕС за борба с трафика (март 2013 г.). През ноември 2013 г. беше организиран семинар за кризата със сирийските бежанци и миграционните потоци, предизвикани от кризата, като този семинар спомогна също така за идентифициране на евентуални въпроси за бъдещо сътрудничество (каквото е въпросът за презаселването). Освен това платформата бе използвана за координиране на позициите предвид международни прояви, свързани с миграцията, каквито са диалогът на високо равнище по въпросите на международната миграция и развитието и Световният форум за миграция и развитие (СФМР)<sup>13</sup>.

Диалогът за миграцията между ЕС и **Русия**, който беше започнат през май 2011 г., осигурява платформа за посрещане на обичайни предизвикателства в една неофициална и необвързваща среда<sup>14</sup>. Ежегодно се организират по едно заседание на високопоставени длъжностни лица и две тематични срещи, комбинирани с проучвателни пътувания. До момента са осъществени пет тематични срещи, посветени на международната закрила (Москва, декември 2011 г.), незаконната миграция (Будапеща, март 2012 г.), миграцията и развитието (Санкт Петербург, октомври 2012 г.), законната миграция (Братислава, февруари 2013 г.) и незаконната миграция

<sup>13</sup> СФМР е инициатива, която се появи след първия диалог на високо равнище в рамките на ООН през 2006 г., като има за цел да се занимава с връзката между миграцията и развитието по практичен и ориентиран към действие начин. Това е неофициален, необвързващ, доброволен процес на правителствено равнище.<ОМ>

<sup>14</sup> Диалогът не разглежда въпроси, свързани с визите и обратното приемане, които се решават в рамките на специални съвместни комитети, създадени съгласно споразумения за облекчаване на визовия режим и споразумения за обратно приемане между ЕС и Русия.

(Калининград, юли 2013 г.). В рамките на диалога, през 2014 г. ще започне работа по разработване на онлайн портали за миграцията, които са насочени както към европейските, така и към руските граждани.

През 2007 г. беше започнат диалог за визовия режим с Русия. Страните договориха списък с „Общи стъпки към безвизов режим на краткосрочно пътуване на граждани на Русия и на ЕС“, прилагането на който е условие за договаряне на реципрочно споразумение за премахване на визите между ЕС и Русия. През декември 2013 г. Комисията представи своя първи доклад за напредъка по прилагането на Общите стъпки<sup>15</sup>.

## **2.7. Извлечени поуки**

Богатото разнообразие от двустранни диалози осигурява полезен канал за засилване на сътрудничеството, решаване на актуални, и понякога чувствителни, въпроси на миграцията и мобилността, представляващи общ проблем, и за изграждане на доверие между партньорите.

Опитът със съществуващите ПМ показва, че те са взели предвид и интегрирали приоритетите на партньорските държави, както и че са изиграли решаваща роля за събиране около една маса на ЕС и партньорските държави и за окуражаването им да мислят за своите политики за миграция и международното сътрудничество по координиран начин. При все това е необходимо полагането на още усилия, за да се гарантира, че ПМ се осъществяват по балансиран начин, т.е. чрез по-добро отразяване на всичките четири тематични приоритети на ГПММ, включително чрез извършване на допълнителни действия по отношение на законната миграция, правата на човека и закрилата на бежанците.

Миграцията и мобилността се обсъждат все повече като част от по-широк политически диалог в рамките на СА, СПС или СС и подкомитетите във връзка с тях. Тази положителна тенденция може да допринесе за определяне на профила на миграцията в цялостните външни отношения на ЕС и за отделянето на по-голямо внимание на въпросите на миграцията в рамките на двустранното сътрудничество за развитие. Едновременно с това следва също да е налице по-силна насоченост към по-широките аспекти на външните отношения, свързани с въпросите на миграцията и мобилността, на вътрешно за ЕС равнище. Една възможност за напредък представлява по-задълбоченото участие в тези диалози на експерти на Комисията или на държавите членки (което често се затруднява от бюджетни и времеви ограничения) или натрупването на повече експертен опит в делегациите на ЕС.

## **3. РЕГИОНАЛНИТЕ ДИАЛОЗИ**

В контекста на ГПММ се дава приоритет на процеса от Прага, процеса от Будапеща и платформата за източно партньорство в областта на миграцията и убежището на изток, партньорство между Африка и ЕС за миграция, мобилност и заетост и процеса от Рабат на юг, както и на структурирания и всеобхватен диалог за миграцията между ЕС и CELAC (Общност на латиноамериканските и карибските държави) и диалога за миграцията между АКТЬ и ЕС. В настоящия раздел накратко се описва текущата ситуация за всеки от тези диалози.

### **3.1. Процесът от Прага**

---

<sup>15</sup> COM(2013) 923

Процесът от Прага представлява рамка за диалог и сътрудничество между ЕС и неговите държави членки, шенгенските държави извън ЕС и 19 партньорски държави на изток (Русия, държавите от Източното партньорство, централноазиатските държави, държавите от Западните Балкани, Турция). Дейността се основава на съвместната декларация на министрите (Прага, 2009 г.) и Плана за действие 2012—2016 г., приет на Втората министерска конференция в рамките на процеса от Прага (Познан, ноември 2011 г.).

Процесът на диалога осигурява ефективна рамка за координиране и насърчаване на оперативното сътрудничество по въпросите на миграцията. Широкият географски обхват на процеса, включващ държави от различни региони от стратегически интерес за ЕС, дава възможност за обмен на добри практики и опит между държавите, изправени пред различни, но често взаимно свързани предизвикателства и възможности. През 2012 и 2013 г. бяха организирани редица дейности както на експертно равнище, така и на равнище високопоставени длъжностни лица: семинари за законната миграция (Будапеща, септември 2012 г. и Прага, февруари, 2013 г.), миграцията и развитието (Будапеща, септември 2012 г.), международната закрила (Стокхолм, октомври 2012 г. и Варшава, януари 2013 г.), миграционните профили (Флоренция, януари 2013 г.), незаконната миграция (Лвов, ноември 2012 г.), връщането и обратното приемане (Варшава, март 2013 г.), циркулярната миграция (Тбилиси, октомври 2013 г.) и контрабандата на мигранти и трафика на хора (Братислава, септември 2013 г.), както и заседания на високопоставени длъжностни лица (Варшава, април 2012 г., Прага, февруари 2013 г. и Киев, ноември 2013 г.).

