EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 11.1.2005
COM(2004) 811 galīgā redakcija

ZAĻĀ GRĀMATA

PAR ES PIEEJU EKONOMISKĀS MIGRĀCIJAS PĀRVALDĪBAI

(iesniegusi Komisija)

SATURA RĀDĪTĀJS

1. Ievads 3

2. ES pieejas izstrādāšana darbaspēka migrācijas jautājumos 4

2.1. Uz kādu saskaņošanas pakāpi ES būtu jātiecas? 4

2.2. Algota darbaspēka uzņemšanas procedūras 5

2.2.1 Priekšroka iekšējam darba tirgum 5

2.2.2 Uzņemšanas sistēmas 6

2.3. Pašnodarbināto personu uzņemšanas procedūras 8

2.4. Darba un uzturēšanās atļaujas(-u) pieteikumi 8

2.5. Iespēja mainīt darba devēju/nozari 9

2.6. Tiesības 9

2.7. Papildpasākumi: integrācija, atgriešanās iespējas un sadarbība ar trešām valstīm 10

3. Secinājumi 11

Pielikums 13

1. IEVADS

Šīs Zaļās grāmatas mērķis ir uzsākt padziļinātas diskusijas procesu par vispiemērotāko Kopienas noteikumu veidu attiecībā uz ekonomisko migrantu uzņemšanu un šādas kopējas sistēmas pieņemšanas pievienoto vērtību, iesaistot tajā ES iestādes, dalībvalstis un sabiedrību. 2005. gadā Komisija organizēs šī jautājuma atklātu izskatīšanu, lai to apspriestu ar dažādām iesaistītajām personām.

Šī Zaļā grāmata attiecas uz trešo valstu pilsoņu ekonomiskās migrācijas uzņemšanas procedūrām, un neiztirzā ES pilsoņu brīvu pārvietošanos ES robežās. Diskusija par Kopienas darba tirgus pilnveidošanu notiek citā kontekstā.

Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 63. panta 3. punkts paredz, ka Padomes uzdevums ir pieņemt „*pasākumus attiecībā uz imigrācijas politiku šādās jomās: a) ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumi, kā arī dalībvalstu ilgtermiņa vīzu un uzturēšanās atļauju piešķiršanas procedūru standarti"*. Kopš 1999. gada oktobra Tamperes Eiropadomes sanāksmes Komisija jau ir mēģinājusi uzsākt padziļinātu diskusiju par ekonomiskās migrācijas stratēģisko projektu. 2001. gadā Komisija pieņēma priekšlikumu par direktīvu, kas iztirzā "*trešo valstu pilsoņu, kas vēlas strādāt algotu darbu vai veikt pašnodarbinātā saimnieciskas darbības, ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumus*"[1]. Padomē diskusija apstājās pie teksta pirmā lasījuma, kamēr pārējās Eiropas iestādes sniedza pozitīvu atzinumu[2].

Komisija uzskata, ka ir pienācis laiks no jauna izskatīt šo jautājumu, ņemot vērā pēdējo triju gadu notikumus imigrācijas jomā. Politiskajā līmenī 2003. gada 19.-20. jūnijā Tesalonikas sanāksmē Eiropadome uzsvēra „*vajadzību izpētīt legālos veidus, kā trešo valstu pilsoņi var migrēt uz ES, ņemot vērā dalībvalstu uzņemšanas spējas […]*". Eiropas Konstitucionālais līgums, par kuru 2004. gada 17-18. jūnijā vienojās Briseles Eiropadome, nosaka: „*Savienība īsteno kopēju imigrācijas politiku, kuras mērķis ir visos posmos nodrošināt migrācijas plūsmas vadību* [...]"[3].

Tikmēr, apzinoties demogrāfiskā pagrimuma un novecošanas ietekmi uz ekonomiku, Komisija ir pasvītrojusi vajadzību pārskatīt imigrācijas politikas ilgākam laika posmam[4], jo īpaši ņemot vērā to, kā ekonomiskās migrācijas stratēģija ietekmēs konkurētspēju un, līdz ar to, Lisabonas mērķu izpildi. Šī sabiedrības tendence ir pamudinājusi apspriest jautājumu par migrāciju uz ES, tai pat laikā neierobežojot dalībvalstu atbildību lemt par imigrantu skaitu, ko tās var uzņemt. Pat ja līdz 2010. gadam tiks izpildīti Lisabonas nodarbinātības mērķi, demogrāfisko izmaiņu ietekmē vispārējais nodarbinātības līmenis faktiski kritīsies. Saglabājoties pašreizējām imigrācijas plūsmām, laika posmā no 2010. gada līdz 2030. gadam darbspējīgā vecuma iedzīvotāju skaita lejupslīde 25 dalībvalstu Eiropas Savienībā (ES-25) veicinās nodarbināto cilvēku skaita kritumu par apmēram 20 miljoniem. Šādi notikumi nopietni ietekmēs vispārējo ekonomisko izaugsmi, iekšējā tirgus funkcionēšanu un ES uzņēmumu konkurētspēju.

