EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 19.7.2006
KOM(2006) 402 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

dėl politikos prioritetų kovojant su nelegalia trečiųjų šalių piliečių imigracija

{SEK(2006) 964}
{SEK(2006) 965}
{SEK(2006) 1010}

KOMISIJOS KOMUNIKATAS

dėl politikos prioritetų kovojant su nelegalia trečiųjų šalių piliečių imigracija

1. Įžanga

1. Šis komunikatas yra neatsiejama ES visapusiško ir struktūrinio metodo siekiant veiksmingo migracijos valdymo dalis ir juo papildomos dabartinės politikos iniciatyvos šioje srityje, kaip antai Teisėtos migracijos politikos planas[1], Komunikatas dėl migracijos ir vystymosi[2] ir komunikatas, kuriuo pateikiamas Bendros integracijos darbotvarkės pasiūlymas[3].

2. Kova su nelegalia trečiųjų šalių piliečių imigracija iš pat pradžių buvo pagrindinė ES bendros migracijos politikos dalis. Pirmiausia Komisija 2001 m. Komunikate dėl bendros kovos su nelegalia imigracija politikos pranešė apie siekį „*kovoti su nelegalios imigracijos problema nustatant visapusišką metodą*“, susijusį su įvairiais migracijos proceso etapais. Trijuose 2002 m. Tarybos veiksmų planuose dėl nelegalios imigracijos, išorės sienų ir grąžinimo numatytos išsamios priemonės. 2003 m. Komisijos komunikatu buvo įvertinta šiais veiksmų planais pasiekta pažanga ir pateikta metinė apžvalga, kurios atžvilgiu parengtas 2004 m. pranešimas. Panašus pranešimas pridedamas prie šio komunikato, kuriame apžvelgiama 2005 m. pasiekta pažanga. Kitame priede pateikiami statistiniai duomenys apie migracijos srautus į ES 25.

3. „Nelegalios imigracijos“ sąvoka vartojama siekiant apibūdinti reiškinio įvairiapusi škumą. Tai apima trečiųjų šalių piliečius, kurie nelegaliai patenka į valstybės narės teritoriją sausuma, jūra ir oro transportu, įskaitant oro uostų tranzito zonas. Taip da žnai daroma naudojant netikrus arba suklastotus dokumentus arba padedant organizuotiems nusikalstamiems nelegalių gabentojų ir prekiautojų tinklams. Be to, yra pakankamai daug asmenų, kurie teisėtai patenka turėdami galiojančią vizą arba pagal bevizį režimą, tačiau „užsibūna“ arba pakeičia buvimo tikslą nesant valdžios institucijų patvirtinimo; galiausiai yra asmenų, kuriems nesuteiktas prieglobstis ir kurie neišvyksta priėmus galutinį neigiamą sprendimą.

4. Hagos programoje numatyta darbotvarkė siekiant sustiprinti kovą su visomis šiomis nelegalios imigracijos formomis įvairiose politikos srityse: sienų apsaugos, nelegalaus darbo, grąžinimo ir bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis. Praėjus penkeriems metams nuo pirmojo komunikato dėl nelegalios imigracijos priėmimo ir 6 mėnesiams nuo Teisėtos migracijos politikos plano pristatymo, atėjo laikas peržiūrėti šį itin svarb ų klausimą atsižvelgiant į didėjantį migracijos spaudimą prie ES išorės sienų. Todėl šiame komunikate išdėstomi nauji politikos prioritetai ir siūlomos įvairios praktinės ir į veiksmus orientuotos priemonės.

---

1 2005 m. gruodžio 21 d. KOM(2005) 669.

2 2005 m. rugsėjo 1 d. KOM(2005) 390.

3 2005 m. rugsėjo 1 d. KOM(2005) 389.

2. ES metodo elementai

5. Neteisėtas trečiųjų šalių piliečių, kuriems nėra reikalinga tarptautinė apsauga, atvykimas, tranzitas ir buvimas mažina bendros imigracijos politikos patikimumą. Nesustiprinus Bendrijos veiksmų, šiuo metu jau pastebima ir juntama krizė padidėtų tiek kokybės, tiek kiekybės atžvilgiu.

6. Visapusiškas ES metodas, skirtas kovoti su nelegalia imigracija, yra pagrįstas pagrindiniais principais, kuriais siekiama suderinti solidarumo Sąjungoje poreikį, pagrindines teises, trečiųjų šalių lūkesčius ir visuomenės nuomonę valstybėse narėse.

7. **Valstybių narių solidarumas, abipusis pasitikėjimas ir bendra atsakomybė** yra esminė sąlyga vidaus sienų neturinčioje erdvėje, dėl kurios kyla tam tikrų sunkumų atsižvelgiant į dėl nelegalios imigracijos atsirandančią naštą išorės sienas kontroliuojan čioms valstybėms narėms.

