EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 19.7.2006
COM(2006) 402 galīgā redakcija

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS

par trešo valstu pilsoņu nelegālās imigrācijas apkarošanas politikas prioritātēm

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

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS

par trešo valstu pilsoņu nelegālās imigrācijas apkarošanas politikas prioritātēm

1. ievads

1. Šis paziņojums veido neatņemamu sastāvdaļu ES vispusīgajā un strukturālajā pieejā migrācijas efektīvas pārvaldības jautājumā un papildina jaunākās politikas iniciatīvas šajā jomā, kādas ir, piemēram, Legālās migrācijas politikas plāns[1], Paziņojums par migrāciju un attīstību[2] un Paziņojums, ar kuru ierosināta Kopīgā integrācijas programma[3].

2. Tieši trešo valstu pilsoņu nelegālās imigrācijas apkarošana ir bijis centrālais ES kopēj ās migrācijas politikas posms kopš tās sākotnes. Īpaši Komisijas 2001. gada pazi ņojumā par kopējo politiku attiecībā pret nelegālo imigrāciju pausts Komisijas nodoms „nelegālās imigrācijas problēmas risināt ar vispusīgas pieejas metodi", kas aptver daž ādu migrācijas procesa posmu problēmas. Vērienīgu pasākumu kopums ietverts trijos Padomes 2002. gada rīcības plānos, kuri attiecas uz nelegālo imigrāciju, ārējām robež ām un repatriāciju. Komisijas 2003. gada paziņojumā novērtēti panākumi, kas gūti saskaņā ar šiem rīcības plāniem, un sniegts gada stāvokļa novērtējums, uz ko atsaucas 2004. gada ziņojums. Līdzīgs ziņojums par to, kas sasniegts 2005. gadā, ir pievienots šim paziņojumam. Pielikums ietver statistiskas datus par migrācijas plūsmām 25 valstu Eiropas Savienībā.

3. Jēdziens „nelegālā imigrācija" tiek lietots, raksturojot dažādas parādības. Tas ietver trešo valstu pilsoņus, kuri dalībvalstīs nelegāli ieceļo pa sauszemi, jūru un gaisu, arī izmantojot lidostu tranzīta zonas. To darot, bieži tiek izmantoti nepatiesi vai viltoti dokumenti, kā arī organizētās noziedzības – kontrabandistu un nelegālo tirgotāju – t īklu palīdzība. Turklāt nozīmīgs ir to personu skaits, kuras ieceļo legāli ar derīgām vīz ām vai saskaņā ar bezvīzu režīmu, bet, nesaskaņojot ar kompetentajām iestādēm, uzturas ilgāk, nekā atļauts vai arī groza uzturēšanās mērķi; visbeidzot jāmin arī nesekmīgie patvēruma meklētāji, kuri neizceļo pēc tam, kad saņemts negatīvs galīgais lēmums.

4. Hāgas programma nosaka pasākumus, lai pastiprinātu visu šo nelegālās imigrācijas veidu apkarošanu dažādās politikas jomās, un tās ir: robežu drošība, nelegālā nodarbin ātība, repatriācija un sadarbība ar trešām valstīm. Piecus gadus pēc pirmā paziņojuma par nelegālo imigrāciju un sešus mēnešus pēc legālās migrācijas politikas plāna iesnieg šanas ir pienācis laiks vēlreiz apsvērt šo kritisko tematu, ņemot vērā pieaugošo migr ācijas spiedienu uz ārējām ES robežām. Tādēļ Paziņojumā noteiktas jaunās politikas prioritātes un ierosināti vairāki praktiski un uz rīcību orientēti pasākumi.

2. es pieejas elementi

---

1 COM(2005) 669, 2005. gada 21. decembrī.
2 COM(2005) 390, 2005. gada 1. septembrī.
3 COM(2005) 389, 2005. gada 1. septembrī

5. To trešo valstu pilsoņu nelegāla ieceļošana, tranzīts un uzturēšanās, kuriem nav nepieciešama starptautiska aizsardzība, grauj uzticību kopējai imigrācijas politikai. Bez Kopienas pastiprinātas darbības krīze, kā tā pašlaik jau redzama un saprotama, padziļinātos gan kvalitatīvi, gan kvantitatīvi.

6. Vispusīga ES pieeja nelegālās imigrācijas apkarošanai balstās uz vairākiem pamatprincipiem, kuri vērsti uz to, lai rastu līdzsvaru starp nepieciešamo Kopienas iek šējo solidaritāti, pamattiesību aizsardzību, trešo valstu pilsoņu tiesisko paļāvību un sabiedrības uztveri dalībvalstīs.

7. **Solidaritāte, savstarpējā uzticēšanās un dalībvalstu kopīga atbildība** ir galvenās prasības telpā bez iekšējām robežām, kur dalībvalstis, kas kontrolē ārējās robežas, ir īpaši pakļautas nelegālās imigrācijas slodzei.

