



## IMIGRĀCIJAS POLITIKA

Viens no galvenajiem Eiropas Savienības mērķiem ir uz solidaritātes principu balstīta progresīva un visaptveroša Eiropas imigrācijas politika. Imigrācijas politikas mērķis ir izveidot līdzsvarotu pieeju gan atbilstīgas, gan neatbilstīgas imigrācijas jautājumu risināšanai.

### JURIDISKAIS PAMATS

Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 79. un 80. pants.

### KOMPETENCES

Atbilstīga imigrācija. ES ir kompetenta pieņemt ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumus trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri legāli ieceļo un uzturas kādā no dalībvalstīm, tostarp ģimenes atkalapvienošanās nolūkā. Dalībvalstis joprojām ir tiesīgas noteikt to uzņemamo personu skaitu, kuras ierodas no trešām valstīm, lai meklētu darbu.

Integrācija. ES var sniegt stimulus un atbalstīt pasākumus, ko dalībvalstis veic, lai sekmētu legāli dzīvojošu trešo valstu valstspiederīgo integrāciju; tomēr valstu tiesību aktu un noteikumu saskaņošana nav paredzēta.

Cīņa pret neatbilstīgu imigrāciju. Savienībai ir pienākums novērst un samazināt neatbilstīgu imigrāciju, jo īpaši ar efektīvas atgriešanas politikas pasākumiem, stingri ievērojot pamattiesības.

Atpakaļuzņemšanas nolīgumi. Savienība ir kompetenta noslēgt nolīgumus ar trešām valstīm par to trešo valstu valstspiederīgo atpakaļuzņemšanu viņu izcelsmes valstī, kuri neatbilst vai vairs neatbilst nosacījumiem, lai ieceļotu, uzturētos vai pastāvīgi dzīvotu kādā no dalībvalstīm.

### MĒRĶI

Līdzsvarotas pieejas imigrācijai izstrāde. ES mērķis ir izstrādāt līdzsvarotu pieeju, ar ko risināt atbilstīgas imigrācijas jautājumus un apkarot neatbilstīgu imigrāciju. Pareiza migrācijas plūsmu pārvaldība ietver arī taisnīgu attieksmi pret trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri legāli uzturas dalībvalstīs, stingrākus pasākumus neatbilstīgas imigrācijas, tostarp cilvēku tirdzniecības un kontrabandas, apkarošanai un ciešākas sadarbības veicināšanu ar trešām valstīm visās jomās. ES cenšas panākt vienotu atbilstīgu imigrantu tiesību un pienākumu līmeni, kas būtu līdzvērtīgs ES pilsoņu tiesību un pienākumu līmenim.



Solidaritātes princips. Saskaņā ar Lisabonas līgumu uz imigrācijas politikas īstenošanu attiecas solidaritātes princips un atbildības, tostarp tās finansiālo seku, taisnīga sadalījuma princips dalībvalstu starpā (LESD 80. pants).

## SASNIEGUMI

### A. No Lisabonas līguma izrietošās institucionālās pārmaiņas

Ar Lisabonas līgumu, kas stājās spēkā 2009. gada decembrī (sk. faktu lapu [1.1.5.](#)), attiecībā uz atbilstīgu migrāciju ieviesa kvalificēta vairākuma balsošanas procedūru, kā arī jaunu juridisko pamatu integrācijas pasākumu veicināšanai. Tagad gan neatbilstīgas, gan atbilstīgas imigrācijas politikas jautājumiem piemēro parasto likumdošanas procedūru, un līdz ar to Parlaments ir kļuvis par vienu no likumdevējiem, kuram ir līdzvērtīgas pilnvaras kā Padomei. Tomēr būtu jānorāda, ka pagaidu pasākumus pēkšņa trešo valstu valstspiederīgo pieplūduma gadījumā ievieš vienīgi Padome pēc apspriešanās ar Parlamentu (LESD 78. panta 3. punkts).

Lisabonas līgumā ir arī precizēts, ka šajā jomā Savienībai un dalībvalstīm ir dalītas kompetences, jo īpaši attiecībā uz tādu migrantu skaitu, kuri kādā no dalībvalstīm drīkst ieceļot, lai meklētu darbu (LESD 79. panta 5. punkts). Visbeidzot, Tiesai tagad ir pilna kompetence imigrācijas un patvēruma jomā.

