

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 8.10.2008
COM(2008) 611 окончателен

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

**УКРЕПВАНЕ НА ГЛОБАЛНИЯ ПОДХОД КЪМ МИГРАЦИЯТА:
ЗАСИЛВАНЕ НА КООРДИНИРАНЕТО, ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТТА И
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО**

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

УКРЕПВАНЕ НА ГЛОБАЛНИЯ ПОДХОД КЪМ МИГРАЦИЯТА: ЗАСИЛВАНЕ НА КООРДИНИРАНЕТО, ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТТА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Глобалният подход към миграцията може да бъде определен като външното измерение на политиката на Европейския съюз за миграцията. Той се основава на реално партньорство с трети държави, включен е изцяло в останалите външни политики на ЕС и разглежда по всеобхватен и балансиран начин всички въпроси в сферата на миграцията и предоставянето на убежище. Глобалният подход към миграцията, приет през 2005 г., показва амбицията на Европейския съюз да създаде междусекторна рамка за управление на миграцията по последователен начин чрез политически диалог и тясно практическо сътрудничество с трети държави.

Досега Глобалният подход е бил тема на три специални съобщения на Комисията през последните три години¹, в които се предлагат краткосрочни мерки по отношение на определени географски области и държави. През декември 2007 г. Глобалният подход бе разгледан и в междинен доклад за напредъка². Няколко други съобщения, в които Глобалният подход не бе основна тема, също допринесоха за едно или повече от трите основни измерения на подхода, които са управление на законната миграция, борба с неправомерната имиграция и миграция и развитие.

От тези документи става ясно, че Глобалният подход все още е в процес на развитие въпреки постигнатите досега множество значими резултати. Създаването на център за информация и управление на миграцията в Мали, партньорствата за мобилност в Кабо Верде и Молдова, изграждането на капацитет в национални агенции за заетостта и миграцията като тази в Мароко и създаването на миграционна мрежа за научни работници през Средиземно море са някои от най-обещаващите инициативи³. Въпреки това, време е да се укрепи управлението на външната миграция от страна на ЕС, за да може това управление да стане по-координирано и по-последователно.

В съобщението от юни 2008 г. относно обща имиграционна политика за Европа бе подчертана необходимостта от укрепване на Глобалния подход с оглед постигане на последователна и обща европейска политика за миграцията⁴, като бе повторен

¹ Приоритетни действия в отговор на предизвикателствата на миграцията: първи документ след срещата в Хемптън Корт – COM (2005) 621; Глобалният подход към миграцията една година по-късно: напредък към всеобхватна европейска политика в областта на миграцията – COM(2006) 735; Прилагане на Глобалния подход към миграцията за източните и югоизточни региони, съседни на Европейския съюз – COM(2007) 247.

² Междинен доклад за напредъка на цялостния подход в областта на миграцията – SEC (2007) 1632.

³ Център за информация и управление на миграцията (CIGEM); Евро-средиземноморски консорциум за приложни изследвания в областта на международната миграция (CARIM) и Агенция за насърчаване на заетостта и уменията (ANAPEC).

⁴ Обща имиграционна политика за Европа: принципи, действия и инструменти – COM(2008) 359.

принципът, че за ефективното управление на миграционните потоци са нужни реално партньорство и сътрудничество с трети държави и че темата за миграцията и свързани с нея въпроси трябва да бъдат изцяло включени в политиката за сътрудничество за развитие и външните политики на ЕС. Тези въпроси следва да бъдат отразени в Европейския пакт за имиграция и убежище, който трябва да бъде приет от Европейския съвет, а целта на настоящото съобщение е да бъде сред първите градивни елементи на този пакт.

Съобщението представлява също така отговор на призива на Европейския съвет към Комисията да докладва за това, което се прави за прилагането на Глобалния подход. То излага перспективите и предлага подобрения както по същество, така и в методиката на Глобалния подход, като акцентът е поставен върху начини за подобряване на координирането, последователността и взаимодействието. Съобщението разглежда доколко е целесъобразно тематичното разработване на глобалния подход и призовава към задълбочени и по-специфични действия. То се съсредоточава след това върху географските аспекти и предлага по-диференциран подход по отношение на сътрудничеството с оглед то да бъде съобразено със специфичния контекст в различните региони и държави. В заключение съобщението разглежда Глобалния подход като рамка за последователност и координиране с цел постигане на по-добро управление на миграционните потоци, както и ефикасността на този подход по отношение на наличните инструменти за финансиране.

