EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

19.1.2007

DELOVNI DOKUMENT

o načrtu politike zakonitega priseljevanja

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Lilli Gruber

1. Politični okvir

Politika zakonitega priseljevanja, osrednja točka skupne politike priseljevanja, ki jo je opredelil Evropski svet v Tampereju leta 1999, je bila dolga leta talka različnih nacionalnih politik. Volilna preračunljivost nacionalnih strank, poudarek, ki ga tem temam namenjajo mediji, strah ene države članice pred preveč popustljivo politiko druge, bojazen pred izgubo nacionalne suverenosti, različne politike in kulture: to je le nekaj razlogov, ki so doslej preprečevali, da bi šla Evropa v smeri prave politike zakonitega priseljevanja.

V odsotnosti skupne politike Evropske unije o priseljevanju so evropske države v zadnjih letih na področju zakonitega priseljevanja državljanov tretjih držav z namenom zaposlitve sprejele politike, ki se med seboj močno razlikujejo: vse od bolj restriktivnih do bolj liberalnih politik, od politike "kvot" do naknadne ureditve. Res je tudi, da se države članice ne soočajo z enako obliko migracijskega pritiska in da se priseljevanja ne obravnava povsod kot prednostno vpra šanje.

Paradoksa sta dva: prvi je povezan s prostim gibanjem oseb na schengenskem območju. Odprava kontrole na mejah omogoča lažje gibanje ilegalnih priseljencev znotraj enotnega prostora in dejansko olajša neregularen vstop tudi v države, ki so sprejele restriktivnejše zakone. Iz tega sledi, da je poleg integriranega nadzora skupnih meja potrebna tudi enotna politika dovolitve vstopa.

Drugi paradoks je povezan z odnosom nekaterih držav članic, ki menijo, da pravila za dovolitev vstopa in upravljanje z migracijskimi tokovi niso pristojnost Evrope, po drugi strani pa so večkrat zahtevale, da Evropska unija obsodi zakonsko ureditev, za katero so se odločile nekatere države članice.

Manjka tudi strategija, prilagojena komunikaciji na evropski ravni, ki je bistvenega pomena za pravilno obveščanje državljanov o potrebi po skupnih sprejemnih postopkih in politiki vklju čevanja v Evropsko unijo. Raziskava Evrobarometra je na primer pokazala, da je skoraj polovica državljanov prepričanih, da priseljenci izkoriščajo sistem socialne varnosti. Priseljevanje pa je lahko pomemben element pri soočanju z izzivom, ki ga predstavlja fenomen staranja prebivalstva za zdržnost evropskega socialnega modela. Že pred desetimi leti so namre č zastavljeni cilji rasti iz lizbonske agende in demografski podatki Komisijo prisilili, da je začela gledati na priseljevanje kot na sredstvo za ohranjanje socialne države in priložnost za evropski trg dela. Od podjetij in delodajalcev prihajajo stalne zahteve po povečanju državnih kvot, dolo čenih na nacionalni ravni, kar kaže na pomen migracijskega fenomena za ta sektor.

Skupna politika ne pomeni odpreti vrata nekontroliranemu priseljevanju brez restrikcij, nasprotno, pomeni nujni odgovor na strukturni fenomen mednarodnega pomena, ki ga na nacionalni ravni ni več mogoče uspešno upravljati. Odprtje zakonitih poti priseljevanja v Evropo je tudi pomemben instrument boja proti trgovini z ljudmi, organiziranemu kriminalu in delu na črno.

Priseljevanje je med drugim priložnost za našo družbo, da se kulturno, socialno in politično obogati. Glede tega je Evropski parlament večkrat izjavil[1], da je potrebno določiti evropsko strategijo za vključevanja priseljencev, ki naj zajame vse zadevne sektorje evropske politike.

Poleg dostopa do trga dela, izobraževanja, zdravstva in socialne varnosti je treba spodbujati sodelovanje priseljencev v političnem in družbenem življenju v skupnem okviru pravic in dol žnosti.

Opredelitev "pozitivne" politike priseljevanja je tesno povezana z vlogo Evrope pri spodbujanju gospodarskega, družbenega in političnega razvoja ter procesov demokratizacije in širjenja temeljnih pravic v tretjih državah, zlasti v afriških državah, ki jih z Unijo povezuje trdno politično partnerstvo.

