

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“

(2008/С 44/21)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 октомври 2007 г. (докладчик: г-н Pariza CASTAÑOS).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 94 гласа „за“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

1.1 От 2006 г. насам се налага нова перспектива при разглеждането на миграционните движения и политики и по-специално поради провेलия се Диалог на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието⁽¹⁾. Анализът на връзките между миграцията и развитието породи нов подход към миграционните движения, при който се вземат предвид интересите на страните на произход, като се преодолява преобладаващият в Европа възглед, според който миграционните политики се определяха, като се отчитат единствено нуждите и интересите на приемащите общества.

1.2 Преди провеждането на Диалога на високо равнище на ООН беше представен заключителният доклад на Световната комисия по международна миграция, завършен през м. октомври 2005 г., в който се поставиха основите на многостранно гледище за международната миграция, при което аспектите на развитието в страните на произход придобиват особено значение. Този документ беше последван от голям брой разработки и срещи, осъществени в рамките на ООН и на други международни форуми.

1.3 Европейският съюз участва в този дебат и положи усилия за разглеждането на миграционните политики във връзка с политиките на сътрудничество за развитие. През 2002 г. Европейската комисия вече беше публикувала съобщение относно миграция и отношения с трети страни⁽²⁾, в което изложи широкообхватно гледище по темата за миграцията, с цел тя да не се свежда до борбата с неправомерната имиграция, а да се вземат под внимание ползите от нея и да се изгради връзка с борбата срещу бедността. В съобщението се посочва значението на паричните преводи, изтичането на мозъци поради наемането на работа от богатите страни (между които ЕС), връщането в страната на произход и други аспекти, като всички тези въпроси се разглеждат във връзка с целите на развитието на изпращащите страни.

1.4 Също така в приетия през 2004 г. регламент, в който се определя финансовата помощ, която ще получават трети страни за управление на миграцията и убежището (Aeneas)⁽³⁾, се посочва възможността за финансиране на действия, насочени към

управление на миграцията, при което да се вземат предвид интересите на страните на произход (целта на регламента е предимно финансиране на действия за борба с неправомерната имиграция).

1.5 Но до този момент документът, в който най-широко се разглежда тази тема, е съобщението относно връзката между миграция и развитие, представено от Комисията в края на 2005 г.⁽⁴⁾ С това съобщение се дава продължение на съобщението от 2002 г., но за разлика от него то се съсредоточава повече върху това, което свързва миграцията и развитието (като оставя настрана други страни като борбата срещу неправомерната имиграция). Развиват се нови аспекти във връзка с теми като паричните преводи, засилването на ролята на организациите на диаспората за развитието, движението на мозъци (и намаляването на отрицателното въздействие от изтичането на мозъци) и др.

1.6 Това съобщение се допълва от документ на Комисията, изготвен специално за участието в Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието⁽⁵⁾.

1.7 В едно ново съобщение⁽⁶⁾ на Комисията беше развит този подход, като се предлагат политики на кръгова миграция и партньорства за мобилност между ЕС и третите страни. Позицията на ЕИСК по този въпрос е изложена в точка 11 на настоящото становище.

1.8 Европейският парламент също изготви собствено становище⁽⁷⁾. В него се засягат същите теми като разглежданите в съобщенията на Комисията, но се набляга повече на предложенията. Прави се критика на политиките на „селективна имиграция“, тъй като насърчават изтичането на мозъци. Предлагат се конкретни мерки за завръщането в страните на произход на най-квалифицираните, като разработването на програми за покриване на разликите в трудовите възнаграждения на онези, които желаят да се върнат в страната си, или мерки за осигуряване на прехвърлянето на пенсионните и социалноосигурителните права на възвръщенците. Също така се посочва движението на мозъци, залага се на политиките на „съвместно развитие“, предлагат се мерки по отношение на паричните преводи и др.

⁽¹⁾ Проведен на 14 и 15 септември 2006 г.

⁽²⁾ COM(2002) 703 окончателен от м. декември 2002 г.

⁽³⁾ Регламент (ЕО) 491/2004 от 10.3.2004 г.

⁽⁴⁾ COM(2005) 390 окончателен от 1.11.2005 г.

⁽⁵⁾ COM(2006) 409 окончателен от 14.7.2006 г.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 окончателен от 16.5.2007 г.

⁽⁷⁾ 2005/2244(INI).

1.9 С настоящото становище и със становището по собствена инициатива на тема „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“⁽⁸⁾ ЕИСК дава нов принос към имиграционната политика на ЕС, като включва нова перспектива — сътрудничеството със страните на произход за подпомагане на развитието им.

2. Глобалното измерение на безработицата, бедността и неравенството⁽⁹⁾.

2.1 През последните десетилетия материалното богатство и просперитетът в света се увеличиха безпрецедентно, поне що се отнася до нарастването на БВП. Въпреки това разпределението на този просперитет е крайно неравномерно, тъй като са много страните и стотици хиляди хората, които са изключени от увеличаването на богатството.

2.2 Увеличаването на БВП не отразява точно реалната степен на развитие на едно общество. Индексът на човешкото развитие на ПРООН⁽¹⁰⁾ се стреми към по-широко определение на развитието отвъд БВП, което включва наред с други показатели продължителността на живота и нивото на образование. Въпреки това не включва други показатели, които изглеждат релевантни, като зачитането на човешките права, демокрацията, достъпа до достойна работа или равенството.

2.3 Основен въпрос е липсата на заетост или на друг достъп до средства за препитание. Обикновено безработицата е ключов мотивиращ фактор, подтикващ хората да се преместват на места, където може да открият по-добри възможности. Световното население, което през 2006 г. наброяваше 6,7 милиарда, се увеличава със 75 милиона души всяка година, най-вече в развиващите се страни. В доклада на МОТ, озаглавен *Global Employment Trends 2007 г.*, световната работна ръка през 2006 г. се оценява на около 2,9 милиарда души⁽¹¹⁾. През същата година, броят на безработните се оценява на 195,2 милиона или около 6,3 % от цялата световна работна ръка. Броят на „работещите бедни“, или лицата живеещи с равностойността на 2 долара или по-малко на ден, продължава да расте, като е достигнал 1,37 милиарда през 2007 г.⁽¹²⁾

2.4 Критичното положение на селските стопани в развиващите се страни е и ще продължава да бъде мощен икономически фактор за международната миграция. През 2000 г. около 43 % от работещите в света са били заети в селското стопанство, а в по-бедните държави те обикновено живеят при по-лоши условия, отколкото населението на градските райони. Това, заедно с други причини, е донякъде резултат от факта, че публичните политики често са отражение на пакети от мерки за

структурна адаптация, които са подтикнали тези държави да „модернизират“ селскостопанското производство, за да го насочат в по-голяма степен към износ, и на последващото от това подкопаване на позицията на дребните селски стопани чрез нарастващата либерализация на търговията, като те биват принудени да изоставят селското стопанство или да попаднат в положение на „хронична“ частична безработица или да емигрират от селските райони. Действително, между 1980 г. и 1999 г. дялът на градското население нарасна от 32 на 41 % в държавите с ниски и средни доходи⁽¹³⁾.

2.5 Трябва да се подчертае, че не съществува пряка връзка между доходите и човешкото развитие. Възможно е страни с по-ниски доходи от други да имат по-високо ниво при индекса на човешко развитие⁽¹⁴⁾, благодарение на подходящи обществени политики или при отсъствие на конфликти.

2.6 В този глобален свят най-крайните стойности на индекса на човешкото развитие принадлежат на Норвегия и на Нигер. Гражданите на Норвегия са 40 пъти по-богати от гражданите на Нигер, живеят двойно по-дълго и имат пет пъти по-висока степен на училищна посещаемост.

