



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 18.11.2011
COM(2011) 743 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti

{SEC(2011) 1353 konč.}

Uvod

Globalizacija, demografske spremembe in družbeni prehod vplivajo na Evropsko unijo, njene države članice in države po svetu. V skladu z ocenami Združenih narodov je po svetu 214 milijonov mednarodnih migrantov in še dodatnih 740 milijonov notranjih migrantov. Obstaja 44 milijonov nasilno razseljenih oseb. Po ocenah naj bi približno 50 milijonov ljudi nezakonito **bivalo in delalo v tujini**¹. **Dialog na globalni ravni** lahko obravnava nekatere skupne izzive in skrbi. Vendar so **regionalna, nacionalna in lokalna raven** tiste, na katerih bodo posamezniki in zainteresirane strani izkoristili priložnosti, ki jih prinašajo migracije in mobilnost.

Migracije so zdaj trdno na vrhu političnega programa Evropske unije. Arabska pomlad in dogodki leta 2011 v južnem Sredozemlju so dodatno izpostavili potrebo po **usklajeni in celoviti migracijski politiki** za EU. Komisija je že predstavila vrsto političnih predlogov in operativnih ukrepov za migracije, mobilnost, vključevanje in mednarodno zaščito v svojih sporočilih z dne 4. in 24. maja 2011². Evropski svet je junija letos³ v celoti potrdil te predloge in EU je potem **takoj ukrepala** ter v začetku oktobra začela dialoge o migracijah, mobilnosti in varnosti s **Tunizijo in Marokom** ter se ustrezno pripravila na začetek dialoga z **Egiptom**. Podobni dialogi bodo sledili z drugimi državami v južnosredozemski regiji, predvsem z **Libijo**, takoj ko bodo politične razmere to dopuščale. Dialogi Evropski uniji in partnerskim državam omogočajo, da izčrpno razpravljajo o vseh vidikih možnega sodelovanja pri upravljanju migracijskih tokov in pretoka ljudi z namenom vzpostavitve **partnerstev za mobilnost**.

V sporočilu z dne 4. maja je Komisija poudarila potrebo, da EU **okrepi svojo zunanjo migracijsko politiko** z vzpostavitvijo partnerstev s tretjimi državami, v okviru katerih bi se vprašanja v zvezi z migracijami in mobilnostjo obravnavala tako, da bi bilo sodelovanje obojestransko koristno. V ta namen ter ob upoštevanju stockholmskega programa in akcijskega načrta izvajanja stockholmskega programa⁴ je Evropski svet v junijskih sklepih pozval Komisijo, naj predloži **oceno globalnega pristopa k vprašanju migracij** in opredeli pot k skladnejšemu, bolj sistematičnemu in strateškemu političnemu okviru za odnose EU z vsemi relevantnimi tretjimi državami. Ta naj vključuje posebne predloge za razvoj ključnih partnerstev Unije in naj da prednost sosesčini Unije kot celoti.

Ob tem se kljub trenutni gospodarski krizi in stopnjam brezposelnosti evropske države v nekaterih sektorjih, kot so zdravstvo, znanost in tehnologija, srečujejo s pomanjkanjem delovne sile in prostimi delovnimi mesti, ki jih ni mogoče zapolniti z domačo delovno silo. Dolgoročno se pričakuje, da se bo zaradi staranja prebivalstva v Evropi razmerje med delovno sposobnimi osebami (20–64 let) in osebami, stari 65 let in več, v naslednjih petdesetih letih prepolovilo. Migracije so v EU že ključnega pomena; neto migracije so leta 2010 prispevale

¹ UNDP (2009) *Overcoming barriers: Human mobility and development*, Poročilo o človekovem razvoju; UNHRC (2011) *Global Trends 2010*.

² COM(2011) 292/3: sporočilo „Dialog o migracijah, mobilnosti in varnosti z državami južnega Sredozemlja“.

³ Sklepi Evropskega sveta, 23. in 24. junija 2011.

⁴ Stockholmski program: dokument Sveta št. 17024/09, ki ga je odobril Evropski svet 1. in 2. decembra 2009: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm, Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa, COM(2010) 171 konč. z dne 20. aprila 2010, ki je na voljo na: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

0,9 milijona ljudi ali 62 % skupne rasti prebivalstva. Vsi kazalniki kažejo, da bo nekatera dodatna in posebna znanja in spretnosti, ki bodo potrebni v prihodnje, mogoče najti samo zunaj EU⁵.

To so okoliščine, v katerih se je razvijal globalni pristop EU k vprašanju migracij od leta 2005, ko je bil sprejet. Z njim naj bi se na **uravnotežen in celovit način** ter v partnerstvu s tretjimi državami obravnavali vsi pomembni vidiki migracij. Globalni pristop je bil ocenjen v prvi polovici leta 2011 prek spletnega javnega posvetovanja in na več posvetovalnih srečanjih, namenjenih temu vprašanju⁶. Posvetovanja so potrdila dodano vrednost globalnega pristopa in uporabne rezultate, ki jih je dal. Pokazala so tudi potrebo po večji usklajenosti politike z drugimi področji politike ter boljši tematski in geografski uravnoteženosti. Globalni pristop bi moral torej bolje odražati **strateške cilje Unije** in jih prevesti v konkretne predloge za dialog in sodelovanje, predvsem z južnimi in vzhodnimi sosedskimi državami, Afriko, državami širitve in drugimi strateškimi partnerji.

Da bo EU lahko uživala koristi, ki jih lahko prinesejo dobro upravljane migracije, in se odzvala na izzive spremenljivih migracijskih gibanj, bo morala prilagoditi okvir svoje politike. To sporočilo predstavlja **nov globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (GAMM)**, ki je namenjen izpolnitvi tega cilja.

1. KLJUČNI CILJI

Globalni pristop mora postati **bolj strateški in učinkovitejši** ter tesneje povezan in bolje usklajen z relevantnimi področji politike EU ter z **zunanjo in notranjo razsežnostjo** teh politik.

Mobilnost državljanov tretjih držav prek zunanjih meja EU je v tem pogledu strateškega pomena. Nanaša se na najrazličnejše ljudi, na primer kratkotrajne obiskovalce, turiste, študente, raziskovalce, poslovneže, družinske člane na obisku. Zato je veliko širši koncept kakor migracije. Politika mobilnosti in vizumska politika sta medsebojno povezani in države članice, ki izdajajo schengenske vizume, so v letu 2009 odobrile približno 11 milijonov vizumov. Vizumska politika je vpliven instrument v prihodnost usmerjene politike mobilnosti, kot je navedeno v sporočilu Komisije z dne 4. maja 2011⁷. Zato je treba zdaj v celoti upoštevati povezave med skupno vizumsko politiko EU za kratkotrajno bivanje, nacionalnimi politikami držav članic v zvezi z dolgotrajnim bivanjem in globalnim pristopom k vprašanju migracij. To je ključni razlog za razširitev področja uporabe okvira te politike tako, da bo vključeval še mobilnost in bo postal globalni pristop k vprašanju migracij **in mobilnosti (GAMM)**.

Obstoječe (in morebitne prihodnje) **vizumske dialoge**, ki jih je začela EU, je zato treba v celoti oceniti v **širšem okviru pristopa GAMM**. Cilj tega je zagotoviti, da partnerske države, preden se jim olajšajo ali odpravijo vizumske obveznosti, izpolnijo vrsto posebnih meril, vključno s področji, kot so azil, upravljanje meja in nezakonite migracije. Ta proces lahko zagotovi mobilnost v varnem okolju.

⁵ Evropska migracijska mreža (2011), Ključna migracijska statistika EU; Eurostat (2011) Prebivalstvo in družbeni pogoji, 38/2011, 34/2011.

⁶ [Http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm).

⁷ COM(2011) 292/3.

Globalni pristop je treba še tesneje povezati z **zunanji politikami** EU in ga vključiti vanje. Opredeliti ga je treba čim širše kot **glavni okvir zunanje migracijske politike EU**, ki dopolnjuje druge in širše cilje zunanje politike in razvojnega sodelovanja EU⁸. V tej smeri je bil od leta 2005 narejen pomemben napredek, vendar so potrebna večja prizadevanja, da se v celoti izkoristijo vse potencialne sinergije med temi politikami, pa tudi s trgovinsko politiko. EU in njene države članice bi morale razviti strategije in programe, ki migracije in mobilnost ter zunanjo politiko in razvojne cilje obravnavajo skladno in celostno. Vzpostavitev Evropske službe za zunanje delovanje bi morala olajšati skladno uporabo različnih politik in instrumentov, ki jih ima EU na voljo.

Dialogi o migracijah in mobilnosti so gonilniki pristopa GAMM in jih je treba čim bolj standardizirati. Izvajali se bodo kot del širših okvirov za dvostranske odnose in dialog (na primer strateška partnerstva, pridružitveni sporazumi ali sporazumi o partnerstvu in sodelovanju, skupni sveti za sodelovanje ali pododbori za pravosodje, svobodo in varnost). Dialogi bi se morali odvijati v okviru **regionalnih procesov** in **na dvostranski/nacionalni ravni** s ključnimi partnerskimi državami. Kadar je to primerno, se lahko opravijo v skladu s skupno zunanjo in varnostno politiko. Osnova za dialoge bo **običajno politično usmerjanje**, in sicer v obliki srečanj na visoki ravni in srečanj visokih uradnikov, akcijskih načrtov, instrumentov sodelovanja in po potrebi mehanizmov spremljanja. Poleg tega bi jih bilo treba izvajati tudi na lokalni ravni, zlasti v okviru dialoga o politiki/političnega dialoga v sodelovanju z **delegacijami EU**.

Cilj migracij in mobilnosti v okviru **strategije Evropa 2020** je prispevati k **vitalnosti in konkurenčnosti EU**. **Strateška prednostna naloga** Evrope je zagotavljanje prilagodljive delovne sile z ustreznimi znanji in spretnostmi, ki lahko uspešno premaguje nastajajoče demografske in gospodarske spremembe. Obstaja tudi nujna potreba po izboljšanju učinkovitosti politik s ciljem **vklučevanja** migrantov na trg dela. Treba je pregledati in okrepiti uveljavljene politike, saj se Unija spopada z velikimi izzivi trga dela, zlasti s pomanjkanjem kvalificiranega osebja ter resnimi neskladji med povpraševanjem po delovni sili in njeno ponudbo. Strategije trga dela za zapolnjevanje potreb in spodbujanje vključevanja zakonitih migrantov bi morale biti predmet pogovorov z državami članicami in bi se morale odražati v dialogu s partnerskimi državami glede na interes. **Dialog** je potreben tudi z **zasebnim sektorjem in delodajalci**, da se preuči, zakaj je težko zapolniti nekatera prosta delovna mesta in kakšne so možnosti za bolj na povpraševanju temelječo politiko na področju zakonitega priseljevanja. **Prenosljivost socialnih in pokojninskih pravic** lahko tudi olajša mobilnost in krožne migracije, pa tudi odvrča od nezakonitega dela, zato bi jo bilo treba izboljšati. Tesnejše sodelovanje med državami članicami pri usklajevanju socialne varnosti s tretjimi državami bo spodbudilo napredek na tem področju. Komisija namerava leta 2012 predstaviti zeleno knjigo o tem, kako bi bilo mogoče razsežnost gospodarskih migracij učinkovito vključiti v strateško razmišljanje EU za spodbujanje zaposlovanja in rasti.

