EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

29.1.2007

DARBO DOKUMENTAS

dėl politikos prioritetų kovojant su nelegalia trečiųjų šalių piliečių imigracija

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėjas: Javier Moreno Sánchez

Vertimas pagal sutartį

1. Politinis ir institucinis kontekstas

Imigracijos politika yra kiekvienos valstybės narės, taip pat ir Europos Sąjungos institucijų vie šosios politikos vienas iš svarbiausių prioritetų.

Europos Parlamentas priminė būtinybę parengti bendrą migracijos strategiją, savo 2006 m. rugsėjo 28 d. rezoliucijoje[1] apgailestaudamas, jog „praėjus septyneriems metams po to, kai buvo priimta Tamperės programa, Europos Sąjunga neturi nuoseklios imigracijos politikos“.

Imigracijos politikoje iš tiesų būtina atsižvelgti į daugelį aspektų: legali ir nelegali imigracija, jos priežastys trečiosiose šalyse (atsilikimas, skurdas, karai ir kt.), Sąjungos traukos veiksniai (gyvenimo lygis, užimtumo galimybės, įskaitant juodaodžiams, ir kt.); valstybių narių demografiniai ir ekonominiai poreikiai; vietos, valstybių ir Europos lygmeniu vykdomų veiksm ų suderinamumas; integracijos ir kultūrų įvairovės klausimai; pagrindinių teisių, ypač prieglobs čio ir negrąžinimo teisės, užtikrinimas, kova su rasizmu ir ksenofobija bei kita.

Tarybai pirmininkaujančios Suomijos 2006 m. gruodžio 14–15 d. Europos Vadovų Tarybos susitikime pateiktose išvadose bandoma atsakyti į šį susirūpinimą, sutelkiant įvairias „bendros Europos imigracijos politikos“ sudedamąsias dalis; ši politika 2007 m. turėtų būti vykdoma imantis priemonių, susijusių su: tarptautiniu bendradarbiavimu ir dialogu su trečiosiomis šalimis; valstybių narių bendradarbiavimu kovojant su nelegalia imigracija; Sąjungos išorės sien ų valdymu; legalia migracija; integracija; bendros Europos prieglobsčio suteikimo tvarkos sukonkretinimu iki 2010 m. pabaigos; atitinkamais finansiniais ištekliais.

Reikėtų priminti, kad kol kas priimant sprendimus nelegalios imigracijos ir legalios imigracijos, kuri daugiausia priklauso valstybių narių kompetencijai, klausimais taikomos skirtingos proced ūros (bendro sprendimo procedūra ir kvalifikuotos daugumos principas, nuo 2005 m. sausio 1 d. pradėjus taikyti EBSS 67 straipsnio nuostatą). Parlamentas ne kartą pasisakė už tai, kad bendro sprendimo procedūra būtų taikoma plačiau, nes tai sustiprintų imigracijos politikos vientisumą.

Iš tiesų legali ir nelegali imigracija yra labai glaudžiai susijusios. Griežta legalios imigracijos politika gali padidinti nelegalios imigracijos srautus, kurie, valdomi padėjėjų tinklų ir prekeivių, driekiasi per Europą ir laikui bėgant keičiasi, atsižvelgiant į valstybių narių politiką.

2. Pirmasis Komisijos komunikato turinio įvertinimas

Savo komunikate Komisija vartoja „nelegalios imigracijos“ sąvoką, siekdama „apibūdinti rei škinio įvairiapusiškumą. Tai apima trečiųjų šalių piliečius, kurie nelegaliai patenka į valstybės narės teritoriją sausuma, jūra ir oro transportu, įskaitant oro uostų tranzito zonas“.

Pranešimo projekte, naudodamasis informacija, kuri bus gauta sausio 30 d. numatyto klausymo metu, pranešėjas galės smulkiau pakomentuoti kiekvieną iš devynių Komisijos komunikate

[1] P6_TA(2006)0386

Vertimas pagal sutartį

nurodytų prioritetų.