2.7 При анализиране на тенденциите на човешкото развитие от 70-те години насам ни става ясно, че по-голямата част от страните са подобрили индекса си на човешко развитие. Въпреки това Западна Африка е единственото изключение — 28 от 31 страни с най-ниско човешко развитие се намират в този регион.

2.8 Други данни, които изглеждат релевантни, са следните:

— през последните три десетилетия средната продължителност на живота при раждане се е увеличила със седем години в развитите страни и с девет в развиващите се страни. Единственото изключение е Западна Африка, където продължителността на живота е по-ниска от преди 30 години. Продължителността на живота е намаляла с двадесет години в Ботсуана и с тринадесет в Замбия;

— равнището на детската смъртност спада повече в развитите страни, отколкото в развиващите се страни;

— в контекста на световна икономика, основана на познанието, средната училищна посещаемост на дете от страна с високи доходи надвишава 15 години. В Буркина Фасо е под 4 години. В по-слабо развитите страни 20 % от децата не завършват начално образование. В Чад, Малауи или Руанда тази стойност надвишава 40 %;

— в Латинска Америка въпреки новите по-позитивни тенденции все още съществуват сериозни проблеми, свързани с бедността и с неравното разпределяне на богатството.

⁽⁸⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК, прието на пленарната сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (докладчик: г-н Sharma, REX/236 CESE 673/2007).

⁽⁹⁾ Данните са от „Доклада за развитието на човечеството през 2006 г.“ на Програмата за развитие на ООН (ПРООН) и от доклада „Справедлива глобализация: създаване на възможности за всички“ на Световната комисия за социалното измерение на глобализацията (под егидата на МОТ) (2004 г.).

⁽¹⁰⁾ Последният Доклад за развитие на човечеството (публикуван наскоро) е от 2006 г. (в действителност отговаря на данни за 2004 г.).

⁽¹¹⁾ ILO. *Global Employment Trends 2007* (МОТ. Световни тенденции в заетостта 2007), (Женева).

⁽¹²⁾ Източник: доклада на МОТ относно „Основни показатели на пазара на труда“ (съкращение на англ. KILM), МОТ.

⁽¹³⁾ Пак там.

⁽¹⁴⁾ Вж. последния Доклад за човешкото развитие.

2.9 Бедността в света намаля (¹⁵). Но това намаляване се дължи до голяма степен на постигнатото през последните години развитие от Китай и Индия. 20 % от най-бедното население разполага с едва 1,5 % от доходите в света и с дневни доходи по-ниски от 1 щатски долар. Четиридесет % от населението в света разполага само с 5 % от доходите в света и живее с по-малко от 2 щатски долара на ден. От друга страна 90 % от жителите на страните от ОИСР се намират сред 20 % от населението с най-високи доходи в света. В обратния край 50 % от жителите на Западна Африка се намират сред 20 % с най-ниски доходи. Петстотинте най-богати хора в света разполагат с доходи (без да се смятат активите, които притежават), надвишаващи доходите на 416-те млн. най-бедни хора.

2.10 Бедността, безработицата и неравенството са общи характеристики на страните на произход на емиграцията. Липсата на достойна работа, икономическата криза, отсъствието на перспективи за развитие, бедствията и болестите, войните, корупцията и неефективността на някои правителства, липсата на свобода и на демократични институции подтикват много хора да напуснат страната си в търсене на нови хоризонти с по-добри перспективи. В доклада си от 2005 г. Световната комисия по международна миграция изрази становището, че много от широкомащабните миграционни потоци, които са нежелани и трудни за управление, са резултат от липсата на устойчиво развитие и от структурни проблеми в много страни.

2.11 От друга страна престъпните мрежи, занимаващи се с трафик на хора, се възползват от тази ситуация, с цел да забогатяват от неправомерната имиграция. Поради това е важно да се предприемат съгласувани действия срещу такива безмилостни престъпни мрежи, които се възползват от трудното положение на невинни хора. Също толкова важно е на границите, включително на морските, да се извършва добре координиран и ефективен контрол между транзитните и приемашите страни.

2.12 Развиването на мира и на демокрацията, на икономическия и социален растеж и на човешкото развитие, борбата срещу бедността и неравенството могат значително да допринесат за намаляване на нежеланата емиграция.

2.13 Въпреки това тези, които емигрират, не са най-бедните, тъй като емиграцията е недостъпна за тях. Емигрират хората, които разполагат с известни доходи (лични или семейни), по-високо образование, по-динамичните и с по-добри физически възможности, и много често това са най-младите. Емиграцията, поне в началния си стадий, допринася за загубата на човешки капитал в страните на произход.

2.14 Макар и не във всички случаи, бедността и липсата на възможности е в основата на решението на много хора да емигрират към Европа. ЕС трябва активно да сътрудничи в борбата срещу бедността в страните на произход и да прилага интегрален подход в имиграционната политика.

2.15 ЕИСК предлага Европейският съюз и държавите-членки да дадат нов политически импулс на Целите на хилядолетието за развитие, които бяха определени преди седем години в ООН и

(¹⁵) Доклад за човешкото развитие през 2006 г. на Програмата на ООН за развитие

трябва да бъдат постигнати през 2015 г. Тези цели трябва да бъдат допълнени със стремежа към достойна работа, насърчаван от МОТ.

2.16 Напредъкът е бавен, а международната общност не насърчава необходимите политически ангажменти. Например, малко са държавите-членки, които изпълняват ангажмента за отделяне на 0,7 % от своя БВП за помощ за развитие. Средносрочната оценка, направена от Генералния секретар на ООН през 2007 г. (¹⁶), буди разочарование, напредъкът е минимален, а помощта за развитие дори е намаляла на 5,1 % между 2005 г. и 2006 г.

2.17 Комитетът предлага на Европейската комисия да приеме конкретна програма за насърчване на осемте цели на хилядолетието:

- надмъгване на глада: намаляване наполовина на крайната бедност, тоест намаляване наполовина на броя на хората, които живеят с по-малко от един долар на ден;
- образование за всички: осигуряване на основно образование за всички деца;
- равенство: премахване на неравенството между половете и насърчване на независимостта на жените;
- детска смъртност: намаляване с две трети на смъртността при децата под петгодишна възраст;
- здравословно състояние на майките: намаляване с три четвърти на смъртността на бременните жени;
- пандемии: обръщане на тенденцията в разпространението на болестите като малария или СПИН;
- устойчивост: намаляване наполовина на хората, които нямат достъп до питейна вода и до системи за саниране;
- търговия: създаване на многостранна система за търговски обмен, като едновременно с това се гарантира борбата с корупцията и насърчването на добро управление.

3. Търговия и развитие

3.1 От различни перспективи се установява връзка между търговското отваряне и икономическия растеж, развитието, създаването на работни места и намаляването на бедността. Най-красноречивият пример са настоящите преговори в Световната търговска организация (СТО). Настоящият кръг преговори — кръгът от Доха — бе провъзгласен за кръг на развитието. Същата цел си поставят Споразуменията за икономическо партньорство (СИП), договаряни като неделима част от Споразумението от Котону, което свързва Европейския съюз и страните от АКТЬ или неотдавнашното съобщение на Европейската комисия „Към стратегия на ЕС за подпомагане на търговията — принос на Комисията“ (¹⁷).

(¹⁶) Вж. доклада от на ООН 2007 г. на интернет сайт: www.un.org.

(¹⁷) Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към стратегия на ЕС за подпомагане на търговията — принос на Комисията“ COM(2007) 163 окончателен.

