

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „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“

COM(2008) 359 окончателен

(2009/C 218/15)

На 17 юни 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — обща имиграционна политика за Европа: принципи, действия и инструменти“

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 декември 2008 г. (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS; съдокладчик: г-жа BONTEA).

На 451-та си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 130 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. **Заключения: управление на имиграцията**

1.1 По отношение на имиграционната политика ЕИСК предложи Съветът на Европейския съюз да се откаже от правилото за единодушно вземане на решения и да ги приема с квалифицирано мнозинство и съгласно процедурата за съвместно вземане на решения с Парламента. Комитетът приветства факта, че Договорът от Лисабон включва законодателството относно имиграцията в обикновената процедура. Като взема предвид сегашните обстоятелства, които могат да забавят приемането на Договора от Лисабон, Комитетът отново повтаря предложението си Съветът да приеме преходна процедура, за да се ускори влизането в сила на системата за квалифицирано мнозинство и съвместно вземане на решения.

1.2 В своите становища Комитетът споделя мнението, че имиграционната политика и законите в тази област следва да зачитат напълно **човешките права** на всички лица, да осигурят тяхното равностойно третиране и недопускането на дискриминация. В подкрепа на тази цел **ЕИСК предлага да бъдат включени два нови общи принципа: „Основни права“ и „Държава на правото и основните свободи“.**

1.3 ЕИСК подчертава необходимостта от това Европейската комисия и държавите-членки да създадат и разработят механизъм за **консултации с всички заинтересовани страни**, на първо място и по-специално със социалните партньори (синдикати и работодателски организации), но също така и с гражданското общество, с организациите на имигранти, с представители на академичните среди и международни организации. За структуриране на това участие и засилване на ролята

на ЕИСК, Комитетът прие становище ⁽¹⁾ относно учредяването на **Европейски форум за интеграция.**

1.4 Изминаха няколко години, откакто Комисията предложи въвеждането на Отворен метод на координация (ОМК), който беше подкрепен от ЕИСК ⁽²⁾ и Европейския парламент, но не получи одобрението на Съвета. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за **обща методология**, тъй като смята, че това е първа стъпка към създаването на **Отворен метод на координация**. Комитетът счита, че общите принципи трябва да се превърнат в **общии обективни показатели**, които следва да се включат в **националните имиграционни профили**. Всяка държава-членка ще изготвя годишен доклад, а Комисията ще изготвя обобщаващ годишен доклад, който ще изпраща на Европейския парламент. **ЕИСК смята, че също трябва да бъде консултиран.** Въз основа на доклада на Комисията, на **пролетното заседание на Европейския съвет** ще се направи политическа оценка и ще се представят препоръки.

1.5 Социалните партньори, организациите на гражданското общество и националните парламенти ще вземат участие, в съответствие с националните процедури, в изработването на годишните доклади на всяка държава-членка. ЕИСК подчертава необходимостта от публикуване, насърчаване и приобщаване на обществеността към тези годишни доклади.

⁽¹⁾ Виж становище на ЕИСК относно „Елементи за структурата, организацията и действието на платформа, целяща постигане на по-голямо участие на гражданското общество в насърчаването на политики за интеграция на граждани от трети страни в Европейския съюз“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) – (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

⁽²⁾ Виж становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно отворен метод на координация на общностната политика в областта на имиграцията“ и „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно общата политика за убежище, за която се въвежда отворен метод на координация“ (ОВ С 221 от 17.9.2002 г.).

1.6 Комитетът смята, че Отвореният метод на координация е подходящ инструмент за гарантиране на последователност в националните политики и би трябвало да съдейства за това държавите-членки да напредват заедно към целите, начертани в Тампере, и така да се създаде европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие. ОМК трябва да въведе **незабавно юридическата рамка**, предвидена в Договора и потвърдена на Съветите от Тампере и Хага.

1.7 ЕИСК би желал ЕС да разполага с подходящо, хармонизирано във висока степен законодателство, за да може имиграцията да бъде канализирана посредством законни, гъвкави и прозрачни процедури, които да гарантират справедливо третиране на гражданите на трети страни и съпоставими с тези на гражданите на Общността права и задължения.

1.8 Комитетът смята, че посредством сътрудничеството между властите и социалните партньори много от лицата, които днес работят нелегално, могат да легализират своето административно положение, така че тяхната заетост да стане законна заетост.

1.9 Необходимо е да се задълбочат сътрудничеството и солидарността между държавите-членки, включително чрез силен финансов компонент. За целта фондовете на Общата програма за солидарност и управление на миграционните потоци (2007-2013 г.) трябва да се използват целесъобразно, за да се поделят разходите и да се допълнят националните ресурси.