Укрепването на външните аспекти на предоставянето на убежище и закрилата на бежанците е ключов елемент от подхода на ЕС към миграцията, но няма да бъде застъпено в настоящото съобщение, тъй като тези аспекти са включени в Плана за политика за предоставяне на убежище, който Комисията представи през юни 2008 г.⁵

2. ЦЕЛЕСЪОБРАЗНОСТ НА ГЛОБАЛНИЯ ПОДХОД НА ТЕМАТИЧНО РАВНИЩЕ

Глобалният подход отразява съществена промяна във външното измерение на европейската политика за миграция през последните години, а именно преминаването от подход, съсредоточен предимно върху сигурността и насочен към намаляване на миграционния натиск, към по-прозрачен и балансиран подход, направляван от по-добро разбиране на всички аспекти, свързани с миграцията, който подобрява съпътстващите мерки за управление на миграционните потоци, превръща миграцията и мобилността в положителни фактори за развитие и отделя по-голямо внимание на аспектите на достойния труд в политиките с цел по-добро управление на икономическата миграция.

ЕС е изградил многоизмерния характер на Глобалния подход на тематична основа, като са обхванати следните теми: законна миграция и мобилност, неправомерна имиграция и миграция и развитие. Глобалният подход бе предшестван от множество конкретни действия на място, повечето от които обаче бяха осъществени изолирано. И все пак, самият характер на Глобалния подход насочва вниманието към необходимостта от по-систематично съчетание на действията на Общността, на държавите-членки на ЕС и на трети държави или други участници, които са свързани с различните тематични области.

⁵ План за политика по въпросите на убежище: интегриран подход за предоставяне на закрила в целия ЕС – COM(2008) 360.

2.1. Законна икономическа миграция и мобилност

ЕС подкрепя усилията за укрепване на капацитета на трети държави да управляват законната миграция, включително чрез улесняване на работата на националните служби или на независими центрове, които предоставят съвети на потенциални мигранти и/или на свои граждани, намиращи се в чужбина. Както бе повторено в публикуваното през юни съобщение относно обща европейска имиграционна политика, третите държави следва да бъдат разглеждани и като партньори, когато става въпрос за удовлетворяване на нуждите от работна ръка в ЕС, като това бъде в съответствие с предпочитанието на Общността към граждани на ЕС. Необходимо е ЕС да инвестира в запознаване на потенциалните мигранти със законните възможности за достъп до ЕС и рисковете от прибегване до неправомерна имиграция, както и в запознаване с техните права и задължения в приемащите държави. За тази цел своевременно ще бъде представен портал по въпросите на миграцията, който ще помогне на потенциалните мигранти да се запознаят с правилата и процедурите за законен достъп до ЕС и неговите държави-членки. Такава информация ще бъде предоставена и чрез целенасочени информационни кампании. Пилотните партньорства за мобилност също са подходящо средство, тъй като те установяват цялостна рамка за управление на миграцията с определени трети държави – първите две такива партньорства бяха подписани с Република Молдова и Кабо Верде на 5 юни 2007 г.

Една по-активна обща европейска политика в областта на имиграцията ще трябва да търси начини за постигане на съответствие между лицата, търсещи работа, и свободните работни места, както и да позволи по-гъвкав достъп за икономически мигранти. Това означава, че работата в сфери като признаване на придобити в чужбина квалификации, проучване на възможността за прехвърляне на пенсионни и други социални права, както и насърчаване на интеграцията в пазара на труда в двата края на миграционната верига, на социалното включване на мигрантите и на развитието на межкултурни умения, трябва да бъде ускорена и да ѝ бъде даден много по-голям приоритет. Освен това, постигането на пълноценно прилагане на пакета от виза за научни работници⁶, насърчаващ приемането и мобилността на граждани на трети държави, които работят по научни изследвания, ще бъде от ключово значение.

Мобилността с цел краткосрочен престой и по служебни причини придобива все по-голяма важност за икономическото развитие на ЕС. Следователно ЕС и неговите държави-членки имат интерес да насърчават краткосрочната мобилност, особено посредством опростяване на условията за пътуване за добросъвестни пътници от някои трети държави, по-специално от държави, съседни на ЕС. Визовата информационна система (ВИС), която ще започне да функционира през 2009 г., ще бъде поетапно въведена във всички трети държави, които подлежат на задължението за виза, до 2011 г. Освен това, в съответствие със заключенията на Съвета от юни 2008 г. Комисията ще представи до началото на 2010 г. предложение за система за регистрацията на пътници.

Също така Визовият кодекс на Общността⁷ ще увеличи предоставянето на информация и правната сигурност за кандидатите за виза и ще засили процедурните гаранции, като изисква да се оповестяват причините за отказ на всяко заявление за виза. Хармонизирането на процедурите ще се отрази благоприятно на равното третиране на кандидатите за виза, като, освен това хармонизиране, ще бъдат предвидени и

⁶ ОВ L 289, 3.11.2005 г., стр. 15; ОВ L 289, 3.11.2005 г., стр. 23; ОВ L 289, 3.11.2005 г., стр. 26.

⁷ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на Визов кодекс на Общността – COM(2006) 403.

разпоредби за издаването на повече многократни визи с дългосрочна валидност на добросъвестни кандидати.

