EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 11.1.2005
KOM(2004) 811 galutinis

ŽALIOJI KNYGA

DĖL ES POZICIJOS EKONOMINĖS MIGRACIJOS VALDYMO KLAUSIMU

(pateiktas Komisijos)

TURINYS

1. Įvadas 3

2. ES pozicijos dėl darbo jėgos migracijos formavimas 4

2.1. Kokio laipsnio suderinamumo ES turėtų siekti? 5

2.2. Priėmimo į apmokamą darbą tvarka 6

2.2.1 Pirmenybė vidaus darbo rinkai 6

2.2.2 Priėmimo sistemos 7

2.3. Priėmimo savarankiškam darbui tvarka 9

2.4. Prašymai gauti leidimą(-us) dirbti ir gyventi 9

2.5. Galimybė keisti darbdavį arba sektorių 10

2.6. Teisės 10

2.7. Papildomos priemonės: integracija, grįžimas ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis 10

3. Išvada 12

Priedas 14

1. ĮVADAS

Šios žaliosios knygos tikslas – pradėti išsamią diskusiją, įtraukiant ES institucijas, valstybes nares ir pilietinę visuomenę, dėl ekonominių migrantų priėmimą reglamentuojančių Bendrijos taisyklių tinkamiausios formos ir dėl tokios bendros sistemos priėmimo pridėtinės vertės. 2005 metais Komisija organizuos viešą svarstymą, kad į diskusiją šiuo klausimu galėtų įsitraukti įvairios suinteresuotos šalys.

Šioje žaliojoje knygoje kalbama apie ekonominių migrantų iš trečiųjų šalių priėmimo tvarką, o ne laisvą ES piliečių judėjimą Sąjungos viduje. Diskusija dėl Bendrijos darbo rinkos sukūrimo vyksta kitame kontekste.

EB sutarties 63 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad Taryba turi priimti „*imigracijos politikos priemones šiose srityse: a) atvykimo ir apsigyvenimo sąlygos bei ilgalaikių vizų ir leidimų gyventi išdavimo valstybėse narėse tvarką*“. Nuo 1999 m. spalio mėn. Tamperės Europos Vadovų Tarybos susitikimo Komisija siekė pradėti išsamią diskusiją dėl ekonominės migracijos srities strateginio projekto. 2001 metais Komisija priėmė pasiūlymą dėl direktyvos, nustatančios „*trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo, siekiant apmokamo darbo ir savarankiškai dirbančio asmens ekonominės veiklos, sąlygas*“[1]. Tuo metu, kai kitos Europos institucijos pateikė teigiamas nuomones[2], diskusija Taryboje apsiribojo šio teksto pirmuoju svarstymu.

Komisija mano, kad dabar atėjo metas sugrįžti prie šio klausimo atsižvelgiant į per pastaruosius trejus metus imigracijos srityje įvykusius pokyčius. Politiniu lygmeniu 2003 m. birželio 19–20 d. Salonikuose posėdžiavusi Europos Vadovų Taryba pabrėžė „*būtinumą ištirti legalius būdus trečiųjų šalių piliečiams migruoti į Sąjungą, atsižvelgiant į valstybių narių priėmimo pajėgumus […]*“. Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, dėl kurios buvo susitarta Europos Vadovų Tarybos susitikime 2004 m. birželio 17–18 d. Briuselyje, nurodoma: *„Sąjunga kuria bendrą imigracijos politiką, kuria siekiama visais etapais užtikrinti veiksmingą migrantų srautų valdymą* [...]“[3].

Tuo pat metu, pripažindama demografinio nuosmukio ir senėjimo poveikį ekonomikai, Komisija iškėlė būtinumą peržiūrėti imigracijos politikos kryptis ilgesniam laikotarpiui[4], ypač atsižvelgiant į ekonominės migracijos strategijos reikšmę konkurencingumui, o kartu ir Lisabonos tikslų įgyvendinimui. Ši tendencija visuomenėje paskatino diskusijas dėl migracijos į ES nenumatant valstybėms narėms pareigos nustatyti imigrantų, kuriuos galima priimti, skaičių. Faktiškai, net jeigu iki 2010 metų bus pasiekti Lisabonos užimtumo tikslai, bendri užimtumo lygiai dėl demografinio pokyčio sumažės. 2010–2030 m. laikotarpiu, esant dabartiniams imigracijos srautams, 25 valstybių narių Europos Sąjungoje dėl darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus mažėjimo apie 20 milijonų sumažės dirbančių žmonių skaičius. Tokie pokyčiai turės didžiulį poveikį bendram ekonomikos augimui, vidaus rinkos funkcionavimui ir ES įmonių konkurencingumui. Atsižvelgiant į tai ir turint omenyje, kad imigracija pati savaime nėra demografinio senėjimo problemos sprendimas, ES darbo rinkos

---

1 KOM(2001) 386.

2 Nuomonės: 2003 m. vasario 12 d. Europos Parlamento (A5-0010/2003); 2002 m. sausio 16 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto (SOC/084, CES 28/2002); 2002 m. kovo 13 d. Regionų komiteto (CdR 386/2001).

