



Брюксел, 7.6.2016 г.
COM(2016) 385 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО
ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКАТА ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА**

**относно създаването на нова рамка за партньорство с трети държави в рамките на
европейската програма за миграцията**

Съобщение относно създаването на нова рамка за партньорство с трети държави в рамките на европейската програма за миграцията

Независимо от това, че ЕС повиши усилията, които полага, всеки ден хора продължават да губят живота си в Средиземно море. Понастоящем в Европа се наблюдават безпрецедентни миграционни потоци, които са следствие от геополитически и икономически фактори, които ще продължат да съществуват и могат да се засилят през идните години. Това е глобално предизвикателство с над 60 милиона разселени лица в цял свят. Тези миграционни потоци се стимулират от безскрупулни контрабандисти, които се стремят да извлекат печалба от отчаянието на най-уязвимите лица. Дълг на Европа е да реагира на това, да предприеме мерки по отношение на съдбата на мигрантите и бежанците и да покаже на гражданите си, че миграцията, включително в мащабите, които наблюдаваме днес, може да бъде управлявана по устойчив начин. В настоящото съобщение се обяснява как външните действия на ЕС ще помогнат за постигането на тези цели.

След приемането преди година на европейската програма за миграцията¹ бе направено много, и не на последно място — извън границите на ЕС. Стотици хиляди души бяха спасени в морето. На срещата на върха, проведена във Валета през ноември 2015 г., въпросите на миграцията бяха поставени в центъра на отношенията на ЕС с африканските държави. С изявлението на ЕС и Турция бяха установени нови начини за въвеждане на ред в миграционните потоци и спасяване на човешки живот. Въздействието му бе незабавно. За да бъде оказана нужната помощ, новите финансови инструменти на ЕС подпомагат изграждането на по-добро бъдеще у дома за лицата, които в противен случай вероятно щяха да бъдат готови да рискуват живота си по време на опасното пътуване към Европа. Тези действия показват готовността на ЕС да се справи със специфичните предизвикателства в областта на миграцията, но също и с дългосрочните нейни двигатели.

Необходимо е обаче да се направи много повече. ЕС продължава да е изправен пред хуманитарна криза. Третите държави и партньорите на ЕС са дали подслон на милиони бежанци, много от които са непридружени ненавършили пълнолетие лица, принудени да напуснат домовете си², и на икономически мигранти, които желаят да дойдат в Европа. Според докладите понастоящем в Либия има десетки хиляди мигранти, които търсят начини да влязат в ЕС, като броят на пристигащите нараства всеки ден.

За да реагира по подходящ начин, ЕС трябва да използва всички налични средства и да си определи ясни приоритети и измерими цели. Инструментите на политиката за развитие и за съседство следва да засилят изграждането на капацитет на местно равнище, включително в областта на граничния контрол, убежището, борбата с контрабандата и усилията за реинтеграция. Всички участници — държавите членки, институциите на ЕС и ключовите трети държави, трябва да работят съвместно като партньори, за да въведат ред в миграционните потоци. Успоредно с това е необходимо да се работи за преодоляване на първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване чрез прилагане на трайни, средносрочни и дългосрочни политики и да се използват по-добре съществуващите процеси и програми. Цялата тази работа трябва да се извършва в контекст, който спазва напълно международното право и основните права. Това е идеята за създаването на нова рамка за партньорство.

Тази рамка за партньорство следва да увеличи подкрепата за нуждаещите се в техните държави на произход и в държавите на транзитно преминаване. То следва да подпомогне изграждането на безопасен и устойчив капацитет за прием и осигуряването на трайни перспективи в близост

¹ COM(2015) 240 final, 13 май 2015 г.

² Например Турция, Ливан и Йордания са приели общо около 5 милиона сирийски бежанци, Иран е приел около 2—3 милиона афганистанци, Тунис е приел 1 милион либийци, а във всяка от държавите от Африканския рог от много години живеят над половин милион бежанци.

до дома за бежанците и техните семейства в трети държави, засегнати от миграционен натиск. То трябва да създаде истински перспективи за презаселване в ЕС, за да бъдат отнети стимулите за предприемане на незаконни и опасни пътувания. Съществен елемент в подкрепа на това е една последователна, надеждна и ефективна политика по отношение на връщането на незаконно пребиваващите граждани на трети държави, която зачита изцяло правата на човека и достойнството на съответните лица, както и принципа на забрана за връщане. Като имат готовност да предоставят по-голяма подкрепа на партньорските държави, които полагат най-големи усилия, но без да избягват отрицателните стимули, помощта и политиките на ЕС следва да бъдат създадени така, че да постигат конкретни резултати по отношение на спирането на потока от незаконни мигранти.

По тази причина рамката за партньорство не само ще помогне да се реагира на кризи чрез незабавни и измерими резултати, но също така ще постави основите на засилено сътрудничество с държавите на произход, на транзитно преминаване и на местоназначение с добре управлявана политика в областта на миграцията и мобилността в основата си.

1. ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ

Посланието, че в момента миграционните въпроси са на челно място в приоритетите на външните отношения на ЕС, все още не е напълно предадено на партньорите и разбрано от тях. От съществено значение е в тясно сътрудничество с всички държави членки да бъде обяснено на нашите партньори, че намирането на решение за незаконното и неконтролирано движение на хора е приоритет за Съюза като цяло. Въпреки че вследствие на диалозите на високо равнище, на които се обсъждат основните интереси на ЕС и на неговите партньори, бяха поети конкретни политически ангажименти и предприети първите практически действия за подобряване на сътрудничеството, трябва да бъде направено още много, особено по отношение на връщането и обратното приемане.

За да бъде изпълнена европейската програма за миграцията, са необходими редовни оперативни мерки и ежеседмични контакти

Диалозите на високо равнище относно миграцията³ и преразгледаната **европейска политика за съседство**⁴ внесоха нов акцент в отношенията с ключовите държави по отношение на миграцията. **Срещата на лидерите, посветена на маршрута през Западните Балкани**, проведена през октомври 2015 г.⁵, създаде система за редовен и структуриран диалог, обмен на информация и сътрудничество между държавите от региона, комбинирана с пряката подкрепа от ЕС за специфични нужди. Това ежедневно сътрудничество може да бъде адаптирано за ползване с други съответни миграционни маршрути, например за подсилване на оперативното изпълнение на процесите от Рабат и Хартум в Африка. **Срещата на върха във Валета**, с нейния план за действие от 16 приоритетни инициативи, постави в рамка споделена отговорност и подчерта, че ЕС и африканските държави трябва да работят в дух на партньорство. Сега този план за действие трябва да бъде превърнат в резултати. Интензивността на процеса на изпълнение трябва да бъде увеличена.

³ С органите на няколко държави бяха проведени диалози на министерско равнище. Повечето диалози бяха проведени от Върховния представител/заместник-председател на Комисията и от Комисията, а в някои случаи — от държави членки от името на ЕС като цяло. Министрите на Германия, Франция и Нидерландия посетиха трети държави в този контекст. Вж. приложение 2 за допълнителни подробности.

⁴ JOIN(2015) 50 final. Понастоящем са сключени договори за проекти на стойност 1,2 милиарда евро в държави, попадащи в обхвата на европейската политика за съседство, и държави, участващи в процеса на разширяване, за подпомагане на бежанците и приемащите общности и вариращи от действия за управление на миграцията чрез социално-икономическо развитие до образование.

⁵ COM(2015) 676 final, 15 декември 2016 г.

За да постигне реален ефект, ЕС не може да разчита само на набора от инструменти във връзка с миграцията, с който разполага

В основата на направеното на 18 март **изявление на ЕС и Турция** беше преплитането на управлението на миграцията от двете страни на Егейско море. Това управление на миграцията се характеризира с безпрецедентно сътрудничество **между ЕС и външен партньор**. При пълно съблюдаване на правото на ЕС и международното право целта бе да се премахне стимулт за търсене на незаконни пътища. Заедно с работата на НАТО и Frontex изпълнението му, включително в областта на обратното приемане на всички пристигащи граждани на трети държави, имаше незабавен ефект върху преминаванията от Турция в Гърция⁶. То показва, че международното сътрудничество може да постигне успех — в спасяването на човешки живот в морето и в разрушаването на бизнес модела на контрабандистите⁷. Това беше постигнато чрез предоставяне на финансова помощ, възможности за презаселване и перспективи в областта на продължаващите преговори в сферата на визите и присъединяването. Въпреки че всяка държава е различна и изявлението на ЕС и Турция отразява конкретни обстоятелства, неговите елементи могат да послужат за вдъхновение на сътрудничеството с други ключови трети държави и да посочат основните лостове, които трябва да бъдат задействани.

