



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 4.6.2004
KOM(2004) 412 končno

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU TER ODBORU REGIJ**

Študija povezav med legalnimi in nelegalnimi migracijami

VSEBINA

UVOD.....	3
1. DEL – OBSTOJEČI NAČINI UPRAVLJANJA LEGALNIH MIGRACIJ	3
1.1 Predpisi o dovolitvi vstopa za ekonomske migrante.....	3
1.2 Uravnavanje števila ekonomskih migrantov in napovedovanje potreb	5
1.3 Bilateralni sporazumi o delu	6
1.4 Uporaba kvot za reguliranje bilateralnih programov	7
1.5 Ukrepi za zakonsko ureditev statusa	8
2. DEL – ODNOS MED LEGALNIMI IN NELEGALNIMI MIGRACIJAMI TER ODNOSI S TRETJIMI DRŽAVAMI	10
2.1 Vpliv bilateralnih sporazumov o delu na nelegalne migracijske tokove	11
2.2 Vpliv politike vizumov na nelegalne migracijske tokove.....	12
2.3 Vpliv sodelovanja s tretjimi državami na nelegalne migracijske tokove.....	13
3. DEL – POT V PRIHODNOST	14
3.1 Spodbujanje posvetov in izmenjave informacij na ravni EU	14
3.2 Razvoj novih političnih pobud v okviru skupne imigracijske politike	16
3.2.1. O legalni migraciji.....	16
3.2.2. O nelegalni migraciji.....	18
3.2.3. O sodelovanju s tretjimi državami	18
SKLEPNA UGOTOVITEV	19

UVOD

To sporočilo je rezultat študije o povezavah med legalnimi in nelegalnimi migracijami, ki je potekala na zahtevo Evropskega sveta. Sporočilo raziskuje, in sicer prvič na ravni EU, ali legalne poti za dovolitev vstopa migrantov zmanjšujejo spodbude za nelegalne migracije ali ne, ter, bolj konkretno, do katere mere ima politika legalnih migracij vpliv, prvič, na tokove nelegalnih migrantov in nato na sodelovanje s tretjimi državami v boju proti nelegalnim migracijam.

Naročilo izhaja iz sklepa Evropskega sveta v Solunu junija 2003, v katerem je zapisano, da mora EU raziskati *“legalne načine za migracijo državljanov tretjih držav v Unijo, upoštevaje sprejemne zmogljivosti držav članic, v okviru izboljšanega sodelovanja z državami izvora.”* V tej zvezi je italijansko predsedstvo na neformalnem svetu pravosodja in notranjih zadev septembra 2003 predlagalo *“svojim partnerjem, naj opravijo študijo za opredelitev kvotnega sistema legalnih migracij za Evropo, ki naj bi se ga ponudilo državam izvora in tranzita glavnih migracijskih tokov, da bi pričeli sodelovati z njimi za dosego sporazuma o ponovni dovolitvi vstopa (...).* Posledično je Evropski svet oktobra 2003 razširil obseg študije in sklenil, da, *“ob priznanju, da je vsaka država članica odgovorna za število legalnih imigrantov, ki jim dovoli vstop na svoje ozemlje, v skladu s svojimi zakoni in glede na lastno specifično situacijo, vključno s trgov delo, Evropski svet vzame na znanje, da je Komisija začela študijo odnosov med legalnimi in nelegalnimi migracijami in vabi vse države članice, pristopne države in države kandidatke, da v polnem obsegu sodelujejo s Komisijo v doseganju tega cilja.”*

Kratek časovni okvir za dokončanje študije ni dopuščal, da bi študijo razdelili po raziskovalnih inštitutih. Komisija se je zato odločila, naj bi bila študija omejena na odkrivanje dejstev, izvedena pa v sodelovanju s strokovnjaki držav članic. Na prvem mestu je temeljila na obstoječih raziskavah s tega področja, dopolnjena s podatki, ki so jih zagotovili strokovnjaki na dveh srečanjih, ki jih je organizirala Komisija, ter odgovori na vprašalnik Komisije. Predstavniki držav članic ter novih držav članic v odboru Komisije za imigracijo in azil so redno spremljali napredek.