Комисията подкрепя изпълнението на „Плана за действие за процеса от Прага“, изготвен в Познан, чрез проект за целева помощ на стойност 3 милиона евро, който отразява тематичните приоритети на ГПММ. Предвидените резултати варират от подкрепа за създаването на миграционни профили до насоки относно различни политики като политиките за трудова миграция и обратно приемане, както и специфични обучения за държавните служители, напр. в областта на предоставянето на убежище. Освен това ЕС започна други инициативи, свързани с осъществяването на процеса от Прага, включително и проект на стойност 1 милиона евро, посветен на незаконната миграция, и инициатива на стойност 600 000 EUR за засилване на интеграционната политика в Русия.

### **3.2. Платформа за източно партньорство в областта на миграцията и убежището**

Източното партньорство (ИП) представлява рамка за сътрудничество между ЕС и Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна. Бяха приети съвместни декларации в рамките на срещите на върха на Източното партньорство, проведени в Прага (2009 г.), Варшава (2011 г.) и Вилнюс (2013 г.). Диалогът за миграцията и мобилността се осъществява в контекста на платформата в областта на миграцията и убежището, създадена през 2011 г., която продължава дейността, започната в рамките на процеса „Съодершъпинг“.

След създаването ѝ през декември 2011 г. платформата на ИП в областта на миграцията и убежището набра бързо скорост чрез организирането през 2012 и 2013 г. на четири срещи, посветени на определянето на статут на бежанец (Тбилиси, май 2012 г.), циркулярната миграция (Кишинев, октомври 2012 г.), връщането, обратното приемане и реинтеграцията (Тбилиси, март 2013 г.) и интеграцията на мигранти и бежанци (Прага, ноември 2013 г.), както и чрез семинари на експертно равнище, фокусиращи се

върху информация от държавата на произход (Букурещ, септември 2012 г.), жертвите на трафика на хора (Варшава, май 2013 г.) и липсата на гражданство (Будапеща, декември 2013 г.). Няколко са силните страни на платформата, по-специално свързаните с нейната методология и организация. На първо място, тя се отличава с разнообразен състав, включващ представители на институции на ЕС и държавни органи, на академичните среди и на НПО. На второ място, неофициалният характер на тази платформа дава възможност за ползотворен обмен и изграждане на доверие между участващите държави.

През октомври 2013 г., на първата среща на министрите на правосъдието и вътрешните работи на ЕС и на държавите от Източното партньорство, участниците потвърдиха своя ангажимент за засилен диалог и подобро сътрудничество, наред с другото по въпросите на миграцията и мобилността. Този ангажимент беше повторно потвърден на срещата на върха на ИП, проведена на 28—29 ноември 2013 г. във Вилнюс, чиято декларация подчерта значението на мобилността и се позова на Платформата в областта на миграцията и убежището.

### **3.3. Процесът от Будапеща / партньорство за миграция между държавите по пътя на коприната**

Процесът от Будапеща беше започнат през 1991 г. като консултативен форум, в който понастоящем участват над 50 държави — включително държавите от Западните Балкани, ИП, Централна Азия, Афганистан, Ирак, Русия, Пакистан и Турция — и 10 международни организации, имащ за цел разработването на комплексни и устойчиви системи за организирана миграция. В рамките на процеса от Будапеща на министерската конференция, проведена в Истанбул на 19 април 2013 г., беше създадено партньорството за миграция между държавите по пътя на коприната.

Географската ориентация на процеса от Будапеща бе подложена на промяна, чийто завършек бе отбелязан с приемането на Декларацията от Истанбул относно „Партньорство за миграция между държавите по пътя на коприната“ на 19 април 2013 г. Тази декларация осигурява основата за значително засилване на диалога и сътрудничеството при управление на миграционните потоци между държавите по пътя на коприната, които бяха доста ограничени в миналото. Декларацията изведе на преден план някои важни елементи, като например ясното ангажиране със зачитането на правата на човека при управление на миграцията. Работната група относно пътя на коприната, заседавала в Исламабад, Пакистан в периода 28—31 октомври 2013 г., даде обещания за бъдещо конструктивно сътрудничество. На заседанието на високопоставени длъжностни лица, проведено в Истанбул в периода 9—10 декември 2013 г., беше приет план за действие, съдържащ конкретни и оперативни мерки, подлежащи на изпълнение. Комисията финансира проект на стойност 2,6 милиона евро в подкрепа на диалога, като е налице допълнително съфинансиране от редица държави членки и Турция.

### **3.4. Партньорство между ЕС и Африка за миграция, мобилност и заетост**

Партньорството между ЕС и Африка за миграция, мобилност и заетост (ММЗ) беше започнато по време на 2-та среща на върха на държавните и правителствени ръководители на Африка и ЕС, проведена в Лисабон през декември 2007 г. Партньорството продължи да съществува и по време на срещата на върха между Африка и ЕС, проведена в Триполи през 2010 г., по време на която беше приет и План

за действие за периода 2011—2013 г., съдържащ 12 конкретни инициативи в областта на миграцията, мобилността, заетостта и висшето образование.

Изпълнението на плана за действие за периода 2011—2013 г. беше прекъснато през 2011 г. след събитията в Либия (съпредседател от страна на Африка на партньорството за ММЗ), но беше възстановено през 2012 г. Оттогава насам бяха организирани редица срещи, в рамките на които са се разглеждали въпроси като трафика на хора (Йоханесбург, декември 2011 г.), правата на мигрантите (Найроби, май 2012 г.), миграцията и мобилността в регионалните икономически общности (Адис Абеба юли 2012 г.), достъпът до международна закрила (Барселона, октомври 2012 г.) и улесняването на мобилността чрез засилено управление на границите (Котону, юли 2013 г.). Комисията финансира проект на стойност 3,6 милиона евро в подкрепа на диалога чрез организиране на семинари на експертно равнище, заседания на високопоставени длъжностни лица и пр.

Добавената стойност на процеса, свързан с ММЗ, се крие в неговото континентално измерение и координацията на дейности, свързани с миграцията, които се осъществяват от Африканския съюз и различните регионални икономически общности в Африка. При все това континенталният характер представлява също така основното предизвикателство на партньорството предвид разнообразието на миграционните потоци в рамките на Африка и към Европа. Връзките със заетостта и образованието, макар и на теория от значение, не бяха напълно използвани на практика. Днес стратегическото партньорство между Африка и ЕС се намира на важен кръстопът. В процеса на подготовка на срещата на върха между Африка и ЕС, която ще се проведе в периода 2—3 април 2014 г., се обсъжда нова структура, и макар резултатът от нея все още да е неясен, изглежда е налице консенсус по отношение на въвеждането на по-голяма гъвкавост при посрещане на предизвикателствата, пред които са изправени и двата континента, включително по въпросите на миграцията и мобилността. В процеса на подготовка на срещата на върха за 2014 г. през ноември 2013 г. в Брюксел беше организирано заседание на високопоставени длъжностни лица по въпросите на миграцията и мобилността, в рамките на което се договори проект на план за действие за периода 2014—2017 г. и създаването на основна група, която да бъде съставена от двете комисии и шест държави от всяка страна.