2. Въведение

2.1 Съобщението има за цел да даде импулс на приемането от страна на Съвета на редица общи политически принципи, които да са водещи при развитието на бъдещата обща имиграционна политика, като се вписват в един по-широкообхватен политически процес, насочен към изграждането на политическите основи за приемането на новата многогодишна програма относно политиките за свобода, сигурност и правосъдие, която ще замести Хагската програма и ще бъде приета в рамките на мандата на шведското председателство през втората половина на 2009 г.

2.2 Френското председателство придвижи в Съвета приемането на Европейския пакт за имиграцията и убежището⁽¹⁾, за да даде нов политически импулс на тези политики и да подобри междуправителственото сътрудничество.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия е изготвила това съобщение с цел подобряване на сътрудни-

чеството и координацията на имиграционните политики в Европейския съюз и смята, че е необходимо да се повиши добавената стойност на една обща европейска имиграционна политика, както и на проактивната роля, която трябва да играе Комисията.

3.2 Комитетът трябваше да бъде консултиран от френското председателство във връзка с Европейския пакт за имиграцията и убежището. ЕИСК смята, че подходът на Комисията подчертава значението на засилването на общностния подход, а заключенията на Съвета подчертават междуправителственото сътрудничество. Комитетът приветства подобряването на сътрудничеството между правителствата и предлага на Съвета при разработването на имиграционните политики да бъде подкрепено правото на инициатива на Комисията, а Европейският парламент и Комитетът да играят по-активна роля.

3.3 В съобщението се посочва, че общата имиграционна политика е ключов приоритет за Европейския съюз. Политиката би трябвало да се ръководи от координиран и интегриран подход на европейско, национално и регионално равнище, и да се развива в дух на партньорство и солидарност между държавите-членки и Европейската комисия. Също така се предлага да се приемат **политически обвързващи общи принципи**, които трябва да бъдат съгласувани със Съвета и които ще бъдат изпълнени чрез прилагането на различни **конкретни действия**. Това ще бъде придружено от **обща методология и механизъм за наблюдение**.

3.4 ЕИСК в общи линии подкрепя тези цели.

3.5 ЕИСК предложи⁽²⁾ по отношение на имиграционната политика Съветът на Европейския съюз да изостави правилото за единодушно приемане на решенията и да ги приема с квалифицирано мнозинство и в съответствие с процедурата за съвместно вземане на решения.

3.6 *Комитетът отбелязва в своите становища, че имиграционната политика и законите в тази област следва да защитат напълно **правата на човека**, да осигуряват равностойно третиране и недопускането на дискриминация, поради което е съгласен с Комисията, че имиграционната политика „трябва да се основава на **универсални ценности** като човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност, възприети от ЕС, включително и пълно спазване на Хартата за основните права и на Европейската конвенция за защита на правата на човека“.*

⁽¹⁾ Виж Заключенията на Европейския съвет 14368/08.

⁽²⁾ Виж становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Хагската програма: Десет приоритета за следващите пет години – Партньорство за европейско обновяване в областта на свободата, сигурността и правосъдието“, (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (ОВ С 65, 17.3.2006 г.).

3.7 Влизането в сила на Договора от Лисабон ще доведе до официалното признаване, за първи път в историята на европейската интеграция, на задължителната юридическа сила на Хартата за основните права за държавите-членки и за институциите на Общността при приемането и прилагането на правото на общността. Както институциите на ЕС, така и държавите-членки трябва да гарантират, че всички политики, включително и отнасящите до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, ще зачитат основните права.

3.8 Освен това, Договорът от Лисабон признава в своя член 47 от ДЕС, че „Съюзът има юридическа правосубектност“, а член 6.2 от Договора постановява, че въз основа на своята нова правосубектност „Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.“

3.9 ЕИСК предложи⁽¹⁾ на Комисията, на Европейския парламент и на Съвета на ЕС да подкрепят в сферата на външната политика **международна нормативна рамка за миграцията** въз основа 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 основните конвенции на МОТ и Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници мигранти и техните семейства, която все още не е ратифицирана от държавите-членки на ЕС, въпреки че ЕИСК прие становище по собствена инициатива⁽²⁾, в което предложи нейната ратификация.