8. **Pagrindinės teisės** turi būti saugomos ir skatinamos. Su nelegaliais migrantais turi b ūti elgiamasi žmoniškai ir teisingai, pirmiausia dėl to, kad dažnai jie yra prekiautojų tinklų aukos ir išnaudojami darbdavių. Todėl turi būti atliktas visų teisės aktų leidybos iniciatyvų šioje srityje poveikio pagrindinėms teisėms vertinimas. Visi apribojimai turi atitikti Pagrindinių teisių chartiją ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir tokiu būdu turi būti įtvirtinti teisės aktuose bei būtini demokratinėje visuomenėje.

9. **Mišrūs migracijos srautai**, kai asmenys bando patekti į ES dėl daugelio priežasčių, įskaitant tarptautinę apsaugą, sudaro daug problemų valstybėms narėms. Dėl šios prie žasties, remiantis veiksminga kovos su nelegalia imigracija politika, reikia imtis veiksm ų įvairiose susijusiose srityse ir tuo pat metu užtikrinti visišką pagarbą tarptautiniams žmogaus teisių reikalavimams, įskaitant **teisę prašyti suteikti prieglobstį**.

10. Esminė ES migracijos valdymo sudėtinė dalis yra **partnerystė su trečiosiomis šalimis** siekiant užtikrinti vidaus ir išorės veiksmų suderinamumą. Tai apima ne tik bendradarbiavimą siekiant tiesiogiai sumažinti ir užkirsti kelią nelegaliai imigracijai, o taip pat priemones, skirtas padėti kilmės šalims spręsti su pagrindinėmis nelegalios migracijos srautų priežastimis ir jiems įtakos turinčiais veiksniais susijusius klausimus. Nelegali imigracija yra sudėtingas reiškinys, su kuriuo reikia kovoti visais jo aspektais.

11. Tvirta politika, skirta užkirsti kelią ir mažinti nelegalią imigraciją, galėtų sustiprinti **ai škių ir skaidrių ES taisyklių dėl legalios migracijos** patikimumą, kaip numatyta Komisijos priimtame politikos plane[4]. Priešingai, esant tokioms taisyklėms savaime b ūtų sumažinta nelegali imigracija sudarant ateities galimybes tiems asmenims, kurie esant kitokioms aplinkybėms taptų nelegaliais migrantais. Apskritai darbo migracija gali turėti teigiamos įtakos sprendžiant demografinių pokyčių Europos Sąjungoje poveikio klausimą ir tenkinant darbo rinkos poreikius.

12. Svarbu, kad visuomenės nuomonėje neįsivyrautų klaidingi ir neproporcingi lūkesčiai: yra tiek daug ir sudėtingų priežasčių, dėl kurių trečiųjų šalių piliečiai siekia nelegaliai imigruoti, kad būtų nerealu tikėtis, kad nelegalios imigracijos srautai gali būti visiškai

[4] Žr. 1 išnašą.

sustabdyti. Taip pat reikėtų atsižvelgti į **visuomenės nuomonę**, pagal kurią krypstama tam tikras visuomenės problemas susieti su nelegalia imigracija. ES ir valstybės narės turi skatinti racionalias diskusijas, pagrįstas objektyvia informacija, siekiant išnaikinti rasizmą ir ksenofobiją, įskaitant veiksmingų ES teisės aktų šioje srityje priėmimą ir įgyvendinimą.

3. Politikos prioritetai

13. Būtina nustatyti įvairų metodą, numatantį priemones visuose migracijos proceso etapuose, atsižvelgiant tiek į problemos mastą, tiek į reiškinio sudėtingumą. Todėl komunikate nurodomos devynios skirtingos prioritetinės sritys. Kiekvienu klausimu nagrinėjama esama padėtis ir išdėstomos aplinkybės. Remiantis tuo, pateikiami veiksmai ir priemonės, kurių numatoma imtis.

a. Bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis

14. ES ir kilmės bei tranzito šalių dialogas ir bendradarbiavimas migracijos srityje atlieka labai svarbų vaidmenį ir bus toliau stiprinamas. Tokiu būdu jau bendradarbiaujama su rytų ir pietų kaimyninėmis šalimis ir Balkanų šalimis. Reikia intensyviau bendradarbiauti su kitomis pagrindinėmis šalimis, kaip antai Libija, siekiant užtikrinti įsipareigojimo veiksmingai bendradarbiauti laikymąsi. Nelegali imigracija tampa vis svarbesniu darbotvarkės su Lotynų Amerikos ir tam tikromis Azijos šalimis klausimu.