### **3.5. Процес от Рабат**

Процесът от Рабат беше започнат по време на Първата евро-африканска министерска конференция по въпросите на миграцията и развитието, която се проведе през юли 2006 г. в Рабат. Процесът има за цел засилване на диалога и сътрудничеството между държавите на произход, държавите на транзитно преминаване и на местоназначение по западноафриканския маршрут за миграция. През 2008 г. в Париж се проведе втора среща на министрите. Третата среща се проведе в Дакар през ноември 2011 г., в рамките на която беше приета Стратегията от Дакар за периода 2012—2014 г.

На 23 ноември 2011 г. в рамките на Третата евро-африканска министерска конференция по въпросите на миграцията и развитието се затвърдиха постиженията, свързани с изпълнението на предходната програма за сътрудничество, и беше приета нова стратегия — Стратегията от Дакар, за периода 2012—2014 г. Процесът от Рабат създаде солиден и ползотворен диалог между ЕС и държавите в Северна и Западна Африка, като стимулира засиленото сътрудничество чрез изпълнението на двустранни, подрегионални, регионални и многостранни инициативи. През 2012 и 2013 г. бяха организирани срещи на експертно равнище, в центъра на които беше управлението на

границите (Брюксел, юни 2013 г.), засилване на създаването на политики в областта на миграцията, основани на доказателства, (Дакар, септември 2013 г.) и управлението на границите (Мадрид, 2013 г.), както и три срещи на ръководния комитет. Комисията подкрепя процеса от Рабат чрез проект на стойност 2 милиона евро.

### **3.6. Структуриран и всеобхватен диалог по въпросите на миграцията между ЕС и CELAC**

Структурираният и всеобхватен диалог по въпросите на миграцията между ЕС и Латинска Америка и Карибския басейн (CELAC) беше започнат през юни 2009 г. въз основа на мандата, възложен от срещата на върха между ЕС и ЛАКБ, проведена в Лима. Ангажиментът за продължаване на диалога бе подновен на срещата на върха между ЕС и ЛАКБ, която се проведе в Мадрид (2010 г.). Планът за действие от Мадрид включваше миграцията сред шестте ключови области за сътрудничество между двата региона. Тези области бяха потвърдени отново на срещата на върха, проведена в Сантяго (2013 г.), която доведе до приемането на Плана за действие за ЕС и CELAC за периода 2013—2015 г.

През 2012 г. и 2013 г. между ЕС и CELAC са организирани три срещи на високо равнище по въпросите на миграцията, на които са дискутирани следните въпроси: икономически растеж и миграция, трафик на хора, закрила и интеграция на мигранти, борбата с всички форми на дискриминация, расизъм и ксенофобия, доброволно връщане и реинтеграция. Освен това през ноември 2013 г. се проведе семинар на експертно равнище по въпросите, свързани с новите миграционни тенденции.

През ноември 2012 г. на седмата среща на върха между ЕС и CELAC по въпросите на миграцията беше одобрен документ относно позицията на Комисията по отношение на бъдещето на диалога, в който се призовава за подход, който е в по-висока степен оперативен и ориентиран към резултатите. Това следва да се постигне, на първо място, чрез засилено техническо сътрудничество на експертно равнище; на второ място, като се дава възможност за по-функционално използване на срещите на работни групи в Брюксел, и на последно място, чрез по-ясна ръководна роля на срещите на високо равнище, което се осигурява чрез по-широко участие на държавите членки и подобрени процедури между два региона.

Оперативните дейности в рамките на диалога се осъществяват посредством проект за подкрепа на стойност 3 милиона евро, който се финансира от Комисията. Проектът допринесе за по-доброто познаване на реалната ситуация, свързана с миграцията в региона, включително чрез изготвянето на миграционни профили за Перу, Еквадор, Ямайка и Никарагуа.

### **3.7. Диалог за миграцията между АКТБ и ЕС**

Диалогът за миграцията между АКТБ и ЕС стартира през юни 2010 г. посредством съвместна декларация на Съвместния съвет на АКТБ и ЕС. Диалогът се основава на член 13 от Споразумението от Котону. През май 2011 г. беше взето решение за задълбочаване на диалога, като се постави акцент в частност върху паричните преводи, визите<sup>16</sup> и обратното приемане, с конкретната цел за укрепване на оперативните аспекти на сътрудничеството между АКТБ и ЕС по тези теми.

<sup>16</sup> В настоящия доклад под „виза“ се има предвид виза за краткосрочен престой, предназначена за престои не по-дълги от 90 дни в рамките на период от 180 дни.

През 2012 г. в Брюксел се състояха редица срещи на експертно равнище относно паричните преводи (февруари 2012 г.), визите (февруари 2012 г.) и обратното приемане (април 2012 г.), както и срещи на равнище високопоставени длъжностни лица. През юни 2012 г. в рамките на Съвместния съвет на АКТБ и ЕС във Вануату бяха одобрени на министерско равнище препоръки по отношение на паричните преводи, визите и обратното приемане. През 2014 г. се предвиждат конкретни последващи мерки по въпросите, свързани с издаването на визи, паричните преводи и обратното приемане, в частност чрез проект за подкрепа на стойност 10 милиона евро, който се финансира от ЕС. Незаконната миграция и трафикът на хора ще бъдат добавени като нови теми за разглеждане в диалога.

Въпреки постигнатия напредък, диалогът за миграцията между АКТБ и ЕС е затруднен от факта, че макрорегионите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн са засегнати по съвсем различен начин от миграционните политики на ЕС, така че и ангажиментът, който те поемат в рамките на този диалог, се различава значително.