3.2 В някои случаи се свързва търговското отваряне с развитието на най-бедните страни и с намаляването на нежеланата имиграция. В други случаи се обяснява емиграцията като следствие от защитата на пазарите на развитите страни срещу продуктите на развиващите се страни.

3.3 Необходимо е да се разгледа начинът, по който насърчването на търговията може да допринесе за намаляване на бедността в света. ЕИСК смята, че неотдавна изготвеното съвместно проучване на Международното бюро по труда и СТО „Търговия и заетост: предизвикателства в областта на политиките“ от м. март 2007 г. е основен отправен документ.

3.4 През последното десетилетие търговските бариери намаляха, намаля и бедността в световен мащаб. Въпреки това намаляването на бедността се съсредоточи в Китай и Индия, макар и само в някои райони и социални прослойки. Опитът в страни, които отвориха икономиката си, е различен. В страни, в които развитието бе основано на износа на текстил, не бе постигнато значително намаляване на бедността. В други бе постигнат единствено растеж на неформалната икономика. В Азия разликите в трудовото възнаграждение между квалифицирани и неквалифицирани работници намаляха, докато в Латинска Америка те се увеличиха ⁽¹⁸⁾.

3.5 ЕИСК смята, че противно на това, което мисли управляващият елит в някои развиващи се страни, не съществува никакво противоречие между развитие и човешки права. Наличните изследвания показват ⁽¹⁹⁾, че международните инвестиции и износет се увеличават в страните, които демократизират политическата си система, подкрепят трудовите права и подобряват социалната закрила. Спазването на международните норми на МОТ за насърчване на достойния труд и подкрепата на организациите на гражданското общество са примери за добро управление, които Комитетът поддържа.

3.6 Също така по-голямо отваряне на пазарите от страна на индустриализираните страни може да способства за развитието, въпреки че последствията от него невинаги са благоприятни за всички страни. Това е така, тъй като само страните, които са постигнали известно равнище на развитие — със солидни национални пазари, ефективна инфраструктура за износ и стабилна политическа система, са способни да се възползват от намаляването на митническите и немитнически бариери за засилване на развитието си и за намаляване на бедността.

3.7 Въздействието от глобализацията върху развитието на страните е твърде различно според политиките, които те прилагат: постиженията в демокрацията и зачитането на човешките права, подобренията в образователната система, в здравеопазването, в инфраструктурата и в политиките по заетостта са именно политиките, които стимулират растежа и намаляването на бедността и водят до по-малко социални неравенства.

⁽¹⁸⁾ Цит. доклад на МОТ и СТО.

⁽¹⁹⁾ Доклад на Независимата група за оценка на Световната банка „Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting results“ (бел. пр.: от англ. „Годишен преглед на ефективността на развитието през 2006 г. Постигнати резултати“) и докладите на ОИСР по въпросите на търговията и труда.

3.8 ЕИСК смята, че в рамките на преговорите на СТО, ЕС трябва да спомогне за увеличаването на международната търговия (и по-специално между ЕС, Африка и Латинска Америка), за разпространяване на демокрацията и на човешките права по света.

3.9 Европейският съюз има сключени споразумения за асоцииране с различни държави и регионални групи от държави: Евро-средиземноморското партньорство, страните от АКТЬ, Русия и съседните източни страни, Меркосур, държавите от Общността на региона на Андите. Посредством становищата и смесените комитети Комитетът лансира идеята тези споразумения да надхвърлят чисто търговските въпроси и да включат различни социални аспекти.

4. Сътрудничество за развитие

4.1 В политиката на сътрудничество за развитие ЕС трябва да насърчава прилагането в приемащите страни на публични политики за обучение и трудова заетост, в сътрудничество със социалните партньори и организациите на гражданското общество. Тези политики са ключови за развитието, наред с подкрепата на мира и доброто управление.

4.2 До този момент в политиките на сътрудничество за развитие на ЕС се обръщаше недостатъчно внимание на ролята на миграцията като фактор за борба срещу бедността.

4.3 Официалната помощ за развитие се основава на принципите на социална справедливост и преразпределяне на богатството. Целта на политиката на сътрудничество за развитие е борбата срещу бедността и достоен живот за всички хора. Въпреки че не се стреми пряко да подтиква или спира миграционните движения, като се бори срещу бедността и неравенствата, тя може да допринесе за намаляване на причините, които водят до недоброволна емиграция ⁽²⁰⁾.

4.4 Недопустимо е политиката на помощ за развитие да се използва като начин за упражняване на натиск в международните преговори по въпросите на миграцията, както някои европейски лидери предложиха на Европейския съвет в Севиля.

4.5 ЕИСК смята, че ЕС може да насърчи участието на общностите на диаспората в проектите за сътрудничество. Приносът им може да бъде много важен при определяне на предложенията и при оценяване на резултатите, които понякога се извършват от експерти от страните донори, които познават само частично приемащите райони.

4.6 Демокрацията и човешките права, образованието и обучението, насърчването на независимостта на жените, здравеопазването и околната среда са приоритетните цели на сътрудничеството на ЕС. ЕИСК смята, че е много важно и укрепването и насърчването на организациите на гражданското общество.

⁽²⁰⁾ OXFAM — INTERMON: „Migraciones y desarrollo: el papel de la cooperación“ (бел. пр.: исп. „Миграция и развитие: ролята на сътрудничеството“), Estudios nº 8 (2001).

4.7 Създаването на мрежи и смесени комисии между социални партньори и организации на гражданското общество в страните на произход и приемащите страни може да се превърне в цел на помощта на ЕС. Така например, повишаването на информираността на населението е основен елемент на политиките на сътрудничество за развитие. Обществото в приемащите европейски страни трябва да бъде запознато с културата, условията на живот и на труд, социалните и политически условия в страните на произход на емиграцията като начин да се допринесе за по-добра интеграция.

5. Европейска имиграционна политика в сътрудничество със страните на произход

5.1 Учудващо е, че държавите-членки на ЕС все още не са ратифицирали Международната конвенция за защита на правата на всички мигриращи работници и на членовете на техните семейства, приета от Генералната асамблея на ООН с резолюция № 45/158 от 18 декември 1990 г. и в сила от 1 юли 2003 г. ЕИСК⁽²¹⁾ отново отправя предложение ЕС и държавите-членки да ратифицират Конвенцията. В съответствие с целите на Европейските съвети от Тампере и Хага, Комитетът смята, че зачитането на човешките права и равното третиране трябва да са основата на европейската имиграционна политика.

5.2 ЕИСК отправя предложение към Комисията, Парламента и Съвета на ЕС в областта на външната политика да прокарат международна нормативна рамка за миграцията на основата на Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за икономически, социални и културни права. Тази международна нормативна рамка следва да включва:

- Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници-мигранти и на членовете на техните семейства;
- Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW);
- Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация;
- Конвенцията за правата на детето;
- Конвенциите на МОТ (конвенции 97 и 143);
- Декларацията на МОТ за основните принципи и права в областта на труда;
- Многостранната рамка на МОТ в областта на трудовата миграция;
- Декларацията от Дърбан за новото хилядолетие и Програмата за действие на Световната конференция на ООН против расизма от 2001 г.

5.3 Досега политиките в областта на имиграцията се съсредоточаваха върху подходящи аспекти, които ЕИСК е подкрепил, но

които отговарят единствено на интересите на европейските държави като приемащи страни: борбата с нелегалната имиграция и трафика на хора, задоволяването на нуждите на нашите трудови пазари и на икономическото ни развитие. По такъв начин се разглеждат проблемите, свързани със съжителството или идентичността, определят се политиките на приемане, с цел да се привлекат висококвалифицирани имигранти, като същевременно се отхвърлят други. На основата на тези идеи, ние европейците прилагаме по-отворени или по-рестриктивни политики, но при всички случаи като мислим единствено за ефекта, който имиграцията оказва върху европейските общества.

