

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 17.6.2008
COM(2008) 359 окончателен

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

**Обща имиграционна политика за Европа:
принципи, действия и инструменти**

{SEC(2008) 2026}
{SEC(2008) 2027}

I. ВЪВЕДЕНИЕ

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 ЕС¹. 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. души². Според последните предвиждания за населението³ 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 разходи⁴.

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

¹ Числото 3,8 % се отнася до процента от населението на ЕС, представляващо граждани на трети страни: следва да се отбележи, че много от тези граждани не са имигранти, а потомци на имигранти, които не са приели гражданство на държавата, в която живеят.

² Евростат, статистика на населението и социалните условия.

³ Предвиждания на Евростат за населението EUROPOP2008, сценарий за конвергенция, базиран върху 2008 г., година на конвергенция — 2150 г.

⁴ Виж Комитет по икономическа политика и Европейска Комисия (ГД „Икономически и финансови въпроси“), (2006 г.), „Въздействие на застаряването върху обществените разходи: предвиждания за държавите — членки на ЕС-25 относно пенсиите, медицинското обслужване, дългосрочните медицински грижи, образованието и помощи при безработица (2004-2050 г.)“, Европейска икономика, Специален доклад № 1/2006 г.

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 сложен набор от въпроси. 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 поделение 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 ситуациите 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 ѝ от 5 декември 2007 г.⁵ 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 ЕС⁶, 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

⁵ COM(2007) 780 окончателен.

⁶ Въпреки че развитието на тази политика трябва да върви едновременно с постепенното премахване на съществуващите преходни мерки, които все още ограничават свободното движение на гражданите на някои държави-членки на ЕС, настоящото съобщение се занимава само с въпроси, свързани с имиграцията на граждани на трети държави, и не засяга движението на граждани на ЕС вътре в държавите или регионите на ЕС.

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 закрила⁷.

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.

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

Текстът, който следва, предлага **десет общи принципа**, върху които общата имиграционна политика ще бъде изградена и които са групирани в три раздела: благоденствие, сигурност и солидарност. След като назове всеки един от тези принципи, за да илюстрира неговото бъдещо приложение, текстът посочва примери за конкретни действия, които да бъдат следвани според необходимостта на ниво ЕС или на ниво държави-членки, и които са предназначени да доведат до прилагането на принципа на практика.

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 политика⁸. 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.*

⁷

Този аспект ще бъде доразвит по време на втората фаза на общата европейска система за предоставяне убежище. Вж. „План за политика относно предоставянето на убежище: интегриран подход за закрила в ЕС“, представен заедно с това съобщение — COM (2008) 360.

⁸

Заключения на Председателството, Брюксел 13—14 март 2008 г., точка 14.

1. Благоденствие 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 държави 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 законно на територията на държава-членка, с цел техният статут да се доближи до този на гражданите на ЕС.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да продължат да определят ясни и прозрачни правила за влизане и пребиваване на граждани на трети държави, включително за упражняване на платена или на дейност като самонаети лица;
- Да предоставят информация на потенциалните имигранти и кандидати, включително за техните права и за правилата, които трябва да следват, когато се установят законно в ЕС;
- Да изяснят правилата и да предлагат помощ и подкрепа в страните на произход и на местоназначение за изпълнение на изискванията за влизане и пребиваване;
- Да се стремят към обща визова политика, която позволява да се третират гъвкаво движението на физически лица на временно основание и с професионални или образователни цели (напр. вътрешнокорпоративни трансфери, доставчици на услуги по договори, независими професионалисти и бизнес посетители, студенти, изследователи, правителствени представители или официални лица, служители на международни или регионални организации).

2. Благоденствие 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 в Европа на икономиката, основана на знанията, 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 местните власти.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да се ангажират, както бе поискано на пролетната среща на Европейския съвет през 2008 г., с цялостна оценка на бъдещите изисквания за квалифицирани работници в Европа до 2020 г., като вземат предвид влиянието на технологичните промени, застаряващото население, емиграционните потоци и промените в глобалното разделение на труда. Настоящите и средносрочните нужди на пазара на труда на

всички нива на квалификация и сектори в държавите-членки ще бъдат също така оценявани редовно;