3.10 В подкрепа на тази цел, **ЕИСК предлага да бъдат включени два нови общи принципа: „Основни права“ и „Държава на правото и основните свободи“.**

4. Специфични бележки относно основните принципи

4.1 Комисията предлага **десет общи принципа** за развитието на общата имиграционна политика, групирани в три раздела: **благоденствие, солидарност и сигурност.**

4.2 Въпреки това ЕИСК отбелязва, че липсват принципите, произтичащи от основните права; предвид това, че имиграционната политика и законодателство (приемане, граници, визи, връщане, условия за пребиваване и др.) на ЕС и неговите държави-членки трябва да зачитат човешкото достойнство и основните права, ЕИСК предлага да се добави още един раздел

със заглавие: „Човешки права“, който да включва два нови принципа:

Принцип А: Основни права

4.3 В своите имиграционни политики ЕС и неговите държави-членки трябва да зачитат Хартата на основните права на ЕС, за да гарантират борбата срещу расизма и дискриминацията и да утвърдят принципа на равностойно третиране. Зачитането на тези принципи трябва да представлява основата, върху която да се изгради законодателството на ЕС в областта на имиграцията.

4.4 В неотдавнашно становище⁽³⁾, ЕИСК посочи, че правата и задълженията на гражданите на трети страни, съдържащи се в предложението за Директива за единна процедура (COM(2007) 638 окончателен), въз основа на равностойното третиране по отношение на заплатите, условията на труд, свободата на сдружаване, образованието и професионалното обучение, е добра основа за изграждане на бъдещата обща имиграционна политика.

Принцип Б: Правова държава и основни свободи

4.5 Като взема предвид задължението, което държавите-членки са поели ЕС да се присъедини към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, ЕИСК смята, че правните гаранции, съдържащи се в Конвенцията, трябва да бъдат включени в общите принципи за имиграционната политика, за да се осигури на всички имигранти ефективен достъп до правата и гаранциите на правовата държава, за времето на пребиваването им в ЕС.

5. Основни общи принципи за по-нататъшното развитие на общата имиграционна политика (предложение на Европейската комисия)

5.1 **Благоденствие:** приносът на законната имиграция към социално-икономическото развитие на ЕС

5.2 В съобщението се посочва приносът на законната имиграция към социално-икономическото развитие на ЕС. По различни поводи ЕИСК е изтъквал положителните ефекти на имиграцията за приемащите европейски общества, вземайки предвид предизвикателствата на Лисабонската стратегия. В този смисъл Комитетът очаква скоро да отпаднат ограниченията на преходните периоди, които засягат гражданите на новите държави-членки.

⁽¹⁾ Виж становище на ЕИСК относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (ОВ С 44, 16.2.2008 г.).

⁽²⁾ Виж становище на ЕИСК относно „Международна конвенция за работниците мигранти“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (ОВ С 302, 7.12.2004 г.).

⁽³⁾ Виж Становище на ЕИСК относно „Предложение за Директива на Съвета относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети страни за единно разрешително за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общ набор от права на работници от трети страни, които законно пребивават в държава членка“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

5.3 Разделът **благоденствие** включва три принципа:

Принцип 1: Ясни правила и равни условия

5.4 Комитетът счита, че ЕС следва да разполага с подходящо общо законодателство с висока степен на хармонизация, за да се канализира имиграцията посредством законни, гъвкави и прозрачни процедури, които да гарантират справедливо третиране на гражданите на трети страни и съпоставими с тези на гражданите на Общността права и задължения.

5.5 Сътрудничеството между ЕС и страните на произход за подобряване на управлението на миграционните потоци е наложително. Неотдавна Комитетът прие две становища⁽¹⁾, в които предлага да се подобри сътрудничеството между страните на произход и европейските приемащи страни.

5.6 Общата визова политика трябва да се прилага с по-голяма гъвкавост, тъй като в много случаи затруднява управлението на легалните миграционни потоци.

Принцип 2: Съответствие между квалификацията и нуждите

5.7 Като част от Лисабонската стратегия, имиграцията по икономически причини следва да отговаря на обща оценка на пазара на труда в ЕС, основаваща се на нуждите и насочена към всички нива на квалификация и сектори, като се гарантира пълно зачитане на принципа на общностните преференции.

5.8 Що се отнася до оценката на нуждите от „квалифицирани работници“ в ЕС и държавите-членки до 2020 г., в прието неотдавна становище⁽²⁾ ЕИСК формулира различни предложения във връзка с Директивата за „синя карта“.

5.9 По отношение на разработването на „имиграционни профили“, които дават информация за участието на имигранти в националния пазар на труда, Комитетът смята, че е необходимо да се усъвършенстват националните данни и тези на ЕС относно миграционните потоци и пазарите на труда; въпреки това, ЕИСК смята, че понятието „имиграционни профили“ трябва да се възприема по гъвкав начин, като се взема предвид професионалната адаптивност.