---

1 COM(2001) 386.

2 Atzinumi no: Eiropas Parlamenta (2003. gada 12. februāris) (A5-0010/2003); Eiropas ekonomikas un sociālo lietu komitejas (2002. gada 16.janvāris) (SOC/084, CES 28/2002); Reģionu komitejas (2002. gada 13. marts) (CdR 386/2001).

3 III-267. pants.

4 COM(2003) 336.

Šajā kontekstā un ņemot vērā to, ka imigrācija pati par sevi nav demogrāfiskās novecošanas risinājums, lai apmierinātu ES darba tirgus vajadzības un nodrošinātu Eiropas uzplaukumu, būs nepieciešamas vēl pieaugošākas un ilgstošākas imigrācijas plūsmas. Turklāt imigrācija aizvien vairāk ietekmē uzņēmējdarbību. ES ir jāņem vērā arī fakts, ka, lai apmierinātu savas saimnieciskās vajadzības, galvenie pasaules reģioni jau sacenšas par migrantu piesaistīšanu. Tas pasvītro to, cik būtiski ir nodrošināt, ka ES ekonomiskās migrācijas politika sniedz drošu juridisko statusu un garantētu tiesību komplektu, lai palīdzētu integrēties tām personām, kuras tiek uzņemtas.

Vēl jo vairāk, vajadzību pēc Eiropas stratēģiskās iniciatīvas pastiprina fakts, ka tās neesamības gadījumā, visticamāk, migrācijas plūsmas apies valsts noteikumus un likumus. Ekonomisko migrantu uzņemšanas vienotu kritēriju trūkuma rezultātā pieaugs trešo valstu pilsoņu skaits, kuri iebrauc ES nelegāli un bez jebkādām garantijām uz deklarētu darbu – un līdz ar to arī bez iespējām integrēties mūsu sabiedrībās.

Šajā kontekstā Komisija pilnībā apzinās, ka lēmumi par to, cik ekonomisko migrantu, kuri meklē darbu, uzņemt, ir dalībvalstu kompetencē. Konstitucionālā līguma projekts nosaka: "*Šis pants* [III-267.] *neietekmē dalībvalstu tiesības noteikt uzņemšanas apjomu trešo valstu pilsoņiem, kuri to teritorijā ierodas no trešām valstīm, lai meklētu darbu, neatkarīgi no tā, vai viņi ir algoti vai pašnodarbināti*". Tomēr vienas dalībvalsts lēmumi par šādu trešo valstu pilsoņu uzņemšanu ietekmē arī pārējās dalībvalstis (tiesības ceļot pa Šengenas valstu teritoriju, sniegt pakalpojumus citās dalībvalstīs, pārcelties uz citām dalībvalstīm, tiklīdz ir iegūts pastāvīgā iedzīvotāja statuss; trešo valstu darba ņēmēju uzņemšanas ietekme uz ES darba tirgu), bet ES ir starptautiskas saistības attiecībā uz dažām ekonomisko migrantu kategorijām. Tādejādi Komisija uzskata, ka šajā gadījumā ir skaidri jāvienojas par pārredzamiem un saskaņotākiem ekonomisko migrantu uzņemšanas kopējiem noteikumiem un kritērijiem ES līmenī.

Viss iepriekšminētais apvienojumā ar ietekmi uz pievienoto vērtību par pasākumu pieņemšanu ES līmenī, ir galvenais pamats, uz kura ir jāveido ikviena rīcība šajā jomā. Bez tam jebkuriem pieņemtajiem pasākumiem ir jāmazina dalībvalstu un trešo valstu pilsoņu administratīvais slogs.

Šīs Zaļās grāmatas nolūks ir nevis aprakstīt ES-25 politiku, nedz arī salīdzināt to ar politiku pārējos pasaules reģionos, bet gan noteikt galvenos saistītos jautājumus un iespējamos risinājumus attiecībā uz ES ekonomiskās migrācijas tiesību aktu sistēmu. To darot, Komisija ir ņēmusi vērā dalībvalstu iebildumus un bažas, kas paustas diskusijā par 2001. gada direktīvas priekšlikumu, un ierosina priekšlikumus par alternatīvām.

Visbeidzot, Hāgas programmā 2004. gada 4.-5. novembrī Eiropadome uzsvēra to, cik svarīgas ir debates par Zaļo grāmatu, kura – kopā ar dalībvalstu labāko praksi un to nozīmi Lisabonas stratēģijas ieviešanā – ir jāņem par pamatu „*legālās migrācijas politikas plānam, tostarp uzņemšanas procedūrām, kurš ir ļoti elastīgs attiecībā uz pieprasījuma pēc migrantu darba svārstībām darba tirgū*[5]". Šādu plānu Komisija iesniegs līdz 2005. gada beigām.

[5] Eiropadomes secinājumi, I pielikums, III 1.4. punkts.

2. ES PIEEJAS IZSTRĀDĀŠANA DARBA MIGRĀCIJAS JAUTĀJUMOS

Saskaņā ar Komisijas viedokli diskusijas par turpmāko Eiropas ekonomiskās migrācijas politiku ir jākoncentrē uz tiem būtiskajiem jautājumiem, kuri, lai gan ne pilnībā, ir savstarpēji atkarīgi. Atkarībā no vēlamā gala rezultāta ierosinātos risinājumus varētu kombinēt dažādos veidos.

