



*Европейски икономически и социален комитет*

**REX/351**

**Глобалният подход към  
миграцията и мобилността**

Брюксел, 25 април 2012 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския  
икономически и социален комитет и до Комитета на регионите –**

**Глобалният подход към миграцията и мобилността“**

COM(2011) 743 final

---

Докладчик: г-н **Luis Miguel Pariza Castaños**

Съдокладчик: г-жа **Brenda King**

---

На 18 ноември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Глобалният подход към миграцията и мобилността“*  
COM(2011) 743 final.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 125 гласа „за“, 1 глас „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения**

- 1.1 ЕИСК подкрепя глобалния подход към миграцията и мобилността (ГПММ), който създава тесни връзки между политиката в областта на убежището и имиграцията и външната политика на ЕС.
- 1.2 ЕИСК би искал външната политика на ЕС да се ангажира решително с насърчаване на световно управление на международните миграции в рамките на ООН, въз основа на приложими международни правни инструменти като Всеобщата декларация за правата на човека, Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства (която Комитетът предложи<sup>1</sup> на ЕС да ратифицира), Международния пакт за граждански и политически права, Международния пакт за икономически, социални и културни права, както и конвенциите на МОТ.
- 1.3 ЕИСК настоятелно приканва Европейската комисия да изготви доклад за състоянието на разискванията в ЕС по отношение на Конвенцията на ООН. Комисията трябва да подготви условията за нейната ратификация, а ЕИСК може да съдейства, като изготви ново становище по собствена инициатива.

---

<sup>1</sup>

Становище по собствена инициатива на ЕИСК от 30 юни 2004 г. относно „Международната конвенция за работниците-мигранти“ (докладчик: г-н Pariza Castaños), ОВ С 302 от 7.12.2004 г.

- 1.4 Комитетът предлага ЕС да играе много активна роля в развитието на Диалога на високо равнище на ООН по въпросите на международната миграция и развитието.
- 1.5 Основната цел на диалозите на ЕС по въпросите на миграцията и мобилността с трети страни трябва да бъде улесняване на законната и организираната миграция, гарантиране на международното право на убежище, намаляване на незаконната имиграция и борба срещу престъпните мрежи за трафик на хора.
- 1.6 Партньорствата за мобилност (ПМ), които представляват съвместни политически декларации, трябва да прераснат в международни спогодби. ЕИСК счита, че ЕС може да внесе голяма добавена стойност в преговорите с трети страни.
- 1.7 Комитетът изтъква колко е важно да се даде тласък на диалога с регионалните институции, като се разшири съдържанието на действащите споразумения, така че да обхваща и мобилността и миграциите.
- 1.8 Комитетът счита, че ПМ трябва да включват четирите стълба на глобалния подход: улесняване и организиране на законната миграция и мобилност; предотвратяване и намаляване на незаконната миграция и трафика на хора; насърчаване на международната закрила и усъвършенстване на външното измерение на политиката в областта на убежището; и оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието.
- 1.9 Най-важното предизвикателство касае споразуменията за трудова миграция, в които трябва да участват социалните партньори както от европейските, така и от трети страни. Комитетът подкрепя „принципите и насоките с незадължителен характер за подход спрямо трудовите миграции“ на МОТ<sup>2</sup> и предлага да бъдат взети предвид в ПМ.
- 1.10 Комитетът предлага в ПМ да се включат аспектите, свързани с пола, тъй като понякога положението на жените мигранти е по-уязвимо и в много случаи те стават жертви на злоупотреба, дискриминация и крайна експлоатация. Жените мигранти имат и много важна роля в икономическото и социалното развитие на страните на произход<sup>3</sup>.
- 1.11 За да се избегне възможността миграцията да има отрицателни последици за икономическото и социалното развитие на страните на произход, Европейският съюз следва да обърне специално внимание на отрицателните въздействия от изтичането на мозъци и да установи механизми за компенсация.
- 1.12 ЕС трябва да подкрепя организациите на диаспората и ЕИСК предлага да се създаде Служба за подкрепа на организациите на диаспората.

---

<sup>2</sup> МОТ. Многостранна рамка за трудова миграция. 2007 г.

<sup>3</sup> Проучвателно становище на ЕИСК „Здраве и миграция“ ОВ С 256/22, 27.10.2007 г.