15. 2005 m. gruodžio 15–16 d. Europos Vadovų Taryba, atsižvelgdama į dabartinę ir besitęsiančią nelegalią imigraciją Vidužemio jūros regione, pabrėžė poreikį **nustatyti visuotinį konkrečiais veiksmais pagrįstą metodą ir nusprendė paskirti iki 3 % susijusių finansinių priemonių** siekiant padidinti finansinę pagalbą tiesiogiai ar netiesiogiai su migracija susijusiose srityse. Buvo įgyvendintos artimiausio ir vidutinės trukmės laikotarpio priemonės, kaip antai bendras patruliavimas, priežiūra ir padidinti gebėjimai reaguoti, kuriomis siekiama užkirsti kelią gyvybių praradimui jūroje. Be to, buvo priimta 25 mln. eurų vertės Gebėjimų didinimo migracijos srityje priemonė AKR šalims, daugiausia skirta teikti techninę pagalbą geresniam migracijos valdymui. **Tvirtesnis bendradarbiavimas ir dialogas** įvairiais su migracija susijusiais klausimais su Afrikos į pietus nuo Sacharos valstybėmis ir kaimyninėmis šalimis visame Vidužemio jūros regione yra ilgesnės trukmės laikotarpio darbotvarkės dalis. Susijusios programos apima: a) politinį ES ir AKR dialogą pagal Kotonu susitarimą, ypač jo 13 straipsnį, b) politinį dialogą su ES Vidužemio jūros regiono partneriais, c) dialogą su ir tarp regioninių (subregioninių) organizacijų, įskaitant Vakarų Afrikos valstybių ekonominę bendriją (VAVEB) ir Afrikos Sąjungą (AS) ir d) konkrečias *ad hoc* regionines iniciatyvas, kaip antai Rabato konferencija.

16. ES pagal bendradarbiavimo vystymosi labui politikos sritis ir programas toliau **spręs su nelegaliai imigracijai įtakos turinčiais veiksniais susijusius klausimus**, kaip antai skurdas, nedarbas, konfliktai, aplinkos būklės blogėjimas, blogas valdymas, nepakankama galimybė mokytis, naudotis sveikatos paslaugomis ir t. t. Su migracija susiję klausimai toliau bus įtraukiami į ES pagalbos besivystančioms šalims strategijas, glaudžiai bendradarbiaujant su susijusiomis šalimis. Esant poreikiui, ES abipusiu susitarimu padės besivystančioms šalims partnerėms didinti gebėjimus geriau valdyti migracijos srautus ir kovoti su prekyba žmonėmis.

17. Be to, kaip jau pareikšta Teisėtos migracijos politikos plane, Komisija imsis veiksmų kilmės šalyse **išplėsti informacijos šaltinius** apie legalios imigracijos į ES galimybes ir sąlygas. Tuo tikslu politikos plane numatyta, kad 2006 m. Komisija pradeda kurti ES imigracijos portalą. Šiame portale bus pateikiama informacija tiek apie legalios imigracijos galimybes, tiek apie nelegalios imigracijos į ES keliamus pavojus bei pasekmes. Be to, bus svarstoma galimybė įsteigti informacijos centrus, pavyzdžiui, parinktose Afrikos šalyse, taip pat galimybė rengti informacines kampanijas.

b. Saugios sienos – Integruotas išorės sienų valdymas

18. Bendrijos sienų kodeksas, taip pat neprivalomas praktinis vadovas pasieniečiams, kuris bus išleistas 2006 m. rugsėjo mėn., reglamentas dėl vietinio eismo per sieną ir reglamentas, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie išorės sienų valdymo agentūrą (FRONTEX), bendrai yra teisinė ir veiklos sistema, kuria remiantis sienų kontrolė gali būti toliau plėtojama siekiant atitikti aukštus reikalavimus.

19. Būsimuoju Išorės sienų fondu bus dar labiau padidintas valstybių narių solidarumas remiant teisingą atsakomybės, susijusios su finansine našta, tenkančia dėl Sąjungos i šorės sienų valdymo, pasidalijimą.

20. Siekiant toliau didinti bendrų sienų kontrolės operacijų veiksmingumą, FRONTEX palengvins techninį bendradarbiavimą ir bus sudaryti reikiami susitarimai su tre čiosiomis šalimis, ypač su kaimyninėmis šalimis ir šalimis kandidatėmis.

21. Turėtų būti suformuotas **bendras integruoto sienų valdymo supratimas**, apimantis visą su sienų valdymu susijusią veiklą ES lygiu. Šis metodas apimtų gerosios patirties, susijusios su integruoto sienų valdymo modeliu, nustatymą. Remdama šią veiklą, Komisija pateikė pasiūlymą dėl reglamento, sukuriančio skubios pagalbos teikimo valstybei narei, kuriai kyla ypatingai sudėtingų problemų prie išorės sienų, sistemą[5]. Ji 2007 m. taip pat atliks FRONTEX vertinimą, kuris apims jo dabartinių užduočių persvarstymą, įskaitant kompetencijos ribų išplėtimo klausimą. Be to, ketinama numatyti priežiūros sistemą, papildančią dabartinę Šengeno vertinimo tvarką, numatant netikėtus patikrinimus.

22. Biometrinės technologijos turės didelės įtakos sienų kontrolės sistemoms. Reikėtų i šnaudoti šios technologijos galimybes siekiant padidinti sienų kontrolės operacijų veiksmingumą, tuo pat metu atsižvelgiant į etikos klausimus ir pagrindinių teisių apsaugą.