3 III-267 straipsnis

4 KOM(2003) 336.

poreikiams tenkinti ir Europos gerovei užtikrinti tolydžio reikės tvaresnių imigracijos srautų. Be to, imigracija turi vis didėjantį poveikį verslininkystei. ES turi atsižvelgti ir į tai, kad daugelis pasaulio regionų jau konkuruoja siekdami pritraukti migrantus savo ekonomikos poreikiams tenkinti. Todėl svarbu garantuoti, kad ES ekonominės migracijos politika, siekiant palengvinti priimamų migrantų integraciją, užtikrintų jų garantuotą teisinį statusą ir suteiktų jiems garantuotas teises.

Be to, Europos strateginės iniciatyvos reikalingumą patvirtina faktas, jog be šios iniciatyvos vykstant migracijai gali būti lengviau apeinamos nacionalinės taisyklės ir teisės aktai. Dėl to, nesant bendrų ekonominių migrantų priėmimo kriterijų, atvykstančių į ES nelegaliai ir neturinčių jokios oficialaus darbo ir tuo pačiu integracijos mūsų visuomenėje garantijos, skaičius tik didės.

Šiuo atžvilgiu Komisija visiškai pripažįsta, kad dėl priimamų darbo ieškančių ekonominių migrantų skaičiaus turi spręsti valstybės narės. Sutarties dėl Konstitucijos projekte nurodoma, kad: *„Šis straipsnis* [III-267] *neturi įtakos valstybių narių teisei nustatyti į jų teritoriją iš trečiųjų šalių ieškoti samdomo arba savarankiško darbo atvykstančių trečiųjų šalių piliečių priėmimo apimtis*“. Tačiau sprendimai priimti tokius trečiųjų šalių piliečius vienoje valstybėje narėje turi įtakos kitoms (teisė keliauti Šengeno erdvėje, teikti paslaugas kitose valstybėse narėse, judėti į kitas valstybes nares įgijus ilgalaikio gyventojo statusą; trečiosios šalies darbuotojų priėmimo poveikis ES darbo rinkai) ir ES turi tarptautinių įsipareigojimų dėl kai kurių kategorijų ekonominių migrantų. Todėl Komisija mano, kad visiškai aišku, kad reikia susitarti dėl ekonominių migrantų priėmimui skirtų skaidrių ir labiau suderintų bendrų taisyklių ir kriterijų ES lygmeniu.

Visa, kas išdėstyta pirmiau, kartu su pamąstymu apie ES lygmeniu priimamų priemonių pridėtinę vertę yra pagrindinės nuostatos, kuriomis turi būti grindžiamas bet koks veiksmas šioje srityje. Be to, kiekviena priemonė turėtų kiek įmanoma mažinti valstybėms narėms ir trečiųjų šalių piliečiams tenkančią administracinę naštą.

Todėl šios žaliosios knygos paskirtis nėra nei apibūdinti 25 narių ES politikos kryptis, nei jas lyginti su kitais pasaulio regionais. Joje siekiama nustatyti svarbiausius rūpimus klausimus ir galimus pasirinkimo variantus kuriant ekonominės migracijos ES teisinę bazę. Siekiant šio tikslo Komisija atsižvelgė į valstybių narių išreikštas abejones ir susirūpinimą aptariant 2001 m. pasiūlymą dėl direktyvos, ir pateikia pasiūlymus dėl alternatyvių sprendimų.

Galiausiai, 2004 m. lapkričio 4–5 d. Europos Vadovų Taryba Hagos programoje pabrėžė diskusijos dėl žaliosios knygos, kuri kartu su geriausia valstybių narių praktika ir jos tinkamumu Lisabonos strategijos įgyvendinimui turėtų būti traktuojama kaip *„politikos plano dėl legalios migracijos, įskaitant priėmimo procedūras, galinčias greitai reaguoti į svyruojančius migrantų darbo jėgos poreikius darbo rinkoje“*[5] pagrindas, svarbą. Komisija tokį planą turėtų pristatyti iki 2005 metų pabaigos.

2. ES POZICIJOS DARBO MIGRACIJOS KLAUSIMU FORMAVIMAS

Komisijos nuomone, diskusijos dėl Europos būsimos politikos ekonominės migracijos klausimais turėtų būti orientuojamos į kai kuriuos pagrindinius klausimus, kurie, nors ir

[5] Europos Vadovų Tarybos išvados, I priedas, III antraštinės dalies 1.4 papunktis.

neaprėpia visos problematikos, bet yra abipusiškai susiję. Siūlomi pasirinkimo variantai galėtų būti derinami keliais būdais atsižvelgiant į tai, kokio galutinio rezultato turėtų būti siekiama.