### B. Jaunākās politiskās tendences

#### 1. “Vispārējā pieeja migrācijai un mobilitātei”

“Vispārējā pieeja migrācijai un mobilitātei” (GAMM), ko 2011. gadā pieņēma Komisija, nosaka vispārēju pieeju Savienības ārējām attiecībām ar trešām valstīm migrācijas jomā. Tās pamatā ir četri pīlāri: atbilstīga imigrācija un mobilitāte, neatbilstīga imigrācija un cilvēku tirdzniecība, starptautiskā aizsardzība un patvēruma politika, kā arī migrācijas un mobilitātes ietekmes uz attīstību maksimāla palielināšana. Atbilstīgi šai pieejai migrantu cilvēktiesības ir transversāls jautājums.

#### 2. 2014. gada jūnija stratēģiskās vadlīnijas

2009. gada decembrī pieņemtā Stokholmas programma brīvības, drošības un tiesiskuma telpai (AFSJ), kas ir turpinājums Tamperes (1999) un Hāgas (2004) daudzgadu programmām, beidza darboties 2014. gada decembrī (sk. faktu lapu [4.2.1.](#)). Saskaņā ar LESD 68. pantu Eiropadome pēc tam savos 2014. gada 26. un 27. jūnija secinājumos noteica “likumdošanas un operatīvās plānošanas [stratēģiskās pamatnostādnes](#) brīvības, drošības un tiesiskuma telpā” laikposmā no 2014. gada līdz 2020. gadam. Tā vairs nav programma, bet pamatnostādnes, kuru uzmanības centrā ir pašreizējo juridisko instrumentu un pasākumu transponēšanas, īstenošanas un konsolidēšanas mērķis. Tajās ir uzsvērtā nepieciešamība ieviest vispārēju pieeju migrācijai, pēc iespējas labāk izmantojot atbilstīgu migrāciju, piedāvājot aizsardzību tiem, kam tā ir vajadzīga, cīnoties pret neatbilstīgu imigrāciju un efektīvi pārvaldot robežas.

#### 3. Eiropas darba programma migrācijas jomā

Komisija 2015. gada 13. maijā publicēja [Eiropas programmu migrācijas jomā](#). Programmā ir ieteikts nekavējoties veikt pasākumus, lai pārvarētu Vidusjūras reģionā



valdošo krīzes situāciju, kā arī veikt pasākumus turpmākajos gados, lai labāk pārvaldītu migrāciju visos tās aspektos.

Vidējā un ilgā termiņā Komisija ierosina nostādnes četrās politikas jomās:

- neatbilstīgas imigrācijas stimulu samazināšana;
- robežu pārvaldīšana, glābjot dzīvības un stiprinot ārējās robežas;
- spēcīgākas kopējās patvēruma politikas izstrāde; kā arī
- jaunas atbilstīgas migrācijas politikas ieviešana, modernizējot un pārskatot “zilās kartes” sistēmu, nosakot jaunas prioritātes integrācijas politikai un optimizējot migrācijas politikas ieguvumus cilvēkiem un izcelsmes valstīm.

Programmā arī tika paziņota ideja par ES mēroga pārceļšanas un pārmitināšanas shēmām (sk. faktu lapu par patvēruma politiku [4.2.2.](#)), paziņots par “karsto punktu” pieeju (ja attiecīgās ES aģentūras darbojas uz vietas ar priekšposteņa dalībvalstīm, lai ātri identificētu un reģistrētu ieceļojošos migrantus un noņemtu viņiem pirkstu nospiedumus) un ierosināta iespējama operācija Vidusjūrā kopējās drošības un aizsardzības politikas (KDAP) ietvaros, lai likvidētu migrantu pārvadāšanas tīklus un cīnītos pret cilvēku tirdzniecību (tā tika uzsākta neilgi pēc tam kā [EUNAVFOR MED – operācija Sophia](#)).

Pamatojoties uz šo programmu, Komisija 2016. gada 6. aprīlī [paziņojumā](#) publicēja norādījumus par atbilstīgu migrāciju, kā arī patvērumu. Ir paredzēti četri galvenie virzieni vadlīnijām attiecībā uz atbilstīgas migrācijas politiku: pārskatīt Zilās kartes direktīvu, piesaistīt inovatīvus uzņēmējus ES, izstrādāt konsekventāku un efektīvāku modeli atbilstīgas migrācijas pārvaldībai Savienības līmenī, novērtējot pastāvošo sistēmu, un stiprināt sadarbību ar svarīgākajām izcelsmes valstīm, lai nodrošinātu likumīgus ceļus uz ES, vienlaikus uzlabojot to personu atgriešanu, kurām nav tiesību palikt.