Šiuo momentu pirmieji komentarai yra tokie:

– Bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis

Pateikus komunikatą šis klausimas buvo smulkiai išnagrinėtas Tarybai pirmininkaujančios Suomijos 2006 m. gruodžio 14–15 d. Europos Vadovų Tarybos susitikimo metu išdėstytose i švadose. Pranešėjas gali tik palaikyti šį žingsnį. Kadangi imigracija yra susijusi su daugeliu aspektų, reikia glaudžiai bendradarbiauti su visomis susijusiomis trečiosiomis šalimis.
Rabate ir Tripolyje 2006 m. vykusios ministrų konferencijos (kuriose Europos Parlamentui atstovavo pirmininkas J. M. Cavada ir pranešėjas) buvo šio būtino kilmės ir tranzito šalių bei Europos valstybių, kurios yra galutinis imigracijos taškas, dialogo pradžia. Šio dialogo tikslas turi būti readmisijos sutarčių sudarymas arba jų veikimo pagerinimas, taip pat padedant pagrindus bendram vystymuisi. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas Kotonu susitarimo 13 straipsnio nuostatų įgyvendinimui tiek readmisijos srityje, tiek ir stiprinant susitarime numatytas dialogo procedūras. Taip pat svarbu gerinti kilmės ir tranzito šalių valdymo ir emigracijos sričių gebėjimus, užtikrinant, kad jos turėtų emigracijos kontrolės institucijas ir priemones (viešasis administravimas ir atitinkama teisėkūra, sienos apsaugos ir policijos pareig ūnų mokymas ir aprūpinimas kovai su prekeiviais ir kt.).
Pranešėjas pritaria pirmininko pavaduotojui F. Frattini, nurodžiusiam, kad nuo šiol kilmės ir tranzito šalys pateiktų Komisijai jų turimą informaciją apie migracijos srautus per jų sienas ir jų teritorijose, taip pat padėjėjų tinklus ir kt.
2007 m. liepos mėn. Belgijoje vyks Jungtinių Tautų pasaulinis forumas migracijos ir vystymosi klausimais, kuriame turės būti atstovaujamas ir Parlamentas.
Imigracijos politika bus patikrinimas, kaip Europos Sąjunga sugeba imtis suderintų veiksmų tiek savo viduje, tiek ir už sienų ribų (dvejopas aspektas – vidaus ir išorės).

– Saugios sienos – Integruotas išorės sienų valdymas

Sienų apsauga, žinoma, yra pirmasis kovos su nelegalia imigracija žingsnis. Be jos veiksminga politika neįmanoma. Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra (FRONTEX) turi gauti jos veiklai būtinus išteklius, o valstybės narės turi laikytis savo pažadų suteikti pagalbą logistikos priemonėmis bei žmogi škaisiais ištekliais.
Sienų apsauga turi būti vykdoma taip, kad asmenys, kuriems to reikia, būtų priimami tinkamai ir, svarbiausia, visiškai užtikrinant prieglobsčio ir negrąžinimo teisę.

– Saugūs kelionės ir asmens tapatybės dokumentai

Komisija mano, jog dokumentų saugumą turi sustiprinti rengiamos biometrinės priemonės. Šios priemonės yra naudingos, tačiau jos turi būti diegiamos užtikrinant duomenų apsaugą, be to, veikla, susijusi su pirmuoju ramsčiu, turi būti vykdoma vadovaujantis Direktyva 95/46/EB; su trečiuoju ramsčiu susijusiai veiklai Parlamentas daugelį kartų siūlė priimti specialų pagrindų

Vertimas pagal sutartį

sprendimą (žiūrėti pagal M. Roure pasiūlymą patvirtintą pranešimą). Pranešėjas tikisi, kad Tarybai pirmininkaujanti Vokietija imsis priemonių, kad darbai šiuo klausimu Taryboje pajudėtų.
Kaip nurodyta Tarybai pirmininkaujančios šalies 2006 m. gruodžio mėn. išvadose, tinkamai neužtikrinus asmens duomenų apsaugos, negalės būti įdiegta automatizuota sistema, registruojanti atvykimą ir išvykimą iš Europos Sąjungos teritorijos. Pranešėjas tikisi, kad Komisija suteiks vis ą naudingą informaciją apie savo planus šioje srityje.