2.1. Kokio laipsnio suderinamumo ES turėtų siekti?

Turint omenyje, kad trečiųjų šalių piliečių galimybė patekti į darbo rinką yra labai jautrus klausimas, Komisija mano, kad šioje srityje sėkmingai veikianti Bendrijos politika gali būti įtvirtinama palaipsniui, kad būtų sudarytos palankios sąlygos laipsniškam ir sklandžiam perėjimui nuo nacionalinių prie Bendrijos taisyklių. Dėl to ekonominių migrantų priėmimą reglamentuojantys ES teisės aktai turėtų būti suprantami kaip „duodantys pradžią teisės aktai“ ir nustatyti tam tikrus bendrus apibrėžimus, kriterijus ir procedūras, tuo pačiu metu valstybėms narėms paliekant teisę pačioms reaguoti į konkrečius savo darbo rinkų poreikius. Svarbu prisiminti, kad pagal Sutarties dėl Konstitucijos projektą teisė nustatyti darbo ieškoti atvykstančių asmenų priėmimo apimtis paliekama valstybėms narėms. Tačiau koordinavimo būdas, kuriuo nacionalinėmis kvotomis besinaudojančios valstybės narės informuoja Komisiją apie šių politikos krypčių įgyvendinimą ir rezultatus, galėtų būti naudingas įvertinant bendrus ES darbo rinkos poreikius ir padėti formuoti bendrą ES legalios migracijos politiką ir veiksmingesnę bei geriau koordinuotą procedūrą, kuria suinteresuotos ir valstybės narės, ir atitinkami asmenys.

Kalbant apie būsimų ES teisės aktų taikymo sritį, Komisija turi keletą pasirinkimo variantų. Pirmas variantas būtų **laikytis horizontalaus požiūrio**, atitinkančio pirminį pasiūlymą ir apimančio bet kurio trečiosios šalies piliečio, daugiau kaip 3 mėnesius valstybės narės teritorijoje besiverčiančio samdomu darbu, dirbančio savarankiškai arba užsiimančio kitokia ekonomine veikla, atvykimo ir apsigyvenimo sąlygas. Specifinės nuostatos galėtų būti taikomos tam tikrų grupių, tokių kaip sezoniniai darbuotojai, organizacijos viduje perkeliami asmenys (*intra-corporate transferees*, *ICTs*) ir pan., konkretiems poreikiams. Pranašumas būtų tas, kad ekonominei migracijai būtų nustatyta visapusiška bendra ir labai lanksti sistema.

Sekant pasiūlymų dėl direktyvos dėl studentų[6] ir mokslinių tyrimų darbuotojų[7] priėmimo pavyzdžiu, alternatyva galėtų būti **sektorių teisės aktų pasiūlymų** serija. Šie teisės aktų projektai galėtų būti skirti atskirai sezoniniams darbuotojams, organizacijos viduje perkeliamiems asmenims (*ICT*), specialių darbo įgūdžių turintiems migrantams (nebūtinai tik aukštos kvalifikacijos), paslaugos pagal sutartį teikėjams ir (arba) kitoms kategorijoms, kol kas netaikant jokios visapusiškos bendros trečiųjų šalių darbuotojų priėmimo sistemos. Pranašumas šiuo atveju būtų tas, kad būtų lengviau priimti bendras taisykles.

Galėtų būti nagrinėjamos ir kitos pozicijos, pavyzdžiui, nustatyti **bendrą paspartintą procedūrą** migrantams priimti atsiradus konkrečioms darbo jėgos ir įgūdžių spragoms, taikytiną, jei tam tikras valstybių narių skaičius tam gauna Tarybos leidimą pritaikant labai skubią procedūrą. Tai padėtų išvengti nereikalingos ir potencialiai žalingos konkurencijos tarp valstybių narių įdarbinant tam tikrų kategorijų darbuotojus.

- Kokiu mastu turėtų būti rengiama Europos politika dėl darbo migracijos ir koks turėtų būti Bendrijos intervencijos lygis šiuo klausimu?

---

6 KOM(2002) 548.
7 KOM(2004) 178.

- Ar Europos migracijos įstatymu turėtų būti siekiama sukurti visapusišką teisinę sistemą, taikytiną beveik bet kuriam į ES atvykstančiam trečiosios šalies piliečiui, ar jis turėtų būti taikomas tik konkrečioms imigrantų grupėms?

- Jei būtų pasirinkta teisėkūros pagal sektorius pozicija, kurioms migrantų grupėms turėtų būti teikiama pirmenybė ir kodėl?

- Ar manote, kad turėtų būti nagrinėjamos ir kitos, tokios kaip Europos paspartinta procedūra, pozicijos? Gal galėtumėte pasiūlyti kitų pasirinkimo variantų?

2.2. Priėmimo į apmokamą darbą tvarka

Paprastai prieš priimant trečiosios šalies darbuotoją, valstybės narės reikalauja įrodymo, kad niekas iš jau priklausančių vidaus darbo rinkai asmenų negali užimti atitinkamos laisvos darbo vietos (ekonominių poreikių patikrinimas). Kai kurios valstybės narės specialių kategorijų darbuotojus – pvz., aukštos kvalifikacijos arba tam tikrų sektorių ar sričių, kuriose jau jaučiamas stygius, darbuotojus – priima naudojantis specialiomis sistemomis, tokiomis kaip paspartinta procedūra, žalioji kortelė ir pan. Tokios pozicijos galėtų būti nagrinėjamos ir ES lygmeniu. ES taip pat turėtų remtis kitų pasaulio regionų patirtimi[8].