2. Zgodovinsko ozadje in opis predloga Komisije

Države članice, zbrane v okviru Evropskega sveta v Tampereju oktobra 1999, so določile cilje za dosego skladne in uravnovešene evropske politike priseljevanja, ki bi temeljila na štirih to čkah: določitev politike zakonitega priseljevanja, boj proti nezakonitemu priseljevanju, sodelovanje s tretjimi državami in integracija delavcev migrantov.
Teroristični napadi 11. septembra 2001 so bili hud udarec za svetovno in evropsko agendo in so močno vplivali tudi na "pozitivno" politiko priseljevanja ter jo ohromili.
Zasedanja Evropskega sveta, ki so sledila, vse od Sveta v Sevilli (junij 2002) do tistega v Haagu (november 2004), so se osredotočila skoraj izključno na boj proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi.
Oblikovani so bili nekateri pomembni zakonodajni instrumenti za boj proti nezakonitemu priseljevanju, a tudi na tem področju ni prišlo do opredelitve skladne skupne politike.
Vprašanje zakonitega priseljevanja je ponovno prišlo v ospredje šele leta 2006, tudi zahvaljujoč stalnim pritiskom Evropskega parlamenta, na neformalnem vrhu v Lahtiju novembra 2006 in Evropskemu svetu v Bruslju decembra 2006. Prvič od zasedanja v Tampereju so stekli pogovori o sodelovanju Evropske unije s tretjimi matičnimi in tranzitnimi državami v zvezi z odprtjem zakonitih poti.
Decembrski Evropski svet v Bruslju je Komisijo prosil, naj v tem smislu predloži sporočilo.
Akcijski načrt iz leta 2005 je torej bil prvi konkretni odgovor Evropske komisije na vprašanje nezakonitega priseljevanja po zastoju, ki je trajal več kot pet let.
Že leta 2001 je namreč Komisija kot izvršilni organ Skupnosti predstavila direktivo o pogojih za vstop in bivanje državljanov iz tretjih držav z namenom zaposlitve, ki jo je po več let trajajo či blokadi v Svetu naposled umaknila Komisija predsednika Barrosa.
Omenjenega predloga[2] ni Svet nikoli sprejel. Zato je Komisija glede na nastal politični položaj in upoštevajoč posledice 11. septembra 2001 presodila, da mora spremeniti svojo strategijo in narediti korak nazaj. Januarja 2005 je z zeleno knjigo sprožila obsežen proces posvetovanja z namenom, da ugotovi, kakšen pristop bi bil primeren na področju upravljanja z ekonomsko migracijo.
Rezultati javnega posvetovanja so pokazali na široko podporo skupni politiki Evropske unije. Glede pristopa, ki naj bi sega uporabilo, pa so bili odgovori deljeni: enotne vizije ni pomagalo doseči niti poročilo Klamt, ki ga je Evropski parlament sprejel oktobra 2005. [3]

[1] Glej poročilo Lambrinidis o sporočilu Komisije o politiki vključevanja, T6-0318/2006, ki ga je Evropski parlament sprejel 6. julija 2006.
[2] Predlog Direktive Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi opravljanja plačane zaposlitve in samostojnih gospodarskih dejavnosti. KOM (2001) 386. Poročilo Terron i Cusi, T5- 0050/2003 z dne 12. februarja 2003.

Komisija se je nato odločila, da se odpove horizontalnemu pristopu in zamisli o enotni direktivi o pogojih za vstop in bivanje, ki bi bila uporabna za vse kategorije delavcev migrantov, ter raje izbere postopen in diferenciran pristop: 4 sektorske direktive, katerih edini namen je določiti pogoje in postopke za sprejem določenih kategorij priseljencev.
Teh štirih predlogov ne bodo predstavili skupaj, ampak v naslednjih treh letih. Opredeljene so bile naslednje kategorije:

- visoko usposobljeni delavci (predstavitev septembra 2007)
- sezonski delavci (predstavitev 2008)
- premeščenci znotraj podjetja (predstavitev 2009)
- plačani pripravniki (predstavitev 2009)

Poleg štirih posebnih predlogov bo Komisija predlagala splošno okvirno direktivo, katere cilj bo zagotoviti skupen okvir za delavce migrante, ki zakonito delajo v državi članici, nimajo pa še statusa dolgoročnega rezidenta[4].
Časovni okvir, v katerem bo Komisija sprejemala direktivo, žal še ni določen.

Med nedavnim oblikovanjem akcijskega načrta je Komisija (poleg opredelitve "programov za mobilnost" v sodelovanju z matičnimi tretjimi državami) predlagala tudi vzpostavitev evropskega portala do leta 2007 za informiranje potencialnih migrantov o možnostih za zakonito zaposlitev v Uniji in sprejemnih postopkih.
Komisija namerava tudi ustanoviti posebne centre v tretjih državah, ki bi olajšali uporabo zakonitih poti in odvračali nezakonito priseljevanje.

Institucionalni vidik

Ko je 1. januarja 2005 Svet z veliko zamudo končno uresničil določbe Pogodbe ES, ki predvidevajo prehod k soodločanju in kvalificirani večini "vseh ali dela sektorjev iz naslova IV" , so se evropski ministri žal odločili, da zakonito priseljevanje in integracijo izvzamejo iz podro čja delovanja.
Parlament je večkrat grajal medvladno izbiro Sveta in zahteval uporabo "premostitvene klavzule" iz člena 67 tudi za zakonito priseljevanje in integracijo.