- 1.13 Контролът на границите и предотвратяването на незаконната миграция трябва да се осъществяват в съответствие със защитата на правата на човека. Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (FRONTEX) трябва да разполага с повече ресурси, а дейностите ѝ да подлежат на оценка от Агенцията на ЕС за основните права (FRA) и да бъдат обект на демократичния контрол на Европейския парламент.
- 1.14 ЕС трябва да поддържа политика, отворена за приемане на имигранти, със средносрочен подход и с хоризонт отвъд настоящата икономическа криза, като се отчита демографската ситуация. Процедурите за трудова миграция трябва да бъдат законни и прозрачни и трябва да се улесни сътрудничеството между социалните партньори в ЕС и в страните на произход.
- 1.15 ЕИСК счита, че европейското и националните законодателства в областта на имиграцията трябва да гарантират принципа на равнопоставеност в трудовите и социалните права. Системите за циркулярна миграция не могат да се използват по дискриминационен начин с цел да се ограничи равнопоставеността.
- 1.16 В ПМ следва да се посочи, че в процедурите за връщане се използва предимно доброволното връщане в съчетание със системи за подкрепа<sup>4</sup>. Когато по изключение се прилагат процедури за принудително връщане, трябва да се зачита изцяло правата на човека, като се вземат предвид препоръките на Съвета на Европа<sup>5</sup>.
- 1.17 ЕИСК би искал ЕС да разполага с Обща система в областта на убежището, която включва високо ниво на законодателна хармонизация. Той подкрепя и идеята за сътрудничество на ЕС с трети страни с цел те да подобрят своите системи за убежище и спазването на международните стандарти. Споразуменията между ЕС и трети страни трябва да включват процедури, които гарантират ефективно право на международна закрила на лицата, които я поискат.
- 1.18 Третите страни, с които се сключват ПМ, трябва да са подписали Женевската конвенция за търсещите убежище лица, да имат подходящи структури за убежища и да бъдат безопасни страни що се отнася до спазването на правата на човека. Те трябва също така да са ратифицирали Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и нейните протоколи за трафика на хора и трафика на мигранти<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> В сътрудничество с Международната организация по миграция.

<sup>5</sup> „Двадесет насоки относно принудителното връщане“, СМ(2005)40.

<sup>6</sup> Протоколите от Палермо от 2000 г.

- 1.19 ЕС трябва да укрепи политиките за интеграция, както и борбата срещу расизма, ксенофобията и дискриминацията спрямо имигрантите и малцинствата. Комитетът предлага институциите на ЕС да бъдат много активни в борбата срещу ксенофобията, расизма и дискриминацията, особено когато такова поведение се подкрепя от лица в изпълнителната и законодателната власт на държавите членки<sup>7</sup>.
- 1.20 ЕИСК, в сътрудничество с Европейската комисия, ще продължи да насърчава дейностите на Европейския форум за интеграция, и счита, че през следващите няколко години интеграцията ще бъде стратегическо предизвикателство в интерес на Европа, на лицата от имигрантски произход и на всички граждани.

## 2. Общи бележки

- 2.1 Съобщението представлява нова инициатива на Европейската комисия, която цели политиката за миграция да следва по-глобален и по-последователен подход спрямо останалите политики на ЕС, по-специално външната политика.
- 2.2 ЕИСК оценява положително този подход, който взема под внимание предложенията, изготвени от Комитета през последните години. Има множество становища, които са пряко свързани с това Съобщение<sup>8</sup>.
- 2.3 Комитетът предложи ЕС да приеме обща политика в областта на убежището с хармонизирано законодателство и обща имиграционна политика със законодателство, което дава възможност за законна имиграция чрез общи и прозрачни процедури, като се отчитат интересите на Европа и на страните на произход и се зачитат основните права.

---

<sup>7</sup> Въз основа на Европейската конвенция за защита на правата на човека и Хартата на основните права.

<sup>8</sup> ОВ С 248 от 25.8.2011 г., стр. 135-137, 15 юни 2011 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Съобщение относно миграцията“ COM(2011) 248 final. Главен докладчик: Luis Miguel Pariza Castaños.

ОВ С 120 от 16.5.2008 г., стр. 82-88, 12 декември 2007 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (становище по собствена инициатива). Докладчик: Sukhdev Sharma.

ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 6-13, 15 септември 2010 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ролята на законната имиграция в контекста на демографското предизвикателство“ (проучвателно становище), Докладчик: Luis Miguel Pariza Castaños.

ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 91-102, 25 октомври 2007 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (становище по собствена инициатива). Докладчик: Luis Miguel Pariza Castaños.