2.2.1. Pirmenybė vidaus darbo rinkai

„Bendrijos pirmenybės“ principas apibrėžiamas taip: „*Valstybės narės svarstys prašymus leisti atvykti į savo teritoriją įsidarbinimo tikslu tik tais atvejais, kai laisvų darbo vietų valstybėje narėje negali užimti nacionalinė ir Bendrijos darbo jėga arba ne Bendrijos darbo jėga, teisėtai nuolat gyvenanti toje valstybėje narėje ir jau sudaranti tos valstybės narės nuolatinę darbo rinką*“[9]. Tačiau daugelis valstybių narių kai kurių kategorijų ekonominiams migrantams (organizacijos viduje perkeliamiems svarbias pareigas einantiems darbuotojams, tarptautinį pripažinimą turintiems atlikėjams ir kt.) netaiko Bendrijos pirmenybės principo.

Pagrindinis klausimas yra tai, ar tokia pirmenybė turėtų būti teikiama trečiųjų šalių darbo jėgai, jau esančiai kokioje nors valstybėje narėje, lyginant ją su pirmą kartą atvykstančiais trečiųjų šalių piliečiais. Svarbu nepamiršti, kad nuo 2006 metų ilgalaikiams gyventojams bus teikiama pirmenybė lyginant su pirmą kartą į valstybę narę gyventi atvykstančiais migrantais; jie galės persikelti į kitą valstybę narę ar įsikurti joje mokymosi, darbo ar kitais tikslais[10]. Be to, ar tokia pirmenybė turėtų būti teikiama ir trečiųjų šalių piliečiams, gyvenantiems ne toje valstybėje narėje, kurioje iškyla darbo jėgos stygius (ir ne tik ilgalaikiams gyventojams)? Ji neapribotų antrosios valstybės narės teisės spręsti, kam leisti atvykti į savo teritoriją, bet palengvintų įdarbinimo procesą padedant greičiau ir veiksmingiau užpildyti atsirandančias darbo jėgos ir įgūdžių spragas. ES tuomet galėtų pasikliauti jau pradėjusiais integruotis darbo jėgos „ištekliais“.

---

8 „Veiksminga ekonominių migrantų atrankos praktika“ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): žr. priedą.

9 1994 m. birželio 20 d. Tarybos rezoliucija, susijusi su Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 1612/68. Reikia pažymėti, kad pagal 2003 m. balandžio 16 d. Stojimo sutartį, kalbant apie patekimą į jų (valstybių narių) darbo rinką, pirmenybė teikiama ne tiems darbuotojams, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, o darbuotojams, kurie yra valstybių narių piliečiai.

10 Tarybos direktyva 2003/109/EB.

Ši pirmenybė galėtų būti teikiama ir tiems, kurie prieš laikinai sugrįždami į savo šalį jau yra keletą metų dirbę ES. Tai faktiškai skatintų taip vadinamą „protų cirkuliaciją“, leidžiant trečiųjų šalių darbuotojams mėginti iš naujo integruotis savo šalyje žinant, kad jiems bus taikomas palankesnis režimas priimant juos atgal tuomet, jei jie norėtų grįžti dirbti į Europos Sąjungą.

- Kaip galime užtikrinti, kad būtų veiksmingai taikomas „Bendrijos pirmenybės“ principas?
- Ar dabartinis Bendrijos pirmenybės apibrėžimas tebėra tinkamas? Jei ne, kaip jis turėtų būti keičiamas?
- Kuriems kitiems ekonominiams migrantams (neskaitant organizacijos viduje perkeliamų svarbias pareigas einančių darbuotojų) galėtų būti netaikoma Bendrijos pirmenybės logika?
- Neskaitant ilgalaikių gyventojų, kurioms trečiųjų šalių piliečių kategorijoms – jei tokių yra – turėtų būti teikiama pirmenybė palyginus su pirmą kartą atvykstančiais trečiųjų šalių darbuotojais?
- Ar pirmenybės teisė – atsižvelgiant į tiksliai nustatytas sąlygas – turėtų būti teikiama trečiųjų šalių piliečiams, kurie, tam tikrą laikotarpį dirbę ES, yra laikinai iš jos išvykę?
- Ar trečiųjų šalių darbuotojų judėjimo iš vienos valstybės narės į kitą palengvinimas būtų naudingas ES ekonomikai ir nacionalinėms darbo rinkoms? Kaip tai galėtų būti veiksmingai įgyvendinama? Su kokiais apribojimais ar palengvinimais?
- Kaip Europos viešosios įdarbinimo tarnybos (VĮT) ir EURES darbo mobilumo portalas[11] galėtų prisidėti prie trečiųjų šalių darbuotojų darbo migracijos palengvinimo?