Komisija 2018. gada maijā publicēja [progresu ziņojumu](#) par Eiropas programmas migrācijas jomā īstenošanu, kurā izvērtēts panāktais progress un trūkumi saistībā ar programmas īstenošanu.

### C. Jaunākās izmaiņas tiesību aktu jomā

Kopš 2008. gada ir pieņemtas vairākas būtiskas direktīvas imigrācijas jomā, un dažas no tām jau ir pārskatītas. Komisija pašlaik veic [atbilstības pārbaudi](#) (*REFIT* novērtējumu), lai novērtētu un izvērtētu spēkā esošos ES tiesību aktus legālas migrācijas jomā, kā aprakstīts turpmāk; pirmie rezultāti būtu jāpublicē 2018. gadā.

#### 1. Atbilstīga imigrācija

Ņemot vērā problēmas, kas radās saistībā ar vispārēja noteikuma pieņemšanu attiecībā uz visu darbaspēka imigrāciju ES, pašreizējā pieeja paredz pieņemt nozaru tiesību aktus, kurus piemēros migrantu kategorijām, lai izveidotu ES līmeņa politiku atbilstīgas imigrācijas jomā.

Ar [Direktīvu 2009/50/EK](#) par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu un uzturēšanos augsti kvalificētas nodarbinātības nolūkos tika ieviesta tā dēvētā “ES zilā karte” – operatīva procedūra īpašas uzturēšanās un darba atļaujas izdošanai, paredzot daudz



pievilcīgākus nosacījumus trešo valstu darbspēkam, lai varētu dalībvalstīs piesaistīt augsti kvalificētus darbiniekus. Pirmais ziņojums par minētās direktīvas īstenošanu tika publicēts 2014. gada maijā un tajā tika atklātas nopietnas problēmas. Komisija 2016. gada jūnijā ierosināja pārskatīt šo sistēmu, tostarp apsverot mazāk stingrus uzņemšanas kritērijus, zemāku algas sliekšni/minimālo darba līguma ilgumu, labākus ģimenes atkalapvienošanās noteikumus, un atcelt paralēlas valstu shēmas; Darbs pie šīs pārskatīšanas notiek Parlamentā (LIBE komitejas [ziņojums](#) tika pieņemts 2017. gada 15. jūnijā) un Padome, lai gan pēdējā laikā Padomē panāktais progress ir apstājies, jo īpaši attiecībā uz prasmju iekļaušanu un profesionālās pieredzes atzīšanu, kas ir līdzvērtīga izglītības kvalifikācijai.

Ar Vienotās atļaujas direktīvu ([2011/98/ES](#)) nosaka vienotu, vienkāršotu procedūru trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri iesniedz uzturēšanās un darba atļauju pieteikumu kādā dalībvalstī, kā arī nosaka vienotu tiesību kopumu, kāds jāgarantē atbilstīgiem imigrantiem. Pirmais īstenošanas ziņojums bija jāsaparavo ne vēlāk kā līdz 2016. gada decembrim.

[Direktīva 2014/36/ES](#), ko pieņēma 2014. gada februārī, reglamentē trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumus nodarbinātības kā sezonas darbiniekiem nolūkā. Migrējošie sezonālā darba ņēmēji var likumīgi un uz laiku uzturēties ES ne ilgāk par pieciem līdz deviņiem mēnešiem (atkarībā no dalībvalsts), lai veiktu no gadalaiku maiņas atkarīgu darbību, vienlaikus saglabājot savu pamata dzīvesvietu trešā valstī. Šajā direktīvā ir arī precizētas migrējošiem darba ņēmējiem piešķirtās tiesības.

2014. gada 15. maijā tika pieņemta [Direktīva 2014/66/ES](#) par uzņēmuma ietvaros pārceltu trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem. Šī direktīva ļauj uzņēmumiem un starptautiskām korporācijām vienkāršāk uz laiku pārcelt savus vadītājus, speciālistus un praktikantus uz savām filiālēm vai meitasuzņēmumiem, kas atrodas Eiropas Savienībā.

[Direktīva \(ES\) 2016/801](#) par nosacījumiem attiecībā uz trešo valstu pilsoņu ieceļošanu un uzturēšanos pētniecības, studiju, stažēšanās, brīvprātīga darba, skolēnu apmaiņas programmu vai izglītības projektu un viesaukles darba nolūkā tika pieņemta 2016. gada 11. maijā, un tā bija jātransponē līdz 2018. gada 23. maijam. Ar to aizstāj iepriekšējos instrumentus, kas attiecas uz studentiem un pētniekiem, paplašinot to darbības jomu un vienkāršojot to piemērošanu.

Visbeidzot, to trešo valstu valstspiederīgo statusu, kuri ir Eiropas Savienības pastāvīgie iedzīvotāji, joprojām reglamentē Padomes Direktīva [2003/109/EK](#), kas grozīta 2011. gadā, lai attiecinātu tās darbības jomu uz bēgļiem un citiem starptautiskās aizsardzības saņēmējiem. Pašreizējais darbs pie [Kvalifikāciju direktīvas \(4.2.2.\)](#) un [Zilās kartes direktīvas](#) ietver ierosinātos grozījumus Direktīvā par pastāvīgajiem iedzīvotājiem.

## 2. Integrācija

Padomes [Direktīvā 2003/86/EK](#) ir paredzēti noteikumi saistībā ar tiesībām uz ģimenes atkalapvienošanās. Kopš 2008. gada īstenošanas ziņojumā tika secināts, ka tā nav pilnībā un pareizi piemērota šajās dalībvalstīs, Komisija 2014. gada aprīlī publicēja



[paziņojumu](#), sniedzot dalībvalstīm norādījumus, kā to piemērot. Komisijas pašreizējais *REFIT* novērtējums attiecas arī uz Ģimenes atkalapvienošanās direktīvu.

ES kompetence integrācijas jomā ir ierobežota. Komisija 2011. gada jūlijā pieņēma paziņojumu "[Eiropas programma trešo valstu pilsoņu integrācijai](#)". 2016. gada jūnijā Komisija nāca klajā ar [rīcības plānu](#), nosakot politikas satvaru un konkrētas iniciatīvas, lai palīdzētu dalībvalstīm integrēt aptuveni 20 miljonus trešo valstu valstspiederīgo, kas likumīgi dzīvo ES teritorijā. Spēkā esošie instrumenti ietver Eiropas Migrācijas forumu (agrāk – Eiropas integrācijas forums), [tīmekļa vietni par integrāciju](#) un [Eiropas Integrācijas tīklu](#) (līdz 2016. gadam Valstu kontaktpunktu tīklu integrācijas jautājumos).

### 3. Neatbilstīga imigrācija

Savienība ir pieņēmusi dažus pamata tiesību aktus cīņai pret neatbilstīgu imigrāciju:

- Tā sauktā "veicinātāju pakete" ietver Padomes [Direktīvu 2002/90/EK](#), ar ko nosaka kopīgu neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturēšanās atvieglošanas nozieguma definīciju, un [Pamatlēmumu 2002/946/TI](#), ar ko nosaka kriminālsodus par šādu rīcību. Ar cilvēku tirdzniecību saistīti jautājumi tiek risināti ar [Direktīvu 2011/36/ES](#) par cilvēku tirdzniecības novēršanu un apkarošanu un cietušo aizsardzību. Šo tiesību aktu paketi papildina Padomes [Direktīva 2004/81/EK](#) par uzturēšanās atļauju, ko izdod trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri ir cilvēku tirdzniecības upuri un kuri sadarbojas ar kompetentajām iestādēm (attiecībā uz cilvēku tirdzniecību sk. faktu lapu par tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās [4.2.6.](#)). Komisija 2015. gada maijā pieņēma [ES rīcības plānu cīņai pret migrantu kontrabandu \(2015.–2020. gads\)](#), un atbilstīgi rīcības plānam tā veica [REFIT novērtējumu](#) par spēkā esošo tiesisko regulējumu, kam sekoja [sabiedriskā apspriešana](#). Komisija konstatēja, ka tobrīd nebija pietiekami daudz pierādījumu, kas norādītu uz personu vai organizāciju, kas sniedz humāno palīdzību, faktisku un atkārtotu saukšanu pie atbildības, un secināja, ka ES tiesiskais regulējums migrantu kontrabandas novēršanai pašreizējā situācijā ir nepieciešams. Turklāt tā konstatēja, ka veicinātāju pakete pēc pārskatīšanas nesniegtu lielāku pievienoto vērtību salīdzinājumā ar tās efektīvu un pilnīgu īstenošanu. Tajā pašā laikā kopumā tika panākta vienošanās, ka pievienoto vērtību var radīt ar nelegislatīviem pasākumiem, lai atbalstītu dalībvalstu iestādes, pilsoniskās sabiedrības organizācijas vai citas ieinteresētās personas, tostarp pastiprinot sadarbību ar trešām valstīm. Parlaments 2018. gada 5. jūlijā [rezolūcijā](#) aicināja Komisiju izstrādāt pamatnostādnes dalībvalstīm, lai novērstu kriminālatbildības noteikšanu par humānās palīdzības sniegšanu, un 2018. gada septembrī tika rīkota [uzklausīšana](#) par šo tematu.
- "Atgriešanas direktīvā" ([2008/115/EK](#)) ir noteikti kopīgi ES standarti un procedūras attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kuri dalībvalstīs uzturas neatbilstīgi. Pirmais ziņojums par tās īstenošanu tika pieņemts 2014. gada martā. Komisija 2015. gada septembrī publicēja [ES rīcības plānu par atgriešanu](#), un pēc tam 2015. gada oktobrī tika pieņemti Padomes secinājumi par atgriešanas politikas nākotni. Komisija 2017. gada martā papildināja rīcības plānu ar [paziņojumu](#) "Efektīvāka atgriešanas politika Eiropas Savienībā – atjaunināts rīcības plāns" un [ieteikumu](#) par to, kā panākt efektīvāku atgriešanu.