Финансовата помощ трябва да бъде увеличена

ЕС и държавите членки са най-големият донор на помощ за развитие и на хуманитарна помощ в света с все по-голям финансов ангажимент за оказване на незабавна хуманитарна помощ на бежанците и по-съществена структурна подкрепа за миграцията. ЕС има дългогодишна традиция на **подкрепа на бежанците, вътрешно разселените лица и приемащите общности**, например в региона на Африканския рог и езерото Чад (Кения, Сомалия, Уганда, Етиопия и Судан)⁸. Мащабът на глобалните нужди обаче постави акцента върху необходимостта усилията да бъдат по-целенасочени и по-ефективни, като инвестициите оказват реално въздействие върху миграцията и са адаптирани към нуждите и обстоятелствата във всяка държава. Комисията представи стратегическата си визия за начина, по който външните действия на ЕС могат да **стимулират устойчивостта и самостоятелността на принудително разселените лица**⁹ колкото се може по-близо до държавата на произход на бежанците. Незабавната **хуманитарна помощ за сирийските бежанци** надхвърли 1 милиард евро — част от цялостния ангажимент на ЕС в размер на 6 милиарда евро хуманитарна помощ и помощ за развитие и стабилизиране — от началото на кризата. Общият финансов принос на ЕС и неговите държави членки, заявен на **проведената през февруари в Лондон конференция „Подкрепа на Сирия и региона“**, надхвърли 7,15 милиарда евро, представляващи над 70 % от всички ангажименти. Политическият приоритет сега е изпълнението на този ангажимент.

Новаторски инструменти за предоставяне на целенасочена подкрепа

Целта на **Регионалния доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия** е да се задоволят по-дългосрочните нужди, свързани с устойчивостта, на сирийските бежанци в съседните държави, както и да се подкрепят приемащите общности, що се отнася до

⁶ COM(2016) 231 final, 20 април 2016 г. Тенденцията към намаляване продължи (средният седмичен брой на пристигащите от Турция в горещите точки на гръцките острови бе около 300 души от 9 до 29 май 2016 г.).

⁷ Засиленото сътрудничество след изявлението на ЕС и Турция доведе до значително увеличение на действията от страна на турските органи: 124 контрабандисти на мигранти бяха задържани през април 2016 г. Турция изпрати също така служител за връзка в Европол. Освен това за Западните Балкани във Виена бе открита съвместна оперативна служба, която да подпомага обмена на разузнавателна информация и да приема следователи, работещи по съвместни операции за борба с контрабандистите.

⁸ Вж. приложение 3 за примери за основни текущи действия, финансирани от ЕС.

⁹ COM(2016) 234 final, 26 април 2016 г.

образованието, средствата за препитание и здравеопазването¹⁰. По линия на **Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка**, който разполага с първоначална сума от 1,88 милиарда евро, бяха взети решения за проекти на стойност над 750 милиона евро в области като създаването на работни места и устойчивостта, насочени предимно към най-уязвимите групи, за региона на Сахел и езерото Чад и региона на Африканския рог¹¹. **Механизмът за бежанците в Турция**¹² комбинира както незабавна, така и структурна подкрепа на обща стойност 3 милиарда евро през периода 2016—2017 г. Вече са взети решения и са сключени договори за помощ на стойност близо 200 милиона евро за бежанците и приемащите общности, като краткосрочната цел е до края на юли да бъдат сключени договори на обща стойност 1 милиард евро¹³. До края на 2018 г. ще бъдат предоставени още 3 милиарда евро, ако първоначалните средства са усвоени изцяло и всички задължения са изпълнени.

Необходимост от оперативни мерки за борба срещу контрабандата на мигранти

Преди всичко трябва да бъде разрушен бизнес моделът на контрабандистите. За постигането на тази цел от съществено значение е надеждното и ефективно връщане. Освен това е необходимо оперативно сътрудничество, насочено срещу контрабандистите. Сътрудничеството **в Западното Средиземноморие/по Атлантическия маршрут** е ефективно и продължава да служи като модел за партньорство. В **Егейско море** и **Централното Средиземноморие** Frontex си сътрудничи с НАТО и с операция EUNAVFORMED Sophia, като обединява различните им роли по отношение на управлението на миграцията, събирането на разузнавателна информация за контрабандата, обмена на информация, координирането на патрулите и съвместната работа по отношение на сливането от борда¹⁴. Това следва да бъде доразвито в Централното Средиземноморие чрез споделяне на активите в реално време и въвеждане на обща оценка на риска за заплахите за морската сигурност и сигурността на границите — работа, в която може да бъде включена и италианската операция Mare Sicuro.

Дейностите по **EUNAVFOR MED операция Sophia** са довели до задържането на 71 заподозрени контрабандисти на хора и до неутрализирането на 129 плавателни съдове, използвани за контрабандни дейности. Предотвратяването на по-нататъшната загуба на човешки живот в морето също продължава да бъде основна и правно обвързваща дейност на операцията, чрез която към днешна дата пряко са били спасени повече от 14 857 души. Още 31 096 души са били спасени от други с подкрепата на операцията. Обменът на информация е от решаващо значение и може да се подобри чрез укрепването на връзките между EUNAVFOR MED и Европейския център за контрабандата на мигранти в Европол. Съветът постигна съгласие да удължи мандата на операцията с още една година и да добави две допълнителни задачи. Това ще включва операции, като изграждане на капацитет и обучение на бреговата

¹⁰ От общо 733 милиона евро 427,5 милиона евро са приети през 2015 и 2016 г., като са сключени договори за 200 милиона евро и са изплатени 96 милиона евро, и се предвижда още 267 милиона евро да бъдат приети през юни 2016 г., вследствие на което остават 38,5 милиона евро в допълнение към евентуални нови финансови приноси.

¹¹ С около 150 милиона евро допълнително в прозорците за региона на Сахел и Северна Африка, предвидени за юни.

¹² Механизмът бе създаден през ноември 2015 г. след съвместния план за действие на ЕС и Турция. Вж. приложение 4 за финансовите приноси.

¹³ Основните приоритети, върху които механизмът ще се съсредоточи в краткосрочен и средносрочен план, включително хуманитарната помощ, управлението на миграцията, образованието, здравеопазването, общинската инфраструктура и социално-икономическата подкрепа. През април бе договорена специална мярка на стойност 60 милиона евро, с която да се помогне на завърналите се лица с подслон, храна и здравни грижи.

¹⁴ Например през октомври 2015 г. Frontex откри няколко плавателни съда с мигранти, като използва комбинация от системи за корабно докладване и сателитни изображения, организирана от Frontex с помощта на Европейската агенция по морска безопасност и Сателитния център на ЕС. Спасени бяха 350 мигранти в четири лодки.

охрана и военноморските сили на Либия, и прилагане на оръжейното ембарго на ООН в морето въз основа на нова резолюция на Съвета за сигурност на ООН.

Значението на ефективното управление на миграцията в рамките на Европа за ефективна политика извън Европа

Опитът показва, че политиката в областта на миграцията в границите на Съюза и извън него е пряко обвързана. Това, което се случи през изминалата година по всички миграционни маршрути, беше, че слабостите в управлението на границите и миграцията се превърнаха притегателен фактор. От решаващо значение за постигането на външните цели е предприемането на солидни действия в рамките на ЕС — както за да се възпрат контрабандата и незаконното влизане, така и за да се покаже, че съществуват законни пътища.

Европейската гранична и брегова охрана¹⁵ ще подобри съгласуваността и надеждността на външните граници, особено в моменти на силен натиск, като сигурността ще бъде от ключово значение. Чрез реформирана **обща европейска система за убежище**¹⁶ ще се поправи съществуващата система, която не беше в състояние да се справи с реалното игнориране на правилата от страна на хората, пътуващи до избраната от тях държава. Възстановяването на реда в тези области драстично ще намали стимулите за незаконно влизане, но също така ще изисква достатъчно финансиране от ЕС, за да се вземе предвид общата отговорност. Ефективните действия по въпросите на **контрабандата на мигранти**¹⁷ в рамките на ЕС — централизирани от новия Европейски център за контрабандата на мигранти в Европол — са предпоставка за успешното практическо сътрудничество с трети държави.

С ограничаването на възможностите за незаконно влизане ЕС трябва да създаде пътища¹⁸ за хората да идват в ЕС по законен начин — като търсят международна закрила, работа, образование, научни изследвания или инвестиционни възможности¹⁹.

2. РАМКАТА ЗА ПАРТНЬОРСТВО — НОВО ВСЕОБХВАТНО СЪТРУДНИЧЕСТВО С ТРЕТИ ДЪРЖАВИ ПО ВЪПРОСИТЕ НА МИГРАЦИЯТА

Външният миграционен натиск е новото „нормално положение“ както за ЕС, така и за партньорските държави. Това изисква по-координиран, систематичен и структуриран подход за постигане на максимална синергия и ефект на лоста на вътрешните и външните политики на Съюза. За да бъде успешен, този подход трябва отразява интересите както на ЕС, така и на партньорите ни, с ясни цели и ясна перспектива как тези цели ще бъдат постигнати чрез положително сътрудничество, когато е възможно, но също така чрез използване на лостове на влияние, когато е необходимо. Този подход ще бъде приложен чрез пактове, които ще бъдат вградени в съществуващите и бъдещите процеси и партньорство.

