



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 5.12.2007
СОМ(2007) 780 окончателен

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

Към обща имиграционна политика

{SEC(2007) 1632}

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

Към обща имиграционна политика

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Имиграцията е едновременно възможност и предизвикателство за ЕС. Имиграцията се отразява на икономиката, обществото и външните отношения и на фона на застаряващите европейски общества и растящите пазарни потребности, нуждата от имигранти неотклонно нараства. По всичко личи, че Европа все повече ще разчита на имигрантите, за да уравни търсенето и предлагането на пазара на труда и, по-общо, за да подхранва икономическия растеж. Така че икономическият интерес към имиграцията е само един аспект в сложния спектър въпроси, които имиграцията повдига и които се простират от правата на отделните лица и необходимостта от интеграция, сигурността и отношенията между Европа и страните, откъдето произхождат имигрантите, до, не на последно място, овладяването на незаконната имиграция.

Глобализацията ускорява хода на промените, засягащи имиграцията. Глобализацията даде подтик на по-голяма мобилност на хората, което доведе до значително увеличаване през последните десетилетия на броя на гражданите на трети страни в ЕС. Много части на Европа са се превърнали в нетни приематели на имиграционни потоци, включително области, които в миналото са били източник на трайни нетни емиграционни потоци.

В същото време демографските тенденции представляват сериозно изпитание за устойчивостта на публичните финанси и за жизнеспособността на системите за социална закрила в много държави-членки. Въпреки че не може да замести структурните реформи, една добре управлявана имиграция, ведно с по-голяма мобилност на работната ръка вътре в ЕС, би могла да спомогне за цялостно увеличение на работната сила и за компенсиране на недостига на работна ръка.

Имиграцията обаче води след себе си нови изисквания към политиката. Борбата с незаконната имиграция изисква сериозни усилия от страна на съответните власти. Несъстоялата се интеграция на законни мигранти има реална социално-икономическа цена, която се усеща най-силно от първото и второто поколение имигрантски общности. Политиките за интеграция трябва да са в основата на политиките към имиграцията. Благодарение на интеграционна политика, която се основава на недискриминация, равно третиране, права и задължения, имигрантите дават по-голям принос към обществото и демонстрират по-добър потенциал в образованието и заетостта. Политиката за интеграция влияе положително и на противоречивите обществени нагласи към имиграцията.

В проучвания на общественото мнение на Евробарометър и на национално ниво, миграцията непрекъснато се очертава като една от основните тревоги на европейските граждани. След като имиграцията е толкова важна за икономическата и социалната структура на Европа, безпокойството е отчасти неизбежно, но страхът подхранва и много заблуди. Европа се нуждае от съгласувана и последователна имиграционна политика, за да покаже, че обществената политика взема мерки в отговор на оправданите тревоги, и за да се радва на подкрепата на европейската общественост. Налице е неотложна необходимост от по-добра и по-точна информация, а в медиите трябва да се избягват сензационни истории за миграцията.

Паралелно с имигрантите, идващи от страни извън ЕС, Съюзът изживява период на нарастващо движение на хора в рамките на територията си. Създадените от ЕС преимущества стимулират движението в рамките на Съюза и все повече хора се възползват от тази възможност. Тези вътрешни движения са коренно различни от идващата отвън имиграция и не са застъпени в настоящото съобщение.

- Населението на ЕС е почти 493 млн. души. От тях 18,5 млн. са граждани на трети страни, което се равнява на малко по-малко от 3,8% от общото население.
- Най-многобройните групи граждани на трети страни, живеещи в ЕС, са тези от Турция, Мароко, Албания и Алжир.
- От 2002 г. насам нетната имиграция в ЕС се колебае между 1,5 и 2 млн. души годишно. Последните новодошли се установяват в Гърция, Италия, Испания и Обединеното кралство.
- Демографските предизвикателства са различни за всяка европейска държава и регион, но последните прогнози сочат, че между 2010 г. и 2050 г. ще настъпи естествен спад в числеността на населението на ЕС. Ако се приеме, че нетната имиграция е нулева, населението на ЕС през 2030 г. би било с около 26 млн., а през 2050 – с 50 млн. по-малко отколкото е днес.
- От гледна точка на икономиката най-голямата промяна е свързана с дяла на населението в трудоспособна възраст (15-64 години), което, предвид сегашните тенденции, ще намалее с 59 млн. до 2050 г. Ако нивата на трудово участие в ЕС не се променят, от сегашното съотношение на четирима души в работоспособна възраст към един гражданин на 65 или повече години ще останат само двама души в работоспособна възраст.

По своята същност имиграцията е трансгранично явление. За да се помогне на държавите-членки да справят с нея по-успешно, основна роля има координираният подход.