5.4 Въпреки това ЕС и повечето държави-членки провеждат изключително активна политика на сътрудничество за развитие. Освен това Европа е сключила много важни споразумения за съседство и асоцииране с голям брой страни по света. При все това, тези политики се прилагат без никаква връзка с имиграционната политика, сякаш са напълно независими области, като погрешно се мисли, че може да съществува миграционна политика без сътрудничество със страните на произход.

5.5 Съществуват многобройни изследвания във връзка с въздействието на миграцията върху развиващите се страни. От всички доклади произтича общият извод, че приносът на мигрантите е положителен за икономическото и социално развитие на страните на произход, въпреки че за някои страни може да има и някои отрицателни ефекти. Сред положителните се изтъква значението на паричните преводи, а сред отрицателните — изтичането на мозъци и загубата на човешки ресурси.

5.6 ЕИСК изразява подкрепа за нов подход за европейските политики: управлението на имиграционната политика да става в сътрудничество със страните на произход, за да може миграцията да бъде фактор за развитие на тези страни. Това предполага преразглеждане на много аспекти на тези политики, включително на отнасящите се до критериите за приемане или възможностите за мобилност на имигрантите.

6. Миграцията е полезна както за страните на произход, така и за приемащите страни

6.1 Ползата от имиграцията за приемащите страни бе обстойно изложена в други становища на ЕИСК. За европейските страни имиграцията задоволява нуждите на пазарите на труда, породени от демографското развитие⁽²²⁾. Имигрантите заемат работните места, незаети от местни работници, и допринасят за икономическото развитие, за създаването на работни места и за социалния напредък. Както се посочва в доклада на Генералния секретар в рамките на Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието, имигрантите подпомагат икономическия растеж в приемащите страни, като поддържат

⁽²¹⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК от 30 юни 2004 г. относно „Международната конвенция за работниците-мигранти“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (OB C 302 от 7.12.2004 г.).

⁽²²⁾ Вж. становището на ЕИСК от 9 юни 2005 г. относно „Зелена книга за общностен подход към управлението на икономическата миграция“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (OB C 286 от 17.11.2005 г.).

изпълнението на икономически дейности, които в противен случай биха били възложени на външни изпълнители. Те съдействат за икономическия растеж и като увеличават броя на активното население и на потребителите и изявяват предприемаческите си способности⁽²³⁾. Комитетът предложи също така ЕС да засили интеграционните политики⁽²⁴⁾. Миграцията може да бъде положителна за всички: за мигрантите, за приемащите общества и за страните на произход.

6.2 За развиващите се страни емиграцията дава възможност излишната работна ръка да излезе навън, като вследствие на това намалява безработицата и представлява важен механизъм за облекчаване на бедността, благодарение на значителното количество на паричните преводи, изпращани от емигрантите на семействата си. От друга страна емигрантите при завръщането си играят все по-важна роля за активизиране на икономиката, вземайки участие в нея, като създават предприятия или малък бизнес и внасят нови знания и технологии. Но също така има отрицателни последици като загубата на най-образованите и предприемчиви млади хора.

6.3 ЕИСК предлага посредством сътрудничество със страните на произход да се умножат положителните ефекти и да се намалят отрицателните. Това е едно от предизвикателствата на нашата работа. В заключителния доклад на Световната комисия по международна миграция се посочва, че днес предизвикателството се състои в определянето на политики, които да умножат ползата от миграцията в страните на произход, като ограничат отрицателните последици. Също така се посочва, че миграцията трябва да бъде част от националните, регионални и световни стратегии за развитие и че за постигането на тази цел приемащите страни трябва да признаят недвусмислено, че също получават полза от нея⁽²⁵⁾.

6.4 Миграцията може да бъде двигател на развитието единствено в съчетание с други политически, икономически и социални фактори. Поради това ЕИСК смята, че ЕС трябва да приеме нов подход в политиката в областта на имиграцията и развитието, в сътрудничество със страните на произход, като подкрепя развитието чрез структурни промени, които да стимулират демокрацията и доброто управление и да спомагат за намаляване на неравенството, подобряване на качеството на човешкия капитал и на инфраструктурата, необходима за осигуряване на устойчиво развитие.

7. Ползата от паричните преводи

7.1 Паричните преводи са лични средства на имигрантите, но за някои страни на произход те са придобили голямо значение като източник на доходи. Цифрите говорят сами по себе си: по

изчисления на Световната банка през 2005 г. паричните преводи, получени от развиващите се страни, възлизаха на 167 000 млн. долара (докато през 1990 г. същите изчисления ги определяха на 69 000 млн.). Генералният секретар на ООН посочи, че през 2006 г. емигрантите са изпратили 264 000 млн. долара. Тази стойност се равнява на почти четворния размер на официалната помощ за развитие. В някои страни тя също така надвишава чуждестранните инвестиции.

7.2 Паричните преводи представляват непрекъсната и стабилна помощ към издръжката на семейството. Имигрантите и семействата им са главните действащи лица в тези международни парични трансфери. В Европа между 60 % и 70 % от имигрантите изпращат пари на семействата си. Тези пари основно се влагат в пряко потребление, но не само на материални продукти, тъй като значителна част от получените средства се изразходва за образование и здравеопазване, което води до подобряване на състоянието на човешкия капитал. Икономиката на местата, където се получават паричните преводи, е облагодетелствана от увеличаването на потреблението и от инвестирането в малък бизнес. Обръщението на повече пари също допринася за развитието на финансовия сектор. Доходите в европейски валути също спомагат за финансовия баланс на страните на произход.

7.3 Но наред с ползите могат да възникнат и проблеми. Цените на някои продукти за потребление се повишават и с това се увеличават трудностите за някои семейства, които не получават парични преводи. Отглеждането на някои култури и някои производствени отрасли (с най-ниска рентабилност) биват изоставени, както става и с определени работни места, тъй като доходите, които те носят, са много ниски в сравнение с тези от паричните преводи.

7.4 Тези проблеми трябва да се вземат предвид. Въпреки това Световната комисия по международна миграция изрази заключението, че като цяло те представляват важен положителен фактор за развиващите се страни: „Паричните преводи, извършвани по официален път, са значим източник на валутни средства за страните-получатели; те реализират капацитета на финансовия сектор, спомагат за привличане на допълнителни инвестиции и водят до известно облекчаване на държавните заеми“⁽²⁶⁾.

7.5 Необходимо е да се ограничат неформалните пътища за преводи, тъй като водят до разходи и рискове. В много случаи, при липсата на компетентни финансови институции в най-отдалечените райони се създават неформални мрежи. ЕИСК смята, че за оптимизиране на ползата от паричните преводи за страните на произход трябва да се намали цената на финансовото посредничество за паричните преводи. В много случаи тази цена е прекомерна и не е съизмерима с цените на други международни финансови операции. По изчисления на експертите цената варира чувствително от едни райони до други. Например, цената на преводите от Испания до Латинска Америка и Карибите е 2 % от стойността, а от друга страна от Европа до повечето африкански страни е между 8 % и 10 %. Европейските власти и

⁽²³⁾ Вж. ООН А/60/871, 2006 „Международна миграция и развитие“. Доклад на Генералния секретар.
<http://daccess-ods.un.org/TMP/9671214.html>.