2.1. Uz kādu saskaņošanas pakāpi ES būtu jātiecas?

Ņemot vērā to, ka trešo valstu pilsoņu piekļuve darba tirgum ir ļoti jutīgs jautājums, Komisija uzskata, ka, lai Kopienas politika šajā jomā darbotos veiksmīgi un lai veicinātu pakāpenisku un līdzenu pāreju no valstu noteikumiem uz Kopienas noteikumiem, to var īstenot tikai progresīvā veidā. Tādēļ ES tiesību akti attiecībā uz ekonomisko migrantu uzņemšanu ir jāuztver kā „pirmā posma tiesību akti" un ar tiem ir jānosaka dažas kopējas definīcijas, kritēriji un procedūras, tai pat laikā atstājot dalībvalstīm iespēju reaģēt uz sava darba tirgus īpašajām vajadzībām. Ir svarīgi atcerēties, ka Konstitucionālā līguma projekts ļauj dalībvalstīm pašām noteikt uzņemšanas apmērus attiecībā uz personām, kas dalībvalstīs ierodas darba meklējumos. Tomēr sadarbības metode, ar kuru dalībvalstis, izmantojot valsts kvotas, informē Komisiju par šo politiku īstenošanu un rezultātiem, var būt izdevīga, lai novērtētu ES darba tirgus vispārējās vajadzības, veicinātu kopējās ES legālās migrācijas politikas, kā arī efektīvākas un labāk koordinētas procedūras izveidošanu, kas ir gan dalībvalstu, gan attiecīgo personu interesēs.

Attiecībā uz jebkuru turpmāko ES tiesību aktu darbības jomu Komisijai ir jāapsver vairāki risinājumi. Pirmā iespēja būtu **pieņemt horizontālu pieeju** saskaņā ar oriģinālo priekšlikumu, aptverot jebkura trešās valsts pilsoņa, kurš īsteno nodarbinātības, pašnodarbinātības, vai jebkuras citas saimnieciskas darbības dalībvalsts teritorijā ilgāk nekā trīs mēnešus, ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumus. Īpaši noteikumi varētu aptver noteiktu grupu, tādu kā sezonas darba ņēmēju, uzņēmumu iekšējās apmaiņas darba ņēmēju u.tml. īpašās vajadzības. Šī risinājuma priekšroka būtu visaptverošas kopējas ekonomiskās migrācijas sistēmas ar augstu elastības pakāpi izveidošana.

Pēc piemēra par direktīvas priekšlikumu attiecībā uz studentu[6] un pētnieku[7] uzņemšanu alternatīva varētu būt virkne **nozaru tiesību aktu priekšlikumu**. Šādu tiesību aktu projektu uzmanības centrā varētu būt sezonas darba ņēmēji, uzņēmumu iekšējās apmaiņas darba ņēmēji, īpaši kvalificēti migranti (ne obligāti tikai ar augstāko izglītību), līgumdarbu pakalpojumu sniedzēji un/vai citas kategorijas, uz brīdi atliekot malā jebkuru vispārēju trešo valstu darbaspēka uzņemšanas kopējo sistēmu. Šī risinājuma priekšroka būtu kopējo noteikumu vieglāka pieņemšana.

Varētu izpētīt arī citas pieejas, piemēram, izveidot **kopējo ātro procedūru,** lai uzņemtu migrantus gadījumā, kad trūkst īpaši kvalificēta vai specifisku darbu veicoša darbaspēka, ko aktivizē, ja noteikts skaits dalībvalstu iegūst Padomes atļauju to darīt ar ļoti ātru procedūru. Šāds risinājums palīdzētu izvairīties no nevajadzīgas un potenciāli kaitīgas konkurences dalībvalstu starpā attiecībā uz noteiktas kategorijas darba ņēmēju iekārtošanu darbā.

---

6 COM(2002) 548.

7 COM(2004) 178.

- Līdz kādai pakāpei jāattīsta Eiropas darbaspēka migrācijas politika un kādam ir jābūt Kopienas intervences līmenim šajā jautājumā?
- Vai Eiropas migrācijas likumiem jācenšas nodrošināt vispārēju juridisku sistēmu, kas aptver gandrīz jebkuru trešās valsts pilsoni, kurš dodas uz ES, vai arī tiem jākoncentrējas uz īpašām imigrantu grupām?
- Ja tiek izvēlēta nozaru tiesību aktu pieeja, kādām migrantu grupām jāpiešķir prioritāte un kāpēc?
- Vai jūs uzskatāt, ka citas pieejas, kā, piemēram, Eiropas ātrā procedūra, arī būtu jāizpēta? Vai jūs varētu ierosināt citus risinājumus?