Настоящото съобщение обяснява защо една ефективна европейска имиграционна политика е толкова важна. То прави преглед на постигнатото до момента, анализира някои от съществуващите все още пропуски и слабости и очертава ключовите елементи в това, което трябва да се направи, за да се доразвие общата имиграционна политика на ЕС през следващите години.

2. ОСНОВИТЕ НА ОБЩА ПОЛИТИКА КЪМ ИМИГРАЦИЯТА

През последното десетилетие, с програмите от Тампере и Хага, постепенно се поставиха основите на обща имиграционна политика. В Хемптън корт през октомври 2005 г. правителствените и държавни ръководители откриха имиграцията като ключова област за бъдеща работа и приканиха Съюза и държавите-членки да доразвият един общ подход. Това доведе до приемането от Европейския съвет през декември 2005 г. на Глобален подход към миграцията, доразвит от Европейския съвет през декември 2006 г. Комисията сформира Група на комисарите по въпросите на миграцията.

Съвсем наскоро, в съобщението на Комисията, озаглавено „Европейският интерес: да успеем в епохата на глобализацията“¹ потвърждава, че в Европа без вътрешни граници променящите се нужди на застаряващото общество и непрестанно развиващият се пазар на труда са променили установени представи за имиграцията.

Законната имиграция

В духа на мандата, даден на съвета в Тампере, възприетият подход към законната имиграция бе доста амбициозен, но **политиката остава до голяма степен все още непълна**. Опитите за хармонизиране се ограничават до крайния минимум. Все пак бяха положени основите на правото на събиране на семейството, което зависи от ред условия. Правата на граждани на трети страни, които пребивават в държава-членка повече от пет години, бяха укрепени и сега тези граждани имат право да работят или да се занимават със стопанска дейност в друга държава-членка. Приемът на студенти сега се подчинява на общи правила, макар че това не дава отговор на въпроса как да направим университетите си привлекателни за талантиливи младежи.

Въпреки че се признава неотложността на демографските и **икономическите** потребности, досега не бе възможно да се договорят общи правила за приема на работници от трети страни. Само приемът на научни работници бе регулиран, за да се попълни отчасти недостигът в тази жизненоважна сфера. Но първоначалните оценки за транспонирането на тази директива сочат, че тя се прилага само в 6 от общо 27 държави-членки.

Всяка имиграционна политика днес трябва да върви ръка за ръка с **политика за интеграция** и интеграционната политика е предмет на прагматичен подход, почиващ на **силно изразени политически очаквания**, който символично бе отразен в приемането на общи основни принципи. Благодарение на 825 млн. евро, които ще постъпят във Фонда за интеграция до 2013 г., работата ще продължи. Средствата са в допълнение на мерките за улесняване на интеграцията, които отдавна се финансират от държавите-членки чрез Европейския фонд за регионално развитие и, най-вече, чрез Европейския социален фонд.

¹ COM(2007) 581, 3.10.2007 г.

Потребностите на пазара на труда са ясни и те няма да бъдат удовлетворени от понякога противоречивите политики за наемане на работна ръка, които провеждат държавите-членки. Подходът категория по категория като този, за който призовава Политическият план относно законната миграция от 2005 г., към момента изглежда единственият начин да се излезе от задънената улица и да се преодолеят опасенията на държавите-членки по въпрос, който според тях попада в националната юрисдикция. Не търпи отлагане особено проблемът с **висококвалифицираните работници** и през октомври Комисията представи предложение за директива, която би улеснила приема им (и която предвижда въвеждането на „синя карта на ЕС“). Други икономически сектори се нуждаят от неквалифицирани работници, като сезонни работници, и през есента на 2008 г. ще бъде представено законодателно предложение по този въпрос. Както вече предложи Комисията през миналия октомври, последователността на този подход със законодателство по категории имигранти следва да се обезпечи с директива за **общ набор от права на работниците от трети страни**, като така ще се предотврати социалният дъмпинг и експлоатацията. И най-накрая е важно да се напомни, че всяка обща политика в сферата на икономическата миграция трябва да бъде съвместима с принципа на общностните предпочитания.

Шенген, визи, управление на външните граници, нови технологии

Шенгенското пространство се разширява и укрепва. то е един от големите успехи на Съюза и за обикновените граждани е най-осезаемото постижение през последно време. След няколкогодишно функциониране в рамките на Съюза, постиженията на правото от Шенген ще бъдат обект на преглед през 2008 г., който ще обхване правните и оперативните аспекти. Кодексът на Общността относно правилата, регулиращи движението на хора през границите, ще бъде последван от кодекс за визите. Двата кодекса заедно ще оформят ясна и последователна процедурна рамка за граничния контрол и издаването на визи. Бяха приети или предстои да бъдат приети и други законодателни текстове относно местния граничен трафик, регулиране на записването и проверките на биометрични данни или относно изграждане на основите за създаване на съвместни центрове за кандидатстване за визи.

