



Брюксел, 21.5.2013
COM(2013) 292 final

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

Оптимизиране на въздействието на миграцията върху развитието

**Приносът на ЕС към Диалога на високо равнище на ООН и следващите стъпки за
засилване на връзката между развитието и миграцията**

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

Оптимизиране на въздействието на миграцията върху развитието

Приносът на ЕС към Диалога на високо равнище на ООН и следващите стъпки за засилване на връзката между развитието и миграцията

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Диалогът на високото равнище („ДВР“) по въпросите на международната миграция и развитието от септември 2006 г. бе първото събитие на високо равнище, организирано от Общото събрание на ООН и посветено изключително на обсъждането на многостранните аспекти на международната миграция и развитието. Вторият ДВР ще се проведе на 3—4 октомври 2013 г.

Миграцията във все по-голяма степен застава в центъра на вниманието в световен план, като се отчита, че тя представлява мощен инструмент за насърчаване на развитието както в държавите на произход, така и в държавите — крайна цел. Това става ясно и от доклада от 2012 г. на специалната работна група на ООН по системни въпроси за Програмата на ООН за развитие след 2015 г. — „Постигане на бъдещето, което искаме за всички“, в който миграцията се признава за ключово измерение на глобалната демографска динамика, както и за фактор за приобщаващо икономическо и социално развитие.

Увеличилата се регионална и глобална мобилност на хората, структурните промени в глобалната икономика и настоящата икономическа криза създават нови възможности и предизвикателствата за държавите на произход, на транзитно преминаване и държавите — крайна цел. ДВР за 2013 г. предоставя уникална възможност да се работи за формулирането на глобална програма за ефективно и приобщаващо управление на миграцията, както и да се набележат мерки, чрез които да се насърчи ролята на мигрантите като фактор за иновации и развитие. Общата тема на ДВР за 2013 г. е „Набелязване на конкретни мерки за засилване на съгласуваността и сътрудничеството на всички равнища с цел увеличаване ползите от международната миграция за мигрантите и държавите и засилване на важните връзки между международната миграция и развитието при намаляване на отрицателните последици от нея“¹.

Постигането на максимално положително въздействие от миграцията върху развитието представлява значим политически приоритет за ЕС, за което свидетелства двойната рамка на политиката в тази област. Миграцията и развитието съставляват една от четирите приоритетни области от глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ²), който представлява общата рамка за външната политика на ЕС относно миграцията. Миграцията е също конкретен приоритет в Програмата на ЕС за промяна³, в която е очертана рамката на политиката на ЕС за развитие. Гледната точка на мигрантите е основна характеристика на ГПММ, а утвърждаването на човешките права

¹ Резолюция 67/219 на Общото събрание на ООН от 21 декември 2012 г.

² СОМ(2011) 743 окончателен: Съобщение относно глобалния подход към миграцията и мобилността

³ СОМ(2011) 637 окончателен: Съобщение относно повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна

на мигрантите е приоритет във всички действия на ЕС относно миграцията и развитието.

Целта на настоящото съобщение е двойна. То предоставя основата за обща позиция на ЕС и неговите държави членки (наричани по-долу „ЕС“) в ДВР, в това число основните послания за засилено глобално сътрудничество. Раздели 2—5 следователно разглеждат темите, които ще се обсъждат на четирите кръгли маси на ДВР. Освен това в раздел 6 от съобщението се предлага как ЕС би могъл да засили връзката между миграцията и развитието в собствените си политики и практики и да предприеме стъпки за системно вземане под внимание на ролята, която имат миграцията и мобилността в процеса на устойчиво развитие. Затова този раздел отговаря на искането на Съвета за един „по-амбициозен и по-далновиден“ подход към миграцията и развитието на равнището на ЕС, както е формулирано в заключенията на Съвета от 29 май 2012 г. относно ГПММ.

2. КРЪГЛА МАСА 1: ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИТЕ ОТ МЕЖДУНАРОДНАТА МИГРАЦИЯ ВЪРХУ УСТОЙЧИВОТО РАЗВИТИЕ И НАБЕЛЯЗВАНЕ НА ПОДХОДЯЩИ ПРИОРИТЕТИ С ОГЛЕД НА ПОДГОТВЯНЕТО НА РАМКАТА ЗА РАЗВИТИЕ ЗА ПЕРИОДА СЛЕД 2015 Г.

2.1. Необходимостта от по-широко разглеждане на връзката между миграцията и развитието

Дискусията относно миграцията и развитието традиционно е съсредоточена върху ограничен брой въпроси, сред които паричните трансфери към държавата на произход, диаспората, „изтичането на мозъци“ и циркулярната миграция, като приоритет се отрежда на миграцията към държавите — членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), а не на миграцията между държавите с ниски и средни доходи. Политиките и тяхното прилагане в тези „традиционни“ области, включително на равнището на ЕС, могат да бъдат допълнително подобрени⁴, но е необходимо да се отиде крачка напред, тъй като този подход не е достатъчен, за да се обърне задълбочено внимание на всички въпроси, които са от значение.

Във всички държави по света се наблюдава миграционно движение и тази тенденция вероятно ще се засили. От общия брой на международните мигранти в света днес, за които се счита, че наброяват 214 милиона души, повечето (150 милиона души) са граждани на държави, които не са членки на ОИСР. По-голямата част от международната миграция се извършва в рамките на регионите, най-вече в развиващите се страни. Например, изчислено е, че над 80 % от всички африкански мигранти живеят в други африкански държави.

Освен това **миграцията в рамките на развиващите се страни** е важен феномен, който обаче често се игнорира и от който произтичат възможности и предизвикателства, сходни с тези, свързани с международната миграция.

Освен тясната връзка с миграцията, развитието също насърчава и разчита на **мобилността** (краткосрочни посещения на лица, извършващи стопанска дейност, работници, студенти, туристи, лица, посещаващи семейството си и т.н.). Мобилността е съществен елемент, що се отнася до засилването на ролята на градските центрове в южното полукълбо като центрове на развитие и на икономически, социален и културен обмен. Тя също така допринася за интегрирането на развиващите се икономики на регионалните и световните пазари.