Izobraževanje in usposabljanje imata bistveno vlogo pri uspešnem vključevanju migrantov v družbo in na trg dela. Zato bi bilo treba politike vseživljenjskega učenja bolj upoštevati v kontekstu migracij in mobilnosti.

⁸ Glej na primer sporočilo Evropske komisije COM(2011) 637 o „povečevanju učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe“.

Priporočila

- **Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (GAMM)** bi bilo treba obravnavati in spodbujati kot **glavni okvir zunanje migracijske politike EU**, ki temelji na resničnem partnerstvu s tretjimi državami ter **celovito** in **uravnoteženo** obravnava vprašanja v zvezi z migracijami in mobilnostjo. Pristop GAMM bi moral dati odgovore na priložnosti in izzive, s katerimi se srečuje migracijska politika EU, pa tudi **podpreti partnerje** pri obravnavanju njihovih prednostnih nalog na področju migracij in mobilnosti v konkretnem regionalnem okolju in okviru.
- S pristopom GAMM bi bilo treba vzpostaviti celovit okvir za upravljanje migracij in mobilnosti, ki bi potekalo prek dialoga o politiki in v tesnem sodelovanju s partnerskimi državami, usklajeno in v obojestransko korist. Biti bi moral trdno umeščen v **splošen zunanjepolitični okvir EU**, vključno z **razvojnim sodelovanjem**, in dobro usklajen s **prednostnimi nalogami EU na področju notranje politike**.
- Pristop GAMM bi morali usmerjati **dialogi o migracijah in mobilnosti**. Ti so temeljni proces, s katerim se migracijska politika EU prenaša v zunanje odnose EU. Njihov cilj je izmenjava informacij, določitev skupnih interesov ter vzpostavitev zaupanja in zavez kot podlage za operativno sodelovanje, ki je v korist EU in njenih partnerjev.
- Pristop GAMM bi morale skupaj izvajati Evropska komisija, Evropska služba za zunanje delovanje, vključno z delegacijami EU, ter države članice EU v skladu s svojimi institucionalnimi pristojnostmi.

2. TEMATSKE PREDNOSTNE NALOGE

Stiki med ljudmi v okviru izobraževanja in usposabljanja, trgovine in poslovanja, kulturnih izmenjav, turizma ali z obiski družinskih članov v tujini so temeljna značilnost današnjega sveta. Dobro upravljanje **migracij in mobilnosti** državljanov tretjih držav lahko vsakodnevno ustvarja vrednost za razvoj milijonov ljudi, poveča konkurenčnost EU in obogati evropske družbe. Zato je globalni pristop ključnega strateškega pomena za EU in njene države članice. Vedno bolj globalen trg dela za visoko usposobljene že pomeni močno konkurenco za talente. V okviru dialoga in sodelovanja s tretjimi državami bi bilo treba poudariti tudi pomen ustrezne urejenosti migracij in mobilnosti. Brez dobro delujočega nadzora na mejah, manjšega obsega **nezakonitih migracij** in učinkovite politike vračanja EU ne bo mogla ponuditi več priložnosti za zakonito priseljevanje in mobilnost. Od tega je odvisna legitimnost vsakega okvira politike, v veliki meri pa tudi blaginja migrantov in uspešno vključevanje. EU bo okrepila svoja prizadevanja, da prepreči in zmanjša nezakonito trgovino z ljudmi in bo še naprej izboljševala učinkovitost svojih zunanjih meja na podlagi skupne odgovornosti, solidarnosti in večjega praktičnega sodelovanja. Okrepila bo tudi operativno sodelovanje s partnerskimi državami, usmerjeno v krepitev zmogljivosti.

EU in njene države članice bi morale biti med vodilnimi pri spodbujanju globalne delitve odgovornosti na podlagi Ženevske konvencije o beguncih in v tesnem sodelovanju z uradom Visokega komisarja ZN za begunce, z drugimi agencijami in tretjimi državami. EU je že dejavna pri podpori **mednarodne zaščite**, vendar mora **zunanja razsežnost azila** dobiti večjo

prepoznavnost v odnosih s partnerji. Sklepi Sveta so poudarili tudi zavezo krepitvi zunanje razsežnosti azilne politike EU in pomen regionalnih programov zaščite v tem pogledu⁹.

Dobro upravljanje migracij lahko prinese tudi velike **razvojne koristi**. Dokazi kažejo, da lahko migrantska gospodinjstva izboljšajo svojo blaginjo zaradi možnosti, da v tujini pridobijo nova znanja in spretnosti ter delovne izkušnje. Migracije in mobilnost lahko spodbudijo tudi več neposrednih tujih naložb in trgovinskih povezav, zlasti ob upoštevanju vloge skupnosti v diaspori. Zato je v interesu držav izvora migrantov in namembnih držav, da si s sodelovanjem zagotovijo največje možne razvojne koristi, ki jih prinaša prenos nakazil, strokovnega znanja in inovacij. Po eni strani bi bilo treba potencial migrantov, da prispevajo k razvoju svoje države izvora, v celoti priznati in jim pri tem pomagati s sprejetjem različnih ukrepov, po drugi strani pa so potrebna tudi prizadevanja za preprečevanje bega in izgube možganov ter spodbujanje kroženja možganov.

Te **štiri teme** – zakonito priseljevanje in mobilnost, nezakonite migracije in trgovina z ljudmi, mednarodna zaščita in azilna politika ter maksimiranje razvojnega učinka migracij in mobilnosti – bi morale biti zajete v okviru pristopa GAMM kot njegovi **štirje stebri**. Če naj se EU bolj sistematično vključi v lajšanje in upravljanje migracij in **mobilnosti**, mora biti vidik mobilnosti opazen v stebru o zakonitem priseljevanju in v stebru o migracijah in razvoju. Obravnava **trgovine** z ljudmi je ključnega pomena in mora biti opazna razsežnost stebra o nezakonitih migracijah. Cilj uvedbe celovitega pristopa v okviru pristopa GAMM utemeljuje poudarek profila **mednarodne zaščite in azila** kot enega od njegovih stebrov.

Pristop GAMM mora biti tudi osredotočen na migrante. V osnovi pri upravljanju migracij ne gre za „tokove“, „številke“ in „poti“, temveč za ljudi. Relevantna, učinkovita in trajnostna politika mora biti zasnovana tako, da upošteva želje in probleme zadevnih ljudi. Zato bi bilo treba položaj migrantov okrepiti tako, da se jim zagotovi dostop do vseh informacij, ki jih potrebujejo o svojih priložnostih, pravicah in obveznostih. Komisija je za zagotavljanje takih informacij vzpostavila **portal EU o priseljevanju** ter nekatere druge ukrepe.

Človekove pravice migrantov so medsektorska razsežnost, pomembna za vse štiri stebre v pristopu GAMM. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti zaščiti in krepitvi položaja **ranljivih migrantov**, kot so mladoletniki brez spremstva, prosilci za azil, osebe brez državljanstva in žrtve trgovine z ljudmi. To je pogosto prednostna naloga tudi za države izvora migrantov. Spoštovanje Listine EU o temeljnih pravicah je ključni element politik EU o migracijah. Vpliv, ki ga ima sprejetje pobud v okviru pristopa GAMM na temeljne pravice, mora biti temeljito ocenjen. Več bo treba storiti tudi, da se partnerjem EU in migrantom razloži pravni okvir EU, vključno z novo direktivo o enotnem dovoljenju.

Na migrante osredotočen pristop bi se moral opredeliti in izvajati prek **okrepljenega dialoga z diasporami**, migrantskimi skupinami in zadevnimi organizacijami. Ta dialog bi moral vključevati vprašanja človekovih pravic v zvezi z migranti v EU in zlasti v tretjih državah. Po potrebi bi bilo sodelovanje na tem področju treba uskladiti z dialogom in sodelovanjem v okviru vseh štirih stebrov pristopa GAMM.

Nazadnje, stockholmski program prepozna **podnebne spremembe** kot globalni izziv, ki povzroča vedno več migracij in razseljevanja, ter poziva Komisijo, naj predstavi analizo tega pojava, ki presega zgolj možne učinke podnebnih sprememb na priseljevanje v EU.

⁹ Svet Evropske unije, sklepi Sveta o mejah, migracijah in azilu, 9. in 10. junija 2011.

Obravnavna migracij zaradi okoljskih dejavnikov, tudi zaradi **prilagajanja** na škodljive učinke podnebnih sprememb, bi se morala upoštevati kot **del globalnega pristopa**.

Priporočila

- Pristop GAMM bi moral temeljiti na **štirih enako pomembnih stebrih**:
 - (1) organizaciji in olajšanju **zakonitega priseljevanja in mobilnosti**;
 - (2) preprečevanju in zmanjševanju **nezakonitih migracij in trgovine z ljudmi**;
 - (3) spodbujanju **mednarodne zaščite** in krepitvi zunanje razsežnosti **azilne politike**;
 - (4) maksimiranju **razvojnega učinka** migracij in mobilnosti.
- Pristop GAMM bi moral biti **osredotočen na migrante**. Temeljiti mora na načelu, da so v središču vseh analiz in ukrepov migranti, ki jim mora biti zagotovljen dostop do varne mobilnosti.
- V pristopu GAMM so **človekove pravice migrantov** medsektorsko vprašanje, saj se ta razsežnost nanaša na vse štiri stebre. Pristop GAMM bi moral okrepiti spoštovanje temeljnih pravic in človekovih pravic migrantov v državah izvora in tranzita ter namembnih državah.

3. GEOGRAFSKE PREDNOSTNE NALOGE

Globalni pristop ne bi smel biti geografsko omejen. Gre za **splošen pristop in metodologijo**. Razlike med posameznimi regijami so v intenzivnosti in obsegu uporabe pristopa ter v uporabljeni kombinaciji instrumentov. EU bi morala zagotoviti usklajen pristop k uporabi teh instrumentov v skladu s svojimi cilji in splošnim političnim dialogom s tretjimi državami. **Načelo diferenciacije** pomeni, da si bo EU prizadevala za tesnejše sodelovanje s tistimi partnerji, ki imajo enake interese in so pripravljeni sprejeti obojestranske zaveze z EU in njenimi državami članicami. Nove pobude bodo ocenjene v smislu sedanjih regionalnih in dvostranskih prednostnih nalog EU.