V prvem delu se sporočilo osredotoča na upravljanje obstoječih poti za legalno migracijo delovne sile, vključno z uporabo bilateralnih sporazumov ter – ob upoštevanju prvotne pobude italijanskega predsedstva – na možnost uporabe kvot oziroma zgornjih mej v tej zvezi. To je ponazorjeno s predstavitev nekaterih zanimivih primerov politike v študijah posameznih primerov. Drugi del se osredotoča na odnose med legalnimi in nelegalnimi tokovi migracije s poudarkom na sporazumih o sodelovanju s tretjimi državami. Na koncu sporočilo navaja nekatere sklepe in priporočila. Treba je opozoriti, da o teh temah niti na ravni EU niti na ravni posameznih držav ni zanesljivih statističnih podatkov.

1. DEL – OBSTOJEČI NAČINI UPRAVLJANJA LEGALNIH MIGRACIJ

1.1 Predpisi o dovolitvi vstopa za ekonomske migrante

Dovolitev vstopa prebivalcem tretjih držav za namen zaposlitve je zadeva, ki jo ureja zakonodaja držav članic in politika dovolitve vstopa je zato različna v posameznih državah, saj se je razvila kot odgovor na različne migracijske trende v zadnjih desetletjih. V povojnem obdobju se je migracije zelo spodbujalo, da bi se pokrili primanjkljaji delovne sile. Vendar pa

se je po upadanju gospodarske rasti v 70-ih ter povečanju nelegalnih imigracijskih tokov v 80-ih in 90-ih nadzor nad sprejemom poostiril, da bi zaščitili domači trg delovne sile in v nekaterih državah članicah se je zaposlovanje tujih državljanov zaustavilo.

Namen trenutnih politik in postopkov je zagotovitev vstopnih poti za zadovoljevanje potreb trga dela, hkrati pa zaščita interesov domače delovne sile. Državljeni tretjih držav, ki želijo delati v EU, morajo dokazati, da izpolnjujejo določene kriterije: ponudba za delo, dovolj finančnih sredstev za preživljanje, ustrezno zdravstveno zavarovanje. Včasih morajo delodajalci v državah članicah zaprositi za delovno dovoljenje v imenu državljana tretje države in morajo dokazati, da delavec poseduje znanja, ki na domačem trgu delovne sile niso na voljo. Nekatere države članice sprejemajo tudi samozaposlene osebe, vendar morajo biti tudi tu izpolnjeni strogi kriteriji, predvsem mora obstajati dokaz, da ima prosilec zadostna sredstva za svoje preživljanje in da bo dejavnost, ki jo želi opravljati, državi članici koristila. Večina ekonomskih migrantov na začetku dobi dovoljenje za začasno bivanje, ki lahko velja od enega do pet let. Ta dovoljenja je mogoče podaljševati toliko časa, dokler prosilec izpolnjuje dane kriterije – najpomembnejši je ta, da je še naprej zaposlen in da potreba po njegovem znanju še obstaja.

Od sredine 90-ih so se v mnogih državah članicah pojavili novi načini sprejemanja ekonomskih migrantov, da bi pokrili primanjkljaj delovne sile; ponekod so se pojavili hitri oziroma preferenčni postopki, zlasti tam, kjer je treba odpraviti primanjkljaj določenih znanj in spretnosti, kot na primer na področju zdravstvene oskrbe. Privabljanje visoko izobraženih delavcev je običajno obravnavano kot pomemben način vzdrževanja gospodarske rasti in izogibanja ozkim grlom v domačem gospodarstvu. Izkušnje kažejo, da po teh specifičnih poteh vstopa ni vedno lahko privabiti takšnega števila oseb z znanjem, kot jih država potrebuje. Za to obstaja veliko različnih vzrokov, a treba je opozoriti, da države članice do neke mere tekmujejo med seboj, ko iščejo specifične kategorije državljanov tretjih držav za svojo delovno silo.

Povpraševanje pa se ne omejuje le na visoko izobraženo delovno silo. Mnoge države članice, zlasti v južni Evropi, ki so šele nedavno postale države imigracije, se srečujejo s potrebo po nizko izobraženi delovni sili. Mnoge so se odločile, da uredijo sprejem delavcev z nizko izobrazbo z odpiranjem specifičnih poti vstopa ali z načrtovanjem bilateralnih sporazumov o delu.