23. Šiuo tikslu į kovą su nelegalia imigracija turėtų būti įtrauktas **integruotas technologinis metodas – e. sienos**. Atsižvelgiant į žvalgybos informacija pagrįstą sien ų valdymą[6], sienų kontrolės tikslais naudojama išankstinė informacija apie keleivius. Direktyvoje 2004/82/EB numatytas įpareigojimas tam tikriems vežėjams pateikti keleivių pasų duomenis institucijoms, atliekančioms asmenų patikrinimą prie išorės sienų. Siekiant iki 2006 m. rugsėjo mėn. visiškai įgyvendinti šią direktyvą, tokia

[5] 2006 m. liepos 19 d. KOM(2006) 401.

[6] Žvalgybos informacija pagrįstu sienos valdymu apibūdinamas procesas, kurio metu renkami ir analizuojami duomenys grėsmių analizei ir rizikos vertinimui siekiant nustatyti tam tikrus rizikos kriterijus. Tai sudarytų sąlygas sienų kontrolės institucijoms atrinkti keleivius, patenkančius į vieną iš šių kategorijų, kad būtų atliktas papildomas patikrinimas.

sistema turėtų būti taikoma ir kitiems vežėjams bei toliau tobulinama, kad būtų atlikta grėsmių analizė ir rizikos vertinimas. Dėl to reikia visapusiškiau ir kryptingai naudoti duomenis. Šiuo atveju įgyvendinant bendrus Sąjungos kovos su nelegalia imigracija interesus visiškai laikomasi duomenų apsaugos reikalavimų.

24. **Technologijos taip pat turėtų būti naudojamos atvykstant ir išvykstant**. Dabartinėse Bendrijos taisyklėse nėra numatyta automatinė trečiųjų šalių piliečių registracija jiems atvykstant į ES teritoriją ar išvykstant iš jos[7]. Valstybės narės privalo sistemingai antspauduoti trečiųjų šalių piliečių kelionės dokumentus jiems atvykstant ir išvykstant, ir tai rankiniu būdu atlieka pasieniečiai trečiosios šalies piliečiui kertant sieną. Tokiu būdu asmenys, per ilgai likę šalyje, nustatomi tik palyginus atvykimo ir išvykimo antspaudus.

25. Vizų informacinė sistema (VIS) sudarys galimybę sienų apsaugos institucijoms patikrinti prašymo išduoti vizą istoriją ir patikrinti, ar vizą pateikiantis asmuo yra tas pats, kuriam ji buvo išduota. Tačiau joje nebus laikomi duomenys apie skirtingus trečiųjų šalių piliečių atvykimus arba nebus tikrinama, ar asmenys išvyko iki jų teisės būti laikotarpio pasibaigimo dienos. Be to, VIS nėra susijusi su trečiųjų šalių piliečiais, kuriems nereikia turėti vizos vykstant į ES. Antros kartos Šengeno informacinė sistema (SIS II) turės teigiamos įtakos išlaikant aukštą saugumo lygį erdvėje be vidaus sienų kontrolės. Įspėjimai, registruojami trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu, susiję tik su asmenimis, neįleistais į Šengeno erdvę, kurie sudaro labai nedidelį skaičių, palyginti su tais, kuriuos reikėtų registruoti pagal atvykimo–išvykimo sistemą.

26. Atsižvelgiant į pirmiau minėtus VIS ir SIS II trūkumus, **sukūrus bendrą ir automatizuotą atvykimo–išvykimo sistemą**, papildančią esamas duomenų bazes, būtų lengviau atlikti patikrinimus dėl trečiųjų šalių piliečių, atvykstančių į ES teritoriją ir iš jos išvykstančių, imigracijos ir gyventojo statuso. Tai padidintų valstybių narių gebėjimus patikrinti, ar trečiosios šalies pilietis per ilgai buvo šalyje arba ar yra taip buvę praeityje. Tokia sistema taip pat galėtų būti naudojama kaip trečiųjų šalių darbuotojų registras, siekiant palengvinti teisėtos migracijos valdymą, ypač sezoninių darbuotojų programų atžvilgiu, remiantis 2005 m. Teisėtos migracijos politikos planu.

27. Atsižvelgdama į tokios sistemos didelį poveikį, dideles finansines pasekmes ir technologinį sudėtingumą, Komisija **atliks išsamų tyrimą**, kurį pradės 2006 m., kad būtų įvertintas tokios sistemos galimumas ir proporcingumas, taip pat teisinės pasekmės ir šiuo atveju ypač duomenų apsaugos taisyklių laikymasis.