Regionalni dialogi

Sčasoma so se vzpostavili številni **regionalni in podregionalni dialogi** ter **procesi sodelovanja**. Nekateri so se začeli brez neposredne povezave z EU in so postopoma dobili razsežnost EU. Drugi vključujejo le zelo omejeno število držav članic EU. Nekateri od teh procesov se prekrivajo. To dolgoročno ni vzdržno s političnega in finančnega vidika ter vidika človeških virov. Potrebna je **boljša opredelitev geografskih prednostnih nalog** v skladu s splošno zunanjo politiko EU in realnostjo migracijskih gibanj v smeri EU in njenih držav članic.

Prednost bi bilo treba dati **sosedskim državam EU**, zlasti **južnemu Sredozemlju**¹⁰ in **vzhodnemu partnerstvu**¹¹, kjer sta razsežnosti migracij in mobilnosti tesno prepleteni s

¹⁰ Maroko, Alžirija, Tunizija, Libija, Egipt.

¹¹ Ukrajina, Belorusija, Moldavija, Gruzija, Armenija, Azerbajdžan.

širšim političnim, gospodarskim, socialnim in varnostnim sodelovanjem, z dialogi, ki potekajo v regionalnih okoliščinah in na dvostranski ravni. Cilj bi moral biti sistematičen prehod na **trdna, tesna partnerstva**, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju in skupnih interesih ter vodijo v nadaljnje regionalno povezovanje.

Drugič, če pogledamo bolj ciljno usmerjene procese dialogov s širšim geografskim obsegom, bi bilo treba južno od EU prednost dati **strateškemu partnerstvu med Afriko in Evropsko unijo** o migracijah, mobilnosti in zaposlovanju¹². Proti vzhodu bi moral imeti glavno prednost **praški proces**¹³. Ta dva procesa je treba še bolj utrditi kot **ključna regionalna okvira** za dialog pristopa GAMM. V ta namen bi bilo treba ponuditi ustrezne podporne programe.

Tretjič, te regionalne procese bodo dopolnjevali **obstoječi posebni podregionalni procesi**, ki morajo biti v največji možni meri usklajeni s splošnimi okviri. Na jugu je to **proces iz Rabata**¹⁴ (za zahodno Afriko) in morebiten dodatni podregionalni okvir za **Afriški rog/vzhodno Afriko** (kar je treba nadalje preučiti). Na vzhodu se je treba lotiti prekrivanja med praškim in **budimpeštanskim procesom**¹⁵, da bi se **geografsko bolj dopolnjevala**. Po pobudi turškega predsednika leta 2010, da bi vključili države **svilne poti** v budimpeštanski proces, je ta postal še pomembnejši za EU kot edina platforma za neformalni dialog s ključnimi državami izvora in tranzita. Smiselna bi bila dobro načrtovana ponovna osredotočenost vseh dejavnosti v okviru tega procesa na svilno pot in morda druge azijske države.

Nazadnje, okrepljen bo dialog med EU ter skupino afriških, karibskih in pacifiških držav (**dialog EU-AKP**), s poudarkom na krepitvi operativnih vidikov izvajanja člena 13 Sporazuma iz Cotonouja. Pri dialogu o migracijah med EU, Latinsko Ameriko in karibsko regijo (**dialog EU-LAK**) gre za novejši proces, ki ga je treba nadaljevati, da bo ustrezno upoštevana ta vedno pomembnejša regija. Preučiti je treba možnosti za vzpostavitev foruma s sedežem v Bruslju, da bi bil dialog med EU in zadevnimi **azijskimi državami** učinkovitejši in celovitejši, kajti pričakuje se, da bo dialog o migracijah med EU in Azijo vse pomembnejši.

Dvostranski dialogi

Širitev EU ostaja ločen proces, v okviru katerega se državam kandidatkam in potencialnim državam kandidatkam pomaga pri prilagoditvi njihovih nacionalnih politik in zakonodajnih okvirov pravnemu redu EU. **Turčija** in države **Zahodnega Balkana** razvijajo tesna partnerstva in sodelovanje z EU na področju migracij in mobilnosti. Dialogi s temi državami o vprašanih migracije in mobilnosti so že zdaj intenzivni in bodo taki ostali vse do njihovega dejanskega pristopa.

Rusija je za EU ključna partnerska država. Pred kratkim je bil na področju migracij in mobilnosti dosežen dober napredek z vzpostavitvijo dialoga o migracijah med EU in Rusijo ter določitvijo skupnih korakov v okviru dialoga o liberalizaciji vizumov.

Komisija predlaga okrepitev dialoga o migracijah in mobilnosti ter operativnega sodelovanja z velikimi gospodarstvi sveta/regionalnimi gospodarstvi na vzhodu (**Indija, Kitajska**) in na

¹² Partnerstvo med EU in vsemi 53 afriškimi državami.

¹³ Proces zajema EU in 19 držav na vzhodu (Zahodni Balkan, vzhodna Evropa, Rusija, srednja Azija, južni Kavkaz in Turčija).

¹⁴ Proces zajema EU in 27 držav v zahodni, severni in osrednji Afriki.

¹⁵ Posvetovalni forum več kot 50 držav in 10 mednarodnih organizacij, vključno s Kitajsko, Bangladešem, Pakistanom, Afganistanom, Iranom, Irakom, Sirijo, Turčijo in državami osrednje Azije.

jugu (**Nigerija, Južna Afrika**), pa tudi z drugimi državami v razvoju, s katerimi ima EU vzajemen interes, kadar je to izvedljivo.

Dialog z industrializiranimi državami, kot so **ZDA, Kanada in Avstralija**, bo še naprej osredotočen na izmenjavo informacij o skupnih prednostnih nalogah in strategijah v zvezi z globalnim upravljanjem migracij in mobilnosti.

Globalni pristop bi se moral razširiti tudi glede svojega geografskega obsega in pomena. Zato se ne bi smel osredotočati samo na migracije v EU, ampak mora obravnavati tudi medregijske in **znotrajregijske migracije in mobilnost** v drugih delih sveta, kjer je to ustrezno. Čeprav ta razsežnost nima nujno neposrednega vpliva na EU, je lahko kljub temu zelo pomembna za nekatere partnerice EU in torej za splošen politični dialog in sodelovanje EU s temi državami.

Globalni pristop zagotavlja tudi ustrezen okvir za obravnavo vloge EU pri **upravljanju migracij in mobilnosti na globalni ravni**. Evropski uniji omogoča, da o zadevah s področja migracij in mobilnosti govori enotno na globalni ravni, zlasti na svetovnem forumu o migracijah in razvoju. Hkrati je lahko globalni pristop podlaga za začetek oblikovanja širokega zaveznitva v okviru dialoga ZN na visoki ravni leta 2013 in pozneje.

Priporočila

- Pristop GAMM bi moral biti **resnično globalen**. Dialog in sodelovanje o migracijskih vprašanjih morata potekati po vsem svetu z **vsemi zainteresiranimi in relevantnimi partnerji** v skladu z njihovimi prednostnimi nalogami in prednostnimi nalogami EU.
- Pristop GAMM bi se moral osredotočiti na **proces regionalnega dialoga**. Cilj je izboljšati dialog in sodelovanje med državami izvora in tranzita ter namembnimi državami, ki zajemata vsa relevantna vprašanja in področja v zvezi z migracijami in mobilnostjo. Medtem ko ostajajo **sosedske države EU** glavna in širša prednostna naloga, mora biti glavni regionalni okvir v smeri juga **partnerstvo Afrika-EU**. Proti vzhodu bi to moral biti **praški proces**. Druge podregionalne procese bi bilo treba ustrezno prilagoditi in jih narediti učinkovitejše.
- Na dvostranski ravni bi se moral pristop GAMM osredotočiti na razmeroma omejeno število glavnih partnerjev. Ti dvostranski dialogi **dopolnjujejo** regionalne procese in jih je treba, kjer je to mogoče, povezati s sporazumi, ki zajemajo vsa področja sodelovanja med EU in zadevno državo.
- V okviru pristopa GAMM se lahko obravnavajo tudi **znotrajregijske migracije in mobilnost** v drugih delih sveta, če je v dialogu to ugotovljeno kot pomembno za doseganje zastavljenih ciljev. Pristop GAMM bi moral EU tudi omogočiti, da prevzame dejavnejšo vlogo pri upravljanju migracij na globalni ravni.

4. MEHANIZMI IZVAJANJA

Od leta 2005 se je približno 300 projektov, povezanih z migracijami v tretjih državah, financiralo v okviru različnih tematskih in geografskih finančnih instrumentov Evropske komisije, dosegli pa so vrednost 800 milijonov EUR. Ti projekti vključujejo glavne skupne pobude Evropske komisije in agencij Združenih narodov, Mednarodne organizacije za migracije ali Mednarodnega centra za razvoj migracijske politike, ki se ukvarjajo z najrazličnejšimi vprašanji mednarodnih migracij. Primeri vključujejo službe v podporo

migrantom ter informacijska središča na Zahodnem Balkanu in v Aziji, center AKP za spremljanje migracij, regionalne programe zaščite v Afriki in vzhodni Evropi, pa tudi številne projekte, ki podpirajo izvajanje partnerstev za mobilnost v vzhodni Evropi (Moldavija in Gruzija) in Afriki (Zelenortski otoki).

V preteklosti se je globalni pristop zanašal v glavnem na nekaj posebnih orodij: a) migracijske profile, ki se uporabljajo po vsem svetu v več kot 70 državah, b) migracijske misije, ki so bile v 17 državah zunaj EU, c) platforme sodelovanja, uvedene za omejen čas trajanja v Etiopiji, in d) partnerstva za mobilnost, najprej uvedena z Moldavijo, Zelenortskimi otoki, Gruzijo in nazadnje z Armenijo. Ta orodja so se razvijala postopoma, vendar so glede ustreznosti in pomena neuravnotežena, med njimi pa tudi ni jasne in logične povezave.

Vendar zunanja migracijska politika EU gradi tudi na zakonodaji EU in **pravnih instrumentih** (do zdaj devet vizumskih olajšav, trinajst sporazumov EU o ponovnem sprejemu in sedem direktiv o zakonitih in nezakonitih migracijah), **političnih instrumentih** (veliko dialogov o politiki, pogosto podprtih z akcijskimi načrti), **instrumentih operativne podpore in krepitve zmogljivosti** (vključno z agencijami EU, kot so FRONTEX, EASO in ETF, ter instrumenti za tehnično pomoč, kot sta MIEUX in TAIEX)¹⁶ ter najrazličnejši **programski in projektni podpora** številnim zainteresiranim stranem, vključno s civilno družbo, združenji migrantov in mednarodnimi organizacijami.

