EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Teisės reikalų komitetas

19.1.2007

DARBO DOKUMENTAS

dėl teisėtos migracijos politikos plano

Teisės reikalų komitetas

Pranešėja: Lilli Gruber

1. Politinės aplinkybės

Teisėtos migracijos politika, kuri yra bendrosios imigracijos politikos pagrindas, kaip apibrėžta Europos Vadovų Tarybos susitikime Tamperėjė 1999 m., jau daugelį metų panaudojama kaip priemonė siekiant tikslų kitose politikos srityse. Valstybių narių vyriausybių rinkiminiai rūpes čiai, žiniasklaidos skiriamas didelis dėmesys tokiems klausimams, valstybių narių baimė dėl kitų valstybių narių aplaidžios politikos ir baimė prarasti nacionalinį suverenitetą, politinę nepriklausomybę ir kultūrinę įvairovę yra vieni iš tų veiksnių, dėl kurių iki šiol Europos S ąjunga nesiėmė priemonių tikrai teisėtos migracijos politikai formuoti.

Kadangi ES bendros imigracijos politikos nebuvo, ES narės pastaraisiais metais visiškai skirtingai įgyvendino politiką, susijusią su teisėtu trečiųjų šalių piliečių atvykimu turint tikslą įsidarbinti. Kai kurios valstybės narės taikė apribojimų politiką, nustatydamos kvotas, kitos laik ėsi liberalaus požiūrio, atitinkamus formalumus atlikdamos asmenims atvykus į šalį. Be to, ne visos valstybės narės patiria tokį patį migracijos spaudimą ir ne visos mano, kad migracijos klausimams reikia teikti pirmenybę.

Šioje srityje galima įžvelgti du paradoksus. Pirmasis susijęs su laisvu asmenų judėjimu Šengeno erdvėje. Panaikinus kertančių sienas asmenų tikrinimą, neteisėtiems imigrantams atsirado galimybė lengviau keliauti po Šengeno valstybes ir taip neteisėtai patekti į valstybes nares, kurios taiko griežtesnius įstatymus. Tai rodo, kad reikia tikrinti ne tik Europos Sąjungos bendras sienas kertančius asmenis, bet ir laikytis vieningos tokių asmenų įsileidimo į ES politikos.

Antrasis paradoksas, susijęs su požiūriu tam tikrų valstybių narių , kurios atsisako pripažinti, kad migrantų priėmimo ir migrantų srautų valdymo politika priklauso Europos Sąjungos kompetencijai, bet tuo pat metu dažnai ragina Europos Sąjungą pasmerkti kai kurių valstybių narių vykdomą migrantų įteisinimo politiką.

Europiniu lygmeniu nėra tinkamos ryšių strategijos, taigi piliečiai nėra tinkamai informuojami apie ES bendros trečiųjų šalių piliečių įsileidimo ir integracijos politikos poreikį. Pavyzdžiui, remiantis Eurobarometro apklausa, beveik kas antras Europos pilietis tiki, kad imigrantai naudojasi gerovės sistema. Imigracija iš tiesų gali būti svarbus veiksnys sprendžiant klausimą, kaip išsaugoti Europos socialinį modelį, kai gyventojai sensta. Per pastaruosius dešimt metų Lisabonos darbotvarkėje iškelto tikslo įgyvendinimas, t. y. siekti augimo, ir būtinybė spręsti demografines problemas paskatino Komisiją į imigraciją žiūrėti kaip į priemonę gerovės sistemai išsaugoti, ir į galimybę Europos darbo rinkai plėsti. Migracijos svarba darbo rinkai matoma iš įmonių ir darbdavių nuolatinių prašymų padidinti nacionaliniu lygiu nustatytas kvotas.

Bendra politika nereiškia nerūpestingo sienų atvėrimo nekontroliuojamai imigracijai. Priešingai, tai yra ypatinga priemonė, kuri padeda spręsti struktūrinio pobūdžio problemas tarptautiniu lygiu, kai tokios problemos turbūt negali būti veiksmingai sprendžiamos nacionaliniu lygiu. Be to, atverdama teisėtos migracijos kelius, Europos Sąjunga pati įgyja svarbias kovos su prekyba žmonėmis, kovos su organizuotu nusikalstamumu ir kovos su nelegaliu darbu priemones.

