EIROPAS PARLAMENTS

2004 *2009*

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

19.1.2007

DARBA DOKUMENTS

par legālās imigrācijas rīcības programmu

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

Referente: *Lilli Gruber*

1. Politiskā situācija

Legālās imigrācijas politika, kas ir 1999. gada Eiropadomes sanāksmē Tamperē definētās kopēj ās imigrācijas politikas pamattēma, jau vairākus gadus ir dažādu dalībvalstu politikas ķīlniece. Tādēļ valstu valdību pirmsvēlēšanu kampaņu problēmas, plašsaziņas līdzekļu piešķirtā nozīme š ādām tēmām, dalībvalstu savstarpējas bažas par šķietamu iecietību pret citu valstu politiku, bailes zaudēt daļu nacionālās suverenitātes, politiskā izvēle un kultūru dažādība ir tikai daži no iemesliem, kas līdz šim Eiropai nav ļāvis izveidot pašai savu reālu politiku imigrācijas jomā.

Tā kā Eiropas Savienībā imigrācijas jomā nav izveidota kopēja politika, ES valstis šo pēdējo gadu laikā ir izveidojušas radikāli atšķirīgu politiku, lai savā teritorijā pārvaldītu trešo valstu pilsoņu legālu ieceļošanu darba meklēšanas nolūkā:
ir izveidotas gan ierobežojošākas, gan liberālākas politikas, gan kvotu politikas, gan *a posteriori* stabilizācijas politikas.

Turklāt dalībvalstis nav pakļautas vienādi lielam migrācijas spiedienam, visām valstīm imigr ācija nav galvenais jautājums. Šajā situācijā ir divi paradoksi. Pirmais attiecas uz personu brīvu pārvietošanos Šengenas zonā. Kontroles atcelšana pie robežām tiešām atvieglo nelegālo imigrantu pārvietošanos vienotajā telpā, un tas patiesībā viņiem ļauj nelegāli iekļūt arī to valstu teritorijā, kuras ir pieņēmušas ierobežojošākus tiesību aktus. Tādējādi šķiet skaidrs, ka nepiecie šamību ieviest integrētu kontroli pie Eiropas Savienības ārējām robežām papildina nepieciešam ība izstrādāt vienotu uzņemšanas politiku.

Otrs paradokss attiecas uz atsevišķu dalībvalstu attieksmi: no vienas puses, tās atsakās uzņem šanas kārtību un migrācijas plūsmu pārvaldību uzskatīt par ES kompetenci, bet no otras – tās nevilcinās ar skaļiem kliedzieniem pieprasīt Eiropas Savienībai sodīt atsevišķu dalībvalstu vald ību pieņemto stabilizācijas politiku.

Mēs varam izteikt nožēlu cita starpā par to, ka nav izstrādāta piemērota Eiropas mēroga komunikācijas stratēģija, kas ir būtiska, lai atbilstīgi informētu iedzīvotājus par nepieciešamību izveidot Eiropas Savienības kopējo politiku attiecībā uz uzņemšanu un integrāciju. Tādējādi saskaņā ar Eirobarometra aptauju patiesībā viens no diviem ES iedzīvotājiem ir pārliecināts, ka imigranti izmanto sociālā nodrošinājuma sistēmu. Imigrācija, tieši pretēji, var izrādīties nozīm īga priekšrocība, lai atrisinātu Eiropas sociālā modeļa saglabāšanas problēmu, ko rada iedzīvot āju novecošanās. Reālajā situācijā jau desmit gadus Lisabonas programmas izaugsmes mērķu īstenošana un demogrāfiskie apsvērumi drīzāk mudina Eiropas Komisiju uzskatīt imigrāciju par ilgtspējīgas sociālās aizsardzības sistēmas resursu un ES darba tirgus iespēju. Attiecībā uz min ēto iespēju migrācijas fenomena nozīmi ilustrē tie uzņēmumi un darba devēji, kuri nepārtraukti sūdzas par nacionālajā līmenī pieņemto kvotu pieaugumu.

Kopējās politikas mērķis nav noteikt nekontrolētas imigrācijas neierobežotu liberalizāciju; tieši pretēji – kopējā politika ļauj atbilstīgi reaģēt uz starptautiska mēroga strukturālo fenomenu, ko vairs nav iespējams efektīvi pārvaldīt nacionālā līmenī. Turklāt, atverot legālās imigrācijas ce ļus, Eiropa tajā pašā laikā izveido tādu instrumentu, kam ir sava nozīme cilvēku tirdzniecības, organizētās noziedzības un nelegālā darba apkarošanā.