⁽²⁴⁾ Становище по собствена инициатива на ЕИСК от 21 март 2002 г. относно „Имиграцията, интеграцията и ролята на организираното гражданско общество“ (докладчик: г-н PARIZA CASTACOS, съдокладчик: г-н MELHCAS (ОВ С 125 от 27.5.2002 г.) и становище по собствена инициатива на ЕИСК от 13 септември 2006 г. относно „Имиграцията в ЕС и политиките на интеграция: сътрудничеството между регионалните и местни органи на управление и организациите на гражданското общество“, (докладчик: г-н PARIZA CASTACOS (ОВ С 318 от 23.12.2006 г.) и конференцията, организирана съвместно с Европейската комисия през м. септември 2002 г. по въпросите на интеграцията.

⁽²⁵⁾ Вж. доклада на Световната комисия по международна миграция от 2005 г. „Миграцията в условията на взаимосвързан свят: нови перспективи за действие“.
<http://www.gcim.org/en/>.

⁽²⁶⁾ Вж. доклада на Световната комисия по международна миграция от 2005 г. „Миграцията в условията на взаимосвързан свят: нови перспективи за действие“.
<http://www.gcim.org/en/>.

надзорни органи на финансовия сектор трябва да стимулират етично и социално отговорно поведение у европейските банки за намаляване на цените на паричните преводи. Необходимо е и подобряване на ефективността на банковата система в страните на произход, която в много случаи има недобре развита структура и недостатъчни гаранции. Европа трябва да насърчава сключването на споразумения между финансовите сектори и от двете страни с посредничеството на правителствата и международните организации с цел намаляване на крайната цена на трансферите. Банките могат да стимулират система на добри практики посредством споразумения за социална отговорност.

7.6 Комисията оповести изготвянето на директива за налагане на доставчиците на финансови услуги на задължението за повече прозрачност при комисионните, които получават от клиентите си. Във връзка с паричните преводи тази директива трябва да налага строги изисквания, за да прекрати сегашните злоупотреби. Регулаторните органи на финансовите системи трябва да следят при посредническите услуги да не се прилагат неподходящи обменни курсове, които оскъпяват неправомерно крайната цена на паричните преводи.

7.7 ЕИСК предлага паричните преводи да се използват за насърчване на инвестициите в обществени и икономически дейности. В сътрудничество с местните органи на управление банките могат да разработят нови системи на кредитиране, свързани с паричните преводи, за финансиране на икономически дейности и предприемачески инициативи. За тази цел финансовият сектор трябва да има подходяща структура и да е достатъчно платежоспособен.

7.8 Разходите за образование и здравеопазване са най-значимите инвестиции на семействата, които получават парични преводи. Необходимо е да се стимулират финансови, осигурителни и кредитни инструменти, свързани с паричните преводи, с цел да се постигнат по-големи резултати в образованието и здравеопазването.

8. Диаспорите като транснационални мрежи

8.1 В глобализирания свят през последните десетилетия международната миграция се увеличи значително. Силно нарасна броят на мигрантите ⁽²⁷⁾, увеличи се броят както на изпращащите, така и на приемащите страни, а също така се повиши и броят на страните, които едновременно са изпращащи и приемащи. Увеличаването на миграцията става в благоприятния за това контекст на поевтиняване на транспорта и на съобщенията. Днес международните пътувания са по-лесни (като се изключи пограничният контрол), а дори и пътуванията между най-отдалечените точки на планетата.

8.2 Поевтиняването на пътуванията, особено по въздушните линии, наред с настоящите системи за телефонна и електронна комуникация, дават възможност за безпрецедентно увеличаване на комуникациите и на връзките между хората между мястото на

произход и мястото на имиграция. Хората, които са емигрирали и са се разпръснали из различни краища, днес поддържат много по-тясна и непосредствена мрежа от връзки от тази, която биха могли да поддържат преди.

8.3 Мрежите от емигранти изпълняват все по-голяма роля в миграционните процеси. Мрежите помагат на хората да вземат решение за своя проект за миграция, улесняват пътуването и преминаването. Освен това спомагат за влизането в приемащата страна, за достъпа до жилище и при търсенето на работа.

8.4 Емигрантите стимулират бизнеса в страните на произход. Например много от търговските предприятия, които емигрантите създават в приемащите страни, внасят продукти от страните на произход, като така насърчават производството и търговията в тях. Увеличаването на пътуванията стимулира транспортните предприятия. В много случаи, когато емигрантите постигнат силно икономическо положение в приемащата страна, правят преки инвестиции в страната на произход. По такъв начин се развиват много предприятия в някои райони на Китай и в компютърния сектор в Индия и Пакистан. Също така много емигранти стимулират икономически дейности и предприятия в Африка и Латинска Америка.

8.5 Все повече международни предприятия наемат хора с имигрантски произход за създаване на клон на бизнеса си в страната на произход. Многобройни са европейските мултинационални предприятия, които наемат емигранти на ръководни и технически постове, с цел да интернационализират дейността си.

8.6 Диаспорите, организирани в транснационални мрежи, също могат да спомогнат част от паричните преводи да се насочат към икономически дейности и предприемачески проекти. Политиките на сътрудничество за развитие на ЕС могат да се прилагат в сътрудничество с имигрантските мрежи, тъй като тези мрежи дават възможности за ефективно канализиране на помощта и за умножаване на инвестиционния капацитет на диаспорите.

8.7 На определени места диаспорите действат под формата на мрежа, като инвестират в страните си на произход. Могат да служат за пример проекти като програмата „три за едно“ в Мексико, която се състои в това, че асоциациите на мигранти, произхождащи от едно и също населено място, инвестират в проекти за развитието му, но за всеки, изпратен от асоциациите, долар, всяко от трите нива на управление — федерално, държавно и общинско — влага по още един долар ⁽²⁸⁾.

8.8 ЕС трябва да подкрепя транснационалните мрежи на диаспорите, тъй като това е начин за стимулиране на развитието в страните на произход. Мрежата от асоциации от един и същи град на произход могат колективно да канализират някои инвестиции, които могат да се умножат с европейските и национални вноски.

⁽²⁷⁾ През 1990 г. имаше 155 млн. мигранти, а през 2005 г. броят им стана 191 млн.

⁽²⁸⁾ Вж. ООН А/60/871, 2006 г.: 71, цит. пр.

8.9 Европейската комисия и държавите-членки, в сътрудничество със страните на произход и организациите на гражданското общество, трябва да насърчават създаването на благоприятна среда, която да позволява на диаспорите да оптимизират въздействието от дейността им върху развитието. Комитетът предлага част от публичните фондове на ЕС и на държавите-членки да се насочат към дейности за развитие, лансирани от общностите на диаспората. Публично-частното сътрудничество е от основно значение за успеха на икономическите и социални дейности. Ето някои примери за добри практики:

8.9.1 Програмата IntEnt със седалище в Нидерландия е подкрепила през последните десет години почти 2000 предприятия от диаспората на Суринам, Мароко, Антилските острови и Турция, посредством мобилизиране на 12,5 млн. евро за създаване на 200 предприятия, които са наели 840 души в страните на произход.

8.9.2 Създадената през 1986 г. в Марсилия асоциация „Migrations & Développement“ подкрепя различни организации на марокански имигранти (включително млади французи от марокански произход) за мобилизиране на помощи за техните места на произход в Мароко. Хиляди имигранти от диаспората са дали своя финансов принос за различни проекти, а 300 от тях участват пряко в прилагането на тези проекти, като благодарстват повече от 50 000 души в Мароко.

8.9.3 Организациите на диаспората в Обединеното кралство бяха начело на кампанията RemitAid⁽²⁹⁾ за освобождаване от данъци на колективните парични преводи, изпратени за развитието на страните на произход. Рамката RemitAid подкрепя инициативите за развитие на диаспорите посредством общ капитал, събран от върнатите данъци върху паричните преводи (подобно на схемата gift-aid, която прилага освобождаване от данъчно облагане за даренията с благотворителна цел на територията на страната).