Taip pat imigracija mūsų visuomenę praturtina kultūriniais, socialiniais ir politiniais aspektais. Šiuo klausimu Europos Parlamentas keletą kartų konstatavo[1], kad Europos migrantų

integravimo ir įtraukties strategija turi būti apibrėžta ją siejant su visomis atitinkamomis ES politikos sritimis. Be to, turi būti palengvinta migrantų prieiga prie darbo rinkos, švietimo, sveikatos ir gerovės tarnybų, taip pat turi būti imamasi priemonių migrantų dalyvavimui politiniame ir socialiniame gyvenime skatinti, sukuriant bendrą teisių ir pareigų sistemą. Pozityviosios imigracijos politikos apibrėžimas yra artimai susijęs su Europos vaidmeniu remiant ekonominę, socialinę ir politinę raidą, demokratizaciją ir žmogaus teisių skatinimą tre čiosiose šalyse, ypač Afrikos šalyse, su kuriomis Sąjunga turi stiprius politinės partnerystės ry šius.

2. Istorinis pagrindas ir Komisijos pasiūlymo apibūdinimas

Europos Vadovų Tarybos susitikime Tamperėje 1999 m. spalio mėn. valstbės narės iškėlė nuoseklius ir suderintus Europos imigracijos politikos tikslus, kurie grindžiami keturiomis pagrindinėmis sudėtinėmis dalimis: teisėtos migracijos politikos apibrėžimu, kova su netesėta imigracija, bendradarbiavimu su trečiosiomis šalimis ir imigravusių darbuotojų integracija.

2001 m. rugsėjo 11 d. teroro aktas iš pagrindų pakeitė tarptautinę ir Europos darbotvarkę, įskaitant pozityviąją integracijos politiką, kuri dėl to buvo sustabdyta. Taigi, vėlesniuose Europos Vadovų Tarybos susitikimuose, Sevilijoje 2002 m. birželio mėnesį ir Hagoje 2004 m. lapkričio mėn., beveik išimtinai buvo svarstomi kovos su neteisėta imigracija ir prekyba žmon ėmis klausimai. Buvo priimtos kelios svarbios teisėkūros priemonės kovai su neteisėta imigracija, tačiau šiais klausimais, kaip ir kitais, jos nepadėjo suformuoti nuoseklios bendros politikos.

Tik 2006 m., ypač nuolatinių Europos Parlamento pastangų dėka, teisėtos migracijos klausimas grąžintas svarstyti neformaliame Europos Vadovų susitikime, vykusiame 2006 m. lapkričio m ėn. Lahtyje, ir vėlesniame 2006 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Tarybos susitikime Briuselyje. Pirmą kartą nuo Europos Vadovų susitikimo Tamperėje į darbotvarkę įtraukti klausimai dėl ES bendradarbiavimo su trečiosiomis kilmės šalimis ir tranzito šalimis, taip siekiant atverti teisėtus imigracijos kelius. Europos Vadovų Taryba Briuselyje paprašė Komisijos pateikti komunikatą šiuo klausimu.

Komisija, pasinaudodama 2005 m. paskelbtu politikos planu, pateikė pirminį praktinį pasiūlymą teisėtos migracijos klausimu po daugiau nei penkerių stagnacijos metų.

Tačiau 2001 m., Komisija pasiūlė direktyvą dėl trečiųjų šalių darbuotojų atvykimo ir gyvenimo , kurią, po kelerių metų dūlėjimo Tarybos stalčiuose, atsiėmė Barosso vadovaujama Komisija.

Taryba šiam pasiūlymui[2] *nepritarė.* Atsižvelgdama į politinę situaciją, ypač , susidariusią po 2001 m. rugsėjo 11 d., Komisija nutarė, kad geriau keisti savo strategiją žengiant kelis žingsnius atgal. Taigi 2005 m. ji paskelbė Žaliąją knygą, kuria buvo siekiama pradėti plačios apimties konsultacijas, kad būtų galima nustatyti kokios politikos reiktų laikyts sprendžiant ekonominės migracijos klausimus. Šios viešos konsultacijos parodė, kad vyravo nuomonė, jog

[1] Žr. Lambrinidžio pranešimą dėl Komisijos komunikato dėl imigrantų integracijos Europos Sąjungoje strategijos ir priemonių, T6-0318/2006, priimto Europos Parlamente 2006 m. liepos 6 d.
[2] Pasiūlymas dėl direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo siekiant dirbti apmokamą darbą ir vykdyti savarankišką ekonominę veiklą (COM.(2001)0386). Terron ir Cusi pranešimai 2003 m. vasario 12 d. T5-0050/2003.