Агенцията „Фронтекс“, създадена през 2005 г., улесни практическото сътрудничество между държавите-членки и придаде много оперативен измерение на контрола на лицата, пресичащи външните граници на ЕС. „Фронтекс“ играе роля и в управлението на морските граници и координирането на действията на държавите-членки за съкращаване на притока на незаконни имигранти. Но пълният капацитет на агенцията ще бъде разгърнат едва когато са налице още по-непоколебима ангажираност от страна на държавите-членки и истинска съпричастност на трети страни, засегнати от оперативните дейности на агенцията. Техническите параметри на **Шенгенската информационна система (SIS II)** са подложени на цялостна модернизация, като ще бъдат добавени и нови функции. Веднага след откриването си **Визовата информационна система** ще превърне издаването на краткосрочни визи в по-ефективен и по-сигурен процес.

Съюзът трябва да използва по-добре **новите технологии** за наблюдение и разкриване, като обезпечи пълната съвместимост на съществуващите системи, разработи нови средства и използва пълноценно потенциала на биометричните данни. Трябва да продължи работата по бързото разработване на европейско ниво на интегриран модел за управление на границите и по изготвянето на съгласувана политика за интегриран контрол на достъпа до Съюза и неговите държави-членки.

Тези оперативни и законодателни инструменти са обезпечени със солидно финансово покритие. а именно Фонда за външните граници, който ще разходва 1 590 млн. евро между 2007 г. и 2013 г.

Незаконната имиграция

По-доброто управление на законната миграция и категоричните мерки за борба с незаконната миграция са двете страни на една и съща монета. В борбата с незаконната миграция бе постигнат бърз напредък благодарение на серия законодателни и оперативни мерки, предприети по три политически приоритета – незаконната имиграция, контрола на външните граници и връщането на незаконните имигранти.

Поради самото естество на информацията е трудно да се получат статистически данни за **присъствието на незаконни мигранти**. Данните за узаконяване дават информация за числеността и разпределението на незаконните мигранти. От началото на 80-те години статутът на най-малко 3,7 млн. души е бил узаконен в държави членки на ЕС (Франция, Германия, Гърция, Италия, Нидерландия, Португалия и Испания). Една от слабостите на използваните досега механизми е неадекватността на европейската политика за връщането на имигранти. Само една от три заповеди за експулсиране се привежда в действие. Европейските правила се разглеждат от Съвета и Парламента вече твърде дълго време. а е необходимо много бързо да се приеме законодателство. Работата започна, макар и в свързана с тези въпроси област, а именно факторите, които подтикват към имиграция и привличат незаконните имигранти, и по-конкретно – недеklarираният труд. Докато европейският пазар предлага такива възможности, няма да бъде възможно да се управлява съгласувано притокът на имигранти и действително може да се очаква те да се увеличават. Предложената през миналия май директива би трябвало да позволи борбата да се пренесе при източника – работодателите, които наемат незаконно пребиваващи в държавите-членки работници. Съобщението на Комисията от 23 октомври 2007 г. относно недеklarирания труд прави обзор на предприетите в държавите-членки действия срещу недеklarирания труд, включително на нерепресивните средства като например използването на данъчни инструменти, и очертава параметрите за взаимно изучаване на успешни практики.

Политиките към законната имиграция и мерките за борба с незаконната имиграция губят много от целесъобразността си, когато държавите-членки провеждат мащабни законодателни операции. Време е да се придвижим отвъд сега съществуващия механизъм за взаимно информиране към истински дебат за общ подход към този въпрос. Изолирани едни от други, националните мерки могат да отслабят европейската социална хомогенност и солидарност.

Ефективните мерки срещу незаконната имиграция предполагат сътрудничеството на страните на произход и транзит, които следва активно да участват в следните механизми:

- създаване на инструменти за сътрудничество в борбата срещу мрежи и групи, организиращи и участващи в трафика на хора;
- относно управлението на външните граници – обучение на отговорния личен състав в страните на произход и транзит, сътрудничество с тях и укрепване на съвместните мерки за надзор на границите;

- сътрудничество в мерките за връщане на незаконните имигранти, като се обърне специално внимание на тяхното идентифициране и документиране; създаване на по-ефективни механизми за връщане; това включва ефективното прилагане на задължението за реадмисия по член 13 от Споразумението от Котону, както и сключването на споразумения за реадмисия с други трети страни.