5.10 ЕИСК би желал да подчертае значението на знаенето на езици и на професионалното обучение на работниците имигранти, които са основни с оглед на получаването на достъп до работа и за подобряване на приспособимостта към

⁽¹⁾ Виж следните становища на ЕИСК:

- относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчване на развитието“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 44, 16.2.2008 г.);
- относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (докладчик: г-н Sharma) (ОВ С 120, 16.5.2008 г.).

⁽²⁾ Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

промените на пазарите на труда, както и за признаването на професионалните квалификации, придобити извън ЕС.

5.11 ЕИСК е съгласен с Комисията по отношение на целта да се насърчава предприемачеството сред имигрантите. За постигането на тази цел, обаче, е необходимо да се преодолее многобройните пречки, които националните законодателства все още поставят в областта на имиграцията.

5.12 Предвид това, че за работниците имигранти рискът да загубят работата си е по-голям, е необходимо да се разработят мерки за подобряване на трудовата заетост, като се отдели специално внимание на положението на жените и на лицата със специални нужди.

5.13 ЕИСК смята, че е необходимо да се води борба срещу нередовната заетост не само посредством мерките, предвидени в Директивата за санкциите срещу работодателите, но и със стимули и активни политики за узаконяване и легализиране наемаването на работа на имигрантите. За целта е необходимо както националните, така и имиграционните закони на ЕС да бъдат по-гъвкави и по-тясно свързани с тенденциите на пазара на труда, тъй като е необходимо да се развие и консолидира консултативната със социалните партньори и самият социален диалог.

5.14 Трябва да се осигури съответствие със стандартите на МОТ, по-специално конвенциите на МОТ относно работници имигранти (С 97 и С 143).

Принцип 3: Интеграцията е ключът към успешната имиграция

5.15 ЕИСК е изготвил различни становища⁽³⁾ в подкрепа на интеграционните политики и затова изразява задоволството си от факта, че интеграцията е един от принципите на имиграционната политика. „Основните общи принципи“, приети от Съвета през 2004 г., трябва да служат за основа на интеграционните политики, а първият от тези принципи се позовава на двупосочния или двустранен характер на интеграцията (между имигрантите и приемащото общество). Комитетът е съгласен с

⁽³⁾ Виж следните становища на ЕИСК:

- относно „Елементи за структурата, организацията и действието на платформа, целяща постигане на по-голямо участие на гражданското общество в насърчването на политики за интеграция на граждани от трети страни в Европейския съюз“; (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.);
- относно „Имиграцията, интеграцията и ролята на организираното гражданското общество“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 125, 27.5.2002 г.);
- относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно имиграцията, интеграцията и заетостта“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (ОВ С 80, 30.3.2004 г.);
- относно „Участие на гражданското общество в борбата срещу организираната престъпност и тероризма“ (докладчици: г-дата RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, PARIZA CASTAÑOS и CABRA DE LUNA), (ОВ С 318, 23.12.2006 г.).

Комисията, що се отнася до това, че европейските общества „следва да развият способността си за управление на различията, свързани с имиграцията, и да повишават степеня на социално сближаване“.

5.16 Комитетът подкрепя предложенията на Комисията и смята, че консолидирането на рамковата програма на ЕС за интеграцията ще се нуждае от нов политически импулс от Съвета. ЕИСК предложи „гражданско интегриране“, което се основава „на постепенното приравняване на правата и задълженията на имигрантите към останалата част от населението, както и на достъпа им до блага, услуги и форми на гражданско участие в условия на равни възможности и третиране“⁽¹⁾. Затова е от съществено значение да се активизира участието на имигрантите в обществения и политическия живот на местно, национално и европейско равнище. В подкрепа на достъпа на имигрантите до гражданство, Комитетът изготви становище за Европейската конвенция⁽²⁾, в което предлага гражданите на трети страни, които са дългосрочно пребиваващи, да получат **гражданство на Европейския съюз**.

5.17 Понастоящем под координацията на Комисията съществува Национална мрежа от точки за контакт, което предполага един много положителен опит. ЕИСК подчертава значението на обмена и анализа на опита и добрите практики на властите на държавите-членки и на това Съветът да задейства **отворен метод на координация**, за което трябва да се разработят **общии показатели** и подходящи **статистически системи**, които държавите-членки следва да използват за оценка на резултатите от интеграционните политики.

5.18 Трябва да се развият „интеграционни програми“ за „новопристигналите имигранти“, които да включват езиково измерение (изучаване на езика), културно измерение и гражданско измерение (ангажиране с основни европейски ценности) в рамките на „специфични национални процедури“, като например „програми за интеграция, ясни ангажиращи за интеграция, програми за новопристигнали, национални планове за гражданство и интеграция, курсове за въвеждане или ориентиране в гражданството“.