ES bendroji politika reikalinga. Tačiau nuomonės dėl politikos krypties skyrėsi. Netgi E.Klamt pranešime, kurį Europos Parlamentas priėmė 2005 m. spalio mėn., nebuvo pateikta vieninga nuomonė šiuo klausimu[3].
Dėl šios priežasties Komisija nusprendė atsiimti pasiūlymą dėl bendrai suderintos direktyvos d ėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo reikalavimų, taikomų visų kategorijų imigravusiems darbuotojams. Komisija nusprendė laikytis palaipsnės diferencijuotos politikos ir pasiūlyti keturias sektorines direktyvas, kuriose nustatomi tik tam tikrų imigrantų kategorijų priėmimo tvarka ir reikalavimai. Keturi pasiūlymai bus pateikti ne vienu metu, o vienas po kito, per trejus metus, šiose kategorijose:

- aukštos kvalifikacijos darbuotojai (bus pateikta 2007 m. rugsėjo mėn.);
- sezoniniai darbuotojai (bus pateikta 2008 m.);
- tarptautinėse kompanijose dirbančių darbuotojų komandiravimas (bus pateikta 2009 m.);
- atlyginimą gaunantys stažuotojai (bus pateikta 2009 m.).

Be šių keturių specifinių pasiūlymų, Komisija pateiks bendrą pagrindų direktyvą, kuria siekiama užtikrinti bendrą visų teisėtai valstybėse narėse dirbančių, bet dar neturinčių nuolatinio gyventojo statuso[4] imigrantų teisių sistemą. Deja, šios direktyvos priėmimo Komisijoje tvarkara štis dar nenustatytas.
Komisija, plėtodama Politikos planą, neseniai pasiūlė (be to, kad pasiūlė bendradarbiaujant su kilmės valstybėmis apibrėžti vadinamuosius mobilumo paketus) iki 2007 m. sukurti ES tinklavietę, kurioje potencialūs migrantai būtų informuojami apie teisėto darbo galimybes Europos Sąjungoje ir priėmimo procedūras. Siekdama tokio paties tikslo, Komisija taip pat planuoja įkurti specialius centrus trečiosiose šalyse ir palengvinti prieigą prie teisėtų migracijos būdų bei mažinti neteisėtą imigraciją.

Instituciniai aspektai

Kai 2005 m. sausio 1 d., Taryba galiausiai, nors ir daug vėliau nei planuota, įgyvendino EB sutarties nuostatas dėl bendro sprendimo procedūros ir kvalifikuotos daugumos balsavimo taikymo visiems ar daliai IV antraštinės dalies klausimų, ES ministrai, deja, nusprendė ne įtraukti teisėtos migracijos ir imigrantų integracijos į sutartos priemonės taikymo sritį.

Parlamentas keletą kartų kritikavo tarpvyriausybinį požiūrį, kurio laikosi Taryba, ir paragino 67 straipsnį, vadinamąją jungties sąlygą (ital. *clausola passerella*), taikyti priemonėms, susijusioms su teisėta migracija ir integracija.

Jeigu Sutartis dėl Konstitucijos būtų priimta, tai įprasta balsavimo procedūra būtų taikoma visai šiai sričiai. Visgi reikia atkreipti dėmesį į tai, kad Sutartyje, atspindinčioje rugsėjo 11 d. abejones, yra nauja nuostata, kuri gali būti laikoma kaip nustatanti apribojimus. Tarpvyriausybinėje konferencijoje pasiūlytoje pastraipoje nustatoma, kad Europos politika „nepažeidžia valstybių narių teisės nustatyti priimamų trečiųjų šalių piliečių, siekiančių įsidarbinti ar vykdyti savarankišką ekonominę veiklą, skaičiaus (…)“.

Iš tiesų sunku, netgi remiantis esamomis sutartimis, pagal ES bendrąją kompetenciją nustatyti,

[3] Parlamentas priėmė E.Klamt pranešimą dėl Žaliosios knygos, T6-0408/2005, 2005 m. spalio mėn 26 d.

[4] Šis statusas įgyjamas po penkerių metų pagal Direktyvą Nr. 2003/109/EB.

kokie turėtų būti imigrantų atvykimo ir apsigyvenimo reikalavimai, kad būtų pasiektas vienodas atvykimo valdymas valstybėse narėse. Šis klausimas ir toliau priklauso valstybių nari ų kompetencijai.

