

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 17.6.2008  
SEC(2008) 2027

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Придружителен документ към*

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

**относно общите принципи за по-нататъшно развитие на общата имиграционна  
политика: платформа за нов европейски подход**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

{COM(2008) 359 окончателен}  
{SEC(2008) 2026}

## **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

Докладът е подготвен от Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“ със съдействието на ред други служби на Комисията. Тази версия на оценката на въздействието е опростена така, че да съдържа единствено общ поглед върху главните насоки (обяснителен меморандум), преглед на бъдещата методология и определение на проблема, за което се взима предвид съществуващите достижения на правото на ЕС в тази област. По-нататъшните мерки, с които се прилагат общите принципи, ще бъдат предмет на пълна оценка на въздействието.

Имиграцията е сложен проблем и се превърна в едно от най-осезаемите предизвикателства, които глобализацията поставя пред държавите-членки на ЕС. Съзнавайки, че е необходим нов подход за управление на миграцията, на Европейския съвет в Тампере през 1999 г. лидерите на ЕС представиха елементите за обща имиграционна политика на ЕС, основана на разпоредбите, приети с Амстердамския договор. Одобреният в Тампере през 1999 г. подход бе потвърден от програмата от Хага (2004 г.-2009 г.). През декември 2007 г. Европейският съвет изиска по-нататъшно разработване на политики и бърз напредък към всеобхватна имиграционна политика на ЕС, основана на обновена политическа ангажираност.

## **2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПРОБЛЕМИ ЗА РЕШАВАНЕ (ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА)**

### **2.1. НАМАЛЯВАНЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО НА ЕС И ДЕМОГРАФСКО ЗАСТАРЯВАНЕ**

В резултат на различни изменения в демографските особености на населението на ЕС и вследствие на оттеглянето от трудовия пазар на поколението, произлязло от следвоенния бум в раждаемостта, населението в трудоспособна възраст ще намалее значително в близките години. Предвижда се удвояване на коефициента на възрастова зависимост, засилване на натиска върху здравеопазването и системата за дългосрочни медицински грижи, както и на пенсионните разходи и намаляването на средногодишния потенциален растеж на БВП в държавите-членки, влизащи в състава на ЕС преди последното разширяване (ЕС 25). В този контекст миграцията се превърна в определящ фактор на демографското развитие на ЕС, тъй като през последните години надмина естествения прираст.

### **2.2. НЕДОСТИГ НА РАБОТНА РЪКА И КВАЛИФИЦИРАН ПЕРСОНАЛ**

Много от държавите-членки вече изпитват недостиг на работна сила и квалифициран персонал, обострен от слабата мобилност на работниците в ЕС. Според неотдавнашни средносрочни прогнози търсенето на висококвалифициран умствен труд ще нарасне, както и на някои нискоквалифицирани категории. Гражданите на държави извън ЕС вече играят важна роля при задоволяването на потребностите на трудовия пазар, тъй като се наблюдава тенденция да са малко по-силно представени мигрантите в трудоспособна възраст от трети страни при висококвалифицираните позиции, като тази тенденция е по-силно изразена при нискоквалифицираните. Следователно, за да се смекчи недостига на работна сила, на трудовия пазар е необходимо да се подобрят постиженията на гражданите от трети страни, постоянно пребиваващи в ЕС и в краткосрочен план да се подготвят стратегии за привличането на нови икономически мигранти.

## **2.3. НЕДОСТАТЪЧНА ИНТЕГРАЦИЯ НА ЛЕГАЛНИТЕ ИМИГРАНТИ**

Ефективният обмен на информация, координацията между представители на всички правителствени нива и заинтересовани лица и отдаването на дължимото внимание на насърчаването на равенството между половете и на специфичните потребности на младите мигранти и децата на мигрантите все още са сериозни предизвикателства. За момента възможностите за събиране, анализ и разпространение на информация, свързана с интеграцията, както и контролът, оценката на интеграционните политики и определянето на специфични показатели са недостатъчни. Структурните инициативи, насочени към подпомагане на привикването на местното население към многообразието, както и участието на имигрантите в разработването на интеграционните политики, все още не са намерили достатъчно отражение в националните стратегии. Повишаването на образователното равнище на чуждите граждани, приобщаването им към трудовия пазар и културата на приемащата държава и нейния език, така че всички имигранти да разбират, спазват и се да възползват от правата и ценностите, гарантирани от европейското и национално законодателство, насърчаването на недискриминационни и равни възможности са ключови страни на интеграционните политики.