Краткосрочните цели на пактовете са:

- спасяване на човешки живот в Средиземно море;
- увеличаване на процента на връщанията към страните на произход и транзит;

¹⁵ COM(2015) 671 final, 15 декември 2015 г.

¹⁶ COM(2016) 270 final, 4 май 2016 г.

¹⁷ В Плана за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти сътрудничеството с транзитните държави и с държавите на произход беше определено като ключов приоритет (COM(2015) 285 final, 27 май 2015 г.).

¹⁸ В този дух реформата на синята карта, представена на 7 юни 2016 г. (COM(2016) 378), е насочена към привличане на висококвалифицирани мигранти на пазара на труда в ЕС.

¹⁹ Това е важна тема в преразгледаната европейска политика за съседство, която включва преференциални схеми за граждани от страните от ЕПС, желаещи да задълбочат сътрудничеството си с ЕС в областта на миграцията.

- създаване на възможности за мигрантите и бежанците да останат близо до домовете си и да избягват предприемането на опасни пътувания.

Заедно с ключовите партньори следва да се предприемат незабавни мерки в следните области, в които трябва да се определят конкретни и измерими цели:

- Работа с ключовите партньори за подобряване на законодателната и институционалната рамка в областта на миграцията;
- Конкретна помощ за изграждане на капацитет в областта на управлението на границите и миграцията, включително предоставяне на закрила за бежанците;
- Увеличаване на процентите на връщането и обратното приемане с предпочитание към доброволното връщане и акцент върху реинтеграцията;
- Намаляване на незаконните потоци, като същевременно се предлагат канали за законна миграция, включително по-големи усилия за презаселване.

В дългосрочен план ЕС следва да увеличава усилията си за справяне с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване и да изгражда капацитета на приемащите общности и съответните институции. За пактовете ще бъдат полезни синергиите с всички политики, инициативи и процеси, насочени към дългосрочните цели, като политическите, социално-икономическите и екологичните фактори, които са първопричините (включително чрез подпомагане на икономическите, социалните и културните инвестиции на диаспората в страните на произход).

Крайната цел на рамката за партньорство е последователен и адаптиран ангажимент, при който Съюзът и неговите държави членки действат координирано, като обединяват инструменти, начини и лостове за постигане на всеобхватни партньорства (*пактове*) с трети държави за по-добро управление на миграцията при пълно спазване на нашите хуманитарни задължения и задължения в областта на правата на човека.

За да се постигне промяна, трябва да се задейства пълният набор от политики и инструменти на ЕС в областта на външните отношения. Това значи промяна в подхода и свежо мислене с микс от положителни и отрицателни стимули и използване на всички лостове и инструменти. Ясно е, че трябва да сме готови да адаптираме планирането по отношение на двустранните отношения и финансирането, за да постигнем нашите цели.

Пактовете ще бъдат ключовите компоненти в цялостните отношения между ЕС и дадена трета държава на произход или транзит на мигранти. Тези отношения ще бъдат ръководени от способността и волята за сътрудничество в управлението на миграцията, а именно за ефективно предотвратяване на незаконната миграция и за обратно приемане на незаконните мигранти.

Различните партньори срещат различни предизвикателства и различни обстоятелства. Пактовете трябва напълно да отразяват тази идея. Държавите на произход са изправени пред необходимостта да помагат на хората в търсенето на средства за живот и стабилност в страната и да управляват миграцията на местно равнище. Държавите на транзит и приемащите държави са изправени пред силен натиск да предоставят хуманитарна помощ и услуги на мигрантите и бежанците, да подкрепят икономическата устойчивост на мигрантите, бежанците и приемащите общности и да се борят с престъпните мрежи, занимаващи се с контрабанда и трафик на хора, за да предотвратят незаконните потоци. Особено внимание следва да се обърне на изграждането на капацитет за укрепване на възможностите за управление на миграцията.

Постигане резултати в областта на връщането, обратното приемане и реинтеграцията

Ефективните политики за връщане, обратно приемане и реинтеграция на неотговарящите на условията за закрила лица са съществен елемент в борбата с незаконната миграция и ще спомогнат за разубеждаване на хората да рискуват живота си. Увеличаването на процента на

връщанията ще доведе до прекъсване на бизнес модела на контрабандистите, така че хората да осъзнаят, че не си заслужава риска да плащат големи парични суми, за да достигнат до ЕС с опасност за живота²⁰. Ефектът от увеличаването на процента на връщанията ще бъде мултиплициран, ако освен това бъдат създадени законни пътища за достъп до ЕС.

Ефективността на системата на ЕС за връщане е предварително условие, като започва с прилагането на плана за действие в областта на връщането²¹. Въпреки това са необходими още усилия, тъй като третите страни може да не са склонни да сътрудничат за обратното приемане и връщането. За **държавите на произход** на незаконните мигранти е необходимо сътрудничество с цел улесняване на идентифицирането²² и обратното приемане на техните граждани и подкрепа за реинтеграцията на завърналите се лица, по-специално за по-нататъшно укрепване на капацитета за управление и доставяне на услуги. Засиленото сътрудничество с **държавите на транзит** е също толкова важно, тъй като те имат по-голяма отговорност за управлението на незаконните миграционни потоци — и имат по-силни стимули за укрепване на управлението на границите — по-специално ако са задължени да приемат обратно незаконните мигранти, пресекли техните територии.

Досегашният опит в диалозите с партньорските държави показва несъответствие между очакванията и резултатите в областта на връщането и обратното приемане.

Целта на ЕС сега трябва да бъдат конкретни и измерими увеличения в броя и процента на лицата, които подлежат на връщане и обратно приемане. Ето защо съществена част на всеки пакт ще посветена на съвместните усилия за ефективно връщане и обратно приемане. Пактовете ще бъдат също така насочени към увеличаване на ефективността и устойчивостта на процеса на връщане и ще предоставят подходяща финансова подкрепа на обратно приемащите страни, и по-специално на общностите, които ще реинтегрират върнатите лица. Държавите партньори трябва също така да получават помощ от ЕС за доброволно връщане и реинтеграция (в партньорство с Международната организация по миграция).

За да се гарантира, че третите държави изпълняват своите задължения за обратно приемане на техни граждани, следните елементи трябва да бъдат превърнати в приоритет и гарантирани:

- Акцент върху държавите на произход, който следва също така да улеснява сътрудничеството в областта на обратното приемане с държавите на транзит.
- Координирано и последователно сътрудничество на ЕС и държавите членки в областта на обратното приемане, при което главният приоритет е постигането на бързи и оперативни връщания, а не непременно официални споразумения за обратно приемане²³.
- Улесняване на идентифицирането на незаконните мигранти с оглед на тяхното обратно приемане чрез укрепване на капацитета на третите държави за осигуряване на добре функциониращи граждански регистри и цифровизация на пръстовите отпечатьци или биометричните данни, както и изграждане на капацитет в областта на управлението на границите и миграцията.

²⁰ Директивата за връщане предвижда ключови предпазни механизми, за да се гарантира, че операциите по връщане са хуманни и се зачитат правата на мигрантите, включително принципът на забрана за връщане, ефективната съдебна защита, зачитането на единството на семейството, интересите на децата и специалните нужди на уязвимите лица.

²¹ COM(2015) 453 final, 9 септември 2015 г.

²² Текат дискусии със съответните държави в Африка за организиране на посещения в ЕС за подпомагане на идентифицирането. Четири държави вече са поели ангажимент за организиране на такива посещения.

²³ За пример трябва да се използват последните случаи на ангажиране на ЕС в партньорство с държавите членки в Западна и Източна Африка, както и в Азия.

- Засилване на подпомагането на инициативи за доброволно връщане и реинтеграция по маршрута за подпомагане на държавите на транзит да връщат гражданите на трети държави в държавите им на произход, когато е възможно, включително насърчаване на регионалното сътрудничество между страните на произход и на транзит.
- Приемане от държавите партньори да използват разрешенията на ЕС за преминаване в операциите за връщане.

Изпълнение на пактовете: по-добра съгласуваност и координация между ЕС и държавите членки

Ефективният подход в отношенията с трети държави изисква не само **адаптиран подход, но също така общ и по-добре координиран подход между всички участници от ЕС и държавите членки**. ЕС може да постигне по-добри резултати само ако говори с един глас.

