



Център за либерални стратегии
www.cls-sofia.org



Граждани за
Европа
Твоят глас е важен

www.european-citizens-consultations.eu



АЛФА РИСЪРЧ

София, ул. Искър 54, 1000
Лица за контакт:
Геновева Петрова
Радостина Ангелова
E-mail: headoffice@aresearch.org
Тел. 02/9869075, 02/9836056

ИМИГРАЦИЯТА КАТО ПРОБЛЕМ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ГЛОБАЛНИЯ СВЯТ

ОБЩЕСТВЕН ДЕБАТ „ГРАЖДАНИ ЗА ЕВРОПА”

ТВОЯТ ГЛАС Е ВАЖЕН



СОФИЯ

ФЕВРУАРИ 2007

Имиграцията като проблем на Европейския съюз в глобалния свят

Същност на проблема

В Европейския съюз живеят все повече хора, дошли отвъд неговите граници. Част от тях търсят по-добро бъдеще. Други са подгонени от военни действия, политически преследвания или природни бедствия. Това превръща темата „имигранти” във водеща за политическия дневен ред на много държави-членки.

За мащабите на проблема и за предизвикателствата, които той поставя пред държавите-членки на ЕС, има многобройни свидетелства от лятото на 2006 г.: претоварените с хора лодки, които акостираха по бреговете на Испания и Италия.

Двата ключови въпроса, които произтичат за Европейския съюз от това развитие, са:

- Как да се прекрати нелегалният приток на имигранти? Поради липсата на граничен контрол между отделните държави, веднъж преминали външната граница на Европейския съюз, нелегалните имигранти потъват безследно за властите и се превръщат в огромен проблем.
- Как да се подпомагат държавите, от които идват голяма част от имигрантите, така че местните хора да не се чувстват принудени да напускат родните си страни?

Паралелно с дискусиите за овладяване на нелегалната имиграция в Европа, тече и широк дебат за управляване на процеса на легална миграция. Този дебат е породен от застаряването на европейското население и се свежда до следния въпрос:

- Как държавите-членки да привличат необходимите за запълване на трудовия пазар кадри, без това да води до неконтролиран поток от имигранти, които да се превръщат в бремене за държавата?

Възниква и още един въпрос:

- Как да се разпределят отговорностите? В каква степен мерките в областта на имиграцията следва да останат под контрола на отделните държави-членки и, предвид нарастващата мобилност на хората, в каква степен следва да се определят на ниво Европейски съюз и дори в световен мащаб?

Подходът на ЕС

Приблизително две-трети от мигрантите в световен мащаб идват от по-слабо развитите страни.

Половината от емигрантите от по-слабо развитите страни се насочват към високо развитите страни.

Нарастването на броя на имигрантите е предизвикателство за Европейския съюз, което кара правителствата да търсят общи решения.

През 1999 г. европейските държавни и правителствени ръководители вземат решение за създаването на т.нар. зона на “Свобода, сигурност и справедливост”. Това решение дава на Европейския съюз правомощия за законодателни мерки в нови области по отношение на:

- имигрантите
- политическите бежанци
- граничния контрол.

Три от държавите-членки - Великобритания, Ирландия и Дания – постигат договореност да не участват в приемането на общо законодателство и въвеждането на общи мерки в тези области.

Имиграция

Близо 4% от населението на Европа са имигранти, дошли от държави извън границите на Съюза. Легалните имигранти избират ЕС по различни причини: работа, обучение, събиране с други членове на семейството, хуманитарна закрила.

През 1999 г. държавите-членки се договарят да координират националните мерки в областта на имиграцията, като крайната цел е създаването на единна система от мерки по отношение на всички имигранти, които искат да се установят в ЕС.

Към настоящия момент ролята на ЕС се свежда до налагане на минимални стандарти. Отделните държави-членки продължават да упражняват пълен контрол върху

- своите имиграционни системи
- издаване на разрешения за пребиваване и работа в съответната държава,
- въвеждане на квоти за различни типове работни места в съответната държава.

Някои правителства в ЕС взеха в последните години решения за узаконяване на голяма част от нелегалните си имигранти. Това даде възможност на много нелегални имигранти да придобият законови права за живот и работа в съответната страна "домакин", но предизвика и опасения относно способността на държавите-членки да контролират потока от имигранти.

В отговор на тези опасения бе създадена система за обмен на информация. Тази система изисква от правителствата на държавите-членки да информират Европейската комисията за промени, настъпили в техните мерки спрямо имигрантите и бежанците (като например узаконяване на статута на нелегалните имигранти), които могат да се отразят и на други държави-членки.