⁴ В работния документ на службите на Комисията относно миграцията и развитието (SEC(2011) 1353 final), придружаващ съобщението на Комисията „Глобалният подход към миграцията и мобилността“ от 18 ноември 2011 г., се съдържат редица предложения в тази област.

Принудителната миграция продължава да е предизвикателство в световен план. По-голямата част от общия брой на бежанците в света, които наброяват над 15 милиона души, живеят в развиващи се страни, често за дълго, което изправя приемащите общности пред значителни предизвикателства. От присъствието на бежанци и други принудително мигрирали лица обаче може също така да произтекат нови възможности и ползи за националните и местните икономики благодарение на човешкия капитал на бежанците, в това число техните трудови умения и търсенето от тяхна страна на стоки и услуги. Мерките за оползотворяване потенциала на бежанците като двигател за развитие подобряват тяхната самостоятелност и по този начин се повишава качеството на закрилата на бежанците в полза и на приемащите страни.

Изменението на климата и влошаването на състоянието на околната среда вече оказват все по-голямо влияние върху миграцията и мобилността, като данните в момента сочат, че в бъдеще по-голямата част от свързаното с тези фактори миграционно движение ще се осъществява в рамките на развиващите се страни или между тях⁵.

Миграцията и мобилността имат сериозно въздействие, както положително, така и отрицателно, върху напредъка към устойчиво **икономическо, социално и екологично** развитие на държавите с ниски и средни доходи — и тези на произход, и тези, които са крайна цел.

- Икономическите ползи за **държавите на произход** са добре документирани и включват намаляване на бедността посредством парични трансфери и инвестиционни инициативи от страна на представители на диаспората. Финансовият, човешкият и социалният капитал на диаспората може също така пряко да спомогне за изпълнението на целите за социално развитие, включително Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) в сферата на здравето и образованието. Паричните трансфери и другите помощи от мигрантите също така могат да спомогнат за по-доброто приспособяване към отрицателните последици от изменението на климата в общностите на произход. Възможности за работа в чужбина също могат да помогнат за мотивиране на младите хора да придобият подходящите умения. Ефектите от гледна точка на човешкото развитие обаче са комплексни, както се вижда от опасенията за „изтичане на мозъци“ и отрицателните социални последици от миграцията за тези, които не са заминали. Например, като способства за „изтичането на мозъци“ и неравномерното разпределение на здравните работници в световен план, миграцията може да има отрицателно въздействие по отношение ЦХР, свързани със здравето.
- За **държавите — крайна цел**, добре управляваната миграция може да спомогне за преодоляване на несъответствията между търсенето и предлагането на пазара на труда, да осигури работна сила за задвижване на структурна икономическа трансформация, да бъде двигател за иновации благодарение на динамизма на мигрантите, както и да допринесе по отношение на системите за социална сигурност. Миграцията и мобилността могат да представляват предизвикателство от гледна точка на управлението на процеса на урбанизация, но те са също така жизненоважни за това градовете да могат да функционират като центрове за генерирането на растеж. При липсата на ефективно управление цената на миграцията може да е значителна и да е

⁵ SWD(2013) 138 final: Работен документ на службите на Комисията относно изменението на климата, влошаването на околната среда и миграцията

свързана със социално напрежение между мигрантите и населението на приемната държава — което често се използва от популистски сили, както и с трудности във връзка с ограничените ресурси. Неконтролираната миграция може също да увеличи заплахите за сигурността, особено в нестабилни държави.

Следователно миграцията представлява както **възможност, така и предизвикателство пред развитието**. Тя несъмнено се отрази положително на усилията за постигане на голяма част от ЦХР. Въпреки това вредните въздействия от зле управляваната миграция могат също да подкопаят и напредъка към устойчиво развитие.

2.2. Миграцията и рамката за развитие за периода след 2015 г.

Комисията приветства нарастващия интерес към добавяне на фактори, способстващи развитието, като например миграцията и мобилността, към програмата на ООН⁶ в областта на развитието за периода след 2015 г. Тя приветства също дискусиите дали е възможно да се разработят показатели за качеството на различните аспекти на управление на миграцията. Трябва да се положат всички необходими усилия, за да се гарантира, че приносът на ДВР по тези въпроси е адекватен за процеса след 2015 г. в по-общ план и че ще бъде интегриран в този процес.

В този контекст дискусиите относно демографската динамика, провеждани в рамките на програмата за периода след 2015 г. на прегледа на Международната конференция по въпросите на населението и демографските тенденции след 2014 г., са добра основа за търсенето на отговор на предизвикателствата и възможностите, които миграцията и мобилността пораждаат за развитието, включително и връзки с промените на световния пазар на труда, по-широките демографски тенденции в различните региони и движенията на населението в развиващите се страни.

2.3. Основни послания за ДВР

- *Миграцията и мобилността трябва да бъдат признати за „фактори, способстващи за развитието“.* Те следва да бъдат взети под внимание от участниците в сферата на развитието на всички равнища и включени в рамката за развитие за периода след 2015 г. Насърчаването на ефективното управление на миграцията е от основно значение за постигане на максимален положителен ефект и за свеждане до минимум на отрицателното въздействие от миграцията върху развитието.
- *Дневният ред по въпросите на развитието и миграцията следва да се разшири⁷.* Нарастващото значение на миграционните потоци в развиващите се страни и между тях следва да бъде отчетено, а техните положителни и отрицателни връзки с икономическото и социалното развитие следва да бъдат взети под внимание в националните и регионалните политики за развитие.
- *Взаимните връзки между изменението на климата, влошаването на околната среда и миграцията изискват повишено внимание, особено в контекста на развитието.*

⁶ Позицията на Европейската комисия относно програмата за развитие след 2015 г. е разработена по-подробно в SOM(2013) 92 final: Съобщение „Достоен живот за всички: Премахване на бедността и осигуряване на устойчиво бъдеще за света“.