5.19 В сътрудничество с Дъблинската фондация и социалните партньори, Комитетът анализира условията на труд на работниците имигранти⁽³⁾, като стигна до извода, че многообразието на работното място увеличава възможностите за фирмите и работниците, и че в трудовата сфера законите и публичните политики трябва да се допълват със сътрудничеството на социалните партньори.

(1) Виж становище на ЕИСК относно „Имиграция, интеграция и ролята на организираното гражданско общество“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS; съдокладчик: г-н MELÍCIAS) (ОВ С 125, 27.5.2002 г.).

(2) Виж становище на ЕИСК относно „Достъп до гражданството на Европейския съюз“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 208, 3.9.2003 г.).

(3) Виж становище на ЕИСК относно „Имиграцията в рамките на Европейския съюз и политиките за интеграция: сътрудничество между регионалните и местни власти и организациите на гражданското общество“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 318, 23.12.2006 г.).

5.20 В редица становища Комитетът предложи правата на имигрантите да бъдат включени в европейското законодателство, а имигрантите да бъдат информирани за техните права и задължения (според законите на приемащата страна).

5.21 Имайки предвид, че в държавите-членки някои права са свързани с продължителността на пребиваване на имигрантите, ЕИСК е съгласен с Комисията относно това да се осигури ефективен и недискриминационен достъп на имигрантите до медицинско обслужване, социална защита и до пенсионни права и социално осигуряване. Европейският пакт за имиграцията и убежището също постановява, че трябва да се гарантират някои права като „достъп до образование, работа, социално осигуряване и публични и социални услуги“.

5.22 В своето становище относно Зелената книга Комитетът вече предложи да се признаят също различните права⁽⁴⁾.

5.23 В редица становища ЕИСК предлага⁽⁵⁾ изменение на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството, тъй като е много ограничаваща, не зачита основните права и представлява пречка за интеграцията.

5.24 Също така, преди края на месец март 2009 г., трябва да се създаде **Европейски форум за интеграция**, по предложение на ЕИСК⁽⁶⁾, подкрепено на подготвителната конференция през април 2008 г. Държавите-членки следва да улеснят участието на членовете на Форума.

(4) Право на социална сигурност и здравеопазване,
— Право на достъп при равни условия с гражданите на съответната страна до стоки и услуги, включително жилишно настаняване,
— Достъп до образование и професионално обучение,
— Признаване на дипломи, удостоверения и професионални квалификации в съответствие с общностното законодателство,
— Право на образование за малолетните, включително помощи и стипендии,
— Право на извършване на преподавателска дейност и на научни изследвания в съответствие с предложението за директива,
— Право на безплатна правна помощ при необходимост,
— Право на достъп до безплатна услуга за намиране на работа,
— Право на изучаване на езика на приемащото общество,
— Зачитане на културното многообразие,
— Право на свободно движение и пребиваване в рамките на държавата-членка.

(5) Виж следните становища на ЕИСК:
— относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите относно имиграцията, интеграцията и заетостта“; (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 80, 30.3.2004 г.);
— относно „Зелена книга за подхода на ЕС за управлението на икономическата миграция“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 286, 17.11.2005 г.);
— на тема „Имиграцията в рамките на Европейския съюз и политиките за интеграция: сътрудничество между регионалните и местни власти и организациите на гражданското общество“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 318, 23.12.2006 г.);
— относно „Предложение за директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

(6) Виж становище на ЕИСК относно „Елементи за структурата, организацията и действието на платформа, целяща постигане на по-голямо участие на гражданското общество в насърчването на политики за интеграция на граждани от трети страни в Европейския съюз“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

5.25 **Солидарност:** координация между държавите-членки и сътрудничество с трети страни.

5.26 Комисията предлага разширяване на политическата солидарност. Разделът „Солидарност и имиграция“ включва три принципа:

Принцип 4: Прозрачност, доверие и сътрудничество

5.27 Общата имиграционна политика следва да се основава на високо ниво на политическа и оперативна солидарност, взаимно доверие, прозрачност, споделена отговорност и общи усилия от страна на Европейския съюз и държавите-членки. ЕИСК споделя тези принципи и посочва, че е необходимо да се излезе от междуправителствената сфера с цел институциите на ЕС да се включат в общата имиграционна политика.

5.28 Необходимо е да се подобри процесът на обмен на информация и взаимното доверие и да се възприемат по-координирани подходи; да се наблюдава влиянието на националните мерки отвъд националните граници; да се развият оперативни съвместими системи, като се вземат предвид дейностите на EUROSUR.