В този контекст Комисията предлага:

- да се приложи в действие и да се оцени първото поколение партньорства за мобилност с оглед разширяване на използването им като ключов механизъм за стратегическо сътрудничество с избрани трети държави, като едновременно с това се вземат под внимание външните приоритети на ЕС;
- да се доразвият националният капацитет, центровете за информация и управление на миграцията в съответните държави, като се вземе под внимание натрупваният понастоящем опит;
- да се използват по-систематично информационни канали, които осведомяват мигрантите за условията за приемане, за техните задължения и права, включително основни права, и ги подготвят за интегрирането им, в сътрудничество и със социалните партньори в трети държави, когато участието на тези партньори е целесъобразно;
- да се разработят инструменти, които допринасят за постигане на равновесие между търсенето и предлагането на работа, и да се стимулира партньорството между агенции за набиране на персонал и ключови институции в държавите-членки и трети държави;
- да се стимулира обменът на най-добри практики между държавите-членки, асоциации на мигранти и на диаспори, както и заинтересовани участници на регионално и местно равнище в трети държави, в сферата на интеграцията на мигранти;
- да се насърчи циркулярната миграция чрез установяването или засилването на законови и оперативни мерки като:
 - съчетаване на най-добри практики и стартиране на пилотни инициативи в сферата на циркулярната миграция, за да се увеличи приносът на циркулярната миграция към развитието на държавите на произход и да се гарантира, че такава мобилност отговаря на нуждите на пазара в приемащите държави и не допринася за изтичането на мозъци, посредством проучване на специфични инструменти за улесняване на циркулярната миграция и движението на мозъци като „двойни постове“ (например за здравни специалисти, преподаватели и научни работници) и установяване на партньорство между работодатели и институции в държавите-членки на ЕС и в държавите източници на мигранти, както и за помагане на мигрантите да се интегрират на пазара на труда в държавата източник;
 - проучване на начини за предоставяне на законните имигранти на право на приоритетен достъп до законно пребиваване в ЕС и на това как прехвърлянето в трети държави на придобити социални права като плащането на пенсии може да улесни такава мобилност.

- да се създадат общи центрове за подаване на заявления за визи с оглед улесняване на достъпа на кандидатите при подаване на заявленията.
- **2.2. Борба срещу неправомерната имиграция**

ЕС предлага съдействие за укрепване на управлението на границите в трети държави, за изграждане на капацитет по отношение на граничната охрана и служителите от миграционните служби, за финансиране на информационни кампании относно рисковете от неправомерна имиграция, за подобряване на условията на приемане и за развиване на използването на биометрични технологии, които да гарантират по-добра защита на пътническите документи и документите за самоличност. FRONTEX и мрежите от служители за връзка по въпросите на имиграцията допринасят за постигане на напредък в това отношение. Съветът призова Комисията да обмисли възможността за разширяване на мандата на FRONTEX предвид подкрепата, която агенцията може да окаже на трети държави в сферата на управлението на границите. Освен това, Общността е сключила споразумения за реадмисия с единайсет трети държави. Наскоро приключиха още едни преговори, а други четири мандата за преговори предстои да бъдат реализирани. Практическите страни на тези споразумения ще изискват ефикасно сътрудничество и съпътстващи мерки за връщането и реинтеграцията на мигранти в техните страни на произход.

За да се противопостави на незаконното проникване и трафика на хора, Общността подкрепя и насърчава ратифицирането и прилагането на международни инструменти, изготвянето и прилагането на национални планове за действие за борба с трафика, законодателни подобрения и превенция, реинтеграция и рехабилитация на жертвите. Планът за действие от Уагадугу от ноември 2006 г. (който понастоящем е част от партньорството ЕС-Африка в сферата на миграцията, мобилността и заетостта) създаде нови перспективи за сътрудничество между Европейския съюз и Африка в тази област.

В заключение, необходимо е ЕС да продължи диалога и съгласуваните действия с партньорски държави в определени региони.

Следователно Комисията предлага:

- да събира и предоставя своевременно актуализирана информация за промени в пътищата за миграция към ЕС чрез насърчаване на надеждни и съпоставими данни, които да бъдат събирани както в държавите на произход, така и в държавите, които са крайна цел, проучване на нови научни методи и пълноценно използване на нови технологии като системата за електронна картография;
- да предоставя съдействие на ключови трети държави за укрепване на тяхното управление на миграцията, например обмен на опит по въпроси, свързани с граничния контрол, обучение на гранична охрана и обмен на оперативна информация;
- да подпомага трети държави при приемането и изпълнението на национални стратегии за интегрирано управление на границите в съответствие със стандартите на ЕС;