- Да започнат разработването на национални „имиграционни профили“⁹, които да представят цялостна картина на ситуацията на имиграцията във всяка държава-членка в даден момент, и в частност относно участието в националния пазар на труда и типа квалификации на имиграционните потоци (настоящи и потенциални). В подкрепа на това да осигурят наличието на последователни, изчерпателни и съпоставими данни за имиграцията, включително информация за наличностите и потоците, както на ниво ЕС, така и на национално ниво;
- Да повишат наличието и ефективността на политики и инструменти за намиране на съответствие между търсенето и предлагането на труд, включително насърчаване на образованието и обучението на работници от трети държави с цел уменията на имигрантите да се адаптират към характеристиките на националните пазари на труд, подкрепа на подходящи механизми за признаване на професионални квалификации, придобити извън ЕС, и предоставяне на информация и обучение в държавите на произход;
- Да анализират настоящото положение и бъдещите тенденции по отношение на предприемачеството сред имигрантите, както и настоящите правни и оперативни бариери, които имигрантите, желаещи да започнат бизнес в ЕС, биха могли да срещнат. Въз основа на тази оценка да предложат мерки в подкрепа на предприемачеството на имигрантите;
- Да инвестират повече в мерки, целящи да улеснят започването на трудова дейност на безработните и икономически неактивни граждани на трети държави, вече пребиваващи законно в държави-членки на ЕС (напр. обучение на медицински сестри и друг здравен персонал), като особено внимание се обърне на жените;
- Да набележат мерки, които могат да представляват истинска алтернатива на незаконната заетост или да създадат стимули за законна трудова дейност.

3. Благоденствие 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 („двустранен процес“) в съответствие с общите основни

⁹ „Имиграционните профили“ ще съберат по структуриран начин цялата информация, необходима за насърчаване на подход за управление на миграцията, основаващ се на установени факти. Нуждите на пазара на труда ще бъдат централен аспект в тези профили. Освен че ще събират информация за настоящото положение на пазара на труда, нивата на безработица, търсенето и предлагане на труд, тези профили също така ще имат за цел идентифицирането на потенциалния недостиг на квалификация по сектори и професии. Установяването на имиграционни профили ще позволи на ЕС и на държавите-членки да стартират програми за съответствие в търсенето и предлагането на работна ръка както вътре в ЕС, така и с трети държави. Имиграционните профили също ще събират информация за наличните в транснационалните общности квалификации, състава на миграционните потоци, включително по отношение на пол и възраст, както и за влизашите и излизашите финансови потоци, свързани с миграцията, включително паричните преводи от мигрантите.

принципи на интеграцията, приети през 2004 г. На имигрантите следва да се предоставят възможности за участие и пълно развитие на техния потенциал. Европейските общества следва да развиват способността си за управление на различията, свързани с имиграцията, и да повишават социалното сближаване.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да засилят допълнително интеграционния подход на рамката на ЕС за интеграция, включително гражданското участие, интеграцията на пазара на труда, социалното включване, борбата срещу дискриминацията, равните възможности, образователните и други мерки за младежта, межкултурния диалог и управлението на многообразието;
- Да развият взаимното обучение и обmena на най-добри практики, за да засилят способността на приемащите страни да управляват все по-многобройните различия, като включат и мерки, предназначени за посрещане на образователните предизвикателства пред учениците имигранти. Да развия общи индикатори и подходящ статистически капацитет, които държавите-членки да използват за оценка на резултатите от интеграционната политика;
- Да подкрепят развитието на специфични интеграционни програми за новопристигнали имигранти; да включат подпомагане на придобиването на езикови умения и да наблегнат на практическите межкултурни способности за ефективна адаптация, както и ангажирането с основни европейски ценности; това би могло да бъде разширено чрез определяне на основните права и задължения на новопристигналите имигранти в рамките на специфични национални процедури (програми за интеграция, ясни ангажименти за интеграция, програми за новопристигнали, национални планове за гражданство и интеграция, курсове за въвеждане или ориентиране в гражданството);
- Да насърчат управлението на многообразието на работното място и да предоставят възможности за развитие в кариерата и за законно пребиваващите и работещи граждани на трети държави. Политическите усилия следва да са насочени към осигуряване на социална стълбица за всички работници в ЕС, към гарантиране на основните социално изграждане и към насърчаване на добрите трудови стандарти и на социалното сближаване. В този контекст специално внимание следва да се обърне на участието на жените имигранти на пазара на труда и на имигрантите, които са най-далеч от този пазар;
- Да осигурят недискриминационен и ефективен достъп на законните имигранти до медицинско обслужване и социална защита, както и ефективно прилагане на правото на ЕС, което третира гражданите на трети държави по-еднакъв начин с гражданите на ЕС по отношение на координацията на схемите за социално осигуряване в ЕС¹⁰.