Če bi bila pogodba o ustavi sprejeta, bi se za celotni sektor uporabljal običajni postopek glasovanja.
Pogodba pa je odražala skepticizem, ki so ga prinesli dogodki 11. septembra, in vsebovala novo določilo, ki bi lahko veljalo za restriktivno. Odstavek, ki ga je dodala medvladna konferenca, pojasnjuje, da evropska politika "ne vpliva na pravico držav članic, da določijo število državljanov tretjih držav, ki jim bodo dovolile vstop zaradi iskanja plačane zaposlitve ali samostojne gospodarske dejavnosti".

Dejstvo je, da je celo na osnovi veljavnih pogodbah iz splošne pristojnosti EU glede "pogojev za vstop in bivanje" težko izpeljati poseben predpis, ki bi omogočal enotno upravljanje z vstopom v države članice. Zanj so še naprej pristojne nacionalne države.

---

[3] Parlament je sprejel poročilo Klamt o zeleni knjigi , T6- 0408/2005 z dne 26. oktobra 2005.
[4] Ta status se pridobi po 5 letih. Te zadeve ureja Direktiva 2003/109/ES.

Stališče poročevalke o akcijskem načrtu

Poročevalka odobrava akcijski načrt Komisije kot prvi korak k določitvi skupne politike zakonitega priseljevanja, čeprav obžaluje, da ni bil izbran horizontalni pristop, ki bi omogočil določitev minimalnih standardov za vse države članice in za vse kategorije migrantov.
Opredelitev skupne politike je zelo pomembna, saj bi z njo preprečili, da bi preveč različne politike držav članic spremenile smer migracijskih tokov.

Evropski in nacionalni politični razred mora imeti možnost ukrepati na podlagi širšega preudarka, kot je volilna preračunljivost, in obravnavati politiko priseljevanja z globalnim in integriranim pristopom, kot je nedavno predlagala tudi Evropska komisija.

V tem kontekstu je treba nujno obravnavati tudi boj proti nezakonitemu priseljevanju.

Vprašanja, ki jih je treba izčrpnejše obravnavati:

- postopno sprejemanje sektorskih direktiv: pet direktiv, predlaganih v akcijskem na črtu, bi bilo treba obravnavati v "paketu". Nujno in čimprej je treba pripraviti predlog "okvirne" direktive o pravicah migrantov, ki še nimajo statusa dolgoro čnega rezidenta.
- predlog direktive o visoko usposobljenem delu: treba je najti sprejemljivo ravnovesje med spodbujanjem vstopa visoko usposobljenih delavcev v Evropo in potrebo, da se prepreči beg možganov iz držav v razvoju. Treba je temeljiteje preu čiti predlog Komisije o "krožni migraciji".
- opredelitev kategorije "visoko usposobljenega delavca", če ni skupnih meril za priznavanje kvalifikacij.
- predlagani sektorji najbrž niso edini in/ali prednostni, kjer je potrebno delovanje Skupnosti, pomislimo le na področje socialne oskrbe, gostinstva, gradbeništva.
- treba je oceniti realne možnosti uvedbe"zelene karte EU" za delavce, ki so zajeti v direktivi in ne le zanje.
- treba je obravnavati vprašanje birokratskih postopkov, s katerimi bodo imeli opravka visoko usposobljeni delavci: te je treba poenostaviti, podobno velja tudi za premeščanje znotraj podjetja.
- na podlagi jasnih meril je treba oceniti možnost, da bi sezonskim delavcem dovoljenje za sezonsko delo zamenjali za dovoljenje za prebivanje za daljši čas ali dovoljenje za iskalce zaposlitve.
- tudi glede predloga direktive o pogojih za vstop in bivanje plačanih pripravnikov je treba predvideti, da se ob izteku dovoljenja za pripravništvo izda dovoljenje za iskalce zaposlitve.
- podpredsednik Komisije Franco Frattini je na konferenci "Migracija in razvoj" v Tripoliju dne 22. novembra 2006 predstavil zelo zanimiv predlog - možnost, da bi na evropski ravni določili "pakete kvot zakonitih vstopov", ki bi jih ponudili tretjim državam v zameno za boljši nadzor nad ilegalnimi tokovi in vračanje ilegalnih priseljencev. treba je oceniti konkretne predloge, ki jih namerava predstaviti Komisija.

- podobno kot v drugih sektorjih nujnost doseganja soglasja pomeni realno tveganje, da bodo akti, ki jih bo sprejel Svet, le "najmanjši skupni imenovalec", pogosto rezultat minimalnega kompromisa, ki bo zmanjšal njihovo dodano vrednost.