Imigrācija mūsu sabiedrībai cita starpā piedāvā iespēju kļūt bagātākai kultūras, sociālā un politiskā ziņā. Šajā saistībā Eiropas Parlaments vairākkārt ir apstiprinājis[1] nepieciešamību defin

ēt tādu ES stratēģiju integrācijas un imigrantu iekļaušanās jomā, kurā apvienotu visas attiecīgās ES politikas nozares. Tādējādi bez darba tirgus, izglītības, veselības aprūpes pakalpojumu un sociālās nodrošināšanas sistēmas pieejamības ir jāveicina imigrantu līdzdalība arī politiskajā un sociālajā dzīvē atbilstīgi vienotai tiesību un atbildības sistēmai.

„Pozitīvas" imigrācijas politikas definīciju nevajadzētu cita starpā nošķirt no Eiropas atbalsta ekonomiskās, sociālās un politiskās attīstības jomā, kā arī demokratizācijas un pamattiesību izplatīšanas procesiem trešās valstīs, jo īpaši Āfrikas valstīs, ar kurām ES saista stabila politiska partnerība.

2. Ieskats vēsturiskajā situācijā un Komisijas priekšlikumu apraksts

1999. gada oktobra Eiropadomes sanāksmē Tamperē dalībvalstis definēja saskaņotas un l īdzsvarotas ES imigrācijas politikas mērķus, pievēršoties četriem lieliem jautājumiem: legālās imigrācijas politikas definēšana, nelegālās imigrācijas apkarošana, sadarbība ar trešām valstīm un imigrantu darba ņēmēju integrācija.

2001. gada 11. septembra atentāti izmainīja visu pasaules un Eiropas darba kārtību, nesaudz ējot „pozitīvo" imigrācijas politiku, kuras īstenošana tad tika pārtraukta. Tādējādi nākamajās Eiropadomes sanāksmēs, sākot ar Seviļu (2002. gada jūnijā) un beidzot ar Hāgu (2004. gada novembrī), tika runāts gandrīz vienīgi par nelegālās imigrācijas apkarošanu un cilvēku tirdzniec ību. Daži nozīmīgi nelegālās imigrācijas apkarošanas normatīvie tiesību akti tika efektīvi īstenoti, tomēr arī šajā jomā nepanākot saskaņotas kopējas politikas izstrādi.

Bija jāsagaida 2006. gads, lai, īpaši pateicoties Eiropas Parlamenta pastāvīgajam spiedienam, legālās imigrācijas tēma atkal tiktu iekļauta izskatāmajos jautājumos, jo īpaši neformālajā augst ākā līmeņa sanāksmē, kas notika 2006. gada novembrī Lahti, kā arī 2006. gada decembra Eiropadomes sanāksmē Briselē – pirmo reizi pēc Tamperes augstākā līmeņa sanāksmes darba k ārtībā atkal tika iekļauts jautājums par Eiropas Savienības sadarbību ar trešām izcelsmes un tranzīta valstīm, lai atklātu legālus ceļus. Decembrī Briseles Eiropadome aicināja Komisiju sniegt paziņojumu šajā sakarā.

Pēc vairāk nekā piecus gadus garā stagnācijas perioda 2005. gadā publicētā rīcības programma tādējādi ļāva Komisijai sniegt pirmo konkrēto atbildi par legālās imigrācijas jautājumu.

Faktiski jau 2001. gadā Kopienas izpildvara iesniedza priekšlikumu direktīvai par trešo valstu darba ņēmēju ieceļošanu un uzturēšanos, ko beidzot pēc vairākiem gadiem, kad Padomē tā izskatīšana bija apstādināta, *J. M. Barroso* vadītā Komisija atsauca.

Šo priekšlikumu[2] nekad nav apstiprinājusi Padome. Ņemot vērā valdošo politisko gaisotni, jo īpaši 2001. gada 11. septembra notikumu dēļ, Komisija nolēma, ka svarīgāk ir mainīt savu strat ēģiju, sperot vienu soli atpakaļ. Pavisam nesen, proti, 2005. gada janvārī, tā, izmantojot Zaļo gr āmatu, uzsāka plašas apspriedes ar mērķi noteikt apstiprināmo pieeju ekonomiskās migrācijas p

[1] Skatīt *S. Lambrinidis* ziņojumu par Komisijas paziņojumu attiecībā uz integrācijas politiku T6-0318/2006, ko Eiropas Parlaments apstiprināja 2006. gada 6. jūlijā.