Неотдавна ЕС започна да се изпробва нов подход спрямо определени трети държави. С цел да бъдат използвани в диалозите на високо равнище, с държавите членки бяха обсъдени **пакети по държави** за 16 приоритетни държави²⁴. В тези пакети се очертават различните интереси и се посочват наличните на равнище ЕС инструменти и стимули за насърчаване на сътрудничеството в областта на миграцията, включително по отношение на връщането и обратното приемане. Тези определени трети държави следва да бъдат запознати с концепцията и съдържанието на „пакетите по държави“, с възможностите, но също така и с възможните последици от степента на тяхното сътрудничество. Сега обаче тези пакети по държави трябва да бъдат приведени в действие под формата на пактове с ограничен брой приоритетни трети държави на произход и транзитно преминаване, за да се гарантира един наистина интегриран и координиран подход за постигане на видими резултати на място в краткосрочен план. За това се изисква също така ясното определяне на положителни и отрицателни стимули. С оглед на това **държавите членки** се призовават да подсилят стимулите, набелязани от ЕС, с допълнителни мерки, попадащи в обхвата на националната им компетентност.

Специалните отношения на държавите членки с трети държави, отразяващи политически, исторически и културни връзки, подхранвани с контакти от десетилетия, също следва да се използват в пълна степен в полза на ЕС. Понастоящем често се случва обратното. Необходимо е да се изгради доверие. Държавите членки с най-развити двустранни отношения с дадена държава партньор следва да участват пълноценно в дискусиите на ЕС с тази държава. Те следва да бъдат част от механизъм за координация между равнището на ЕС и държавите членки, който трябва да бъде създаден с цел изпълнение на пактовете по отношение на всеки един партньор. Институциите на ЕС и съответните държавите членки следва да работят съвместно, за да се използва колективното влияние на ЕС за постигането на съвместни цели.

Експертният опит и ресурсите на държавите членки са от съществено значение за изпълнението на пактовете. Ефективното сътрудничество зависи в значителна степен от мрежите на експертите на ЕС на място в трети държави. По-нататъшното разполагане на **европейски служители за връзка по въпросите на миграцията** в приоритетни държави на произход и транзитно преминаване би спомогнало за координиране на сътрудничеството в ЕС за борба с контрабандата на мигранти, а служителите за връзка по въпросите на имиграцията могат да отредят приоритет на съвместните действия на държавите членки за улесняване на правоприлагането. За тази цел държавите членки следва бързо да номинират кандидати. На ключови места следва да заработят **платформи за сътрудничество на ЕС в областта на борбата с контрабандата на мигранти**, за да се засили координацията на дейностите на ЕС в подкрепа на капацитета на държавите партньори да противодействат на организираната престъпност, стояща зад контрабандата на мигранти.

²⁴ Етиопия, Еритрея, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сомалия, Судан, Гана, Кот д'Ивоар, Алжир, Мароко, Тунис, Афганистан, Бангладеш и Пакистан.

Изпълнение на пактовете: използване на всички инструменти на политиката с нов фокус

Всеки пакт ще бъде разработен с подходящи пакети, съчетаващи различни аспекти на политиката, които са от компетентността на ЕС (политика за съседство, помощ за развитие, търговия, мобилност, енергетика, сигурност, политика в областта на цифровите технологии и т.н.) и които ще бъдат мобилизирани за постигането на една и съща цел. Това използване на всички политики с един нов фокус и с ново програмиране трябва да бъде приложено и от държавите членки, що се отнася до инструментите и стимулите на националната политика.

Самата **миграционна политика** предлага редица възможни лостове в подкрепа на краткосрочните цели на пактовете. Предстоящото предложение за структурирана система за презаселване, осигуряваща общ подход за безопасно и законно пристигане в Съюза на лицата, нуждаещи се от международна закрила, посредством презаселване, е пряко доказателство за ангажимента на ЕС да помогне на държавите, подложени на най-силен натиск²⁵. Предоставянето на други **законни пътища** за влизане в ЕС също така е приета цел на много от партньорите на ЕС, която е от взаимна полза за ЕС и нашите партньори: Планът за действие от Валета включва ангажимент на ЕС и държавите членки да стартират пилотни проекти, с които се събират предложенията за законна миграция. Визовата политика може да бъде много силен елемент в обсъжданията с трети държави за сътрудничество в областта на миграцията. Със специфични мерки може също така да се помогне на законните мигранти да се подготвят за нуждите на пазара на труда в ЕС или да се подпомогне прехвърлянето и реинвестирането на паричните преводи от мигранти в родните им страни. И на последното място, **сътрудничеството и обменът на информация** може да бъдат допълнително развити във взаимен интерес на ЕС и неговите партньори. Технологичното развитие, особено в областта на биометричните данни и цифровата идентификация, може да играе ролята на практически инструмент, който да спомогне за сътрудничеството между службите за управление на миграцията. Разработването на **единна платформа за регистрация на разселените лица** би могло да улесни предоставянето на помощ в трети държави и влизането и презаселването в ЕС и в други държави.

Комисията неотклонно следва стратегически подход по въпросите на миграцията с партньорите на изток и на юг, като той беше допълнително подсилен чрез прегледа на **европейската политика за съседство** през 2015 г., в който миграцията и мобилността фигурират като една от основните области на сътрудничество. Предвид факта, че около половината от наличното финансиране е разпределено за въпроси, свързани с миграцията, това осигурява една добра база за пактовете.

Повишената **съгласуваност между политиките в областта на миграцията и развитието** е от значение, за да се гарантира, че помощта за развитие помага на държавите партньори ефективно да управляват миграцията, и също така ги стимулира да сътрудничат ефективно в областта на обратното приемане на незаконни мигранти. В политиката на ЕС за развитие следва да се интегрират положителни и отрицателни стимули, като се поощряват страните, които изпълняват своето международно задължение да приемат обратно собствените си граждани, и тези, които сътрудничат при управлението на потоците от незаконни мигранти от трети държави, както и страните, предприемащи действия за приемане при адекватни условия на лица, бягащи от конфликти и преследване. Също така трябва да има последици за онези, които не сътрудничат за обратно приемане и връщане. Същото следва да се отнася и за **търговската политика**, особено там, където ЕС предоставя преференциално третиране на своите партньори: сътрудничеството в областта на миграцията следва да се вземе предвид при предстоящата оценка на търговските преференции в рамките на „ОСП+“.

Политиката за съседство, политиката за развитие и търговската политика се разглеждат като потенциално ефективни и следва да се надгражда върху положителното им въздействие върху

²⁵ Вж. COM(2016) 197 final от 6 април 2016 г.

миграцията. Те обаче не са единствените области на политиката, с които могат да се подкрепят пактовете. Не трябва да има области на политиката, които да са изключени от този подход²⁶. Всички политики на ЕС, включително в областта на образованието, научните изследвания, изменението на климата, енергетиката, околната среда и селското стопанство, по принцип следва да бъдат част от пакет, като по този начин се осигурят максимален брой лостове за постигане на целите, които да бъдат използвани в дискусиата.

Изпълнение на пактовете: подходяща финансова подкрепа

За да бъдат постигнати целите на пактовете, всички финансови инструменти на ЕС и на неговите държави членки трябва да бъдат използвани и мобилизирани по най-ефективен начин, съобразно със способността и готовността на съответните държави да осъществяват сътрудничество в областта на управлението на миграцията, по-специално за ефективното предотвратяване на незаконната миграция и за обратното приемане на незаконните мигранти. По принцип финансовите средства, разпределени в рамките на външните инструменти на ЕС с цел по-добро управление на миграцията, следва да бъдат допълнително увеличени, при пълноценно използване на иновативните инструменти за финансово управление като доверителните фондове на ЕС или инструментите за смесено финансиране, както и на възможностите по линия на национални и регионални инструменти или инструменти в определена тематична област.

Финансова подкрепа за постигане на краткосрочните цели на пактовете

Всички налични инструменти и ресурси ще се използват по по-целенасочен, съгласуван, гъвкав и бърз начин.

На първо място, при **използването на съществуващите финансови инструменти** ще се отдели **специално внимание** на проектите, които имат за цел подобряване на управлението на миграцията, и ще се отрежда приоритет на онези проекти, които дават възможност на третите държави да изпълнят задълженията си за обратно приемане на свои граждани²⁷.

На второ място, ще се използва **пълният потенциал** на съществуващите иновативни финансови инструменти с цел подпомагане на незабавните действия, набелязани в пактовете. **Механизмът за бежанците в Турция, Регионалният доверителен фонд на Европейския съюз в отговор на кризата в Сирия и Извънредният доверителен фонд на ЕС за Африка** дадоха възможност за по-гъвкавото, по-координирано и по-бързо набелязване и възлагане на целеви проекти. По този начин бяха финансирани незабавни мерки в подкрепа на бежанците и приемните общности, както и в подкрепа на управлението на миграцията, връщането и обратното приемане посредством реинтеграция и изграждане на капацитет. Същият модел ще бъде използван за изпълнението на пактовете. Пълното участие на държавите членки е от основно значение, тъй като до момента подкрепата далеч не отговаря на потребностите и не всички държави членки са участвали. Регионалният доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия е заложил целеви размер на средствата от 1 милиард евро. Понастоящем при поетите от държавите членки ангажименти не достигат 0,27 милиарда евро. Що се отнася до Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка, Комисията е заделила 1,8 милиарда евро и е

²⁶ Въпреки това, в съответствие с хуманитарните принципи, не може да се обвързва с условия основаната на потребностите хуманитарна помощ.