⁷ Стъпките, които следва да се предприемат на равнище ЕС в това отношение, са описани в раздел 6.

3. КРЪГЛА МАСА 2: МЕРКИ ЗА ГАРАНТИРАНЕ ЗАЧИТАНЕТО И ЗАЩИТАТА НА ЧОВЕШКИТЕ ПРАВА НА МИГРАНТИТЕ, ОСОБЕНО ЖЕНИТЕ И ДЕЦАТА, ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И БОРБА С НЕЗАКОННОТО ПРЕВЕЖДАНЕ ПРЕЗ ГРАНИЦА НА МИГРАНТИ И ТРАФИКА НА ХОРА, КАКТО И ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА СЪОБРАЗЕНА С ПРАВИЛА, ЗАКОННА И БЕЗОПАСНА МИГРАЦИЯ

3.1. Зачитане на човешките права на всички мигранти

Зачитането на правата на мигрантите и бежанците е **ключов компонент на политиките на ЕС**. ЕС има засилени политики за защита на правата на мигрантите. През последното десетилетие ЕС прие редица директиви, чиято цел е да гарантират равно третиране в области като заетостта, образованието и обучението. Равенството е заложено в Европейската конвенция за защита на правата на човека и в Хартата на основните права на ЕС, която се прилага както по отношение на гражданите на ЕС, така и по отношение на гражданите на държавите извън ЕС.

С разпоредбите на ЕС за миграцията са наложени безпрецедентни стандарти по отношение на **правата на социална сигурност** на мигрантите. Така например след петгодишно законно пребиваване, ако отговарят на определени условия, гражданите на държави извън ЕС придобиват същите права като гражданите на ЕС по отношение на социалната сигурност, социалната помощ и социалната закрила⁸.

ЕС се ангажира да се **бори с расизма, ксенофобията и дискриминацията** срещу мигрантите и лицата от мигрантски произход (като второ и трето поколение мигранти), както и да гарантира справедливо третиране на гражданите на държави извън ЕС и да насърчава **политиката на интеграция**, която дава права и налага задължения, сравними с тези на гражданите на ЕС. ЕС разработи няколко инструмента за подпомагане на интеграцията на законно пребиваващите мигранти, в това число Европейския фонд за интеграция, Европейския уебсайт по въпросите на интеграцията, Европейския форум за интеграция и „Наръчник по въпросите на интеграцията за лицата, отговарящи за изготвянето на политиките, и работещите в тази област“.

ЕС е решен да насърчава същите високи стандарти във външната си политика относно миграцията. Усилването на защитата на **човешките права на мигрантите е приоритет във всички сектори** на сътрудничество с държавите извън ЕС. ЕС е поел ангажимент да помогне за засилване на политиките за интеграция и за насърчаване на защитата на правата на бежанците и мигрантите в и от страна на държавите партньори. Това включва укрепване на достъпа до основни и други права, като например достъпа до образование и здравеопазване, правото на работа и правото на свободно движение, недопускане на липса на гражданство, премахването на произволното задържане на мигранти, достъпа до правосъдие и равното третиране с гражданите от собствената държава по въпроси, свързани със заетостта.

Опазването на правата на мигрантите се осъществява посредством всеобхватна международна **правна и нормативна рамка**. Основните текстове, които трябва да се прилагат за мигрантите, както и за гражданите, включват Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за икономически, социални и културни права, Женевската конвенция от 1951 г. относно статута на бежанците и Протокола от 1967 г. към тази конвенция, Конвенцията от 1954 г. за статута на апатридите, Конвенцията на ООН от 1961 г. относно намаляване на случаите на лица без гражданство, Конвенцията за

⁸ Член 11 от Директива 2003/109/ЕО на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, ОВ L 16, 23.1.2004 г.

правата на детето, двата протокола на ООН от Палермо за трафика на мигранти и трафика на хора, Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, Конвенцията на ООН против изтезанията и Конвенцията на МОТ относно достоен труд за домашните работници. Въпреки това все още са необходими значителни усилия за по-добро **изпълнение** на международно съгласуваните рамки и **прилагане** на защитата на човешките права на мигрантите, особено на национално и регионално равнище. В този контекст би било важно да се разработят политики и да се предприемат действия за насърчаване на човешките права на лицата в ситуация на незаконно пребиваване.

Държавите — членки на ЕС, не са подписали **Конвенцията на ООН от 1990 г. за защита на правата на всички мигриращи работници и членовете на техните семейства**. Недостатъчното разграничение в конвенцията между икономическите и социалните права на законните и незаконните работници мигранти не е в съответствие с националните политики и тези на ЕС и поради това се превърна в основна пречка. Въпреки това по същество инструментите на ЕС осигуряват значителна защита както на законните, така и на незаконните мигранти, както и гаранции, които често са по-широкообхватни от посочените в конвенцията. В дългосрочен план може да е налице възможност за преразглеждане на действащата нормативна уредба, съставена от много елементи, включително вариантът за изготвяне на нова конвенция за правата на всички работници мигранти, адаптирана към реалните условия и предизвикателствата на 21-ви век.

3.2. Съобразена с правилата, законна и безопасна миграция

Комисията стартира **портала на ЕС за имиграция**⁹ през 2011 г., чрез който осведомява мигрантите за техните права и за имиграционните процедури. В него се предоставя информация за гражданите на държави извън ЕС, които се интересуват от преместване в ЕС. Предоставя се също така практическа информация за процедурите във всяка държава членка за всяка една категория мигранти. Освен това ЕС обмисля възможността да подпомогне създаването на специални **Ресурсни центрове за миграция и мобилност** в определени държави партньори с цел да се улеснят мерките, свързани с подготовката за заминаване, завръщането и реинтеграцията.

Миграционното движение със смесен характер, при което хора с различен профил и нужди използват едни и същи маршрути и видове транспорт, създава предизвикателства за държавите, що се отнася до това да се оценят нуждите на различните групи. Изключително важно е при управлението на тези потоци органите да гарантират международна закрила за лицата, нуждаещи се от нея, както и незаконните мигранти да получават достойно отношение, без да бъдат третирани като престъпници.