¹⁰ През 2003 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕО) № 859/2003 (ОВ L 124, 20.05.2003 г.) за разширяване на приложното поле на разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 1408/71 за граждани на трети държави, които са 1) законно пребиваващи в ЕС и 2) в трансгранична ситуация. През юли 2007 г. Комисията прие предложение за разширяване на приложното поле на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 883/2004, който ще замени Регламент

Освен това ЕС и държавите-членки следва да подкрепят прозрачността на правилата, прилагани към пенсионните права, в случаите когато мигрантите желаят да се завърнат в своята държава на произход;

- Да изследват начините за повишаване на участието на местно, национално и европейско ниво с цел отразяване на многообразните и развиващи се идентичности на европейските общества;
- Да изследват връзките между новите модели на имиграция, като циркулярната миграция, и интеграцията;
- Да оценят приложението и необходимостта от изменение на Директива 2003/86/ЕО на Съвета относно правото на събиране на семейството;
- Да продължат да дават убежище на бежанци и лица, нуждаещи се от закрила, и да продължат развитието на хуманитарните традиции по време на втората фаза на общата европейска система за убежище¹¹.

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.

(ЕИО) № 1408/71, по отношение на гражданите на трети държави, които са 1) законно пребиваващи в ЕС и 2) в трансгранична ситуация — COM (2007) 439.

¹¹ Вж. „План за политика относно предоставянето на убежище: интегриран подход за закрила в ЕС“, представен заедно с това съобщение — COM (2008) 360.

4. 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.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да подобрят споделянето на информация и общата дискусия в ЕС, с цел да обменят най-добрите практики, да засилят взаимното доверие и да приемат координирани подходи към въпроси от взаимен интерес, като едновременно с това взимат под внимание различията в имиграционните традиции и съществуващата реалност;
- Да създадат и/или да подобрят функционирането на необходимите механизми за наблюдение на влиянието на националните имиграционни мерки отвъд националните граници в рамките на ЕС, за да се преодолеят несъответствията и да се подобри координацията на ниво ЕС;
- Да развият оперативно съвместими системи и да увеличат обединението на технически средства (механизми за взаимна подкрепа и екипи), като използват стратегически финансовите и човешки ресурси, за да постигнат по-ефективно управление на имиграцията;
- Да подобрят вътрешната и външната комуникация по отношение на имиграционните политики на ЕС, на техните цели и стратегии, да дадат възможност на ЕС да говори с един общ глас.

5. 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 взима под внимание специфичната ситуация на външните граници на някои държави-членки и специфичните миграционни предизвикателства, пред които те са изправени.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да осигурят в съответствие с принципа на доброто финансово управление стратегическото използване на общата програма за солидарност и управление на миграционните потоци (2007—2013 г.) като механизъм за поделение на тежестта в допълнение на националните бюджетни ресурси на държавите-членки;
- Да изследват пълния потенциал на различните съществуващи механизми в четирите инструменти на общата програма, за да засилят способността на държавите-членки да прилагат ефективни политики и в същото време да отговорят на неотложни нужди или специфични развития като ситуации на масов прилив;

- Постоянно да преразглеждат за всеки инструмент от програмата разпределителния механизъм за отпускане на средства на държавите-членки и да го променят, както е необходимо, за да отразява увеличаващите се потребности и нови развития;
- Да подобрят координацията на дейностите, финансирани от Общността и с национални ресурси, с цел да се повиши прозрачността, последователността и ефективността, да се избегнат припокривания и да се изпълнят целите на имиграционната политика, както и на други свързани с нея области на политиката.

6. Солидарност и имиграция: партньорства с трети страни

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 другите му 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 незаконните потоци и насърчаването на възможностите миграцията да работи в полза на развитието.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да подкрепят третите държави в развитието на тяхната национална законова рамка и да установяват системи за имиграция и убежище с пълно зачитане на съответните международни конвенции;
- Да засилят сътрудничеството, подкрепата и изграждането на капацитети в държавите партньори с цел развиване на политики за добре управлявана миграция, определяне на факторите, подбуждащи миграцията, и подкрепа на разработването на ефективни мерки за адаптация; Да намалят „изтичането на мозъци“ чрез действия в сферите на обучението, назначаването на работа, завръщането, достойните условия на труд, етичните стандарти за назначаване и като оценяват развитието на собствените си национални пазари на труда, спазват стандартите за достойни условия на труд, да развиват системите за образование и професионално обучение в съответствие с нуждите на пазара на труда, да реализират потенциала за развитие, залежал в паричните преводи на имигрантите, в частност чрез подобрене на статистиката, намаляване на разходите за трансакции и подкрепа на развитието на финансовия сектор;
- Да използват по съгласуван и стратегически начин всички инструменти на политиката, развити през последните години в рамката на „общия подход към миграцията“, включително миграционните профили на трети държави и платформите за сътрудничество;
- За държавите кандидатки и потенциални кандидатки, които вече притежават добре развити механизми за сътрудничество с ЕС, да използват целесъобразно новите политически инструменти, за да засилят съществуващото сътрудничество;