²⁷ В региона на Африканския рог проекти на стойност 124 милиона евро са насочени към създаването на условия за ефективно връщане и реинтеграция на незаконните мигранти и бежанците, намиращи се в други страни — например 50 милиона евро за подпомагане на доброволното връщане на сомалийци както от региона, така и от Европа чрез по-голям достъп до основни услуги, нови икономически възможности и намалена уязвимост за завърналите се лица и за общностите, в които се завръщат. Също така се разработва проект за Афганистан, Пакистан и Бангладеш, чрез който да се укрепи капацитетът за връщане и обратно приемане на тези страни и да се предоставят пакети за реинтеграция на завърналите се от ЕС лица.

готова да увеличи тази сума с още 0,5 милиарда евро от резерва на Европейския фонд за развитие (ЕФР) с цел финансиране на незабавните действия, набелязани в пактовете. Тя призовава държавите членки и другите донори възможно най-бързо да допринесат със средства в същия размер като нея²⁸.

На трето място, **програмирането на помощта от ЕС и държавите членки следва да бъде още по-целево**²⁹. Неотдавна официалната помощ за развитие (ОПР) от ЕС и неговите държави членки за основните приоритетни държави възлизаше на средно 4,4 милиарда евро годишно³⁰. С цел изпълнение на пактовете Комисията ще продължи да гарантира, че при планирането и изпълнението на всички програми във всички основни сектори, избрани в дадена страна, ще се търси максимално увеличаване на положителните въздействия върху миграционните потоци и управлението на миграцията. Така например действията, приети чрез годишните мерки за изпълнение за географските инструменти в съответните държави на произход, ще бъдат съсредоточени върху основните райони на произход на мигрантите. Освен това Комисията ще гарантира, че многогодишните индикативни програми в приоритетните държави са съобразени с настоящите нужди, по-специално с цел да се подпомогне изпълнението на пактовете. Тя ще предприеме необходимите мерки, за да адаптира тези индикативни програми, когато е необходимо. Държавите членки се приканват да дадат своя принос към тези усилия чрез целево преориентиране на предоставяната от тях двустранна финансова помощ и съвместно планиране. Програмирането на тематичните редове след 2017 г. ще отразява новата рамка за партньорство.

На четвърто място, **полезните взаимодействия с други финансови инструменти** ще бъдат използвани в пълна степен. Така например съседните държави ще продължат да могат да се ползват в изключителни случаи — и във връзка с програма за финансова помощ на Международния валутен фонд — от макрофинансова помощ (МФП) от ЕС под формата на заеми (или понякога под формата на безвъзмездни средства), за да им се помогне за справяне с кризи на външното финансиране. Макар че макрофинансовата помощ сама по себе си не е инструмент за управление на миграцията, тя може да помогне за стабилизиране на съответните икономики и по този начин да работи за справяне с ефектите от миграционните потоци или за предотвратяване на появата на такива потоци вследствие на икономическа нестабилност. С макрофинансовата помощ също така се насърчават реформи, имащи за цел намаляване на факторите, подтикващи към миграция, и създаване на по-добър инвестиционен климат.

В този контекст следните основни финансови източници от ЕС и неговите държави членки могат да бъдат на разположение за изпълнение на пактовете:

- Средства за финансиране на незабавните действия, предвидени в рамките на пактовете: допълнителни 1 милиард евро за Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка, от които 0,5 милиарда евро от резерва на ЕФР и 0,5 милиарда евро от държавите членки.
- Средства от съществуващите иновативни инструменти за финансиране: 3,6 милиарда евро от Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка³¹ и 1 милиард евро от Регионалния доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия³².
- Ангажимент, поет от ЕС и неговите държави членки на конференцията в Лондон, за принос на обща стойност близо 2,4 милиарда евро допълнителни средства за Ливан, Йордания (и Сирия).
- Макрофинансова помощ за предотвратяване на икономическа нестабилност в размер до 1 милиард евро под формата на заеми за Тунис (отпуснати са 0,3 милиарда евро и има

²⁸ Вноските на държавите членки до момента възлизат на около 80 милиона евро.

²⁹ С изключение на хуманитарната помощ, която се основава единствено на потребностите.

³⁰ Източник: Данни на Комитета за подпомагане на развитието (КПР) на ОИСР за нетните плащания за официална помощ за развитие. Данните за 2015 г. ще бъдат на разположение едва в края на 2016 г.

³¹ От които над 0,75 милиарда евро вече са заделени за подкрепа на договорени проекти.

³² От които до момента са поети задължения за 428 милиона евро.

предложение на Комисията от февруари 2016 г. за отпускане на 0,5 милиарда евро) и Йордания (обсъжда се отпускането на 0,2 милиарда евро).

- Обща помощ от ЕС и неговите държави членки за основните приоритетни държави, която наскоро отбеляза размер от средно 4,4 милиарда евро годишно.

Това би означавало, че ако всички държави членки дадат своя принос, в периода 2016—2020 г. за изпълнението на пактовете ще има налични близо **8 милиарда евро** в допълнение към годишните потоци от официална помощ за развитие от ЕС и държавите членки.

Дългосрочни цели — действия за справяне с първопричините

В дългосрочен план ЕС ще продължи да предприема действия за справяне с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване. Това ще изисква да се преразгледат из основи мащабът и естеството на традиционните модели за сътрудничество за развитие. Трябва да се отреди много по-голяма роля на частните инвеститори, търсещи нови възможности за инвестиции на бързо развиващите се пазари. Вместо да се допуска незаконните мигранти да рискуват живота си, опитвайки се да достигнат до европейските пазари на труда, следва да се мобилизират европейски частни и публични средства за инвестиции в трети държави на произход. Това ще допринесе за устойчивото развитие на местните икономики и за трансформацията, за която се призовава в Програмата до 2030 г.

Ето защо особено важна роля следва да играе пълната гама от иновативни инструменти за финансиране, които могат да бъдат използвани и разработени, за да се мобилизира финансиране под формата на заеми и безвъзмездни средства, да се насърчат публично-частните партньорства и да се привлекат частни инвестиции. Ако бъде приложено интелигентно, използването на ограничените налични бюджетни ресурси с прилагане на ефект на лоста ще генерира растеж и възможности за заетост в държавите и регионите на произход и на транзитно преминаване. Премахването на пречките пред инвестициите в МСП и устойчива инфраструктура следва да има отношение към преодоляването на някои от първопричините за миграцията, като се има предвид голямото въздействие от подобни инвестиции от гледна точка на заетостта и намаляването на неравенството.

Ето защо Комисията вижда необходимостта от **амбициозен план за външни инвестиции**, с който да се работи за справяне с първопричините за миграцията, като същевременно се допринася за постигането на други цели за развитие. На базата на опита и експертните познания на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) — както и при успешния План за инвестиции за Европа — този план би се основавал на три стълба. Първият стълб ще даде възможност за използване на оскъдните публични ресурси по новаторски начин с цел мобилизиране на частни инвестиции чрез предлагането на допълнителни гаранции и преференциално финансиране. Вторият стълб ще се съсредоточи върху техническата помощ, като ще се помага на местните органи и дружества да разработят по-голям брой приемливи за финансиране проекти и да привлекат вниманието на международната инвеститорска общност към тези проекти. Третият стълб ще е насочен към бизнес средата като цяло посредством действия за насърчаване на доброто управление, борба с корупцията и премахване на пречките пред инвестициите и на изкривяванията на пазара. Това ще бъде постигнато въз основа на полаганите понастоящем усилия и на извлечените поуки. ЕС, държавите членки, третите държави, международните финансови институции и европейските двустранни институции за развитие, както и частният сектор трябва да дадат своя принос. Европейският парламент и всички заинтересовани страни ще бъдат включени по подходящ начин в разработването на плана.

През есента на 2016 г. Комисията ще представи предложение, основаващо се на опита от съществуващите инвестиционни програми на равнището на ЕС (като например управлението от Европейската инвестиционна банка инвестиционен инструмент за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, механизмите за инвестиции със смесено финансиране,

управлявани от Комисията, и дейностите на Европейската инвестиционна банка по външно кредитиране). Ключов елемент от този подход ще бъде осигуряването на взаимно допълване и сътрудничество с дейностите на Европейската инвестиционна банка, европейските двустранни и други международни финансови институции и донорите в целевия регион, така че да се гарантират максимални резултати и въздействие.