Мигрантите в ситуация на незаконно пребиваване често са **по-уязвими** на експлоатация и злоупотреба. Незаконната миграция ограничава потенциала на мигрантите да подкрепят държавите си на произход и увеличава вероятността от неблагоприятни резултати от гледна точка на развитието в държавите — крайна цел.

ЕС е твърдо ангажиран с прилагането на законодателството и политиките, насочени към намаляване на незаконната имиграция. ЕС насърчава възможностите за законна миграция и се стреми към предотвратяване и борба с незаконната миграция, включително чрез управление на границите и политиките на връщане и реадмисия. ЕС също така предприема действия за **санкциониране на онези, които злоупотребяват със мигранти**. Директивата за санкциите срещу работодатели от 2009 г. е инструмент

⁹ <http://ec.europa.eu/immigration>.

от ключово значение, който съдържа разпоредби за намаляване на правната неяснота и предотвратяване на експлоатацията на незаконни мигранти. Тази директива не предвижда санкции срещу незаконно пребиваващи работници мигранти, а се съсредоточава върху работодателите, които злоупотребяват с мигрантите в уязвимо положение.

ЕС също така помага на развиващите се страни да засилят своите политики и капацитет за осигуряване на съобразена с правилата, законна и безопасна миграция. Той подкрепя програмата за достоен труд и социална закрила и насърчава политики за улесняване на регионалната трудова мобилност. ЕС също така насърчава интегрираното управление на границите като начин да се осигурят **отворени и сигурни граници** и да се насърчи зачитането на правата при преминаване на границите, в това число правото да се търси убежище.

В международен план трябва да се обърне повече внимание на **нуждите от подпомагане и защита на мигрантите, намиращи се в тежко хуманитарно положение и положение, в което животът им е изложен на опасност**, независимо дали докато пътуват към крайната си цел или по време на пребиваването си в приемащите държави. Особено внимание следва да се обърне на жените и децата или други лица, които са в особено уязвимо положение.

3.3. График на хора

За ангажимента на ЕС за предотвратяване и борба с незаконното превеждане през граница на мигранти, както и за положените усилия за премахване на трафика на хора, свидетелстват множеството инициативи, мерки и програми за финансиране от 90-те години на миналия век досега. Важна крачка напред бе приемането през 2011 г. на Директивата относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него¹⁰. Директивата се съсредоточава не само върху правоприлагането, но също така цели да предотврати престъпления и да гарантира, че жертвите на трафика на хора се ползват със защита и че им се предоставя възможност да се възстановят и реинтегрират в обществото. Освен това в Стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора¹¹ от 2012 г. се съдържат мерки, чрез които да се осигурят по-добро сътрудничество и координация между всички участници, работещи в областта на борбата с трафика на хора, в това число правителствата, гражданското общество и международните организации. Бъдещите действия ще включват финансирането на научни изследвания и проекти, създаването на платформи, разработването на насоки и най-добри практики, обучения и т.н.

Трафикът на хора е приоритет и за външното сътрудничество на ЕС и системно се взема под внимание в споразуменията и партньорствата с държави извън ЕС, както и във всички водени от ЕС диалози по въпросите на миграцията и мобилността.

3.4. Основни послания за ДВР

- *Всички държави следва да гарантират защитата на човешките права на мигрантите като общовалиден приоритет и следва да подкрепят съответните международни инструменти в областта на правата на човека.*
- *Всички държави следва да зачитат достойнството и утвърждават основните и човешките права на мигрантите, независимо от правния статут на последните. Те следва да се ангажират със закрилата и осигуряването на*

¹⁰ Директива 2011/36/ЕС.

¹¹ COM(2012) 286 final

повече права и възможности на лицата, търсещи убежище, и уязвимите мигранти, като например непридружените непълнолетни лица, жертвите на трафик, жените и децата.

- *Всички държави следва да развият национални политики за интеграция на мигрантите в обществото и за превенция и противодействие на ксенофобията и дискриминацията, включително за хора с мигрантски произход.* Те следва да предприемат решителни действия срещу всички форми на експлоатация както на законните, така и на незаконните мигранти, включително чрез прилагането на ефективни санкции спрямо работодателите на незаконно наетите на работа чуждестранни работници.
- *Всички държави следва да ратифицират и приложат международните инструменти за борба с незаконното прекарване на хора през граница и трафика на хора.* Следва да бъдат въведени национални и регионални политики за борба с трафика на хора, а там където те вече съществуват — да бъдат подобрени. Следва също така да се засили сътрудничеството по въпросите на предотвратяването, наказателното преследване на лицата, осъществяващи трафик на хора, и защитата за жертвите на трафика.
- *Следва да се подчертае, че е важно на (потенциалните) мигранти да се предостави информация за имиграционните процедури, за правата им и за икономическите и социалните условия в държавата — крайна цел.*

4. КЪРГЛА МАСА 3: УКРЕПВАНЕ НА ПАРТНЬОРСТВОТА И СЪТРУДНИЧЕСТВОТО ПО ВЪПРОСИТЕ НА МЕЖДУНАРОДНАТА МИГРАЦИЯ, МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ЕФЕКТИВНО ИНТЕГРИРАНЕ НА МИГРАЦИЯТА В ПОЛИТИКИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ И НАСЪРЧАВАНЕ НА СЪГЛАСУВАНОСТТА НА ВСИЧКИ РАВНИЩА

4.1. Партньорство и сътрудничество

Ефективните международни партньорства между държавите са от съществено значение за постигането на максимално положително въздействие от миграцията за държавите на произход, държавите — крайна цел, и за самите мигранти.

ЕС участва в **широкообхватен диалог и осъществява сътрудничество** с голям брой държави и региони извън ЕС. Това сътрудничество обхваща и четирите еднакво значими области на ГПММ: i) улесняване на законната миграция и мобилността, ii) предотвратяване на незаконната миграция и трафика на хора и борба с тях, iii) оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието и iv) насърчаване на международната закрила.