2.2.2. Priėmimo sistemos

Be sistemos, yra dar vienas konkretus klausimas, kurį reikia aptarti pirmiausiai: ar trečiųjų šalių piliečių priėmimas į ES darbo rinką turėtų būti leidžiamas tik tais atvejais, jei yra konkreti laisva darbo vieta, ar taip pat turėtų būti ir lankstesnių sistemų, tokių kaip žaliosios kortelės ir pan., skirtų darbuotojams pritraukti siekiant patenkinti trumpalaikius ir ilgalaikius darbo rinkos poreikius? Taip pat iškyla klausimas dėl to, kokios tvarkos turėtų laikytis tie trečiųjų šalių piliečiai, kurie siekia atvykti į ES vykdyti ekonominę veiklą (pvz., pagal paslaugų teikimo sutartį, sudarytą tarp užsienio darbdavio ir kliento Europos Sąjungoje), bet faktiškai nepatenka į ES darbo rinką.

- Ar trečiųjų šalių piliečių priėmimas į ES darbo rinką turėtų būti sąlygotas konkrečios laisvos darbo vietos, ar valstybės narės turėtų galimybę priimti trečiųjų šalių piliečius ir nekeliant tokios sąlygos?
- Kokia tvarka turėtų būti taikoma nepatenkantiems į darbo rinką ekonominiams migrantams?

[11] Valstybių narių viešosios įdarbinimo tarnybos (VĮT) ES lygmeniu yra koordinuojamos per EURES (Europos įdarbinimo tarnybų) tinklą. EURES yra įkūrusios Europos darbo mobilumo portalą (http://europa.eu.int/eures), kuriame nuo 2005 m. bus galima sužinoti apie visas Europoje viešai registruotas laisvas darbo vietas per vieną bendrą tinklapio paslaugų technologija grindžiamą IT platformą.

Jei priėmimas būtų sąlygotas konkrečios laisvos darbo vietos (ekonominių poreikių patikrinimas), ir, tarkime, esant horizontaliam ES požiūriui į ekonominę migraciją, būtų galima toliau taikyti „individualų įvertinimą“: jei darbdaviai tam tikrą minimalų laikotarpį buvo skelbę apie laisvą darbo vietą ir jei jie ES darbo rinkoje negavo tinkamo prašymo ją užimti, jiems būtų leidžiama įdarbinti darbuotoją iš užsienio. Ši sistema – sąlygota tokios priemonės kaip EURES informacijai apie laisvas darbo vietas visoje ES skleisti – padėtų tam tikru mastu kontroliuoti įdarbinimo procesą siekiant riboti piktnaudžiavimus. Iškyla ir papildomas klausimas, ar toks patikrinimas turėtų būti kartojamas, kai trumpalaikė sutartis baigiasi ir darbdavys nori ją atnaujinti.

- Ar manote, kad ekonominių poreikių patikrinimas yra gyvybinga sistema? Ar ji turėtų būti taikoma lanksčiai, pavyzdžiui atsižvelgiant į atitinkamos kompanijos regioninę ir sektoriaus charakteristiką arba jos dydį?

- Ar turėtų būti koks nors minimalus laikotarpis, per kurį turi būti skelbiama apie laisvą darbo vietą, ir tik tuomet, kai jis pasibaigia, gali būti svarstoma trečiosios šalies pareiškėjo kandidatūra tai darbo vietai užimti?

- Kokiu kitu būdu būtų galima veiksmingai įrodyti, kad yra poreikis priimti trečiosios šalies darbuotoją?

- Ar ekonominių poreikių patikrinimas turėtų būti kartojamas pasibaigus leidimo dirbti galiojimo laikui, jei darbo sutartis – kuria remiantis trečiosios šalies darbuotojui buvo leista atvykti – buvo arba bus atnaujinta?

Daugiau lankstumo galėtų suteikti kelios laisvai pasirenkamos sistemos: valstybė narė galėtų manyti, kad ekonominių poreikių patikrinimo laikomasi virš tam tikro metinio pajamų ir (arba) profesinio gebėjimo lygio, ir (arba) stygiaus įrodymo galėtų būti nereikalaujama tam tikriems suinteresuotos valstybės narės nustatytiems sektoriams ar regionams (žaliosios kortelės). Ta pati koncepcija galėtų būti taikoma darbuotojų kvotoms, tokiu būdu valstybėms narėms leidžiant laikytis savo tarptautinių įsipareigojimų trečiosioms šalims.

- Kokios alternatyvios laisvai pasirenkamos sistemos galėtų būti numatytos ?