8. **Pamattiesībām** ir jābūt aizsargātām, un ir jāveicina to respektēšana. Nelegālajiem migrantiem ir jāsaņem humāna un cilvēciskai cieņai atbilstoša attieksme, jo īpaši tāpēc, ka viņi bieži ir cilvēku tirgotāju tīklu un darba devēju ekspluatācijas upuri. Tādēļ jebkura likumdošanas iniciatīva šajā jomā ir jāizvērtē tā, lai noteiktu tās ietekmi uz pamattiesībām. Jebkādiem ierobežojumiem ir jāatbilst Eiropas Pamattiesību hartai un Pamattiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijai un tādējādi tiem ir jābūt saskaņ ā ar likumu un jābūt nepieciešamiem demokrātiskā sabiedrībā.

9. **Jauktās migrācijas plūsmas**, kuras veido cilvēki, kas visdažādāko iemeslu dēļ, – arī t ādēļ, lai iegūtu starptautisko aizsardzību – cenšas iekļūt Eiropas Savienībā, sagādā dal ībvalstīm lielas problēmas. Tādēļ nelegālas imigrācijas efektīvas apkarošanas politikai ir jāattiecas uz visdažādākajām problēmu jomām, vienlaikus nodrošinot starptautisko cilvēka tiesību, arī **patvēruma meklēšanas tiesību** pilnīgas ievērošanas pienākumus.

10. Nozīmīgs ES migrācijas pārvaldības komponents ir **partnerība ar trešām valstīm**, lai nodrošinātu ārējās un iekšējās darbības saskaņu. Turklāt līdzās sadarbībai ar aktuālo m ērķi samazināt un novērst nelegālo imigrāciju ietverami arī pasākumi, lai palīdzētu izcelsmes valstīm risināt problēmas, kurās sakņojas nelegālās migrācijas cēloņi un pamudinājuma faktori. Nelegālā migrācija ir komplekss fenomens, un ar to saistītās problēmas jārisina visās tā dimensijās.

11. Stingra nelegālās imigrācijas novēršanas un samazināšanas politika stiprinātu uzticē šanos **skaidriem un pārskatāmiem ES legālās migrācijas noteikumiem**, kā tas paredzēts Komisijas pieņemtajā politikas plānā[4]. Šādu noteikumu esība savukārt pati par sevi mazinātu nelegālo imigrāciju, sniedzot perspektīvas tiem, kuri citādi varētu migrēt nelegāli. Principā darbaspēka migrācija var dot labumu gan ES demogrāfisko p ārmaiņu ietekmes problēmu risināšanā, gan darba tirgus vajadzību apmierināšanā.

12. Ir svarīgi neradīt sabiedrības apziņā neīstas vai nesamērīgas cerības. Cēloņi, kas mudina trešo valstu pilsoņus meklēt nelegālās imigrācijas iespējas ir tik daudzveidīgi un komplicēti, ka nepamatoti būtu cerēt uz nelegālo imigrācijas plūsmu pilnīgu apturē šanu. **Jāņem vērā arī sabiedrības uztvere**, kas dažas sociālās problēmas tiecas saistīt ar nelegālo migrāciju. ES un tās dalībvalstīm ir jāveicina racionālas, uz objektīvu informāciju balstītas diskusijas, lai izskaustu rasismu un ksenofobiju, ietverot arī efekt

[4] Skatīt 1. parindi.

īvu ES tiesību normu pieņemšanu un īstenošanu šajā jomā.

3. Politikas prioritātes

13. Ņemot vērā problēmu mērogu un komplicētību, ir nepieciešama daudzpusēja pieeja to risināšanas pasākumiem visos migrācijas procesa posmos. Tādēļ šajā paziņojumā aptvertas deviņas dažādas prioritāšu jomas. Ir izpētīts katras jomas pašreizējais st āvoklis un noskaidrots konteksts. Pamatojoties uz to, ir sniegta turpmāko darbību un pasākumu perspektīva.

a. Sadarbība ar trešām valstīm

14. ES dialogam un sadarbībai ar izcelsmes un tranzīta valstīm attiecībā uz migrāciju ir izš ķiroša nozīme, un šie procesi tiks pastiprināti. Šāda sadarbība ir izvērsta ar austrumu un dienvidu kaimiņvalstīm, kā arī Balkānu valstīm. Ir nepieciešama intensīva darbība attiecībās ar citām nozīmīgām valstīm, piemēram, Lībiju, lai nodrošinātu efektīvas sadarbības saites. Nelegālas imigrācijas jautājums arvien biežāk iekļaujas dienaskārtībā arī attiecībās ar Latīņamerikas un vairākām Āzijas valstīm.