Външнополитически измерения

Външнополитическите измерения на миграционната политика на ЕС придобиха по-голяма важност през последните години и съображения, свързани с миграцията, бяха интегрирани в политики и програми на външните отношения на ЕС, както и в програмата за развитие. Особено внимание бе съсредоточено върху съседните на ЕС страни, като бе изградена и специална институционална рамка. Политическият диалог и сътрудничество по въпросите на миграцията и други свързани с нея въпроси са добре развити в тази рамка и се укрепват, където е необходимо.

Съвсем наскоро ЕС формулира своя **Глобален подход към миграцията**, който се основава на разширяване на диалога и сътрудничеството с трети страни в духа на партньорство, солидарност и споделена отговорност. Първоначално подходът се съсредоточава върху Африка и Средиземноморието.

Глобалният подход доразвива **политическия диалог и сътрудничеството**, изградени в рамките на Европейската политика за добросъседство чрез двустранни програми. Той застъпва цяла Африка и е насочен и към регионалното и многостранното равнище. Член 13 от Споразумението от Котону е политическата рамка за подобен диалог и сътрудничество с африканските страни, намиращи се на юг от пустинята Сахара. Стратегията ЕС–Африка и свързаното с нея „Партньорство за миграция, мобилност и трудова заетост“, които следва да бъдат приети на срещата на върха в Лисабон през декември, ще консолидират по-дългосрочната програма за миграция и развитие, по която досега се работи с Африка.

В контекста на Глобалния подход бяха разработени и **по-целенасочени финансови и технически инструменти за сътрудничество**, които се използват и прилагат по целесъобразност. Новите инициативи на ЕС включват: центрове за информация и управление на миграцията, чиято дейност се диктува от нуждите в Африка; циркулярната миграция, която е опит да се управлява по-гъвкаво трудовата миграция в полза както на страните на произход и на местоназначение, така и на самите мигранти; партньорствата за мобилност като балансирана рамка за по-добрата организация на сътрудничеството между страните на произход и на местоназначение; миграционните профили като инструмент в изготвянето на политики; платформи за сътрудничество между заинтересовани страни по въпросите на миграцията и развитието в държави и региони.

И все пак едва сега, след формулиране на приоритетите, започва истинското изпитание на стойността и ефективността на Глобалния подход в Африка. През следващите години всички заинтересовани страни, а именно държавите-членки, Комисията и международните организации, в партньорство с трети страни, трябва да активизират процеса, който вече е в ход, и да демонстрират резултати. По-конкретно, спешно трябва да се предприемат съответните последващи мерки и да се демонстрират резултати във връзка с политическите устои, договорени между Европа и Африка на конференциите в Рабат и Триполи миналата година.

Глобалният подход бе разширен и сега обхваща източни и югоизточни съседни на ЕС региони. Диалогът и сътрудничеството относно миграцията между ЕС и тези региони имат доста по-различен характер от тези с африканските страни, намиращи се на юг от пустинята Сахара. Истинското предизвикателство с тези региони е да се изгладят противоречията между тревогите на ЕС за сигурността и очакванията на нашите съседи (и собствените интереси на ЕС) по отношение на по-голямата мобилност.

Глобалният подход на изток застъпва и Азия, където засега интересите на държавите-членки се ограничават до въпроси, свързани с реадмисията. Ето защо трябва да се положат усилия за по-нататъшно отваряне на подхода към други измерения, свързани с отношенията ни с тези страни, като имиграцията на висококвалифицирани работници. Миграцията е приоритет в новата стратегия на ЕС за Централна Азия. Заслужава да се отбележи, че основните теми на втория Глобален форум за миграцията и развитието, който ще се състои в Манила през 2008 г., ще бъдат защитата на правата на мигрантите и връзката между миграцията, развитието и сигурността.

Що се отнася до Латинска Америка и Карибите, към миграцията трябва да се подхожда все така в контекста на подготовката на срещите на високо равнище ЕС-Латинска Америка и Карибите (и по-специално срещата на високо равнище в Лима през май 2008 г.), като целта е да се подхранват по-структуриран и редовен диалог и сътрудничество.

Работният документ, приложен към това съобщение, прави обзор на прилагането досега на Глобалния подход по отношение на Африка и Изтока и Югоизтока.

3. НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ОБЩА ПОЛИТИКА КЪМ ИМИГРАЦИЯТА ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

В единен пазар със свободно движение на хора съществува ясна необходимост да се **надскочат** 27-те национални имиграционни политики. Вследствие на различните си икономически ситуации, демографски перспективи, социални стандарти и исторически връзки държавите-членки имат различни нужди, в резултат на които техните политики по отношение на имиграцията също много се различават. Това обаче води до непоследователност и липса на координация на ниво ЕС. Нещо повече, националните имиграционни политики определено имат отражение отвъд националните граници и действия, предприети в една държава-членка по причини от национално или регионално естество, могат бързо да окажат влияние върху други държави-членки. Европейските граждани трябва да са убедени, че в отговор на техните тревоги се предприемат действия на ниво ЕС, а за това са необходими както лидерско присъствие, така и непрекъснатата комуникация.