ЕС е установил **регионални и двустранни диалози** по въпросите на миграцията и мобилността със своите съседи и с други приоритетни партньори, давайки възможност за набелязването на общи приоритети за сътрудничество по миграционните маршрути. Създадени бяха две специални двустранни рамки — **партньорствата за мобилност и общите програми за миграция и мобилност** — за да се даде възможност за по-задълбочени и адаптирани към конкретните нужди политически диалози и оперативно сътрудничество с държавите партньори във всички области от ГПММ. Договарят се и се прилагат съответните **правни инструменти**, в това число споразумения за облекчаване на визовия режим (заедно със споразумения за обратно приемане) с цел да се улеснят контактите между гражданите на ЕС и държавите партньори. Финансират се множество програми и дейности.

Всички диалози по въпросите на миграцията и развитието следва да са отворени за широко участие и да включват, където това е уместно, участници от неправителствения сектор, като например частния сектор, организациите на работодателите и работническите организации, академичните среди и гражданското общество, както и организациите на мигрантите и правозащитните организации.

4.2. Интегриране на въпросите на миграцията в политиките за развитие

Интегрирането на аспектите на имиграцията и емиграцията в стратегиите за развитие на всички равнища представлява **изключително важна първа крачка за насърчаването на рамки на управление, чрез които да се увеличи максимално потенциалът, който миграцията и мобилността имат в областта на развитието.** Въпреки това продължава да не се отбелязва достатъчен напредък, особено що се отнася до стратегиите на държавите партньори, като например стратегическите документи за намаляване на бедността.

Интегрирането на въпросите, свързани с миграцията, в националните стратегии за развитие трябва да бъде допълнително насърчено. На базата на модела на развитие и целите и приоритетите за развитие на държавите партньори като отправна точка, мерките за включване на миграцията в националните и секторните стратегии за развитие могат значително да засилят **отговорността** по отношение на действията за оптимизиране въздействието на миграцията върху развитието, както и **устойчивостта** и **съгласуваността** на тези действия. Действията следва да почиват върху подход, основаващ се на участието на множество заинтересовани страни, като в тях участват всички министерства, имащи отношение към въпроса.

Допълнителен напредък трябва да се отбележи и по отношение на **донорите на помощ**, включително Комисията. Комисията отбеляза значителен напредък в посока интегриране на миграцията сред приоритетните области на външното сътрудничество, като **в периода 2004—2012 г. отпусна близо 1 милиард EUR за над 400 проекта, свързани с мигрантите.** В рамките на осъществяваното от ЕС външно сътрудничество бяха постигнати значителни резултати при изграждането на капацитет за управление на миграцията в съответствие с външната политиката на ЕС за миграцията и с целите за намаляване на бедността.

Предвид нарасналата мобилност на хората обаче са нужни допълнителни усилия, за да се гарантира, че инициативите за развитие, които ЕС предприема в сектори като заетостта, правата на човека, търговията, селското стопанство и околната среда, се основават на пълното отчитане на потенциала на добре управляваната миграция и мобилността като фактори, способстващи за развитието.

За да се подкрепят усилията за формиране сред участниците в сферата на развитието на споделено разбиране за важността на миграцията, са необходими повече данни за това как миграцията може да стимулира или да пречи на напредъка към постигане на целите за развитие, особено в секторите, които в най-голяма степен се влияят от демографските въпроси и въпросите, засягащи труда. Освен това са необходими инструменти, чрез които **това знание да бъде превърнато в оперативни насоки.** В противен случай политическите ангажименти за системно отчитане на въпросите, свързани с миграцията, ще останат без резултат.

През 2005 г. Комисията инициира използването на **миграционни профили** при програмирането в областта на развитието, които се считат за ефективни инструменти за генерирането на сравними данни и за подпомагане на изготвянето на политики в областта на миграцията. Кратките миграционни профили могат да бъдат полезни

източници на сравними данни за миграционните потоци, например чрез използването на основните показатели, разработени от Глобалната група по въпросите на миграцията (ГГМ), и ръководството „Миграционни профили — оптимално използване на процеса“ (Migration Profiles – making the most of the process).

През последните години ЕС силно подкрепи **разширените миграционни профили**, които обединяват всички заинтересовани страни в конкретен за дадената държава процес. Отговорността се носи от държавата партньор, а устойчивостта се гарантира чрез съответни мерки за изграждане на капацитет. Комисията се ангажира да подкрепя държавите партньори, които желаят да използват разширени миграционни профили, за да достигнат до по-добро разбиране на цялостното въздействие, което миграцията оказва върху тяхното икономическо, социално и екологично развитие, като основа за по-целенасочени действия на политиката.

Реалната **съгласуваност на политиките** е от ключово значение за ефективното интегриране на въпросите на миграцията в политиките за развитие и следва да се търси на всички съответни равнища, както и между тях, в това число националните рамки, като например стратегическите документи за намаляване на бедността, а също и на регионално, местно и многостранно равнище. Самият ЕС може да даде добър пример за това как регионалното сътрудничество може да способства за **съгласуваност на политиките за развитие (СПР)**, що се отнася до въпросите, свързани с миграцията. Задължението за СПР е заложено в Договора за ЕС и за неговото изпълнение са разработени редица оперативни инструменти, включително и шестмесечни доклади¹².

Планирането на развитието от страна на **местните органи на управление** изисква да се обърне по-голямо внимание на дискусиите относно миграцията и развитието. Ролята на градските администрации е от изключително значение, тъй като нарастващата миграция и **урбанизация** са свързани въпроси, които оказват значително въздействие върху обществата в целия свят. Градовете разполагат с потенциала да бъдат катализатори на социална промяна. Градовете в южните страни обаче са изправени и пред значителни предизвикателства, включително що се отнася до постигането на устойчива урбанизация. Трябва да се насърчава обменът на знания и опит между градовете по въпроси като достъпа до пазара на труда, интеграцията, градоустройството и градската инфраструктура, а именно относно начините да се насърчи приносът на мигрантите към съответния град/регион. Това може да стане например чрез създаване на специална мрежа за градовете и градските региони по тези въпроси.