– Kova su prekyba žmonėmis

Vidutinio laikotarpio kovos su prekyba žmonėmis programos įgyvendinimas turi sutelkti institucijas ir valstybes nares, tam turi būti skiriamos visos reikiamos priemonės. Šiam tikslui turi būti pasitelktas EUROPOLAS bei panaudotos visos Europos teismų ir policijos bendradarbiavimo priemonės.
Kova su prekyba žmonėmis turi būti sutelkta į prekeivius, padėjėjus ir mafiją, iš to gaunančius naudą, o ne į šios prekybos aukas, ir turi būti vengiama padaryti žalą aukoms.

– Įteisinimo klausimas

Kaip primena Komisija, šie sprendimai, laikantis dabartinių teisės aktų nuostatų, kyla iš valstybių narių savaveiksmiškumo įgaliojimų. Daugelis valstybių pradėjo vykdyti įteisinimą. Ispanijoje įteisinimas buvo pradėtas siekiant sumažinti šešėlinės ekonomikos mastus. Todėl įteisinimas buvo vykdomas tik esant darbo sutarčiai, taip tenkinant ekonominį darbo jėgos poreikį. Šis įteisinimas suteikia susijusiems asmenims teises ir pareigas.
Pranešėjas džiaugiasi, kad keitimosi informacija (susijusia su nacionalinėmis priemonėmis migracijos ir prieglobsčio srityje, galinčia turėti reikšmės kitoms valstybėms narėms arba Bendrijai) sistema, vadovaujantis sąžiningo bendradarbiavimo ir abipusio solidarumo principais, pradės veikti 2007 metais. Komisija turėtų pateikti patikslinimus dėl jos ketinamo atlikti tyrimo šiuo klausimu.

– Kova su pagrindiniu traukos veiksniu – nelegaliu darbu

Pranešėjas patvirtina, jog šis aspektas Komisijos komunikate yra vienas iš plačiausiai išnagrinėtųjų. Šiandien labai vėluojama įgyvendinti priemones, nors tai yra vienas iš pagrindinių nelegalios imigracijos sustabdymo šaltinių. Komisijos paskelbti pasiūlymai dėl valstybėse narėse suderintų sankcijų darbdaviams, suteikiantiems nelegalų darbą (draudimas dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, baudžiamosios sankcijos, grąžinimo išlaidų padengimas ir kt.), taikymo yra teisingas būdas. Priešingai nei dažnai teigia populistai, susiedami imigraciją ir nedarbą, reikia pabrėžti, jog nelegalūs darbuotojai su nedarbu nesusiduria: sutikdami su prastesnėmis darbo sąlygomis ir mažesniu atlyginimu, nesilaikydami teisės aktų reikalavimų, jie svariai prisideda prie kai kurių ekonomikos sektorių (ypač sezoninių) veiklos.
Kova su nelegaliu darbu yra susijusi su svarbiu psichologiniu aspektu: siekiant sumažinti Europos traukos veiksnius (galimybė gauti darbą pagrindinių teisių požiūriu netinkamomis sąlygomis), ja siekiama sumažinti emigracijos į Europos Sąjungą skatinimą bei šešėlinės

ekonomikos dalį mūsų ekonomikoje.
Tam, kad būtų galima apsvarstyti visus nelegalaus darbo aspektus (ekonominės ir socialinės teisės, pagarba žmogui, susijusių sektorių ekonominė ir socialinė padėtis), pranešėjas pageidauja, kad šia tema būtų surengtas specialus klausymas su mūsų kolegomis iš Užimtumo ir socialinių reikalų komiteto, Žemės ūkio komiteto, taip pat Komisija bei Tarybai pirmininkaujančios šalies atstovais.