От 2004 г. насам Европейската комисия има право на законодателна инициатива по миграционните въпрос.

Приемането на законодателни мерки във връзка с *легалната имиграция* изисква съгласието на всички държави-членки в Съвета на министрите. Т.е. всяка държава-членка има право да наложи вето на което и да е решение.

Приемането на законодателни мерки във връзка с *нелегалната имиграция* става обаче въз основа на квалифицирано мнозинство в Съвета на министрите и в Европейския Парламент (в тази сфера Съветът и Европейският парламент упражняват съвместно правото за взимане на решения).

Политическо убежище

Правото на политическо убежище се регламентира от международен договор, подписан преди повече от 50 години (т.нар. Женевска конвенция).

Право на политическо убежище имат имигранти, които търсят защита от преследване в собствената си страна, като основанията могат да бъдат различни: расова принадлежност, религиозни или политически убеждения. Статутът на бежанец се дава от държавата, в която кандидатът е потърсил политическо убежище. През 2005 г. в 25-те държави-членки на ЕС са подадени общо 237,840 молби за политическо убежище (спад от 46% в сравнение с есента на 2001).

Държавите-членки имат договореност за създаването на Единна европейска система за даване на политическо убежище. Крайният срок е 2010 г., а целта - приемане на общи правила за предоставяне на бежански статут.

Правителствата администрират своите системи за даване на политическо убежище на национално равнище. На този етап са приети вече някои общоевропейски минимални стандарти във връзка с разглеждането на молби за получаване на политическо убежище. Решенията в тази област се вземат съвместно от Съвета на министрите и Европейския парламент.

Коя държава-членка следва да се произнесе по дадена молба за убежище се регламентира от международен договор, известен като „Дъблинската конвенция”. Като правило, Дъблинската конвенция предвижда разглеждане на молби за убежище от първата страна, в която е влязъл кандидатът. Ограничението цели да предотврати последователно подаване на повече от една молба за убежище в различни страни. Прилагането на Дъблинската конвенция става въз основа на информационната система Евродак, която идентифицира всички кандидати за убежище при пресичане на външните граници на ЕС.

От Европейската комисия се разработват и т. нар. Програми за регионална закрила. Това са програми, които подпомагат мигранти, принудени да напуснат страната си поради конфликти или преследване.

В рамките на ЕС е създаден и т.нар Бежански фонд. Този фонд подпомага държавите-членки със средства за

- подобряване на условията за настаняване на кандидат-бежанците;
- мерки, ориентирани към интеграцията на бежанците
- подпомагане на онези, които желаят да се завърнат в страната си.

Някои южноевропейски държави-членки призовават Европейски съюз към разработване на механизми за равномерно разпределяне на тежестите, произтичащи от огромния приток на кандидати за убежище, но за сега мерките в тази насока са крайно ограничени.

Граничен контрол

Правото на гражданите на свободно придвижване из целия ЕС е една от “фундаменталните свободи”, предвидени още в Договора за създаване на Европейската икономическа общност (Римския договор) от 1957 г. Това право не води автоматично до премахване на граничния контрол по границите на държавите-членки.

Премахване на граничните проверки по границите между отделните държави се предвижда от Шенгенската конвенция, влязла в сила през 1995 г. Но проверки по границите на някои държави-членки на Европейския съюз продължават да съществуват по две причини:

- някои от по-старите държави-членки на ЕС не пожелаха да се присъединят към Шенген
- новите държави-членки, приети през 2004 и 2007 г., още не са част от Шенген.

Към настоящия момент проверки се извършват по границите между държавите, които са част от Шенген и онези, които не са част от Шенген.

Ограничения за свободно движение в рамките на Европейския съюз има за някои имигранти, получили законово право да живеят в определена държава-членка на ЕС.

Законовите разпоредби на ЕС предвиждат право на свободно придвижване в Европейския съюз само за онези имигранти, които са пребивавали законно в дадена държава-членка в продължение на не по-малко от пет години. Преди изтичането на тези пет години имигрант, получил право да живее или работи в дадена държава-членка, няма право да се премести да живее или работи в друга държава-членка без изрично разрешение от властите на тази държава. (Легализирането на нелегално пребиваващите в дадена държава-членка имигранти също не включва право на свободно движение в останалите държави-членки).