15. Reaģējot uz ilgstošo nelegālo migrāciju Vidusjūras reģionā, Eiropadome 2005. gada 15. un 16. decembrī uzsvēra, ka nepieciešama **globāla, uz konkrētiem pasākumiem balstīta pieeja, un nolēma piešķirt līdz 3% no attiecīgā finanšu instrumenta apjoma,** lai intensificētu finanšu palīdzību ar migrāciju saistītās vai uz to attiecināmās jomās. Ir īstenoti īstermiņa un vidēja termiņa pasākumi, piemēram, kopīga patrulēšana, uzraudzība un palielināta reaģēšanas spēja ar mērķi novērst cilvēku dzīvību zaudējumu jūrā. Turklāt 25 miljoni euro ir novirzīti ĀKK valstu migrācijas spējas veidošanai, galvenokārt sniedzot tehnisko palīdzību labākai migrācijas pārvaldībai. Ilgtermiņa programmas ietvaros paredzēts **pastiprināt sadarbību un dialogu** – aptverot plašu migrācijas jautājumu loku – ar Āfrikas valstīm uz dienvidiem no Sahāras tuksneša un kaimiņvalstīm visā Vidusjūras reģionā. Attiecīgo instrumentu vidū ir a) politiskais dialogs saskaņā ar Kotonū nolīgumu starp ES un ĀKK valstīm, īpaši šā nolīguma 13. pantu; b) politiskais dialogs ar ES partnervalstīm Vidusjūras reģionā; c) dialogs ar un starp (apakš)reģionālām organizācijām, arī Rietumāfrikas valstu Ekonomikas kopienu (*ECOWAS*) un Āfrikas Savienību (*AU*); d) īpašas *ad hoc* reģionālas iniciat īvas, piemēram, Rabātas konference.

16. Izmantojot uz attīstību vērstās sadarbības politiku un programmas, ES turpinās v ērsties pret **nelegālās imigrācijas izvēles pamudinājuma faktoriem**, kuru vidū ir nabadzība, bezdarbs, konflikti, vides degradācija, slikta pārvaldība, izglītības nepieejamība, veselība utt. Migrācijas aspektus arī turpmāk integrēs ES jaunattīstības valstīm sniegtās palīdzības stratēģijās, darbojoties ciešā partnerībā ar attiecīgajām valst īm. Attiecīgos gadījumos un pēc savstarpējas vienošanās ES palīdzēs partnervalstīm jaunattīstības valstu vidū palielināt to spēju labāk pārvaldīt migrācijas plūsmas un apkarot cilvēku tirdzniecību.

17. Turklāt un atbilstoši tam, kā paredzēts Legālās migrācijas politikas plānā, Komisija veiks arī izcelsmes valstīs pieejamo **informācijas avotu paplašināšanas** pasākumus, lai būtu pieejama informācija par iespējām un nosacījumiem legālai migrācijai uz ES. Šajā nolūkā politikas plānā paredzēts, ka Komisija sāk darbu, lai 2006. gadā izveidotu

ES imigrācijas portālu. Šis portāls ietvers gan informāciju par legālās migrācijas iespēj ām, gan arī par apdraudējumiem un sekām saistībā ar nelegālo imigrāciju ES. Tiks apsvērta arī iespēja, piemēram, atsevišķās Āfrikas valstīs izveidot informācijas punktus, kā arī informēšanas kampaņu lietderība.

b. Drošas robežas – ārējo robežu integrēta pārvaldība

18. Kopienas robežu kodekss, ietverot 2006. gada septembrī izdodamo nesaistošo praktisko robežsardzes rokasgrāmatu, regula par vietējo pierobežas satiksmi un regula, ar kuru izveido Eiropas Aģentūru operatīvās sadarbības pārvaldībai pie ārējām robežām (*FRONTEX*), kopumā veido tiesisko un operatīvo ietvaru, ar kura palīdzību var turpināt robežu kontroles pilnveidi līdz augstākam līmenim.

19. Jaunveidojamais Ārējo robežu fonds vēl vairāk stiprinās dalībvalstu solidaritāti, uz ņemoties nozīmīgu finansiālās nastas pienākumu daļu saistībā ar Eiropas Savienības ār ējo robežu pārvaldību.

20. Lai turpinātu uzlabot kopējo robežkontroles operāciju efektivitāti, *FRONTEX* veicinās tehnisko sadarbību un noslēgs nepieciešamos nolīgumus ar trešām valstīm, īpaši ar kaimiņvalstīm un kandidātvalstīm.

21. Jāattīsta **kopēja sapratne par integrēto robežu pārvaldību**, lai aptvertu pilnu ES l īmenī veicamo robežpārvaldības pasākumu spektru. Šāda pieeja ietvertu labākās prakses noteikšanu integrētas robežu pārvaldības modelim. To atbalstot, Komisija ierosināja regulu, lai izveidotu mehānismu ātras palīdzības sniegšanai dalībvalstīm, kad pie to ārējām robežām rodas īpašas spriedzes situācijas[5]. Komisija 2007. gadā veiks arī *FRONTEX* novērtējumu, sniedzot pārskatu par tā pašreizējiem uzdevumiem, un ietverot arī novērtējumu, vai tās uzdevumu loks ir jāpaplašina. Ir paredzēts arī uzraudzības mehānisms, lai papildinātu pašreizējos Šengenas novērtējuma pasākumus, ietverot arī nepieteiktās inspekcijas.

22. Robežu kontroles sistēmas būtiski ietekmēs biometrijas tehnoloģija. Šīs tehnoloģijas potenciāls jāizmanto, lai uzlabotu robežu kontroles operāciju efektivitāti, vienlaikus ņemot vērā ētiskos apsvērumus un pamattiesību aizsardzību.