Študija primera: nemški sistem zelene karte

Nemčija je vpeljala sistem **zelene karte** avgusta 2000 s posebnim ciljem zaposlovanja specialistov za informacijsko tehnologijo, da bi kompenzirala napovedani primanjkljaj na nacionalni ravni. Glede na raziskave delodajalcev, ki zaposlujejo IT-specialiste, in načrte zaposlovanja je shema dovolila zaposlitev do 20.000 specialistov IT v letih 2000-2005. Shema prosilecem dovoljuje bivanje za največ pet let in v tem času lahko s seboj pripeljejo tudi družino. Vendar pa prosilci po vstopu v državo ne smejo zaprositi za stalno prebivališče. Prošnje so lahko naslovljene neposredno na nemška podjetja ali preko on-line zaposlitvenega sejma. Do danes je bilo izdanih približno polovica od 20.000 dovoljenj.

Študija primera: Program visoko izobraženih migrantov v Združenem kraljestvu

GB je vpeljala **Program visoko izobraženih migrantov** konec januarja 2002, da bi ustvarila pot za individualen vstop visoko izobraženih posameznikov, ki imajo znanja in izkušnje, ki jih Združeno kraljestvo potrebuje, da bi uspešno tekmovalo v svetovnem gospodarstvu.

Prosilcem si ni treba zagotoviti pogodbe o delu in si lahko iščejo delo ali se samozaposlijo za dobo enega leta. Dokler je prosilec ekonomsko aktiven, lahko ostane v GB in ima možnost zaprositi za dovoljenje za stalno bivanje. Sprejem temelji na točkovnem sistemu, pa tudi na imigracijskih kriterijih. Točke se zbirajo na naslednjih petih poglavitnih področjih: izobrazba, delovne izkušnje, zaslužki v preteklosti, dosežki na prosilčevem poklicnem področju ter znanja in dosežki prosilčevega partnerja. Sprejem po shemi je bil relativno visok.

Treba je poudariti, da vsi državljani tretjih držav ne vstopajo na trg delovne sile skozi zgoraj opisane selektivne postopke. Samo v dveh državah članicah je dovolitev vstopa migrantom za namen zaposlovanja glavna kategorija dovolitve vstopa državljanom tretjih držav. V vseh ostalih državah članicah gre večina dovolitev vstopa na račun ljudi, ki prosijo za ponovno združitev družin, ter tistih, za katere je priznано, da potrebujejo določeno obliko humanitarne zaščite. V mnogih državah članicah predstavljajo dovolitve vstopa migrantov, sprejetih na račun ponovnega združevanja družin, več kot polovico vseh dovolitev vstopa. Priseljevanje delovne sile bi lahko predstavljalo manj kot 15 % števila sprejetih oseb, ki bodo dejansko imeli dostop do trga dela.

1.2 Uravnavanje števila ekonomskih migrantov in napovedovanje potreb

Dotok državljanov tretjih držav, sprejetih za namen zaposlovanja v državah članicah, se je od sredine 90-ih povečal (z 20-odstotnim porastom na Danskem, v GB in na Švedskem, kot odraz močne gospodarske rasti in primanjkljaja v sektorjih kvalificiranih delavcev). Podatki o celotnem številu migrantov, sprejetih v EU z namenom zaposlovanja, niso na voljo. Čeprav so se statistični podatki EU o migracijskih tokovih v zadnjih letih izboljšali, se še vedno pojavljajo problemi pri merjenju legalnih tokov, in sicer zaradi razlik v virih in definicijah, metodah zbiranja podatkov in zakonodajnih praksah v državah članicah.

Države članice uporabljajo različne metode odločanja, koliko ekonomskih migrantov sprejeti vsako leto. Število običajno temelji na nacionalni in/ali regionalni oceni potreb trga dela. Nekatere države članice imajo kvotne sisteme, toda njihova uporaba se razlikuje od države do države. Nekatere vsako leto določijo celotno število delavcev iz tretjih držav, ki naj bi jih sprejeli, medtem ko druge določijo bolj specifične kvote za vsak sektor dela ali celo za vrsto delavca, npr. za sezonske delavce. Druge določijo kvote na letni ravni po pregledu potreb trga dela in posvetu z delavskimi in delodajalskimi organizacijami.