В това предложение ще се съдържат подробности за нов фонд за външни инвестиции, който ще комбинира съществуващите инструменти за смесено финансиране (като инвестиционния механизъм за Африка и механизма за инвестиции по линия на добросъседството) с цел създаване на регионални инвестиционни платформи, с които биха могли да се мобилизират допълнителни средства от държавите членки и други донори³³. Това би повишило ефективността и въздействието, би увеличило максимално полезните взаимодействия и би привлякло частни и институционални инвеститори. Това ще даде възможност също и за разрастване на иновативното финансиране в тези нестабилни държави или държави в ситуации след конфликт, които често имат важна роля, що се отнася до миграционните потоци, но в които потенциалът за преки частни или публични инвестиции понастоящем е ограничен.

Този нов фонд за външни инвестиции ще мобилизира ресурси за инвестиции в икономическата и социалната инфраструктура, както и в частния сектор, включително микропредприятията и малките и средните предприятия. Новият фонд ще започне с дейности в Африка, както и съседните на ЕС държави (на юг и на изток) в подкрепа на приоритетите на новата рамка за партньорство, като целта е на по-късен етап дейността му да обхване и други региони.

Фондът ще предлага кредитно подобрене, споделяне на риска, инвестиционни субсидии и техническа помощ въз основа на гаранции и финансиране от ЕФР и бюджета на ЕС и от други участници съобразно със съответните им финансови разпоредби.

За тази цел до 2020 г. Комисията ще предостави общо **3,1 милиарда евро**. Това ще включва от **2 милиарда евро** от ЕФР, от които **1,6 милиарда евро** от инвестиционния механизъм за Африка и допълнително **0,4 милиарда евро** от финансовите пакети на ЕФР. Освен това ще бъдат мобилизирани **0,94 милиарда евро** от механизма за инвестиции по линия на добросъседството и **0,16 милиарда евро** от Инструмента за сътрудничество за развитие. С тази обща сума от **3,1 милиарда евро** се очаква да се задействат допълнителни публични и частни инвестиции, така че да се мобилизират инвестиции в общ размер до **31 милиарда евро**. С цел допълнително увеличаване на ресурсите и ефективността на новия фонд, Комисията призовава държавите членки и другите партньори да предоставят средства в същия размер като общия принос на ЕС, за да може общият размер на допълнителните инвестиции потенциално да достигне близо **62 милиарда евро**.

Европейската инвестиционна банка ще продължи да играе ключова роля в Африка, в съседните на ЕС държави и в други региони извън ЕС. По-конкретно, Европейската инвестиционна банка управлява инвестиционния инструмент за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн и финансира инфраструктура и развитието на частния сектор в Африка. По-рано тази година Европейският съвет прикани Европейската инвестиционна банка да представи инициатива през юни, насочена към бързо мобилизиране на допълнително финансиране в подкрепа на устойчивия растеж, жизненоважната инфраструктура и социалното сближаване в страните от южното съседство и Западните Балкани. За тази цел Европейската инвестиционна банка работи по предложение за пакет, който през следващите пет години може да мобилизира значително допълнително финансиране в целевите държави.

³³ При финансирането от новия фонд ще се съблюдават регионалните разпределения и правилата за допустимост на участващите фондове и инструменти.

Изпълнението на пактовете може допълнително да се улесни посредством силни и ефективни **многостранни партньорства**. Миграцията е глобално явление, което изисква съгласуван международен отговор. През изминалата година бе засилено сътрудничеството с международни организации като **Организацията на обединените нации**, и по-специално с Върховния комисар на ООН за бежанците и Международната организация по миграция, както и с държавите партньори в рамките на **Г-7 и Г-20**. Инициативите на ООН по въпроси като споделянето на отговорност в световен мащаб за сирийските бежанци³⁴, както и първата Световна среща на върха по хуманитарните въпроси през май 2016 г. насочиха вниманието към общата отговорност на международната общност. Срещата на върха на Общото събрание на ООН относно мащабните движения на бежанци и мигранти, която ще се проведе през септември 2016 г., представлява уникална възможност да се поемат конкретни ангажименти от всички участници. ЕС подкрепя изцяло ръководените от ООН усилия за укрепване на дългосрочния капацитет и ефективност на международната система за справяне с движението на бежанци и мигранти в дух на споделяне на тежестта и на солидарност.

Въпреки че е дълг на ЕС да даде своя принос за оказване на помощ на разселените лица, които имат безспорна нужда от международна закрила, **презаселването на бежанци**, и по-специално на лицата, разселени вследствие на конфликта в Сирия, е съвместна отговорност на международната общност. Международните партньори на ЕС трябва да поемат своя дял от отговорността. ЕС следва да използва политическите лостове на свое разположение, за да набере по-силна подкрепа от своите партньори за изграждането на една по-справедлива система за презаселване. ЕС следва също да подкрепи създаването на подкрепяна от ООН схема за презаселване в световен мащаб, за да се даде възможност за бързото и ефективно презаселване в сигурни страни. Всички страни следва да бъдат поканени да участват в тази схема в съответствие с принципите на споделяне на отговорността и солидарност.

Като най-големия в света донор на помощ за развитие и хуманитарна помощ, заедно с държавите членки ЕС следва в пълна степен да участва във всяка дискусия относно глобалната институционална и правна рамка за управление на миграцията.

Ключови действия за изпълнение на пактовете: ново всеобхватно партньорство с приоритетни трети държави

Незабавни и краткосрочни оперативни действия:

- Да се одобри рамката за партньорство — нова концепция за ориентирано към резултатите всеобхватно партньорство за мобилизиране и концентриране на действията и ресурсите на ЕС за по-добро управление на миграцията с трети държави.
- Въз основа на съществуващите 16 пакети по държави да се постигне съгласие по ограничен брой приоритетни трети държави на произход и транзитно преминаване, с които да се изготвят пактове.
- Въз основа на опита от диалозите на високо равнище да се създаде механизъм за координация между ЕС и държавите членки, за да се изпълнят пактовете, като при необходимост да се използват специалните отношения, които държавите членки имат с трети държави. Набелязването на отрицателни и положителни стимули следва да бъде основна част от този процес.
- Държавите членки следва да назначат европейски служители за връзка по въпросите на миграцията с цел приключване на мрежата до есента на 2016 г.

³⁴ Срещата на високо равнище относно споделянето на отговорността в световен мащаб чрез очертаване на начини за приемане на сирийски бежанци бе проведена през март 2016 г. в Женева под егидата на Върховния комисариат за бежанците на ООН.

- Да се интегрират целите на рамката за партньорство във всички политики, инструменти и програмиране на бюджета на ЕС по новаторски, целенасочен и съгласуван начин, за да се постигнат необходимите синергии.
- Да се гарантира, че всички дългосрочни или краткосрочни действия на външната политика на ЕС за справяне с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване ще подкрепят и рамката за партньорство.
- Всички налични инструменти и ресурси на ЕС и на държавите членки ще се използват по по-целенасочен, съгласуван, гъвкав и бърз начин.
- Да се отпуснат около 8 милиарда евро за периода 2016 — 2020 г. за изпълнение на пактовете.
- Да се представи предложение за външен инвестиционен фонд за мобилизиране на 62 милиарда евро за инвестиции за постигане на дългосрочната цел за отстраняване на първопричините за миграцията.

3. СТАРТИРАНЕ НА ПАКТОВЕТЕ С ПРИОРИТЕТНИТЕ ДЪРЖАВИ

Краткосрочни приоритети

В краткосрочен план, за да се управлява по-добре миграцията с трети държави и да се въведе ред в миграционните потоци, ЕС следва да започне дискусии с ограничен брой приоритетни държави на произход и транзитно преминаване, за да изготви пактове.

ЕС е в процес на приключване на нови приоритети за партньорство с **Йордания** и **Ливан** след прегледа на европейската политика за съседство от 2015 г., с цел да се постигне споразумение до лятото на 2016 г. Пактовете с двете държави ще съдържат взаимни ангажименти по отношение на облекчаването на тежкото положение на сирийските бежанци и приемащите общности и подпомагането на тези приемачи държави да се справят с кризата. Пактовете ще създадат цялостни пакети, които комбинират различни елементи на политиката за постигането на една и съща цел както от компетентността на ЕС (търговия, мобилност, енергетика, сигурност и т.н.), така и в рамките на националната компетентност. Що се отнася до Ливан, тези пактове се състоят от модернизиране на основни услуги (управление на отпадъците, управление на водите, образование и здравеопазване), както и от подобряване на икономическите възможности в Ливан както за сирийските бежанци, така и за най-уязвимите ливанските общности. В замяна на това ливанското правителство следва да положи усилия за социално и икономическо приобщаване на сирийските бежанци с цел подобряване на условията им на живот и статута им на законно пребиваване. Що се отнася до Йордания, пактът ще облекчи правилата за произход за категориите на стоките за износ, произведени в определени икономически зони от работна сила, включваща определен договорен процент на положен от сирийци труд, както е предложено от Йордания. Досега Комисията отпусна 639 милиона евро в отговор на кризата в Ливан, включително за посрещане на основни нужди, здравни грижи и подслон, както и 637 милиона евро в подкрепа на Йордания. Освен улесняването на търговията чрез целенасочено облекчаване на правилата за произход, пакетът, предложен на Йордания, включва операция за макрофинансова помощ в размер на 180 милиона евро през 2015 г.; в момента се разглежда нова макрофинансова помощ в размер на около 200 милиона евро.