### **3.8. Извлечени поуки**

Седемте регионални диалога успяха да създадат платформа за специални политически дебати с групи от трети държави, като всички те допринесоха за подобряване на политическите отношения с тези държави като цяло. При все това оперативните резултати са по-разнородни. За да бъде напълно успешен, всеки един процес трябва да разчита на политически ангажимент за осъществяване на програмата както от страна на ЕС, така и от страна на партньорските държави, а също на възможност за демонстриране на конкретни постижения, които могат да изградят доверие и увереност сред заинтересованите страни. Един от начините за постигането на динамичност е група от ангажирани държави членки да поемат съвместна отговорност за придвижване на процеса на диалога напред, какъвто е случаят например с процеса от Прага и процеса от Рабат. Алтернативен модел, който също така може да доведе до резултати, е когато Комисията има добре определена и водеща роля в процеса, какъвто е случаят с платформата на ИП в областта на миграцията и убежището.

За да се постигнат осезаеми оперативни резултати, се изискват и допълнителни усилия, включително повече усилия за планиране и осъществяване на дейности в приоритетните области, както и предприемане на редовни мониторингови дейности.

В няколко регионални диалога липсва ангажираност от страна на държави членки. Участието на държави членки в срещите не винаги е достатъчно многобройно, а често е и недостатъчно активно. Веднага след като даден диалог загуби част от своята енергия, следва да се положат усилия за възстановяване на платформата чрез организиране на по-малко на брой, но по-целенасочени срещи, и да се даде възможност за повече хоризонтални дискусии между участниците. Усилията обаче трябва да създават добавена стойност. Ако въпреки редицата опити това не може да бъде постигнато, следва да бъде разгледан също и вариантът за прекратяване на някои диалози, като за тази цел следва да се извърши консултация със съответните заинтересовани партньори при отчитане на ролята на диалога за миграцията в рамките на по-широкия политически диалог със съответния регион. Процесите на диалога следва да се управляват с достатъчна гъвкавост, за да се отговори на променящите се приоритети и да се гарантира, че срещите съответстват на истинските приоритети както за ЕС, така и за партньорската държава. При обмисляне създаването на нови диалози, по-голямо внимание следва да се обърне на временните инициативи, отколкото върху установяването на нови постоянни процеси.

#### **4. ГЛОБАЛНИ ПРОЦЕСИ**

Съгласно Договора от Лисабон, който предоставя уникална възможност за създаването на напълно нови условия за ЕС, позволяващи му да реализира пълния си потенциал на световната сцена, ЕС взе активно участие в дискусии през 2012 и 2013 г. относно международната миграция и развитие и световното управление на миграцията. В различните регионални рамки за многостранно и световно сътрудничество ЕС насърчава основана на сътрудничеството методология за ГПММ. Освен това ЕС подкрепи, одобри и допринесе за международния дискурс по отношение на връзката между миграцията и развитието и между миграцията и изменението на климата, който има за цел да увеличи максимално положителните въздействия на миграцията и мобилността върху развитието и върху намаляването на бедността, като същевременно направи връзката между миграцията и стратегиите за адаптация към изменението на климата. По-специално едно решение от 2012 г. на Конференцията на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата (РКООНИК)<sup>17</sup> относно „подходите за справяне със загубите и щетите, свързани с въздействията на изменението на климата в развиващите се държави“ потвърждава работата за постигне на напредък по отношение на разбирането и експертния опит във връзка със загубите и щетите, както и с начина, по който изменението на климата засяга моделите на миграция, разселване и мобилност на хората.

ЕС си сътрудничи още по-тясно с ВКБООН и участва в дискусии и инициативи, посветени на международната закрила, а така също задълбочи сътрудничеството с МОМ, като установи стратегическо партньорство през 2012 г.

ЕС финансира редица проекти, фокусирани върху подкрепяне на инициативи на глобално равнище. Например съвместно с МОТ бе стартирана „Глобална програма за действие относно мигриращите домашни работници и членовете на техните семейства“ на стойност 4,2 милиона евро, като една от целите на тази програма е да се подкрепи прилагането на Конвенцията на МОТ относно домашните работници.

##### **4.1. Диалог на високо равнище по въпросите на миграцията и мобилността**

ЕС изигра основна и съществена роля в подготовката за втория диалог на високо равнище в рамките на ООН по въпросите на миграцията и развитието, организиран на 3—4 октомври 2013 г. по време на Общото събрание на ООН в Ню Йорк. По време на пленарната сесия на събранието комисар Малмстрьом направи изявление от името на ЕС и неговите държави членки. Диалогът на високо равнище в рамките на ООН успешно поднови и подсили политическия ангажимент по отношение на международната миграция и развитието. Приетата декларация показва, че международната общност е в състояние да постигне политическо споразумение по въпросите на миграцията и развитието, включително като ясно заяви нуждата миграцията да бъде взета предвид при изработване на програмата за развитие след 2015 г., и представлява доказателство за положителния напредък, постигнат през последните години в област, в която диалогът в голяма степен бе неуспешен в миналото.

##### **4.2. Световен форум за миграция и развитие**

По подобен начин ЕС играе активна роля в отношенията със СФМР, включително чрез участие в подготвителните правителствени екипи и чрез поемане на съществена роля в

<sup>17</sup> Decision 3/CP.18 in FCCC/CP/2012/8/Add.1.

срещата на върха на СФМР през ноември 2012 г. (Порт Луис). ЕС също така активно допринася за подготовката на предстоящата среща на върха на СФМР, която ще се проведе в Стокхолм през май 2014 г.

#### **4.3. Извлечени поуки**

ГПММ създава възможността ЕС да говори с един глас. Опитът, натрупан от диалога на високо равнище, показва, че ЕС е по-силен, по-забележим и по-ефективен в своите външни отношения, когато всички участници от ЕС и държавите членки работят заедно въз основа на общ анализ и споделена визия.

Ще бъде важно е да се използва постигнатият напредък в диалога на високо равнище, за да бъдат постигнати конкретни и оперативни резултати на срещата на върха на СФМР в Стокхолм през май 2014 г. и след нея, например във връзка с улесняване на мобилността на работна сила, както и за по-добро определяне на начина, по който значимостта на миграцията като фактор за развитие може да бъде отразена в програмата за развитие след 2015 г.

### **5. ПЪТЯТ НАПРЕД: КЪМ ПО-НАТАТЪШНО УКРЕПВАНЕ НА ГПММ**

Въпреки многобройните процеси и дейности, проведени в контекста на ГПММ, и основния напредък, постигнат при интегрирането на целите на ГПММ в диалога и сътрудничеството на ЕС с трети държави, следва също така да бъдат разгледани и възможностите за постигане на по-голяма ефективност и функционалност на ГПММ. Този раздел разглежда някои области, в които ГПММ следва да бъде допълнително засилен както на равнище политики, така и във връзка с условията за изпълнение.