5.29 В неотдавнашно становище ⁽¹⁾, ЕИСК подкрепи инициативите на Европейската комисия за подобряване на свързаните с имиграцията статистики на държавите-членки.

Принцип 5: Ефективно и последователно използване на наличните средства

5.30 Солидарността следва да включва „силен финансов компонент“, който да отчита специфичното положение на външните граници на някои държави-членки. За целта средствата по Общата програма за солидарност и управление на миграционните потоци (2007-2013 г.) трябва да се използват целесъобразно, за да се поделат тежестта и да се допълнят националните ресурси.

5.31 ЕИСК изготви становище ⁽²⁾, в което разкритикува подхода на политиките за управление на миграционните потоци и предложи подход, който отчита - на първо място - личността като носител на основните човешки права.

⁽¹⁾ Виж Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статистиките на общността в сферата на миграцията и международната закрила“ (докладчик: г-жа SCIBERRAS) (ОВ С 185, 8.8.2006 г.).

⁽²⁾ Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за бежанци за периода от 2008 до 2013 г. като част от общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци“, „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за външните граници за периода от 2007 до 2013 г. като част от общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци“, „Предложение за решение на Съвета за създаване на Европейски фонд за интеграция на гражданите на трети страни за периода 2007—2013 г. като част от общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци“, „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за връщане за периода 2008—2013 г. като част от общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци“ (докладчик: г-жа LE NOUAIL-MARLIERE) (ОВ С 88, 11.4.2006 г.).

5.32 Следва да се обърне специално внимание на неотложните нужди, като тези в резултат на масов прилив на имигранти. На първо място, Комитетът би искал да подчертае, че в някои случаи възникват извънредни от хуманитарна гледна точка ситуации, които следва да бъдат решавани посредством солидарността на ЕС.

5.33 ЕИСК подкрепя приетото от Комисията по бюджета на Европейския парламент изменение в бюджета за 2009 г., насочено към определяне на финансови ресурси за създаване на „механизъм за солидарност“, който да направи възможно разпределянето на тежестта между държавите-членки. Това включва определяне на средства за Европейския бежански фонд, насърчаване на други схеми за повторно заселване и средства за агенция FRONTEX на ЕС, с които тя да разшири морските си мисии в Южна Европа на постоянна основа, влизащо в сила от следващия януари.

Принцип 6: Партньорства с трети страни

5.34 ЕИСК изготви две становища ⁽³⁾ с предложение за нов подход за европейските политики: имиграционната политика да се управлява в сътрудничество със страните на произход, за да може миграцията да бъде фактор на развитие за тези страни. Това предполага преформулиране на много аспекти на тези политики, включително отнасящите се до критериите за приемане или за възможностите за мобилност на имигрантите.

5.35 Комитетът приветства този принцип, тъй като управлението на миграционните потоци изисква партньорството и сътрудничеството с трети страни.

5.36 Трябва да се ограничи изтичането на мозъци, да се подобри обучението и образованието, да се подсилат местните пазари на труда, да се насърчи достойния труд, да се оползотворят паричните преводи и да се избегне незаконната имиграция.

5.37 Да се приемат, съвместно със заинтересованите държави-членки, „партньорства за мобилност“ с трети страни, за да могат техните граждани да емигрират законно в Европа.

5.38 Да се предложат системи за циркулярна миграция посредством законови и оперативни мерки, даващи на законните имигранти право на приоритетен достъп до по-нататъшно законно пребиваване в ЕС.

⁽³⁾ Виж следните становища на ЕИСК:

— относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 44, 16.2.2008 г.);

— относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (докладчик: г-н SHARMA) (ОВ С 120, 16.5.2008 г.).

5.39 Споразуменията за партньорство следва да включват аспекти на социалното осигуряване, които да включват възможността за преносимост, в страните на произход, на придобитите социални права, по-специално пенсионните права.

5.40 **Сигурност:** Ефективна борба срещу „нелегалната имиграция“

5.41 В предходни становища ⁽¹⁾ ЕИСК предупреждава, че „терминът нелегална имиграция, когато се отнася за емигриращите лица, се нуждае от доуточняване. Въпреки че не е законно да се влезе в една държава без определените документи и разрешителни, тези лица не са престъпници. Нередовният имигрант не е престъпник, макар положението му да не е уредено от законова гледна точка“. Престъпници са онези, които осъществяват нелегален трафик на хора и които експлоатират имигрантите в нередовно положение.

5.42 Разделът за **сигурността** съдържа четири принципа:

Принцип 7: Визова политика, която да служи на интересите на Европа и нейните партньори.