ОВ С 128 от 18.5.2010 г., стр. 29-35, 4 ноември 2009 г. Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зачитане на основните права в европейските политики и законодателство в областта на имиграцията“ (становище по собствена инициатива). Докладчик: Luis Miguel Pariza Castaños.

- 2.4 От 2006 г. насам се утвърждава нов международен подход в управлението на миграционните движения и по-специално чрез провеждането на Диалог на високо равнище на ООН по въпросите на миграцията и развитието<sup>9</sup>. ЕИСК участва в междуправителствените конференции на Световния форум за миграция и развитие, в които участват и различни организации на гражданското общество<sup>10</sup>. Комитетът предлага ЕС да играе много активна роля в провеждането на Диалога на високо равнище на ООН.
- 2.5 Изненадващо е, че държавите членки на ЕС все още не са ратифицирали Международната конвенция за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства, приета от Общото събрание на ООН с резолюция 45/158 от 18 декември 1990 г., която е в сила от 1 юли 2003 г. ЕИСК вече предложи в свое становище<sup>11</sup> по собствена инициатива ЕС и неговите държави членки да ратифицират конвенцията. Комитетът настоятелно приканва Комисията да изготви доклад за състоянието на разискванията и за позициите на държавите членки, за да се подготвят условията за нейното ратифициране.
- 2.6 ЕИСК отправя предложение към Комисията, Парламента и Съвета на ЕС да прокарат в областта на външната политика международна нормативна рамка за миграцията на основата на действащото законодателство, по-специално Всеобщата декларация за правата на човека, Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства, Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за икономически, социални и културни права. Тази международна нормативна рамка следва да включва още:
- Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените;
  - Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация;
  - Конвенцията за правата на детето;
  - Конвенциите на МОТ за работниците мигранти (С 97 и С 143);
  - Конвенция С 100 за равенството в заплащането на мъжете и жените;
  - Конвенция С 189 за защита правата на надомните работници;
  - Декларацията на МОТ за основните принципи и права в областта на труда;
  - Многостранната рамка на МОТ в областта на трудовата миграция;
  - Декларацията от Дърбан и Програмата за действие на Световната конференция на ООН против расизма от 2001 г.

---

<sup>9</sup> 14 и 15 септември 2006 г.

<sup>10</sup> Конференции в Брюксел, Манила и Атина.

<sup>11</sup> Становище по собствена инициатива на ЕИСК от 30 юни 2004 г. относно „Международната конвенция за работниците-мигранти“ (докладчик: г-н Pariza Castaños), [ОБ С 302 от 7.12.2004 г.](#)

- 2.7 През последните години общата политика в областта на убежището и имиграцията на Европейския съюз отбеляза развитие, но законодателните и политическите инструменти продължават да бъдат недостатъчни. Държавите членки имат свои собствени политики, които често са в противоречие с общностните подходи и спогодби. ЕИСК отправя призив към всички държави членки да се ангажират с общата политика, както е определена в Договора и в Програмата от Стокхолм.
- 2.8 Необходим е средносрочен подход, тъй като въпреки настоящата икономическа криза и повишаването на безработицата, ЕС трябва да има по-отворена политика за прием на нови работници имигранти, както ЕИСК констатира в своето проучвателно становище<sup>12</sup> „Ролята на законната имиграция в контекста на демографското предизвикателство“, изготвено по искане на белгийското председателство на ЕС. В съобщението Европейската комисия също посочва, че ще е необходимо включването на нови имигранти, като се имат предвид демографската ситуация и пазарите на труда.
- 2.9 ЕИСК счита, че ЕС не може да се справи с този нов етап чрез рестриктивни и непоследователни миграционни политики, подобни на следваните от държавите членки в миналото. Европейската имиграционна политика трябва да преодолее старите ограничения и да бъде приведена в съответствие с настоящите потребности.
- 2.10 В Съобщението на Европейската комисия се предлага Глобален подход към миграцията и мобилността (ГПММ), който да бъде съобразен с по-широка и последователна политика, която трябва да се развива в сътрудничество с държавите на произход на имигрантите, както и с държавите на транзитно преминаване.
- 2.11 Основната ос и добавената стойност на това съобщение са ПМ между Европейския съюз и трети страни или групи страни в някои региони, като Южното Средиземноморие, Източна Европа, страните от АКТЬ, Латинска Америка и други, с които ЕС има съседски и партньорски отношения.
- 2.12 В друго свое становище<sup>13</sup> Комитетът вече отправи някои предложения, които трябва да се вземат под внимание в ПМ, в области като гъвкавост по отношение на визите, по-отворено към прием законодателство, признаване на професионалните квалификации, избягване на изтичането на мозъци и правата в областта на социалното осигуряване.