[7] Taip pat žr. 2005 m. lapkričio 24 d. KOM(2005) 597.

c. Kova su prekyba žmonėmis

28. ES planu dėl gerosios patirties, standartų ir tvarkos kovojant ir užkertant kelią prekybai žmonėmis, priimtu Tarybos 2005 m. gruodžio 1 d. ir pagrįstu Komisijos komunikatu[8], nustatyta vidutinės trukmės darbotvarkė šioje srityje. Veiksmų planas apima įvairius klausimus, kaip antai priemones pagerinti nusikalstamumo ir jo aspektų supratimą, užkirsti kelią prekybai, mažinti paklausą, veiksmingesnį tyrimą ir baudžiam ąjį persekiojimą, aukų apsaugą ir paramą, saugų grąžinimą ir reintegraciją, taip pat klausimus, susijusius su kova su prekyba trečiosiose šalyse. Veiksmų plane aiškiai reikalaujama, kad tai turėtų apimti prevencijos strategijas, skirtas konkrečioms pažeid žiamoms grupėms, pvz., moterims ir vaikams.

29. Bendrija pirmiausia pagal ES vystymosi politiką, kurioje pagrindinis dėmesys skiriamas pirminiam tikslui mažinti skurdą, ir siekdama Tūkstantmečio vystymosi tiksl ų toliau finansuos priemones, skirtas spręsti klausimus, susijusius su veiksniais, dėl kurių asmenys tampa prekybos žmonėmis aukomis, pvz., skurdas, diskriminacija ir nepakankama galimybė įgyti pagrindinį ir aukštąjį išsilavinimą. Šiuo atžvilgiu reikėtų pažymėti, kad didelės sumos, mokamos prekiautojams žmonėmis, yra susijusių asmen ų patiriami nuostoliai.

30. Dabartiniai **Komisijos prioritetai siekiant įgyvendinti** veiksmų planą yra koordinavimo ir bendradarbiavimo sistemų, reikalingų ES lygiu, kūrimas, gerosios patirties nustatant aukas ir teikiant joms paramą skatinimas, tinklų kūrimas, tarptautini ų ir nevyriausybinių organizacijų įtraukimas, taip pat duomenų rinkimo gairių kūrimas.

d. Saugūs kelionės ir asmens tapatybės dokumentai

31. Dokumentų saugumas susijęs su pasienio kontrole, bet taip pat yra svarbus veiksnys po atvykimo. Biometrinės tapatybės nustatymo priemonės didina vizų ir leidimų gyventi saugumą, o tai, be to, palengvina sienų kirtimą *bona fide* keliautojams. Labai svarbu ne tik apsaugoti kelionės ir asmens tapatybės dokumentus, bet taip pat u žtikrinti, kad jie nebūtų gauti apgaulės būdu, pavyzdžiui naudojant suklastotą dokumentą arba pavogus tapatybę. Turi būti parengtos **bendrosios gairės** dėl minimalių saugumo reikalavimų, ypač dėl išdavimo tvarkos.

32. Komisija taip pat aktyviai bendradarbiauja su trečiosiomis šalimis, ypač su kaimynin ėmis ir Vakarų Balkanų šalimis, siekdama padėti apsaugoti jų kelionės dokumentus naudojant biometrinius duomenis.

e. Įteisinimo klausimas

33. Galiojančiuose Bendrijos teisės aktuose, įskaitant Šengeno taisykles, nėra nuostatų dėl įteisinimo, t. y. savarankiško sprendimo suteikti galimybę teisėtai būti teritorijoje; šiuo metu tokie sprendimai priklauso valstybių narių diskrecijai. Atsižvelgusios į sunkumus, kurie atsiranda toleruojant daugelio nelegalių trečiųjų šalių imigrantų buvimą ilgą laiką jų teritorijoje, kai kurios valstybės narės pastaraisiais metais pradėjo vykdyti plataus masto įteisinimo programas. Tokios nacionalinės priemonės sukėlė kit ų valstybių narių nerimą ir susidomėjimą. Be to, tokios priemonės gali turėti įtakos kitoms valstybėms narėms atsižvelgiant į vidaus sienų kontrolės panaikinimą Šengeno

[8] 2005 m. spalio 18 d. KOM(2005) 514.

erdvėje. Taip pat Direktyvoje 2003/109/EB, susijusioje su ilgalaikiais gyventojais, numatyta galimybė trečiųjų šalių piliečiams persikelti ir gyventi kitoje valstybėje narėje po penkerių metų teisėto gyvenimo pirmoje valstybėje narėje.

34. Reaguodama į pastarojo meto įvykius, įskaitant įteisinimą, ir Tarybos prašymu Komisija pasiūlė sukurti bendrą informacijos sistemą dėl nacionalinių priemonių migracijos ir prieglobsčio srityje, kurios gali turėti įtakos kitoms valstybėms narėms arba visai Bendrijai. Tikimasi, kad sistema pradės veikti 2007 m.