Kitas variantas būtų taikyti ES atrankos sistemą reaguojant į konkrečių įgūdžių poreikius, ypač ilgalaikėje perspektyvoje. ES lygmeniu galėtų būti nustatyta bendra sistema (pvz., darbo patirtis, išsilavinimas, kalbų mokėjimas, darbo pasiūla arba darbo jėgos trūkumas, šeimos nariai toje valstybėje narėje ir pan.) ir tuomet kiekviena valstybė narė galėtų nuspręsti ar ją taikyti ir, jei taip, kaip ją pritaikyti savo darbo rinkos poreikiams; arba galėtų būti kelios skirtingos sistemos, pvz., viena – žemos kvalifikacijos darbuotojams (pvz., pirmenybė teikiama priklausomai nuo darbo patirties tam tikrame sektoriuje), o kita – vidutinės arba aukštos kvalifikacijos darbuotojams (pvz., pirmenybė teikiama pirmiausiai atsižvelgiant į išsilavinimą, o tik paskui į patirtį), ir valstybės narės galėtų nuspręsti, kurią iš jų taikyti. Tokia sistema galėtų būti taikoma kartu vadovaujantis „individualaus įvertinimo“ filosofija ir žaliosiomis kortelėmis. Galiausiai valstybės narės, norinčios tam tikroms kvalifikacijoms, sektoriams ir pan. įvesti „darbo ieškančio asmens leidimus“, galėtų taip pat tai daryti.

Šiame kontekste galėtų būti numatyta informacijos rinkimo, apdorojimo ir skleidimo centro sistema, pavyzdžiui grindžiama EURES teikiamomis paslaugomis, pagal kurią darbdavys, iškilus trečiųjų šalių darbuotojų poreikiui, galėtų susipažinti su kandidatų visoje ES gyvenimo

aprašymais. Suradęs tinkamą kandidatą, trečiosios šalies pilietis(-ė) per valstybės narės tinklavietę galėtų pasitikrinti, ar ji(s) atitinka kriterijus, ir pradėti procedūras leidimams gauti.

- Ar atrankos sistema galėtų veikti kaip galima bendra ekonominių migrantų priėmimo į darbo rinką taisyklė ES lygmeniu ir kokie turėtų būti atitinkami kriterijai?
- Kaip būtų galima užtikrinti darbdaviams visapusišką priėjimą prie kandidatų CV visoje ES ir kaip šiame kontekste turėtų būti stiprinamos EURES?
- Ar turėtų būti numatyta galimybė išduoti „darbo ieškančio asmens leidimą“?

2.3. Priėmimo savarankiškam darbui tvarka

ES lygmeniu taip pat galėtų būti nustatytos suderintos trečiųjų šalių piliečių priėmimo savarankiškam darbui sąlygos. Tokios sąlygos skirtųsi nuo 2.2 skirsnyje apibūdintų sąlygų: pavyzdžiui, iš trečiosios šalies piliečio galėtų būti reikalaujama pateikti detalų ir finansiškai perspektyvų verslo planą, nurodyti savo finansinius pajėgumus ir įrodyti šios veiklos naudingą poveikį užimtumui ar atitinkamos valstybės narės ekonominiam vystymuisi. Galėtų būti nustatyti įvairūs lankstumo laipsniai, pavyzdžiui galimybė valstybėms narėms neįtraukti tam tikrų sektorių arba remti tam tikrus sektorius ir pan.

- Ar ES turėtų būti nustatytos bendros savarankiškai dirbančių trečiųjų šalių piliečių priėmimo taisykles? Jei taip, tai kokiomis sąlygomis?
- Ar būtų galima nustatyti lankstesnę tvarką savarankiškai dirbantiems asmenims, norintiems atvykti į ES trumpiau kaip vieneriems metams vykdyti konkrečią sutartį su ES klientu? Jei taip, tai kokią?

2.4. Prašymai gauti leidimą(-us) dirbti ir gyventi

Dabartinę tvarką galėtų supaprastinti viena bendra nacionalinė prašymų procedūra, suteikianti galimybę gauti vieną bendrą leidimą gyventi ir dirbti (vieno veiksmo procedūra). Kai reikalaujama turėti atvykimo vizą, valstybės narės galėtų arba ir toliau reikalauti pradinės atvykimo vizos, arba laikyti, jog pakanka, kad jos konsulatas išduotų tokio bendro pavadinimo dokumentą.

Pavadinimas nepažeistų nei nacionalinių administracijų vidaus praktikos, nei priėmimo sąlygų. Daugumoje valstybių narių trečiųjų šalių piliečiams, pageidaujantiems, kad būtų nagrinėjamas jų prašymas dėl leidimo gyventi, reikia turėti leidimą dirbti; todėl galėtų susidaryti įspūdis, kad leidimo gyventi išdavimas – grindžiamas kitais negu leidimo dirbti kriterijais – pagal bendrą procedūrą taptų beveik automatiškas, ko Komisija visai nesiekia.

Alternatyvus variantas būtų nereguliuoti šio klausimo ES lygmeniu. Kompromisinė pozicija būtų siūlyti vieną bendrą prašymą gauti leidimus dirbti ir gyventi, net jei galutinis rezultatas būtų du skirtingi pagal nacionalines taisykles išduoti leidimai.

- Ar ES lygmeniu turėtų būti bendras „leidimas dirbti ir gyventi“? Kokie jo privalumai ar trūkumai?
- O gal turėtų būti siūlomas vienas bendras prašymas (gauti leidimus ir dirbti, ir gyventi)?

