

Обща имиграционна политика за Европа: принципи, действия и инструменти

Публикуван на: 20-03-2009

Източник: [Портал Европа](#)



Имиграцията в ЕС е действителност. Днес имиграцията, която за целите на този документ се отнася до граждани на трети страни, а не до граждани на ЕС, съставлява около 3,8 % от цялото население на ЕС . От 2002 г. насам нетният брой пристигания в ЕС е между 1,5 млн. и 2 млн. годишно. На 1 януари 2006 г. 18,5 млн. граждани на трети държави са регистрирани като пребиваващи в ЕС. Няма причини да се смята, че имиграционният поток ще намалее.

Въз основа на своите хуманитарни традиции Европа трябва да продължи да показва солидарност с бежанците и с лицата, нуждаещи се от защита. Икономическите разлики между развитите и развиващите се държави/региони, глобализацията, търговията, политическите проблеми и нестабилността в държавите на произход, възможностите за намиране на работа в развитите страни са сред основните фактори, отговорни за движението на хора между различните държави.

Предвид застаряващото население на Европа потенциалният принос на имиграцията към икономическите резултати на ЕС е значителен. Европейците живеят по-дълго, така нареченото поколение „бейби бум“ (родено след Втората световна война) наближава възраст за пенсиониране, а раждаемостта е ниска. През 2007 г. активното население в ЕС, т.е. сборът от броя на работещите и безработните, е било средно около 235 млн. души . Според последните предвиждания за населението до 2060 г. населението на ЕС в трудоспособна възраст се очаква да спадне с почти 50 млн. души, ако нетната имиграция се запази на историческите нива, и с около 110 млн. души без тази имиграция. Тези процеси представляват риск за запазването на пенсионните системи, системите за здравна и социална защита и изискват повишени публични разходи .

Имиграцията е действителност, която има нужда от ефикасно управление. В отворена Европа, в която не съществуват вътрешни граници, никоя държава-членка не е в състояние сама да се справи с имиграцията. Става дума за територия без вътрешни граници, която от 20 декември 2007 г. включва 24 държави и почти 405 млн. души, и на която се прилага обща визова политика.

Икономиките на ЕС са дълбоко взаимосвързани, въпреки че все още съществуват много разлики в икономическите резултати и пазарите на труда. Освен това ЕС се превръща във все по-важен участник на международната сцена и неговата обща външна дейност постоянно се разширява към нови области, една от които е имиграцията. Всичко това означава, че политиките и мерките, приети от държавите-членки в тази област, вече не се отразяват само върху ситуацията на тяхната национална територия, а оказват влияние върху други държави-членки и върху ЕС като цяло. ЕС работи по изграждането на обща политика от 1999 г., когато за пръв път в Договора за ЕС ясно бе призната компетенцията на Съюза в тази област. Съществува набор от общи инструменти и политики, насочени към имиграцията, както по отношение на нейните вътрешни, така и на нейните

външни измерения.

Тези постижения не са достатъчни. Необходима е обща политическа визия, която е построена върху предишни постижения и има за цел да предостави по-съгласувана предстояща рамка за бъдещи действия на държавите-членки и на ЕС. Добавената стойност на ЕС ще се прояви в осигуряването на европейски инструменти там, където са необходими, и в предоставянето на подходящата рамка за осигуряване на последователност, в случаите в които държавите-членки действат въз основа на своите компетенции. Прозрачността и взаимното доверие сега са повече от необходими, за да бъде ефективна общата визия и да донесе резултати.

До известна степен имиграцията може да спомогне за справяне с предизвикателствата, възникващи от застаряването на населението, но най-вече тя ще изиграе ключова роля като помощ за справяне с бъдещия недостиг на работна ръка и квалификации, както и ще увеличи потенциала на ЕС за растеж и благоденствие, като допълни съществуващите структурни реформи. Ето защо имиграцията се превърна във важен фактор за развитието на Лисабонската стратегия на ЕС за растеж и заетост, която отчита, че подходящото управление на икономическата имиграция е важен елемент за конкурентоспособността на ЕС. Това беше отчетено също така и от пролетното заседание на Европейския съвет през 2008 г.