## **2.4. НЕПРЕСТАННА ТЕЖЕСТ НА НЕЛЕГАЛНАТА ИМИГРАЦИЯ**

От гледна точка на сигурността нелегалната имиграция може да бъде свързана с тероризма, трафик на хора, контрабанда на наркотици и оръжие, експлоатация и робски работни условия и други сериозни престъпления. Освен това, нелегалната имиграция често е свързвана с хуманитарни катастрофи и опити за преминаване на територията на ЕС с помощта на престъпни мрежи. Нелегалното влизане, транзит и престой подронва надеждността на имиграционната политика на ЕС и държавите-членки и води до многобройни и разнородни социални разходи. Нелегалната имиграция се улеснява от недостатъчни мерки за репатриране, засилва се от престъпните мрежи, занимаващи се с контрабанда и трафик и се подхранва от вероятността за намиране на работа и от изгледите за узаконяване на престоя.

## **2.5. НЕДОСТАТЪЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО С ТРЕТИ СТРАНИ**

През последните десетилетия Европейският съюз се превърна в желано направление за имигранти от различни части на света и обемът на тази миграция нарастваше до първите години на двайсет и първи век. Въпреки че в основата на решението да се мигрира, стоят икономически причини процесът е сложен и зависи от допълнителни фактори като търсенето на по-добър живот, слабо държавно управление, произтичащите от корупция и нестабилност неблагоприятни бизнес условия, разстроени трудови пазари, природни бедствия, конфликти и т.н. Сметчането на основните причини за миграция са основен елемент на Глобалния подход.

## **2.6. НЕДОСТАТЪЧНА ПРИСПОСОБЕНОСТ НА ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ И ВИЗОВАТА ПОЛИТИКА КЪМ ПОТРЕБНОСТИТЕ НА ЕДИН ГЛОБАЛИЗИРАН СВЯТ**

Като се има предвид, че граничният контрол е ключов елемент в борбата срещу нелегалната имиграция и справянето с трансграничната престъпност, крайно необходимо е да се осигури ефективен и обхванат граничен контрол. Две области са от особено значение за осигуряването на ефективен граничен контрол: намирането на тези, които са пресрочили позволения престой и засилването на граничния надзор. В

същото време много от пътниците не представляват никаква заплаха за сигурността и следва да им се осигури опростен и необременяващ начин за преминаване на границите. Освен това, издаването на визи с достъп до цялото Шенгенско пространство не дава възможност за равнопоставено отношение към всички кандидати, нито пък за напълно уеднаквено прилагане на критериите за проверки за сигурност. На последно място, в много страни на кандидатите за виза се налага да пропътуват големи разстояния, за да стигнат до консулство на държава-членка.

## **2.7. НЕЗАДОВОЛИТЕЛНО УПРАВЛЕНИЕ НА МИГРАЦИЯТА**

Има голяма вероятност мерките, предприети от една държава-членка в областта на имиграцията и предоставянето на убежище, да дадат отражение върху други държави-членки; това е последица от липсата на граничен контрол в Шенгенското пространство, общата визова политика, тясното икономическо и социално сътрудничество между държавите-членки на ЕС и разработването на общи политики в областта на имиграцията и предоставянето на убежище след влизането в сила на Договора от Амстердам. Поради транснационалното естество на миграционните въпроси, националните мерки се оказаха недостатъчни и на ниво ЕС трябва да бъдат предприети действия, като например установяването на общи правила в цяла Европа, отправянето на общо послание към потенциалните мигранти или преговори с трети страни. Затова е необходимо координирано и хармонично разработване на националните и общностни политики в областта на имиграцията и предоставянето на убежище. До този момент това бе възпрепятствано от редица фактори, сред които правилото за единодушие в Съвета, ниското ниво на взаимна информираност, липсата на сравнителна общностна статистика, неравното разпределение на отговорностите, недостатъчно всеобхватния подход към миграцията и слабите контролни и оценителни механизми.