5.43 ЕИСК отправя питане към Комисията дали разполага с достатъчно данни, за да направи оценка на влиянието на визовата политика върху намаляването на нередовната имиграция. Изискването за краткосрочна виза за гражданите на някои трети страни може да намали нередовната имиграция, произтичаща оттам, но може да увеличи броя на лицата, които са жертва на трафикантските мрежи и на трафика на хора. Освен това визовата политика може да породи сериозни ограничения с дискриминационен характер за движението на хората, поради което е необходимо подходящо управление от страна на консулските власти, с прозрачност, бързина и като се елиминира корупцията.

5.44 Комитетът е съгласен да се приемат единни европейски шенгенски визи, както и да се създадат общи консулски центрове за няколко държави-членки.

Принцип 8: Интегрирано управление на границите

5.45 С оглед запазване на цялостта на Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници, Комисията предлага да се укрепи и развие „интегрираното управление“ на стратегиите за контрол на външните граници на ЕС.

5.46 Следва да се укрепи оперативното измерение на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Frontex); да се развие интегрирана система за граничен контрол посредством използването на нови технологии и като се използва потенциалът на Седмата рамкова програма на Европейската

⁽¹⁾ Виж по-конкретно Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно обща политика по незаконната имиграция“; (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 149, 21.6.2002 г.).

комисия. Изключително важно е Frontex да развие и да усъвършенства ролята си за координация и подкрепа на съвместни операции, както и способност да реагира бързо на нуждите на държавите-членки по външните граници. В бъдеще ЕС ще решава относно мандата и оперативния контрол на Frontex с оглед на правните последици, както в националното, така и в международното право.

5.47 Необходимо е да се развие сътрудничество с трети страни и да се подкрепи развитието на техния капацитет за управление и миграционен контрол.

5.48 Комитетът подчертава необходимостта от запазване на Шенгенското пространство, без контрол по вътрешните граници, както и от задълбочаване на сътрудничеството и солидарността между държавите-членки в управлението на външните граници.

5.49 ЕИСК подкрепя също така създаването на едно гише на сухопътните граници, където всеки пътник да е подложен само на една проверка от един единствен орган.

5.50 Масовите и постоянни притоци на имигранти на територия на ЕС представляват преди всичко **хуманитарен проблем**, който националните власти трябва да решат в сътрудничество и с помощта на ЕС. Някои европейски територии, като южните острови (Малта, Лампедуза, Канарските острови и т. н.), срещат специфични трудности, тъй като представляват междинни пунктове на нелегалната имиграция и понякога посрещат повече имигранти, отколкото могат да приемат. Поради това е наложително Европейският съюз да разполага със система за солидарност, включително относно споделянето на оперативната тежест по отношение на държави-членки, изправени пред повтарящ се и масов приток на незаконни имигранти, чрез съчетаване на европейски и обединени национални ресурси.

5.51 ЕИСК желае ефективността на контрола на границите да включва зачитане на правото на убежище, тъй като много лица, които се нуждаят от международна закрила, пристигат на външните граници по нелегални пътища. Комитетът ще приеме друго становище ⁽²⁾ относно Общата европейска система за убежище.

5.52 ЕИСК подкрепи ⁽³⁾ създаването на Frontex и създаването в бъдеще на Европейска гранична служба и на Европейска школа за граничари, тъй като граничният контрол трябва да се осъществява от служители, специално подготвени за работа с хора и със задълбочени технически познания.

⁽²⁾ Виж становище на ЕИСК от 25 февруари 2009 г. относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия Европейски съюз“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS, съдокладчик: г-жа BONTEA) (Все още непубликувано в Официален вестник).

⁽³⁾ Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Съвета относно създаването на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 108, 30.4.2004 г.).

5.53 В задачите на Агенцията трябва да се включи координацията със спасителните служби - специално морските - за предотвратяване на използването на рисковани пътища за имиграция и оказване на помощ на лицата, изпаднали в опасност вследствие на използване на такива пътища.

Принцип 9: Засилена борба срещу незаконната имиграция и нулева толерантност към трафика на хора

5.54 Комисията предлага да се води борба срещу недекларирания труд и нелегалната заетост чрез използване и прилагане на превантивни мерки, прилагане на законите и санкции. Следва да се засилят закрилата и подкрепата на жертвите на трафика на хора и да се подобри сътрудничеството със страните на произход и на транзит.

5.55 Комитетът смята, че борбата срещу нередовната имиграция не е задача само на граничните контролни служби, но и на европейските пазари на труда, които, в някои сектори и страни, предлагат недекларирана заетост на нередовни имигранти. Неотдавна Комитетът прие становище⁽¹⁾, с което подкрепя предложението за Директива на Комисията за санкциониране на онези работодатели, които наемат нередовни имигранти, като се подчертава ролята на социалните партньори и на условията на труд на имигрантите.