Освен чрез икономическия си потенциал имиграцията може да обогати европейските общества по отношение на културното многообразие. Този положителен потенциал на имиграцията обаче може да бъде реализиран, само при успешна интеграция в приемащите общества. Това изисква подход, който отчита не само ползата за приемащото общество, но взема под внимание и интересите на имигрантите: Европа е и ще продължава да бъде гостоприемна среда за тези, които са получили право на пребиваване – трудови имигранти, членове на семействата им, студенти или лица, нуждаещи се от международна закрила. Разглеждането на това предизвикателство поставя сложна задача. Достъпът до пазара на труда е главният път за интеграция, но статистиката показва, че като цяло нивата на безработица сред имигрантите често остават по-високи от тези на гражданите на ЕС, макар и да съществуват големи различия между държавите-членки. Освен това имигрантите по-често заемат временни работни места, работни места с по-ниско качество или места, които са под нивото на тяхната квалификация, и в резултат на това техните умения не се използват напълно („разхищение на мозъци“). Това допринася за вероятността имигрантите да извършват недеклариран труд. Пред особено големи трудности на пазара на труда са изправени мигрантите жени от държави извън ЕС. Освен това често езиковите умения на имигрантите и образователният път на техните деца остават незадоволителни, което буди загриженост за тяхното бъдещо лично и професионално развитие.

Необходими са механизми, основани на солидарност, между държавите-членки и ЕС за разделяне на тежестта и координация на политиката. Необходимо е финансиране на контрола на граничното управление, политиките за интеграция и на други цели, и следователно това се отразява на публичните финанси на националните, регионалните и местните общности. Управлението на имиграцията изисква също тясно сътрудничество с трети държави, за да се овладеят ситуацията от взаимен интерес, включително проблемите, причинени от „изтичане на мозъци“, и политическите мерки, предприети в отговор на тези проблеми.

Ефикасното управление на имиграцията означава и справяне с различните проблеми, свързани със сигурността на нашите общества и на самите имигранти. То изисква борба с незаконната имиграция и криминалните дейности, свързани с нея, намирането на точен баланс между личната

неприкосновеност и грижата за общата сигурност. Незаконната заетост също следва да се разгледа, тъй като тя създава ситуации на злоупотреби и нарушаване на основни права и свободи. Тя също така подронва законната имиграция и има отрицателно въздействие върху сближаването и лоялната конкуренция.

Тази нова визия за по-нататъшното развитие на общата европейска имиграционна политика беше представена от Комисията в съобщението от 5 декември 2007 г. През декември 2007 г.

Европейският съвет заяви, че развитието на обща имиграционна политика, допълваща политиките на държавите-членки, продължава да бъде основен приоритет и покани Комисията да представи предложения през 2008 г. Една обща имиграционна политика представлява основен приоритет за ЕС, ако искаме да постигнем успех едновременно в извличането на ползите и в справянето с предизвикателствата. Тази обща политика следва да бъде насочена към координиран и цялостен подход към имиграцията както на европейско, така и на национално и регионално ниво. Това означава да се разглеждат различните страни на този феномен и да се включи имиграцията в основните направления на политиката на ЕС, а именно благоденствие, солидарност и сигурност.

» Тази политика следва да бъде развивана в партньорство и солидарност между държавите-членки и Комисията в отговор на призива за подновен политически ангажимент към имиграцията, отправен на декемврийското заседание на Европейския съвет през 2007 г.

» Тя следва да бъде построена върху политически обвързващи общи принципи, съгласувани на най-високо политическо ниво, и след това да бъде осъществена чрез конкретни действия.

» Изпълнението на мерките следва да бъде проследено чрез специфични обща методология и механизъм за наблюдение.

» Тя следва да се основава на възприетите от ЕС универсални ценности като човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност включително пълно спазване на Хартата за основните права и на Европейската конвенция за защита на правата на човека. Като се основава на своите хуманитарни традиции, Европа също така ще продължи да проявява солидарност с бежанците и лицата, нуждаещи се от закрила.

По-широката обновена социална програма на ЕС за достъп, възможности, и солидарност, която ще бъде представена от Комисията преди лятото, ще насърчи едно интегрирано и отворено общество, в което възможностите са достъпни за всеки. В частност тя ще предостави нови инструменти, които ще спомогнат за развитието на нова обща имиграционна политика.

Настоящото съобщение ще бъде прието заедно с плана за политика относно предоставянето на убежище. И с двата документа се цели осигуряването на останалите елементи от Програмата от Хага от 2004 г. по отношение на имиграцията и убежището.