Komisija 2017. gada septembrī publicēja atjauninātu "[Rokasgrāmatu atgriešanas jautājumos](#)", sniedzot norādījumus par pienākumu izpildi valsts iestādēm, kas ir kompetentas veikt ar atgriešanu saistītus uzdevumus. Turklāt 2016. gadā Eiropas Parlaments un Padome pieņēma [Regulu \(ES\) 2016/1953](#) par Eiropas ceļošanas dokumentu tādu trešo valstu valstspiederīgo atgriešanai, kuri dalībvalstīs uzturas nelikumīgi. 2018. gada septembrī Komisija ierosināja [mērķtiecīgi pārskatīt](#) Atgriešanas direktīvu, tostarp izstrādāt jaunu robežprocedūru patvēruma pieteikumu iesniedzējiem, skaidrākas procedūras un noteikumus, lai novērstu jaunprātīgu izmantošanu, efektīvu brīvprātīgas atgriešanas programmu izveidi dalībvalstīs, kā arī skaidrākus noteikumus par aizturēšanu.

- [Direktīvā 2009/52/EK](#) ir noteiktas sankcijas un pasākumi, kas dalībvalstīm jāpiemēro pret darba devējiem, kuri nodarbina trešo valstu valstspiederīgos, kas dalībvalstīs uzturas nelikumīgi. Pirmais ziņojums par šīs direktīvas īstenošanu tika iesniegts 2014. gada 22. maijā.

Līdztekus Savienība īsteno sarunas par [atpakaļuzņemšanas nolīgumiem](#) un to noslēgšanu ar izcelsmes un tranzīta valstīm, lai atgrieztu neatbilstīgus migrantus, un sadarbojas ar šīm valstīm cīņā pret cilvēku tirdzniecību. Tā sauktās apvienotās atpakaļuzņemšanas komitejas pārrauga to īstenošanu. Šie nolīgumi ir saistīti ar vīzu režīma atvieglošanas nolīgumiem, kuru mērķis ir sniegt vajadzīgo stimulu sarunām par atpakaļuzņemšanu attiecīgajā trešajā valstī, nepalielinot neatbilstīgu migrāciju.

## EIROPAS PARLAMENTA LOMA

Pēc Lisabonas līguma stāšanās spēkā Parlaments kā viens no likumdevējiem ir aktīvi iesaistījies jaunu tiesību aktu pieņemšanā saistībā gan ar neatbilstīgu, gan atbilstīgu imigrāciju.

Turklāt Parlaments ir pēc savas iniciatīvas pieņēmis daudzas rezolūcijas, jo īpaši [2016. gada 12. aprīļa rezolūciju](#) par situāciju Vidusjūras reģionā un nepieciešamību pēc holistiskas ES pieejas migrācijai, kurā ir izvērtētas dažādās attiecīgās politikas jomas un izstrādāts ieteikumu kopums. LIBE komitejas ziņojumu, kas tika pieņemts plenārsēdē, papildināja astoņu citu Parlamenta komiteju atzinumi. Rezolūcijā ir ietverta Parlamenta nostāja par visu attiecīgo ES politiku migrācijas un patvēruma jomā, un tā ir Parlamenta atskaites punkts šajā jomā.

Vairāk informācijas par šo jautājumu:

- [Migrācija Eiropā](#)
- [Migrācijas krīze Eiropā](#)
- [ES Patvēruma politika](#)

Marion Schmid-Drüner  
05/2019