По тази причина е необходима постъпателна промяна: положените основи трябва да се използват за оформянето на една **нова ангажираност** и за надграждане на **обща европейска политика към имиграцията**, която разгръща икономически възможности и интеграционни мерки и се основава на солидарност и споделяне на тежестта.

Много политики трябва да се адаптират към новите реалности на труда, за да поддържат обществено финансираното здравеопазване, социалната закрила и пенсиите на фона на демографската промяна и за да дадат възможност на европейските граждани да се приспособят успешно към промените.

Този общ подход изисква **Европейска рамка**, в която националното и европейското ниво се допълват, рамка, която съблюдава националните различия и нужди, но отчита и общите предизвикателства пред отворената икономика и територия на Европа и разгръща способността ни да се справим с тях. С този подход имиграцията следва да се интегрира в решения по икономически, социални и международни въпроси, както и по въпроси на развитието. Подобно интегриране на въпросите на имиграцията в други политики не само ще помогне на европейските общества да се справят с предизвикателствата на миграцията, но ще бъде от полза и за самите имигранти.

Ако е добре управлявана, имиграцията може да играе съществена роля за смекчаване на последствията от застаряването на населението и да помогне на европейските общества да се справят с недостига на работна ръка и квалификации. Без надеждна европейска стратегическа инициатива по отношение на икономическата имиграция силните фактори на привличане и отблъскване за имигрантите ще продължат да имат надмощие над съществуващи правила и закони в държавите-членки. Дискусиите в ЕС сега трябва да се съсредоточат върху действията, които са нужни за ефективно управление на имиграцията, и върху необходимите ресурси. Първата стъпка в този процес е по-задълбоченото разбиране на потенциалното въздействие на имиграцията и предизвикателствата, които тя носи.

Икономически възможности

Имиграцията не е чудотворен лек за недостига на работна ръка и професионални умения в Европа, но работниците граждани на трети страни с ниска, средна и висока квалификация допринасят за икономическия просперитет. Нашата имиграционна стратегия трябва да отчита демографските тенденции и тенденциите в трудовата заетост, както и ролята на изнасянето в чужбина на определени дейности (аутсорсинг) за страните на произход и за приемните страни. Тъй като Европейското население намалява и нашите пазари на труда страдат от недостиг в определени сектори, трябва да преценим как имиграцията може да ни помогне да постигнем целите си за растеж и работни места.

- Имигрантите означават нещо повече от просто увеличаване на общата численост на **работната ръка**. Все повече се признава потенциалът на самите мигранти да развият стопанска дейност и има все повече доказателства, че разнообразието, напр. етническото разнообразие, може да има икономически печеливш аспект.
- Имигрантите спомагат и за облекчаване на **недостига на работна ръка**. От една страна, някои държави-членки изпитват недостиг на висококвалифицирани работници. Такива мигранти не само ще помогнат за попълване на липсата на пазара на труда, но и ще вляят експертен технически опит, ще разширят квалификационната база и ще подобрят качеството на човешкия капитал. От друга страна, вече наблюдаваме растящи потребности в сектора на услугите, по-конкретно в домакинствата, хотелиерството и ресторантьорството, строителството и в сектори с типично сезонна работа, като селското стопанство. Поради растящия дял на жените, които излизат на пазара на труда, и застаряването на населението ключови сектори като здравеопазването, дългосрочните здравни грижи и обслужване, отглеждането на деца и грижата за възрастните хора изпитват растящи потребности работна ръка. Определено трябва да се работи за укрепване на инфраструктурите на пазара на труда и преди всичко на обществените служби по заетостта.

- Дялът на квалифицирани работници мигранти в ЕС е 1,7%. За сравнение – в Австралия процентът е 9,9, в Канада – 7,3, в Швейцария - 5,3 и в САЩ - 3,2.

- Икономическият дял на нископлатената работа в общата трудова заетост в държавите-членки е доста съществен и през 2005 г. варира от 10,8% в Швеция до 38,8% в Румъния². В ред държави-членки имигрантите играят важна роля в тези сектори и тази роля вероятно ще нарасне в бъдеще, ако се запазят съществуващите тенденции.