---

12 [ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 6–13.](#)

13 [ОВ С 120, 16.5.2008 г., стр. 82-88.](#)

- 2.13 ЕИСК подкрепя този глобален подход, тъй като счита за необходимо да се създаде по-силна връзка между вътрешното и външното измерение на миграционната политика и политиката за мобилност. Освен това сред оперативните приоритети на глобалния подход е и последователността на политиките в областта на имиграцията и убежището на ЕС и политиките за сътрудничество за развитие.
- 2.14 Миграция и мобилност са две различни концепции. По отношение на пресичането на външните граници на Европейския съюз мобилността на гражданите на трети страни не е непременно трудова миграция. Повечето от хората, които прекосяват тези граници, го правят като посетители, туристи или с търговска цел, тоест за краткосрочен престой, който не включва план за миграция. Миграцията по икономически причини предполага достъп до трудовия пазар.
- 2.15 Комитетът е съгласен с идеята да се засили диалогът по визовите въпроси в рамките на ГПММ. Диалогът по визови въпроси, който ЕС води с трети страни, както и общата визова политика на ЕС се отнасят за краткосрочния престой и за миграциите.
- 2.16 До този момент беше по-лесно да се постигнат споразумения за краткосрочните визи, но има трудности при визите, включващи миграция (за местопребиваване и работа), като правомощията за това продължават да бъдат в ръцете на държавите членки. Неотдавна беше постигнато споразумение в Съвета и Парламента за директива за „единно разрешително“, която ще доведе до известна законодателна хармонизация на процедурите за прием. Въвежда се законодателство и за някои специални категории мигранти (временни мигранти, командировани служители).
- 2.17 Ако се запази предходната ситуация, ще бъде трудно да се постигне напредък по глобалния подход. Има риск ПМ да служат единствено за подобряване на управлението на краткосрочните престои, но да имат много слабо въздействие за подобряване на процедурите за трудова миграция.
- 2.18 Двустранните споразумения с трети страни по миграционни въпроси (които включват прием на работници, предотвратяване на незаконната имиграция, обратно приемане и т.н.) са споразумения, подписани между правителствата на държавите членки и страните на произход. ЕС също даде старт на някои пилотни проекти. ЕИСК се надява, че развитието на глобалния подход включва напредък към двустранни рамки между ЕС и трети страни.
- 2.19 ЕИСК счита, че регионалното измерение е от първостепенно значение, поради което предлага в ГПММ да участват и съществуващите регионални институции, особено тези, с които ЕС има споразумения за партньорство и сътрудничество. Някои от регионалните институции на Южна Америка, Азия и Африка подготвят споразумения помежду си за свободно движение, имиграция и мобилност, които могат да улеснят и управлението на миграциите в Европа.



2.20 Комитетът подкрепя Комисията по отношение на географските приоритети и идеята регионалните диалози да се основават на политиката за съседство в ЕС, по-специално Партньорството с Южното Средиземноморие и Източното партньорство. Освен това трябва да се изведе като приоритет партньорството между ЕС и Африка и с деветнайсетте страни от Процеса от Прага. Приоритет са и отношенията с 27-те страни от Процеса от Рабат, както и в Африканския рог.

2.21 ЕИСК предлага да се засили диалогът със страните от АКТЬ в областта на миграцията и мобилността и да се сложи началото на диалог със страните от Централна и Южна Америка.

Трябва да се засилят и двустранните диалози със страните кандидатки Турция и държавите от Балканите, както и с Русия, Индия и Китай.

Диалогът със Съединените щати, Канада и Австралия има специални характеристики.

2.22 Четирите стълба, на които се основава Глобалният подход според предложението на Комисията, са следните:

- организиране и улесняване на законната миграция и мобилност;
- предотвратяване и намаляване на незаконната миграция и трафика на хора;
- насърчаване на международната закрила и усъвършенстване на външното измерение на политиката в областта на убежището;
- оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието.

2.23 ЕИСК споделя мнението, че това са стълбовете, въз основа на които трябва да се развива глобален подход, който да бъде съгласуван с другите политики: защитата на правата на човека, политиката в областта на убежището, за сътрудничество за развитие, за борба с трафика на хора и др.

