PARLAMENTUL EUROPEAN

2004 *2009*

Comisia pentru libertăți civile, justiție şi afaceri interne

29.1.2007

DOCUMENT DE LUCRU

privind prioritățile de acțiune în materie de luptă împotriva imigrației clandestine a resortisanților din țările terțe

Comisia pentru libertăți civile, justiție şi afaceri interne

Raportor: Javier Moreno Sánchez

1. Context politic şi instituțional

Politica de imigrație se află în centrul priorităților politicilor publice în cadrul fiecărui stat membru, dar şi la nivelul instituțiilor Uniunii Europene.

Parlamentul European a reamintit necesitatea unei strategii globale în ceea ce priveşte imigra ția, în special în rezoluția sa din 28 septembrie 2006,[1] în care acesta regreta că „ la şapte ani de la adoptarea programului de la Tampere, Uniunea Europeană nu dispune încă de o politică de imigrație coerentă".

O politică de imigrație trebuie să aibă în vedere o multitudine de aspecte precum: imigrația legală şi cea ilegală, cauzele acestora în țările terțe (subdezvoltarea, sărăcia, războaiele, …), factorii de atracție spre Uniunea Europeană (nivelul de trai, posibilitatea de a găsi un loc de muncă, inclusiv la negru, …); nevoile demografice şi economice ale statelor membre; coerența acțiunilor întreprinse pe plan local, național şi european; problemele de integrare şi amestec al culturilor; respectul drepturilor fundamentale şi, mai ales, al dreptului de azil şi al nereturnării (*non-refoulement*), lupta împotriva rasismului şi a xenofobiei,…

Concluziile preşedinției finlandeze în urma Consiliului European din 14-15 decembrie 2006 încercă să răspundă la această preocupare aducând la un loc diferitele elemente ale unei „politici europene globale în materie de migrări", care ar trebui să se concretizeze în 2007 prin luarea unor măsuri în ceea ce priveşte: cooperarea şi dialogul internațional cu țările terțe; cooperarea între statele membre în materie de luptă împotriva imigrației ilegale; gestiunea frontierelor externe ale Uniunii; migrările legale; integrarea; concretizarea, începând cu anul acesta şi până la sfârşitul anului 2010, a unui regim de azil european comun; resurse financiare adecvate.

Trebuie reamintit faptul că procedurile de decizie sunt încă, în acest stadiu, diferite pentru imigrația ilegală (codecizie şi majoritate calificată de la activarea „clauzei pasarelă" de la articolul 67 TCE la 1 ianuarie 2005) şi pentru imigrația legală care rămâne, în mare parte, în competența statelor membre. Parlamentul s-a pronunțat în mai multe rânduri pentru o extindere a codeciziei, care ar spori coerența politicii de imigrație.

Într-adevăr, interacțiunile între imigrația legală şi cea ilegală sunt foarte numeroase. Astfel, o politică de imigrație legală restrictivă poate conduce la întărirea imigrației clandestine, iar aceasta din urmă, exploată de către rețelele de organizatori de treceri ilegale ale frontierei şi de traficanți, are loc pe itinerarii spre Europa care variază de-a lungul timpului în funcție de politicile statelor membre.

2. Prima evaluare a conținutului comunicării Comisiei

În comunicarea sa, Comisia utilizează expresia „imigrație clandestină" pentru „a desemna diverse fenomene, în special intrarea ilegală a resortisanților din țările terțe pe teritoriul unui stat membru, pe cale terestră, maritimă şi aeriană, inclusiv prin zonele de tranzit aeroportuare".

[1] P6_TA(2006)0386

Proiectul de raport, care va încorpora concluziile audierii prevăzute pentru data de 30 ianuarie, va permite raportorului să comenteze mai în detaliu fiecare dintre cele 9 priorităţi conţinute în comunicarea Comisiei.

În acest stadiu, primele mele comentarii sunt următoarele :

- Cooperarea cu ţările terţe

Această chestiune a făcut, încă de la prezentarea comunicării, obiectul unor dezvoltări detaliate în cadrul concluziilor preşedinţiei finlandeze în urma Consiliului din 14-15 decembrie 2006. Raportorul nu poate decât să sprijine acest demers. Caracterul multidimensional al imigraţiei impune, într-adevăr, o colaborare strânsă cu toate ţările terţe implicate.
Conferinţele ministeriale de la Rabat şi Tripoli din 2006 (la care Parlamentul European a fost reprezentat de către preşedintele Cavada şi, respectiv, de către raportorul dumneavoastră) marchează începutul acestui dialog necesar între ţările de origine şi de tranzit şi statele europene destinatare ale imigraţiei. Acest dialog trebuie să vizeze punerea în aplicare sau ameliorarea funcţionării acordurilor de readmisie şi să pună bazele codezvoltării. O atenţie deosebită trebuie acordată punerii în aplicare a articolului 13 din Acordul de la Cotonou în ceea ce priveşte atât readmisia, cât şi consolidarea procedurilor prevăzute în acest acord. Este importantă, de asemenea, dezvoltarea capacităţilor ţărilor de origine şi de tranzit în materie de gestionare a emigrării, astfel încât acestea să dispună de instituţii şi mijloace de control al acestor probleme (administraţie publică şi legislaţie adecvate, formare şi echipare a agenţilor vamali şi a forţelor de poliţie pentru a lupta împotriva traficanţilor, etc.)
Raportorul dumneavoastră salută afirmaţia vicepreşedintelui Frattini conform căreia ţările de origine şi de tranzit vor furniza de acum înainte Comisiei informaţiile pe care le au la dispoziţie cu privire la fluxul migrărilor la frontiere şi pe teritoriul lor, reţelele de organizatori de treceri ilegale ale frontierei etc…
În iulie 2007, va avea loc în Belgia un forum mondial al Naţiunilor Unite privind migrările şi dezvoltarea, forum la care Parlamentul European va trebui să fie reprezentat.
Politica de imigraţie va fi un test pentru capacitatea Uniunii de a întreprinde acţiuni coerente atât în interiorul, cât şi în exteriorul frontierelor sale (dubla dimensiune internă şi externă).