23. Šim mērķim cīņā pret nelegālo imigrāciju ir jāiekļauj **integrēta tehnoloģiska pieeja – e-robežas**. Informācijas balstītas robežu pārvaldības kontekstā[6] robežu kontroles mēr ķiem izmantojami pilnīgāki dati par pasažieriem. Direktīva 2004/82/EK nosaka pien ākumu noteiktiem pārvadātājiem darīt zināmus iestādēm, kuras veic personu pārbaudi uz ārējām robežām, pasažieru pasu datus. Līdz ar minētās direktīvas pilnīgu īsteno šanu no 2006. gada septembra šī sistēma tiek attiecināta arī uz citiem pārvadātājiem un tālāk uzlabota ar mērķi izstrādāt apdraudējuma analīzes un riska novērtējumus. Tas ietver datu izmantošanu daudzpusīgākiem mērķiem. Turklāt, īstenojot Eiropas Savien ības nelegālās imigrācijas apkarošanas vispārējās intereses, tiks pilnīgi ievēroti datu aizsardzības pienākumi.

---

[5] COM(2006) 401, 2006. gada 19. jūlijā.

[6] Informācijas balstīta robežu pārvaldība nozīmē datu savākšanu un analīzi draudu analīzes un riska nov ērtēšanas nolūkiem, lai izveidotu noteiktus riska kritērijus. Tas ļautu robežu kontroles iestādēm noskaidrot, kuri pasažieri atbilst kādam no šiem kritērijiem, lai veiktu papildu pārbaudi.

24. **Ieceļošanas un izceļošanas kontekstā jāizmanto arī tehnoloģijas iespējas.** Kopienas noteikumi pašlaik neparedz trešo valstu pilsoņu automātisku reģistrēšanu, ieceļojot ES teritorijā vai izceļojot no tās[7]. Dalībvalstu pienākums ir sistemātiski z īmogot trešo valstu pilsoņu ceļošanas dokumentus, gan viņiem ieceļojot valstī, gan izceļojot no tās; zīmogošanu manuāli veic robežsardzes dienesta darbinieki, trešās valsts pilsonim šķērsojot robežu. Tādējādi termiņus pārsniegušās personas var atklāt, tikai salīdzinot ieceļošanas un izceļošanas apzīmogojuma datumus.

25. Vīzu informācijas sistēma (VIS) ļaus robežkontroles iestādēm pārbaudīt vīzas pieteikuma vēsturi un pārbaudīt, vai persona, kura uzrāda vīzu, ir tā pati, kurai vīza izsniegta. Tomēr tā neļaus noskaidrot, vai trešās valsts pilsoņi nav ieceļojuši vairākas reizes un vai ir izceļojuši, beidzoties uzturēšanās atļaujas termiņam. Turklāt VIS neaptver trešo valstu pilsoņus, kuriem nav nepieciešamas vīzas, lai ierastos ES. Otrās paaudzes Šengenas Informācijas sistēma (*SIS II*) veicinās augsta līmeņa drošības uztur ēšanu telpā bez iekšējās robežu kontroles. Reģistrētie brīdinājumi attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem skar vienīgi tās personas, kurām atsakāma ierašanās Šengenas telpā un kuru skaits ir pavisam neliels, salīdzinot ar to personu skaitu, kuras jāreģistrē ieceļo šanas un izceļošanas sistēmā.

26. Lai risinātu minētās VIS un *SIS II* nepilnības, **vispārējas un automatizētas ieceļo šanas un izceļošanas sistēmas izveide** esošo datu bāzu papildināšanai atvieglotu to trešo valstu pilsoņu imigrācijas un uzturēšanās statusa pārbaudes, kuri ieceļo ES teritorijā un izceļo no tās. Tas palielinātu dalībvalstu spēju pārbaudīt, vai trešās valsts pilsonis nav uzturējies ilgāk, nekā bija atļauts, vai arī nav tā rīkojies agrāk. Šādu sist ēmu varētu izmantot arī kā trešo valstu darbaspēka reģistru, lai atvieglotu legālās migr ācijas pārvaldību, īpaši attiecībā uz sezonas darbaspēka shēmām saskaņā ar 2005. gada Legālās migrācijas politikas plānu.

27. Ņemot vērā šādas sistēmas lielo nozīmību, apjomīgo finanšu vajadzību un tehnolo ģisko komplicētību, Komisija **veiks vispusīgu pētījumu**, ko sāks 2006. gadā, lai nov ērtētu šādas sistēmas lietderību un samērību, kā arī tās tiesiskos aspektus un jo īpaši datu aizsardzības noteikumu ievērošanu.

c. Cilvēku tirdzniecības apkarošana

28. ES plāns par piemērotāko cilvēku tirdzniecības apkarošanas un novēršanas praksi, standartiem un procedūrām, ko, pamatojoties uz Komisijas Paziņojumu[8], Padome pieņ ēma 2005. gada 1. decembrī, nosaka vidēja termiņa programmu šajā jomā. Rīcības pl āns aptver plašu jautājumu loku, piemēram, pasākumus, lai uzlabotu sapratni par noziegumu un tā dimensijām, novērstu cilvēku tirdzniecību, samazinātu pieprasījumu, veiktu efektīvāku izmeklēšanu un kriminālvajāšanu, aizsargātu un atbalstītu cietušos, palīdzētu viņiem droši repatriēties un reintegrēties sabiedrībā, kā arī jautājumus saistīb ā ar pasākumiem pret cilvēku tirdzniecību trešās valstīs. Rīcības plānā skaidri noteikts, ka te jāietver arī specifiskas preventīvas stratēģijas īpaši attiecībā uz apdraudētām grupām, piemēram, sievietēm un bērniem.