Pristop GAMM temelji na celotni paleti teh orodij in instrumentov, ki bi se morali uporabljati strukturirano in sistematično. To bo doseženo s **prilagojenimi** dvostranskimi partnerskimi okviri, ki bodo dogovorjeni med EU in vsako zadevno prednostno državo.

Prvi od teh okvirov je **partnerstvo za mobilnost** (PM). Pilotna faza izvajanja PM je že zaključena, zato bi ga bilo treba nadgraditi in spodbujati kot osnovni okvir sodelovanja na področju migracij in mobilnosti med EU in njenimi partnerji z osredotočenostjo predvsem na države, ki so **del sosedske politike EU**. Predlog za začetek pogajanj o PM bi bilo treba predstaviti, ko je dosežen določen napredek v dialogu o migracijah in mobilnosti ter ob hkratnem upoštevanju širših gospodarskih, političnih in varnostnih okoliščin.

PM daje celovit okvir za zagotavljanje, da se gibanje oseb med EU in posamezno partnersko državo dobro upravlja. Združuje vse ukrepe, s katerimi je mogoče zagotoviti, da so migracije in mobilnost koristne za EU in njene partnerje, vključno s priložnostmi za večjo mobilnost delovne sile.

PM je prilagojen skupnim interesom ter potrebam partnerske države in udeleženih strani iz EU. Nova oblika PM omogoča vizumske olajšave na podlagi sočasno dogovorjenega sporazuma o ponovnem sprejemu. **Pristop „več za več“**, ki pomeni element pogojevanja, bi se moral še naprej uporabljati kot način za povečevanje preglednosti in pospeševanje napredka pri sklepanju teh sporazumov. EU in države članice bi morale prostovoljno ponuditi ustrezno velik sveženj podpore, usmerjen v krepitev zmogljivosti, izmenjavo informacij in sodelovanje na vseh področjih skupnega interesa.

¹⁶ FRONTEX je Evropska agencija za operativno sodelovanje na zunanjih mejah. EASO je Evropski azilni podporni urad. ETF je Evropska fundacija za usposabljanje. TAIEX je instrument za izmenjavo informacij in tehnično pomoč, ki ga upravlja Evropska komisija. MIEUX (strokovno znanje EU na področju migracij) je skupna pobuda EU in Mednarodnega centra za razvoj migracijske politike, katere cilj je okrepitev zmogljivosti partnerskih držav za upravljanje migracij.

PM bo pomagalo zagotoviti vzpostavitev pogojev, ki so potrebni za **dobro upravljane migracije in mobilnost v varnem okolju**. Če se bodo pravni instrumenti (vizumske olajšave, sporazumi o ponovnem sprejemu) in politični instrumenti (dialogi o politiki, akcijski načrti) učinkovito izvajali, bi EU lahko razmislila o postopnih in pogojnih korakih za liberalizacijo vizumskega režima za posamezne partnerske države v vsakem primeru posebej, pri čemer bi upoštevala splošne odnose z zadevno partnersko državo.

Drugi in **alternativni** okvir bi bila **skupna agenda o migracijah in mobilnosti (CAMM)**. Ta možnost bi prišla v poštev za partnerske države ter EU in njene države članice v primerih, ko bi obe strani želeli vzpostaviti višjo raven sodelovanja, vendar ena ali druga še ne bi bila pripravljena prevzeti polnih obveznosti in zavez. Agenda CAMM bi morala tako kot PM določiti skupna priporočila, cilje in zaveze za dialog in sodelovanje ter vključevati sveženj posebnih podpornih ukrepov EU in zainteresiranih držav članic. Če se obe strani strinjata, je skupno agendo mogoče pozneje nadgraditi v partnerstvo za mobilnost.

Oba okvira se vzpostavita s skupno politično izjavo med EU in zainteresiranimi državami članicami na eni strani ter partnersko državo na drugi strani. Oba temeljita na skupnih zavezah, formalno pa sta nezavezujoča.

Priporočila

- Pristop GAMM bi bilo treba podpreti z **obsežno zbirko orodij in dvema partnerskima okviroma**, ki bi se uporabljali **prožno in prilagojeno**, odvisno od splošnega političnega dialoga med EU in tretjo državo ter interesov EU in interesov ter potreb njenega partnerja.
- **Partnerstvo za mobilnost (PM)** bi bilo treba uravnoteženo graditi na vseh štirih stebrih pristopa GAMM, predvsem z zavezami v zvezi z mobilnostjo, vizumskimi olajšavami in sporazumi o ponovnem sprejemu. Po potrebi lahko vsebuje tudi povezave na širša vprašanja v zvezi z varnostjo. Sodelovanje bo podpiral sveženj podpore, usmerjen v krepitev zmogljivosti in sodelovanje na vseh področjih skupnega interesa.
- **Skupno agendo o migracijah in mobilnosti (CAMM)** bi bilo treba uvesti kot alternativni okvir za dogovor o skupnih priporočilih, ciljih in zavezah znotraj vsakega od štirih stebrov pristopa GAMM. Temeljna razlika v primerjavi s PM je, da za ta okvir niso nujno potrebna pogajanja o vizumskih olajšavah in sporazumih o ponovnem sprejemu. Če se obe strani strinjata, je skupno agendo mogoče pozneje nadgraditi v partnerstvo za mobilnost.
- Na različnih stopnjah dialoga in operativnega sodelovanja s partnerji EU se lahko uporabijo naslednja orodja, ki bodo našla svoje mesto v okviru PM/CAMM:
 - (1) **orodja znanja**, ki vključujejo tudi migracijske profile, instrumente za kartiranje, študije, statistična poročila, ocene učinka in misije za ugotavljanje dejstev;
 - (2) **orodja dialoga**, ki vključujejo tudi misije na področju migracij, seminarje in konference;
 - (3) **orodja sodelovanja**, ki vključujejo tudi pobude za krepitev zmogljivosti, platforme za sodelovanje, izmenjave strokovnjakov, tesno medinstitucionalno sodelovanje, operativno sodelovanje ter usmerjene projekte in programe.

5. OPERATIVNE PREDNOSTNE NALOGE

Cilj dialoga in sodelovanja Evropske unije s tretjimi državami bi moralo biti izvajanje vrste prednostnih dejavnosti znotraj vsakega od štirih stebrov pristopa GAMM. Vsaka operativna dejavnost bi morala biti v skladu z geografskimi prednostnimi nalogami EU in, če je to primerno, dati prednost glavnim partnerskim državam EU.

Prvi steber: Organizacija in olajšanje zakonitega priseljevanja in mobilnosti

Evropska politika organizacije in olajšanja zakonitih migracij in mobilnosti v okviru pristopa GAMM temelji na predpostavki, da je treba razširiti možnosti delodajalcev, da za zaposlitev prostih delovnih mest najdejo najboljše osebe na globalnem trgu dela. Poleg tega naj bi se talentiranim osebam s celega sveta ponudile nove zaposlitvene priložnosti v EU, pri čemer se v celoti upošteva pristojnost držav članic, da upravljajo svoje trge dela.

Dialog in sodelovanje Evropske unije s tretjimi državami morata odražati razvoj zakonodaje EU o zakonitem priseljevanju, da bi se zagotovil večji dostop do informacij o pravicah in priložnostih. Upoštevati bi bilo treba stališča in skrbi partnerskih držav in ugotoviti skupne interese. Povpraševanje po znanjih in spretnostih v EU bi moralo biti področje, na katerem bi bilo mogoče nadalje preučiti **komplementarnost** s prednostnimi partnerskimi državami.

Zakonodaja EU o rezidentih za daljši čas, združitvi družine, študentih, raziskovalcih in visokokvalificiranih delavcih je uskladila pogoje za sprejem in pravice migrantov na nekaterih ključnih področjih, države članice pa so zadržale pravico odločanja o številu migrantov, ki jih sprejmejo na delo. **Direktiva EU o modri karti** je prvi neposredni odziv EU na pomanjkanje visoko usposobljenih delavcev.

S Svetom in Evropskim parlamentom potekajo pogajanja glede direktive o **sezonskih delavcih** in direktive o **osebah, premeščenih znotraj podjetja**, ki sta obe neposredno pomembni za trg dela. Uvedli bosta skupen, poenostavljen in hitrejši postopek. Predlog o sezonskih delavcih vključuje tudi zaščito pred izkoriščanjem in je pomemben za številne partnerske države, zlasti v kmetijstvu in turizmu. Cilj drugega predloga je pod določenimi pogoji omogočiti podjetjem s sedežem zunaj EU, da začasno premestijo vodstvene delavce, strokovnjake in diplomirane pripravnike iz tretjih držav v svoje enote in povezana podjetja v državah članicah.

Direktiva o enotnem dovoljenju, ki naj bi jo v kratkem sprejela Evropski parlament in Svet, bo prinesla poenostavitev z uvedbo enotnega postopka in enotnega dovoljenja. V njej so opredeljena področja, na katerih bo vsem državljanom tretjih držav, ki zakonito bivajo in delajo, zagotovljena enaka obravnava z državljani EU ne glede na prvotni razlog njihovega sprejema. Morebitni reviziji **direktiv o raziskovalcih in študentih** bi lahko dodatno olajšali sprejem, prebivanje in mobilnost znotraj EU teh ključnih skupin za ohranjanje prihodnje inovativne zmogljivosti in konkurenčnosti EU.

EU bo prek dialoga svojim partnerjem razložila ta pravni okvir, da bi olajšala njegovo uporabo. Poleg tega je bil vzpostavljen **portal EU o priseljevanju** kot spletno orodje za državljane tretjih držav, ki bi radi spoznali možnosti in potrebne postopke za preselitev v EU, in tiste, ki so že v EU in bi se radi preselili iz ene države članice v drugo. Po potrebi bi se ta vir informacij lahko kombiniral z **ukrepi pred odhodom**, ki so osredotočeni na nadgradnjo znanj in spretnosti ter znanja jezikov EU.

Učinkovito **vključevanje**, zlasti na trg dela, je odločilno pri zagotavljanju, da imajo lahko migranti in družbe, ki jih sprejmejo, korist od potenciala migracij, med drugim prek okrepljenih skupnosti v diaspori in migrantov podjetnikov. Sporočilo o evropskem programu za vključevanje državljanov tretjih držav¹⁷ predlaga nove pristope in področja ukrepanja. V dialogu s partnerji EU bi bilo treba nadalje preučiti vlogo skupnosti v diaspori in nadvladanih mrež v tem pogledu, na primer za boljšo pripravo migrantov na prebivanje v državah članicah.

Strategija Evropa 2020 poudarja potrebo po posebnih prizadevanjih, da bi pritegnili visoko usposobljene migrante v svetovni konkurenci za talente in pospešili vključevanje ljudi iz migrantskih družin v evropske družbe. **Smernice za zaposlovanje** pozivajo države članice, naj posvetijo pozornost vključevanju migrantov na trge dela EU in zagotovijo okvir za izmenjavo informacij in usklajevanje politik zaposlovanja. Mreža EURES zagotavlja informacije o prostih delovnih mestih, javne službe za zaposlovanje pa imajo pomembno vlogo tudi pri **olajšanju dostopa do zaposlitve** za mobilne delavce in migrante. **Evropski socialni sklad** (ESS) zagotavlja finančno podporo in pomaga povečevati udeležbo migrantov v zaposlovanju.