- Securitatea frontierelor – Gestionarea integrată a frontierelor externe

Controlul frontierelor este, bineînţeles, prima condiţie a luptei împotriva imigraţiei ilegale. În absenţa acestuia, nu poate exista o politică credibilă. FRONTEX trebuie să obţină resursele necesare pentru acţiunile sale, iar statele membre trebuie să-şi respecte promisiunile de a contribui la operaţiuni cu mijloace logistice şi umane.
Controlul frontierelor trebuie, de altfel, să se desfăşoare în condiţii demne pentru persoanele care au nevoie de aceasta şi, în mod special, respectându-se dreptul de azil şi principiul nereturnării (*non-refoulement*).

- Siguranţa actelor de călătorie şi de identitate

Comisia are încredere în dezvoltarea instrumentelor biometrice în vederea creşterii siguranţei actelor. Aceste evoluţii sunt utile dar ele trebuie să respecte în permanenţă dispoziţiile în materie de protecţie a datelor, în conformitate cu directiva 95/46/CE, pentru activităţile din

cadrul primului pilon; în ceea ce priveşte activităţile din cadrul celui de-al treilea pilon, Parlamentul a insistat în repetate rânduri asupra necesităţii adoptării unei decizii-cadru specifice (a se vedea raportul adoptat cu privire la propunerea dnei Roure). Raportorul dumneavoastră a şteaptă de la preşedinţia germană ca aceasta să impulsioneze lucrările Consiliului în acest domeniu.
Fără o protecţie adecvată a datelor personale, nu se va putea preconiza punerea în aplicare a unui sistem automatizat care să monitorizeze intrările şi ieşirile de pe teritoriul Uniunii, sistem evocat în concluziile preşedinţiei din decembrie 2006. Raportorul dumneavoastră aşteaptă să fie furnizate de către Comisie toate informaţiile utile privind proiectele din acest domeniu.

- Lupta împotriva traficului cu fiinţe umane

Punerea în aplicare a unui program de acţiune pe termen mediu de luptă împotriva traficului cu fiinţe umane trebuie să mobilizeze instituţiile şi statele membre, precum şi toate mijloacele necesare în acest scop. EUROPOL şi totalitatea instrumentelor de cooperare judiciară şi poli ţienească din Europa trebuie utilizate în acest scop.
Lupta împotriva traficului cu fiinţe umane trebuie să vizeze traficanţii, persoanele care organizează treceri ilegale ale frontierelor şi mafia care profită de pe urma acestora; trebuie să se evite, cu orice preţ, acuzarea sau prejudicierea victimelor acestui trafic.

- Chestiunea regularizărilor

După cum reaminteşte Comisia, aceste decizii ţin, în forma actuală a dreptului comunitar, de puterea discreţionară a statelor membre. Numeroase state au utilizat-o deja. În Spania, regularizarea a avut drept scop reducerea economiei subterane. Din acest motiv, regularizarea nu s-a realizat decât în baza unui contract de muncă, răspunzând nevoii de mână de lucru a economiei. Această regularizare conferă drepturi şi obligaţii persoanelor vizate.
În conformitate cu principiile de cooperare loială şi de solidaritate reciprocă, raportorul dumneavoastră salută faptul că sistemul de informare reciprocă (în ceea ce priveşte măsurile na ţionale în domeniul migrărilor şi al azilului susceptibile de a avea incidenţă asupra statelor membre sau asupra Comunităţii) va deveni operaţional în 2007. Comisia ar trebui să facă preciz ări în ceea ce priveşte studiul pe care intenţionează să-l lanseze cu privire la acest subiect.