### 3. **Организиране и улесняване на законната миграция и мобилност**

3.1 Основната цел на ПМ с трети страни трябва да бъде улесняване на законната и организираната миграция. Предлаганата от ЕС имиграция трябва да бъде надеждна, а процедурите – прозрачни, така че в страните на произход да се налага мнението, че законната миграция е възможна и незаконните процедури трябва да се отхвърлят.

3.2 Пред диалозите с трети страни в момента има много ограничения, тъй като правомощията за прием на нови имигранти са в ресора на държавите членки. Комитетът предлага държавите членки и Съветът да възложат на Европейската комисия по-големи правомощия в тази област, тъй като ЕС носи голяма добавена стойност.

- 3.3 Приемът на работници от трети страни в момента е много ограничен от националните законодателства. Европейското законодателство се изготвя с много трудности на политическо ниво, приетите директиви трябва да бъдат въведени в националните законодателства, а други все още са в процес на преговори между Съвета и Парламента.
- 3.4 В друго свое становище<sup>14</sup> ЕИСК заключи, че като се имат предвид някои различия на национално равнище, ЕС трябва да разполага с отворено законодателство, което дава възможност за трудова миграция по законови и прозрачни канали, както за висококвалифицираните работници, така и за не толкова квалифицирани дейности. Много имигранти ще имат разрешителни за дългосрочен престой, а други ще са временни. ПМ трябва да отчитат тази ситуация.
- 3.5 Трябва да се въведат системи за „подкрепа“ на имигрантите от момента, в който излязат от страната си на произход, до момента, в който се интегрират на работното място и в обществото в страната по местоназначение. Системите за подпомагане ще бъдат прилагани както от обществени органи, така и от синдикати, работодателски организации, диаспорите и други организации на гражданското общество и ще включват информация и съвети по време на целия миграционен процес, както и преподаване на езика, запознаване с трудовите и социални условия, законите и обичаите.
- 3.6 ЕИСК изтъква още веднъж отправеното в други становища предложение за подобряване на системите за признаване на квалификациите на работниците имигранти, за валидиране на дипломите и уменията, които трябва да бъдат включени в ПМ.
- 3.7 Както предложи Комитетът в предходни становища, трябва ефективно да се гарантира преносимост на социалноосигурителните права на имигрантите в ЕС и страните на произход, поради което в ПМ трябва да бъде включена темата за социалното осигуряване. Макар че европейските законодателства в областта на имиграцията ограничават социалноосигурителните права, много от проблемите могат да бъдат разрешени посредством тези споразумения. Това е още един мотив за превръщането на ПМ в правно обвързващи инструменти.
- 3.8 ЕИСК изтъква важността на политиките за интеграция. Комитетът е силно ангажиран със стремежа към интеграция и с ролята на организациите на гражданското общество. Европейският форум за интеграция, който се свиква на всеки шест месеца в ЕИСК, е много важен инструмент за институциите на ЕС. Фондът за интеграция е основен финансов инструмент, който трябва да бъде разширен.

---

14 [ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 6–13.](#)

- 3.9 Политиките за интеграция оказват въздействие както върху имигрантите, така и върху приемащите общества, насърчават равнопоставеността по отношение на правата и задълженията, стимулират диалога между културите, етносите и религиите и са свързани със защитата на основните права и борбата с расизма, ксенофобията и дискриминацията. Комитетът подчертава, че европейското законодателство в областта на имиграцията трябва да гарантира равнопоставеност в трудовата и социалната сфера за работниците имигранти<sup>15</sup>.
- 3.10 В становищата си ЕИСК предложи европейското законодателство да включва трудовите и социалните права на работниците имигранти, за да се гарантират достойни условия на труд и да се избегне трудовата експлоатация.
- 3.11 Условието са особено трудни за имигрантите без документи. Инспекцията по труда, в сътрудничество със социалните партньори, трябва да следи за прилагането на трудовите стандарти. ЕИСК изтъква доклада, изготвен от Агенцията във Виена (FRA), относно положението на незаконно пребиваващите работници имигранти в ЕС<sup>16</sup>.
- 3.12 Комитетът предложи да се измени Директивата относно събирането на семейството, в която има пропуски. Комисията публикува Зелена книга, по която Комитетът изготви становище<sup>17</sup>.
- 3.13 През последните години се проведеха прояви, направиха се декларации и се взеха политически решения, които Комитетът наблюдава с голяма загриженост, тъй като в Европа отново се разпространява една стара и позната на европейците болест – ксенофобията и национализмът, при които останалите биват изолирани. Малцинствата и имигрантите имат лоша репутация и са жертва на обиди и агресивни дискриминационни политики.
- 3.14 От години ксенофобията и популизъмът се подклаждат единствено от екстремистки и миноритарни политически партии. Но днес тези политики са част от дневния ред и програмите на някои правителства, които използват политиките срещу имигрантите и малцинствата като предизборни оръжия. ЕИСК предлага институциите на ЕС да не допуснат европейският дневен ред да бъде заразен от ксенофобия и популизъм.