През пролетта на следващата година Комисията смята да представи широкообхватно съобщение с конкретни предложения за това, как да се продължи работата в Зоната на правосъдие, свобода и сигурност като цяло, с оглед на новата Петгодишна програма в тази област, която ще бъде приета през втората половина на 2009 г.

ОБЩИ ПРИНЦИПИ, ЗАЛЕГНАЛИ В ОСНОВАТА НА ПО-НАТАТЪШНОТО РАЗВИТИЕ НА ОБЩАТА ИМИГРАЦИОННА ПОЛИТИКА

БЛАГОДЕНСТВИЕ: приносът на законната имиграция към социално-икономическото развитие на ЕС

На пролетната си среща през 2008 г. Европейският съвет поиска от Комисията да разгледа въпроса за „заетостта и социалното въздействие на миграцията на граждани от трети държави“ в контекста на предложенията за обща имиграционна политика. Бъдещата икономическа имиграция в ЕС следва да бъде оценявана *inter alia* в светлината на съответствието между квалификациите на имигрантите и нуждите на националния пазар на труда; насърчаването на възможностите за законна имиграция следва да се основава на тази оценка. Освен разкриването на канали за трудова имиграция, следва да се даде възможност и начин на други категории имигранти да влязат и да пребивават легално в ЕС, временно или постоянно. Интеграцията на законните имигранти ще бъде насърчена. Това изисква ясен ангажимент от страна както на приемащите общества, така и на самите имигранти.

СОЛИДАРНОСТ: координация между държавите-членки и сътрудничество с трети държави

Общата имиграционна политика следва да бъде основана на солидарност между държавите-членки, както е записано в Договора за ЕС. Солидарността и отговорността са от съществено значение в област, в която компетенциите се поделят между Европейската общност и държавите-членки. Осъществяването на общата политика може да бъде успешно, само ако се базира върху общи усилия. Държавите-членки имат различни исторически, икономически и демографски развития, които определят техните национални имиграционни политики, но последните оказват влияние отвъд техните национални граници и затова никоя държава-членка не може самостоятелно да контролира или да се справя ефективно с всички аспекти на имиграцията. Ето защо решенията, които е вероятно да окажат влияние върху други държави-членки, следва да бъдат координирани. Поделянето на финансовата тежест е друг конкретен израз на солидарност. Управлението на имиграцията оказва влияние върху публичните финанси. Средствата на ЕС могат да се използват за подкрепа на прилагането на общите принципи, а националните ресурси могат да се използват, където е необходимо, за осигуряване на ефикасност. Допълнително измерение на солидарността бе добавено с „Глобалния подход към миграцията“: с цел да се постигне по-добро управление на миграционните потоци в интерес на всички участници, включително диаспорите и имигрантските общности, държавите на произход и преминаване, следва да бъдат включени в дейността на ЕС и въпросите на миграцията е необходимо да бъдат част от диалога на ЕС с трети държави и част от неговата политика на сътрудничество за развитие.

СИГУРНОСТ: ефективна борба срещу нелегалната имиграция

Предотвратяването и ограничаването на незаконната имиграция във всичките ? измерения е от съществено значение за доверието и общественото приемане на политиките за легална имиграция. Контролът на достъпа до територията на ЕС трябва да бъде укрепен, за да се осигури истински интегрирано управление на границите и същевременно да се предостави лесен достъп за добросъвестните пътници и за лицата, нуждаещи се от закрила, както и Европа да се запази отворена за света. Въпреки че недеklarираният труд и нелегалната заетост са феномени, засягащи и много граждани на ЕС, те могат да въздействат като фактори, привличащи незаконната имиграция, и затова на тях трябва да се обърне внимание. Засилване на борбата срещу трафика на мигранти и всички аспекти на трафика на човешки същества е ключов приоритет на ЕС и на държавите-членки. Устойчива и ефективна политика на връщане – основана върху ясни, прозрачни и справедливи правила – следва да подкрепя държавите-членки, които трябва да

репатрират граждани на трети страни, които вече не удовлетворяват изискванията за пребиваване в ЕС. Широкообхватни масови легализации на нелегални имигранти без оглед на конкретната ситуация не представляват дългосрочен и ефективен инструмент за управление на миграцията и следва да бъдат предотвратявани. Всички тези политики и мерки следва да зачитат напълно достойнството, основните права и свободи на засегнатите лица.