V večini držav članic je treba pred sprejemom delavca iz tretje države podati temeljito oceno situacije na domačem trgu dela. To načelo "preferenciala Skupnosti" je bilo izrecno določeno kot vodilno načelo za izbiro delavcev iz tretje države v "*Resoluciji Sveta o omejevanju dovolitve vstopa državljanom tretjih držav na ozemlje držav članic zaradi zaposlitve*" z dne 20. junija 1994¹. Način uresničevanja tega načela se od članice do članice razlikuje.

Celoten načrt zaposlovanja opozarja na primanjkljaj delavcev v EU zaradi staranja delovne sile in njenega krčenja po letu 2010. Raziskave tudi kažejo, da imigracijski tokovi v bližnji prihodnosti še ne bodo upadli. Mnoge študije so raziskovale, ali je imigracija rešitev za napovedan demografski upad. Sporočilo Komisije o imigraciji, vključevanju in zaposlovanju² je potrdilo, da bo v naslednjih letih vedno večja potreba po imigraciji za zadovoljevanje potreb trga delovne sile v EU. Vendar pa je hkrati splošno priznано, da imigracija ni rešitev za staranje populacije in da ustvarjalci politike z višjim številom imigrantov ne morejo

¹ OJ C 274 z dne 19.9.1996, str. 3.

² Evropska Komisija – Poročilo Komisije o imigraciji, integraciji in zaposlovanju COM(2003) 336.

nadomestiti uresničevanja strukturnih in drugih sprememb za soočanje s posledicami staranja prebivalstva.

Mnoge študije so pokazale težave usklajevanja imigracije in potreb trga dela. Na eni strani napovedi glede trga dela nikakor niso nezmotljive in niso vedno točne pri napovedovanju trendov na trgu dela. Po drugi strani pa trenutni imigracijski tokovi ne ustrezajo popolnoma prevladujočim potrebam trga dela po visoko ali specifično izobraženih delavcih. Medtem ko je v mnogih državah članicah jasno izražena tendenca, da imigranti delajo v nizko sektorjih z nizko stopnjo izobrazbe, to ni nujno tudi odsev njihovih znanj, saj so nekateri preveč izobraženi za delo, ki ga opravljajo.³ Pretekle izkušnje z imigranti so pokazale, da je izredno težko nadzirati dolžino bivanja migrantov in njihovo geografsko ter poklicno mobilnost. Napovedi za trg dela morajo upoštevati tudi druge kategorije migrantov, za katere selektivnost ne velja nujno (sprejem zaradi mednarodne zaščite ali ponovne združitve družin). Končno pa študija tudi pokaže, da obstaja jasna potreba po boljši politiki integracije, da bi se potencial migrantov bolje izkoristil.

1.3 Bilateralni sporazumi o delu

Obstaja veliko različnih bilateralnih sporazumov o delu, ki so jih podpisale države članice in nove članice glede dovolitve vstopa državljanov tretjih držav. Sporazumi so pretežno oblikovani tako, da ustrezajo pomanjkanju delovne sile v državi sprejema, vendar je za podpis takih sporazumov mnogo sekundarnih motivov. Grobo jih lahko razdelimo na: odpiranje novih poti za migracije, izboljšanje odnosov s tretjimi državami, lajšanje zgodovinskih povezav in kulturnih izmenjav, boljše obvladovanje migracijskih tokov in boj proti nelegalni migraciji. Pogosto gre za kombinacijo teh dejavnikov.