4.3. Многостранна съгласуваност при управлението на миграцията

Комисията отчита значителния принос, осъществен от специалния представител на генералния секретар по въпросите на международната миграция и развитието за популяризирането на въпросите, засягащи връзката между миграцията и развитието, както и потенциалната роля на ГГМ на орган за междуведомствена координация по въпросите на миграцията. Подобряването на координацията по въпросите, свързани с миграцията, между всички съответни агенции на ООН може значително да допринесе за една по-последователна глобална политика относно миграцията и развитието. Международната организация по миграция (МОМ), като водеща международна организация, действаща в тази област, следва да действа активно с цел да се увеличи координацията със системата на ООН. Специалният представител на генералния секретар на ООН може да играе важна роля за тази цел, а именно да се осигури

¹² Работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Доклад на ЕС за 2011 г. относно последователността на политиките за развитие“ SEC(2011) 1627 окончателен.

ефективно управление на връзките в рамките на системата на ООН, включително с ГГМ. Глобалният форум по въпросите на миграцията и развитието (ГФМР) се доказва като ценен форум за откровени и открити дискусии и за здрави диалога и взаимодействието с гражданското общество, в това число организации на мигранти. Той изгради доверие между участващите заинтересовани страни благодарение на неофициалния характер на процеса, който трябва да се запази. Може да бъде постигнат допълнителен напредък, що се отнася до последващите действия и мониторинга на изпълнението на препоръките на ГФМР. Освен това съгласно приоритетите, очертани от председателството на ГФМР за 2014 г., следва да се положат допълнителни усилия за засилване на акцента на ГФМР върху развитието.

ЕС ще продължи да бъде активен и решителен партньор в многостранното сътрудничество. Като субект на правото с конкретни правомощия в областта на миграцията и развитието и в съответствие с Договора от Лисабон, ЕС следва да играе подходяща роля във всички съответни международни органи, занимаващи се с въпросите на миграцията.

4.4. Основни послания за ДВР

- *Всички държави следва да участват в международния диалог и сътрудничество със съответните партньори с цел да набележат общи приоритети, както и в укрепването на двустранното и регионалното управление на миграцията. Трябва да се работи и за ефективното участие на гражданското общество в засягащото миграцията и развитието планиране на световно, регионално, национално и местно равнище.*
- *Донорите на подпомагане и другите участници в областта на развитието следва ефективно да интегрират въпросите на миграцията и мобилността в своите политики и инструменти за развитие. Трябва да бъдат събрани още доказателства за връзките между мобилността на хората и развитието, както и допълнително да бъдат развити оперативните инструменти за системно отчитане на въпросите, свързани с миграцията.*
- *За да бъдат увеличени максимално ползите от миграцията за развитието, е нужно да се извърши повече за осигуряване на достатъчна база знания. Следва да се търси консенсус относно видовете данни и докладване, необходими за осигуряването на надежден и сравним обзор на засягащите миграцията въпроси на регионално и световно равнище. Трябва да се проучат възможностите за механизми за споделяне на националните данни, като например миграционните профили. Трябва да се подкрепят инициативи за подпомагане на развиващите се страни за увеличаване на техния капацитет за събиране и анализ на данни относно връзките между миграцията, мобилността и развитието. Трябва да се насърчава ефективната координация в областта на събирането на данни и научните изследвания на световно равнище.*
- *Агенциите на ООН и международните организации следва да се ангажират с един изцяло интегриран и координиран международен дневен ред по въпросите на миграцията, за да се сведат до минимум препокриващите се правомощия и разхищаването на недостатъчните ресурси.*

5. КРЪГЛА МАСА 4: МЕЖДУНАРОДНА И РЕГИОНАЛНА МОБИЛНОСТ НА РАБОТНАТА СИЛА И НЕЙНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ РАЗВИТИЕТО

5.1. Трудова мобилност

ЕС е уникален пример за постигането на регионална интеграция и за нейния принос за развитието. Той изгради единно икономическо пространство и единно пространство на свободно движение, в което могат да пътуват, учат, работят и живеят над 480 милиона европейски граждани. ЕС постепенно изгражда **интегриран пазар на труда на ЕС** и е въвел системи за признаването на професионалната квалификация и възможността за прехвърляне на социални и пенсионни права между държавите членки. Трудовата мобилност в рамките на ЕС генерира множество ползи, сред които допълнителна икономическа конвергенция и обмен на умения между държавите членки, повече парични трансфери в рамките на ЕС и по-малък натиск върху пазарите на труда, отчитащи висока безработица. Правните инструменти на ЕС¹³ предоставят на гражданите извън ЕС права, свързани с мобилността, които им позволяват да живеят и да работят в друга държава членка.

В днешната силно конкурентна и **глобализирана икономика**, независимо от настоящите високи равнища на безработица в ЕС, вътрешната трудова миграция на граждани на държави извън ЕС също ще има роля в усилията на ЕС за развиване на висококвалифицирана и адаптивна работна сила, която е способна да отговори на предизвикателствата на демографските и икономическите промени. ЕС е решен да използва оптимално своята вътрешна работна сила, включително мигрантите, които вече законно пребивават в ЕС, като същевременно открива възможности за законна икономическа миграция в сектори, в които възниква недостиг на работна сила и квалификации.

Предвид увеличаващата се международна (трудова) мобилност е нужно да се повишат усилията в области като признаването на чуждестранните квалификации, проучването на възможността за преносимост на пенсионните и други социални права, включително, когато това е възможно, на международно равнище. Например Междунституционалният съвет за социална закрила, за чието създаване Г-20 постигна съгласие през 2011 г., следва да обмисли разглеждането на въпроса за социалната закрила на мигрантите.