- да подпомага местни организации, които работят с потенциални мигранти, като ги насърчават да останат и им помагат да намерят възможности в собствената си държава;
- да увеличи съвместните операции и сътрудничеството при създаването на инфраструктура за наблюдение на границите в рамките на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR) с активното участие на трети държави, по-специално с държавите, участващи в Европейската политика на съседство;
- да увеличи усилията си по сключването на споразумения за реадмисия между ЕО и основните държави на произход и транзитно преминаване, като политиката за реадмисия бъде по-сериозно застъпена в рамките на Глобалния подход и неговите приоритети и се използва потенциалът на партньорствата за мобилност; да следи за това третите държави да спазват своите задължения за реадмисия на лица, които се намират незаконно в ЕС, включително съгласно Споразумението от Котону, когато това е приложимо, и задължения за признаване на документите, улесняващи връщането на мигранти без документи, както и да предлага необходимата помощ за тази реадмисия; да гарантира посредством обучение, обмен на най-добри практики и подготовка, че всички операции по връщането се осъществяват при защита на човешкото достойнство и в съответствие със стандартите за човешки права, и да засили сътрудничеството с цел да се осигури устойчивостта на тези връщания;
- да насърчава трети държави да ратифицират и прилагат международни инструменти, свързани с борбата срещу проникването и трафика на хора;
- да укрепи на световно равнище сътрудничеството в борбата срещу трафика на хора в рамките на международни организации, по-специално с ООН;
- да насочи вниманието към проблема с трафика на хора в рамките на политическия диалог и диалога за сътрудничество с партньорски държави и с регионални организации като Африканския съюз, Икономическата общност на западноафриканските държави (ИОЗАД), Южноафриканската общност за развитие (ЮАОР), Асоциацията на страните от Югоизточна Азия (ASEAN) и срещата Азия-Европа (ASEM);
- да даде приоритет на изпълнението на плана за действие от Уагадугу, да подкрепя регионални организации при разработването на стратегии и планове за действие за борба с трафика на хора и да осигури изпълнението на съществуващите стратегии и планове.

2.3. Миграция и развитие

Съществуват множество инициативи в сферата на миграцията и развитието, които в момента се осъществяват или наскоро са приключили, като инициативи за насърчаване на положителния ефект от паричните преводи, извършвани от мигранти, върху развитието, и за намаляване на разходите за тези преводи. Стартирани бяха и инициативи, които дават възможност на членовете на диаспорите да допринасят за своята страна на произход, както и инициативи за временно завръщане на висококвалифицирани мигранти. Тези инициативи се оказаха успешни заедно с инициативи относно циркулярната миграция от гледна точка на развитието, както и

мерки, насочени към изтичането на мозъци и етичния подбор на персонал, по-специално по отношение на работниците в здравеопазването.

Понастоящем дейността в сферата на миграцията и развитието трябва да бъде задълбочена и подобрена. Целите, принципите и организационните аспекти на Европейския консенсус за развитие⁸ трябва да се прилагат с оглед укрепване на усилията на ЕС за справяне с основните причини за миграцията, като специално внимание се отделя на въпросите за заетостта, управлението и демографското развитие.

Политиката за миграцията следва да бъде включена по структуриран начин в политиките за здравеопазването, образованието и човешкия капитал, както и в стратегиите за социално и икономическо развитие. Освен това, политиката за миграция и политиката за развитие трябва да бъдат съсредоточени много повече върху икономическата реформа и създаването на работни места и върху подобряването на условията за работа и социално-икономическата ситуация в държавите с нисък и среден доход и в регионите със силен емиграционен натиск. Това ще включва насърчаване на достъпа до качествено образование за всички, развиване и подобряване на професионалното обучение и засилване на управленческите умения и по-нататъшно развиване на ролята на официалните пазари на труд.

Създаденото през 2007 г. партньорство ЕС-Африка в сферата на миграцията, мобилността и заетостта предвижда понастоящем рамката за това в африканските държави. В други региони като Източна Европа и Азия съществуващите рамки за сътрудничество и партньорства за мобилност са потенциални инструменти за отделянето на такова внимание. Успоредно с подход, съсредоточен върху човешкия капитал и заетостта, от основно значение са и мерки за преки чуждестранни инвестиции и търговия. Освен това, ЕС трябва да изготви политика в отговор на наскоро възникнали тенденции като нарастващото въздействие на изменението на климата върху миграционните движения.

Предвид горепосоченото Комисията предлага:

- да работи за постигане на ефикасни, сигурни и евтини парични преводи с цел постигане на по-широко въздействие върху развитието посредством:
 - подобряване на статистиката и подкрепа за развитието на финансовия сектор,
 - създаване на благоприятна за преки чуждестранни инвестиции среда в държавите източник на миграция, включително инвестиране в производство на направените от мигранти парични преводи, и в този контекст работа с финансовия сектор за насърчаване на мобилността на средствата за инвестиции,
 - насърчаване на държавите-членки съгласно директивата за платежните услуги да регламентират сделките, при които поне единият от доставчиците на платежни услуги се намира извън ЕИП, така че паричните преводи да

⁸ Съвместна декларация на Съвета и на представителите на правителствата на държавите-членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Комисията относно политиката на Европейския съюз за развитие: „Европейски консенсус“, 2006/C46/01.