---

15 Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Европейската година на межкултурния диалог“, ОВ С 185/09, 8.8.2006 г.

16 Доклад на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) „Незаконно пребиваващите имигранти, работещи като обслужващ персонал в домакинствата: предизвикателства в сферата на основните права за Европейския съюз и неговите държави членки“ (юли 2011 г.): [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

17 Зелена книга относно правото на събиране на семейството на граждани на трети държави, пребиваващи в Европейския съюз (Директива 2003/86/ЕО) и становище на ЕИСК SOC/436.

#### 4. **Предотвратяване и намаляване на незаконната миграция и трафика на хора**

- 4.1 ЕИСК изразява съгласие с Комисията за важността на предотвратяването на незаконната имиграция.
- 4.2 Нужно е да се противодейства на незаконната заетост, а в националните законодателства да се прилага ефективно Директивата за санкции срещу работодатели, които експлоатират незаконно пребиваващи имигранти<sup>18</sup>. Незаконно пребиваващите имигранти са силно уязвими от трудова експлоатация и трябва да се разглеждат като жертви. Социалните партньори трябва да си сътрудничат, за да намалят незаконната заетост и трудовата експлоатация, в сътрудничество с инспекциите по труда.
- 4.3 Комитетът показва<sup>19</sup>, че ЕС се нуждае от надеждна, ефективна и легитимна политика за външните граници, която да подлежи на засилени демократични проверки и независими оценки. Държавите членки трябва да дадат повече оперативни правомощия и независимост на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (Frontex) по отношение на нейните дейности и ресурси (техническо оборудване).
- 4.4 Осъществяването на съвместни операции, координирани от Агенцията (и евентуалното им отражение върху основните права и административните гаранции, предвидени в Кодекса на границите) трябва обаче да бъдат обект на демократичен контрол от страна на Европейския парламент и Агенцията на ЕС за основните права (FRA). Това трябва да върви успоредно с постоянна оценка, по-конкретно на дейностите и споразуменията на Frontex с трети страни, ефикасността на съвместните операции и качеството на анализите на риска.
- 4.5 ЕИСК счита за изключително важно Frontex да изпълнява задълженията си във връзка с достъпа до международна закрила на търсещите убежище лица и с принципа на неотблъскване.
- 4.6 В съобщението си Комисията посочва, че „Без добре функциониращ граничен контрол, [и] по-ниски равнища на незаконната миграция [...] ЕС няма да бъде в състояние да предлага повече възможности за законна миграция и мобилност“<sup>20</sup>. Но ЕИСК посочва, че тези ситуации са тясно свързани.

---

18 Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, [ОВ L 168/24, 30.6.2009 г.](#)

19 [ОВ С 248, 25.8.2011 г., стр. 135-137.](#)

20 Стр. 6 от Съобщение COM(2011) 743 final във версията на български език.

- 4.7 ЕИСК вече посочи в редица становища<sup>21</sup>, че съществува ясна връзка между законната и незаконната имиграция, тъй като при липса на подходящи, прозрачни и гъвкави канали за законна имиграция, незаконната имиграция нараства.
- 4.8 Макар че по-голямата част от хората, които са незаконно пребиваващи в Европа, влизат законно, други са жертви на престъпни мрежи. ЕС трябва да включи в ПМ борбата срещу престъпните мрежи за незаконен трафик на хора. Защитата на жертвите трябва да бъде гарантирана.
- 4.9 В Диалозите трябва да се включат и процедурите за връщане и обратно приемане, които следва винаги да се основават на зачитане на правата на човека. Комитетът желае Агенцията за основните права (FRA) да изготви етичен кодекс за поведение по отношение на принудителните връщания въз основа на 20-те принципа за принудително връщане, изготвени от Комитета на министрите на Съвета на Европа<sup>22</sup>.
- 4.10 Що се отнася до задържането на незаконно пребиваващи имигранти, Комитетът споделя виждането на Комисията, че е необходимо „да се предприемат мерки за осигуряване на достойни условия на живот на мигрантите в приемните центрове и за избягване на произволно или безсрочно задържане“<sup>23</sup>. ЕИСК счита, че незаконно пребиваващите лица не са престъпници и изразява съжаление, че при някои национални действия се използва неправомерно Директивата за връщането, която според Комитета трябва да бъде изменена, за да осигури добра защита на основните права.
- 4.11 ЕИСК отхвърля по-специално идеята непълнолетните да могат да бъдат настанявани в същите центрове за задържане, в които са и възрастните, тъй като непълнолетните трябва да живеят в отворена социална среда и, по възможност, със семействата си.
- 4.12 Борбата с трафика на хора трябва да се ползва с приоритет и да бъде включена във всички Диалози. Трябва да се изисква, преди да подпишат ПМ с ЕС, тези страни да са ратифицирали и да прилагат в своето законодателство Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и нейните протоколи за трафика на хора и трафика на мигранти.
- 4.13 ЕИСК настоява властите да засилят борбата срещу престъпните организации, които извличат облаги от трафика на хора и незаконния трафик на имигранти. Лицата, които попадат в тези мрежи, трябва да се разглеждат като жертви, нуждаещи се от защита.