## **3. КАКВИ СА ОСНОВНИТЕ ПОЛИТИЧЕСКИ НАСОКИ И ЦЕЛИ?**

Въз основа на анализите на потребностите и проблемите, изложени по-горе, както и на законодателната и политическа рамка на ЕС в областта на имиграцията и граничната политика, трябва да бъдат определени поредица от цели за по-нататъшната разработка на обща политика. Европейският съвет вече прие решения относно ред цели и политически перспективи: в действителност всички цели на политиката вече бяха определени на най-високо политическо равнище, с две изключения – въпросът за узаконяването на престоя и активното ангажиране на социалните партньори и регионалните и местните власти.

Комисията събра и обобщи тези цели в единадесет принципа. Всеки един от тези принципи следва да бъде отразен в конкретни политически алтернативи и оперативни мерки, които да са част от приноса на Комисията към широкия политически дебат, който ще се проведе през 2009 г за определяне на специфичното съдържание на правопреемника на Програмата от Хага (2009 г—2014 г) в областта на имиграцията.

### **Принцип 1 – Ясни правила**

Изготвянето на ясни и прозрачни правила е необходима предпоставка за определянето на една ефективна и ефикасна миграционна политика. На мигрантите следва да се предостави, както в страните на произход, така и в приемащите страни обективна и ясна информация за съществуващите различни легални пътища за приемане в Европа, за техните бъдещи права и задължения, включително и спазването на основните ценности на Европейския съюз, както и за конкретните и реалистични възможности за

покриване на изискванията за издаване на виза и разрешение за постоянно пребиваване. Постигането на целта за по-добра интеграция зависи от разширяването на набора права, дадени на граждани от трети страни, като доколкото е възможно, трябва да се ползват със същите права като гражданите на ЕС.

## **Принцип 2 – Икономическа миграция**

Ползите от миграцията са максимални, когато се вземат предвид икономическите потребности на приемащата страна без разбира се, да се ощетяват другите прояви на неикономическа миграция. Относно икономическата миграция, условията на прием трябва по възможност да се основават на имиграционни профили, на уравновесяването на търсенето и предлагането на работна сила, с евентуално обучение в страната на произход и на оценката на потребностите, допълнена с предстоящата оценка на бъдещите изисквания за професионална квалификация в Европа до 2020 г. Тази политика следователно съпътства политиките в областта на образованието и заетостта, целящи използването на наличния потенциал и намаляването на безработицата на гражданите на трети страни с легален престой в ЕС и трябва да се провеждат при стриктно спазване на принципа на общностните преференции.

## **Принцип 3 - Интеграция**

Интеграцията на гражданите на трети държави е процес на взаимно приспособяване от страна както на приемащите общества, така и на имигрантите, и представлява ключов фактор за пълното проявление на полезния ефект от процеса на имиграция. Общоприетият подход, основан на общата програма за интеграция вече бе приложен и предстои да бъде заздравен. Специфични интеграционни програми за новодошлите, приспособяване на обществените услуги към особеностите на мигрантите, борбата против дискриминацията, поощряването на управлението на многообразието на работното място и повишаването на съзнателността на всички заинтересувани страни попадат сред задълженията на приемащата страна. Особено внимание следва да се обърне на равенството между половете. Определянето на показатели и редовно оценяване също са необходима предпоставка за подобряване на положението.