35. Be to, siekiant sumažinti patikimos ir naujausios informacijos trūkumą, **2007 m. bus pradėtas tyrimas** dėl esamos įteisinimo priemonių valstybėse narėse patirties, rezultat ų ir poveikio. Šiuo tyrimu bus grindžiamos būsimos diskusijos, įskaitant bendros teisin ės sistemos dėl įteisinimo ES lygiu poreikio klausimą.

f. Kova su pagrindiniu traukos veiksniu: nelegaliu darbu

36. Pagrindinis ES kovos su nelegalia imigracija principas yra pašalinti traukos veiksnius paskirties šalyse. Traukos veiksniai paprasčiausiai susiję su tuo, kad migrantai, siekdami geresnio gyvenimo, norės patekti į ES tol, kol gyvenimo galimybės čia bus geresnės nei jų gimtosiose šalyse. Tačiau valstybės narės taip pat sudaro traukos veiksnius toleruodamos nelegalų trečiųjų šalių piliečių darbą. Galimybė rasti darbą nelegaliai būnant Europos Sąjungoje[9] yra reikšmingas traukos veiksnys, kadangi šiuo metu yra labai nedidelė tikimybė, kad kompetentingos institucijos atskleis tokią veiklą, tiek darbdavio, tiek darbuotojo atžvilgiu. Be to, nelegalus darbas, ypač mažosiose ir vidutinėse įmonėse ir dirbant sezoninius darbus, turi didelės neigiamos įtakos teisėtos migracijos kanalų patikimumui ir valstybių narių mokestinėms pajamoms. Dėl to taip pat gali atsirasti didelis asmenų išnaudojimas arba netgi sudarytos į vergovę panašios s ąlygos, kurios negali būti toleruojamos Europos Sąjungoje. Tokios sąlygos nėra tik atvejais, kai tai susiję su organizuotu nusikalstamumu. Nelegalus darbas užkerta kelią darbuotojams naudotis socialine apsauga ir sudaro nevienodas sąlygas darbdaviams. Taip pat, perkėlus darbo vietas iš įprastos darbo rinkos į šešėlinę ekonomiką, gali būti pasipiktinta, kai šias darbo vietas užims nelegaliai esantys trečiosios šalies piliečiai. Tokio pobūdžio darbo sumažinimas turėtų teigiamos įtakos mažinant neleistinas i šnaudojimo formas, didinant mokestines pajamas ir mažinant ksenofobinį elgesį.

37. Europos užimtumo strategijoje ir užimtumo gairėse raginama imtis veiksmų skatinti legalų darbą. Socialinės apsaugos modernizavimo, su darbo užmokesčiu nesusijusių darbo sąnaudų mažinimo ir mokesčių naštos mažas pajamas gaunantiems arba nekvalifikuotiems darbuotojams mažinimo iniciatyvos gali turėti teigiamos įtakos ma žinant nedeklaruojamo darbo ir, savo ruožtu, nelegalių imigrantų įdarbinimo iniciatyvas.

38. Be to, ypatingą dėmesį reikėtų skirti nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių arba asmenų, dirbančių pažeidžiant jų buvimo statusą, įdarbinimui. Tuo pat metu reikėtų atkreipti dėmesį į bendrą ES darbo rinkų veikimą. Šiuo atžvilgiu pastebimi trys plačiai paplitę reiškiniai: darbas statybų, viešojo maitinimo ir tekstilės srityje, dažnai įdarbinant per organizuoto nusikalstamumo tinklus; dažnai suklastotų prekių

[9] Šiame komunikate toks nelegalus darbas suprantamas kaip bet kokia ekonominė veikla, už kurią gaunamas atlyginimas, kuria užsiima nelegaliai Europos Sąjungoje esantis trečiosios šalies pilietis (apimant visus trečiųjų šalių piliečius, neturinčius galiojančio leidimo būti ar gyventi).

pardavimas; ir namų ruošos darbas privačiuose namų ūkiuose, kur dažnai pasireiškia ypatingos išnaudojimo formos. Kai kurios valstybės narės ėmėsi priemonių, atsi žvelgdamos į 1995 m. Tarybos rekomendaciją dėl kovos su nelegalia imigracija ir nelegaliu darbu priemonių suderinimo ir susijusių kontrolės priemonių tobulinimo[10], įskaitant įpareigojimą darbdaviams patikrinti trečiųjų šalių piliečių imigracijos statusą, prieš siūlant įsidarbinti, kreipiantis į institucijas, atsakingas už leidimų gyventi ir darbo leidimų išdavimą. Taip pat buvo numatytos sankcijos darbdaviams, apimančios draudimą dalyvauti sudarant viešųjų pirkimų sutartis, apribojimus įdarbinant ateityje (juodieji sąrašai), baudžiamąsias sankcijas ir įpareigojimą padengti grąžinimo išlaidas. **Pirmasis prioritetas būtų panašių priemonių priėmimas valstybėse narėse, kurios dar nesiėmė tokių veiksmų, ir veiksmingas įgyvendinimas visose valstyb ėse narėse.** Valstybės narės taip pat turėtų taikyti veiksmingas sankcijas už teisės aktų pažeidimus, ypač dėl sveikatos ir saugos darbo vietoje, kurie dažnai pasitaiko esant nelegaliam darbui.