8.9.4 Филипинската организация за миграция и развитие (Philcomdev) е наскоро създадена мрежа от организации на емигранти и членове на семействата им, НПО, кооперативни, профсъюзни и микрофинансови организации, социални предприятия, мрежи във Филипините и в чужбина с дейност в областта на миграцията и развитието в страната си.

8.10 В рамките на европейските помощи за развитие трябва да се подкрепя и търговията с Европа на продукти, които идват от страните на произход и са канализирани посредством системите за „справедлива търговия“ от мрежите на диаспорите.

8.11 ЕИСК предлага да бъдат подкрепени и преките инвестиции, както на самостоятелни мигранти, така и на техните асоциации. Инвестициите в проекти в туристическия сектор или в селското стопанство, например, предоставят широки възможности за развитие в много страни на произход. Кредитите, отпускани на мигранти или на асоциации на диаспорите за търговски проекти или за преки инвестиции в страните на произход, са

(29) Вж.: www.RemitAid.org.

форма на подкрепа, която трябва да бъде стимулирана в европейските страни посредством политиките на сътрудничество.

9. Завръщането и разширяването на възможностите за движение като начин за възстановяване на човешкия капитал

9.1 Част от международните мигранти са квалифицирани или висококвалифицирани работници. Това води до един от най-отрицателните ефекти на миграцията за развиващите се страни — загубата на „мозъци“. Не всички изпращащи страни понесат по еднакъв начин т.нар. изтичане на мозъци, но за някои това представлява истинска катастрофа. Както се посочва в доклада SOPEMI, „между 30 % и 55 % от високообразованите хора от Ангола, Бурунди, Гана, Кения, Мавриций, Мозамбик, Сиера Леоне, Танзания и Уганда живеят в страни от ОИСР“⁽³⁰⁾. Секторът на здравеопазването в Африка е един от най-пострадалите от този аспект, както и образователният сектор.

9.2 Има изпращащи страни, в които въздействието от емиграцията на специалисти с висше образование и високо квалифицирани работници не е толкова отрицателен. Например излизането на специалисти по информационни технологии от Индия и Пакистан няма толкова негативни последици, тъй като тези страни имат много мощна образователна система за подготовка на компютърни специалисти и не се оказват лишени от тях.

9.3 Емигрирането на „мозъци“, когато не е в широк мащаб, може дори да се окаже благотворно за изпращащата страна, защото винаги има процеси на завръщане или циркулярно движение, които благоприятстват внасянето на нови знания, технологии и предприемачески проекти. Именно това се случва в страни като Бразилия или Индия. Но съществуват много страни, за които изтичането на мозъци означава незаменима загуба на специалисти и квалифицирани професионалисти.

9.4 Това изтичане на мозъци е в полза на приемащите европейски страни. От 2002 г. насам в различни европейски страни се промени законодателството в областта на имиграцията, с цел улесняване на влизането на висококвалифицирани работници.

9.5 Европейският съюз също лансира селективна имиграционна политика. В Програмата за действие в областта на законната имиграция⁽³¹⁾ се предвижда изготвянето на специална директива за приемане на висококвалифицирани имигранти, която Комисията ще представи през м. септември и по която Комитетът ще приеме становище. Въпреки това не се предвижда изготвянето на директива за приемане с общ характер. Въпреки отправените от ЕИСК и Европейския парламент⁽³²⁾ критики, тези политики на „селективна имиграция“ ще се развият в Европа, с риск да задълбочат проблемите в някои страни. Въпреки това Комитетът смята, че това законодателство би трябвало да бъде в полза на всички: както на страните на произход и приемащите страни, така и на самите имигранти.

(30) Вж. SOPEMI 2005, ОИСР.

(31) COM(2005) 669 окончателен от 21 септември 2005 г.

(32) Вж. 2005/2244(INI) и становище на ЕИСК от 9 юни 2005 г. относно „Зелена книга за общностен подход към управлението на икономическата миграция“ (докладчик: г-н PARIZA CASTACOS), (ОВ С 286 от 17.11.2005 г.).

9.6 Последователността между политиката в областта на миграцията и политиката на сътрудничество за развитие изисква приемащите страни да пристъпят решително и сериозно към проблема на изтичането на мозъци. За тази цел първият аспект, който трябва да се разгледа, е фактът, че проблемите, породени за страната на произход от изтичането на квалифицирани работници, биха могли да се превърнат в предимства, ако тези работници се върнат с нови знания, полезни за предприятията, икономиката или общественото обслужване в тяхната страна. Завърналите се мигранти могат да станат средство за пренасяне не само на знания и технологии, а и на инвестиции.

9.7 От тази гледна точка насърчаването на връщането ще бъде благотворно за развитието на страните на произход. Това трябва да бъде напълно доброволно връщане, когато квалифицираният работник намира благоприятни условия, за да може да продължи професионалната си дейност в страната си на произход. Следователно предизвикателството е в създаването на тези благоприятни условия.

9.8 За насърчване на доброволното завръщане на квалифицираните работници е необходимо връщането в страната на произход да не означава загубване на разрешителното за работа и пребиваване в Европа (или на новопридобитото гражданство). Само по такъв начин ще бъде възможна кръгова миграция.

9.9 Завръщането се насърчава и с прехвърляне на социалните права на завърналите се в страната на произход. Трябва да се постигне правилно функциониране на прехвърлянето на пенсии и на социалноосигурителни права, включително в областта на здравеопазването. В доклада на Генералния секретар в рамките на Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на международната миграция и развитието се посочва, че повечето от международните мигранти срещат пречки при прехвърлянето на пенсията; и въпреки че са сключени многобройни двустранни споразумения, той предлага да се изготви международна рамка, даваща по-големи гаранции. Споразумение № 157 на СТО (от 1982 г.) относно създаване на международна система за запазване на правата в областта на социалното осигуряване е ратифицирано само от три страни (Испания, Филипините и Швеция)⁽³³⁾. Комитетът предлага на другите държави-членки да ратифицират Споразумение № 157 на СТО.

9.10 Посредством европейските политики на сътрудничество за развитие трябва да се приемат програми за предотвратяване на изтичането на мозъци и за улесняване на доброволното завръщане на квалифицирани работници, както и да се инвестира във висококвалифицираните сектори и дейности в страните на произход.

9.11 ЕИСК изразява съгласие с Комисията, която предложи държавите-членки да изготвят кодекси за добри практики за управление на приемането на висококвалифицирани имигранти в сътрудничество със страните на произход.

9.12 ЕС трябва много активно да сътрудничи в подготовката на младите хора в страните на произход на имиграцията. Тези страни понаят загубата на голяма част от най-добре подготвените

си човешки капитал, от който се възползват европейските общества. Сътрудничеството в обучението е справедлив начин за компенсиране на тези страни, които по такъв начин биха могли да разполагат в бъдеще с човешки капитал, който им е необходим за развитието им.

9.13 ЕИСК желае да изтъкне значението на споразуменията и партньорствата със страните на произход, които могат да развият европейските университети, болниците, предприятията и технологичните и изследователски центрове, с цел някои висококвалифицирани специалисти да развиват дейността си в страните на произход с възнаграждения, социални права и професионални средства, които са съизмерими с европейските.

10. Политика на приемане на имигранти в съответствие с целите на развитието: приемането е принос към развитието

10.1 Европейският съюз и държавите-членки трябва да променят политиките на приемане, за да дадат възможност за законно имигриране посредством гъвкави и прозрачни процедури. В становището си относно Зелената книга⁽³⁴⁾ ЕИСК вече посочи на Комисията необходимостта от открита политика за приемане както на висококвалифицираните работници, така и на тези с по-ниска квалификация. Въпреки че разбира приетата от някои правителства позиция, Комитетът също така отправи предложение държавите-членки да сложат край на преходния период, който ограничава свободата на пребиваване и работа на гражданите на някои от новите държави-членки.