2.2. Algota darbaspēka uzņemšanas procedūras

Pamatā, pirms darbā tiek pieņemts trešās valsts darba ņēmējs, dalībvalstīm ir nepieciešami pierādījumi, ka neviena cita persona, kas jau pieder pie iekšzemes darba tirgus, nevar ieņemt attiecīgo amatu (ekonomisko vajadzību pārbaude). Dažas dalībvalstis uzņem īpašas kategorijas darba ņēmējus – piemēram, augsti kvalificētus darba ņēmējus, vai darba ņēmējus tādās nozarēs/profesijās, kurās tām jau ir darbaspēka trūkums – ar speciālu shēmu palīdzību, piemēram, ar ātrajām procedūrām, zaļajām kartēm, utt.. Šādas pieejas varētu pētīt ES līmenī. ES jāņem vērā arī citu pasaules reģionu pieredze[8].

2.2.1. Priekšroka iekšējam darba tirgum

„Kopienas priekšrokas" princips ir definēts šādi: „*Dalībvalstis apsver lūgumus par uzņemšanu savā teritorijā darba meklēšanas nolūkā tikai tad, ja vakances šajā dalībvalstī nevar ieņemt šīs valsts vai Kopienas darbaspēks, vai trešās valsts persona, kas ir likumīgs šīs dalībvalsts pastāvīgais iedzīvotājs un jau pieder pie dalībvalsts pastāvīgā darba tirgus"*[9]. Tomēr daudzas dalībvalstis dažu veidu ekonomiskos migrantus (uzņēmumu iekšējās apmaiņas vadošo personālu, starptautiski atzītus māksliniekus, utt.) atbrīvo no šīs Kopienas priekšrokas prasības.

Galvenais jautājums ir, vai šāda priekšroka jāpiešķir tam trešo valstu darbaspēkam, kurš jau atrodas dalībvalstī, attiecībā pret trešo valstu pilsoņiem, kas tikai ierodas dalībvalstī. Ir svarīgi atcerēties, ka no 2006. gada pastāvīgajiem iedzīvotājiem būs priekšroka attiecībā pret jauniebraukušiem migrantiem, kas vēlas uzturēties dalībvalstī - pastāvīgajiem iedzīvotājiem būs iespēja pārcelties un apmesties otrā dalībvalstī, lai mācītos, strādātu, vai citos nolūkos[10]. Bez tam, vai šādu priekšroku vajadzētu attiecināt arī uz trešo valstu pilsoņiem, kas uzturas dalībvalstī, kurā nav darbaspēka trūkums (papildus pastāvīgajiem iedzīvotājiem)? Tas neierobežotu otrās dalībvalsts tiesības lemt, ko uzņemt savā teritorijā, bet veicinātu pieņemšanu darbā, palīdzot daudz ātrāk un lietderīgāk aizpildīt darbaspēka un kvalifikāciju

---

8 „Efektīva prakse ekonomisko migrantu atlasei" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): skat. pielikumus.

9 Padomes 1994. gada 20. jūnija rezolūcija saistībā ar Padomes Regulu (EEK) Nr. 1612/68. Jāatzīmē, ka 2003. gada 16. aprīļa Pievienošanās līgumā attiecībā uz darba ņēmēju piekļuvi savam (dalībvalstu) darba tirgum priekšroka tiek dota darba ņēmējiem, kuri ir dalībvalstu pilsoņi, attiecībā pret darba ņēmējiem, kuri ir trešo valstu pilsoņi.

10 Padomes Direktīva 2003/109/EK.

tukšumu tur, kur tas rodas. Tad ES varētu rēķināties ar darbaspēka „uzkrājumu", kas jau ir sācis integrēties.

Šo priekšroku varētu attiecināt arī uz tām personām, kuras pirms īslaicīgas atgriešanās savā valstī, jau dažus gadus ir strādājušas ES. Tas patiesībā varētu mudināt uz „kvalificētu speciālistu apgrozību", ļaujot trešo valstu darba ņēmējiem mēģināt atkal integrēties savā valstī, zinot, ka tad, ja tie vēlāk vēlēsies atgriezties ES, lai strādātu, atkārtotās uzņemšanas nosacījumi būs daudz labvēlīgāki.

- Kā mēs varam nodrošināt to, ka „Kopienas priekšrokas" princips tiek piemērots efektīvā veidā?
- Vai esošā Kopienas priekšrokas definīcija vēl ir būtiska? Ja nē, kā to vajadzētu mainīt?
- Kādiem citiem ekonomiskajiem migrantiem (izņemot uzņēmumu iekšējās apmaiņas vadošo personālu) varētu nepiemērot Kopienas priekšrokas loģiku?
- Kādām trešo valstu pilsoņu kategorijām, izņemot pastāvīgos iedzīvotājus – ja vispār – jādod priekšroka attiecībā pret jauniebraukušiem trešo valstu darba ņēmējiem?
- Vai trešo valstu pilsoņiem, kuri ES ir nostrādājuši noteiktu laiku un īslaicīgi atstājuši ES, jāpiešķir prioritātes tiesības, uz kurām attiecas precīzi nosacījumi?
- Vai trešo valstu darba ņēmēju mobilitātes veicināšana no vienas dalībvalsts uz otru būtu izdevīga ES ekonomikai un valstu darba tirgiem? Kā to efektīvi var īstenot praksē? Ar kādiem ierobežojumiem/atvieglojumiem?
- Kā Eiropas valsts nodarbinātības dienesti un Eiropas Nodarbinātības dienestu (EURES) darba mobilitātes portāls[11] var veicināt trešo valstu darba ņēmēju darba migrāciju?