- Застаряването на населението на ЕС има **бюджетни последици**. Намалването на населението в трудоспособна възраст може да окаже сериозно влияние върху финансирането на пенсиите и да подложи на допълнителен натиск разходите за здравеопазване и дългосрочни здравни грижи. Имиграцията може да допринесе за финансирането на обществените разходнопокривни преразпределителни пенсионни схеми, но само в средносрочен план, тъй като самите имигранти натрупват пенсионни права във времето. В дългосрочен план ще са необходими съответни реформи в пенсионните схеми, за да се гарантира тяхната дългосрочна финансова устойчивост.
- Законните имигранти дават своя принос за **икономическото развитие на държавите-членки** като данъкоплатци и потребители на стоки и услуги.

Предизвикателства на интеграцията

- ЕС изостава от другите основни имиграционни дестинации по отношение на интеграцията. Потенциалът за съществена цялостна полза от имиграцията може да бъде реализиран само с успешна интеграция. Ето защо интеграционната политика трябва да се разглежда като **непрекъснат процес**, който започва с влизането в страната, преминава през установяването и стига до социалното и икономическо приобщаване. Необходими са ефективни и резултатни интеграционни политики, особено в образованието, здравеопазването, жилищното настаняване и пазара на труда, но това са области, **попадащи в преките компетенции на държавите-членки, където ЕС може да играе само подкрепяща роля**. Стратежите на политиките трябва също така да преодолеят консервативната липса на гъвкавост в институциите на пазара на труда или в продуктовете и финансовите пазари, заради която не можем да се възползваме от преимуществата на имиграцията. И не на последно място, политиките за равни права и срещу дискриминацията са важен елемент за преодоляване на някои препятствия, с които се сблъскват имигрантите и техните наследници. В този контекст трябва да се насърчава межкултурният диалог и диалогът между различните вероизповедания.
- Интеграционните политики предполагат краткосрочни разходи за **обществените финанси**. Този факт е важен елемент в обществените дебати за имиграцията. Държавите-членки трябва да виждат във взаимодействието между имиграционната и социалната политика дългосрочна инвестиция в своя собствен икономически и социален напредък и да направят оценка на краткосрочните разходи по политиките за интегриране в светлината на една дългосрочна перспектива.
- **Достъпът до пазара на труда** остава едно от главните условия за успешна интеграция. Той предполага широк спектър преимущества за отделните лица, предприятията, обществото и икономиката. Данните към момента обаче сочат, че мигрантите обикновено имат много по-ниски нива на трудова заетост в сравнение с гражданите на ЕС. Имигрантите често са по-склонни да работят недекларирано и да попълват работни места, които са под нивото на квалификацията им. По отношение на половете, жените, които не

² Тези цифри се основават на данни на Евростат за следните три сектора: селско стопанство, ловно и горско стопанство; строителство и хотелиерство и ресторантьорство.

са граждани на ЕС, се сблъскват със особени трудности в сравнение с жените граждани на държавите-членки, като това важи особено за висококвалифицираните жени, където разликата между нивата на трудова заетост на граждани на ЕС и на граждани на трети държави надвишава 20 процентни пункта. Законната и доходоносна трудова заетост ще бъде основният път за излизане от социалната и икономическа изолация, и колкото по-кратък е периодът на интегриране, толкова по-бързо имигрантите ще се превършат в нетни социални и икономически вносители за обществата, към които са избрали да се присъединят. Ограничаването на достъпа до социални права и обучение може да възпрепятства интеграцията в пазара на труда; пълният достъп до социална закрила и обучението през целия живот дават най-добри резултати. В това отношение е важно наскоро приетото предложение за рамкова директива, предвиждаща общ набор от права на работници от трети страни, които законно пребивават в държави-членки.

- Младежите, произхождащи от семейства на мигранти, са крайно засегнати от безработицата. Ако се вземе предвид целокупното население в работоспособна възраст, разликата между общото ниво на безработица и нивото за граждани на трети страни е голяма (12-25 процентни пункта). Подобни разлики съществуват при младежите в образованието.

През 2005 г. трудовата заетост на гражданите на трети страни (55%) е значително по-ниска от тази на гражданите на ЕС (65%). Безработицата сред гражданите на трети страни (17%) е почти два пъти по-висока от тази сред гражданите на ЕС (9%). По-ниските нива на трудова заетост на гражданите на трети страни обаче не са валидни за всички държави-членки. В много от новите държави-членки, както и в Гърция, Испания и Португалия, нивата на трудова заетост на гражданите на трети страни са по-високи от тези на гражданите на ЕС.