5.56 Нередовната имиграция ще намалее и когато ЕС и държавите-членки приемат по-отворено и гъвкаво законодателство за приемане на нови имигранти, така както Комитетът многократно е предлагал в различни становища.

5.57 Комитетът подкрепя Комисията в искането ѝ да се осигури „достъп на нелегално пребиваващите в ЕС граждани на трети страни до услуги, които са съществени за гарантиране на основни човешки права (напр. образованието, по-специално на децата, и основните здравни грижи)“.

5.58 Комитетът смята, че съществуването на стотици хиляди нередовни имигранти в ЕС представлява предизвикателство за ЕС и за държавите-членки. Задължителното връщане не може да бъде единственият отговор на проблема, тъй като винаги трябва да се гарантира достойнството на хората и хуманно отношение, а и е неосъществимо от финансова гледна точка. Поради това в други становища Комитетът предлага⁽²⁾ „в рамките на съгласуването на политиките Комисията трябва да прикани държавите-членки да разработят мерки за легализацията, като се избегне рискът незаконната имиграция да се възприема като задна врата за законна имиграция. За легализиране на положението на засегнатите лица трябва да се отчитат социалната и трудовата интеграция“. Комитетът смята, че със сътрудничество между властите и социалните партньори много от лицата, които днес работят нелегално,

могат да легализират своето положение от административна гледна точка, така че тяхната заетост да стане законна.

5.59 Липсата на ефикасен контрол на външните граници в много случаи се използва от престъпните мрежи за трафик на хора, които не се колебаят да изложат на сериозна опасност живота на хората, за да увеличат противозаконните си печалби. В друго становище⁽³⁾ ЕИСК заяви, че със същата енергия, с която водят борба срещу престъпните мрежи за трафик и експлоатация на хора, властите трябва да закрилят жертвите и по-специално най-уязвимите, каквито са децата и жертвите на трафика на хора и сексуалната експлоатация.

5.60 Комитетът изразява голямата си загриженост във връзка с използването на биометрични системи, които могат да се използват по дискриминационен начин в нарушение на правото на личен живот.

Принцип 10: Ефективни и устойчиви политики за връщане

5.61 Комисията смята, че политиките за връщане са задължителен елемент от имиграционната политика, и заявява, че трябва да се избягват масовите легализации, въпреки че „остава открита възможността за индивидуални легализации, основани на справедливи и прозрачни критерии“.

5.62 Комисията предлага да се придаде европейско измерение на политиките за връщане и да се гарантира взаимното признаване на решенията за връщане. В свое становище⁽⁴⁾ Комитетът отбелязва, че докато няма общо законодателство в областта на имиграцията и убежището, взаимното признаване на решенията за връщане е много проблематично, зачитайки основните права в една правова държава.

5.63 Във въпросното становище Комитетът предлага като успешни политиките на доброволно връщане с подходящи стимули и управлявани в сътрудничество с МОТ и НПО, работещи в тази област.

5.64 ЕИСК не беше консултиран при изготвянето на Директивата относно връщането, но споделя виждането на организациите за човешки права, че някои от нейните разпоредби (продължителност на престоя в центрове за задържане, липса на съдебен надзор, неправилно третиране на малолетните и т. н.) са несъвместими с основните права и принципите на правовата държава.

(1) Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава“ (докладчик: г-жа Rokсандić, съдокладчик: г-н ALMEIDA FREIRE) (ОВ С 204, 9.8.2008 г.).

(2) Виж по-конкретно становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно политика на Общността за връщане на незаконно пребиваващите“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 61, 14.3.2003 г.).

(3) Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за Директива на Съвета относно разрешителното за краткосрочно пребиваване, издавано на жертвите на действия за подпомагане на незаконната имиграция или трафика на хора, които сътрудничат с компетентните власти“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 221, 17.9.2002 г.).

(4) Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за Решение на Съвета за определяне на критериите и практическите договореност за компенсиранието на финансовите дисбаланси, получен в резултат на прилагането на Директива на Съвета 2001/40/ЕО относно взаимното признаване на решенията относно експулсирането на граждани на трети страни“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 220, 16.9.2003 г.).

5.65 Трябва посредством международни споразумения страните на произход да бъдат задължени да приемат обратно своите граждани и също така трябва да се направи оценка на всички съществуващи споразумения за реадмисия с оглед подобряване на тяхното прилагане и улесняване на преговорите по бъдещи споразумения.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI
