EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

NEGALUTINIS
2004/2137(INI)

18.2.2005

PRANEŠIMO PROJEKTAS

dėl legalios ir nelegalios imigracijos ryšių ir migrantų integracijos
(2004/2137(INI))

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėjas: Patrick Gaubert

PR_INI

TURINYS

Psl.

EUROPOS PARLAMENTO TEISĖKŪROS REZOLIUCIJOS PROJEKTAS.....3

EXPOSE DES MOTIFS.....7

Vertimas pagal sutartį

LT

EUROPOS PARLAMENTO TEISĖKŪROS REZOLIUCIJOS PROJEKTAS

dėl legalios ir nelegalios imigracijos ryšių ir migrantų integracijos
(2004/2137(INI))

Europos Parlamentas,

– atsižvelgdamas į Komisijos pranešimą, pavadintą „Legalios ir nelegalios imigracijos sąsajų nagrinėjimas“ (KOM(2004)0412),

– atsižvelgdamas į Komisijos pranešimą, pavadintą „Pirmoji metinė ataskaita apie migraciją ir integraciją“ (KOM(2004)0508),

– atsižvelgdamas į Komisijos išleistą Žaliąją knygą apie ekonominės migracijos valdymui naudojamą ES strategiją (KOM(2004)0811),

– atsižvelgdamas į 2004 m. gruodžio 15 d. Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų ir į 2005 m. sausio 24 d. Regionų komitetų nuomonę dėl Komisijos pranešimo, pavadinto „Legalios ir nelegalios imigracijos sąsajų nagrinėjimas“,

– atsižvelgdamas į Amsterdamo sutartį, kuri Bendrijai suteikia valdžią ir atsakomybę sprendžiant imigracijos ir prieglobsčio klausimus, ir į EB steigimo sutarties 63 straipsnį,

– atsižvelgdamas į 1999 m. spalio 15–16 d. Tamperėje, 2001 m. gruodžio 14–15 d. Lakene, 2002 m. birželio 21–22 d. Sevilijoje ir 2003 m. birželio 19–20 Salonikuose vykusių Europos Vadovų Tarybos susitikimų išvadas,

– atsižvelgdamas į savo 2004 m. spalio 14 d. rekomendaciją dėl Laisvės, saugumo ir teisingumo ateities ir dėl jos teisėtumo ir veiksmingumo stiprinimo sąlygų“[1],

– atsižvelgdamas į 2004 m. lapkričio 4-5 d. Briuselyje vykusio Europos Vadovų Tarybos susitikimo išvadas, įskaitant ir Hagos programą,

– atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 45 straipsnį,

– atsižvelgdamas į Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto pranešimą ir į Vystymosi bei Moterų teisių ir lyčių lygybės komitetų nuomones (A6-0000/2005),

A. kadangi Europos Vadovų Tarybos Tamperėje numatytas laikotarpis Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės įgyvendinimui yra pasibaigęs,

B. kadangi priimta Hagos programa, greitai įgyvendinta Komisijos veiksmų plane, leis toliau naudotis Tamperės programos pasiektais rezultatais ir kelti naujus uždavinius, reikalingus Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei įgyvendinti,

C. kadangi Europos Sąjungos ir jos valstybių narių bendradarbiavimas su trečiosiomis ir

[1] Dokumentas priimtas minėtą dieną, P6_TA(2004)0022.

Vertimas pagal sutartį

tranzito šalimis yra labai svarbus,

D. kadangi išsiplėtusioje ir dėl to sustiprėjusioje Europos Sąjungoje reikia stiprinti išorės sienų kontrolę,

E. kadangi vidaus sienų neturinti Europos Sąjunga turi sukurti būdus išorės sienoms apsaugoti ir laikytis bendros vizų, prieglobsčio suteikimo ir imigracijos politikos,

F. kadangi kova su nelegalia imigracija turi tapti išsiplėtusios Europos Sąjungos svarbiausiu prioritetu, o už imigrantų išnaudojimą turi būti griežtai baudžiama,