39. Tuo pat metu 2006 m. Komisija pradės **poveikio ir galimų trūkumų vertinimą** dėl „padėjėjų paketo“, kurį sudaro Direktyva 2002/90/EB ir Tarybos pamatinis sprendimas 2002/946/TVR, apibrėžiantys padėjimą neteisėtai atvykti, vykti tranzitu ir apsigyventi bei bausmių sistemos stiprinimą siekiant užkirsti kelią padėjimui šio rei škinio atžvilgiu. Šiame vertinime bus atsižvelgta į neseno Teisingumo Teismo sprendimo byloje C–176/03 poveikį. Nors šių priemonių pobūdis iš esmės buvo platesnis, tai buvo pirmos priemonės ES lygiu, skirtos kovoti su neteisėta pagalba nelegaliai atvykti ir pasilikti. Komisija pradės diskusijas su valstybėmis narėmis ir susijusiomis suinteresuotosiomis šalimis, ypač su darbdavių organizacijomis ir profesin ėmis sąjungomis, dėl darbdavių atsakomybės už nelegaliai esančių trečiųjų šalių pilieči ų įdarbinimą įmonėse. Šio proceso pabaigoje Komisija įvertins, ar reikia imtis papildomų priemonių ES lygiu, skirtų suderinti sankcijas įmonėms, įdarbinančioms nelegaliai esančius trečiųjų šalių piliečius.

40. Kovos su nelegaliu darbu politika turėtų būti sustiprinta **geriau informuojant** apie nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių atliekamo darbo reiškinį ir apie valstybių narių priemones mažinant tokio pobūdžio darbą. Tai turėtų apimti bendradarbiaujant su NVO tiesiogiai iš be dokumentų dirbančių asmenų surinktą informaciją.

41. ES taisyklės dėl ekonominių migrantų priėmimo buvo išdėstytos neseniai priimtame Teisėtos migracijos politikos plane[11]. Reikia numatyti **priemones, skirtas sumažinti piktnaudžiavimo riziką**. Politikos plane pranešama apie 2007 m. bendrosios pagrind ų direktyvos, kuria siekiama sukurti bendrą teisėtai dirbančių trečiųjų šalių piliečių teisių užtikrinimo sistemą, pasiūlymą, kuriame taip pat bus numatytos kovos su nelegaliu darbu priemonės. Tai turėtų apimti vieno leidimo dirbti (gyventi), kuriame b ūtų įdiegtos biometrinės tapatybės nustatymo priemonės, kad būtų galima nustatyti patikimą ryšį tarp dokumento ir jo turėtojo, sukūrimą. Be to, galėtų būti numatyta finansinė darbdavių atsakomybė, remiantis direktyvoje dėl trečiųjų šalių tyrėjų (2005/71/EB) nustatytu principu.

g. Grąžinimo politika

42. Grąžinimas, užtikrinant visišką pagarbą pagrindinėms teisėms, išlieka ES migracijos

[10] OL C 5, 1996 m. sausio 10 d., p. 1.

[11] 2005 m. gruodžio 21 d. KOM(2005) 669.

politikos pagrindu. Veiksminga grąžinimo politika atlieka pagrindinį vaidmenį u žtikrinant visuomenės paramą priemonėms tokiose srityse kaip teisėta migracija ir prieglobstis.

43. **Readmisijos susitarimų sudarymas** taip pat išlieka prioritetu. Turėtų būti užbaigtos vykstančios derybos ir priimti nauji derybų įgaliojimai, pradedant Vakarų Balkanų šalimis ir kaip įmanoma greičiau su atrinktomis kaimyninėmis šalimis.

44. Direktyvos dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse pasiūlymas šiuo metu svarstomas Europos Parlamente ir Taryboje. Jame numatytos bendros taisyklės, susijusios su grąžinimu, prievartos priemonių naudojimu, laikinąja globa ir sugrįžimu.

45. Būsimasis Grąžinimo fondas bus Bendrijos priemonė remti ir skatinti valstybių narių pastangas siekiant pagerinti grąžinimo valdymą visais jo aspektais, įskaitant tvirtesnį bendradarbiavimą, kuris dar labiau padidins jų solidarumą.

46. **Jungtinių grąžinimo skrydžių organizavimas** grindžiamas trimis elementais: Tarybos sprendimu 2004/573/EB nustatomas tokių skrydžių teisinis pagrindas; parengiamosios grąžinimo priemonės ir būsimas grąžinimo fondas susiję su jų finansavimu, o internetinio tinklo ICONet ryšio priemonių naudojimas sudaro galimybę valstybėms narėms keistis reikiama informacija. Šie elementai sudaro bendradarbiavimo pagrindą. FRONTEX teiks reikiamą pagalbą organizuojant ir koordinuojant bendrus valstybių narių grąžinimo veiksmus. Be to, Tarybos direktyva 2003/110/EB sustiprinamas valstybių narių bendradarbiavimas tranzito oro transportu atvejais. Komisija svarstys **kitus pasiūlymus**, pagrįstus 2003 m. Tarybos išvadomis, kuriais valstybės narės būtų skatinamos palengvinti trumpalaikį tranzitą sausumos arba jūrų transportu.