може да бъдат изпращани при по-голяма прозрачност и с подходяща защита на потребителите,

- създаване в тясно сътрудничество с Африканския съюз и Световната банка на институт за парични преводи в Африка и ускоряване на работата в сферата на паричните преводи, особено на Западните Балкани.
- да насърчава и подкрепя инициативи на мигрантски групи и организации на диаспорите, за да могат те да участват в политически инициативи на ЕС с и за своите държави и региони на произход, и за:
 - по-добро използване на човешкия и икономическия потенциал на диаспорите за развитието на партньорските държави чрез целенасочени инициативи в области като улесняване на търговията, насърчаване на инвестициите и изграждане на транснационални мрежи от контакти,
 - подкрепа за усилията, които държавите източници на мигранти полагат, за да достигнат до своите диаспори,
 - подкрепа за групите на диаспорите, които участват в свързани с развитието дейности в своите държави на произход,
 - насърчаване на инициативи, които да позволят на мигрантите и членовете на диаспорите да получат достъп до съвети за управление на бизнес, до възможности за микрокредити и до подкрепа за създаване на малки и средни предприятия в държавите на произход.
- да укрепва измерението „последователност на политиките с цел постигане на развитие“ на връзката между миграцията и развитието в тясно сътрудничество със засегнатите държави, като специално внимание се отделя на изтичането на мозъци, посредством:
 - получаване на по-задълбочена и специфична за съответния сектор информация за настоящата и очаквана ситуация по отношение на изтичането на мозъци и ефекта от това изтичане,
 - оказване на подкрепа за формулиране и изпълнение за всяка държава на политики за съхранение на умения в полза на развитието, съставени от обучение, задържане чрез създаване на привлекателни условия, етичен подбор на кадри и завръщане,⁹
 - проучване на това как най-добре може да се създаде етичен подбор на здравни работници от трети държави като част от зелена книга за работната сила в европейския сектор на здравеопазването.
- да насърчава достъпа до качествено образование за всички, развиването и подобряването на професионалното обучение и засилването на управленческите умения и да работи за по-нататъшното развиване на ролята на официалните пазари на труд и условията за достоен труд в държавите с нисък и среден доход с оглед

⁹

Работен документ на службите на Комисията относно последователност на политиките с цел постигане на развитие, SEC(2008)434/2.

подобряване на условията и възможностите за заетост в регионите със силен емиграционен натиск;

- да прилага целите, принципите и организационните аспекти на Европейския консенсус за развитие с оглед укрепване на усилията на ЕС за справяне с основните причини за миграцията, като специално внимание се отделя на въпросите за заетостта, управлението и демографското развитие;
- да изследва връзката между изменението на климата и миграцията и да получи по-добра информация за броя на засегнатите лица сега и в бъдеще.

3. ЦЕЛЕСЪОБРАЗНОСТ НА ГЛОБАЛНИЯ ПОДХОД В ГЕОГРАФСКО ОТНОШЕНИЕ

3.1. Южни миграционни пътища

Глобалният подход бе първоначално съсредоточен върху Африка и по-специално върху държавите на юг от пустинята Сахара, като се вземат предвид всички държави по южните миграционни пътища към Европейския съюз. Той създаде нови форми на диалог и сътрудничество между държави от разнообразен регионален контекст, които надхвърляха традиционните граници на отношенията между Европейския съюз и тези държави.

На политическо равнище, на министерска конференция по въпросите на миграцията и развитието през юли 2006 г. в Рабат бе поставено началото на важен регионален процес, установяващ рамка за всеобхватни действия, който бе последван от конкретни инициативи, семинари и втора министерска конференция, която ще се състои през ноември 2008 г. в Париж. Глобалният подход вдъхнови също така министерската конференция в Триполи през ноември 2006 г., която постави началото на общ подход между Европейския съюз и цяла Африка. На първата министерска среща на Евромед по въпросите на миграцията през ноември 2007 г. в Албуфейра също бяха очертани приоритети под формата на конкретни инициативи за сътрудничество. На срещата на върха ЕС-Африка през декември 2007 г. в Лисабон общият подход бе превърнат в конкретни действия посредством приемането на партньорството ЕС-Африка в сферата на миграцията, мобилността и заетостта. На двустранно равнище в редица ключови държави бе стартиран политически диалог за миграцията, подхранван от миграционни мисии на ЕС по член 8 и член 13 от Споразумението от Котону. В допълнение, създадена бе платформа за сътрудничество с Етиопия. Накрая, партньорството за мобилност с Кабо Верде от юни 2008 г. (обхващащо законната миграция, борбата с неправомерната имиграция и миграцията и развитието), което ще бъде последвано от предварителни разговори със Сенегал, трябва да открие пътя за разширено оперативно партньорство по въпросите на миграцията в този регион.