Регионалната трудова мобилност също е основен елемент на миграцията в развиващите се региони, като представлява жизненоважна стратегия за осигуряване на препитание. Трудовата мобилност допринася за осигуряването на по-добро съответствие между търсенето и предлагането на пазара на труда. С продължаващите промени в разпределението на богатата в световен мащаб няколко развиващи се страни се превръщат във все по-голяма степен в крайна цел на междурегионалната миграция на работна сила. Всъщност световната икономическа криза доведе до увеличаване на трудовата мобилност от държавите — членки на ЕС, към някои латиноамерикански и африкански държави. В много държави с ниски и средни доходи, които представляват крайна цел, обаче рамките за управление на трудовата миграция са все още слаби и трябва да бъдат подсилени, за да се насърчи положителното въздействие на миграцията върху развитието и да се осигурят адекватна защита и добри стандарти на труд за работниците мигранти.

¹³ Директивата за дългосрочно пребиваване (2003/109/ЕО) и Директивата за синя карта (2009/50/ЕО).

Конкретно внимание трябва да се отдели и на ролята на **регионалните организации** в тази сфера, тъй като те са в благоприятно положение да подобрят управлението на регионалната трудова мобилност. ЕС желае да сподели своя опит в управлението на трудовата мобилност, включително с регионалните организации в държавите с ниски и средни доходи.

5.2. Основни послания за ДВР

- *Всички държави следва да прегледат съществуващите пречки пред мобилността на хората, с цел да се премахнат пречките, които не са оправдани от гледна точка на сигурността и ненужно ограничават икономическата конкурентоспособност и регионалната интеграция. Особено внимание следва да се отдели на улесняването на достъпа за добросъвестните пътници и на намаляването на разходите за получаване на документи и таксите за назначаване. В този контекст следва да се обмисли свикването в рамките на ООН на конференция по въпросите на международната трудова мобилност и развитието.*
- *Следва да бъдат подкрепяни процесите и регионалните организации, свързани с насърчаването на съобразена с правила вътрешнорегионална миграция и мобилност между развиващите се страни.*
- *Следва да се насърчават междурегионалната трудова мобилност, програмите за придобиване на умения и схемите за удостоверяване и признаване на умения, особено в сектори, в които се наблюдава недостиг на обучен персонал и които биха извлекли ползи от работниците мигранти. Успоредно с това са необходими надеждни обобщени данни за тенденциите в нуждите от умения в отделните региони¹⁴, за да се осигури информация за програмите за развитие на уменията и възможностите за мобилност.*
- *Циркулярната миграция следва да се улесни, за да се способства за икономическото и социалното развитие на държавите на произход и държавите — крайна цел.*
- *Ефективният достъп до социална сигурност в приемащите държави, както и преносимостта на социалните и пенсионните права следва да се насърчават, включително посредством двустранни или регионални споразумения, тъй като това също би могло да улесни мобилността и циркулярната миграция, както и да действа като възпиращ фактор, що се отнася до незаконното полагане на труд.*

6. Действия, които следва да предприеме ЕС: следващи стъпки за засилване на връзката между развитието и миграцията

Гореизложените основни послания са отправени към световната общност. Въпреки това много може и трябва да бъде направено в контекста на политиките и програмите на самия ЕС.

В контекста на външната политика на ЕС относно миграцията вече бе отбелязан значителен напредък в оптимизирането на въздействието на миграцията към ЕС върху развитието в държавите на произход. ЕС е решен да продължи да работи в

¹⁴ За тази цел ЕС въведе Панорама на уменията (предстои допълнително разработване): <http://euskills Panorama.ec.europa.eu/>.

„традиционните“ области от дневния ред (парични трансфери, диаспора, „изтичане на мозъци“, циркулярна миграция).

Въпреки това предизвикателствата и възможностите, пред които са изправени държавите партньори, що се отнася до връзката между развитието и миграцията, са по-широкообхватни и по-комплексни от разгледаните до момента. Комисията ще гарантира, че бъдещите действия на ЕС в областта на миграцията и развитието ще бъдат истински **всеобхватни**, като отчитат пълния спектър от положителни и отрицателни ефекти от различните форми на миграция върху устойчивото **икономическо, социално и екологично развитие** в държавите с ниски и средни доходи — както тези на **произход, така и тези, които са крайна цел**. За това се изисква преместване на фокуса, така че проблемите на развитието да бъдат поставени в центъра на действията. За да може този цялостен подход да доведе до действия, са необходими мерки, най-вече в контекста на политиката на ЕС за развитие, които да бъдат по-добре насочени към решаването на някои въпроси, включително чрез:

- **разширяване обхвата на действията в „традиционните“ области на миграцията и развитието, така че да обхванат контекста Юг—Юг**, по-специално чрез набелязване на способности за улесняване на паричните трансфери между развиващите се страни и подпомагане на научните изследвания с цел по-доброто разбиране на ролята на диаспората, пребиваваща в държави с ниски и средни доходи, като фактор за развитие в държавите на произход;
- проучване на способности за намаляване на разходите и увеличаване на ползите от миграцията и мобилността за държавите с ниски и средни доходи, които представляват **крайна цел**, като особен акцент се поставя върху потоците в рамките на отделни региони. В това отношение следва да се насърчава **съгласуваността между националните политики по заетостта и активната трудова миграция**.
- по-задълбочено разбиране на **социалните и икономическите последици от миграцията** за развитието, особено в сектори като здравеопазването, образованието, заетостта и селското стопанство;
- предприемане на стъпки за **пълното интегриране на принудителната миграция в дневния ред за миграцията и развитието** и гарантиране, че бежанците и другите принудително мигрирали лица са включени в дългосрочно планиране на развитието. По-специално, Комисията ще работи и ще се застъпва за интегрирането на продължителните бежански ситуации в програмата за развитие, за да се гарантира, че положението и евентуалният положителен принос на тези бежанци се вземат предвид от приемащите държави, така че да се предотвратят бъдещи разселвания и да се увеличат усилията за намиране на трайни решения;
- по-нататъшно проучване и обръщане на специално внимание на връзките между **изменението на климата, влошаването на околната среда и миграцията**, включително значението на адаптацията към изменението на климата и ограничаването на рисковете от бедствия за намаляване на разселванията, и ролята на миграцията като стратегията за по-доброто адаптиране и ограничаване на рисковете от бедствия;
- по-нататъшно изследване на връзките между **мобилността и развитието**, включително взаимовръзката между вътрешната и международната мобилност и между мобилността и урбанизацията.