G. kadangi ekonominė imigracija Europos Sąjungai yra nauja problema, dėl kurios kilusios diskusijos suaktyvėjo pasirodžius Žaliajai knygai apie ekonominės migracijos valdymą, o iki 2005 m. pabaigos bus pateiktas veiksmų planas,

H. kadangi legalios imigracijos politikos sėkmei labiau reikalinga aktyvesnė integracijos politika, pagrįsta išeivių iš trečiųjų šalių, legaliai atvažiavusių į šalį ir juos priėmusioje šalyje galiojančiomis teisėmis ir pareigomis,

1. prašo skubos tvarka priimti visuotinį ir aiškų sprendimą dėl imigracijos, pagrįstą glaudžiu skirtingų politikos sričių bendradarbiavimu, ir apgailestauja, kad Europos Sąjungos požiūris dažnai yra per daug susiskaidęs; todėl džiaugiasi Komisijos iniciatyva ir dabartiniu pirmininkavimu Tarybai, kuriais valstybėse narėse už migraciją ir prieglobsčio suteikimą atsakingose institucijose skatinama įrengti abipusės informacijos ir išankstinio įspėjimo sistemą, ir siūlo į šį projektą įtraukti ir Europos Parlamentą;

2. ragina Europos Komisiją, bendradarbiaujant su Europos Parlamentu, apmąstyti, kaip geriau koordinuoti įvairias migracijos srautų valdymo struktūras, ir pasirūpinti, kad šiai sričiai skiriamas finansavimas būtų teisingai panaudojamas ir paskirstomas;

3. ragina Komisiją, valstybes nares ir kilmės šalis savo gyventojams organizuoti kampanijas, kurios suteiktų informacijos apie migracijos politiką;

4. pirmiausia įvertina, kaip geriau panaudoti imigracijos potencialą vystant bendrą Europos politiką, įtraukiant priimančias valstybes, kilmės šalis ir mažumų tinklus;

5. skatina migracijos klausimą įtraukti į visas ES išorės politikos sritis, pvz., remti vystymąsi ir palaikyti ekonominę partnerystę, kad būtų galima kovoti su esminėmis emigracijos priežastimis;

6. ragina suinteresuotas valstybes stiprinti trečiųjų šalių konsulatų personalą, remti materialinius ir finansinius išteklius, kad ketinantiems emigruoti žmonėms būtų suteikta informacija apie įsidarbinimo galimybes; mano, kad dalyvaujančių valstybių bendradarbiavimas leis nustatyti, kuri šalis domisi imigranto profesiniais sugebėjimais; siūlo, be kitų programų, naudoti ARGO ir AENEAS;

7. mano, kad norint įgyvendinti integruotą išorės sienų valdymo sistemą, reikia suderinti vizų sistemą, įtraukti Europos Sąjungos sienų apsaugos agentūrą, sukurti Bendrijos fondą, skirtą sienų apsaugai, ir stiprinti konsulinių atstovybių bendradarbiavimą su perspektyva sukurti bendrus postus;

8. yra įsitikinęs, kad išskirtinis dėmesys turi būti skiriamas imigrantams, tapusiems prekybos žmonėmis aukomis, ir džiaugiasi būsimu šios srities Europos Komisijos veiklos planu;

9. primena, kad atitinkamos atsakomybės skyrimas vežėjams, bausmių griežtinimas vedliams ir kova su nelegaliu darbu yra neatskiriama kovos su nelegalia imigracija dalis;

10. ragina Europos Tarybą ir Komisiją apsvarstyti imigrantų priėmimą, jau galiojančių ir dar būsimų nutarimų efektyvumą; skatina sugrįžusiems imigrantams skirti ypatingą dėmesį ir padėti jiems integruotis, kuriant tam skirtas integracines programas;

11. pritaria Komisijos minčiai, kad didelės grupės nelegalių imigrantų įteisinimas bus išskirtinis ir ypatingas; ragina pastarąją analizuoti valstybių narių taikomą pasiteisinusią praktiką šioje srityje;

12. mano, kad būtina valstybėse narėse, atsižvelgiant į jų galimybes priimti imigrantus, kurti legalius imigracijos kanalus norint sumažinti nelegalią imigraciją ir kai tai reikalinga dėl demografinių ir ekonominių priežasčių;

13. ragina valstybes nares dalyvauti Europos Komisijos Žaliojoje knygoje pradėtuose svarstymuose dėl to, kiek reikalingas valstybių narių koordinavimas ir kokios naudos atneštų Europos Sąjungos nutarimai, pagal kuriuos valstybės narės pačios spręs apie priimamų imigrantų skaičių;

14. palaiko Europos Komisijos Žaliosios knygos pasiūlymą sukurti bendrus minimalius reikalavimus, jei imigrantai iš trečiųjų šalių nori būti įdarbinti arba savarankiškai užsiiminėti savo amatu;

15. mano, kad reikia skubiai imigracijos politiką pritaikyti prie darbo rinkų, ir ragina valstybes nares svarstant, kiek darbininkų užsieniečių priimti, tartis su regioninėmis įdarbinimo agentūromis ir socialiniais partneriais;

16. ragina valstybes nares kurti specialius bendrus darbo ir gyvenimo šalyje leidimus, kad būtų lengviau laikinai įdarbinti darbuotojus ir užtikrinti, kad po to jie grįžtų į savo šalis; taip būtų išvengta ilgalaikio ir nelegalaus būvimo šalyje;

17. siūlo stiprinti trečiųjų šalių valdžios gebėjimą iš anksto numatyti darbo užsienyje perspektyvas tam, kad emigrantų kvalifikacija atitiktų bendrus ES poreikius, taip pat rengti ir ketinančių išvykti mokymą jų pačių šalyse;

18. ragina valstybes nares diskutuoti kvotų darbo sektoriuje klausimais ir reguliariai informuoti Komisiją apie toje srityje įgyvendinamą politiką;

Vertimas pagal sutartį

19. primena imigrantų integracija priskiriama valstybių narių kompetencijai; ragina valstybes nares savo politiką derinti pagal neseniai Tarybos priimtą atvirąjį koordinavimo metodą, pagrįstą bendrais principais;

20. pabrėžia, kad yra svarbu skatinti atvykėlius mokytis juos priėmusios šalies kalbą ir jiems organizuoti pilietinio ugdymo paskaitas bei mokymo programas apie moterų ir vyrų lygias galimybes, taip pat jų integraciją skatinti per darbą; pritaria jau kai kuriose valstybėse narėse naudojamoms įžanginėms programoms, kurios visų pirma įpareigoja atvykstančius ir imigrantus priimančias valstybes; siūlo pradėti diskusijas Europos Sąjungos mastu dėl galimų sankcijų tinkamumo ir pobūdžio integracinių testų nesėkmės atveju, nes kai kurios valstybės narės jau laukia pagalbos šioje srityje;

21. mano, kad kova su diskriminacija, rasizmu ir ksenofobija yra pagrindinė integracijos politikos dalis; ragina valstybes nares kuo greičiau perimti dvi susijusias direktyvas[1] ir džiaugiasi pirmininkaujančių Tarybai iniciatyva iš naujo svarstyti pasiūlymą dėl pagrindų sprendimo dėl kovos su rasizmu ir ksenofobija[2];

22. įpareigoja Pirmininką perduoti šią rezoliuciją Tarybai ir Komisijai, taip pat valstybių narių vyriausybėms bei parlamentams.

[1] 2000 birželio 29 d. Tarybos direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodų sąlygų taikymo principą asmenims nepaisant jų rasės arba etninės priklausomybės (OL L 180, 2000 7 19, p. 22) ; 2000 lapkričio 27 d. Tarybos direktyva 2000/78/EB, nustatanti vienodų sąlygų taikymo užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus (OL L 303, 2000 12 2,p. 16).
[2] Dok. 5734/05.

EXPOSE DES MOTIFS

Contexte

Au vu du bilan mitigé du programme de Tampere, le Conseil européen de novembre 2004 a fixé le programme pluriannuel de La Haye qui a mis en œuvre les dispositions du Traité d'Amsterdam sur la majorité qualifiée et la codécision en matière d'immigration et d'asile. Il sera mis en œuvre par un Plan d'action de la Commission auquel le Parlement européen peut, dans le cadre de ce rapport, y contribuer.

La Commission a publié récemment deux études, l'une sur les liens entre l'immigration légale et l'immigration illégale, suivie d'un livre vert de janvier 2005 relançant le débat sensible de l'immigration aux fins d'emplois; l'autre sur la migration et l'intégration suivie de l'adoption au Conseil JAI de novembre 2004 des principes de base commun en matière d'intégration des ressortissants des pays tiers.

Relevant la tendance à lier systématiquement terrorisme et insécurité avec immigration, votre rapporteur estime primordial de rejeter cet amalgame et d'inciter les Etats membres à ne pas inscrire leurs politiques dans le sens du tout sécuritaire ou du tout libéral. Il est nécessaire de travailler au delà des divergences nationales afin de dépassionner le débat et de développer une politique européenne d'immigration équilibrée, humaine et efficace.

Votre rapporteur se félicite de l'opportunité qui lui a été offerte de présenter un rapport global sur l'immigration légale, illégale et l'intégration des migrants et, dans la mesure où il déplore l'approche européenne souvent trop sectorielle, il se réjouit que la Commission et la Présidence luxembourgeoise anticipent certaines de ses propositions tendant à cette approche globale.

Propositions générales

Le rapporteur invite la Commission en collaboration avec le Parlement européen à réfléchir à la mise en place d'un cadre législatif cohérent en matière d'immigration à quatre niveaux impliquant:

- une étroite synergie entre les politiques européennes telles que l'emploi, les politiques sociales, le développement et les relations extérieures;
- le système d'information mutuelle et d'alerte préalable entre les décideurs nationaux en matière d'immigration et d'asile tel que discuté au Conseil JAI du 24 février 2005;
- une coordination de l'ensemble des structures tant européennes que nationales impliquées dans la gestion des flux migratoires[1] afin de remédier aux risques de chevauchements pouvant

[1] Telles que le Comité sur l'asile et l'immigration, le réseau européen des migrations, le réseau d'information et de coordination sécurisé accessible sur le net pour les services nationaux, EMIN, le réseau de points de contacts nationaux, le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), le Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile (CIREA) et la future Agence des frontières extérieures.

exister dans un même domaine d'activité du fait d'une insuffisance de consultation.
- une bonne diffusion et utilisation des programmes financiers. Les crédits alloués dans le cadre de fonds communautaires ne sont pas toujours utilisés dans leur totalité. Ainsi les fonds exceptionnellement importants pour l'année 2004 du programme ARGO n'ont pas été utilisés notamment par manque d'information auprès des autorités nationales.

Votre rapporteur propose aussi des campagnes d'information et de sensibilisation dont le but est pour les Etats membres de présenter aux citoyens européens les apports de l'immigration et la politique menée par l'UE et leurs gouvernement respectifs, et pour les pays d'origine de prévenir leurs populations des dangers de l'immigration clandestine et des possibilités d'immigration légale.

Coopération avec les pays tiers

Votre rapporteur juge essentielle une coopération avec les pays d'origine et de transit en mobilisant toutes les politiques européennes extérieures, (notamment l'aide au développement et les accords de partenariat ou d'association) à deux niveaux:

1) En matière de gestion des flux migratoires, les pays tiers doivent être soutenus dans la surveillance de leurs frontières, la prévention et la lutte contre l'immigration illégale, la réintégration des immigrés expulsés et l'accueil des immigrés pour les pays de transit.