- Да си сътрудничат с африканските партньори с цел общо прилагане на „процеса от Рабат“ от 2006 г. относно миграцията и развитието и на партньорството ЕС-Африка в областта на миграцията, мобилността и трудовата заетост, прието в Лисабон през декември 2007 г.
- Да продължат да използват политическите и секторни диалози със съседните на ЕС държави, с Латинска Америка и Карибския басейн, както и с Азия, с цел да се задълбочи взаимното разбиране на миграционните предизвикателства и да се засили съществуващото сътрудничество;
- Да съгласуват заедно със заинтересуваните държави-членки партньорства за мобилност със страни партньори, които да проправят пътя за управленчески договорености за трудова имиграция с дългосрочни стратегически партньори, както и сътрудничество по въпросите на връщането;
- Да работят със страните на произход в пълно съответствие с принципа на поделената отговорност с цел да повишат осъзнаването на необходимостта от възпиране на гражданите им да влизат и пребивават незаконно на територията на ЕС;
- Да предоставят истински възможности за циркулярна миграция, като създават или укрепват законовите и оперативни мерки, даващи на законните имигранти право на приоритетен достъп до по-нататъшно законно пребиваване в ЕС;
- Да включат разпоредби за координация на социалното осигуряване в споразуменията, сключени между ЕС и държавите-членки и трети държави. Освен принципа на равностойно третиране, тези разпоредби биха могли да включват и преносимост на придобитите социални права, и по-специално прехвърляне на пенсионните права.
- Да осигурят наличието и ефективното използване на необходимите ресурси във всички значими национални и общностни финансови инструменти, за да се реализира „Глобалният подход към миграцията“ във всичките му измерения, като в същото време се спазва финансирането, договорено на общностно ниво.

СИГУРНОСТ: ефективна борба срещу нелегалната имиграция

Предотвратяването и ограничаването на незаконната имиграция във всичките ѝ 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 недеклаираният 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.

7. Сигурност и имиграция: визова политика, която служи на интересите на Европа и на нейните партньори;

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 защита на личните данни и личния живот.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да установят интегриран подход на четири нива, така че проверките да се извършват системно на всеки етап от пътуването на имигрантите до ЕС (в консулствата, при пристигане, на територията на ЕС и при заминаване);
- Да заместят сегашните национални шенгенски визи с единни европейски шенгенски визи, като позволят еднакво третиране на всички кандидати за виза и напълно хармонизирано прилагане на критериите за проверка на сигурността;
- Да издават визи в общи консулски центрове, представящи няколко или всички държави-членки, което ще позволи мащабни икономии, както и лесен достъп на кандидати за виза от всяка една трета държава;
- Да изследват възможността за създаване на система, изискваща от граждани на трети държави да получат електронно разрешение за пътуване преди да се отправят към територията на ЕС;
- Да продължат да изследват възможностите за улесняване на издаването на визи и за подобряване на координацията на визовите процедури, що се отнася и до дългосрочните визи.

8. 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.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да укрепят оперативното измерение на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (FRONTEX), включително чрез разширяване на нейните възможности по отношение на оперативното ръководство и на нейните пълномощия

за започване на операции, съдържащи граничен контрол в зони, определени като високорискови и изложени на изключителен миграционен натиск;