2.2.2. Uzņemšanas sistēmas

Līdztekus diskusijām par sistēmu vispirms ir jāapspriež viens īpašs jautājums: vai trešo valstu pilsoņu uzņemšana ES darba tirgū ir jāatļauj tikai tad, kad ir specifiska darba vakance, vai varētu pastāvēt arī daudz elastīgākas sistēmas, kā, piemēram, zaļās kartes utt., kuru mērķis būtu piesaistīt darba ņēmējus, lai izpildītu darba tirgus īstermiņa un ilgtermiņa vajadzības? Tāpat pastāv arī jautājums par to, kāda procedūra jāpiemēro tiem trešo valstu pilsoņiem, kuri vēlas iebraukt ES, lai veiktu saimniecisko darbību (piemēram, ievērojot pakalpojumu līgumu, kas noslēgts starp ārzemju darba devēju un ES klientu), bet faktiski ES darba tirgū neienāk.

- Vai trešo valstu pilsoņu uzņemšanai ES darba tirgū ir jābūt atkarīgai tikai no noteiktas darba vakances, vai jābūt arī iespējai dalībvalstīm uzņemt trešo valstu pilsoņus bez šāda nosacījuma?
- Kāda procedūra jāpiemēro ekonomiskajiem migrantiem, kuri darba tirgū neienāk?

[11] Dalībvalstu valsts nodarbinātības dienesti tiek koordinēti ES līmenī caur EURES (Eiropas nodarbinātības dienestu) tīklu. EURES ir izveidojis Eiropas darba mobilitātes portālu (http://europa.eu.int/eures), kurā no 2005. gada caur vienotu IT platformu, kas bāzēta uz tīmekļa pakalpojumu tehnoloģiju, būs pieejamas visas publiski reģistrētās Eiropas vakances.

Ja uzņemšanai ir jābūt atkarīgai no konkrētas darba vakances (ekonomisko vajadzību pārbaude), un pieņemot horizontālu ES pieeju ekonomiskajiem migrantiem, viena no turpmākajām iespējām varētu būt „individuālais novērtējums": ja darba devēji ir izsludinājuši darba vakanci uz minimālo laiku un nav saņēmuši pieņemamu pieteikumu no ES darba tirgus, viņiem atļautu pieņemt darbā darba ņēmējus no ārzemēm. Šāda sistēma – ar nosacījumu izplatīt informāciju par vakancēm visā ES, ar tāda instrumenta kā EURES palīdzību — ļautu noteiktā pakāpē kontrolēt darbā pieņemšanu, lai ierobežotu sistēmas ļaunprātīgu izmantošanu. Vēl ir jārisina jautājums par to, vai tad, kad īstermiņa līgums ir beidzies un darba devējs vēlas to atjaunot, šo pārbaudi vajadzētu vai nevajadzētu atkārtot.

- Vai jūs uzskatāt, ka ekonomisko vajadzību pārbaude ir dzīvotspējīga sistēma? Vai tā jāpiemēro elastīgi, ņemot vērā, piemēram, reģionālās un nozaru īpatnības, vai attiecīgā uzņēmuma lielumu?
- Vai ir jānosaka minimālais laiks, kurā jābūt izsludinātai darba vakancei, pirms uz to var pieteikties trešās valsts darba ņēmējs?
- Kādā vēl veidā var efektīvi pierādīt, ka ir nepieciešams trešās valsts darba ņēmējs?
- Vai ekonomisko vajadzību pārbaude ir jāatkārto, kad beidzas darba atļauja, ja darba līgums, ar kura palīdzību trešās valsts darba ņēmējs ir ticis uzņemts, ir ticis/tiks atjaunots?

Dažādas izvēles sistēmas varētu būt vēl elastīgākas: dalībvalsts varētu uzskatīt, ka ekonomisko vajadzību pārbaude ir izpildīta pie noteiktiem gada ienākumiem un/vai kvalifikācijas līmeņa, un/vai nebūtu vajadzīgi pierādījumi par darbaspēka trūkumu kādās noteiktās nozarēs vai reģionos, ko nosaka attiecīgā dalībvalsts (zaļās kartes). To pašu jēdzienu varētu piemērot darbaspēka kvotām, tādejādi ļaujot dalībvalstīm saglabāt savas starptautiskās saistības pret trešām valstīm.

- Kādas alternatīvas izvēles sistēmas varētu paredzēt?