Тъй като има много инициативи, които са в процес на реализиране, призивът е за последователност както на равнище политически събития, така и на равнище изпълнение. За осъществяване на договорените действия по миграционните пътища е необходимо сътрудничество между африканските държави, особено между държавите на юг от пустинята Сахара и северноафриканските държави. Организации като Африканския съюз и ИОЗАД се нуждаят от ресурси, за да координират това сътрудничество. Необходимо е политически чувствителни въпроси като закрилата на

бежанците, облекчаването на визовия режим и реадмисията да се решават в рамките на цялостен и балансиран контекст и трябва да има напредък по всички теми.

Предвид горепосоченото Комисията предлага:

- да осигури реализиране и оценка на политическо равнище на всички аспекти на сътрудничеството ЕС-Африка посредством последователни министерски заседания, като първото заседание ще бъде на срещата на върха в Лисабон през 2010 г.;
- да използва наскоро създадения екип на ЕС за осъществяване на партньорство по въпросите на миграцията, мобилността и заетостта като едно от основните средства за координиране на оперативното сътрудничество между Комисията и държавите-членки;
- да засили поемането на самоинициатива в политиката сред африканските държави, като се наблегне на важността на миграционните потоци юг/юг, и да подкрепи африканските държави, които желаят да създадат своя собствена рамка на политика за миграцията;
- да насърчава тристранно сътрудничество (т.е. сътрудничество между държавите от Магреб и държавите на юг от пустинята Сахара с подкрепата на ЕС), по-специално чрез инициативи като създаване на обсерватории на миграцията, предоставяне на информация за законна миграция, насърчаване на сътрудничеството между консулските служби и на сътрудничеството в сферата на реадмисията, контрол по границите и смесени миграционни потоци;
- да повиши информираността за паричните преводи в Африка чрез създаването на Африкански институт за паричните преводи под ръководството на Африканския съюз и в партньорство със Световната банка;
- да използва повече двустранни канали, както и регионални и континентални рамки за сътрудничество като ИОЗАД, процеса Евромед, процеса от Рабат и Африканския съюз, за по-активен диалог и сътрудничество, насочени към резултатите;
- да осигури системни и оперативни последващи действия след съвместните миграционни мисии и друго сътрудничество в сферата на миграцията, свързано със Споразумението от Котону.

3.2. Източните и югоизточни региони, съседни на ЕС

През 2007 г. в обхвата на Глобалния подход бяха включени източните и югоизточни региони, съседни на Европейския съюз, и в по-малка степен Близкия изток и Азия. Приоритетите на Глобалния подход за тези региони бяха в съответствие с тези на по-ранни инициативи, а именно Европейската политика на съседство, Предприсъединителната стратегия и процеса на разширяване. Диалогът и сътрудничеството по въпросите на миграцията бяха доста напреднали в рамките на тези инициативи. Успоредно с това регионални процеси като процесите от Будапеща и Söderköping и регионални организации като ОССЕ и Съвета на Европа също бяха много активни в тази сфера. Глобалният подход имаше възможност да използва тези резултати.

Пилотното партньорство за мобилност с Република Молдова и стартирането на Черноморската платформа за сътрудничество са резултат от прилагането на Глобалния подход в този регион. Провеждането на предварителни разговори с Грузия за пилотно партньорство за мобилност също може да доведе до важни резултати, отваряйки пътя за сътрудничество и с други партньорски държави. Докато първите основни цели на сътрудничеството в този регион бяха свързани със сигурността теми (граничен контрол, борба с неправомерната имиграция и т.н.), а отскоро все повече и въпросът за законната миграция, то постепенно започна да се обособява и измерението за миграцията и развитието. В действителност би имало ясна добавена стойност от установяването на сътрудничество с подходящи държави в сферите на управлението на трудовата миграция, паричните преводи за насърчаване на развитието, доброволното завръщане, реинтеграцията на мигранти и мрежите на диаспорите.

Накрая, някои от останалите инструменти на Глобалния подход към миграцията като миграционните профили и платформите за сътрудничество трябва да се използват по-системно по отношение на източните и югоизточните региони.

Предвид горепосоченото би било целесъобразно:

- да се увеличи значимостта на Глобалния подход в рамките на Европейската политика на съседство и Предприсъединителната стратегия посредством засилване на сътрудничеството със съседните държави и по-добро използване на съществуващите структури за диалог и сътрудничество;
- да се потърси по-голямо взаимодействие между Глобалния подход и останалите структури за сътрудничество, по-специално по отношение на Турция и държавите от Западните Балкани;
- да се укрепи присъствието на ЕС в регионалните консултативни процеси, по-специално в процесите от Будапеща и Söderköping, и в регионални организации с цел насърчаване на Глобалния подход в регионален мащаб;
- да се постигне пълното прилагане на съществуващите споразумения в сферата на миграцията и да се търси оперативно сътрудничество по отношение на управлението на границите, неправомерната имиграция, реадмисията и връщането и трафика на хора;
- да се разработи Черноморската платформа за сътрудничество и да се използват по-систематично миграционните профили и миграционните мисии в региона;
- да се обърне внимание на измерението „миграция и развитие“ чрез конкретни инициативи, насочени към циркулярната миграция, паричните преводи и мрежите на диаспорите.