[2] Priekšlikums direktīvai par to trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem, kas strād ā algotu darbu vai ir pašnodarbinātie (COM (2001)0386). *A. Terron i Cusi* 2003. gada 12. februāra ziņojums T5-0050/2003.

ārvaldībai. Sabiedrisko apspriežu rezultāti atklāja lielo vienprātību par atbalstu Eiropas Savienības kopējai politikai. Tomēr atbildes atšķīrās attiecībā uz izmantojamo pieeju, un pat *E. Klamt* ziņojumā, ko Eiropas Parlaments pieņēma 2005. gada oktobrī, neizdevās sniegt vienotu skatījumu[3].

Tādēļ Komisija izvēlējās atteikties no horizontālās pieejas un idejas pieņemt vienu direktīvu par ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem, kas piemērojama visām imigrantu darba ņēmēju kategorijām, priekšroku dodot pakāpeniskai un diferencētai pieejai – izstrādāt četras nozaru direktīvas, kurām ir viens mērķis, proti, definēt uzņemšanas nosacījumus un procedūras noteikt ām imigrantu kategorijām. Četri priekšlikumi netiks iesniegti vienlaikus, bet gan viens pēc otra nākamo trīs gadu laikā par šādām kategorijām:

- augsti kvalificēti darba ņēmēji (iesniegs 2007. gada septembrī);
- sezonas darba ņēmēji (iesniegs 2008. gadā);
- darbinieki, kas pārcelti darbā starptautiskos uzņēmumos (iesniegs 2009. gadā);
- algoti praktikanti (iesniegs 2009. gadā).

Papildus šiem četriem specifiskajiem priekšlikumiem Komisija iesniegs vispārēju pamatdirektīvu, kuras mērķis būs nodrošināt kopēju tiesisko bāzi imigrantu darba ņēmējiem, kas ir likumīgi nodarbināti kādā dalībvalstī, bet kam vēl nav piešķirts pastāvīgas uzturēšanās statuss[4]. Tomēr pagaidām nav noteikts laika grafiks, kādā Komisija pieņems šīs direktīvas.

Turklāt, izstrādājot savas rīcības programmas detaļas, Komisija nesen ir piedāvājusi (papildus „mobilitātes pasākumu pakešu" definēšanai sadarbībā ar trešām izcelsmes valstīm) līdz 2007. gada beigām izveidot ES portālu, lai iespējamos imigrantus informētu par legālām darba iespējām Eiropas Savienībā un uzņemšanas noteikumiem. Komisija ir arī paredzējusi trešās valstīs atvērt centrus, kuru uzdevums būs veicināt legālas palīdzības meklēšanas iespējas un atturēt no nelegālas imigrācijas.

Iestāžu aspekts

Kad 2005. gada 1. janvārī Padome beidzot ar krietnu kavēšanos īstenoja EK līguma noteikumus, kas paredz pāreju uz koplēmuma procedūru un kvalificētu balsu vairākumu attiecībā uz „visām vai atsevišķām IV sadaļas jomām", ES ministri diemžēl izteica vēlmi legālo imigrāciju un integrāciju izslēgt no šī pasākuma piemērošanas darbības jomas.

Parlaments vairākkārt ir kritizējis Padomi veidojošo valdību izvēli un pieprasījis piemērot 67. pantā paredzētos „pārejas perioda noteikumus", tostarp attiecībā uz legālās imigrācijas un integrācijas pasākumiem.

Ja tiks pieņemts Konstitucionālais līgums, parastā balsošanas procedūra attieksies uz visu

[3] Parlaments pieņēma *E. Klamt* 2005. gada 26. oktobra ziņojumu par Zaļo grāmatu T6-0408/2005.
[4] Šis statuss saskaņā ar Direktīvu 2003/109/EK tiek iegūts pēc pieciem gadiem.

nozari. Tomēr ir jāatzīmē, ka līgumā, kas izstrādāts atbilstīgi skepticismam par „situāciju pēc 11. septembra", ir ietverts jauns noteikums, kuru var uzskatīt par ierobežojošu. Starpvaldību konferences pievienotajā punktā tiešām ir precizēts, ka ES politika „neietekmē dalībvalstu tiesības noteikt uzņemšanas apjomu trešo valstu valstspiederīgajiem, (..) lai meklētu darbu, neatkarīgi no tā, vai viņi ir algoti vai pašnodarbināti".

Faktiski, pat pamatojoties uz spēkā esošajiem līgumiem, ir sarežģīti izdarīt tādus secinājumus no ES vispārējām kompetencēm par „ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem", lai varētu runāt par tādu īpašu normu, kas atļauj piemērot vienu un to pašu pārvaldību ieceļošanai dalībvalstī un kas paliek valsts kompetencē.