- Да развият интегриран подход за засилване на използването на нови технологии, включително съществуващи и планирани информационни инструменти, което да доведе до интеграция на индивидуалните функционалности на различните системи, съставляващи цялостната информационна архитектура; да осигурят използването на пълния потенциал на Седмата рамкова програма за научни изследвания;
- Да продължат да изграждат концепцията за Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR), като подобряват координацията вътре в държавите-членки, между тях и между използваните средства и дейностите, осъществени от държавите-членки за целите на съответните политики, свързани с наблюдението и поддържането на вътрешната сигурност;
- Да развият координиран, стратегически подход за сътрудничество с трети страни на ниво ЕС, с целева подкрепа за създаване на устойчив, ефективен капацитет за управление на границите в най-важните партньорски държави на транзит и произход, които са ключови партньори, като главна роля в това ще играе FRONTEX, чрез мисии за гранична помощ в тези държави;
- Да продължат да подкрепят създаването на технически издържан, единен, взаимнооперативен капацитет на държавите-членки за граничен контрол чрез увеличени средства на Европейската финансова солидарност и да развият нови механизми за ефективно, оперативно поделение на тежестта за подкрепа на държавите-членки, изправени в момента или в бъдещето пред периодични и масивни притоци на нелегални имигранти, чрез съчетаване на европейски и обединени национални ресурси;
- Да засилят сътрудничеството между органите на държавите-членки за създаване на едно общо гише на сухопътните граници, където всеки пътник по правило е подложен само на една проверка от един орган.

9. 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 заетост¹² в техните различни форми следва да бъдат преодоленни ефективно чрез превентивни мерки, прилагане на закона и санкции. Закрилата и подкрепата за жертвите на трафика на хора следва да се засилят.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

¹² Недекларираният труд и нелегалната заетост на граждани на ЕС също следва да бъдат разгледани от държавите-членки. Вътрешната за ЕС страна на този въпрос не се разглежда от настоящия документ.

- Да осигурят подходящите финансови и човешки ресурси за разследване на случаите на прехвърляне през граница и трафик и за повишаване на броя и качеството на контрола, в частност под формата на проверки на работните места;
- Да включат активно представителите на работниците и на работодателите в борбата срещу недекларирания труд и нелегалната заетост;
- Да развият средства за анализ на риска и да засилят сътрудничеството и взаимните проверки от страна на различни администрации, за да се повиши степента на разкриване на недекларирания труд, като се включат както нелегално, така и легално пребиваващите граждани на трети страни;
- Да улеснят размяната на добри практики, по-системната оценка на политиката и подобрат статистика на недекларираната работа и нелегалната заетост;
- Да повишат използването на биометриката като важно средство в борбата срещу нелегалната имиграция и трафика на хора;
- Да осигурят достъпа на нелегално пребиваващите граждани на трети страни до услуги, които са съществени за гарантиране на основните човешки права (напр. образование на децата, основни здравни грижи);
- Да защитят и подпомогнат жертвите на трафика на хора, особено жените и децата, чрез оценка и преглед на съществуващия общ режим; Да продължат да развиват законни и оперативни възможности за улесняване на възстановяването на жертвите и тяхната реинтеграция в приемащото общество или в обществото на произход, включително чрез специфично насочени програми;
- Да укрепят съществуващата законова рамка по отношение на борбата с улесняването на нелегално влизане и пребиваване, както и по отношение на сексуалната експлоатация на деца и материалите, представящи сексуално посегателство върху деца, за да се вземат предвид новите криминални явления;
- Да се активизират действията на ЕС на регионално и международно ниво, така че да се осигури ефективното прилагане на международните инструменти в сферата на прехвърлянето на мигранти през граница и трафика на хора, чрез по-съгласувано, последователно и ефективно сътрудничество.

10. Сигурност и имиграция: ефективна и устойчива политика на връщане

Ефективните мерки за връщане са необходима съставна част от политиката на ЕС по отношение на 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.

За да се осъществи това, е необходимо ЕС и държавите-членки:

- Да придадат истинско европейско измерение на политиката за връщане като осигурят пълно взаимно признаване на решенията за връщане;

- Да засилят практическото сътрудничество между държавите-членки по прилагането на мерките за връщане и да укрепят ролята на FRONTEX по отношение на съвместните операции за връщане по въздуха;
- Да наблюдават реализирането и прилагането на директивата относно общите стандарти и процедури в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващите граждани на трети държави (когато влезе в сила);
- Да създадат мерки за улесняване на идентифицирането на върнатите лица без документи и за предотвратяване на кражбите на самоличност;
- Да предприемат стъпки за осигуряване на спазване от страна на трети държави на задължението за реадмисия на техни собствени граждани;
- Да оценят всички съществуващи споразумения за реадмисия с оглед на улесняването на тяхното практическо прилагане и с цел да извлекат поуки за преговорите по бъдещи споразумения;
- Да развият общ подход по отношение на легализацията, включително минимум изисквания за своевременен обмен на информация;
- Да обмислят възможността за въвеждане на европейско разрешение за пребиваване, за да се улесни връщането на мигранти без документи.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: УПРАВЛЕНИЕ НА ИМИГРАЦИЯТА

Европейският съвет се приканва да одобри общите принципи, предложени от това съобщение, върху които ще се създаде общата имиграционна политика. Тези принципи ще се прилагат чрез конкретни действия, както е описано по-горе, и ще бъдат редовно наблюдавани чрез нов механизъм за наблюдение и оценка, включително периодически оценяване.