3. 3. Промяна на подхода при работата с други региони

Въпреки че в предишното съобщение за Глобалния подход Южен Кавказ, Централна Азия, Близкия изток и Азия бяха референтна точка, то тези региони бяха обект на ограничено внимание при прилагането на Глобалния подход. Въпреки че в предишното съобщение за Глобалния подход Южен Кавказ, Централна Азия, Близкия изток и Азия бяха референтна точка, то тези региони бяха обект на ограничено внимание при

прилагането на Глобалния подход. Освен това, държави като Индия, Китай, Виетнам, Шри Ланка и Филипините, както и Близкия изток, придобиват все по-голямо значение за миграционната политика на ЕС. -{}-

Що се отнася до Латинска Америка и Карибския басейн, важно е да се предприемат последващи действия във връзка с декларацията от Лима, приета на срещата на върха ЕС-ЛАК през май 2008 г., посредством установяване на структуриран и всеобхватен диалог по въпросите на миграцията, формулиране на общи предизвикателства и области за взаимно сътрудничество и извличане на ползи от дейностите на експертите на ЕС-ЛАК.

Предвид горепосоченото би било целесъобразно:

- да се използват съществуващите многостранни структури между ЕС и Азия, и по-специално АСЕМ, за задълбочаване на диалога за миграционните политики, обмен на опит и най-добри практики и проучване на евентуални взаимодействия между двата континента;
- да се разгледа възможността за разширяване на настоящия диалог за неправомерната имиграция с Китай, за да се включат в него всички свързани с миграцията аспекти и да се установи диалог с някои азиатски държави, по-специално Индия, Виетнам и Филипините;
- да се предприемат последващи действия във връзка с декларацията от Лима за задълбочаване на взаимното ни разбиране на предизвикателствата на миграцията и на съществуващите миграционни политики и да се укрепи съществуващото сътрудничество.

4. ГЛОБАЛНИЯТ ПОДХОД КАТО РАМКА ЗА ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ, КООРДИНИРАНЕ И ЕФИКАСНОСТ ЗА ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА МИГРАЦИЯТА

Новият подход за управление на миграцията, предложен в съобщението за обща имиграционна политика за Европа от юни 2008 г., ще има връзка с бъдещите методи за работа в рамките на Глобалния подход, които трябва да бъдат по-последователни, по-добре координирани и по-ефикасни. Ще бъде необходимо да се извършват редовен анализ и оценка в тясно сътрудничество между държавите-членки и Комисията, които ще бъдат включени в годишния доклад за пролетното заседание на Европейския съвет, както е предложено в съобщението от юни, и вероятно в Европейския пакт по въпросите на имиграцията.

4. 1. Координиране и последователност

С всеобхватната си политика към миграцията Глобалният подход изисква по-тясно сътрудничество между ЕС и органите на национално, регионално и местно равнище и с трети държави, като се използват редица инструменти. Миграционните мисии, миграционните профили, партньорствата за мобилност и платформите за сътрудничество вече са доказали ценността си, но подобни инструменти трябва да бъдат използвани по-систематично, за да се постигнат структурно координиране и последователност на политиките. Налице е ясна необходимост от засилване на сътрудничеството между Комисията и държавите-членки в трети държави и постигане на правилно координиране на усилията. Освен това е нужно да се подобри и разшири доказателствената база за инициативи в сферата на миграцията. Обединяването на

цялата информация, с която разполагат Комисията, държавите-членки, агенциите и другите структури на ЕС, може да бъде полезно в това отношение.

Освен това е необходимо политическите цели на Европейския съюз в сферата на миграцията да бъдат по-добре превъплътени в конкретни и оперативни действия в рамките на диалога и сътрудничеството с трети държави. Едно реално партньорство може да бъде изградено и съхранено само ако и двете страни отделят достатъчно време и усилия за предоставяне на информация за своите политически намерения и развития. Оживените дискусии, съпътстващи приемането на директивата относно връщанията през лятото на 2008 г., представляват недвусмислено напомняне, че е необходимо ЕС да информира по-добре за политиките си.