Poleg tega se posebna pozornost posveča krepitvi zmogljivosti Unije za **predvidevanje potreb na trgu dela in potreb po znanjih in spretnostih**. Leta 2012 bo evropski sistem za spremljanje ponudbe delovnih mest dopolnila **evropska panorama znanj in spretnosti**, ki bo zagotavljala posodobljene napovedi ponudbe znanj in spretnosti ter potreb trga dela do leta 2020. Na področju **potrjevanja diplom, kvalifikacij ter znanj in spretnosti** znotraj EU je ključni instrument za mobilnost znotraj EU direktiva o poklicnih kvalifikacijah, ki se uporablja tudi za diplome, pridobljene v tretjih državah. Medtem pa so previsoke kvalifikacije ali izguba možganov splošno razširjen in resen problem med delavci migranti iz tretjih držav, ki ga bo treba še naprej obravnavati.

Kar zadeva **prenosljivost pravic socialne varnosti**, pravila EU o usklajevanju socialne varnosti odpravljajo zapostavljanje in ščitijo pridobljene pravice državljanov EU, ki se selijo znotraj EU; to velja v primeru čezmejne razsežnosti tudi za vse državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU. Oktobra 2010 je bilo sprejetih šest sklepov Sveta v zvezi s stališčem EU o usklajevanju socialne varnosti z Alžirijo, Marokom, Tunizijo, Hrvaško, nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Izraelom. Ko bodo pridružitveni sveti te sklepe formalno sprejeli, bo imela EU oblikovan sistem omejenega usklajevanja socialne varnosti, ki se bo uporabljal za osebe – državljane EU in državljane teh šestih držav –, ki se selijo v EU in iz nje. Poleg tega bo s sprejetjem direktive o enotnem dovoljenju vsem migrantskim delavcem, ki sodijo v njeno področje uporabe, zagotovljena pravica, da ob selitvi v tretjo državo prenesejo pridobljene pokojnine pod enakimi pogoji in v enaki višini kot državljani zadevnih držav članic.

Ker je mobilnost državljanov tretjih držav tesno prepletena s skupno **vizumsko politiko** EU za kratkotrajno bivanje, je treba uporabiti vse možnosti v okviru vizumskega zakonika za poenostavitev postopkov in povečanje preglednosti. Schengensko sodelovanje na lokalni ravni in večja konzularna zastopanost v tretjih državah bi lahko prispevala h kakovosti storitev. V prihodnjih revizijah vizumske politike EU bi bilo treba upoštevati dosežen napredek v okviru dialogov EU. Poleg tega bi si bilo treba bolj prizadevati za **tesnejše**

¹⁷ COM(2011) 455 konč.

usklajevanje dodeljevanja podpore za raziskave, štipendij in programov pripravništva ter izdajanja potrebnih vizumov in/ali dovoljenj za bivanje za zadevne raziskovalce.

Izmenjave praktičnih informacij na področju zaposlovanja, priznavanja kvalifikacij, pridobljenih zunaj EU, usklajevanja znanj in spretnosti ter posredovanja na trgu dela bi bilo treba olajšati s krepitvijo sodelovanja med **javnimi službami za zaposlovanje** v državah članicah in jih spodbujati, da sodelujejo z drugimi ponudniki storitev zaposlovanja, kot so zasebne agencije in sektorske organizacije v državah članicah EU. V tem pogledu bi bilo treba upoštevati že opravljeno delo pri priznavanju tujih kvalifikacij, ki ga vodita Evropska fundacija za usposabljanje (ETF) in mreža ENIC-NARIC, da bi se zagotovilo izvajanje Lizbonske konvencije o priznavanju kvalifikacij.

Večja mobilnost za študente in raziskovalce iz tretjih držav bi bila lahko obetavna pot k zapolnjevanju potreb trga dela v Evropi, če bi bilo delu teh študentov po končanem študiju omogočena zaposlitev. To vprašanje bi lahko nadalje preučili ob upoštevanju pristojnosti držav članic in ukrepov za boj proti begu možganov, na primer s krožnimi migracijami. To bi lahko storili zlasti z boljšo uporabo obstoječih partnerstev za mobilnost, da se okrepijo in olajšajo izmenjave v okviru sedanjih programov mednarodne mobilnosti ter od leta 2014 dalje v okviru enotnega programa za izobraževanje, usposabljanje in mlade in programa Obzorja 2020 (prihodnji okvirni program za raziskave in inovacije). Podpreti bi bilo treba vzpostavitev **institucionalnih mrež in tesno sodelovanje (twinning) med univerzami** v državah članicah EU in prednostnih partnerskih državah, da bi se **učni programi in postopki certificiranja** bolje prilagodili potrebam na trgu dela v EU in teh prednostnih partnerskih državah. EU bi morala podpreti države članice pri razširitvi obsega njihovih dvostranskih **sporazumov o mobilnosti mladih**, da jih ponudijo tudi državam, s katerimi so sklenjena partnerstva za mobilnost.

V okviru partnerstev za mobilnost in skupnih agend bi bilo treba v partnerskih državah vzpostaviti namenske **informacijske centre za migracije in mobilnost**. Te bi bilo treba vključiti v okvir ustreznih nacionalnih organov ali agencij za zaposlovanje na podlagi izkušenj, pridobljenih iz partnerstva za mobilnost med EU in Moldavijo ter CIGEM na Maliju¹⁸. Z osredotočenostjo na potrebe migrantov bi morali ti centri 1) delovati kot službe, ki na enem mestu zagotavljajo vse storitve za posameznike, ki iščejo informacije in podporo v zvezi s potrjevanjem svojih kvalifikacij, izboljšanjem znanj in spretnosti, potrebami po znanjih in spretnostih na nacionalni ali regionalni ravni ali v EU, in 2) zagotavljati ukrepe pred odhodom, za vrnitev in ponovno vključevanje. V ta namen bi bil tudi portal EU o priseljevanju uporabno informacijsko orodje. Informacijski centri za migracije in mobilnost bi morali pomagati ustreznim organom v partnerskih državah in državah članicah EU, vključno z javnimi službami za zaposlovanje, da se izboljša usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela in podprejo pozitivni rezultati razvoja. Srednjeročno bi se morali ti centri povezati tudi s skupnimi zajemnimi centri in delegacijami EU, da se izboljšajo in olajšajo vizumski postopki za posebne skupine državljanov tretjih držav.

Mreža **uradnikov za zvezo za priseljevanje** bi morali dopolnjevati strokovnjaki za migracije, vključno z napotenimi nacionalnimi strokovnjaki iz držav članic in delegacij EU, ki lahko spremljajo migracijska vprašanja s širšega, celovitejšega vidika politike, kot jih običajno spremljajo konzularne službe.

¹⁸ Dva primera sta projekt o krepitvi zmogljivosti Moldavije za upravljanje delovnih in povratnih migracij v okviru partnerstva za mobilnost z EU in *Centre d'Information et de Gestion des Migrations* s sedežem na Maliju.

Priporočila

V okviru prvega stebra bi se moral pristop GAMM osredotočiti na naslednje prednostne naloge:

- namenske ponudbe za mobilnost za mlade, študente, umetnike in kulturne ustvarjalce, raziskovalce in akademike v obliki dodatnih **štipendij**, programov podoktorskih štipendij in programov pripravništva ter sporazumov o **mobiliti mladih**; zaveze, da se v celoti uporabljata in po potrebi spremenita **direktivi o študentih in raziskovalcih**;
- polno uporabo **vizumskega zakonika** in morebitnih sprememb, da se izboljša **schengensko sodelovanje na lokalni ravni** in po potrebi poveča konzularna zastopanost z ustanovitvijo **skupnih zajemnih centrov**;
- **tesno sodelovanje (twinning)** med **ustanovami za visoko šolstvo in usposabljanje**, da bi spodbudili čezmejno sodelovanje in izmenjave, namenjene usklajevanju **učnih programov, postopkov certificiranja in kvalifikacij** ter zagotavljanju njihovega učinkovitega priznavanja (z učinkovitim zagotavljanjem kakovosti, primerljivo in dosledno uporabo orodij EU za zagotavljanje preglednosti in povezovanjem kvalifikacij z evropskim okvirom kvalifikacij), da bi izboljšali dolgoročno komplementarnost trga dela;
- spodbujanje javnih služb za zaposlovanje na ravni EU, naj spremljajo postopke zaposlovanja in spodbujajo izmenjavo dobrih praks na področju **usklajevanja povpraševanja po delovni sili z njeno ponudbo** med ustreznimi organi iz držav članic in partnerskih držav ter zainteresiranimi stranmi;
- v okviru partnerstev za mobilnost in skupnih agend bi bilo treba v partnerskih državah vzpostaviti namenske **informacijske centre za migracije in mobilnost**. Z informacijami, ki so na voljo na portalu EU o priseljevanju, bi olajšali ukrepe pred odhodom, ki se osredotočajo na usklajevanje in izboljšanje znanj in spretnosti ter znanja jezikov EU v sodelovanju z javnimi službami za zaposlovanje, agencijami EU in drugimi zainteresiranimi stranmi.

Drugi steber: Preprečevanje in zmanjševanje nezakonitih migracij in trgovine z ljudmi

Legitimnost katerega koli okvira za migracije in mobilnost je odvisna od učinkovite obravnave nezakonitih migracij. Varne migracije ogrožajo tisti, ki poslujejo zunaj zakonitega okvira. Sodelovanje znotraj EU je bistveno in prav tako je bistven cilj okrepitve partnerstev s tretjimi državami, da bi zagotovili ustrezno organizacijo mobilnosti in migracij.

Migracije in mobilnost so sestavni del širših političnih, gospodarskih, socialnih in varnostnih razmer. **Širše razumevanje varnosti** pomeni, da je treba nezakonite migracije, ki se krepijo s korupcijo in neustrezno regulacijo, obravnavati tudi v povezavi z organiziranim kriminalom ter pomanjkanjem pravne države in pravice.

EU bi morala še naprej dajati prednost **prenosu znanj in spretnosti, zmogljivosti in sredstev** na svoje partnerje, da se preprečijo in zmanjšajo nezakonita trgovina, tihotapljenje in nezakonite migracije ter okrepi **integrirano upravljanje meja**. Znotraj EU bi bilo treba zagotoviti izvajanje **direktive o vračanju in direktive o sankcijah zoper delodajalce** in ju kombinirati z drugimi ustreznimi ukrepi v tesnejšem sodelovanju s partnerji zunaj EU.