29. Kopiena turpinās finansēšanas pasākumus – jo īpaši izmantojot ES attīstības politiku,

---

7 Skatīt arī COM(2005) 597, 2005. gada 24. novembrī.

8 COM(2005) 514, 2005. gada 18. oktobrī.

kura galvenokārt vērsta uz nabadzības samazināšanu un Tūkstošgades attīstības mērķi – lai novērstu faktorus, kas personas dara pieejamas cilvēku tirdzniecībai, un tie ir nabadzība, diskriminācija, kā arī pamatizglītības un augstākās izglītības nepieejamība. Šajā kopsakarā jāuzsver, ka lielās summas, kas jāsamaksā kontrabandistiem, ir tīrs zaudējums attiecīgi skartajām personām.

30. **Komisijas pašreizējās prioritātes šā rīcības plāna īstenošanā** ir ES līmenī nepiecie šamā koordinācijas un sadarbības mehānisma izveide, labākās upuru identificēšanas un atbalstīšanas prakses veicināšana, tīkla izveide, iesaistot starptautiskās un nevalstiskās organizācijas, kā arī datu iegūšanas vadlīniju izstrāde.

d. Droši ceļošanas un identitātes dokumenti

31. Dokumentu drošumam ir ļoti svarīga nozīme ne tikai kontrolē uz robežas, bet arī pēc ieceļošanas. Biometriskie identifikatori paaugstina vīzu un uzturēšanās atļauju dro šumu, turklāt atvieglojot robežu šķērsošanu *bona fide* ceļotājiem. Svarīgi ir ne tikai garantēt ceļošanas un identitātes dokumentu drošumu, bet arī pārliecināties, ka tie nav iegūti ar krāpšanu, piemēram, izmantojot viltotus dokumentus vai zagtu identitāti. Ir j āizstrādā drošības standartu minimuma **kopējās vadlīnijas**, īpaši attiecībā uz izsnieg šanas procedūrām.

32. Komisija arī aktīvi sadarbojas ar trešām valstīm, īpaši kaimiņvalstīm un Rietumbalkānu valstīm, lai palīdzētu nodrošināt to ceļošanas dokumentus ar biometrijas metodēm.

e. Regularizācijas problemātika

33. Pašreizējās Kopienas tiesības, arī Šengenas noteikumi, neietver regularizācijas normas, t.i., izvērtējošu lēmumu, lai atļautu legālu uzturēšanos teritorijā; šādi lēmumi pašlaik ir dalībvalstu izvērtēšanas ziņā. Ņemot vērā tolerances problēmas saistībā ar nelegālo imigrantu lielo skaitu un ilgstošu uzturēšanos dalībvalstu teritorijās, dažas dalībvalstis pēdējos gados ir sākušas vērienīgas regularizācijas programmas. Šie dalībvalstu pas ākumi ir rosinājuši rūpju un intereses izpausmes citās dalībvalstīs. Turklāt Šengenas telpā atceltās iekšējās robežu kontroles dēļ šādiem pasākumiem var būt ietekme arī cit ās dalībvalstīs. Arī Direktīva 2003/109/EK nosaka trešo valstu pilsoņiem iespēju pēc pieciem kādā dalībvalstī pastāvīgi nodzīvotiem gadiem pārvietoties uz citu dalībvalsti un tur dzīvot.

34. Reaģējot uz jaunākajiem notikumiem, ietverot arī regularizācijas pasākumus, un pēc Padomes lūguma Komisija ir ierosinājusi nodibināt savstarpējās informācijas sistēmu, kas aptvertu tos dalībvalstu pasākumus migrācijas un patvēruma jomā, kuriem varētu būt ietekme citās dalībvalstīs vai visā Kopienā. Paredzēts, ka sistēma sāks darboties 2007. gadā.

35. Turklāt un tādēļ, lai iegūtu drošus faktus, kuru trūkst, un atjauninātu informāciju, **2007. gadā tiks sākts pētījums** par īstenoto praksi, rezultātiem un regularizācijas pas ākumu ietekmi dalībvalstīs. Vienlaikus šis pētījums veidos pamatu turpmākām diskusij ām, arī par to, vai ir vajadzīgs regularizācijas kopējs tiesisks ietvars ES līmenī.