#### **5.1. Политики**

##### *5.1.1. Миграция, мобилност и икономически растеж*

Потенциалът за използване на външната политика за миграцията в подкрепа на усилията на държави членки да осигурят икономически растеж и конкурентоспособност, включително като се привличат и задържат висококвалифицирани таланти, все още не се използва достатъчно.

Следва да се разгледа въпросът за по-доброто оползотворяване на различните инструменти, разработени съобразно ГПММ, за да се извлече максимална полза от ролята, която миграцията може да изиграе при справянето с недостига на работна сила и умения в Европа. Следва да бъдат положени допълнителни усилия за по-добро организиране на трудовата миграция към ЕС и координиране на действията на държавите членки, тоест за постепенно намиране на по-добър баланс между националните компетентности, в частност относно решенията, касаещи заетостта на гражданин на трета държава на територията на държава членка, и необходимостта от създаване на все по-интегриран пазар на труда в ЕС, съответстващ на все по-интегрирания единен пазар<sup>18</sup>. По подобен начин следва да се обмисли как да се използват най-добре инструментите на ГПММ с цел улесняване на мобилността, свързана с търговията, по-специално по отношение на търговията с услуги чрез

---

<sup>18</sup> Следва да се има предвид, че на 18 ноември 2011 г. Комисията пусна в действие портала на ЕС за миграцията, който предлага практическа информация за хора, които обмислят да мигрират в държава членка. Уебсайтът беше пуснат на английски и френски език. През 2013 г. бяха добавени версии на испански и арабски език, а от 2014 г. е налична и версия на португалски език. Вж. <http://ec.europa.eu/immigration>

присъствието на физически лица на територията на търговски партньори (т.нар „начин 4“ от Общото споразумение по търговията с услуги), като същевременно се признае, че „начин 4“ не представлява постоянна миграция или стремеж за влизане на пазара на труда на приемаща държава.

В този контекст може да се подчертае ролята на ПМ, които имат за цел да повишат мобилността на лицата, например чрез улесняване на мобилността на доставчиците на услуги, обмяна на студенти или професионалисти, подобряване на възможностите за управление на миграцията в трети държави, въвеждане на програми за циркулярна миграция, засилване на социалната закрила на законните мигранти, и където е уместно, решаване на въпросите, свързани с преносимостта на социалните права и т.н.

Облекчаването на режима на издаване на визи за краткосрочно пребиваване може да доведе до многобройни положителни ефекти за развитието в трети държави, като например подобряване на бизнес възможностите и търговските връзки с ЕС, както и укрепване на отношенията между хората.

Освен това потенциалът, който се предлага от Визовия кодекс, следва да се използва в пълна степен. Все още съществува нежелание от страна на държавите членки за издаване на многократни визи с дълъг срок на валидност на често пътуващи лица. Комисията ще предложи през 2014 г. изменения за подобряване на Визовия кодекс, което, наред с другото, ще гарантира, че визовата политика на ЕС благоприятства икономическия растеж и културните обмени чрез допълнително улесняване на пътуването на законно пътуващите лица до ЕС, като същевременно осигурява високо равнище на сигурност в рамките на ЕС.

По отношение на оперативните действия Комисията продължава да финансира няколко дейности, които имат за цел да подобрят капацитета на партньорските държави да управляват трудовата емиграция, включително към Европа. Например проектът за подкрепа на стойност 5 милиона евро за осъществяване на ПМ с Мароко включва съществен компонент, насочен към повишаване на капацитета на съответните марокански органи за по-добро управление на миграцията на работна сила чрез засилено сътрудничество с партньорите от ЕС.

#### *5.1.2. Международна закрила*

Включването на международната закрила и външното измерение на убежището като специфичен тематичен приоритет на преработения ГПММ даде възможност тези въпроси да бъдат разгледани по един по-систематичен и стратегически начин чрез диалозите и рамките на ГПММ. Например ПМ с Мароко предвижда подкрепа за мароканските власти при укрепване на тяхната национална система за предоставяне на убежище.

Макар, че е постигнат определен напредък, е необходима допълнителна работа, за да се гарантира, че всички диалози по отношение на политиката и всички рамки за сътрудничество ще включват това измерение, както и че ще бъде подобро сътрудничеството с трети държави за управление на потоците от търсещи убежище и от бежанци. Трябва да се обърне по-сериозно внимание на това как Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (ЕСПОУ), разчитайки на експерти от държавите членки в областта на убежището, може да допринесе за подобряването на възможностите за предоставяне за убежище и приемане в трети държави, включително в рамките на ПМ, например чрез използване на методологията за сътрудничество под формата на побратимяване, когато това е целесъобразно.

В областта на международната закрила и убежището посредством своите инструменти за сътрудничество за развитие Комисията започна в 20 партньорски държави през периода 2012—2013 г. повече от 15 нови проекта на стойност над 25 милиона евро.

Освен това Комисията обмисля работа в посока засилване на фокуса върху развитието на регионалните програми за закрила (РПЗ), като същевременно запазва тяхната основна насоченост към капацитета за закрила и системите за предоставяне на убежище в партньорските държави и региони. Това е отразено в Регионалната програма за развитие и закрила за Близкия Изток (Йордания, Ирак и Ливан) на стойност 16 милиона евро, която се очаква да бъде стартирана в близко бъдеще като реакция в дългосрочен план на кризите с бежанците в региона. Програмата ще осигури не само изграждане на капацитет по отношение на закрилата на бежанците за местните и националните органи, но също така ще окаже подкрепа за социално-икономическото развитие както за бежанците, така и за приемащите общности.

Съществува възможност за по-нататъшно подобряване на инструмента на РПЗ, например за разясняване на неговата функция като стратегически инструмент за намиране на изход от продължителни ситуации и разширяване на пространството на закрила в региони от значение за ЕС. Той следва да гарантира, че бежанците могат да се ползват от адекватно ниво на закрила, от средства за препитание, а впоследствие и от предложената им възможност за трайно решение. Това може да включва изучаване на тясната връзка между липсата на самостоятелност и засилена уязвимост по отношение на проблемите, свързани със закрилата в приемащата държава. Освен това, както се посочва в Съобщението на Комисията относно дейността на Работната група по въпросите на Средиземноморието от 4 декември 2013 г.<sup>19</sup>, за да бъдат успешни, новите РПЗ изискват дългосрочен ангажимент и финансиране както на равнище ЕС, така и на равнище държави членки.