2) Concernant la lutte contre les causes profondes d'émigration, une politique active de co-développement influera sur la prévention des conflits, le respect des droits de l'Homme, le renforcement des capacités institutionnelles, de bonne gouvernance et les échanges commerciaux. Le potentiel de l'immigration doit aider au développement partagé des pays d'accueil et d'origine. Aussi les envois de fonds des immigrés à leurs pays d'origine doivent-ils être sécurisés, leur coût réduit et être orientés dans des projets de développement local. Concernant la "fuite des cerveaux" qui pénalise le développement de ces pays, votre rapporteur juge primordial d'encourager les migrants qualifiés à conserver des liens économiques, sociaux et financiers avec leurs pays et à terme leur retour.

Votre rapporteur estime qu'une partie de la solution au problème de l'immigration illégale doit être trouvée dans et en coopération avec les régions d'origine. Il propose aux Etats membres intéressés d'adapter et de coordonner entre elles leurs autorités diplomatiques afin d'identifier les possibilités d'emploi dans un Etat pour le candidat à l'immigration eu égard à son profil professionnel et aux besoins économiques du pays. Ces projets supposent la collaboration des personnels diplomatiques entre eux et avec leurs services nationaux chargés de l'immigration, les autorités locales et des acteurs tels que l'Organisation Internationale pour les Migrations et le réseau des Officiers de Liaison Immigration. A long terme, les bureaux communs de demandes de visas s'ils se concrétisent devront y être associés.

Lutte contre l'immigration illégale

Parce qu'au moins 500 000 immigrés clandestins arrivent chaque année dans l'Union

européenne[1], la lutte contre l'immigration illégale, sous tous ses aspects et en collaboration avec les pays tiers en amont, doit demeurer une priorité.

La politique européenne des visas concourt en ce sens avec les futurs VIS, SIS II[2] dont l'opérabilité va être étudiée et la sécurisation des documents de voyage. Votre rapporteur sera attentif au fonctionnement de l'Agence européenne des frontières qui permettra de soutenir la coopération opérationnelle entre Etats.

La directive sur l'aide aux victimes de la traite des êtres humains coopérant avec la justice[3] constitue un pas positif dans la protection des immigrés et votre rapporteur suivra, en la matière, la présentation d'un plan d'action tendant à des normes communes et mécanismes de prévention. En matière de lutte contre le travail illégal, une coopération entre Etats doit permettre de s'attaquer sérieusement à ce problème par le contrôle renforcé des secteurs exposés, des sanctions sévères contre les entreprises et le soutien des victimes.

Une politique européenne de retour est indispensable à la crédibilité de la lutte contre l'immigration illégale. Le programme de La Haye envisage l'instauration de normes procédurales communes, d'un Représentant spécial et d'un fonds communautaire avec des "programmes intégrés de retour" incitant l'immigré à s'installer durablement dans son pays.

Concernant les accords de réadmission, le Conseil entend les utiliser davantage de manière plus cohérente avec les partenariats noués avec les pays tiers, avec un suivi régulier de leur efficacité et des propositions de nouvelles négociations. Avec la Constitution européenne, le PE participera à l'élaboration de ces accords.

Votre rapporteur constate que, d'exceptionnelles, les régularisations de masse d'immigrés clandestins sont devenues, dans certains pays, récurrentes révélant les limites des politiques d'immigration et l'existence d'une économie souterraine dynamique. Il est important que les Etats réfléchissent ensemble sur ce processus ayant des répercussions dans toute l'Union dans le cadre du système d'information et d'alerte envisagé.

Immigration légale

Votre rapporteur estime qu'une réglementation trop stricte des voies légales d'immigration peut contraindre les immigrés déboutés à emprunter des canaux illégaux. Entre 2010 et 2030 le déclin de la population active de l'Europe des 25 réduira de 20 millions le nombre de travailleurs[4] aux conséquences inévitables sur la croissance économique. L'immigration légale doit donc être organisée pour réduire les flux illégaux, répondre aux besoins économiques des Etats membres et satisfaire les objectifs de Lisbonne. Votre rapporteur soutient l'option de la