Cita iespēja būtu piemērot ES atlases sistēmu, lai tiktu apmierinātas specifiskas kvalifikācijas vajadzības, īpaši ilgtermiņa perspektīvā. ES līmenī varētu izveidot kopēju sistēmu (piemēram, pieredzes ilgums, izglītība, valodu prasme, darba piedāvājumi vai to trūkums, ģimenes locekļi tajā dalībvalstī, utt.), un tad katra dalībvalsts varētu izvēlēties, vai to piemērot, un, ja jā, kā veidot šo sistēmu atbilstoši sava darba tirgus vajadzībām. Alternatīvi varētu pastāvēt vairākas sistēmas, piemēram, viena zemas kvalifikācijas darba ņēmējiem (piemēram, priekšroka ir pieredzes ilgumam noteiktā nozarē), viena - vidējas/augstas kvalifikācijas darba ņēmējiem (piemēram, priekšroka ir izglītībai, pēc tam pieredzei), un dalībvalstis varētu izlemt, kuru no šīm sistēmām piemērot. Šāda sistēma varētu pastāvēt kopā gan ar „individuālā novērtējuma" filozofiju, gan ar „zaļajām kartēm". Visbeidzot, dalībvalstis, kuras vēlas ieviest „darba meklētāju atļaujas" noteiktai kvalifikācijai, nozarei, utt., varētu to darīt.

Šajā kontekstā varētu paredzēt „informācijas apstrādes centra" sistēmu, kuras pamatā ir, piemēram, EURES sniegtie pakalpojumi, ar kuras palīdzību darba devējs varētu izskatīt kandidātu dzīves aprakstus visā ES, ja tam rodas vajadzība pēc trešās valsts darba ņēmēja. Kad ir atrasts atbilstošs kandidāts, trešās valsts pilsonis caur dalībvalsts tīmekļa vietni varētu apstiprināt, ka viņa/viņš atbilst kritērijiem un uzsākt atļaujas iegūšanas procedūras.

- Vai izvēles sistēma varētu darboties kā iespējams vispārējais noteikums ES līmenī par ekonomisko migrantu uzņemšanu darba tirgū, un kādiem jābūt būtiskajiem kritērijiem?

- Kā darba devējus varētu nodrošināt ar visaptverošu piekļuvi kandidātu dzīves aprakstiem visā ES, un kā šajā kontekstā vajadzētu uzlabot EURES darbu?

- Vai ir jāparedz iespēja piešķirt „darba meklētāja atļauju”?

2.3. Pašnodarbināto personu uzņemšanas procedūras

ES līmenī varētu ieviest arī saskaņotus nosacījumus trešo valstu pašnodarbināto pilsoņu uzņemšanai. Šādi nosacījumi atšķirtos no tiem, kas minēti 2.2. iedaļā: piemēram, trešās valsts pilsonim varētu pieprasīt iesniegt detalizētu un finansiāli dzīvotspējīgu biznesa plānu, uzrādīt savus finanšu līdzekļus un pierādīt savas darbības labvēlīgo ietekmi uz attiecīgās dalībvalsts nodarbinātību vai ekonomisko attīstību. Varētu ieviest dažādas elastības pakāpes, tādas kā iespēja dalībvalstīm izslēgt vai sekmēt noteiktas nozares, utt.

- Vai ES vajag kopējus trešo valstu pašnodarbināto pilsoņu uzņemšanas noteikumus? Ja jā, ar kādiem nosacījumiem?

- Vai attiecībā uz pašnodarbinātām personām, kuras vēlas iebraukt ES uz laiku, kas nepārsniedz vienu gadu, lai izpildītu noteiktu līgumu ar ES klientu, ir pieļaujamas elastīgākas procedūras? Ja jā, tad kādas?

2.4. Darba un uzturēšanās atļaujas(-u) pieteikumi

Esošās procedūras varētu vienkāršot, ja tiktu ieviesta vienas institūcijas apstiprinājuma procedūra, kuras rezultātā tiktu izsniegta viena apvienota uzturēšanās un darba atļauja. Kad ir nepieciešama ieceļošanas vīza, dalībvalstis varētu vai nu turpināt pieprasīt sākuma ieceļošanas vīzu, vai arī uzskatīt, ka pietiek, ja tās konsulāts izsniedz šo apvienoto atļauju.

Ar šādu atļauju netiktu pārkāpta valstu administrāciju iekšējā prakse, nedz arī uzņemšanas nosacījumi. Vairumā dalībvalstu trešās valsts pilsonim, pirms tiek izskatīts viņa pieteikums uz uzturēšanās atļauju, ir nepieciešama darba atļauja: tādejādi varētu rasties priekšstats, ka uzturēšanās atļaujas izsniegšana, kuras pamatā ir pavisam citi kritēriji, nekā attiecībā uz darba atļauju, saskaņā ar apvienoto procedūru kļūtu gandrīz automātiska; tāds nav Komisijas nodoms.

Alternatīvs risinājums būtu nereglamentēt šo jautājumu ES līmenī. Kā kompromisu varētu ierosināt vienreizēju pieteikumu uz abām atļaujām – gan darba, gan uzturēšanās atļauju, lai gan gala rezultātā saskaņā ar valsts likumiem tiktu izsniegtas divas dažādas atļaujas.

- Vai ES līmenī jābūt apvienotai „darba-uzturēšanās atļaujai”? Kādas ir tās priekšrokas/trūkumi?

- Vai varbūt ir jāierosina vienotais pieteikums (uz abām – gan darba, gan uzturēšanās atļauju)?

- Vai ir citi risinājumi?