Pranešėjos pozicija dėl Politikos plano

Pranešėja džiaugiasi Komisijos Politikos planu, kurį ji laiko pirmu žingsniu siekiant apibrėžti bendrą teisėtos migracijos politiką. Tačiau pranešėja apgailestauja dėl sprendimo atsiimti pasi ūlymą dėl vieningai suderintos direktyvos, kuri būtų padėjusi nustatyti minimalius reikalavimus visoms migrantų kategorijoms visose valstybėse narėse. Ypač svarbu apibrėžti bendrą politiką siekiant, apsaugoti, kad skirtingos valstybių narių politikos nenukreiptų migracijos srautų nuo j ų pirminės paskirties vietos.
Europos ir valstybių narių politikai turėtų gebėti imtis tinkamų veiksmų ir mąstyti šiek tiek toliau į priekį ne tik rūpinantis rinkimais, bet ir žiūrėti plačiau ir išsamiau į imigracijos politiką, kaip tai pasiūlė daryti Komisija.

Atsižvelgiant į tai, turėtų būti svarstomas kovos su neteisėta imigracija klausimas.

Ypač reikia atkreipti dėmesį į šiuos aspektus:

- nesklandus sektorinių direktyvų priėmimas: Politikos plane pasiūlytos penkios direktyvos turėtų būti laikomos vienu paketu. Kuo greičiau turi būti pateiktas pasi ūlymas dėl pagrindų direktyvos dėl migrantų, kuriems nesuteiktas nuolatinio gyventojo statusas, teisių;

- pasiūlymas dėl direktyvos dėl kvalifikuoto darbo: turi būti nustatyta kvalifikuotų darbuotojų atvykimo į Europą ir vadinamojo proto nutekėjimo iš besivystančių šalių pusiausvyra;
- komisijos pasiūlymas dėl besikeičiančių migracijos srautų vis dar turi būti tobulinamas.
- kvalifikuotų darbuotojų apibrėžimo problema, nes nėra bendrų kvalifikacijos pripa žinimo kriterijų;

- sektoriai, kuriuose pateikti pasiūlymai, nėra svarbiausi Bendrijos politikoje; pavyzdžiui, sveikatos apsauga, maitinimo įstaigos, statybos;

- turi būti svarstomas Europos Sąjungos žaliosios kortelės darbuotojams sukūrimo klausimas ir direktyvose nustatytuose sektoriuose, ir kituose sektoriuose;

- turi būti svarstomi biurokratiniai formalumai, su kuriais susiduria aukštos kvalifikacijos darbuotojai: tokie formalumai turėtų būti lankstesni, panašūs į tuos, kurie taikomi tarptautinėse įmonėse dirbantiems darbuotojams iš trečiųjų šalių;

- turi būti įvertinta galimybė, remiantis specialiais kriterijais, sezoninių darbuotojų sezoninio darbo leidimus pakeisti nuolatinės gyvenamosios vietos leidimu ar leidimu ie škotis darbo;

- taip pat, į pasiūlymą dėl direktyvos dėl atlyginimą gaunančių stažuotojų atvykimo ir apsigyvenimo reikalavimų turėtų būti įtraukta nuostata, kad, pasibaigus stažuotojų

leidimo galiojimui, būtų išduodamas leidimas ieškotis darbo;

- komisijos pirmininko pavaduotojo Franco Frattini konferencijoje migracijos ir plėtros klausimais, vykusioje 2006 m. lapkričio 22 d. Tripolyje, pateiktas pasiūlymas dėl galimybės Europos lygmeniu nustatyti teisėtų atvykėlių kvotų paketus ir juos pasiūlyti trečiosioms šalims mainais į veiksmingesnę neteisėtų migrantų kontrolę ir neteisėtų imigrantų readmisiją yra ypač įdomus; Turėtų būti atliktas įvertinimas tam tikrų pasi ūlymų, kuriuos Komisija ketina pateikti;

- atsižvelgiant į tai, kad šiais klausimais taikomas vienbalsiškumo reikalavimas, yra pavojus, kad, kaip ir kituose sektoriuose, Tarybos priimti dokumentai nustato tik pa čius mažiausius bendrus reikalavimus, o tai dažnai reiškia, kad kompromisu pasiektas labai menkas rezultatas, kuris apriboja Europos teikiamą pridėtinę vertę.