V dialogu in sodelovanju s partnerji bi si bilo treba prizadevati za varstvo človekovih pravic vseh migrantov v celotnem procesu njihove migracije. Treba se je osredotočiti na brezvestne delodajalce in sprejeti ukrepe za preprečevanje in pregon kaznivih dejanj ter kršitev človekovih pravic, storjenih proti migrantom. Treba bi bilo sprejeti ukrepe za zagotovitev dostojnih življenjskih pogojev za migrante v sprejemnih centrih in preprečiti samovoljno ali nedoločeno pridržanje. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti mladoletnikom brez spremstva v smislu izvajanja akcijskega načrta, sprejetega leta 2010.

V celoti bi bilo treba izkoristiti zmogljivost agencije **FRONTEX** za partnersko sodelovanje z organi tretjih držav. Uradniki za zvezo za priseljevanje bi morali v izmenjavo informacij vključiti kolege iz več partnerskih držav. Obstaja potreba po tesnejšem sodelovanju med zadevnimi agencijami EU¹⁹, ki bi omogočilo boljšo izmenjavo informacij na področjih migracij in organiziranega kriminala.

Vse bolj je jasno, da sta **varnost dokumentov in kraja identitete** področji, na katerih lahko tesnejše sodelovanje prinese vzajemne koristi. Rednim potnikom (poslovnežem, vladnim uradnikom, študentom in raziskovalcem) iz partnerskih tretjih držav, ki imajo biometrične potne listine ter povečano varnost listin, bi lahko ponudili lažji vstop v EU. Predlogi Komisije o pametnih mejah, vključno z vstopnim/izstopnim sistemom in programom evidentiranja potnikov, bi morali biti podlaga za razvoj na tem področju.

Povezovanje **sporazumov o ponovnem sprejemu s sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov** v okviru zunanje migracijske politike EU lahko koristi tretjim državam, in sicer z zagotavljanjem priložnosti za mobilnost ob hkratnem zagotavljanju varnosti in zmanjšanju tveganj nezakonitih migracij. Ponovni sprejem in vračanje bi morala biti sestavni del širšega globalnega pristopa. Komisija bo spodbujala pobude v zvezi s posameznimi državami za spremljanje nekaterih vrnitev.

Politika EU na področju **trgovine z ljudmi** ima celosten pristop, osredotočen na preprečevanje, pregon storilcev kaznivih dejanj in zaščito žrtev. To celovito stališče je v skladu s pristopom, ki temelji na človekovih pravicah in se osredotoča na žrtve ter upošteva vidik spolov. Njegov cilj je preprečevati taka kazniva dejanja in dati možnost ljudem, ki so prisiljeni v razmere, podobne suženjstvu, da okreva in se ponovno vključijo v družbo. Ob upoštevanju priporočil Sveta²⁰ bo trgovina z ljudmi še naprej sistematično vključena v relevantne sporazume in strateška partnerstva EU s tretjimi državami in tudi v vse politične dialoge o migracijah in mobilnosti. Pomembno bo, da se vključijo akterji vseh zadevnih področji politike. Osrednji element pri tem bo krepitev zmogljivosti, pa tudi izpolnjevanje mednarodnih standardov na tem področju, zlasti ratifikacija in izvajanje Konvencije Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in njenih protokolov o trgovini z ljudmi in tihotapljenju migrantov. Nova celostna strategija o trgovini z ljudmi (načrtovana za leto 2012) bo zagotovila tesnejše usklajevanje in večjo skladnost med udeleženi.

¹⁹ Zadevne agencije so FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, Evropska policijska akademija, Evropski azilni podporni urad, Agencija za temeljne pravice in Evropski inštitut za enakost spolov.

²⁰ Evropski svet: prvo izvedbeno poročilo o dokumentu o ukrepih za krepitev zunanje razsežnosti EU pri preprečevanju trgovine z ljudmi.

Priporočila

V okviru drugega stebra bi se moral pristop GAMM osredotočiti na naslednje prednostne naloge:

- **prenos znanj in spretnosti, zmogljivosti in sredstev** na partnerje, da se preprečijo in zmanjšajo nezakonita trgovina, tihotapljenje in nezakonite migracije, zagotovita vračanje in ponovni sprejem ter okrepi **integrirano upravljanje meja**;
- sodelovanje na področju **varnosti dokumentov**, ki lahko omogoči vizumske olajšave za redne potnike iz prednostnih partnerskih držav;
- pobude za zagotavljanje boljše zaščite in okrepitev pravic za **žrtve trgovine z ljudmi**;
- natančno spremljanje izvajanja **direktive o vračanju in direktive o sankcijah zoper delodajalce** v državah članicah EU v tesnem sodelovanju s partnerji;
- bolj strateško uporabo novih možnosti za agencijo FRONTEX in celovitejšo tematsko izmenjavo informacij med **uradniki za zvezo za priseljevanje v EU** in njihovimi kolegi v več partnerskih državah.

Tretji steber: Spodbujanje mednarodne zaščite in krepitev zunanje razsežnosti azilne politike

EU mora povečati **solidarnost z begunci in razseljenimi osebami** in taka prizadevanja morajo postati sestavni del pristopa GAMM. Povečati bi morala sodelovanje z zadevnimi tretjimi državami, da se **okrepijo njihovi azilni sistemi in nacionalna azilna zakonodaja** ter zagotovi skladnost z mednarodnimi standardi. To bi lahko tem državam omogočilo višji standard mednarodne zaščite za prosilce za azil in razseljene osebe, ki ostajajo v regiji izvora spopadov ali pregona. EU bi morala spodbujati svoje partnerske države, da to razsežnost po potrebi vključijo v svoje nacionalne strategije za zmanjšanje revščine. Te strategije bi morale preučiti tudi odnose med begunci in razseljenimi osebami ter lokalnim prebivalstvom. Tak pristop je v skladu s stockholmskim programom iz leta 2009, ki je poudaril krepitev zunanje razsežnosti azila za učinkovitejši prispevek k reševanju dolgotrajnih razmer z velikim številom beguncev.

EU bi morala tretje države tudi spodbujati, da se lotijo vprašanja oseb brez državljanstva, ki so posebno ranljiva skupina, in sicer s sprejetjem ukrepov za zmanjšanje števila oseb brez državljanstva. Prav tako bi morala nadalje spodbujati razvoj mednarodnega pravnega okvira za notranje razseljene osebe, ki so še ena posebno ranljiva skupina.

EU bi morala sodelovati s svojimi partnerji za boljše opredelitev povezav med mednarodno zaščito in razvojem. Nadalje bi bilo treba razviti tudi koncepte in pripomočke za izboljšanje prehoda med humanitarno in razvojno pomočjo.

Zagotoviti je treba okrepitev okvirov azilne politike in zmogljivosti zaščite v tretjih državah. To se lahko doseže z intenzivnejšim sodelovanjem s tretjimi z državami, med drugim v okviru **regionalnih programov zaščite**. Znan primer v tem pogledu je regionalni program zaščite v severni Afriki, ki obsega Egipt, Tunizijo in Libijo.

Postopoma bi se moral urad **EASO** bolj vključiti v krepitev azilnih zmogljivosti v tretjih državah, vključno s podporo dejavnostim preselitve.

Te programe bi bilo treba okrepiti kot glavni instrument tega novega stebra, saj so bili do zdaj premalo uporabljeni. Okrepiti bi bilo treba obstoječe regionalne programe zaščite in po potrebi predlagati dodatne, tudi kot del migracijskih dialogov EU z zadevnimi regijami in državami. Regionalni programi zaščite bi se morali še naprej osredotočati na krepitev zmogljivosti zaščite in azilnih sistemov v partnerskih državah in regijah. Razvojni programi za begunce in notranje razseljene osebe ter programi za zmanjšanje tveganja nesreč v teh regijah bi se morali nadaljevati in po potrebi izboljšati v skladu z regionalnimi programi zaščite in v njihovo dopolnitev. Vsaki pobudi regionalnega programa zaščite bi bilo treba dodati okrepljen element "preselitve", ki bi bil znak mednarodne solidarnosti in ključni instrument pri omogočanju sistematične uporabe trajnih rešitev v EU.

Za številne najranljivejše begunce ostaja možnost preselitve edina uresničljiva trajna rešitev. Glede na navedeno je EU pripravila „skupni program EU za ponovno naselitev“, katerega cilj je **povečati preselitev v Evropi** in jo hkrati bolj strateško uporabiti. EU bi morala ponuditi več lokacij za preselitev in obenem zagotoviti postopkovna jamstva, da se bo več primerov preselitve obravnavalo v državah prvega azila. To zahteva več finančnih sredstev, določitev postopkov ter boljše logistične in tehnične zmogljivosti.

Priporočila

V okviru tretjega stebra bi se moral pristop GAMM osredotočiti na naslednje prednostne naloge:

- **regionalne programe zaščite** za krepitev zmogljivosti zaščite in azilnih sistemov v partnerskih državah in regijah;
- podporo urada **EASO** pri krepitvi azilnih zmogljivosti v tretjih državah, vključno s podporo dejavnostim preselitve;
- okrepljeno **preselitev** v EU v sodelovanju s partnerji;
- večja prizadevanja za reševanje **dolgotrajnih razmer z velikim številom beguncev**, vključno z usmerjeno pomočjo za razseljene osebe.

Četrty steber: Maksimiranje razvojnega učinka migracij in mobilnosti

EU in mednarodna skupnost sta si znatno prizadevali, da bi okrepili pozitiven vpliv migracij na razvoj. Velik napredek je bil dosežen pri spodbujanju pozitivnega učinka nakazil in prostovoljnih pobud diaspore. Vendar je treba v okviru partnerstev skupaj obravnavati tudi **negativne plati**, kot so beg možganov, socialni stroški in odvisnost od tujih trgov dela. Postopki za dostop do omejenega števila možnosti za zakonite migracije so pogosto nepregledni in pretirano birokratski. Posledično se številni migranti obrnejo na neformalne posrednike, ki so pogosto povezani z organiziranim kriminalom. S tem niso samo izpostavljeni večjim tveganjem, zlorabi in izkoriščanju, ampak se jim zmanjšajo tudi potencialni prihranki.

Medregijske in znotrajregijske migracije v regijah v razvoju daleč presegajo migracije v EU. Te migracije jug–jug migrantom pogosto prinesejo koristi zaradi boljših priložnosti za delo in višjih zaslužkov, kot so na voljo doma. Tudi tu pa so številni migranti izpostavljeni izkoriščanju, zlorabi in prevari. Nezavedajoč se nevarnosti lahko postanejo žrtve zaposlitvenih agentov, posrednikov, delodajalcev ali krogov organiziranega kriminala.

Ključnega pomena sta zato dostopnost informacij in podpora pri zaščiti pravic migrantov. EU lahko migrantom omogoči, da se preselijo na urejen način in da odnesejo domov sredstva ter znanja in spretnosti, ki jih njihove države izvora nujno potrebujejo²¹.