- **Образованието** е жизненоважно в много отношения, не на последно място, защото дава възможност за контакт между имигрантите и други групи от населението. Все пак към момента образователните постижения на децата на имигрантите в много случаи будят тревога за тяхното бъдещо личностно и професионално развитие и несъмнено ще повлияят на тяхното бъдещо участие на пазара на труда. Чуждият етнически произход е друг фактор, който оказва съществено влияние върху постиженията на учениците в училище, като данните от всички международни проучвания на постиженията потвърждават това. Ето защо учебните програми трябва да се изготвят така, че да отразяват все по-добре потребностите на имигрантските деца, като учителите също трябва да притежават умения за межкултурно общуване, за да извличат максимална полза от разнообразието в училище. През 2008 г. Комисията ще приеме зелена книга относно миграцията и обучението.
- **Владеенето на език** е от решаващо значение за интеграцията. Мигрантите може да се окажат въввлечени в порочен кръг, в който достъпът до пазара на труда е ограничен поради недостатъчно владеене на езика, а езикът се овладява чрез трудова заетост и обучение. Научаването на езика на страната приемник може да бъде особено важно за жените мигранти, които в противен случай ще бъдат изолирани от своето ново общество и ще им бъде трудно да помагат на децата си да се интегрират в училище.

- Подобна е ситуацията и с **жилищното настаняване** на имигрантите, за което трябва да се предвидят адекватни разпоредби. То е от изключителна важност за социалната интеграция на мигрантите и техните семейства в местната общност. Обикновено мигрантите са крайно ощетени в това отношение, но интеграцията при жилищното настаняване е голямо предизвикателство. Трябва по-добре да се предвиждат броя на имигрантите и вероятните места, където те ще се концентрират поради трудовата си заетост или за да се съберат със семействата си. Когато мигрантските общности останат изолирани или сегрегирани, това наистина пречи за участието им в обществото като цяло.
- Има няколко важни връзки между имиграцията и **здравеопазването**. Имигрантите често се сблъскват с повече здравни рискове в резултат на условията, при които живеят и работят. Имигрантите се нуждаят от достъп до здравни услуги точно колкото всички други жители и за да го получат, могат да имат нужда от специална помощ и информация. Вследствие на рискованото им положение, за незаконните имигранти може да е особено трудно да получат нужните здравни грижи. Същевременно емиграцията на квалифицирани здравни работници води до остър недостиг в много развиващи се страни. Свързани с имигрантите въпроси на здравеопазването ще бъдат предмет на инициативи, които ще се предприемат в контекста на новата стратегия на ЕС за здравеопазването³.

Външнополитически предизвикателства

В момента имиграцията е в сърцевината на външнополитическите отношения на Съюза, напълно интегрирана в **политическия диалог, дипломатическите отношения и сътрудничеството** с трети страни. Това важи с особена сила за съседни страни на изток и на юг, като предизвикателствата сега се крият в балансирането на всички аспекти на подхода ни, и по-специално на онези, свързани със сигурността и мобилността. Голям напредък по отношение на мобилността и междуличностните контакти бе постигнат със страните от Западните Балкани. Нещо повече - диалогът по въпросите на миграцията заема все по-важно място в работните програми с Латинска Америка, Централна Азия и азиатските страни и ЕС трябва да се стреми да укрепва и разширява този диалог. Благодарение на партньорството с Африка за миграция, мобилност и трудова заетост ще се стигне до общо разбиране за бъдещото развитие.

Пълното интегриране на въпросите на имиграцията във външните отношения на Съюза спомогна за постигането на съгласуваност и допълване с други области на политиката и на по-добър подход към свързани с миграцията предизвикателства в партньорство със засегнатите трети страни. Освен това, благодарение на интегрирането на въпросите на имиграцията в **политиката за развитие**, в имиграционната политика се взимат предвид съображения, свързани с развитието, а политиката за развитие може да работи за превръщането на имиграцията в благоприятен фактор за развитието. Важно е ЕС да спомогне за свеждането до минимум на т.нар. „изтичане на мозъци“ и „прахосването“ на квалифицирани кадри, вършещи работа под тяхната квалификация. Съюзът трябва да оптимизира ползите от мобилността и миграцията за развиващите се страни, като например намали разходите за **парични преводи** на имигранти, като даде повече възможности на мигрантите временно да се завръщат или като не набира активно работници от сектори, изпитващи остър недостиг на човешки ресурси.

³ Стратегията за здравеопазването, озаглавена „Заедно за здравето: стратегически подход за ЕС, 2008-2013 г.“, може да се прочете на: http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf.