Благоустройство и имиграция: ясни правила и равни условия

Общата имиграционна политика следва да насърчава законната имиграция, управлявана от ясни, прозрачни и справедливи правила. На гражданите на трети страни следва да се предоставя необходимата информация за разбиране на изискванията и процедурите за законно влизане и пребиваване в ЕС. Следва да се осигури справедливо отношение към граждани на трети държави, които живеят легално на територията на държава-членка, с цел техният статут да се доближи до този на гражданите на ЕС.

Благоустройство и имиграция: съответствие между квалификацията и нуждите

Като част от Лисабонската стратегия имиграцията по икономически причини следва да отговаря на обща оценка на пазара на труда в ЕС, базираща се върху нуждите и насочена към всички нива на квалификация и сектори, с цел да се подобри развитието на икономиката на Европа, основана на знания, да се повиши икономическият растеж и да се посрещнат изискванията на пазара на труда. Това следва да се извършва с пълно зачитане на принципа на общностните преференции, на правото на държавите-членки да определят броя на допуснатите лица, на правата на имигрантите и при активно участие на социалните партньори и на регионалните и местни власти.

Благоустройство и имиграция: интеграцията е ключът към успешната имиграция

Интеграцията на законните имигранти следва да се подобри чрез повишени усилия от страна на приемащата държава-членка и принос на самите имигранти („двустрани процес“) в съответствие с общите основни принципи на интеграцията, приети през 2004 г. На имигрантите следва да се предоставят възможности за участие и пълно развитие на своя потенциал.

Европейските общества следва да развиват способността си за управление на различията, свързани с имиграцията, и да повишават социалното единство.

Солидарност и имиграция: прозрачност, доверие и сътрудничество

Общата имиграционна политика следва да бъде основана на високо ниво на политическа и оперативна солидарност, взаимно доверие, прозрачност, поделена отговорност и общи усилия от страна на Европейския съюз и държавите-членки.

Солидарност и имиграция: ефективно и последователно използване на наличните средства

Солидарността, необходима, за да се позволи на общите имиграционни политики да постигнат своите стратегически цели, следва да включва силен финансов компонент, който взема под внимание специфичната ситуация на външните граници на някои държави-членки и специфичните миграционни предизвикателства, пред които те са изправени.

Солидарност и имиграция: партньорства с трети държави

Ефективното управление на миграционните потоци изисква истинско партньорство и сътрудничество с трети държави. Въпросите на миграцията следва да бъдат изцяло интегрирани в политиката на Съюза в областта на сътрудничество за развитие и в неговите други външни политики. ЕС следва да работи в тясно сътрудничество с държави-партньори върху възможностите за законна мобилност, капацитетите за управление на миграцията, определянето на факторите,

предизвикващи миграцията, защитата на основните права, борбата с нелегалните потоци и насърчаването на възможностите миграцията да работи в полза на развитието.

Сигурност и имиграция: визова политика, която служи на интересите на Европа

Общата визова политика следва да улесни влизането на добросъвестни посетители и да укрепи сигурността. Нови технологии следва да бъдат използвани там, където е подходящо, за да се позволи диференцирана, основана върху оценка на риска, проверка на кандидатите за виза, като се обменя широко информация между държавите-членки, зачитайки същевременно законите за закрила на личните данни и личния живот.

Сигурност и имиграция: интегрирано управление на границите

Целостта на Шенгенското пространство без контрол на лица по вътрешните граници следва да се запази. Интегрираното управление на външните граници следва да се укрепи и политиките за граничен контрол следва да се развият в съответствие с политиките за митнически контрол и за предотвратяване на други заплахи за безопасността и свързаните със сигурността въпроси.

Сигурност и имиграция: засилена борба срещу незаконната имиграция и нулева толерантност към трафика на хора

ЕС и държавите-членки следва да развият последователна политика за борба с незаконната имиграция и трафика на хора. Недекларираният труд и нелегалната заетост в нейните различни измерения следва да бъдат преодолені ефективно чрез превантивни мерки, прилагане на закона и санкции. Закрилата и подкрепата за жертвите на трафика на хора следва да се засилят.

Сигурност и имиграция: устойчиви и ефективни политики за връщане

Ефективните мерки за връщане са необходима съставна част от политиката на ЕС срещу незаконната имиграция. Систематични легализации на незаконно пребиваващи лица без оглед на конкретната ситуация следва да се избягват, като същевременно се оставя отворена възможността за индивидуални легализации въз основа на справедливи и прозрачни критерии.