[1] Selon l' Office Européen de Police, http://www.europol.eu.int
[2] Système d'Information des Visas et Système d'Information Schengen seconde génération
3 Directive du Conseil Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes
[4] Livre vert de la Commission sur une «approche communautaire de la gestion des migrations économiques» - COM(2005) 811 final du 11 janvier 2005

Commission présentée dans son livre vert, proposant un cadre commun de normes minimales pour l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emplois, indispensable à la création d'un espace sans frontières de libre circulation. Par ailleurs l'organisation de l'immigration légale ne porte pas préjudice aux ressortissants des nouveaux Etats membres qui ont priorité sur les ressortissants extra-communautaires dans l'accès au marché du travail européen.

Votre rapporteur encourage les Etats membres à s'informer mutuellement ainsi que la Commission dans le cadre du système d'alerte et d'information envisagé sur, entres autres, les programmes de recrutement de main d'œuvre tant hautement que moins qualifiée et les quotas nationaux afin de mieux évaluer les besoins du marché européen du travail et de rendre le processus migratoire plus transparent. Votre rapporteur désapprouve les quotas par nationalité qui ont un effet discriminatoire néfaste sur les pays avec lesquels aucun accord n'est signé.

Votre rapporteur est d'avis de promouvoir l'immigration temporaire. A cette fin il invite les Etats membres à l'organiser autour de services publics ou de sociétés de recrutement privées soigneusement sélectionnées et de veiller au retour effectif des travailleurs temporaires dans leur pays d'origine à la fin de la période autorisée. Le permis unique combinant le séjour et le travail sous un même format faciliterait les procédures et le recrutement des migrants dont les étudiants étrangers, et serait ainsi l'outil adéquat pour encourager l'immigration temporaire.

Votre rapporteur estime nécessaire de renforcer les capacités des pays tiers à anticiper les besoins de main d'œuvre étrangère en créant des centres de formation dans les pays d'origine pour les qualifications correspondant à un besoin européen pour favoriser la formation pré départ des migrants.

Votre rapporteur rappelle que les politiques d'admission et d'intégration sont indissociables et se renforcent mutuellement.

Politiques d'intégration

Il invite les Etats membres à élaborer des politiques d'intégration volontaristes et coordonnées à partir des principes de base communs sur l'intégration des migrants légalement résidents. Votre rapporteur considère que la réussite des mesures d'intégration repose sur la définition d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation.

Votre rapporteur propose que les programmes d'introduction pour les primo arrivants incluant une formation linguistique, civique et une orientation professionnelle soient généralisés. Concernant les sanctions contre les immigrés échouant aux tests d'intégration, votre rapporteur souhaite un débat sur la question tout en précisant qu'elles ne doivent pas être la première solution. En cas de succès, des certificats de réussite sous un format connu des employeurs et des institutions d'éducation doivent être délivrés.

Votre rapporteur rappelle que l'intégration implique en premier lieu la lutte contre les discriminations, le racisme et la xénophobie par l'égalité de traitement et des chances, l'organisation de cours de langues car la maîtrise de la langue est à la base de la relation entre l'immigré et la société d'accueil, et de cours d'éducation civique pour que l'immigré connaisse

les droits et les devoirs dans la société d'accueil, son histoire et sa culture.

Votre rapporteur considère que l'accès à l'éducation, l'intégration par le travail, l'intégration culturelle et cultuelle sont des composantes essentielles d'une intégration réussie. Pour assurer la compatibilité aux valeurs démocratiques européennes de certaines pratiques des sociétés d'origine, les Etats membres doivent veiller à ce qu'elles n'enfreignent pas les droits fondamentaux de chaque migrant et adopter des mesures coercitives si nécessaire notamment en cas d'excision ou de polygamie.

L'intégration se déroulant principalement au niveau local, la participation des acteurs locaux, dont les villes, doit être renforcée en matière d'accueil des primo arrivants et d'urbanisme. Enfin le processus d'intégration doit impliquer plus largement la société civile dont les ONG, leurs responsabilités par rapport à celles incombant aux Etats membres devant être mieux définies.