Премахването на граничния контрол между страните от Шенген бе придружено от “компенсаторни мерки”. Тези мерки целят засилване на контрола по външните граници на ЕС.

Охраняването на националните граници продължава да е под контрола на държавите-членки, но се подчинява на общи правила и стандарти. Общите правила и стандарти включват между другото

- процедурите по издаването на визи
- осъществяването на гранични проверки
- общи списъци на страните, за които се изискват визи
- координирано наблюдение на границите.

Във връзка с функционирането на Шенген са разработени “подкрепящи мерки”. Те включват Шенгенската информационна система и програми, финансиращи обучението

и сътрудничеството на националните гранични служби. Шенгенската информационна система служи за обмен на информация между националните служби за граничен контрол.

През 2005 г. бе създадена Агенция ФРОНТЕКС – агенция по проблеми на граничната охрана. Тя координира оперативното сътрудничество, подпомага обучението на гранични полицаи, оказва подкрепа на държавите-членки в сфери, в които се нуждаят от техническа или оперативна помощ, провеждат проучвания и прави анализи на риска.

Интеграция

През последните години държавите-членки на ЕС обръщат специално внимание на интеграцията на имигрантите в обществото. Предвид многобройните общи предизвикателства, все по-голямо значение се отдава на необходимостта от засилено сътрудничество между страните от ЕС в областта на политиките за интеграция.

През 2000 г. ЕС прие два анти-дискриминационни законодателни акта: Директива за равнопоставянето на расите и Директива за равни шансове при намиране на работа. Двете директиви са насочени към премахване на дискриминацията по различни признаци като раса или етническа принадлежност. В допълнение Съветът на министрите прие 11 Общи принципи на интеграцията. Те задават общата рамка на конкретните мерки, които държавите-членки следва да въведат за по-доброто интегриране на имигрантите. Общите принципи подчертават значението на достъпа до езиково обучение, работни места и услуги в приемащата страна.

С изключение на тези инициативи действията на ЕС по отношение на интеграцията на имигрантите са силно ограничени. Отделните държави-членки прилагат различен подход. Европейският съюз няма правомощия да законодателства в посока на един общ модел. Затова се ограничава върху разработване на широк спектър от инструменти в подкрепа на индивидуалните национални мерки и насърчава обмена на опит и добри практики (разработен е например Наръчник по интеграция, поддържа се Интернет страница със съответен дискуссионен форум, заделен е фонд, подпомагащ разработване на програми за интеграция на имигрантите).

Външното измерение на миграционния проблем

Много имигранти пристигат на граничните пунктове на ЕС без необходимите документи, като например входни визи или разрешения за работа.

ЕС е разработил стратегия за справяне с този проблем, която съдържа три основни елемента:

- Засилен граничен контрол, с цел краткосрочно разрешаване на проблема;
- Преговори със страните, от които пристигат имигрантите, като целта е изграждане на сътрудничество с местните власти, което да доведе до ограничаване на потока от имигранти в средносрочен план;
- Подпомагане на икономическото развитие на страните, "излъчващи" емигранти, с цел намаляване на потока от емигранти в дългосрочен план.

В отговор на конкретни усилия за ограничаване на емигрантския поток, на съответните "излъчващи" държави се обещава целенасочена финансова помощ, обучителни програми и по-големи „квоти“ за легални имигранти.

Спрямо непосредствените си съседи Европейският съюз е разработил т.нар. Европейската политика на добросъседство. Тя включва възможности за въвеждане на облекчен визов режим за страните, които подписват споразумения за обратно приемане на нелегалните имигранти.

За решаване на проблемите с миграционния натиск се прилагат и «Споразумения за регионално партньорство» по отношение на определени групи страни. Тези споразумения предвиждат финансова помощ за страни, през които потенциалните имигранти минават «транзит». Финансовата помощ е за подобряване на граничния контрол и условията за предоставяне на убежище в тези „транзитни“ държави, както и за тяхното собствено икономическо развитие.

Мерки за насърчаване на развитието

В опит да бъдат премахнати причините за емиграция ЕС подпомага общото икономическо развитие на по-бедните страни. Това става както чрез отпускане на финансови помощи, така и посредством даването на определени търговски преференции.

ЕС и държавите-членки предоставят на развиващите се страни повече от 30 милиарда Евро годишно. Това представлява почти половината от общата финансова помощ за бедните страни в света. Около 6 милиарда от тези средства се разпределят от Европейската комисия. Останалите идват пряко от държавите-членки.