f. Vēršanās pret galveno stimulējošo faktoru – nelegālo nodarbinātību

36. Galvenais princips, ko ES piemēro nelegālās imigrācijas apkarošanai, ir šo migrāciju

stimulējošo faktoru novēršana mērķa valstīs. Pamudinājums pavisam vienkārši attiecināms uz faktu, ka, tā kā migranti meklē labāku dzīvi, viņi turpinās doties uz ES tik ilgi, kamēr vien dzīves apstākļi šeit būs labāki nekā viņu dzimtajās valstīs. Tomēr arī dalībvalstis rada pamudinošus faktorus, pieļaujot trešo valstu pilsoņu nelegālo nodarbinātību. Iespēja atrast darbu, nelegāli uzturoties ES[9], ir nozīmīgs veicinošs faktors, jo gan darba devēja, gan darba ņēmēja risks, ka tos atklās kompetentās valsts iestādes, parasti ir niecīgs. Turklāt nelegālā nodarbinātība – īpaši mazos un vidējos uzņēmumos un sezonas darbā – būtiski grauj uzticēšanos legālās migrācijas kanāliem un samazina dalībvalstu nodokļu ieņēmumus. Tā var novest arī pie smagas ekspluatācijas vai pat verdzībai līdzīgām attiecībām, un tas Eiropas Savienībā nav pieļaujams. Šādi apstākļi neaprobežojas ar gadījumiem, kad iesaistīta organizētā noziedzība. Nelegālā nodarbinātība neļauj strādniekiem saņemt sociālos pabalstus un rada nevienādus nosacījumus darba devējiem. Tas, ka darbavietas no likumīgā darba tirgus nonāk ēnu ekonomikā, var radīt sašutumu par to, ka šīs darbavietas aizņem nelegāli mītošie trešo valstu pilsoņi. Šāda veida nodarbinātības samazināšana veicinātu nepieļaujamo ekspluatācijas formu ierobežošanu, nodokļu ieņēmumu palielināšanu un mazinātu ksenofobisko attieksmi.

37. Eiropas nodarbinātības stratēģijas un nodarbinātības vadlīnijās aicināts veikt pasākumus, lai sekmētu legālu nodarbinātību. Tādi pasākumi kā, piemēram, sociālās nodrošināšanas modernizācija, darbaspēka blakusizmaksu samazinājums un nodokļu sloga samazināšana neliela ienākuma/zemas kvalifikācijas nodarbinātajiem varētu mazināt nedeklarēta darba vēlmi un, attiecīgi, nelegālo imigrantu pieņemšanu darbā.

38. Turklāt nelegāli mītošo trešo valstu pilsoņu vai tādu personu nodarbināšana, kuri strādā, pārkāpjot savas uzturēšanās statusu, ir īpaši risināms uzdevums. Vienlaicīgi jāpievēršmanība vispārējai ES darba tirgus funkcionēšanai. Šajā ziņā jāņem vērā trīs plaši izplatīti fenomeni: darbs celtniecībā, sabiedriskajā ēdināšanā un tekstilrūpniecībā, darbaspēku bieži līgstot ar organizētās noziedzības tīkla starpniecību; preču – bieži viltojumu – pārdošana; darbs privātajās mājsaimniecībās, kur tas bieži izpaužas ekstrēmas ekspluatācijas formās. Dažas dalībvalstis, ņemot vērā Padomes 1995. gada ieteikumu par nelegālās imigrācijas apkarošanas un nelegālās nodarbinātības apkarošanas līdzekļu saskaņošanu un attiecīgo kontroles līdzekļu uzlabošanu[10], ir veikušas attiecīgus pasākumus, to vidū arī uzliekot darba devējam pienākumu pirms pieņemšanas darbā pārliecināties par trešo valstu pilsoņu imigrācijas statusu, pārbaudot to iestādēs, kuras ir atbildīgas par uzturēšanās un darba atļaujas izsniegšanu. Ir arī ieviesti sodi darba devējiem, sākot no valsts pasūtījuma līgumu liegumiem un turpmākās darbā pieņemšanas ierobežojumiem (melnie saraksti) līdz kriminālsankcijām vai pienākumam segt repatriācijas izmaksas. **Tai vajadzētu būt galvenajai prioritātei – līdzīgus pasākumus pieņemt dalībvalstīs, kuras to vēl nav izdarījušas, un tos efektīvi īstenot visās dalībvalstīs.** Dalībvalstīm būtu arī jāpiemēro efektīvas sankcijas pret tiesību pārkāpumiem, jo īpaši veselības un drošības noteikumu pārkāpumiem darba vietā, kas bieži notiek nelegālās nodarbinātības kontekstā.

39. Vienlaicīgi Komisija 2006. gadā sniegs **ietekmes un iespējamo trūkumu novērtējumu** attiecībā uz „veicinātāju paketi", ko veido Direktīva 2002/90/EK un Padomes

[9] Šā paziņojuma nolūkam ar šādu nelegālo nodarbinātību ir jāsaprot jebkāda veida atalgota ekonomiska darbība, ko veic trešās valsts pilsonis, kurš nelegāli uzturas ES (aptverot visus trešo valstu pilsoņus, kuriem nav uzturēšanās vai apmešanās atļaujas).

[10] OV C 5, 1. lpp., 1996. gada 10. janvārī.