10.2 Трябва да се ограничи незаконната имиграция с политики, насочени към вътрешността на Европа. Това може да стане, например, чрез борба с наемането на незаконни имигранти посредством общностно законодателство⁽³⁵⁾, което Комитетът ще разгледа в друго становище в процес на изготвяне, контрол на границите и борба с трафика на хора, както и сътрудничество със страните на произход и на преминаване. ЕС трябва да прояви солидарност, поемайки част от разходите, със страните от Южна Европа, на които се налага да управляват масовото навлизане на незаконни имигранти и да организират редица морски спасителни операции и дейности по приемане и оказване на хуманитарна помощ. В изключителни случаи също така ще бъде необходимо да се узакони правното положение на много хора „без документи“ в ЕС, които са жертви на трудова експлоатация и не могат да участват в политиките на интеграция.

10.3 Измежду най-гъвкавите политики на приемане трябва да се насърчат системите за временна миграция и кръговата миграция, както за висококвалифицираните работници, така и за тези с по-ниска квалификация.

⁽³³⁾ Вж. ООН А/60/871, 2006 г.: 80, цит. пр.

⁽³⁴⁾ Вж. становището на ЕИСК от 10 декември 2003 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно имиграция, интеграция и трудова заетост“ (докладчик: г-н PARIZA CASTACOS), публикувано в (ОВ С 80 от 30.3.2004 г.).

⁽³⁵⁾ Вж. предложението за директива от 16 май 2007 г. за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава (COM(2007) 249 окончателен).

10.4 За съществуването на реалистична система за временна имиграция е нужно общностното законодателство да предоставя много гъвкави краткосрочни разрешителни, съчетани с процес на връщане и гаранции за повторно наемане през следващите години. По този начин много от имигрантите ще използват законните канали и няма да стоят незаконно в Европа след изтичане на разрешителното им за пребиваване.

10.5 ЕИСК препоръчва ЕС и държавите-членки да договорят със страните на произход процедури за кръгова миграция, която да улесни миграционната мобилност посредством гъвкави и прозрачни процедури. Тези спогодби трябва да бъдат балансирани, в интерес и на двете страни, с цел имиграцията също да бъде фактор на развитие за страните на произход.

10.6 Също така могат да бъдат полезни процедури за временно приемане, които да включват споразумения за обучение и за признаване на професионалната квалификация. По такъв начин временните имигранти, които работят в Европа, ще могат да повишат професионалната си квалификация и след връщането си да разширят възможностите си на трудовия пазар и да допринесат за икономическото и социално развитие на страните.

10.7 Настоящата липса на гъвкавост на законодателството в европейските страни представлява значителна пречка за кръговата миграция. За улесняване на движението на имигрантите, за връщането и развитието на предприемачески инициативи в страната на произход, европейското законодателство в областта на имиграцията трябва да даде възможност за дългосрочно поддържане на правото на постоянно пребиваване.

10.8 За това ЕИСК предлага Директивата за статута на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни да бъде изменена, с цел периодът, през който пребиваващите запазват правото на постоянно пребиваване, да се увеличи от текущата година на пет години. В съответното становище ЕИСК ⁽³⁶⁾ изрази мнението, че една година (или две, според първоначалното предложение на Комисията) е прекалено кратък срок, за да могат значим брой имигранти да решат да приемат предизвикателството за започване на професионален проект за връщане в страната си на произход.

10.9 Днес, когато ЕС лансира глобален подход към имиграционната политика, разглеждайки имиграционната политика в съответствие с политиката на сътрудничество, е необходимо всяко лице с право на дългосрочно пребиваване в някоя от страните-членки да може да се върне в страната си на произход, без да губи правото на пребиваване в продължение на поне пет години.

11. Насърчаване на кръговата миграция и на партньорствата за мобилност

11.1 През м. май Европейската комисия публикува важно съобщение ⁽³⁷⁾ относно кръговата миграция и мобилността между Европа и трети страни. Въпреки че настоящото становище е по собствена инициатива, то представлява приносът на ЕИСК към

⁽³⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК от 3 октомври 2001 г. относно „Предложение за директива на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни“ (докладчик: г-н Pariza Castacos), публикувано в (ОВ С 36 от 8.2.2002 г.).

⁽³⁷⁾ COM(2007) 248 окончателен относно Циркулярната миграция и партньорствата за мобилност между Европейския съюз и трети държави.

открития от Комисията дебат. В различни части на становището са включени предложенията на ЕИСК по някои от въпросите, които Комисията поставя в съобщението си.

11.2 Съобщението е разделено на две части, като първата поставя въпроса за целесъобразността на развиването на партньорства за мобилност с трети страни, а втората се отнася по-конкретно до кръговата миграция.

11.3 Комитетът подкрепя предложението за създаване на партньорства за мобилност с цел ЕС и държавите-членки да предоставят възможности за законна имиграция посредством гъвкави и прозрачни процедури. Партньорствата са представени на основата на ангажименти както от страна на държавите, изпращащи мигранти, така и на държавите-членки на ЕС.

11.4 От изпращащите страни се очаква да поемат същите ангажименти, които се изискват от тях в борбата с неправомерната имиграция, и те са много конкретни: реадмисия, граничен контрол, сигурност на документите за пътуване, борба с незаконното прехвърляне на мигранти през границите, трафикът с хора и др. Важно е тези страни да спазват международните си задължения в рамките на Споразумението от Котону и по-специално разпоредбите на член 13. Комитетът смята, че някои страни, където „държавата е слаба“, ще срещнат големи трудности за изпълняване на тези условия и затова предлага партньорствата за мобилност да се пригодят гъвкаво към особеностите на всяка страна на произход.

11.5 Ангажиментите за държавите-членки могат да бъдат, наред с други, четири типа:

11.5.1 На първо място е ангажиментът за предоставяне на по-добри възможности за законна миграция, като се спазва принципът на общностните предпочитания за гражданите на ЕС, който Комитетът споделя. ЕИСК изразява съгласие с идеята няколко държави-членки (засилено сътрудничество) да могат да предложат на страните на произход обща оферта, и с възможността това предложение за партньорство да бъде представено от страна на ЕС, посредством квоти и инструменти за адаптиране към европейските пазари на труда.

11.5.2 На второ място Европейската комисия и държавите-членки ще предоставят на третите страни техническа и финансова помощ за управляване на легалните миграционни потоци. Комитетът смята, че наличните фондове на Общността за тематичната програма за миграция и убежище са недостатъчни и затова предлага на Комисията, Парламента и Съвета значително увеличаване на тези средства.

11.5.3 На трето място Комитетът също така споделя мнението, че партньорствата за мобилност, в съответствие със страните на произход, могат да обезкуражат имиграцията на някои професии, с цел предотвратяване на изтичането на мозъци (например при здравните работници в някои европейски страни). Споразуменията трябва да благоприятстват кръговата миграция, както и връщането на временните имигранти.

11.5.4 На четвърто място ЕС и държавите-членки се ангажират да подобрят процедурите по издаване на визи за краткосрочно пребиваване. В различни становища ЕИСК посочи, че е необходимо подобряване на организацията на консулските услуги на държавите-членки на ЕС в страните на произход. Също така изрази необходимостта представителствата на Комисията да сътрудничат с държавите-членки по въпросите на миграцията; както и нуждата да се използва мрежата EURES за проучване на търсенето на работа в ЕС. Комитетът подкрепя предложението на Комисията за възможност за засилено сътрудничество между няколко държави-членки с отварянето на общи центрове за подаване на молби за визи, а също и за укрепване на общите консулски институции за издаване на многократни входни визи на граждани на трети държави, пътуващи често и да се улесни издаването на визи за някои категории лица, определени в споразуменията за мобилност.