- Lupta împotriva unui factor de atracţie esenţial : munca ilegală

Raportorul dumneavoastră apreciază faptul că acest aspect este unul dintre cele mai dezvoltate în comunicarea Comisiei. Până în momentul de faţă, măsurile s-au lăsat aşteptate, deşi este vorba despre una dintre sursele principale ale imigraţiei clandestine. Anunţarea de către Comisie a propunerilor de sancţiuni armonizate în cadrul statelor membre aplicabile angajatorilor de forţă de muncă clandestină (excludere de pe pieţele publice, sancţiuni penale, plata cheltuielilor de întoarcere,…) reprezintă un pas înainte. În pofida asocierii pe care curentele populiste o fac adesea între imigraţie şi şomaj, trebuie subliniat faptul că lucrătorii clandestini nu cunosc şomajul : acceptând cele mai proaste condiţii de muncă şi cele mai mici salarii, aceştia contribuie într-o măsură importantă la funcţionarea anumitor sectoare economice (mai ales cele sezoniere) în absenţa oricărui cadru legal.
Lupta împotriva muncii ilegale are o dimensiune psihologică importantă : căutând să reducă

factorii de atracţie în Europa (un eventual loc de muncă, chiar în condiţii nedemne din punct de vedere al drepturilor fundamentale), aceasta vizează diminuarea incitării la imigraţie spre Uniune şi reducerea importanţei pe care o are economia subterană în cadrul economiilor noastre.
Pentru a examina toate dimensiunile muncii ilegale (drepturile economice şi sociale, respectul faţă de persoana umană, situaţia economică şi socială din sectoarele implicate), raportorul dumneavoastră doreşte organizarea unei audieri specifice cu privire la acest subiect, alături de colegii noştri din Comisia pentru ocuparea forţei de muncă şi afaceri sociale şi din Comisia pentru agricultură, precum şi în prezenţa Comisiei şi preşedinţiei Consiliului.

- Politica de returnare

Este important ca Parlamentul să adopte cât mai repede poziţia sa în primă lectură privind propunerea de directivă a Comisiei. Raportorul dumneavoastră regretă faptul că lucrările Consiliului par a fi blocate şi că adoptarea directivei „Returnare" nu figurează printre priorităţile preşedinţiei germane.
Aşa cum a subliniat Parlamentul, regulile şi condiţiile politicii de returnare trebuie definite la nivel european, respectându-se legislaţia în vigoare. Adoptarea acestei directive, pe baza raportului colegului nostru Weber, este aşadar necesară pentru utilizarea fondurilor.
Ar fi foarte utilă evaluarea de către Comisie a politicii de returnare (eficienţa acordurilor în vigoare, analiza cauzelor întârzierilor din cadrul negocierilor etc.)

- Ameliorarea schimburilor de informaţii graţie instrumentelor existente

În mod evident, numeroşii actori implicaţi trebuie să intensifice schimburile de informaţii între ei, incluzând, de câte ori este necesar, FRONTEX şi EUROPOL. Cooperarea între ofiţerii de legătură „imigraţie" este o prioritate. Parlamentul ar trebui să fie informat în mod periodic în privinţa acestor evoluţii, precum şi în privinţa reţelei ICONET şi a rezultatelor obţinute.

- Responsabilitatea transportatorilor

Se pare că este necesară o evaluare a măsurilor luate, în special în ceea ce priveşte punerea în aplicare a directivei 2001/51/CE. Comisia menţionează forumul creat în anul 2001, care este constituit din reprezentanţi ai statelor membre, ai sectorului transporturilor şi ai organizaţiilor umanitare.

3. Concluzie

În afara acestor prime comentarii expuse aici, raportorul dumneavoastră doreşte să sublinieze :

- că imigraţia ilegală este o provocare europeană care trebuie tratată la nivel european în mod coordonat şi în spiritul solidarităţii, mai ales cu zonele din sudul şi estul Uniunii, zone care trebuie să facă faţă în această perioadă unui flux mai important de imigranţi clandestini;

- necesitatea de punere în aplicare a „clauzei pasarelă" de la articolul 67 TCE pentru ca politica de imigraţie a Uniunii Europene să fie mai coerentă şi mai eficientă;

- diversitatea problemelor din acest domeniu, pe care comunicarea Comisiei le reflectă în mod adecvat. Pentru a se gestiona această diversitate, este necesară o abordare globală care să includă, în special:

    - un control al frontierelor eficient, în condiţii demne şi conforme legislaţiei în vigoare ;
    - o cooperare strânsă cu ţările de origine şi de tranzit, inclusiv controlul la frontierele acestor ţări şi punerea în aplicare a acordurilor de readmisie ;
    - o politică de codezvoltare care să reducă cauzele emigrării din aceste ţări prin finanţarea şi susţinerea de proiecte concrete. Este necesar să fie puse în valoare cele mai importante exemple de acţiuni duse la bun sfârşit în ultimii ani.
    - o luptă declarată împotriva muncii ilegale în Europa ;
    - o executare a creditelor bugetare disponibile superioară celei din ultimii ani.

Raportorul dumneavoastră doreşte să sublinieze, dacă mai este nevoie, faptul că imigranţii ilegali nu trebuie să fie consideraţi delincvenţi ; aceştia îşi riscă vieţile pentru a veni să-şi caute în Europa libertatea sau un mijloc de subzistenţă. Este de datoria oamenilor politici să reamintească acest lucru cetăţenilor, continuând, în acelaşi timp, să pună în aplicare o politică bine structurată şi eficientă de luptă împotriva imigraţiei clandestine.