EU in njene partnerske države so že veliko dosegle, da so storitve v zvezi z **nakazili** postale cenejše, preglednejše, konkurenčnejše in zanesljivejše. Polletna poročila o usklajenosti politik za razvoj so izboljšala pristop celovitega upravljanja v EU. Pred kratkim je bilo s podporo vzpostavitvi platforme EU za diasporo olajšano sodelovanje združenj v **diaspori** pri razvoju svoje države izvora. Večja vključenost **diaspor in migrantskih skupin** lahko tudi pomaga doseči cilj novega globalnega pristopa, da se bolj sistematično obravnavajo **pravice in krepitev položaja migrantov**.

Prizadevanja za zmanjšanje **bega možganov** so se povečala s podporo Kodeksu prakse Svetovne zdravstvene organizacije o mednarodnem zaposlovanju zdravstvenih delavcev. EU bi morala države članice spodbujati pri njihovih prizadevanjih za olajšanje krožnih migracij zdravstvenih delavcev, da bo mogoče pridobiti znanja in spretnosti, ki bodo koristili tako državam izvora kot namembnim državam. Direktiva EU o modri karti državam članicam omogoča, da zavrnejo vloge in tako zagotovijo etično zaposlovanje, Komisiji pa, da spremlja uporabo direktive z namenom zmanjšanja bega možganov.

EU bi morala okrepiti svojo podporo **krepitevi zmogljivosti** v partnerskih državah. Okrepiti bi bilo treba usklajenost in povezanost med nacionalnimi politikami na področju migracij in razvoja ter povezave med ustvarjanjem delovnih mest in politikami na področju izobraževanja, zdravja in stanovanjskih zadev. Včasih kar preveč razgreto razpravo o možnih koristih za obe strani je treba boljše uravnorežiti in resno vzeti negativne plati migracij, zlasti z njimi povezane **socialne stroške** in tveganje, da bi gospodinjstva postala odvisna od dohodkov iz nakazil. EU lahko partnerskim vladam pomaga pri vzpostavitvi nacionalnih okvirov za prenos in prenosljivost pokojnin iz tujine, pri čemer bi se ustrezno upoštevale pristojnosti držav članic na tem področju.

Uspešno **vključevanje vprašanja migracij v razvojno miselnost** zahteva, da je to vprašanje sestavni del številnih sektorskih politik (kmetijstvo, zdravstvo, izobraževanje itd.). Hkrati pa bi bilo treba spodbujati usmerjene pobude, povezane z vprašanjem migracij. Tako v EU kot njenih partnerskih državah bi bilo treba o pomenu migracijskih vprašanj za razvoj boljše ozavestiti zadevne akterje. V tem smislu je bistveno, da se izzivi, povezani z znotrajregijskimi migracijami, vključijo kot eno od vprašanj v okviru pristopa GAMM, da bo mogoče ustrezno opredeliti in spodbujati potencialno koristno vlogo migracij v regionalnem sodelovanju in razvoju. Partnerske države bi se morale bolj zavedati možnosti, da v nacionalnih okvirnih programih, ki opredeljujejo njihovo razvojno sodelovanje z EU, razvojna sredstva namenijo za pobude, povezane z migracijami. V okviru razvojne politike bi bilo treba to povezavo nadalje poglobiti.

Usklajenost politik je mogoče okrepiti tudi z **razširjenimi migracijskimi profili**, ki se vedno pogosteje uporabljajo za pripravo boljše in bolj trajnostne zbirke podatkov o povezavi med migracijami in razvojem. Vanje so vključene vsi akterji v procesu v zvezi s posamezno

²¹ Kot je opisano v sporočilu Evropske komisije COM(2011) 637 o „povečevanju učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe“, EU pomaga državam v razvoju pri krepitevi njihovih politik, zmogljivosti in dejavnosti v okviru regionalne in globalne mobilnosti ljudi. Podpira agendo za dostojno delo, socialno zaščito in spodbuja politike, ki omogočajo regionalno mobilnost dela; podprla bo usmerjena prizadevanja za polno izrabo medsebojne povezanosti med migracijami, mobilnostjo in zaposlovanjem.

državo, da bi opredelili in zapolnili podatkovne vrzeli in potrebe v zvezi s naslednjimi vidiki: trenutnimi migracijskimi vzorci, gibanji na trgu dela, zakonodajnimi in političnimi okviri, informacijami o tokovih nakazil in diasporah ter drugimi podatki v zvezi z razvojem. Odgovornost bi morala biti v rokah partnerske države, trajnost pa zagotovljena z ustrežno krepitvijo zmogljivosti.

Priporočila

V okviru četrtega stebra bi se moral pristop GAMM osredotočiti na naslednje prednostne naloge:

- spodbujanje **Kodeksa** prakse **Svetovne zdravstvene organizacije** o mednarodnem zaposlovanju zdravstvenih delavcev in spremljanje uporabe direktive EU o modri karti za zmanjšanje bega možganov;
- preučitev možnosti uvedbe **naložbenih instrumentov za diaspore**, ki bi lahko usmerjali prostovoljne prispevke diaspore, in zagotovitev dodatnih sredstev EU za spodbujanje v razvoj usmerjenih pobud in naložb v prednostne države, na primer v južno Sredozemlje;
- **zasebno-javna partnerstva** za vključevanje **migrantov podjetnikov ter malih in srednjih podjetij** v trgovino, naložbe ter prenos znanj in spretnosti med državami članicami EU in partnerskimi državami;
- preučitev smotrnosti **letnega foruma za nakazila** in oblikovanje priporočil do konca leta 2012 na podlagi študije o **izvedljivosti skupnega portala EU o nakazilih**;
- pomoč partnerskim državam pri **ugotavljanju in spremljanju dobrovernih posrednikov zaposlitve**, da bi okrepili položaj migrantov zlasti v zvezi z olajšanjem krožnih migracij.

6. FINANCIRANJE IN SPREMLJANJE

Uspešno izvajanje globalnega pristopa je odvisno od **ustreznega financiranja**. **Geografski in tematski finančni instrumenti** ostajajo ključnega pomena za zunanje sodelovanje in jih bo treba uporabljati usklajeno in celovito ter graditi na spoznanjih, pridobljenih na primer v okviru tematskega programa o migracijah in azilu (2007–2013). Prihodnje načrtovanje zunanjih instrumentov EU ter načini njihove dodelitve bi morali še naprej prispevati k ciljem globalnega pristopa, ob hkratnem spoštovanju splošnih ciljev in pravil teh instrumentov.

Poleg teh zunanjih instrumentov in v skladu z načeloma subsidiarnosti in komplementarnosti bi morala tudi **prihodnji sklad EU za migracije in azil** ter **sklad za notranjo varnost** (predvsem za upravljanje meja) prispevati k financiranju pristopa GAMM. Ta sklada bosta posebno pomembna za dejavnosti, ki so predvsem v interesu EU, vendar se izvajajo v tretji državi. Zato se bosta uporabljala za posebne dejavnosti, ki dopolnjuje tiste, financirane v okviru geografskih ali drugih instrumentih, da bi se izognili podvajanju, ter v skladu in v povezavi z utemeljitvami zunanje politike in/ali nameni razvojne politike.

Države članice bi morale še naprej neposredno prispevati k financiranju globalnega pristopa, na primer, kadar uporabljajo globalni pristop v dvostranskem sodelovanju, kadar se

vključujejo v regionalne procese ter kadar sodelujejo v partnerstvih za mobilnost in skupnih agendah s prednostnimi partnerji. Čeprav so odnosi med EU in partnerskimi vladami v središču pristopa GAMM, je za izvajanje posebnih pobud pomembna tudi vloga **civilne družbe**. Ta vloga bi se morala odražati v finančnih in pogodbenih ureditvah.

Nazadnje, izvajanje pristopa GAMM mora biti učinkovito in bi moralo vključevati proces spremljanja. **Poročilo o pristopu GAMM** bi se moralo sprejeti vsaki dve leti z začetkom v juniju 2013. Temeljiti bi moralo na informacijah, ki jih zagotavljajo države članice, delegacije EU, agencije EU in partnerske države, za predstavitev pa bo odgovorna Komisija skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje.

Poročilo bo namenjeno spremljanju ciljev politike, opredeljenih v tem sporočilu, in bo zajemalo vse glavne procese dialoga in sodelovanja EU. Ocenjen bo napredek v zvezi s štirimi stebri pristopa GAMM ter napredek v zvezi z uporabljenimi orodji in instrumenti, pri čemer bo uporabljena primerljiva metoda ocenjevanja, ki bo odražala spremembe v času. V poročilu bo ocenjeno, ali in kako so bili doseženi zastavljeni cilji, in navedena bodo priporočila. Informacije o napredku pri različnih dialogih, partnerstvih za mobilnost in skupnih agendah o migracijah in mobilnosti bi bilo treba zbirati in razširjati sistematično, tudi prek namenskega **spletišča pristopa GAMM** (z enim javnim vmesnikom in enim internim za EU, katerega cilj bi moral biti tudi nadaljnji razvoj mreže kontaktnih točk EU). V ta namen bi se lahko vzpostavil poseben **projekt v podporo pristopu GAMM**.

Priporočila

- Pristop GAMM bi se moral še naprej financirati s **kombinacijo finančnih instrumentov, ki se vzajemno krepijo** in jih zagotavljajo EU in njene države članice.
- Na ravni EU bi morali ti instrumenti vključevati **geografske in tematske zunanje instrumente, prihodnji sklad za migracije in azil ter prihodnji sklad za notranjo varnost**.
- Za zagotavljanje preglednosti in boljšega izvajanja bi bilo treba rezultate pristopa GAMM predstavljati v dvoletnih **poročilih o napredku** in jih objavljati na **namenskem spletišču**.

SKLEPNE UGOTOVITVE

EU se sooča s **številnimi izzivi in priložnostmi** na področju migracij in mobilnosti. Da bi bila EU uspešnejša, mora postati konkurenčnejša ter privlačna za talente in naložbe. Da bi obvladovala mobilnost v varnem okolju, mora nadaljevati s prednostnim dialogom ter sodelovati s partnerskimi državami v okviru sosedске politike EU in širše. Če hoče ponuditi mednarodno zaščito tistim, ki jo potrebujejo, in izboljšati razvojni učinek migracij in mobilnosti na svoje partnerje, mora biti vodilni akter v svetovnem upravljanju.

Komisija je prepričana, da bodo predlogi politike in operativni ukrepi, predlagani v tem sporočilu, EU in njenim državam članicam omogočili, da se spopadejo s temi izzivi.