От 2011 г. насам **Тунис** постигна забележителен напредък в извършването на своя мирен и демократичен преход след революцията и е положителен пример на Арабската пролет. Този процес обаче все още е нестабилен. С вече високи равнища на младежка безработица и заплаха от тероризъм, стабилността и просперитетът на Тунис ще бъдат от ключово значение за управлението на миграционните потоци в региона, въпреки че потоците към Съюза бяха много ниски в близкото минало. В допълнение към ангажимента на Тунис за контрол на границата си и на миграционните потоци от територията си е необходима по-голяма финансова и

политическа подкрепа, за да придружи уязвимия преход в Тунис. ЕС следва да продължи процеса на постепенно интегриране на тунизийската икономика във вътрешния пазар на ЕС, да постигне напредък в преговорите за надграждане на съществуващото споразумение за асоцииране и да договори задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия. Тези преговори ще се придружават от техническа и финансова помощ на ЕС³⁵, включително допълнителни възможности за мобилност на тунизийците в ЕС. Като се надгражда върху по-широкия ангажимент, основан на съществуващото партньорство за мобилност, следва да бъде разработено по-ефективно сътрудничество по въпросите на връщането и обратното приемане, по-специално чрез преговорите по споразумението за обратно приемане. Скоро ще бъде прието стратегическо съобщение относно Тунис и придвижването на отношенията с Тунис до следващото равнище трябва да включва цялостна и ефективна политика в областта на миграцията. Общата подкрепа за Тунис от Европейския инструмент за съседство (ЕИС) през 2016 г. ще надхвърли 200 милиона евро, по-голямата част от които ще се изразходват за действия, свързани с миграцията, включително социално-икономическото развитие, пригодността за заетост на младите хора и реформата в сектора на сигурността, както и за миграцията.

Западна Африка е основен регион на произход на незаконна миграция към Европа. Особен акцент беше поставен върху регионалното измерение на миграцията при използване на съществуващите структури, като например Икономическата общност на западноафриканските държави и петте държави (Г-5) от Сахел. Мобилизира се специфично финансиране, предоставено от Извънредния доверителен фонд за Африка, в подкрепа на одобрени проекти и дейности, които дават възможност за справяне с първопричините за незаконната миграция в дългосрочен план и за подобряване на управлението на миграцията в краткосрочен план.

За да увеличи съвместното въздействие върху сътрудничеството в този регион, ЕС следва да се ангажира с Нигерия, Нигер, Мали и Сенегал и да договори специално изготвени за всяка държава пактове, основаващи се на диалозите на високо равнище и на набелязани стимули. Тези пактове ще се градят върху вече съществуващите партньорства със съответните държави. Обща програма за миграция и мобилност (ОПММ) беше подписана с **Нигерия** през март 2015 г., като с нея беше осигурена солидна основа за засилен диалог и сътрудничество по въпросите на миграцията, а преговорите по споразумение за обратно приемане следва също да започнат скоро. В **Сенегал** продължава диалог по въпроси, свързани с миграцията, който следва да бъде засилен, особено с оглед на предлагането на икономически възможности и намаляване на незаконните потоци. **Мали** е една от основните държави на произход на незаконна миграция към Европа и партньор в по-широкия ангажимент на Европейския съюз в региона на Сахел. През април се състоя диалог на високо равнище. **Нигер** е основният кръстопът за мигрантите от Западна и Централна Африка. Счита се, че към май 2016 г. повече от 16 000 души седмично преминават през Нигер по пътя си на север. В подкрепа на ЕС за Нигер следва да продължи работата по съществуващия многопрофилен център в сътрудничеството с международни организации като ВКБООН. Също така следва да бъде отделено особено внимание на борбата срещу контрабандата на мигранти и трафика на хора, както и за подпомагане на алтернативите за растежа и заетостта.

В региона на **Африканския рог** проектът на стойност 46 милиона евро³⁶ „по-добро управление на миграцията“ ще стартира това лято в рамките на процеса от Хартум като модел за това как да се цели конкретна дейност по въпросите на миграцията. По същия начин като част от процеса от Рабат ЕС разработва „инструмент за управление на регионалната миграция“, подпомагащ изпълнението на инициативи за управление на миграцията в страните на произход, на транзитно преминаване и на местоназначение в Сахел и в региона на езерото Чад.

³⁵ През февруари 2016 г. Комисията предложи нова операция за макроикономическа финансова помощ в размер на 500 милиона евро и тя беше приета от Съвета на 1 юни 2016 г.

³⁶ 40 милиона евро от Извънредния доверителен фонд за Африка на ЕС с вноски за съфинансиране в размер на 6 милиона евро от Германия.

Етиопия е стратегически партньор с обща програма за миграция и мобилност, която е в сила от ноември 2015 г., и миграцията вече е ключов елемент от стратегическото партньорство. В държавата се намират над 750 000 разселени лица, включително от Сомалия, Еритрея и Судан. Етиопия представлява ключова държава на произход и транзитно преминаване за незаконната миграция към Европа. В приоритет следва да се издигне засилването на това сътрудничество чрез създаване на пакт с Етиопия, включително конкретни последващи действия във връзка с ангажимента на Етиопия за сътрудничество в областта на връщането.

Ситуацията в **Либия** изисква особено внимание и стратегически ангажимент. В Либия бяха идентифицирани повече от 230 000 мигранти³⁷. От тях между 4 000 и 5 000 са настанени в центрове за задържане и много от тях не разполагат с достъп до здравно обслужване и храна, като нестабилността на държавата поражда очевидни съмнения относно основната им защита и зачитането на техните права³⁸. Над 400 000 вътрешно разселени лица също са в нужда. Въпреки че бе извършена ограничена работа по миграцията в Либия, по-специално в сътрудничество с ВКБООН и Международната организация по миграция, повече може да се направи само след като се стабилизира политическата ситуация и се подобри сигурността. Това ще изисква непрекъснато политическо инвестиране, решителност и финансова подкрепа за установяване на стабилно и обединено либийско правителство. Ето защо основна цел ще бъде оказването на подкрепа на правителството на националното съгласие, за да му се даде възможност да предоставя основни социални услуги и сигурност на собствените си граждани. Това ще стимулира легитимността на новото правителство и ще насърчи стабилността.

ЕС разполага с пакет в подкрепа на правителството на националното съгласие и на населението, част от който вече се изпълнява. Тази програма за подкрепа включва следните елементи:

- Текуща финансова подкрепа: Поети са задължения за общ пакет от проекти на стойност около 100 милиона евро и част от тези средства са изплатени. От 2014 г. насам ЕС е предоставил 12,5 милиона евро в проекти за изцяло хуманитарна помощ и до 40 милиона евро в проекти за справяне с нуждите на засегнатите от конфликта.
- Защита: Укрепването на защитата, устойчивостта и стабилизирането на разселените хора заедно с техните приемащи общности във и извън центрове за задържане е от първостепенно значение.
- Подкрепа за реформата в сектора на сигурността, с акцент върху полицейската дейност и наказателното правосъдие, както и управлението на границите: Евентуална гражданска мисия по линия на общата политика за сигурност и отбрана въз основа на съществуващата мисия на ЕС за гранична помощ както и други финансирани от ЕС програми за изграждане на капацитет биха могли да бъдат създадени по искане на либийското правителство, за да допринесат за изграждане на капацитет и за предоставяне на подкрепа, включително в областта на управлението на границите и миграцията. Това би допълнило дейностите по обучение на бреговата охрана и военноморските сили на Либия.
- Управление: ЕС е готов да предостави подкрепа на правителството при изготвянето на правни и институционални рамки в съответствие с правата на човека и международните конвенции. Това включва изграждането на капацитет на съответните администрации и институции, включително правоприлагащите органи.
- Техническа помощ: Освен възможностите за оказване на техническа подкрепа от пакета за сътрудничество, може да се предвиди възможност за подкрепа от Frontex чрез използване на съществуващия мандат за задействане на работно споразумение с Либия.

³⁷ Матрица за проследяване на разселването на Международната организация по миграция (МОМ).

³⁸ От 765-те задържани граждани от Западна Африка, 572 изразиха интерес да се завърнат в държавата си на произход.