2.5. Iespēja mainīt darba devēju/nozari

Jautājums par iespēju pirmajā darba periodā ES mainīt darba devēju un/vai nozari ir cieši saistīts ar jautājumu par to, kam pieder darba atļauja, un par darba ņēmēja uzņemšanas nosacījumiem (2.2. iedaļa). Ja trešās valsts pilsonis ir uzņemts saskaņā ar īpašu shēmu, viņa mobilitāte var tikt īslaicīgi ierobežota, lai izvairītos no uzņemšanas nosacījumu ļaunprātīgas izmantošanas. Gluži pretēji, ja darba ņēmējs nav uzņemts saskaņā ar šādu shēmu un tam piedāvā labāk atalgotu darbu (ja vajadzīgs, pēc ekonomisko vajadzību pārbaudes) uzņēmējvalsts ekonomikai nerastos nekādas problēmas. Attiecībā uz atļauju, ja atļaujas turētājs ir darba devējs, darba ņēmējs var tikt pakļauts riskam, ka ES darba devējs viņu pārmērīgi kontrolē, vai pat „uzskata par īpašumu".

- Vai ir jāierobežo trešās valsts darba ņēmēja mobilitāte uzturēšanās dalībvalsts darba tirgū? Ja jā, kādam jābūt ierobežojumam (darba devēja, nozares, reģiona, utt.), kādos apstākļos un uz cik ilgu laiku?

- Kuram ir jābūt atļaujas turētājam? Darba devējam, darba ņēmējam, vai abiem diviem kopā?

2.6. Tiesības

Migrējošo darba ņēmēju statusam ir jābūt juridiski drošam[12], neatkarīgi no tā, vai viņi vēlas atgriezties savās izcelsmes valstīs, vai iegūt ilgstošāku statusu. Pirms trešās valsts darba ņēmēji iegūst pastāvīgā iedzīvotāja statusu, pret viņiem jāizturas tieši tāpat, kā pret ES pilsoņiem, un jo īpaši attiecībā uz noteiktām ekonomiskajām un sociālajām pamattiesībām. Pastāvīgā iedzīvotāja statuss nozīmē vēl plašāku tiesību kopumu saskaņā ar tiesību diferencēšanu atkarībā no uzturēšanās ilguma.

- Kādas īpašas tiesības jāpiešķir trešās valsts pilsoņiem, kuri īslaicīgi strādā ES?

- Vai jānosaka minimālais uzturēšanās ilgums, lai iegūtu kādas noteiktas tiesības? Ja jā, kādas tiesības un uz kādu laiku?

- Vai ir jābūt stimulam – piemēram, labāki nosacījumi ģimeņu atkalapvienošanai vai pastāvīgā iedzīvotāja statusa iegūšanai – lai piesaistītu noteiktas kategorijas trešās valsts darba ņēmējus? Ja jā, kāpēc un kādiem jābūt šiem stimuliem?

2.7. Papildpasākumi: integrācija, atgriešanās un sadarbība ar trešām valstīm

Kā uzsvērts vairākos Komisijas paziņojumos[13] un Padomes 2003. gada 19. maija secinājumos par migrāciju un attīstību, lai ES ekonomiskās migrācijas politika būtu veiksmīga, ir nepieciešams, lai migrācijas plūsmas tiktu pārvaldītas sadarbībā ar izcelsmes un tranzīta

---

[12] ES tiesību akti jau paredz vairākas tiesības, piemēram, tās, kuras paredzētas Padomes Direktīvā 2003/109/EK (pastāvīgajiem iedzīvotājiem), Padomes Regulā (EK) Nr. 859/2003, ar ko paplašina Regulas (EEK) Nr. 1408/71 noteikumus (sociālās drošības koordinēšana), un divās direktīvās pret diskrimināciju (Direktīva 2000/43/EK un Direktīva 2000/78/EK). Turklāt ES direktīvas par profesionālo veselību un drošību, vai darba apstākļiem principā piemērojas visiem darba ņēmējiem, neatkarīgi no to valstspiederības. Tas pats attiecas uz vairumu Eiropas Pamattiesību hartas pantu.

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

valstīm, ņemot vērā to realitāti un vajadzības. Lai uzņemtos migrantus integrētu sabiedrībā, attiecīgo pasākumu pamatā jābūt spēcīgai politikai.