## **Принцип 4 – Политическа солидарност, взаимно доверие, споделена отговорност и информираност**

За постигането на ефективност и координация на миграционните политики на национално ниво и на ниво ЕС е необходимо да се засили сътрудничеството между различните компетентни органи. Както на ниво държава-членка, така и на ниво ЕС координацията изисква миграционната политика да се определя и прилага по прозрачен начин и в пълно съответствие с компетенциите на всяко ниво. За тази цел механизмът на системата за взаимно информиране, създаден през 2006 г., обменът на информация, както и обменът на най-добрите практики следва да бъдат насърчавани, за да се изгради на взаимно доверие и да се отправят ясни и недвусмислени послания.

## **Принцип 5 - Солидарност**

Финансовата солидарност е ценен инструмент за осигуряване на уеднаквеното прилагане на общностното законодателство и политики без налагането на несъразмерни усилия на отделните държави-членки и за поощряването на взаимното доверие чрез сътрудничество, разпространяване на добрите практики и подобряване на знанията. Замислен като гъвкав инструмент, прилагането на рамковата програма трябва да се извършва на редовни интервали. Общите кредити по програмата в контекста на

прегледа на бюджета за 2009 г., като и разпределителният механизъм за отпускане на средства на държавите-членки ще бъдат преразгледани според оценката на изпълнението с оглед да се адаптират към новите национални ситуации.

#### **Принцип 6 – Необходимост от истинско партньорство с трети страни**

Ефективното управление на миграционните потоци изисква истинско партньорство с трети страни. Това предполага, че в близките години ЕС трябва да работи по-тясно със страните партньори по въпросите на възможностите за легална мобилност, изграждането на управленски капацитет в областта на миграцията, по-доброто съответствие между тенденциите на трудовите пазари и развитието на човешкия капитал, защитата на основните права и борбата с нелегалните потоци. Освен това, повече ресурси ще бъдат заделени за спазването на добрите стандарти на работното място и ЕС ще продължи да развива политики за етнически подбор, предпазване и намаляване на изтичането и разхищаването на мозъци, възможностите за циркулярна миграция, използването на развиващия се потенциал, свързан с паричните преводи от имигрантите към страната, от която произхождат и помощи за започването на собствен бизнес, за тези които се завръщат в родината си. В момента се провежда проучвателна работа за партньорства за мобилност с подбрани дългосрочни стратегически съюзници, която проправя пътя към окончателни спогодби относно управлението на трудовата миграция.

#### **Принцип 7 – Повишаване на сигурността и улесняване на влизането на добросъвестни пътници**

Необходимо и да се консолидират вече текущите резултати чрез по-висока степен на хармонизация, чрез предложението за визов код и засиленото сътрудничество между държавите-членки. Само преминаването към истински краткосрочни европейски визи ще осигури равнопоставено отношение към всички кандидати за виза. Логично и необходимо е преминаването към европейски визи да бъде съпътствано от обработката на молбите за виза в общи европейски визови центрове. Обединяването на ресурсите и направените икономии от мащаба също биха осигурили лесен достъп на кандидатите до помещенията, в които се издават визи.

#### **Принцип 8 – Неделимост на Шенгенското пространство**

Необходими са различни отговори, включително и действия за усъвършенстване на наблюдението на границата, мерки за засилване на оперативната координация между държавите-членки чрез FRONTEX и въвеждането на входно-изходна система за записване на датите на влизане и излизане на всеки гражданин на трета страна, допуснат в Шенгенското пространство. Необходимо е също да се осигури съгласуваност между външните и вътрешните политики в областта на граничния контрол. За тази цел е необходим по-обоснован подход при подбора на ключови партньори с по-ясно определяне на подробни дългосрочни цели. Трябва постоянно да се усъвършенстват механизмите, осигуряващи разпределението на тежестта и солидарността между държавите-членки в областта на контрола на външните граници на ЕС.