– Grąžinimo politika

Svarbu, kad Parlamentas kiek įmanoma greičiau patvirtintų savo poziciją per pirmąjį svarstymą dėl pasiūlymo dėl Komisijos direktyvos. Pranešėjas apgailestauja, kad Tarybos darbas, regis, įstrigo ir kad Grąžinimo direktyvos priėmimas nėra įrašytas tarp Tarybai pirmininkaujančios Vokietijos prioritetų.
Kaip pabrėžė Parlamentas, būtina, kad Europos lygmeniu būtų nustatytos teisėtos grąžinimo politikos taisyklės ir sąlygos. Todėl, norint ją iš esmės įgyvendinti, šią direktyvą būtina priimti remiantis mūsų kolegos M. Weberio pranešimu.
Būtų naudinga, jei Komisija atliktų grąžinimo politikos įvertinimą (galiojančių susitarimų efektyvumas, derybų vėlavimo priežasčių analizė ir kt.).

– Keitimosi informacija gerinimas naudojant esamas priemones

Akivaizdu, kad daugelis susijusių veikėjų turi pagerinti keitimąsi informacija, kiekvieną kartą, kai tai yra būtina, įtraukdami FRONTEX ir EUROPOLĄ. Ryšių palaikymo pareigūnų bendradarbiavimas imigracijos klausimais yra prioritetas. Parlamentas turėtų būti reguliariai informuojamas apie priemonių, pvz., ICONet tinklo, rengimą ir jų rezultatus.

– Vežėjų atsakomybė

Regis, būtina įvertinti priimtas priemones, ypač Direktyvos 2001/51/EB nuostatų įgyvendinim ą. Komisija nurodo 2001 m. įkurtą forumą, kurį sudaro valstybių narių, transporto sektoriaus bei humanitarinių organizacijų atstovai.

3. Išvados

Be pirmiau išdėstytų pirmųjų komentarų, pranešėjas norėtų pabrėžti:

- kad nelegali imigracija yra Europos problema, kuri ir turi būti sprendžiama Europos lygmeniu, koordinuotai bei solidariai, ypač kartu su Europos Sąjungos Pietų ir Rytų regionais, kurie šiandien priversti kovoti su didžiausiais nelegalių imigrantų srautais;

- būtinybę įgyvendinti EBSS 67 straipsnio nuostatą, siekiant padaryti Europos Sąjungos imigracijos politiką vientisesnę ir veiksmingesnę;

- aptariamų problemų įvairovę, atsispindinčią Komisijos komunikate. Atsakymas į šią

Vertimas pagal sutartį

problemų įvairovę turi būti bendras sprendimas, susijęs su:

- efektyvia sienų kontrole, pasižyminčia tinkamomis ir teisės normas atitinkančiomis priėmimo sąlygomis;
- glaudžiu bendradarbiavimu su kilmės ir tranzito šalimis, įskaitant sienų su šiomis šalimis kontrolę bei readmisijos sutarčių įgyvendinimą;
- bendro vystymosi politika, kuria, pasitelkiant konkrečių projektų finansavimą ir rėmimą, būtų mažinamos emigracijos iš šių šalių priežastys. Būtina labiau pabrėžti geriausius paskutiniais metais įgyvendintus pavyzdžius;
- ryžtinga kova su nelegaliu darbu Europoje;
- gerokai didesnių nei pastaraisiais metais biudžeto asignavimų skyrimu.

Pranešėjas norėtų pabrėžti, kad nelegalūs imigrantai neturėtų būti vertinami kaip nusikaltėliai; jie rizikuoja savo gyvybe, vykdami į Europą ieškoti laisvės ir pragyvenimo šaltinio. Politikai, vyrai ir moterys, privalo priminti tai piliečiams bei įgyvendinti suderintą ir veiksmingą kovos su nelegalia imigracija politiką.