- Ar yra kitų pasirinkimo variantų?

2.5. Galimybė keisti darbdavį arba sektorių

Galimybė keisti darbdavį ir (arba) sektorių per pirmą darbo ES laikotarpį yra glaudžiai susijusi su klausimu, kas turi leidimą, ir su darbuotojo priėmimo sąlygomis (2.2 skirsnis). Jei trečiosios šalies pilietis buvo priimtas pagal specialią schemą, jo(jos) mobilumas galėtų būti laikinai apribotas siekiant išvengti piktnaudžiavimo priėmimo sąlygomis. Priešingai, jokia reali problema priimančiosios šalies ekonomikai neiškiltų, jei darbuotojas būtų priimtas ne pagal tokią schemą ir jam būtų pasiūlytas patrauklesnis darbas (jei būtina, atsižvelgiant į ekonominių poreikių patikrinimą). Jei leidimą turi darbdavys, gali atsirasti rizika, kad darbuotoją per daug kontroliuos arba netgi „valdys“ jo(jos) būsimas ES darbdavys.

- Ar trečiosios šalies darbuotojui turėtų būti taikomi kokie nors mobilumo apribojimai gyvenamosios valstybės narės darbo rinkoje? Jei taip, tai kokie (darbdavio, sektoriaus, regiono ir pan.), kokiomis aplinkybėmis ir kokiu laikotarpiu?

- Kas turėtų turėti leidimą? Darbdavys, darbuotojas ar abu bendrai?

2.6. Teisės

Migruojantys darbuotojai turi turėti garantuotą teisinį statusą[12], nepaisant to, ar jie nori sugrįžti į savo kilmės šalį, ar įgyti pastovesnį statusą. Trečiųjų šalių darbuotojams turėtų būti taikomas toks pats režimas kaip ES piliečiams, ypač tam tikrų pagrindinių ekonominių ir socialinių teisių atžvilgiu tol, kol jie įgyja ilgalaikio gyventojo statusą. Šis statusas reiškia platesnę teisių apimtį, laikantis teisių diferencijavimo principo pagal buvimo trukmę.

- Kokios konkrečios teisės turėtų būti suteikiamos trečiųjų šalių piliečiams, laikinai dirbantiems ES?

- Ar tam tikrų teisių turėjimas turėtų būti sąlygojamas tam tikro minimalus buvimo laikotarpio? Jei taip, tai kokių teisių ir kokios trukmės laikotarpio?

- Ar turėtų būti paskatų – pvz., geresnės sąlygos šeimoms susijungti ar ilgalaikio gyventojo statusui įgyti – tam tikroms trečiųjų šalių darbuotojų kategorijoms pritraukti? Jei taip, kodėl ir kokios?

2.7. Papildomos priemonės: integracija, grįžimas ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis

Kaip pabrėžiama keliuose Komisijos komunikatuose[13] ir 2003 m. gegužės 19 d. Tarybos išvadose dėl migracijos ir vystymosi, siekiant sėkmingos ES ekonominės migracijos politikos,

---

[12] ES teisės aktuose jau yra nustatytos tam tikros teisės, pvz., teisės, nustatytos Tarybos direktyvoje 2003/109/EB (ilgalaikiai gyventojai), Tarybos reglamente (EB) Nr. 859/2003, išplečiančiame reglamento (EEB) Nr. 1408/71 (socialinio saugumo koordinavimas) nuostatas, ir dviejose diskriminaciją draudžiančiose direktyvose (direktyva 2000/43/EB ir direktyva 2000/78/EB). Be to, ES direktyvos dėl tokių klausimų kaip darbuotojų sveikata ir sauga arba darbo sąlygos yra iš esmės taikomos visiems darbuotojams nepriklausomai nuo jų tautybės. Tas pats pasakytina apie daugumą Europos pagrindinių teisių chartijos straipsnių.

[13] KOM(2004) 412; KOM(2002) 703.

būtina valdyti migracijos srautus bendradarbiaujant su kilmės ir tranzito šalimis, atsižvelgiant į esamą situaciją ir poreikius. Greta priemonių, kurių bus imamasi, turi būti vykdoma tvirta priimtųjų migrantų integravimo politika.