Освен това в контекста на ГПММ и Програмата за промяна Комисията ще насърчава **управлението на миграцията и реалната съгласуваност на политиките** на всички равнища, за да се оползотвори потенциалът на миграцията и мобилността като **фактори, способстващи за развитието**. По-специално Комисията ще:

- i. насърчава интегрирането на **миграцията в стратегиите за развитие**. Що се отнася до осъществяването от самия ЕС сътрудничество за развитие, Комисията ще продължи финансирането, насочено към определени тематични области, и ще удвои усилията за интегриране на измерението, засягащо въпросите на миграцията, в инициативите за развитие в други сектори, където това е уместно. В допълнение тя също така има готовност да подпомага развиващите се страни при системното отчитане на въпросите, свързани с миграцията, включително чрез подкрепа за разширените миграционни профили и националните стратегии за миграцията;
- ii. **укрепва управлението на миграцията и сътрудничеството в развиващите се страни и между тях**, особено на регионално равнище, с цел да подобри резултатите по отношение на развитието, постигнати от държавите на произход, на транзитно преминаване и държавите — крайна цел. Комисията е готова да подкрепи изграждането на капацитет във всички имащи отношение области, включително като споделя опита си в областта на защитата на човешките права на мигрантите, интеграцията, системите за трудова миграция, убежището и международната закрила, борбата с незаконното превеждане през граница и трафика на хора, интегрираното управление на границите и т.н. Тези мерки трябва изцяло да съответстват на свързаните с миграцията цели, заложи в съответните стратегии за развитие;
- iii. насърчи допълнително **насочения към мигрантите подход** като общ приоритет във всички действия на ЕС в областта на миграцията и развитието, чиято цел трябва да е да помогне на мигрантите да станат по-ефективни участници в процеса на развитие. Инициативите трябва да почиват върху разбиране за въздействието на тези действия на равнището на индивида и общността, включително за самите мигранти, приемащите общности и онези, които не са заминали.

Комисията ще докладва относно напредъка, постигнат по инициативите, представени по-горе, в своя доклад за ГПММ, публикуван на всеки две години, както и в своите доклади относно прилагането на програмата за промяна.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ЕС създаде пространството за свободно движение на хора между държавите в Европа, което е източник на вдъхновение за много хора по целия свят. В духа на партньорство ЕС инициира външна политика за миграцията, която е балансирана и всеобхватна. Той е най-големият донор на помощ за развитие в света и през следващите години ще продължи да предоставя значителна подкрепа. ЕС е готов да сподели своя опит със заинтересованите страни и организации. ЕС изразява надежда, че ДВР през 2013 г. ще отбележи началото на една нова ера на глобално сътрудничество в областта на миграцията и развитието.

Комисията призовава всички съответни агенции и международни организации в областта на миграцията и развитието да се стремят към **по-последователен, всеобхватен и по-добре координиран подход на световно равнище**. Необходимо е да се даде възможност на световната общност да се възползва от възможностите и да се

бори с предизвикателствата, свързани с международната миграция. В днешния глобализиран свят всички държави се сблъскват със сходни предизвикателства — включително по отношение на миграцията и развитието. Въпреки това държавите ще подхождат към ситуацията различно, тъй като приоритетите, размерът и демографските и икономическите им особености са различни. Следователно е необходимо международно сътрудничество, за да се гарантира, че хората, които стават мигранти в търсене на по-добър живот, могат да упражняват своите права в една безопасна среда.

Европейската комисия призовава съставящите политиките в областта на **развитието** и работещите в сферата да активизират работата си по въпросите, отнасящи се до връзката между развитието и миграцията — както чрез по-добро интегриране на въпросите на миграцията и мобилността в програмирането в областта на развитието, така и чрез по-активно участие в съответните международни форуми. Процесите на развитие разчитат на мобилността, която е необходима за осигуряване на ефективно разпределение на работната сила и улеснява трансферите на социален, финансов и човешки капитал. Развитието също способства за мобилността, като осигурява на хората повече ресурси да мигрират в търсене на по-добри възможности. Редица процеси допълнително ще стимулират мобилността в бъдеще, включително промените в световното богатство, регионалната и световната икономическа интеграция и влошаването на околната среда, свързано с изменението на климата. Следователно за да бъдат в крак с 21-ви век, идеите за развитието следва да интегрират напълно ролята на миграцията и мобилността като фактор за развитие и да отчитат съществената роля на ефективното управление на миграцията за ограничаване на потенциалното отрицателно въздействие на миграцията върху развитието.

И накрая, Комисията призовава съставящите политиките и работещите в областта на **миграцията** изцяло да вземат предвид въпросите, свързани с развитието, в миграционната политика и да засилят своя отговорност при гарантирането на зачитането и защитата на човешките права на всички мигранти чрез всички измерения на управлението на миграцията. Миграцията и мобилността са израз на свобода. Техният смисъл е на всеки един човек да се дадат възможността и способността да окаже влияние върху своето житейско положение — в икономически и в социален план. Ефектът от зачитането на правата на човека далеч не се изчерпва с ефекта върху отделните мигранти, тъй като принася ползи както за обществото, от което произхождат мигрантите, така и за обществото, в което те живеят и работят. Осигуряването на възможности на индивидите да упражняват своите права е печеливша стратегия — както по отношение на ефективното управление на миграцията, така и по отношение на устойчивото развитие.

ДВР през 2013 г. следва да спомогне за преодоляването на днешните глобални предизвикателства, по-специално като насърчава включването на миграцията и мобилността в рамката за развитие за периода след 2015 г. като видим общ приоритет и признат фактор, способстващ за развитието в световен план.