#### **Принцип 9 – Засилване на борбата срещу нелегалната и недеклаираната заетост**

Инициативите в тази област следва да се съсредоточат върху предотвратяване, наказване и изпълнение на наказанията, и трябва да включват, Европейските институции, всички държави-членки и заинтересувани страни, например социалните

партньори. Важен напредък ще се осъществи с приемането на предложението за Директива за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава<sup>1</sup>. Създаването на стимули за легална заетост следва да бъде подкрепяно и да бъдат положени по-нататъшни усилия за засилването на санкциите, като това се изрази чрез допълнително национално финансиране и човешки ресурси, включително и създаването на специализирани контролни органи, анализ на риска, повишена координация и по-добра оценка на контрола. Освен това, законодателните, контролните и наказателни схеми следва да се адаптират към новите видове измами, като възлагането на работа на подизпълнител и недействителна самостоятелна заетост.

#### **Принцип 10 – Борба с трафика на хора и мигранти**

Общностното и националните и законодателства трябва да бъдат преразгледани, за да отразят по-добре новите престъпни явления и за да предложат засилена защита на потърпевшите. Съобразно с това съществуващата правна рамка, улесняваща нелегалното влизане и престой, както и сексуалната експлоатация на деца следва да се засили и пригоди към съвременната действителност. Освен това следва да се подсигури, че държавите-членки заделят достатъчно средства за всички следствени методи, за финансиране на гражданските организации и по-общо за всички обвинителни и защитни мерки. От друга страна като се има предвид трансграничното естество на явлението, действията на ЕС следва да се засилят на регионално и международно равнище, като се прибягва особено до международните инструменти за борба с трафика на хора.

#### **Принцип 11 – Устойчива и ефективна политика на репатриране - узаконяване на престоя**

Ефективната политика за обратно приемане и репатриране, която същевременно спазва човешките права и основни свободи на засегнатите хора, изисква подобрена операционна координация между държавите-членки, засилена роля на FRONTEX в оказването на съдействие за общи действия за репатриране, интензивно сътрудничество и партньорство с трети страни и създаването на общи стандарти. Освен това опитът показва, че е крайно необходимо да се стигне по-далеч от Решението на Съвета от 5 октомври 2006 г. за създаване на механизъм за взаимно информиране по отношение на мерките на държавите-членки в областта на предоставянето на убежище и имиграцията, особено когато става въпрос за мерки за узаконяване на престоя, които биха имали косвени последствия за други държави-членки.

#### **4. БЪДЕЩА МЕТОДОЛОГИЯ: ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ИМИГРАЦИЯТА**

Като сложно и многолико явление, имиграцията изисква съвкупност от политически действия, обхващащи широк кръг от въпроси и области: демографски дадености, икономически потребности, социални очаквания, влияние върху здравето, търговски ангажименти, нуждите на развитието, образователни възможности, аспектите на сигурността и т.н. Освен това, тъй като тази политическа област е със споделени пълномощия, координирането между ЕС и националните нива трябва да се поощрява особено в политиките за развитие, както и в икономическо и социално отношение.

---

<sup>1</sup> COM(2007) 249 окончателен от 16.05.2007 г.

Своевременно трябва да се осигури прозрачно и систематично допитване до всички заинтересувани страни относно по-нататъшните политики за развитие.

Всяка бъдеща политика на развитие ще трябва да има предвид имиграционната ситуация във всяка държава-членка по отношение на данните за наличност и имиграционните потоци. За тази цел трябва да се създадат имиграционни профили за всяка държава-членка, за да се установи квалификационния състав на съществуващото имигрантско население и вероятните бъдещи трудови потребности. На базата на индивидуални имигрантски трябва да се определят многогодишни насоки и цели. Необходимо е също да се изградят механизми за оценка и контрол, които да осигуряват обратна информация за лицата, отговорни за създаването на политиките. За да бъдат възможни политически подобрения, трябва да се създадат количествени показатели за изпълнение и сравнителни критерии. Наличието на статистика и на необходимите средства за анализирането ѝ е ключов компонент в изграждането на системата за оценяване. Комисията трябва да представя годишни доклади за имиграцията, в които да се направи изчерпателен преглед, да се анализират евентуалните потребности на трудовия пазар, което да позволи на Съвета да прави политическа оценка и да отправи препоръки за политиката, която трябва да се следва.