Накрая, ЕС и неговите държави-членки трябва да имат по-голямо присъствие и да участват по-активно в насърчаването на Глобалния подход в различни рамки за многостранно, глобално и регионално сътрудничество като Глобалния форум за миграция и развитие, чието следващо заседание ще се състои през октомври в Манила и ще даде възможност ЕС да представи съгласувана и консолидирана позиция, ООН и нейните специализирани агенции, Г-8, ОИСР, ОССЕ, Съвета на Европа, Международната организация за миграцията, Световната банка и банки за регионално развитие, както и регионални консултативни процеси.

Предвид горепосоченото Комисията предлага:

- да рационализира и координира миграцията с други области на политиката, включително развитието, външната политика, сигурността, търговията, околната среда, селското стопанство, заетостта, образованието, здравеопазването, научните изследвания и социалните дейности, и да насърчава провеждането на своевременни консултации с подходящи заинтересовани лица както във външен, така и във вътрешен план;
- да укрепи редовното взаимодействие между различните министерства в държавите-членки, за да се гарантира изпълнението на Глобалния подход;
- да увеличи и модернизира капацитета за управление на миграцията като част от основните задачи на делегациите на Комисията и посолствата на държавите-членки, например чрез създаване на механизъм за подкрепа на миграцията за обмен на информация, експертиза и обучение;
- да засили мерките за изграждане на капацитет в избрани държави, които са източник на миграция или през които транзитно преминават мигранти, с помощта на експерти, изпратени от органите на държавите-членки, например посредством създаване на екипи за подкрепа на миграцията.

4.2. Ефикасно използване на финансовата подкрепа

Глобалният подход се финансира в значителна степен посредством наличните финансови инструменти на ЕС. Това са програмата Aeneas, която понастоящем е заместена от Тематичната програма за сътрудничество с трети държави в сферите на миграцията и убежището, и Програмата за солидарност и миграционни потоци. Друго средство за финансиране са географските инструменти, по-специално програмите Meda и Tacis, които понастоящем са заместени от Европейския инструмент за съседство и партньорство, географският инструмент за държавите на юг от пустинята Сахара,

Карибския регион и региона на Тихия океан, Европейският фонд за развитие, както и Инструментът за сътрудничество за развитие за Азия и Латинска Америка. Въпреки това, правилата за прилагане на последните инструменти понякога ограничават степента, до която те може да бъдат използвани за целите на политиката за миграция. Механизмът за бързо реагиране, който понастоящем е заместен от Инструмента за стабилност, също се използва за подкрепа на инициативи в сферата на миграцията.

Допълващото и своевременно мобилизиране на различните източници на ЕО за финансиране продължава да бъде предизвикателство и е необходимо да се проучи как най-добре да се съчетаят тези различни ресурси, включително финансиране от държави-членки на ЕС и други външни източници.

Начинът, по който се използват различните инструменти на Общността, както и действията, предприемани от държавите-членки и Общността, трябва да бъдат подобрени. Доброволното съчетаване на ресурси от Общността, държавите-членки и трети държави в съответствие с предложенията в съобщението относно обща имиграционна политика за Европа следва да бъде окуражавано.

Накратко, повишаването на ефикасността на Глобалния подход зависи отчасти от метода и мандата на финансиране и ще се нуждае от повече човешки ресурси. За това ще са необходими по-добро координиране между всички заинтересовани лица и по-ефикасен и редовен мониторинг и оценка. Предвид горепосоченото Комисията предлага:

- да създаде механизми за координиране и евентуално съчетаване на ресурсите на държави-членки, Общността и трети държави с оглед изпълнение на приоритетите на Глобалния подход;
- да оцени ефикасността на настоящите финансови инструменти на ЕО с оглед способността им да реализират целите на Глобалния подход към миграцията.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В рамките на Глобалния подход Европейският съюз създава нов начин за решаване на проблемите в сферата на миграцията в цялата тяхна сложност. Въпреки че все още е на ранен етап от развитието си, този подход вече създаде необходимия политически тласък и извади на преден план външното измерение на европейската миграционна политика. Подходът е всеобхватен и в смисъл, че той бе бързо разширен в тематично и географско отношение.

Настоящото съобщение се основава на принципите, които се съдържат в неотдавнашното съобщение относно обща имиграционна политика за Европа, и предоставя първите градивни елементи за осъществяване на предложените в него действия, като тези елементи трябва да бъдат включени и в Европейския пакт за имиграция и убежище.

Анализът в настоящото съобщение разглежда Глобалния подход от географска и тематична гледна точка. Въпреки това, понастоящем е необходимо този подход да бъде усъвършенстван, за да отразява по-добре стратегическите цели на ЕС в сферата на миграцията, да взема предвид особеностите на регионите и държавите и да помогне за по-ефективното управление на новите и изменящи се предизвикателства и възможности, създадени от миграцията.

Това може да бъде постигнато само чрез засилване на координирането и взаимодействието между Комисията, държавите-членки и засегнатите трети държави с оглед постигане на по-голяма ефективност и по-голяма последователност при практическото прилагане на Глобалния подход.