Taigi, bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis siekiant sudaryti palankias sąlygas legaliai migracijai ir socialinė bei ekonominė potencialių migrantų integracija turi būti siejami su daugeliu klausimų, tokių kaip „protų nutekėjimas“, tai, kad kilmės šalys investuoja į žmonių, kurie vėliau paliks savo šalies ekonomiką ir visuomenę, profesinį ugdymą, sunkumai migrantams palaikyti socialinius ir kultūrinius ryšius ir pan. Svarbu gerai apgalvoti, kaip spręsti tokius klausimus ir priemones, padedančias laikiniems darbuotojams, pasibaigus jų sutarčių laikui, sugrįžti ir vėl integruotis į savo šalies visuomenę. Skatinti abipusiškai palankias situacijas ir (arba) kompensuoti neigiamas situacijas, kurios gali kilti, galima tokiais būdais: teikti naujausią informaciją apie atvykimo ir apsigyvenimo ES sąlygas; steigti kilmės šalyse įdarbinimo ir mokymo centrus ES lygmeniu reikalingoms kvalifikacijoms įgyti, taip pat kultūriniam ir kalbų mokymui; kurti duomenų bazes pagal potencialių migrantų kvalifikacijas, profesijas ar sektorius („kompetencijų portfelį“); kompensuoti trečiosioms šalims į ES išvykstančių migrantų mokymo išlaidas. Dar vienas klausimas yra tai, ar tam tikroms trečiosioms šalims galėtų būti teikiama pirmenybė priimant jų piliečius pagal sustiprinto bendradarbiavimo susitarimus.

Be to, kaip pažymima Pirmajame metiniame pranešime apie migraciją ir integraciją, ES turi ir toliau stengtis skatinti geresnį esamų ir būsimų imigrantų integravimą tiek į darbo rinką, tiek į juos priimančią visuomenę apskritai. Įvadinės programos neseniai atvykusiems imigrantams – daugiausiai skirtos kalbų mokymui, pilietiniam ugdymui ir informavimui apie pagrindines priimančiosios visuomenės normas ir vertybes – įgyja vis didesnę svarbą visose valstybėse narėse.

- Kokios papildomos priemonės turėtų būti numatytos siekiant palengvinti ekonominių migrantų priėmimą ir integravimą tiek ES, tiek jų kilmės šalyse?
- Ką, pagal ES vystymosi politikos kryptis, galėtų padaryti ES, kad skatintų „protų cirkuliaciją“ ir išspręstų potencialiai neigiamą „protų nutekėjimo“ poveikį?
- Ar besivystančioms šalims turėtų būti kompensuojama (kas ir kaip) už jų investicijas į žmogiškąjį kapitalą, iškeliaujantį į ES? Kaip gali būti ribojami tokie neigiami padariniai?
- Ar priimančioji ir buveinės šalys turėtų būti įpareigotos užtikrinti laikinų ekonominių migrantų grįžimą? Jei taip, kokiomis aplinkybėmis?
- Kaip grįžimas galėtų būti valdomas abipusiškos priimančiosios ir vietos šalies naudos pagrindu?
- Ar priėmimo atžvilgiu turėtų būti teikiama pirmenybė tam tikroms trečiosioms šalims ir kaip?
- Ar tokia pirmenybė galėtų būti siejama su specialiomis struktūromis, tokiomis kaip Europos kaimynystės politika, pasirengimo plėtrai strategijos?

3. IŠVADA

Komisija laikosi nuomonės, kad ekonominių migrantų priėmimas yra bet kurios imigracijos politikos kertinis akmuo ir kad dėl to šį klausimą reikia spręsti Europos lygmeniu laipsniškai kuriant darnią Bendrijos imigracijos politiką. Šioje žaliojoje knygoje Komisija pamėgino bendrais bruožais apibūdinti pagrindinius aktualius klausimus ir iškelti keletą skirtingų sprendimo variantų, kurie galėtų tapti bendros ES sistemos dalimi. Ši sistema turėtų būti skaidri, nebiurokratiška ir visiškai veikianti. Ji turėtų veikti visų su ja susijusių šalių – migrantų, juos išleidžiančių ir priimančių valstybių – labui. Stiprindamos savo politiką siekiant pritraukti ekonominius migrantus ir palengvinti jų priėmimą, ES ir jos valstybės narės privalo rimtai atsižvelgti ir į galimus negatyvius tokios emigracijos padarinius kilmės šaliai.

Pagrindinis šios žaliosios knygos tikslas yra įtraukti visas atitinkamas suinteresuotas šalis į plačią diskusiją tuo pačiu kviečiant jas pareikšti savo nuomonę. Taryba, Europos Parlamentas, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, Regionų komitetas, nacionalinės, regioninės ir vietos valdžios institucijos, socialiniai partneriai (įskaitant darbdavių asociacijas ir profesines sąjungas), nevyriausybinės organizacijos, šalys kandidatės, trečiosios šalys partnerės, akademiniai sluoksniai bei kitos pilietinės visuomenės organizacijos ir asmenys kviečiami prie jos prisidėti. Užbaigus šį visapusišką konsultavimosi procesą, Komisija iki 2005 metų pabaigos, kaip numatyta Hagos programoje, pristatys legalios migracijos politikos planą.

Siekiant pasiruošti viešam ekonominės migracijos klausimų svarstymui 2005 metais, Komisija kviečia visas suinteresuotas šalis siųsti savo pastabas raštu iki 2005 m. balandžio 15 d. šiuo adresu:

Le Directeur Général

Direction générale Justice, Liberté et Sécurité

Commission européenne

B-1049 Bruxelles

jls-economic-migration@cec.eu.int

PRIEDAS

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) No 1612/68 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.