В региона на юг от Либия ЕС усъвършенства диалога и сътрудничеството си по въпросите на миграцията, сигурността и развитието въз основа на повишената регионална отговорност на държавите от Г-5 от Сахел. В този контекст антената на мисията на Европейския съюз по линия на ОПСО (EUCAP Сахел) понастоящем е открита в Агадес и съвместен екип за разследване беше стартиран с Нигер. В допълнение към текущите дейности би могло да се предвиди трите мисии по линия на общата политика за сигурност и отбрана в региона да открият курсовете си за обучение за силите на другите държави от Г-5 от Сахел по покана на съответните правителства. Това би могло да допринесе за насърчаване на взаимодействието и улесняване на съвместните патрулни операции през границите. Може да се предвиди и подкрепа за създаването на оперативно трансгранично сътрудничество. Ще продължи да бъде от решаващо значение тясната координация на дейностите по общата политика за сигурност и отбрана в Мали и Нигер с проектите за развитие, включително тези, които са подкрепяни от Извънредния доверителен фонд за Африка на ЕС.

С настоящото съобщение се набелязват приоритетните държави, но подходът трябва в крайна сметка да обхване всички съответни държави. Дългосрочните цели на пактовете за справяне с първопричините за незаконната миграция и насилственото разселване ще бъдат подкрепени от предстоящите стратегически инструменти на политиката, по-специално глобалната стратегия и стратегията на ЕС за Африка.

Дългосрочни цели

В дългосрочен план **Африка** продължава да бъде приоритетен регион и това ще бъде отразено по подходящия начин в изпълнение на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие и в отношенията между ЕС и АКТБ след изтичането на Споразумението от Котону, както и в бъдещата интегрирана стратегия за Африка. Част от това следва да бъдат нови идеи относно сигурността, възможностите за инвестиции, целите на устойчивото развитие след преразгледан консенсус и акцент върху младежката заетост, както и увеличаване на вече значителните равнища на официалната помощ за развитие (ОПР) за Африка (20 милиарда/година) за постигане на целта от съотношение на ОПР към БНД от 0,7 %. Всичко това ще допринесе за провеждането на срещата на върха ЕС-Африка през 2017 г.

Що се отнася до **Азия**, **Афганистан** е основен източник на незаконни мигранти и бежанци, пристигащи в Европа. Като продължи отдавнашните си усилия за подпомагане стабилизирането на страната, ЕС следва да засили ангажимента си да осигури сътрудничеството на Афганистан в областта на обратното приемане. Други приоритетни държави на произход в Азия са Пакистан и Бангладеш. **Иран** е държава източник по отношение на собствените си граждани и ключова държава на транзитно преминаване за мигранти, предимно от Афганистан, но също и от Ирак, Пакистан и Бангладеш, като понастоящем в Иран се намират около 2-3 милиона афганистанци. Ето защо ЕС и Иран следва да започнат всеобхватен диалог за миграцията. ЕС следва също така да продължи да подкрепя усилията на Иран за социална интеграция на афганистанските бежанци в Иран. Хуманитарните операции на ЕС (9 милиона евро през 2016 г.) ще продължат да допълват усилията на иранското правителство за осигуряването на достъп до основни услуги за бежанците.

В **държавите, обхванати от европейската политика за съседство**, ЕС поддържа дългогодишно партньорство с **Мароко** по въпросите на миграцията и ще осъществи напредък по това плодотворно сътрудничество веднага щом условията станат благоприятни. **Алжир** понастоящем не е държава, в която въпросите, свързани с миграцията, са основна грижа, но ЕС е готов да задълбочи диалога и сътрудничеството по този въпрос в подходящ момент. От друга страна, Съюзът ще се ангажира в по-голяма степен с **Египет**, включително чрез увеличаване на финансовата помощ за изграждане на капацитет, защита на уязвимите групи и социално-икономическа подкрепа за групите, засегнати от миграцията. Този ангажимент следва да бъде допълнително засилен предвид на нарастващите миграционни потоци от Египет по маршрута

през Централното Средиземноморие, като се засилят общите действия в областта на борбата срещу контрабандата като част от по-широкия ангажимент в рамките на процеса от Хартум.

Ключови действия:

- Да се сключат пактове с Йордания и Ливан и да се проучи с Тунис как най-добре да се продължи сътрудничеството с ЕС на по-високо равнище.
- Да се започнат и договорят пактове с Нигер, Нигерия, Сенегал, Мали и Етиопия.
- Да се поддържа готовност за подпомагане на либийското правителство на националното съгласие в усилията му за управление на незаконните миграционни потоци, включително чрез усилия за насърчаване на регионалното сътрудничество с южните съседи на Либия и региона на Сахел.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За да се увеличи значително отражението на действията ни върху външното измерение на европейската програма за миграцията, Комисията и върховният представител предлагат нова концепция за ориентирано към резултатите сътрудничество — рамката за партньорство. Целта е да се осигури съгласуван ангажимент на ЕС, в който Съюзът и неговите държави членки действат координирано. ЕС и неговите държави членки следва да обединят своите инструменти и механизми, за да се договорят пактове с трети държави, за да се управлява по-добре миграцията. Това означава, за всяка държава партньор, разработването на комбинация от положителни и отрицателни стимули, чието използване следва да се ръководи от ясно разбиране, че цялостните отношения между ЕС и тази държава ще бъдат ръководени по-специално от способността и желанието на държавата да сътрудничи в областта на управлението на миграцията. Ще трябва да се използва пълната гама политики, финансови инструменти и инструменти за външните отношения на ЕС. В този контекст е важно също да се увеличат усилията за изпълнение на плана за действие от Валета, договорен на срещата на върха във Валета, включително финансовите му аспекти. За да се гарантира, че ЕС и неговите държави членки работят съвместно, трябва да бъде установен механизъм за координация между институциите на ЕС и държавите членки. Това означава да се използват изцяло, в полза на ЕС и на съответните държави членки, специалните отношения, които държавите членки имат с трети държави.

Предлага се в краткосрочен план да се осъществят пактовете с Йордания и Ливан, да се проучи с Тунис как най-добре да се продължи сътрудничеството с ЕС на по-високо равнище и да се започнат и договорят пактове с Нигер, Нигерия, Сенегал, Мали и Етиопия.; както и да се поддържа готовност за подпомагане на либийското правителство на националното съгласие в усилията му за управление на незаконните миграционни потоци, включително чрез усилия за насърчаване на регионалното сътрудничество с южните съседи на Либия и региона на Сахел. С цел подкрепа на изпълнението на пактовете се предлага да се мобилизират близо 8 милиарда евро през периода 2016 — 2020 г. в допълнение към годишната официална помощ за развитие от държавите членки и ЕС.

В дългосрочен план ЕС следва да увеличава усилията си за справяне с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване и да изгражда капацитета на приемащите общности. По мнение на Комисията могат да бъдат мобилизирани допълнително 62 милиарда евро, за се посрещнат тези предизвикателства, при условие че всички държави членки и партньори, включително международните финансови институции, покажат същото равнище на ангажираност като Комисията, и при условие че Европейският парламент решително подкрепи тези усилия. Целта на рамката за партньорство е да позволи на ЕС да управлява най-големите миграционни потоци в света след Втората световна война. По този начин ще се даде отговор на всички аспекти на текущата миграционна криза, от нейните първопричини до ежедневните драми, които възникват в Средиземноморския регион. Тези амбициозни цели могат да бъдат

постигнати единствено чрез тясно и постоянно сътрудничество между ЕС и неговите държави членки в партньорство с държавите на произход и на транзитно преминаване на мигрантите.

В този контекст Европейският съвет се приканва да одобри:

- Създаването на нова рамка за партньорство за мобилизиране и концентриране на действията и ресурсите на ЕС за по-добро управление на миграцията с трети държави. За постигането на тази цел следва да бъдат използвани пълният набор от политики и инструменти на ЕС и държавите членки. Комбинация от положителни и отрицателни стимули ще бъдат интегрирани, по-специално в политиката за развитие и в търговската политика на ЕС, за да бъдат възнаграждавани тези държави, които желаят да си сътрудничат ефективно с ЕС в областта на управлението на миграцията, и за да се гарантира, че има последици за тези, които не сътрудничат.
- От съществено значение за този процес ще бъдат и повишените усилия за изпълнение на плана за действие от Валета, включително финансовите му аспекти.
- Тясно и постоянно сътрудничество между институциите на ЕС и държавите членки за осъществяването на пактовете.
- Бързо отпускане на средства от бюджетите на ЕС и на държавите членки, особено за допълване на Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка, за да се спомогне за осъществяването на пактовете
- Бързото създаване на външен инвестиционен фонд с цел мобилизиране на средства в размер до 62 милиарда евро. За да се постигне тази цел, държавите членки, Европейската инвестиционна банка и другите международни финансови институции се призовават да дадат приноса си за фонда.
- Като първи етап в процеса да се стартират специално адаптирани пактове с Нигер, Нигерия, Сенегал, Мали и Етиопия и засилена ангажираност с Тунис и Либия.

Приложения

- Приложение 1: Незаконни преминавания на границата към ЕС, решения за връщане и действителни връщания, 2014—2015 г.
- Приложение 2: Диалози на високо равнище
- Приложение 3: Примери на финансирани от ЕС основни текущи действия
- Приложение 4: Финансови ангажименти и вноски от държавите членки към доверителните фондове и Механизма за бежанците в Турция