11.6 Комисията поставя въпроса за целесъобразността на улесняването на **кръговата миграция**. ЕИСК смята, че в сега действащите законодателства в областта на имиграцията липсва в голяма степен гъвкавост и са незадоволителни както за имигрантите и за страните на произход, така и за приемащите европейски страни. В различни становища ЕИСК предложи по-гъвкаво законодателство, с цел да се създадат условия за системи за кръгова миграция, зачитащи волята на хората. Основните права на имигрантите трябва да бъдат напълно защитени и особено социалните и трудови права, както и правото на лицата да живеят със семейството си.

11.7 Комисията предлага две форми на кръгова миграция: за гражданите на трети страни, установени в ЕС, с цел да могат да развият дейности в страната си на произход, като запазят правото си на пребиваване в определена държава-членка; и кръговата миграция за лица, които пребивават в трета страна, с цел да могат да идват в ЕС да работят, да учат или да се обучават, или в съчетание от трите, и след изтичане на разрешителното им да се върнат в страната си на произход, като запазят възможността за връщане в ЕС посредством опростени процедури за приемане.

11.8 Комитетът смята, че може да се изгради система на кръгова миграция, единствено когато мигрантите, независимо дали временни или не, които са се завърнали в страната си на произход, имат възможността законно да се върнат в европейската страна, в която са пребивавали. Стимулирането на кръговата миграция означава преди всичко създаване на механизми, позволяващи връщане в европейската страна на пребиваване по гъвкав начин.

11.9 ЕИСК изразява съгласие с Комисията по предложението ѝ за изработване на законодателна рамка на ЕС, която да насърчава кръговата миграция. За тази цел ще е необходимо да се изменят някои действащи директиви и да се приемат подходящи критерии за изготвянето на нови директиви, предвидени в законодателната програма, като:

11.9.1 Предложение за директива относно приемане на високообразовани имигранти: Комитетът смята за подходящо предложението на Комисията за още по-голямо улесняване на процедурите на приемане за лица, които вече са пребивавали законно известно време в ЕС (с цел висококвалифициран труд, образование или друг вид обучение).

11.9.2 Предложение за директива относно приемане на сезонни имигранти: Комитетът предлага да се изготви многогодишно разрешително за пребиваване или работа за сезонни имигранти, което да дава възможност за връщане през период от пет последователни години, който може да бъде пропъльжен с още пет години, с цел извършване на сезонна работа.

11.9.3 Предложение за директива относно приемането на лицата на платен стаж: Комитетът смята, че е полезно за обучението на гражданите на трети страни и за развитието на страната им, да се предостави възможността да дойдат в Европа за период на обучение, като по този начин се допринесе за насърчаване на кръговата миграция на мозъци и за предаването на знания. За увеличаване на кръговия характер на миграцията, в предложението би могло да се предвиди възможността лицата, които са били преди това на курс на обучение, да се върнат за ограничени периоди (между 1 и 5 години) с цел да получат допълнително обучение, когато това е необходимо за повишаване на квалификацията им.

11.9.4 ЕИСК предлага на Комисията да лансира някои изменения на редица действащи директиви за насърчаване на кръговата миграция. Една от тях е Директива 2003/109/ЕО относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани на трети страни. Понастоящем Директивата постановява, че по принцип статутът на дългосрочно пребиваващ се отнема при отсъствие в продължение на повече от 12 последователни месеца от територията на Общността. Комисията предлага разширяване на този период на две или три години, а Комитетът смята, че пет години е по-подходящ период.

11.9.5 Директива 2004/114/ЕО относно условията за прием на граждани на трети страни, с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност и Директива 2005/71/ЕО относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност: Комитетът изразява съгласието си за изменение на тази Директива за въвеждане на разрешителни за пребиваване с многократно влизане, които да позволяват на лицето да отсъства от територията на ЕС за по-дълги периоди, без да губи правото си на пребиваване. Също така е целесъобразно незадължителните клаузи от тези директиви, които позволяват на държавите-членки да въведат опростени или ускорени процедури за лицата, които преди това са работили като изследователи или са учили в ЕС, да се превърнат в право, за да се осигури на тези лица достъп до бързи процедури, при условие че се върнат в страната си на произход след изтичане на разрешителното. Комитетът също така е съгласен да се свържат двете директиви, като се даде възможност за по-лесно приемане като научен работник (с по-малко предварителни условия) на гражданите непринадлежащи на ЕС, които преди това са били приети като студенти и които след завършване на образованието си надлежно са се върнали в страната си на произход. Тази концепция би могла да се разшири и да включи студентите, които кандидатстват за приемане като научни работници, докато все още пребивават в държавата-членка, където учат, при условие че подадат молбата преди изтичане на разрешителното им за учене.

11.10 ЕИСК смята, че е необходимо да се гарантира изпълнението на целите на кръговата миграция и дългосрочна полза от нея, посредством стимули за насърчаване на кръговия характер на миграцията, гарантиране на успешното връщане, оценяване на прилагането на процедурите и намаляване на опасността от изтичане на мозъци, посредством сътрудничество с третите страни.

11.11 Движението на мозъци също изисква разрешаване на един от най-важните проблеми, с които се сблъскват много имигранти в Европа: непризнаването на дипломите за висше образование и за професионална квалификация. Движението на тези лица в страната на произход и в приемащата страна ще се подобри, когато в Европа се признаят дипломите. Комитетът предлага, въпреки съществуващите трудности, да се напредне в договарянето на споразумения за признаването на дипломите между ЕС и страните на произход на повечето миграционни потоци.

11.12 Също така, за да може правилно да действа система за кръгова миграция, е необходимо да се гарантират пенсионните и социалноосигурителните права, придобити от имигрантите, за което ще е необходимо договаряне на реципрочни споразумения между държавите-членки на ЕС и страните на произход, както и ратифициране на Конвенция № 157 на МОТ.

11.13 Комитетът предлага в партньорствата за мобилност, които ще се създадат, ЕС да предложи включването на тези глави, с цел да се улесни признаването на дипломите за професионална квалификация и предоставянето на гаранции за пенсионните права.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

12. Глобалният форум за миграция и развитие

12.1 На 10 юли в Брюксел се проведе междуправителствената конференция Глобален форум за международна миграция и развитие под председателството на Генералния секретар на ООН, г-н Бан Ки-мун, с участието на над 800 делегати от повече от 140 страни, като продължение на срещата на високо равнище на ООН през м. септември 2006 г.

12.2 На 9 юли ЕИСК взе участие в деня на гражданското общество, представяван от докладчика на настоящото становище. Заключениеята, които в общи линии Комитетът споделя, се намират на уебсайта на конференцията⁽³⁸⁾. През следващата година Глобалният форум ще се проведе в Манила, в които би трябвало да участва и Комитетът.

12.3 Комитетът приканва правителствата на държавите-членки на Европейския съюз и Комисията да продължават да изпълняват активно ангажимента си в ООН, за да може въпросът за миграцията да заема важно място в международната програма, за да се гарантират човешките права на мигрантите посредством международна нормативна рамка и за да може съвместното управление между страните на произход и приемащите страни на миграционните процеси да допринесе за икономическото и социално развитие на човечеството.

12.4 С настоящото становище Комитетът за пръв път изразява позицията си относно кръговата миграция; като в бъдеще то ще бъде допълнено с други становища.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁸⁾ Достъпни са единствено на английски (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf) и на испански език (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf).