



IMIGRACIJOS POLITIKA

Perspektyvi, solidarumu pagrįsta ir visapusiška Europos imigracijos politika – svarbus Europos Sąjungos tikslas. Imigracijos politika siekiama laikytis suderinto požiūrio teisėtos ir nelegalios migracijos klausimais.

TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 79 ir 80 straipsniai.

KOMPETENCIJOS SRITYS

Teisėta imigracija. ES turi kompetenciją nustatyti trečiųjų šalių piliečių, atvykstančių ir teisėtai gyvenančių kurioje nors valstybėje narėje, atvykimo ir gyvenimo sąlygas, taip pat šeimos susijungimo tikslais. Valstybės narės turi teisę nustatyti į jų teritoriją įleidžiamų darbo ieškančių žmonių iš trečiųjų šalių skaičių.

Integracija. ES gali skatinti valstybes nares taikyti priemones, kuriomis siekiama integruoti teisėtai šalyje gyvenančius trečiųjų šalių piliečius, ir gali remti šias valstybių narių priemones. Tačiau ES nenumato nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimo.

Kova su nelegalia migracija. Europos Sąjungos pareiga – užkirsti kelią nelegaliai imigracijai ir ją mažinti, visų pirma taikant veiksmingą gražinimo politiką ir laikantis pagrindinių teisių.

Readmisijos susitarimai. Europos Sąjunga turi kompetenciją su trečiosiomis šalimis sudaryti susitarimus dėl trečiųjų šalių piliečių, kurie neatitinka ar nebeatitinka atvykimo, buvimo ar gyvenimo vienoje iš valstybių narių sąlygų, readmisijos į jų kilmės ar išvykimo šalį.

TIKSLAI

Suderinto požiūrio į imigraciją apibrėžtis. ES siekia nustatyti harmoningą požiūrį dėl to, kaip spręsti teisėtos imigracijos ir kovos su nelegalia imigracija klausimus. Siekiant tinkamo migracijos srautų valdymo būtina užtikrinti teisingas sąlygas valstybėse narėse teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams, griežtinti kovos su nelegalia imigracija, įskaitant neteisėtą prekybą ir kontrabandą, priemones ir skatinti glaudesnę bendradarbiavimą visose srityse su ES nepriklausančiomis šalimis. ES tikslas – nustatyti vienodą teisėtų imigrantų teisių ir pareigų lygį, panašų į tą, kuris užtikrinamas ES piliečiams.



Solidarumo principas. Pagal Lisabonos sutartį imigracijos politika turi būti reglamentuojama vadovaujantis solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių principu, įskaitant jo finansinius padarinius (SESV 80 straipsnis).

LAIMĖJIMAI

A. Lisabonos sutartyje numatyti institucijų pokyčiai

2009 m. gruodžio mėn. (žr. [1.1.5](#)) įsigaliojus Lisabonos sutarčiai teisėtos imigracijos srityje pradėta taikyti kvalifikuotos balsų daugumos taisyklė ir naujas teisinis integracijos priemonių pagrindas. Šiuo metu įprasta teisėkūros procedūra taikoma ir nelegalios, ir teisėtos imigracijos politikos srityse, taigi, sprendžiant šiuos klausimus Parlamentas ir Taryba tapo lygiateisėmis teisėkūros institucijomis. Laikinas priemones staigaus trečiųjų šalių piliečių antplūdžio atveju Taryba patvirtina viena, nors ir pasikonsultavusi su Parlamentu (SESV 78 straipsnio 3 dalis).

Be to, Lisabonos sutartyje apibrėžta, kad ES ir valstybės narės dalijasi kompetencija šioje srityje, ypač sprendžiant dėl migrantų, kuriems leidžiama atvykti į valstybę narę ieškant darbo, skaičiaus (SESV 79 straipsnio 5 dalis). Galiausiai šiuo metu Teisingumo Teismui suteikta visapusiška kompetencija imigracijos ir prieglobsčio srityje.

B. Naujausi politikos pokyčiai

1. Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą

Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą (VPMJ), kurį Komisija patvirtino 2011 m., nustato bendrą ES santykių su trečiosiomis šalimis migracijos srityje sistemą. Jis grindžiamas keturiais ramsčiais: teisėta migracija ir judumu, nelegalia imigracija ir prekyba žmonėmis, tarptautine apsauga ir prieglobsčio politika, taip pat kuo didesniu migracijos ir judumo poveikio vystymuisi didinimu. Migrantų žmogaus teisės yra kompleksinis šio požiūrio klausimas.

2. 2014 m. birželio mėn. strateginės gairės

2009 m. gruodžio mėn. priimta Stokholmo programa dėl piliečių laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės, pakeitusi daugiametes Tamperės (1999 m.) ir Hagos (2004 m.) programas, nustojo galioti 2014 m. gruodžio mėn. (žr. [4.2.1](#)). 2014 m. kovo mėn. Komisija paskelbė naują komunikatą dėl piliečių laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės „[Kuriame atvirą ir saugią Europą](#)“. Europos Vadovų Taryba, vadovaudamasi SESV 68 straipsniu, 2014 m. birželio 26 d. ir 27 d. išvadose apibrėžė 2014–2020 m. laikotarpio „laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės teisėkūros ir veiksmų planavimo [strategines gaires](#)“. Jos nėra susijusios su kokia nors programa, bet gairės, skirtos galiojantiems teisės aktams ir priemonėms perkelti į nacionalinę teisę, jiems įgyvendinti ir konsoliduoti. Gairėse pabrėžiama, kad būtina suformuoti visapusišką požiūrį į migraciją, kuo geriau panaudojant teisėtą migraciją, suteikiant apsaugą asmenims, kuriems jos reikia, kovojant su nelegalia migracija ir veiksmingai valdant sienas.

3. Europos migracijos darbotvarkė

2015 m. gegužės 13 d. Komisija paskelbė [Europos migracijos darbotvarkę](#). Darbotvarkėje siūlomos neatidėliotinos priemonės, skirtos reaguoti į krizę Viduržemio



jūros regione, taip pat veiksmai, kurių reikia imtis artimiausiais metais, siekiant visais aspektais geriau valdyti imigraciją.

Vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu Komisija siūlo gaires keturioje politikos srityse:

- nelegalios migracijos paskatų mažinimas,
- sienų valdymas gelbstint gyvybes ir užtikrinant išorės sienų saugumą,
- bendros tvirtos prieglobsčio politikos kūrimas ir
- naujos teisėtos imigracijos politikos nustatymas atnaujinant ir persvarstant ES mėlynosios kortelės sistemą, nustatant naujus integracijos politikos prioritetus ir siekiant kuo didesnės migracijos politikos naudą atitinkamiems asmenims ir kilmės šalims.

Šioje darbotvarkėje taip pat iškelta idėja sukurti ES masto perkėlimo Europos Sąjungoje ir perkėlimo į ES programas (žr. faktų suvestinę dėl prieglobsčio politikos [4.2.2](#)), pranešta apie migrantų antplūdžio valdymo požiūrį (kai susijusios ES agentūros vykdo veiklą vietoje, bendradarbiaudamos su valstybėmis narėmis, kurios pirmos susiduria su migrantų antplūdžiu, siekdamos skubiai identifikuoti ir užregistruoti atvykstančius migrantus bei imti jų pirštų antspaudus) ir pasiūlyta galimybė vykdyti bendros saugumo ir gynybos politikos (BSGP) operacijas Viduržemio jūroje siekiant išardyti nelegalios migracijos tinklus ir kovoti su prekyba žmonėmis (tai netrukus pradėta vykdyti kaip [EUNAVFOR MED operacija SOPHIA](#)).

Remdamasi šia darbotvarke Komisija 2016 m. balandžio 6 d. [komunikate](#) paskelbė savo gaires teisėtos imigracijos ir prieglobsčio suteikimo srityje. Kiek tai susiję su teisėtos migracijos politika, numatomi keturi svarbūs uždaviniai: atlikti Mėlynosios kortelės direktyvos peržiūrą, pritraukti į ES verslininkų novatorių, atlikus esamos sistemos vertinimą parengti nuoseklesnį ir veiksmingesnį teisėtos imigracijos valdymo ES lygmeniu modelį ir stiprinti bendradarbiavimą su pagrindinėmis kilmės šalimis, siekiant užtikrinti teisėtus būdus atvykti į ES, kartu tobulinant teisės pasilikti neturinčių asmenų grąžinimą.

2018 m. gegužės mėn. Komisija paskelbė Europos migracijos darbotvarkės įgyvendinimo [pažangos ataskaitą](#), kurioje analizuojama įgyvendinant darbotvarkę padaryta pažanga ir trūkumai.

C. Naujausi teisėkūros pokyčiai

Nuo 2008 m. priimtos kelios svarbios imigracijos srities direktyvos, o kai kurias jau spėta peržiūrėti. Komisija šiuo metu atlieka [tinkamumo patikrą](#) (REFIT vertinimas), siekdama įvertinti toliau nurodytus esamus ES teisės aktus teisėtos migracijos srityje. Pirmieji rezultatai turėtų būti paskelbti 2018 m.

1. Teisėta imigracija

Susidūrus su sunkumais priimant bendras nuostatas, susijusias su visos darbo jėgos imigracija į ES, šiuo metu siekiant nustatyti ES lygmens teisėtos imigracijos politiką, ketinama priimti sektorių teisės aktus pagal migrantų kategorijas.

Pagal [Direktyvą 2009/50/EB](#) dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą pradėta taikyti vadinamoji ES mėlynoji



kortelė, skirta skubos tvarka geresnėmis sąlygomis išduoti specialius leidimus gyventi ir dirbti, kad trečiųjų šalių darbuotojai galėtų gauti aukštos kvalifikacijos darbą valstybės narėse. Pirmoji šios direktyvos įgyvendinimo ataskaita paskelbta 2014 m. gegužės mėn. Joje atkreipiamas dėmesys į keletą trūkumų. 2016 m. birželio mėn. Komisija pasiūlė peržiūrėti sistemą, taip pat sušvelninti įleidimo kriterijus, sumažinti atlyginimo ribą (minimalią reikalaujamą darbo sutarties trukmę), pagerinti šeimos susijungimo nuostatas ir panaikinti paralelas nacionalines sistemas. Šiuo metu peržiūra vyksta Parlamente (Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto (LIBE) [pranešimas](#) priimtas 2017 m. birželio 15 d.) ir Taryboje, nors pastaruoju metu pažanga Taryboje sustojo, visų pirma įgūdžių ir profesinės patirties, atitinkančių išsilavinimo kvalifikaciją, pripažinimo klausimais.

Direktyvoje [2011/98/ES](#) (Vieno leidimo direktyva) nustatoma bendra supaprastinta procedūra, taikoma trečiųjų šalių piliečiams, kurie teikia prašymą išduoti leidimą gyventi ir dirbti valstybės narės teritorijoje, taip pat nustatomos valstybėje narėje teisėtai gyvenančių imigrantų bendros teisės. Pirmoji šios direktyvos įgyvendinimo ataskaita turėjo būti pateikta ne vėliau kaip 2016 m. gruodžio mėn.

[Direktyva 2014/36/ES](#), priimta 2014 m. vasario mėn., reglamentuojamos trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo tikslu dirbti sezoniniais darbuotojais sąlygos. Migruojantys sezoniniai darbuotojai, išlaikydami savo pagrindinę gyvenamąją vietą trečiojoje šalyje, gali teisėtai ir laikinai likti ES maksimalų laikotarpį nuo penkių iki devynių mėnesių (priklausomai nuo valstybės narės) nuo metų laikų kaitos priklausančiai veiklai vykdyti. Šioje direktyvoje taip pat apibrėžiamos visos teisės, kurias turi tokie migruojantys darbuotojai.

2014 m. gegužės 15 d. priimta [Direktyva 2014/66/ES](#) dėl bendrovės viduje perkeliamų trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų. Šia direktyva įmonėms ir tarptautinėms bendrovėms sudaromos lengvesnės sąlygos laikinai perkelti savo vadovaujančius darbuotojus, specialistus ir stažuotojus į savo patronuojamąsias bendroves ar filialus Europos Sąjungoje.

[Direktyva \(ES\) 2016/801](#) dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo mokslinių tyrimų, studijų, stažavimosi, savanoriškos tarnybos, mokinių mainų programų arba edukacinių projektų ir dalyvavimo *Au pair* programoje tikslais sąlygų priimta 2016 m. gegužės 11 d. ir turėjo būti perkelta į nacionalinę teisę iki 2018 m. gegužės 23 d. Ši direktyva pakeičia ankstesnes priemones, taikomas studentams ir mokslininkams tyrėjams, ja išplečiama minėtų priemonių taikymo sritis ir supaprastinamas jų taikymas.

Galiausiai trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai Europos Sąjungos gyventojai, statusas vis dar reglamentuojamas Tarybos direktyva [2003/109/EB](#), kuri iš dalies pakeista 2011 m., siekiant išplėsti jos taikymo sritį ir įtraukti į ją pabėgėlius ir kitus asmenis, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga. Dabartinė veikla dėl [Priskyrimo direktyvos \(4.2.2.\)](#) ir [Mėlynosios kortelės direktyvos](#) apima pasiūlytus šios direktyvos pakeitimus iš dalies, taikomus ilgalaikiams gyventojams.

2. Integracija

Tarybos [direktyvoje 2003/86/EB](#) išdėstytos teisės į šeimos susijungimą nuostatos. Kadangi 2008 m. ataskaitoje dėl jos įgyvendinimo buvo padaryta išvada, kad valstybės narės ją taikė nevisapusiškai ir netinkamai, 2014 m. balandžio mėn. Komisija paskelbė



[komunikatą](#), kuriame valstybėms narėms pateiktos šios direktyvos taikymo gairės. Komisijos dabar atliekame REFIT vertinime taip pat nagrinėjama Šeimos susijungimo direktyva.

ES kompetencija integracijos srityje yra ribota. 2011 m. liepos mėn. Komisija priėmė [Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkę](#). Dar vėliau, 2016 m. birželio mėn., Komisija pateikė [veiksmų planą](#), apimantį politikos strategiją ir konkrečius veiksmus siekiant padėti valstybėms narėms integruoti apie 20 mln. ne ES piliečių, teisėtai gyvenančių ES teritorijoje. Esamos priemonės apima Europos migracijos forumą (buvusį Europos integracijos forumą), [integracijos interneto svetainę](#); ir [Europos integracijos tinklą](#) (iki 2016 m. – nacionalinių integracijos ryšių punktų tinklas).

3. Nelegali imigracija

Kovos su nelegalia imigracija srityje ES priėmė keletą svarbių teisės aktų:

- vadinamąjį Padėjų rinkinį, apimantį Tarybos [direktyvą 2002/90/EB](#), kurioje pateikiama bendra nusikalstamos veikos – padėjimo neteisėtai atvykti, vykti tranzitu ir apsigyventi – apibrėžtis, ir [Pagrindų sprendimą 2002/946/TVR](#), kuriame numatomos sankcijos už tokią veiką. Neteisėtai prekybai taikoma [Direktyva 2011/36/ES](#) dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos. Šį rinkinį papildė Tarybos [direktyva 2004/81/EB](#), pagal kurią numatoma išduoti leidimą gyventi šalyje su kompetentingomis institucijomis bendradarbiaujantiems trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra prekybos žmonėmis aukos arba kurie buvo neteisėtai atgabenti (dėl prekybos žmonėmis taip pat žr. faktų suvestinę dėl teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose [4.2.6](#)). 2015 m. gegužės mėn. Komisija priėmė [ES kovos su neteisėtų migrantų gabenimu veiksmų planą \(2015–2020 m.\)](#) ir, laikydamasi šio veiksmų plano, atliko [REFIT vertinimą](#) dėl dabartinės teisinės sistemos taikymo, prieš vertinimą surengus [viešas konsultacijas](#). Komisija nustatė, kad tuo metu nepakako įrodymų, įrodančių faktinį pasikartojantį asmenų ar humanitarinės pagalbos organizacijų persekiojimą, ir priėjo prie išvados, kad atsižvelgiant į dabartinę padėtį reikalinga ES teisinė sistema, taikoma dėl neteisėto migrantų gabenimo. Komisija taip pat nustatė, kad Padėjų rinkinio peržiūra nesuteiktų daugiau papildomos naudos, lyginant su jo veiksmingu ir visapusišku įgyvendinimu, tačiau buvo bendrai nuspręsta, kad ne teisėkūros priemonės, kuriomis teikiama parama valstybių narių institucijoms, pilietinės visuomenės organizacijoms ar kitiems susijusiems subjektams, įskaitant pagerintą bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, atneštų papildomos naudos. Parlamentas savo 2018 m. liepos 5 d. [rezoliucijoje](#) paragino Komisiją parengti gaires valstybėms narėms, kaip užkirsti kelią humanitarinės pagalbos kriminalizavimui, ir 2018 m. rugsėjo mėn. šia tema surengtas [klausymas](#).
- Gražinimo direktyvą ([Direktyva 2008/115/EB](#)), kurioje nustatyti bendri ES nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartai ir tvarka. Pirmoji direktyvos įgyvendinimo ataskaita buvo priimta 2014 m. kovo mėn. 2015 m. rugsėjo mėn. Komisija paskelbė [ES veiksmų gražinimo srityje planą](#), o 2015 m. spalio mėn. Taryba patvirtino savo išvadas dėl gražinimo politikos ateities. 2017 m. kovo mėn. Komisija šį veiksmų planą papildė [komunikatu](#) „Veiksmingesnė gražinimo politika Europos Sąjungoje. Atnaujintas veiksmų



planas“ ir [rekomendacija](#) dėl gražinimo veiksmingumo padidavimo. 2017 m. rugsėjo mėn. Komisija paskelbė savo atnaujintą [Gražinimo vadovą](#), kuriame pateiktos gairės, susijusios su valstybių narių kompetentingų institucijų, vykdančių su gražinimu susijusias užduotis, pareigų atlikimu. Be to, 2016 m. Parlamentas ir Taryba priėmė [Reglamentą \(ES\) 2016/1953](#) dėl Europos kelionės dokumento neteisėtai esantiems trečiųjų šalių piliečiams gražinti nustatymo. 2018 m. rugsėjo mėn. Komisija pasiūlė Gražinimo direktyvos [tikslinę peržiūrą](#), kuri apimtų naują prieglobsčio prašytojų pasienio procedūrą, aiškesnes pažeidimų prevencijos procedūras ir taisykles, veiksmingas valstybių narių savanoriško grįžimo programas ir aiškesnes sulaikymo taisykles.

- [Direktyva 2009/52/EB](#), kuria nustatomos valstybių narių sankcijos ir priemonės, taikytinos darbdaviams, kurie įdarbina nelegaliai gyvenančius trečiųjų šalių piliečius. Pirmoji šios direktyvos įgyvendinimo ataskaita buvo pateikta 2014 m. gegužės 22 d.

Tuo pat metu ES veda derybas su kilmės ir tranzito šalimis ir sudaro [readmisijos susitarimus](#), pagal kuriuos gražinami nelegalūs migrantai, ir bendradarbiauja su šiomis šalimis kovos su prekyba žmonėmis srityje. Vadinamieji jungtiniai readmisijos komitetai stebi jų įgyvendinimą. Šie susitarimai susiję su vizų supaprastinimo susitarimais, kuriais siekiama suteikti reikalingas paskatas pradėti readmisijos derybas atitinkamoje trečiojoje šalyje nepadidinant nelegalios migracijos.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai Parlamentas, kaip visateisis teisės aktų leidėjas, aktyviai dalyvavo priimant naujus teisės aktus, skirtus tiek teisėtoms, tiek nelegalios imigracijos klausimams spręsti.

Parlamentas priėmė daug rezoliucijų savo iniciatyva migracijos tema, visų pirma [2016 m. balandžio 12 d. rezoliucija](#) dėl padėties Viduržemio jūros regione ir poreikio nustatyti bendrą ES požiūrį į migraciją, kurioje įvertinamos įvairios susijusios politikos ir pateikiamos įvairios rekomendacijos. LIBE komiteto pranešimas plenariniame posėdyje svarstytas kartu su kitų aštuonių Parlamento komitetų nuomonėmis. Rezoliucija atspindi Parlamento poziciją, susijusią su visomis ES politikos sritimis migracijos ir prieglobsčio srityse, Parlamentas remiasi ja svarstydamas šių sričių klausimus.

Daugiau informacijos šiuo klausimu rasite:

- [Migracija į Europą](#)
- [Migrantų krizė Europoje](#)
- [ES prieglobsčio politika](#)

Marion Schmid-Drüner
05/2019