Līdz ar to sadarbība ar trešām valstīm, lai veicinātu legālo migrāciju un potenciālo migrantu sociālo un ekonomisko integrāciju, ir jāveido tā, lai risinātu neskaitāmus jautājumus, tādus kā: kvalificētu speciālistu aizplūšana, fakts, ka izcelsmes valstis iegulda līdzekļus, lai izglītotu cilvēkus, kuri pēc tam atstāj savas valsts ekonomiku un sabiedrību, migrantu grūtības saglabāt sociālās un kultūras saiknes, utt. Ir svarīgi padomāt par to, kā šādus jautājumus risināt, kā arī par pasākumiem, kas veicinātu īslaicīgu darba ņēmēju atgriešanos mājās, kad viņu līgumi ir beigušies, un palīdzētu tiem atkal integrēties mītnes zemes sabiedrībā. Iespējamie pasākumi, lai veicinātu situācijas, kurās abas puses ir ieguvējas un/vai atlīdzinātu par negatīvām situācijām, kuras var rasties, varētu būt: nodrošināt laikmetīgu informāciju par ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem ES; izveidot darbā pieņemšanas un mācību centrus izcelsmes valstīs tādās kvalifikācijās, kādas ir vajadzīgas ES līmenī, kā arī kultūras un valodas apmācībai; izveidot datu bāzi par katra potenciālā migranta kvalifikāciju/profesiju/nozari (kompetences portfolio); veicināt naudas pārvedumu transfertu; atlīdzināt trešām valstīm izglītības izmaksas par migrantiem, kuri dodas uz ES. Vēl viens jautājums ir par to, vai noteiktām trešām valstīm var piešķirt priekšroku attiecībā uz šo valstu pilsoņu uzņemšanu pastiprinātas sadarbības nolīgumu ietvaros.

Turklāt, kā uzsvērts Pirmajā gada ziņojumā par migrāciju un integrāciju, ES jāturpina tās centieni veicināt esošo un turpmāko imigrantu labāku integrāciju gan darba tirgū, gan uzņēmējvalsts sabiedrībā kopumā. Visās dalībvalstīs arvien svarīgākas kļūst ievadprogrammas tikko iebraukušiem migrantiem – galvenokārt attiecībā uz valodas apmācību, pilsoņa izglītību, un informāciju par uzņēmējvalsts sabiedrības pamatnormām un pamatvērtībām.

- Kāda veida papildpasākumi ir jāparedz, lai veicinātu ekonomisko migrantu uzņemšanu un integrāciju, gan ES, gan izcelsmes valstīs?
- Saskaņā ar ES attīstības politiku, ko ES varētu darīt, lai sekmētu kvalificētu speciālistu apgrozību un risinātu potenciāli pretējās – kvalificētu speciālistu aizplūšanas - sekas?
- Vai jaunattīstības valstīm ir jāatlīdzina (kuram tas jādara un kā) par to ieguldījumu cilvēku kapitālā, kurš aizplūst uz ES? Kā var mazināt negatīvās sekas?
- Vai uzņēmējvalstīm un mītnes zemēm ir pienākums nodrošināt īslaicīgo ekonomisko migrantu atgriešanos? Ja jā, kādos apstākļos?
- Kā var nodrošināt atgriešanos, lai ieguvējas būtu abas puses- uzņēmējvalsts un mītnes zeme?
- Vai ir jāpiešķir uzņemšanas priekšroka noteiktām trešām valstīm, un kā?
- Vai šāda priekšroka ir jāsaista ar īpašu sistēmu, tādu kā Eiropas kaimiņattiecību politika, pirmspaplašināšanās stratēģijas?

3. SECINĀJUMS

Komisija uzskata, ka ekonomisko migrantu uzņemšana ir jebkuras imigrācijas politikas stūrakmens, un tādejādi ir nepieciešams to risināt Eiropas līmenī, saskaņotas Kopienas imigrācijas politikas progresīvas attīstības kontekstā. Šajā Zaļajā grāmatā Komisija ir mēģinājusi izcelt galvenos jautājumus, kuri jārisina, un ir ierosinājusi dažādas risinājumu iespējas, kas varētu būt daļa no kopējās ES sistēmas. Šai sistēmai jābūt pārredzamai, nebirokrātiskai un pilnībā funkcionālai. Tai jādarbojas visu iesaistīto pušu interesēs: migrantu, nosūtītājvalstu un saņēmējvalstu. Pastiprinot savu politiku, ar mērķi piesaistīt ekonomiskos migrantus un veicinot to uzņemšanu, ES un tās dalībvalstīm jāpievērš liela uzmanība iespējamām negatīvām sekām, kādas šāda cilvēku aizplūšana var radīt izcelsmes valstij.

Zaļās grāmatas primārais mērķis ir izraisīt reakciju un uzsākt plašu diskusiju starp visām būtiskajām iesaistītajām personām. Padome, Eiropas Parlaments, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja, Reģionu komiteja, valsts, reģionālās un vietējās varas iestādes, sociālie partneri (tai skaitā darba devēju asociācijas un arodbiedrības), nevalstiskās organizācijas, kandidātvalstis, trešo valstu partneri, mācību iestādes un citas pilsoņu sabiedrības organizācijas, kā arī indivīdi ir aicināti sniegt savu ieguldījumu. Kad šis visaptverošais konsultāciju process būs pabeigts, Komisija līdz 2005. gada beigām, kā noteikts Hāgas programmā, iesniegs legālās migrācijas, tostarp uzņemšanas procedūru, politikas plānu.

Lai sagatavotu jautājuma par ekonomisko migrāciju atklātu izskatīšanu 2005. gadā, Komisija uzaicina visas ieinteresētās personas atsūtīt savus rakstiskos komentārus ne vēlāk kā līdz 2005. gada 15. aprīlim uz adresi:

The Director General

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

jls-economic-migration@cec.eu.int

PIELIKUMS

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.