Pamatlēmums 2002/946/JHA, kur definēta neatļautas ieceļošanas, tranzīta un uzturē šanās veicināšana un noteikta krimināls odu sistēmas pastiprināšana, lai novērstu min ēto parādību veicināšanu. Šajā novērtējumā tiks apsvērts, kāda ietekme ir Eiropas Kopienu tiesas nesenajam lēmumam lietā C-176/03. Kaut arī šie pasākumi pēc sava rakstura dabiski bija daudz plašāki, tie bija pirmie ES līmeņa instrumenti, kuri vērsti pret nelikumīgu palīdzību nelegālai ieceļošanai un palikšanai. Komisija sāks sarunas ar dalībvalstīm un attiecīgiem dalībniekiem – īpaši darba devēju organizācijām un arodbiedrībām – par darba devēju atbildību attiecībā uz nelegāli mītošo trešo valstu pilsoņu nodarbināšanu uzņēmumos. Šā procesa beigās Komisija novērtēs, vai ir nepieciešami papildu pasākumi ES līmenī ar mērķi saskaņot sankcijas, kas vērstas pret uzņēmumiem, kuri nodarbina nelegāli mītošos trešo valstu pilsoņus.

40. Nelegālā darba apkarošanas politikai jābalstās uz **uzlabotu informāciju** gan par neleg āli mītošo trešo valstu pilsoņu nodarbināšanas jomām, gan dalībvalstu pasākumiem, lai samazinātu šādu nodarbinātību. Tai jābūt informācijai, kas iegūta tieši no nedeklar ētajiem strādniekiem sadarbībā ar nevalstiskajām organizācijām.

41. ES noteikumi par ekonomisko migrantu pieņemšanu paziņoti nesenajā migrācijas politikas plānā[11]. Ir jāveic **pasākumi**, lai **samazinātu ļaunprātības risku**. Politikas pl ānā izteikts priekšlikums par vispārēju pamatdirektīvu 2007. gadā, lai radītu kopēju tiesību regulējumu visiem legāli nodarbinātajiem trešo valstu pilsoņiem, kurā būs paredzēti arī nelegālās nodarbinātības apkarošanas pasākumi. Tiem jāietver vienotu darba/uzturēšanās atļauju izveide, kurās būtu iekļauti biometriskie identifikatori, lai radītu ticamu sasaisti starp dokumentu un tā turētāju. Turklāt saskaņā ar principu, kas noteikts Direktīvā par trešo valstu nacionālajiem pētniekiem (2005/71/EC), varētu īstenot darba devēja finansiālo atbildību.

g. Repatriācijas politika

42. Repatriācija, pilnīgi ievērojot pamattiesības, arī turpmāk paliek ES migrācijas politikas stūrakmens. Efektīva repatriācijas politika ir galvenais princips, lai nodrošinātu sabiedr ības atbalstu tādiem elementiem kā migrācija un patvērums.

43. Saglabājas arī **repatriācijas līgumu noslēgšanas** prioritāte. Jāpabeidz notiekošās sarunas un jāsniedz mandāti jaunām sarunām, sākot ar Rietumbalkānu valstīm un, tikl īdz iespējams, ar atsevišķām kaimiņvalstīm.

44. Pašlaik Eiropas Parlamentā un Padomē tiek apspriests priekšlikums direktīvai par dal ībvalstīm kopējiem standartiem un procedūrām saistībā ar dalībvalstīs nelegāli mītošo trešo valstu pilsoņu repatriāciju. Priekšlikumā paredzēti kopēji noteikumi attiecībā uz repatriāciju, piespiedu pasākumu piemērošanu, pagaidu aizturēšanu un atkalieceļo šanu.

45. Līdz ar paredzēto Repatriācijas fondu Kopienas rīcībā būs instruments, lai atbalstītu un veicinātu dalībvalstu centienus uzlabot repatriācijas pārvaldību visās tās dimensijās, arī veicinot sadarbību, kas vēl vairāk stiprinās dalībvalstu solidaritāti.

46. **Kopīgu repatriācijas lidojumu organizēšanu** balsta trīs elementi; Padomes L ēmums 2004/573/EK nosaka šādu lidojumu juridisko pamatu; repatriācijas sagatavo šanas pasākumi un paredzētais Repatriāciju fonds nodrošina finanšu nosacījumus;

[11] COM(2005) 669, 2005. gada 21. decembrī.

ICONet tīmekļa balstītais tīkls nodrošina vajadzīgo informācijas apmaiņu starp dal ībvalstīm. Šie trīs elementi veido pašreizējo sadarbības pamatu. *FRONTEX* sniegs nepieciešamo palīdzību dalībvalstu kopīgo repatriācijas operāciju organizēšanā un koordinēšanā. Turklāt Padomes Direktīva 2003/110/EK nostiprina sadarbību starp dal ībvalstīm gaisa tranzīta gadījumos. Komisija apsvērs **turpmākos priekšlikumus,** ņemot vērā Padomes 2003. gada secinājumus, kas mudina dalībvalstis atvieglot īslaic īgu tranzītu pa sauszemi vai jūru.