47. Dokumentų nebuvimas išlieka kliūtimi veiksmingam nelegalių migrantų grąžinimui, ypač todėl, kad daugelis trečiųjų šalių vis dar nepripažino ES kelionės dokumento. Dabartinis ES kelionės dokumentas grindžiamas 1994 m. Tarybos rekomendacija, o 2004 m. birželio mėn. Taryba patvirtino išvadas dėl jo peržiūrėjimo. FRONTEX turi imtis veiksmų nustatant gerąją kelionės dokumentų gavimo ir trečiųjų šalių piliečių grąžinimo patirtį.

48. Taip pat turėtų būti nustatyti **bendri mokymo standartai** pareigūnams, atsakingiems už grąžinimą, pavyzdžiui, parengiant bendrą mokymo vadovą ir organizuojant ES mastu standartizuotus ir specializuotus seminarus.

h. Keitimosi informacija gerinimas naudojant esamas priemones

49. Operatyvus valstybių narių bendradarbiavimas gali būti sėkmingas, tik jei jos gali greitai ir lengvai keistis techninio ir strateginio pobūdžio informacija.

50. Šiuo metu jau veikia ICONet. 2006 m. Europolui ir Frontex yra numatyta suteikti prieigą, kuri padės padidinti veiksmingumą. Ateityje ICONet galėtų veikti kaip i šankstinio perspėjimo sistema, koordinuojant grąžinimo veiksmus, ir kaip imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų keitimosi informacija priemonė.

51. Valstybių narių imigracijos ryšių palaikymo pareigūnai teikia labai svarbią kilmės šalių perduotą informaciją apie nelegalią imigraciją. Siekiant geriau pasinaudoti šia informacija **turėtų būti palengvintas ir sustiprintas imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų bendradarbiavimas**. Siekiant reaguoti į dabartinį nelegalios imigracijos spaudimą, susijusios Afrikos šalys ir Vakarų Balkanai turėtų būti regionai, kuriems teikiama pirmenybė kuriant tokius ryšių palaikymo pareigūnų tinklus.

52. Europolas teikia operatyvią ir strateginę pagalbą valstybėms narėms remdamasis savo įgaliojimu užkirsti kelią nelegaliam žmonių gabenimui. Tačiau turėtų būti pagerintas ir sustiprintas valstybių narių ir Europolo **operatyvus bendradarbiavimas** ir ryšių palaikymas. Šiuo tikslu turėtų būti numatytas struktūrizuotas nacionalinės imigracijos tarnybų, pasieniečių, policijos ir kitų teisėsaugos institucijų, atsakingų už kovą su pad ėjimu nelegaliai imigracijai ir prekybai žmonėmis, bendradarbiavimas, kuris taip pat tur ėtų apimti keitimąsi žvalgybos duomenimis ir jungtinius tyrimus. Be to, valstybės nar ės turėtų geriau pasinaudoti jungtinių tyrimų grupėmis, kad būtų išardyti padėjėjų tinklai, remiantis susijusiu Pamatiniu sprendimu 2002/465/TVR ir dalyvaujant Europolui.

i. Vežėjų atsakomybė

53. Vežėjų atsakomybės užkertant kelią nelegaliai imigracijai atžvilgiu ypač svarbus yra Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 26 straipsnis, Direktyva 2001/51/EB dėl vežėjų atsakomybės ir Direktyva 2004/82/EB dėl vežėjų prievolės teikti su keleiviais susijusius duomenis. Bus atliktas **šių priemonių poveikio vertinimas** siekiant nustatyti trūkumus ir spragas. 2001 m. įsteigtas forumas, kurį sudaro valstybių narių, transporto pramonės ir humanitarinių organizacijų atstovai, 2007 m. turėtų išnagrinėti migracijos institucijų ir vežėjų bendradarbiavimo galimybes ir nustatyti gerąją patirtį.

4. Išvada

54. Hagos programa patvirtinama, kad priemonių, dėl kurių jau susitarta, įgyvendinimas yra sudėtinė besitęsiančios ES kovos su nelegalia imigracija dalis. Norint pasiekti visus numatytus priemonių rezultatus, labai svarbu, kad valstybės narės neoficialiai keistųsi informacija, o Komisija stebėtų, kaip valstybės narės įgyvendina galiojantį *acquis*.

55. Atsižvelgiant į apibūdintą daugialypį metodą, Bendrija turėtų skatinti bendrą metodą, pagrįstą abipusiu pasitikėjimu ir keitimusi tiriamaisiais duomenimis ir žiniomis, siekiant sustiprinti bendradarbiavimą ir kurti bendrą politiką. Priemonės pasiūlytos remiantis jau esamu tvirtu pagrindu ir prisidės siekiant Hagos programos tikslo pagerinti S ąjungos gebėjimą tvarkyti migracijos srautus. Komisija, praėjus vieneriems metams nuo šio komunikato priėmimo, pateiks Tarybai pranešimą apie pažangą įgyvendinant šias priemones.