Referentes nostāja attiecībā uz rīcības programmu

Referente atzinīgi vērtē Komisijas rīcības programmu, ko tā uzskata par pirmo pasākumu ceļā uz kopējas legālās imigrācijas politikas definēšanu; tomēr referente pauž nožēlu, ka nav izvēlēta horizontālā pieeja, jo tas ļautu definēt kopējus obligātos standartus visām dalībvalstīm un imigrantu kategorijām. Kopējas politikas definēšana ir ļoti būtiska, lai dalībvalstu atšķirīgo politiku dēļ migrācijas plūsmas netiktu novirzītas no sākotnējā galamērķa.

ES un dalībvalstu politiķiem jāspēj darboties plašāk, ne tikai attiecībā uz pirmsvēlēšanu kampaņu apsvērumiem, un skatīt imigrācijas politiku no vispārēja un integrēta viedokļa, kā to nesen ir ieteikusi arī pati Komisija.

Šajā kontekstā turpmāk ir jāpanāk atbilstība arī nelegālās imigrācijas apkarošanai.

Detalizētāk ir jāizskata šādi jautājumi:

- Nozaru direktīvu atsevišķa pieņemšana – piecas piedāvātās direktīvas saistībā ar rīcības programmu ir jāuzskata par vienu „paketi". Nekavējoties ir jāizstrādā „pamatdirektīvas" priekšlikums par to imigrantu tiesībām, kuriem vēl nav piešķirts pastāvīgas uzturēšanās statuss.

- Priekšlikums direktīvai par augsti kvalificētu darbu – ir jāatrod pieņemams līdzsvars starp darbībām, kas paredz veicināt augsti kvalificēta darbaspēka ierašanos Eiropā, no vienas puses, un nepieciešamību izvairīties no intelektuālā darbaspēka emigrācijas no jaunattīstības valstīm, no otras puses. Komisijas priekšlikums par „cirkulāro migrāciju" ir jāpārstrādā detalizētāk.

- „Augsti kvalificētu darba ņēmēju" kategorijas definēšana bez kopējiem kritērijiem attiecībā uz diplomu atzīšanu.

- Piedāvātās nozares nešķiet vienīgās, kurās vajadzīga Kopienas rīcība vai kuras jānosaka par prioritārām; lai par to pārliecinātos, ir pietiekami apskatīt, piemēram, veselības aprūpes, ēdināšanas vai būvniecības jomu.

- Reālo iespēju novērtēšana attiecībā uz „Eiropas zaļās kartes" piešķiršanu darba ņēmējiem no tām nozarēm, uz kurām attiecas šīs direktīvas, un citām nozarēm.

- Birokrātiskās formalitātes, ar kurām jāsaskaras augsti kvalificētiem darba ņēmējiem – t ās ir jāvienkāršo, tāpat kā attiecībā uz pārcelšanu darbā starptautiskos uzņēmumos.

- Pamatojoties uz precīziem kritērijiem, ir jāizskata iespēja sezonas darba ņēmējiem apmainīt savas sezonas darba atļaujas pret pastāvīgas uzturēšanās atļauju vai darba meklētāja uzturēšanās atļauju.

- Līdzīgi, šoreiz attiecībā uz priekšlikumu direktīvai par algotu praktikantu ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumiem, ir jāparedz darba meklētāja uzturēšanās atļaujas izsnieg šana, ja beidzas prakses veikšanai izsniegtās atļaujas derīguma termiņš.

- Īpaši nozīmīgs ir konferencē „Migrācija un attīstība", kas notika Tripolē 2006. gada 22. novembrī, Komisijas priekšsēdētāja vietnieka *Franco Frattini* izteiktais priek šlikums par iespēju Eiropas līmenī ieviest „legālās ieceļošanas kvotu paketes", kas tiktu piedāvātas trešām valstīm apmaiņā pret nelegālās migrācijas plūsmas efektīvāku kontroli un nelegālo imigrantu atpakaļuzņemšanu. Šobrīd ir jāizvērtē konkrēti priek šlikumi, ko Komisija gatavojas iesniegt.

- Ņemot vērā, ka Padomes balsojumā vienmēr ir vajadzīga vienprātība, pastāv reāls risks, kā to var konstatēt attiecībā uz citām nozarēm, ka pieņemtajos tiesību aktos beigās nav ietverts „kaut vismazākais kopsaucējs", kas bieži vien rodas pavirša kompromisa dēļ, kurš ierobežo Eiropas pievienoto vērtību.