47. Dokumentācijas trūkums joprojām paliek nelegālo imigrantu efektīvas repatriācijas šķ ērslis, īpaši tādēļ, ka daudzas trešās valstis vēl nav akceptējušas ES ceļošanas dokumentu. Pašreizējais ES ceļošanas dokuments balstās uz 1994. gada Padomes ieteikumu; 2004. gada jūnijā Padome pieņēma secinājumus par tā pārskatīšanu. *FRONTEX* jāveic pasākumi, lai noteiktu labāko ceļošanas dokumentu iegūšanas un tre šo valstu pilsoņu repatriācijas praksi.

48. Ir jāizveido arī **kopējie standarti to ierēdņu izglītošanai**, kuri ir atbildīgi par repatri ācijas jautājumiem; piemēram, varētu izstrādāt kopīgu mācību rokasgrāmatu un ES m ērogā organizēt standartizētus un specializētus seminārus.

h. Informācijas apmaiņas uzlabošana, izmantojot esošos instrumentus

49. Dalībvalstu operatīvā sadarbība tikai tad var būt sekmīga, ja dalībvalstis spēj ātri un viegli apmainīties ar tehniska un stratēģiska rakstura informāciju.

50. Tagad ir izmantojams *ICONet.* Efektivitātei būtu jāpalielinās līdz ar Eiropola un *Frontex* piekļuvi, ko paredzēts nodrošināt 2006. gada laikā. Turpmākās izmantošanas nolūkiem *ICONet* varētu funkcionēt kā agrīnas brīdināšanas sistēma repatriācijas oper āciju koordinēšanā un kā imigrācijas koordinēšanas ierēdņu (*Immigration Liaison Officers – ILOs*) informācijas apmaiņas platforma.

51. Atsevišķo dalībvalstu imigrācijas koordinēšanas ierēdņi nodrošina būtisko informāciju no izcelsmes valstīm attiecībā uz nelegālo imigrāciju. **Sadarbību *ILO* starpā būtu j āatvieglo un tā jāpadara intensīvāka**, lai informācija būtu labāk izmantojama. Atbilstoši pašreizējam nelegālās imigrācijas spiedienam prioritārie šāda *ILO* tīkla izveides reģioni būtu attiecīgās Āfrikas valstis un Rietumbalkānu valstis.

52. Eiropols piedāvā dalībvalstīm operatīvo un stratēģisko atbalstu atbilstoši savām pilnvarām novērst cilvēku kontrabandu. Tomēr dalībvalstu un Eiropola **operatīvā sadarbība** ir jāuzlabo un jāpastiprina. Šim nolūkam jāizveido strukturēta sadarbība starp dalībvalstu imigrācijas dienestiem, robežsardzes dienestiem, policiju un citām ties ībaizsardzības struktūrām, kuras ir atbildīgas par veicinātas nelegālās imigrācijas apkarošanu un cilvēku tirdzniecību, šajā sadarbībā ietverot arī izlūkošanas datu apmai ņu un kopīgu analīzi. Dalībvalstīm ir arī pastiprināti jāizmanto kopīgās izmeklēšanas grupas, lai atklātu nelegālās migrācijas veicināšanas tīklus, veicot to saskaņā ar attiec īgo Pamatlēmumu 2002/465/JHA un ar Eiropola līdzdalību.

i. Pārvadātāju atbildība

53. Attiecībā uz pārvadātāju pienākumiem nelegālās imigrācijas novēršanā īpaši nozīmīgs ir 26. pants Konvencijā, ar ko īsteno Šengenas Līgumu, pārvadātāja atbildību noteicoš

ā Direktīva 2001/51/EK un Direktīva 2004/82/EK par pārvadātāju pienākumu darīt zināmus datus par pasažieriem. Šo **pasākumu iedarbības novērtējums** tiks veikts, lai novērstu nepilnības vai trūkumus. Forumam, kas izveidots 2001. gadā un sastāv no dalībvalstu, transporta nozares un humanitāro organizāciju pārstāvjiem, ir jānoskaidro iespējas sadarbībai starp migrācijas iestādēm un pārvadātājiem un 2007. gadā j ānoskaidro labākā prakse.

4. Secinājums

54. Hāgas programma apstiprina, ka jau saskaņoto pasākumu īstenošana ir neatņemama daļa no tā, kā ES turpina risināt nelegālās imigrācijas problēmas. Lai pasākumiem būtu pilnīgs paredzētais rezultāts, būtiska nozīme ir neformālai informācijas apmaiņai dal ībvalstu starpā, kā arī Komisijas uzraudzībai, lai dalībvalstis rīkotos atbilstoši spēkā esošo *acquis*.

55. Pamatojoties uz aprakstīto daudzpusīgo pieeju, Kopienai jāveicina kopēja pieeja, kas balstīta uz savstarpēju uzticēšanos un pieredzes un zināšanu apmaiņu, lai padziļinātu sadarbību un attīstītu kopēju politiku. Ierosinātie priekšlikumi attīsta jau esošo labo pamatu, un veicinās virzību uz Hāgas programmas mērķi uzlabot ES spēju regulēt migrācijas plūsmas. Par gūtajiem panākumiem šo pasākumu īstenošanā Komisija ziņos Padomei pēc viena gada kopš šā paziņojuma pieņemšanas.