Хиляди са проектите, финансираните от ЕС в хода на съществуването му. Те са фокусирани не само върху икономическото развитие, обучението и борбата с бедността, но подкрепят и изграждането на демократични институции, защитават мира, стабилността и човешките права.

В своите усилия да стимулира икономически растеж в развиващите се страни, ЕС намалил или изцяло премахнал митата, както и квотите за внос от тези страни. Следва да се отчете, че страните от ЕС също печелят от подобни мерки, тъй като те водят до засилване на стокообмена със съответните страни.

Имигрантите, избрали еднопосочния билет до Европейския съюз, често са сред най-високо образованите граждани на развиващите се страни, млади и способни. Част от спечеленото в ЕС те изпращат обратно на своите семейства. Общата сума, която емигрантите изпращат обратно в своите страни, се изчислява за 2005 г. (в световен мащаб) на близо 128 милиарда Евро. Това надхвърля официалната помощ, която се предоставя от международната общност.

Външна и отбранителна политика на ЕС

“Общата външна политика и политика на сигурността” става част от договорите, върху които се основава Европейският съюз, благодарение на Договора от Маастрихт, подписан през 1992 г.

Тя цели да координира – по възможност - външните политики на 27те държави-членки. Решенията в тази област се взимат от националните правителства, а на Европейската комисия е отредена ограничена роля.

В рамките на Общата външна политика и политика на сигурността Европейският съюз предприема редица инициативи, включва се в дипломатически мисии, подпомагащи предговори за мир, изпраща наблюдатели в нестабилни региони, участва в мироопазващи операции. Помощта при разрешаване на конфликти и поддържането на мир и стабилност се превръщат във важен фактор за намаляване на броя на хората, които напускат домовете си, за да избегнат насилие или преследване.

“Европейската политика в областта на сигурността и отбраната” стартира през 1997 г. и има за цел да изгради потенциал за участие във военни операции. Тя предвижда създаване на сили за бързо реагиране с численост до 60 000 души, които могат да бъдат мобилизирани в рамките на 60 дни за участие в дадена операция, която може да продължи до една година.

Държавите-членки не винаги успяват да постигнат съгласие за общ подход по отношение на външната политика и сигурността. В някои случаи това води до отказ от провеждане на обща политика. В други случаи, групи от няколко държави-членки могат да вземат решение да поемат определени външнополитически инициативи, без това да задължава останалите да се включат.

Мигрантски потоци в ЕС през 2005 г.

Водещите пет страни по брой на имигрантите, живеещи в тях

Испания	651,300
Италия	260,700
Великобритания	220,000
Франция	97,500
Германия	79,000

Низходяща класация на страните според брой имигранти на 1000 души население, 2005

Кипър	19.0
Испания	15.0
Ирландия	12.8
Австрия	6.0
Люксембург	5.8
Белгия	4.8
Италия	4.4
Великобритания	3.7
Гърция	3.6
Португалия	3.6
Чехия	3.5
Словения	3.3
Швеция	3.0
Финландия	1.7
Унгария	1.7
Франция	1.6
Дания	1.2
Германия	1.0
Холандия	0.6
Словакия	0.6
Малта	0.3

България	0.0
Естония	0.0
Латвия	-0.2
Полша	-0.3
Румъния	-0.3
Литва	-2.6

Брой на имигрантите в някои държави – членки на ЕС за 2005 г.

(като процент от населението)

Люксембург	33.1%
Австрия	13.0%
Германия	13.0%
Швеция	12.2%
Белгия	11.4%
Ирландия	11.0%
Холандия	10.6%
Гърция	10.3%
Франция	10.0%
Великобритания	9.3%
Португалия	6.7%
Дания	6.3%
Испания	5.3%
Чехия	4.9%
Словакия	3.9%
Финландия	3.2%
Унгария	3.2%
Италия	2.5%
Полша	1.6%

Брой бежанци в Европа през 2005 г.

Германия	700,016
Великобритания	293,459
Франция	137,316
Холандия	118,189
Швеция	74,915
Дания	44,374
Австрия	21,230
Италия	20,675
Белгия	15,282
Финландия	11,809
Унгария	8,046
Ирландия	7,113
Испания	5,374
Полша	4,604
България	4,413
Гърция	2,390
Румъния	2,056
Малта	1,939
Люксембург	1,822
Чехия	1,802
Кипър	701
Литва	531
Словакия	368
Португалия	363
Словения	251
Латвия	11
Естония	7
ОБЩО	1,479,056