Общата имиграционна политика ще бъде изготвена в **партньорство и солидарност** между държавите-членки и институциите на ЕС. Тази рамка следва да бъде достатъчно гъвкава, за да се адаптира към промяна, свързана най-вече с икономическата ситуация, пазарните и технологични развития. По-специално общата имиграционна политика ще бъде осъществена чрез:

1. Координирани и последователни действия на ЕС и държавите-членки:

- Общите принципи и конкретните мерки на общата имиграционна политика ще се реализират **при пълна прозрачност** на европейско, национално и регионално ниво, според подходящия случай;
- С цел да се намери точният баланс между нуждите на пазара на труда, икономическите влияния, социалните резултати, интеграционните политики и целите на външната политика ще се засили **координацията между ЕС и националното, регионалното и местното ниво**, особено в сферата на статистиката, икономическите и социалните политики и политиките за развитие;

- **Въпросите на имиграцията ще бъдат взети под внимание във всички останали политики**, които могат да имат връзка с нея (подход на интегриране). Икономическите, социалните и международни измерения на имиграцията следва да се отразят във всички свързани области на политиката, включително развитие, търговия, политика на сближаване, трудова заетост и социална политика, околна среда, научноизследователска дейност, образование, здраве, земеделие и рибарство, сигурност и външна политика, както и икономическа и данъчна политика;
- Механизми за насърчаване на своевременната **консултация с подходящи заинтересовани страни** относно бъдещето развитие на политиката, включително с регионални и местни органи, социални партньори, академични експерти, международни организации, организации на имигранти и на гражданското общество, ще бъдат създадени и/или укрепени;
- Обменът на **най-добри практики**, взаимното обучение на всички нива, както и широкото и ефективно разпространение на знания за най-ефективните политики за имиграция и интеграция ще бъдат насърчени.

2. Обща методология на ЕС и държавите-членки за осигуряване на прозрачност, взаимно доверие и последователност. Тази методология се състои от следните елементи:

- Общите принципи ще бъдат превърнати в **общи цели и индикатори** за ЕС и всяка държава-членка, за да се осигури тяхното прилагане.
- Съгласуваните общи цели и индикатори ще се вляят в **национални имиграционни профили**, които ще бъдат развити в сътрудничество с всяка държава-членка, за да се увеличи знанието за имиграционните потоци. Тези профили ще установят ситуацията на националния пазар на труда и моделите на имиграция и ще спомогнат за укрепване на базата от информация за имиграционните политики, които са ефективно насочени към приоритетните нужди на държавите-членки. Те ще съберат цялата необходима информация и техният обхват ще включи както имигранти, които вече са на територията на страната, така и потенциални имигранти. Тези профили ще разглеждат набора от квалификации сред имигрантското население и ще посочват бъдещите нужди от работна ръка;
- С цел мониторинг, оценка и проследяване на развитието на действията относно имиграцията **държавите-членки ежегодно ще докладват пред Комисията** за прилагането на общите цели и за своите национални имиграционни профили.
- Националните доклади на държавите-членки ще служат за база на **Обобщаващия годишен доклад на Комисията**, който ще бъде изпратен и до Европейския парламент.

Въз основа на обобщаващия доклад на Комисията на **пролетната годишна сесия Европейският съвет** ще изготви **политическа оценка** на ситуацията и ще представи препоръки, ако е необходимо.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОБОБЩЕНИЕ – ДЕСЕТТЕ ОБЩИ ПРИНЦИПА

(1) Благоденствие 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.

(2) Благоденствие 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 икономическия 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.

(3) Благоденствие 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.

(4) 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.

(5) 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 взима под внимание специфичната ситуация на

външните граници на някои държави-членки и специфичните миграционни предизвикателства, пред които те са изправени.

(6) **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.

(7) **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.

(8) **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.

(9) **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**. Недеклариранят 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.

(10) **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.