Na podlagi celovitega političnega in pravnega okvira za migracije in mobilnost, ki ga je Komisija predstavila v svojih sporočilih z dne 4. in 24. maja 2011, in šestletnih izkušenj z izvajanjem prejšnjega pristopa, je Komisija prepričana, da je zdaj čas, da EU razmisli, kako to **utrditi kot glavni okvir zunanje migracijske politike EU**. Za doseganje tega cilja bi moral biti globalni pristop trdno umeščen v **splošen okvir zunanje politike EU**, vključno z

razvojnim sodelovanjem, in bolje usklajen s prednostnimi nalogami notranje politike EU. V skladu z Lizbonsko pogodbo bo EU morala nastopati enotno, tudi ko gre za njeno zunanjo migracijsko politiko.

Da bi EU oblikovala in olajšala ta proces, se mora dogovoriti o strateškem okviru politike, ki bo jassen, dosleden in enostaven za komuniciranje. EU bo bolj pripravljena na upravljanje migracij doma in po svetu le, če bo še bolj okrepila dialog in sodelovanje s partnerskimi državami.

Komisija meni, da novi globalni pristop EU k vprašanju migracij in mobilnosti (GAMM) predstavlja strateški okvir, ki je potreben, da se zagotovi **dodana vrednost** ukrepanju EU in držav članic na tem področju. Skrbi in težnje, s katerimi se EU srečuje na področju migracij in mobilnosti, lahko obravnava uspešneje in učinkoviteje kot posamezne države članice. Zagotavlja dragoceno podporo in spodbudo dvostranskim in nacionalnim politikam držav članic na tem področju. Komisija, Evropska služba za zunanje delovanje in države članice morajo tesno sodelovati, da se zagotovi **usklajeno delovanje** znotraj tega skupnega okvira EU.

PRILOGA

SKLEPNE UGOTOVITVE DELOVNEGA DOKUMENTA SLUŽB KOMISIJE O MIGRACIJAH IN RAZVOJU

Maksimiranje **pozitivnega učinka migracij** na razvoj partnerskih držav (držav izvora in namembnih držav) ob hkratni **omejitvi** njihovih **negativnih posledic** ostaja ključna prednostna naloga pristopa GAMM. Zasledovani pristop bo bolj osredotočen na migrante, ne da bi podcenjeval odgovornost partnerskih držav za načrtovanje ustreznih politik. Kar zadeva tradicionalni program na področju migracij in razvoja, so bili do zdaj doseženi pomembni rezultati, ostajajo pa izzivi, ki bodo predmet obravnave.

Migracije so zdaj sestavni del številnih **nacionalnih in regionalnih razvojnih strategij**. Več partnerskih držav in regij je dobilo podporo za razvoj in izvajanje lastnih migracijskih strategij, da bi zbrale in analizirale podatke o migracijah in okrepile zmogljivosti relevantnih institucij. EU bo še naprej podpirala ta prizadevanja za upravljanje migracij v usklajenem razvojnem okviru ter v skladu z lokalnimi posebnostmi in prednostnimi nalogami.

Razvojni cilji so vse bolj upoštevani v migracijskih politikah EU in partnerskih držav. Obenem pa se razsežnost migracij vedno bolj upošteva v razvojnih strategijah. EU bo še naprej spodbujala program **usklajenosti politik za razvoj**, da se ugotovijo in obravnavajo morebitna neskladja v zakonodaji in politikah EU in njenih državah članicah ter okrepijo zmogljivosti in mehanizmi v tretjih državah na tem področju.

EU je splošno priznana kot vodilni akter na mednarodni ravni, ki si prizadeva za cenejše in varnejše tokove zasebnih **nakazil** v države v razvoju in za krepitev njihovega učinka na razvoj. Evropska komisija je začela izvajati študijo, ki ji bo pomagala predlagati nova priporočila ter oceniti primernost in izvedljivost skupnega portala EU o nakazilih. Več prizadevanj bi bilo treba nameniti krepitvi zmogljivosti v podporo partnerskim državam, ki so zainteresirane za načrtovanje regulativnih okvirov in spodbujanje finančne pismenosti, novih tehnologij in dostopa do posojil za spodbujanje produktivnih naložb in ustvarjanje delovnih mest. Morda bi bilo vredno razmisliti o letnem forumu za nakazila (formalnem ali neformalnem). Vsekakor je potrebna večja izmenjava informacij med državami članicami EU in Evropsko komisijo o projektih na področju nakazil, da bi se izognili podvajanju in opredelili najboljšo prakso.

EU je povečala prizadevanja za podporo in sodelovanje s **skupinami v diaspori**, ki živijo v Evropi in želijo prispevati k razvojnim projektom v svojih državah izvora. Vedno bolj tudi podpira podobna prizadevanja v partnerskih državah. EU si bo še naprej prizadevala za vzpostavitev podatkovne zbirke o organizacijah v diaspori v različnih državah članicah, da bi jih dejavneje vključila v dialog o politiki in razširjanje informacij. Še naprej bo vlagala v izboljšanje svojega prispevka v razvoj in si prizadevala bolj pritegniti znanje in strokovne izkušnje svojih partnerjev, predvsem v podporo podjetnikom in MSP. Ocenila bo tudi, kako bi lahko prispevali k boljšemu vrednotenju spretnosti in znanj migrantov v njihovih državah izvora in ali naj podpre prostovoljne dejavnosti diaspore in sklade diaspore, ki jih vzpostavijo partnerske države.

Nekaj napredka je bilo doseženega v boju proti **begu možganov**, zlasti v sektorju zdravja; hkrati je podpora politikam trga dela in za dostojno delo v partnerskih državah druga ključna strategija, ki jim bo pomagala pritegniti in zadržati usposobljene delavce. EU bo še naprej analizirala primere bega možganov in ocenila, kako povečati število uspešnih primerov in kako se bojevati proti izgubi možganov. Ena od možnosti za razmislek bi bila vključitev

strategij za zadrževanje usposobljenih delavcev v politični dialog o migracijah s partnerskimi državami.

Krožno mobilnost spodbujajo številni nacionalni zakonodajni ukrepi in ukrepi na ravni EU ter posebni projekti. Večja **prenosljivost pravic socialne varnosti** bi se morala spodbujati kot ključna spodbuda za krožno mobilnost in splošneje za zakonito delovno mobilnost. EU in njene države članice bi morale še naprej vzpostavljati pravne okvire, ki predvidevajo večkratna vstopna dovoljenja in obdobja odsotnosti iz države začasnega prebivališča, da bi se lahko maksimirale koristi migracij za migrante, države izvora in namembne države.

Poleg tradicionalnega programa si EU prizadeva tudi za uvedbo celovitejšega okvira za spremljanje in zaščito migrantov na njihovi migracijski poti, ki mora upoštevati tudi socialne posledice migracije.

To vključuje obravnavo posledic emigracijskih tokov v državah izvora, zlasti s povečanjem njihovega poznavanja in ublažitvijo škodljivih učinkov, zaradi katerih trpijo **otroci in družine, ki ostanejo doma**, in z upoštevanjem potencialno negativnega socialnega učinka nakazil za družine in skupnosti. EU podpira tudi dodatna prizadevanja za trajnostne vrnitve, vključno z zagotavljanjem možnosti preživetja in ponovne vključitve na nacionalni trg dela.

Ta pristop vključuje varstvo **človekovih pravic vseh migrantov** v tranzitu s poudarkom na: zaščiti ranljivih migrantov (mladoletnikov brez spremstva, prosilcev za azil, žrtev trgovine z ljudmi, migrantov v brezizhodnem položaju itd.) in upoštevanju posebnih potreb žensk; podpori krepitvi zmogljivosti za organe kazenskega pregona in sisteme napotitve; podpori preprečevanju, zaščiti in pregonu kaznivih dejanj ter kršitev človekovih pravic, ki se storijo proti migrantom, vključno s tistimi, ki potujejo nezakonito; in zagotavljanju dostojnih življenjskih razmer za migrante v sprejemnih centrih v tretjih državah.

Povečanje prizadevanj za izboljšanje **vključevanja** migrantov v namembnih državah je ključni element tega pristopa, saj je povezan z mrežo diaspor in trgovino, znanji in spretnostmi ter naložbenimi tokovi. Razumevanje in ukrepanje se morata izboljšati pri socialnem vključevanju in prilagajanju socialnih politik (zlasti na področju zdravja in izobraževanja), gospodarskem in delovnem vključevanju in v boju proti ksenofobiji in socialni izključenosti. V tem pogledu je treba povečati vključevanje posebnih potreb prisilnih migrantov v razvojne politike tretjih držav.

Da bi bilo operativno sodelovanje učinkovitejše in bi bili ti cilji doseženi, bodo prizadevanja usmerjena v **podporo delegacijam EU**, vključno s posebnim usposabljanjem in izmenjavo znanja in izkušenj o migracijskih vprašanjih, in v boljše usklajevanje in mobilizacijo razpoložljivih finančnih instrumentov EU, vključno prek več izmenjav z državami članicami o njihovih lastnih migracijskih in razvojnih projektih.

Posvetovanja, ki jih je nedavno izvedla Komisija, potrjujejo, da se partnerske države v zvezi s povezavo med razvojem in migracijami srečujejo z veliko kompleksnejšo realnostjo in širšimi izzivi, kot so bili do sedaj obravnavani v okviru politike.

Migracije imajo znaten vpliv na razvoj v tretjih državah. Modeli gospodarskega razvoja več vlad temeljijo na imigracijah ali emigracijah, ne da bi pri tem upoštevali bodisi gospodarske in socialne stroške ter posledice bodisi pričakovani prispevek k rasti in trajnostnemu razvoju. Številne tretje države se srečujejo z migracijskimi tokovi, ki so bistveni za njihova gospodarstva, vendar nimajo strukturiranega in ciljno usmerjenega okvira politike. Pogosto manjka ozaveščenost o sinergijah in medsebojni odvisnosti med migracijskimi in drugimi

politikami, na primer domačo politiko zaposlovanja ali trgovinskimi sporazumi. Vpliv številnih javnih politik na migracijske vzorce se po navadi spregleda. Ob krizah ali konfliktih je težko obvladovati najrazličnejše tokove; ti lahko destabilizirajo gospodarstva ter oslabijo socialno kohezijo. Prevladovanje neformalnega sektorja v številnih državah v razvoju prispeva k zaposlovanju nezakonitih delavcev, kar lahko privede do problemov izkoriščanja, trgovine z ljudmi in tihotapljenja ter družbenih posledic (na primer „socialnega dampinga“).

Obstaja naraščajoča potreba po spodbujanju **upravljanja migracij** z razvojnega vidika na vseh ravneh in po izboljšanju razumevanja povezave med razvojem in migracijami; to zadeva bodisi vladne politike na področju migracij/azila bodisi v drugih sektorjih, ki lahko vplivajo na migracije ali so pod njihovim vplivom. Razmislek o tem bi moral biti v skladu z delovnim programom za usklajenost politike za razvoj ter upoštevati spreminjajoče se potrebe partnerskih držav.