Временното или окончателно завръщане на работници мигранти в техните страни на произход може да се превърне в „приток на мозъци“, след като мигрантите са усвоили нови умения в чужбина като, като напр. език, технология или стопанска дейност, които в страната им на произход ще увеличат тяхната трудова производителност и мога да се предават като опит. Циркулярната миграция има явни преимущества за приемните страни, страните на произход и мигрантите. За да улесни циркулярната миграция, Европа трябва да създаде рамка, която признава и насърчава циркулярността като динамичен модел на трансгранично движение, а не само като средство да се избегнат трудностите на интеграцията на имигрантите. Тази рамка трябва да бъде свързана с външните отношения на Съюза и програмите за развитие. Трябва да се работи по преносимостта на пенсионните права, защото това е важен аспект на циркулярната миграция.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

И за в бъдеще, както винаги е било и в миналото, имиграцията ще моделира европейското общество. За успешна имиграционна политика се изисква всеотдайна и последователна политика както на национално равнище, така и на ниво ЕС. Само с общ напречен подход могат да се постигнат ефективни ответни мерки в широк кръг области на политиката. С последователна и балансирана стратегия ЕС ще бъде в състояние да се възползва от възможностите, които предоставя имиграцията, да въздейства върху негативизма в общественото мнение и да овладее криещите се в имиграцията предизвикателства, включително отвратителните практики на трафик и експлоатация на незаконни имигранти.

Имиграцията може да има **значителен принос за просперитета на ЕС**, но за това е необходимо много по-добро съответствие между потребностите на пазара на труда, квалификациите на мигрантите и тяхната цялостна интеграция. Ефективната интеграция на нови имигранти и на онези, които вече са на пазара на труда, е важно условие за постигането на целите от Лисабон за растеж и работни места. Добре управлявана, законната имиграция може да спомогне за задоволяване на нуждите на пазара на труда и да бъде истинска алтернатива на незаконната имиграция и сивата икономика.

Освен това, насърчаването на интеграцията ще помогне да се избягват предразсъдъците и да се изгражда толерантно и отворено общества. Политиките за равни права и срещу дискриминацията са важен елемент за преодоляване на някои препятствия, с които се сблъскват имигрантите и техните наследници.

Имиграцията налага също така необходимостта от много по-ефективно **сътрудничество и взаимно познаване** между всички, свързани с имиграцията сфери на обществената политика. Европейският съюз и неговите държави-членки трябва да работят заедно и съвместно с чуждестранни партньори по тези въпроси, за да интегрират икономическите, социалните и външнополитическите аспекти на имиграцията в една съгласувана стратегия.

За да успее Съюзът да превърне имиграцията в свое преимущество, допринасящо за икономическия растеж и конкурентоспособността, се изисква **подновен ангажимент** за изработването на обща имиграционна политика. Това не налага никакви промени в съществуващите компетенции на ЕС; въпросът по-скоро е политически и практически да работим заедно за постигането на резултат, който не може да бъде постигнат от нито една държава-членка самостоятелно.

В общи линии с тази нова ангажираност би трябвало:

- да се доразвие оценката на ситуацията на мигрантите в държавите-членки, включително на съществуващите и бъдещите нужди и недостиг на квалификации;
- да се състави план, водещ до общо разбиране за вида имиграция, от която Европа има нужда, и за съпътстващите мерки, необходими за осигуряване на добра интеграция;
- да се подготвят общи мерки за ефективно овладяване на незаконната имиграция, като се застъпят както новопристигащите, така и незаконните мигранти, които вече пребивават в ЕС;
- да се обезпечи действителна и ефикасна координация и обмен на информация между държавите-членки по отношение на най-важните решения относно имиграцията, особено относно мерките за узаконяване и за овладяване на незаконната имиграция;
- да се гарантира съгласуваност на политиките: за да се справим с общите предизвикателства, всички области на политиката трябва да дават своя принос и да се допълват взаимно; както на национално равнище, така и на ниво ЕС и в различните секторни политики;
- да се продължи свързването на имиграционната политика на ЕС с външнополитическата програма, включително с политиката за развитие.

Практически тази нова ангажираност означава:

- държавите-членки и европейските институции да работят в духа на **партньорство и прозрачност, солидарност и споделяне на тежестите**, като ефикасно и целесъобразно съвместяват ресурсите си;
- необходимостта от съгласуваност и солидарност да доведе до **общи правила и принципи**;
- да се осъществят инициативите, планирани в контекста на политиките срещу дискриминацията, Стратегията за заетост и отворения метод за координиране по въпросите на социалното приобщаване, социалната закрила и здравеопазването; да се постигне по-добра съгласуваност между тези политики.
- да се предвидят **обективни и измерими показатели**, с които може редовно да се оценява въздействието на приетите мерки;
- да се положат основите на **по-добро сътрудничество** между администрациите на държавите-членки, като се използват оптимално наличните ресурси и технологии;
- държавите-членки да бъдат насърчавани да разгърнат дейността си за подобряване на ситуацията на пазара на труда чрез кохезионната политика.

Комисията е готова да представи до края на първото тримесечие на 2008 г. предложения, за развитието и работата по тази нова ангажираност, които да бъдат разгледани и приети от Европейския съвет на срещата му през декември 2008 г.