---

21 [ОВ С 157, 28.06.2005 г., стр. 86-91.](#)

22 „Двадесет насоки относно принудителното връщане“, СМ(2005)40.

23 Страница 17 от Съобщение COM(2011) 743 final.

5. **Стимулиране на международната закрила и засилване на външното измерение на политиката в областта на убежището**
- 5.1 Търсещите убежище лица често не успяват да внесат молбата си на европейска територия, тъй като контролните пунктове, изградени за борба с незаконната миграция, не им позволяват да влязат в Европа. Получава се явно противоречие между приетите мерки за борба с незаконната имиграция и правото на убежище.
- 5.2 Трябва да се гарантира принципът на неотблъскване на границата, както и че всички лица, които се нуждаят от международна закрила, ще могат да внесат молба в ЕС и тя ще бъде разгледана от компетентните национални органи.
- 5.3 Комитетът подкрепя усилията на Комисията за подобряване на европейското законодателство в областта на убежището<sup>24</sup>, което трябва да постигне висока степен на законодателна хармонизация, с единен статут и прозрачни и ефективни процедури. Лицата, които се намират в ЕС и се ползват от закрила или търсят убежище, трябва да могат да се интегрират в пазара на труда при равнопоставени условия.
- 5.4 ЕИСК подкрепя и сътрудничеството с трети страни с цел да укрепят своите системи за убежище и спазването на международните стандарти.
- 5.5 От друга страна, третите страни, с които се сключват ПМ, трябва да са подписали Женевската конвенция за търсещите убежище лица, да разполагат със структури за убежища и да бъдат безопасни страни по отношение на правата на човека. ЕС трябва да си сътрудничи с тях с оглед подобряването на системите им за убежище.
- 5.6 ЕИСК подкрепя развитието на регионални програми за закрила и счита, че подобряването на структурите за убежище на трети страни не бива да възпрепятства онези търсещи убежище лица, които трябва да внесат молбата си в европейска страна, да го направят.
- 5.7 Сключването на партньорства за мобилност не означава, че страните партньори трябва да поемат всички разходи по процедурите за убежище на лицата, които преминават транзитно през тяхната територия. ЕС трябва да сътрудничи чрез фондовете за убежище.

---

24

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище“, [ОВ С 204/17, 9.8.2008 г.](#)

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Добавената стойност на обща европейска система за убежище както за лицата, търсещи убежище, така и за държавите-членки на Европейския съюз“, [ОВ С 44, 11.2.2011 г.](#)

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Изменено предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (преработен текст)“, [ОВ С 24, 28.1.2012 г.](#)

5.8 ЕС трябва да продължава да предлага прием и убежище, да засили солидарността между държавите членки и да ускори програмите за презаселване.

**6. Оптимизиране на въздействието на миграцията и мобилността върху развитието**

6.1 ЕС трябва да си сътрудничи, за да могат страните на произход на мигрантите да разполагат с възможности за достоен труд на всички лица и по този начин да се улеснява доброволната миграция, тъй като в момента миграцията за повечето хора не е доброволен избор. Комитетът подкрепя работата на МОТ за насърчаване на достойния труд.

6.2 ЕИСК приветства факта, че Комисията е установила ясна връзка между политиката за прием на висококвалифицирани кадри и политиката за сътрудничество за развитие, с която се стреми, наред с други цели, да предотврати изтичането на мозъци и загубата на човешки капитал в страните на произход.

6.3 Комитетът обаче настоява да бъдат поети по-големи ангажменти. Комисията посочва необходимостта от полагане на „усилия за ограничаване на „изтичането на мозъци“, но в политиката за прием на работници иска да бъдат положени „специални усилия за привличане на висококвалифицирани мигранти в световната надпревара за таланти“. Тези две цели често влизат в противоречие. Но в Съобщението не се определят ограничения за привличането на „таланти“, за да се постигне целта за ограничаване на изтичането на мозъци. Има само едно позоваване на тази дилема, когато се споменава персоналът в системата на здравеопазването: засвидетелства се подкрепа за Кодекса за добри практики на СЗО и се отправя призив за циркулярна миграция на здравни работници.

6.4 Но изтичането на мозъци не засяга единствено сектора здравеопазване и поради това е необходим по-обстояен Кодекс за добри практики, който ограничава привличането на висококвалифицирани работници в някои страни и професии. ЕИСК предлага в ПМ да се ограничи изтичането на мозъци; по този начин миграционните процеси ще бъдат положителни и за двете страни.

6.5 ЕС трябва да създаде системи за компенсация на страните, които, в резултат на миграция към Европа, страдат от загуба на човешки капитал. Тази компенсация трябва да включва, наред с други мерки, подкрепа за образователните системи и за развитието на институции в областта на заетостта за създаването на работни места и подобряване на условията на труд.

- 6.6 Комитетът предложи Директивата за дългосрочния престой да стане по-гъвкава, за да даде възможност за циркулярна мобилност на много квалифицирани работници между ЕС и страните на произход, без да се губи правото на постоянно пребиваване, и по този начин да се запазят и подобрят връзките, които могат да бъдат много полезни за развитието.
- 6.7 Понастоящем системите за циркулярна миграция водят до загуба на човешки капитал в страните на произход, тъй като по-голямата част от процесите на циркулярна имиграция протичат неорганизирано. ЕИСК счита, че този човешки капитал може да се усъвършенства чрез добре структурирани процедури, съчетаващи обучение, квалификации, социални права и заетост.
- 6.8 Комитетът споделя изразената от МОТ загриженост, че съществува риск циркулярната миграция да се използва за ограничаване на трудовите и социалните права и за възпрепятстване на постоянното пребиваване. Поради това ЕИСК предлага да се гарантира принципът за равенството в заплащането и условията на труд на временните имигранти.
- 6.9 В свои предходни становища<sup>25</sup> ЕИСК посочи значението на организациите на диаспората и тяхната роля за развитието. ЕС трябва да подкрепя дейностите на диаспорите.
- 6.10 Трябва да се продължи и работата по инициативите, насочени към намаляване на разходите за парични преводи и използването им за развитието. ЕИСК подкрепя създаването на годишен форум в областта на паричните преводи и създаването на общ портал.
- 6.11 ЕИСК предлага да бъде създадена служба за подкрепа на организациите на диаспората, която да улеснява координацията на всички организации, работещи в полза на развитието в дадена страна или регион, както и координацията с международни организации за сътрудничество за развитие. Тази служба трябва да насочва ресурсите към проектите, които се стартират. ЕС трябва да подкрепя организациите на диаспорите и да улеснява създаването на представителни платформи.

## 7. **Финансиране и оценка**

- 7.1 Бъдещото планиране на финансовите инструменти трябва да улеснява изпълнението на глобалния подход. Комитетът изготвя становище<sup>26</sup> по тази тема по искане на Комисията.

---

<sup>25</sup> [ОВ С 120 от 16.5.2008 г., стр. 82–88](#) и [ОВ С 44 от 16.2.2008 г., стр. 91–102](#).

<sup>26</sup> SOC/456.



- 7.2 ЕИСК предлага да се направи независимо проучване на ефикасността и въздействието на действащите в момента ПМ. ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията за осигуряване на ефикасен механизъм за оценка на ПМ.
- 7.3 Двустранните споразумения, подписани до момента, сочат, че ПМ се използват за улесняване на краткосрочните визи и споразуменията за обратно приемане, докато останалите аспекти, които са част от глобалния подход, остават на заден план. Оценката на ПМ трябва да обхваща четирите стълба на глобалния подход.
- 7.4 От друга страна, ПМ, които представляват съвместни политически декларации, не са правно обвързващи за участващите държави, поради което ЕИСК предлага те да прераснат в правно обвързващи международни споразумения.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател  
на  
Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan Nilsson

---