Освен това успехът на РПЗ също така зависи и от ангажиментите, които първите, страни на убежище поемат спрямо бежанците извън закрилата, предоставяна от тях като първи страни на убежище. Това може да породی необходимостта от ангажименти във връзка с поддържането на ефективната закрила, подобряване на средствата за препитание за бежанците, както и за приемащите населения, въвеждане на стратегии за самостоятелност, интеграция на местно равнище или приемане на връщане след вторично предвижване.

Има още възможности за по-стратегическо използване на презаселването и за по-добра интеграция на дейностите по презаселване във външните отношения на ЕС. Политическата и практическата координация на тези дейности на равнище ЕС и на равнище държави членки безспорно може да засили стратегическото въздействие на презаселването, особено тъй като ЕС ще бъде в позиция да засили финансирането на повече места за презаселване/прием по хуманитарни причини и да ускори предоставянето на финансиране, за да даде възможност за бърза реакция в кризисни ситуации. През 2012 г. общо 4930 бежанци бяха презаселени в ЕС<sup>20</sup>. При търсенето на начини за по-ефективно използване на презаселванията може да се обмисли възможността за създаване на по-широки връзки чрез партньорство с първи страни на убежище.

---

<sup>19</sup> COM(2013) 869

<sup>20</sup> Тези 4930 бежанци бяха презаселени в ЕС в 12 държави членки, а именно Чешката република, Дания, Германия, Ирландия, Испания, Франция, Литва, Нидерландия, Португалия, Финландия, Швеция, Обединеното Кралство (източник ЕВРОСТАТ)

### *5.1.3. Човешки права на мигрантите*

Защитата на човешките права на мигрантите е хоризонтален приоритет в сътрудничеството на ЕС с трети държави. Това намира отражение в редица проекти в рамките на ГПММ, съсредоточени върху защитата на мигрантите, включително децата и уязвимите групи, като например лицата, търсещи убежище, от злоупотреби и нарушения на правата на човека, като например трафик на хора, и даващи им повече възможности посредством ефективни политики за интеграция и насърчаване на достъпа до основни услуги, като например здравеопазване. Защитата на човешките права на мигрантите е хоризонтален приоритет за многобройни финансирани от ЕС инициативи във връзка с миграцията. В тази област в момента се осъществяват редица целенасочени действия. Например в момента Комисията стартира глобално координирано действие на гражданското общество на стойност 9,5 милиона евро съвместно с Международната федерация на червения кръст, което е съсредоточено върху правата на уязвимите мигранти и жертвите на трафика на хора. Освен това по отношение на правото на достъп до здравеопазване за мигрантите, включително и незаконните мигранти, през 2012 г. Комисията подписа споразумение за пряко безвъзмездно финансиране с МОМ във връзка с проект за насърчаване на здравното обслужване на мигрантите, ромите и други уязвими групи<sup>21</sup>.

Закрилата на мигрантите, включително на най-уязвимите, като например жените и децата, от експлоатация и изключване се счита за една от петте основни сфери на действие в Многогодишния стратегически документ за Тематичната програма за периода 2011—2013 г.

При все това може да се свърши повече работа по систематично решаване на проблеми, свързани с правата на човека, в рамките на диалози за политиката и политически диалози с трети държави. В доклада относно управлението на външните граници на ЕС и неговото въздействие върху човешките права на мигрантите от 24 април 2013 г., специалният докладчик на ООН по човешките права на мигрантите признава, че защитата на правата на човека на мигрантите е залегнала като хоризонтален приоритет в ГПММ. Специалният докладчик формулира списък на препоръките, които е важно да бъдат взети предвид при бъдещото прилагане на ГПММ. Следва да се отделя постоянно внимание на човешките права на мигрантите, по специално на децата и други уязвими групи, както и да се насърчават партньорските държави да приемат и извършват реформи, осигуряващи набор от стандарти за човешките права на мигрантите.

В рамките на периода, обхванат в този доклад, беше постигнато съществено развитие на политиката на ЕС в областта на правата на човека като цяло. На 25 юни 2012 г. беше приета Стратегическа рамка на ЕС за правата на човека и демокрацията<sup>22</sup> — първият набор от принципи и цели, ръководещи работата по насърчаване на правата на човека по целия свят. Освен това през юни 2012 г. Комисията прие Съобщение относно „Стратегия на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г.“, която има за цел да засили координацията, съгласуваността и сътрудничеството по отношение на предотвратяването и борбата с трафика на хора и закрилата на жертвите от него, също и в контекста на външното измерение<sup>23</sup>.

### *5.1.4. Миграция и развитие*

---

<sup>21</sup> Участието на Комисията като съфинансираща страна е 60%, 1,5 млн. EUR)

<sup>22</sup> Документ 11855/12 на Съвета

<sup>23</sup> COM(2012) 286

На 21 май 2013 г. Комисията прие съобщение относно „Оптимизирането на въздействието на миграцията върху развитието“<sup>24</sup>, в което са включени предложения относно начина, по който ЕС може да възприеме по-амбициозен подход към мигрантите и развитието, по-специално чрез ГПММ и политиката за развитие на ЕС, Програмата за промяна. В него се предлага разширен подход по отношение на връзката миграция—развитие на равнище ЕС, който насочва повече внимание към потоците юг—юг, ефективната интеграция на миграцията в националните планове за развитие и плановите за намаляване на бедността и включването на бежанците и други разселени лица в плановите за дългосрочно развитие. Основните насоки на съобщението бяха одобрени чрез заключенията на Съвета, приети на 23 септември 2013 г., които включват покана към всички участници в развитието да интегрират въпросите на миграцията и мобилността в своите политики и инструменти.

В съобщението също така се проучват и разглеждат връзките между изменението на климата, влошаването на състоянието на околната среда и миграцията, включително важността на адаптирането към изменението на климата и на намаляването на риска от бедствия при намаляването на разселването<sup>25</sup>.

През октомври 2013 г. Комисията прие Доклада на ЕС за 2013 г. относно съгласуваността на политиките за развитие<sup>26</sup>, в който е включена глава, свързана с въпросите на миграцията. В Доклада се подчертава добавената стойност на преработения ГПММ като инструмент за гарантиране на стратегическа съгласуваност между вътрешните политики и приоритети за развитие на партньорските държави, по-специално чрез ПМ и регионални диалози. В него също така се отправя призив за по-нататъшни усилия, за да се гарантира, че въпросите, свързани с развитието, се взимат предвид в най-голяма възможна степен в политиките на ЕС и държавите членки относно миграцията и мобилността на работната сила. Могат да бъдат предвидени също така и допълнителни мерки за увеличаване на ролята на диаспорите при насърчаване на инвестициите и растежа.

#### *5.1.5. Връщане и обратно приемане*

Въпросите за връщането и обратното приемане са неделима част от ГПММ. Ефективното връщане (доброволно или принудително) на незаконните мигранти е ключов елемент при справянето с незаконната имиграция и е предпоставка за добре управлявана миграция.

ЕС полага усилия да разшири своето сътрудничество със съответните трети държави за да изграждане на капацитет в областта на връщането и обратното приемане. Вече са подкрепени няколко проекта за изграждане на капацитет за изпълнение на споразуменията за обратно приемане в държави като Грузия, Молдова, Украйна, Шри Ланка и Пакистан. В много партньорски държави обаче е необходимо изграждане на допълнителен капацитет, което може например да бъде съсредоточено върху подобряването на способността на отговорните органи на партньорските държави навременно да реагират на молбите за обратно приемане, да идентифицират лицата, които подлежат на връщане, както и да подпомагат и реинтегрират онези, които биват върнати. Освен това може да се окаже техническа подкрепа на трети държави, за да се

---

<sup>24</sup> COM(2013) 292

<sup>25</sup> Тези изводи съответстват и на препоръките от Работния документ на службите на Комисията относно „Изменението на климата, влошаването на околната среда и миграцията“ (SWD(2013) 138), приет на 16 април 2013 г. като част от Стратегията на ЕС за адаптиране към изменението на климата

<sup>26</sup> SWD(2013) 456

подпомогнат техните усилия по изпълнение на споразуменията за обратно приемане с други трети държави. Фондът „Убежище и миграция“ ще позволи засилването на подкрепата в тези области.

Ограниченият набор от стимули, с които ЕС разполага за гарантиране на сключването и изпълнението на споразумения за обратно приемане с ЕС, както и необходимостта от съдействие от трети държави като цяло по отношение на връщането, обратното приемане и реинтеграцията, е още от самото начало централен въпрос в политиката на ЕС в областта на връщането и обратното приемане<sup>27</sup>. Следователно, в съответствие с принципа „повече за повече“, всяко предложение за преговори във връзка със споразуменията за обратно приемане следва да бъде придружено от подходящ стимул. В по-общ план въпросите, свързани със връщането и обратното приемане, следва винаги да бъдат част от едно балансирано и консолидирано предложение на ЕС към трета държава и следва, когато е необходимо, да бъдат свързани не само с разпоредби за повишена мобилност, но също така и с разпоредби в други области на политиката, като например търговия (в т.ч. „начин 4“), предприемачество и промишленост.

При договарянето и прилагането на споразумения на ЕС за обратно приемане ЕС следва да продължи да акцентира върху гарантирането на основните права. При разглеждането на нови указания за водене на преговори и при предоставянето на походящи стимули ЕС следва така също да се съсредоточи върху държавите на произход, като извърши задълбочен преглед за всеки отделен случай на добавената стойност и необходимостта от преговори за обратно приемане на лица от трети държави и лица без гражданство, основан на географската оценка и рисковете от транзитна незаконна миграция.

#### *5.1.6 Миграцията като глобално явление*

Миграцията представлява глобално и сложно явление. Необходимо е добре управляваната миграция да бъде разглеждана като актив, който може да донесе благоденствие и икономически растеж. Трябва да бъде поставен акцент върху необходимостта от използване на съществените възможности, които предлага мобилността на хората. Успоредно с това, за да се посрещнат ефективно предизвикателствата, създавани от явлението миграция, е необходимо политиките да са насочени към преодоляване на различните причини в основата на незаконната и принудителна миграция, като например, *inter alia*, политическите промени и нестабилността, увеличаващите се разлики в благоденствието и измененията на климата.

Интегрирането на аспектите на външната политика в политиката на ЕС за миграцията и осигуряването на връзки между вътрешното и външното измерение е от жизненоважно значение. Въпросите за вътрешните работи е необходимо да бъдат заложи в цялостната рамка на външната политика на ЕС с оглед улесняване на засилени диалози и сътрудничество с трети държави. В същия дух сътрудничеството и координацията между различните заинтересовани страни следва да бъде увеличено. Следва да се използват предимствата, предлагани в общия преглед на цялостните външни отношения на ЕС, извършен от ЕСВД (Европейската служба за външна дейност) и възможния принос на делегациите на ЕС (вж. раздел 5.2.1).

## **5.2. Условия за изпълнение**

---

<sup>27</sup> Вж. например оценката на Комисията от 2011 г. на споразуменията за обратно приемане (COM(2011)76)

### *5.2.1. Ролята на делегациите на ЕС*

Прилагането на ГПММ е обща и споделена отговорност на Комисията, Европейската служба за външна дейност и държавите членки съгласно техните съответни компетенции, както е определено в договорите.

Делегациите на ЕС са координационните центрове, осигуряващи присъствие на ЕС в трети държави и поради това те следва да играят ключова роля при стимулиране, осигуряване и координиране на диалога, осъществяван от ЕС на местно равнище, в сътрудничество с дипломатическите мисии на държави членки. Освен това те играят решаваща роля за представяне на външната политика на ЕС пред трети държави и многостранни организации. Те също така управляват външната помощ и разработването на програми и проекти за сътрудничество за развитие.

В по-общ план делегациите на ЕС следва да започнат да участват по-активно в анализа и докладването на развитията, свързани с въпросите на убежището и миграцията в държавите, в които те са акредитирани, за да улеснят п-нататъшното прилагане и допълнително развитие на ГПММ.

Тяхната роля е решаваща за гарантиране на засилването на диалога и сътрудничеството на местно равнище, както и за гарантиране, че съответните действия са в съответствие с цялостната външна политика и приоритетите за външно сътрудничество на ЕС.

### *5.2.2. Ангажираност и пълно участие на държавите членки*

Мерките, които попадат в обхвата на ГПММ се популяризират и осъществяват както от институциите на ЕС, така и от държавите членки. При все това, за да се осъществи пълният потенциал, който рамката на ГПММ предлага и, по-специално, за да се гарантира видимостта, устойчивостта и ефективността на действията, свързани с ГПММ, активното участие на държавите членки е от първостепенно значение.

Необвързващият и гъвкав характер на ГПММ е едно от преимуществата на рамката, което позволява на отделните държави членки да съдействат (в различна степен) за работата в държави или региони, за които те притежават специфични експертни познания. При все това тази гъвкавост е също така и слабото място на подхода, тъй като в някои случаи затруднява осигуряването на едно балансирано и пълно предложение на ЕС към трети държави, напр. във връзка с едно ПМ. В допълнение, съществуват значителни разлики между равнищата на участие на държавите членки в различните рамки за сътрудничество. Например пет държави членки не участват в никое от сключените до момента ПМ. Значителна част от държавите членки, участващи в създадените ПМ, все още не са направили никакъв финансов принос за тяхното осъществяване.

В тази връзка е необходимо да се обмисли и обсъди как да бъде гарантирано, че ЕС и неговите държави членки могат да продължат предлагането на истинско и балансирано партньорство на трети държави. Ще бъде необходимо да се използват различни силни страни, капацитет, източници за финансиране, компетенции и връзки на институциите на ЕС и държавите членки. Държавите членки се насърчават да увеличат усилията си с цел да допринесат за създадените ПМ както по отношение на финансирането, така и посредством други инициативи, като например предприемането на регулаторни и законодателни мерки.

### *5.2.3. Финансирането на ГПММ*

Финансирането на ГПММ, съгласно Многогодишната финансова рамка за периода 2007—13 г. се гарантира главно от инструментите за външно сътрудничество на ЕС. По-специално, тематичната програма за миграцията и убежището е допринесла в значителна степен за осъществяването на ПМ, регионалните диалози и РПЗ. Освен това за финансирането са допринесли и други тематични програми на Инструмента на ЕС за сътрудничество за развитие (ИСР), както и на Инструмента на ЕС за стабилност. Освен това миграцията заема все по-важно място в географските инструменти на ЕС за сътрудничество. Например само през 2012 г. е заделена е помощ, свързана с миграцията в размер на повече от 90 милиона евро по инструментите за двустранно и регионално сътрудничество, която помощ обхваща 25 държави.

Съгласно новата МФР Комисията ще продължи осигуряването на финансови средства за прилагането на ГПММ, включително посредством финансиране по външния компонент на новите фондове в областта на вътрешните работи.

Новите инструменти на ЕС за сътрудничество за развитие ще продължат да осигуряват подкрепа както съгласно географските инструменти (Инструмент за предприсъединителна помощ; Европейски инструмент за съседство; Инструмент за сътрудничество за развитие; Европейски фонд за развитие), така и съгласно тематичните инструменти (по-специално компонентът за миграция и убежище в рамките на програмата за глобалните обществени блага и предизвикателствата по Инструмента за сътрудничество за развитие). Финансирането по тези инструменти е планирано в съответствие с поетите от ЕС ангажименти във връзка с ефективността на помощта и предвид нуждите и приоритетите на партньорските държави. В допълнение бъдещият инструмент за сътрудничество също ще позволи финансирането на сътрудничество в областта на миграцията със страни с висок доход и с ключови стратегически партньори като Индия и Китай.

Освен посочените инструменти за външна помощ, финансиране ще бъде предоставено по външния компонент на новите фондове в областта на вътрешните работи, фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд "Вътрешна сигурност". Тези фондове обаче са предвидени главно за инициативите, които не са насочени към развитието, а са съсредоточени главно върху прилагането на външни аспекти на вътрешните политики на ЕС, включително в сфери като връщане и обратно приемане на незаконни мигранти.

Държавите членки се насърчават да увеличат своя финансов принос към прилагането на ГПММ.

### **5.3. Определяне на географските приоритети**

От 2012 г. насам рамката и методологията на ГПММ се прилага в глобален план във всички съответни трети държави. Това позволява достатъчна гъвкавост при формулирането на подходящи приоритети според възникналите нужди и при специфичното определяне на ангажимента на ЕС към партньорските държави в съответствие със съществуващите външни политики и с приоритетите за убежище и миграция.

Принципът на географския баланс остава адекватен критерий, който обаче следва да бъде тълкуван гъвкаво в светлината на ясно определен стратегически интерес на ЕС. Други съответни критерии продължават да бъдат: 1) стратегическият интерес на трета държава във връзка с всякакви тематични сфери на ГМПП, по-специално обхвата на миграционния натиск, както и въпросите на обратното приемане и мобилността, 2) цялостните политически връзки с трети държави, включително зачитането на правата

на човека и общите аспекти (търговия, развитие, сигурност, туризъм и пр.), 3) изразеният интерес от трета държава и институционалният ѝ капацитет за сътрудничество, както и 4) ясно виждане относно очакваните постижения и резултати. В тази връзка ще бъде от решаващо значение ограничените ресурси да бъдат използвани по най-добрия начин, което изисква определяне на ясни приоритети, по-добра координация и по-добро съсредоточаване на нашите действия върху съществените елементи.

Предложения относно бъдещите приоритети на ГПММ са включени в приложенията.

## **6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Настоящият доклад показва, че през 2012 и 2013 г. са предприети важни стъпки към постигането на по-консолидирани и по-съгласувани външни политики за миграцията и предоставянето на убежище. Постигнат бе значителен напредък по отношение на укрепването на политическите отношения с трети държави и региони, напр. с държавите от Южното Средиземноморие и държавите от Източното партньорство. Освен това бяха предприети действия за подпомагане на институционални и законодателни реформи и изграждане на капацитет в партньорските държави. По специално създадените ПМ се доказаха като развита двустранна рамка за решаването на въпроси в областта на миграцията и убежището по начин, който допринася за взаимно полезно сътрудничество.

Нужна е обаче още работа по подобряване на съществуващите рамки, инициативи и инструменти. Необходимо е например да се обърне внимание на някои съществуващи процеси на диалог, за да станат те по-ефективни, действащи и балансирани по отношение на тематичните приоритети.

ГПММ продължава да бъде ефективна рамка за включване на трети държави и региони в политически диалог и оперативно сътрудничество. Комисията ще продължи да играе ролята си, свързана с прилагането на ГМПП, и във връзка с това ще предприеме действия, за да придаде на външна дейност на ЕС повече сила и съгласуваност.

Важно е обаче да се подчертае, че ГПММ разчита на активното участие на всички заинтересовани страни в съответствие с техните нужди и приоритети. Изграждането на силни и тесни партньорства с трети държави въз основа на взаимно доверие и общи интереси изисква време, ангажираност и гъвкавост, както и решителността на участниците от ЕС и държавите членки да играят активно своите легитимни роли. Като се има предвид, че външната политика за миграцията и убежището става все по-важна, засилването на сътрудничеството между държави членки, ЕСВД, агенциите на ЕС и Комисията ще бъде от съществено значение за успешното изпълнение на нашите политики.