V pristopu do bilateralnih sporazumov lahko potegnemo geografsko ločnico med državami članicami. **Države severne Evrope** so prve bilateralne programe zasnovali v povojnem obdobju, da bi pokrile specifične primanjkljaje na svojih trgih dela. Mnogi sporazumi so bili podpisani z državami južne Evrope pred njihovim vstopom v EU. Čeprav je bil cilj teh sporazumov v glavnem urejanje trga dela, so obstajali tudi drugi motivi, npr. ohranjanje "posebnih odnosov" z bivšimi kolonijami. Mnogi od teh zgodnjih bilateralnih sporazumov so bili prekinjeni po koncu 70-ih zaradi upada gospodarske rasti. Bolj nedavno podpisani bilateralni sporazumi se osredotočijo na sprejem sezonskih delavcev, ki delajo predvsem v kmetijstvu, gradbeništvu, turizmu in gostinstvu, kjer obstaja stalna potreba po tej vrsti delovne sile. Nekateri od teh novih bilateralnih sezonskih sporazumov so nastali, da bi legalizirali pretekle nelegalne dotoke sezonskih delavcev, predvsem v kmetijskem sektorju. Bilateralni sporazumi so nastajali tudi zaradi potrebe po izboljšanju medsosedskega odnosov, še posebej z državami pristopnicami v 90-ih letih, kar je prispevalo k njihovi ekonomski prilagoditvi EU. Mnoge nove države članice so podpisale bilateralne sporazume z vzhodnimi sosedami. Sporazumi so imeli različen uspeh.

Južnoevropske države so pogosteje podpisovale bilateralne sporazume o sprejemu sezonskih ali začasnih delavcev v zadnjih letih. Deloma je šlo za pokrivanje primanjkljaja delovne sile v določenih sektorjih v teh državah. Vendar pa se želi z nekaterimi sporazumi odpreti nove legalne poti za ekonomsko migracijo iz ključnih držav izvora nelegalne migracije ter okrepiti splošni okvir sodelovanja s tretjimi državami za izboljšanje boja proti nelegalni migraciji.

³ Evropska komisija – Poročilo Komisije o imigraciji, integraciji in zaposlovanju COM(2003) 336.

Študija primera – Španija

Španija je podpisala bilateralne sporazume s šestimi tretjimi državami⁴, od katerih so mnoge ključne države izvora nelegalnih migracijskih tokov, in sicer z namenom krepitve splošnega okvira sodelovanja in preprečevanja nelegalne migracije ter izkoriščanja delavcev. Sporazumi sledijo standardni obliki in dovoljujejo zaposlovanje stalnih in sezonskih delavcev in pripravnikov, ponavadi v starosti med 18 in 35 let. Ti sporazumi prav tako vsebujejo poglavja o postopkih izbire, delovnih pogojih in socialnih pravicah, vračanju migrantov in o ukrepih za boj proti nelegalni migraciji ter proti trgovini z ljudmi. Za sezonske delavce veljajo posebni ukrepi, ki od njih zahtevajo, da se s podpisom obvežejo, da se bodo po izteku pogodbe vrnili v domovino. Sezonski delavci se morajo v enem mesecu po vrnitvi zgласiti v španski konzularni pisarni v svoji državi. Večina sporazumov se je v praksi dobro obnesla, zlasti za sezonske delavce. Število sprejetih delavcev je omejeno s kvotami, ki se določajo za posamezne sektorje dela, in ne po državljanstvu.

Pravice, ki delavcem pripadajo po teh sporazumih, so različne glede na cilj sporazuma in glede na pogoje, ki so predmet pogajanj med državami sprejema in izvora. Večina sporazumov sprejetim delavcem zagotavlja enake pogoje dela in plačila kot domačim. Nekateri vsebujejo ukrepe za zagotavljanje vračanja delavcev po koncu njihovega bivanja, npr. s prenosom prispevkov za socialno varnost, v nekaterih primerih pa mora delodajalec za vsakega sprejetega delavca plačati depozit, ki se mu povrne, če se delavec vrne v domovino. Sezonskim delavcem ne pripada pravica do združitve družin, kar je še dodaten ukrep zagotavljanja njihove vrnitve. Za mnoge državljane tretjih držav je udeležba v bilateralnih sporazumih koristna in mnogi se preživljajo z redno udeležbo v takih programih. Ocenjuje se, da večina delavcev vsaj 50 % zaslužka pošlje nazaj domov. Bilateralni programi so za delavce privlačen način razvijanja veščin, pridobijo si izkušnje v boljših delovnih razmerah, svoj zaslužek dobijo v trdni valuti, izkusijo pa tudi življenje v drugi državi.

Zdi se, da je odgovornost za vodenje bilateralnih programov razdeljena med ministrstvo za imigracijo in ministrstvo za zaposlovanje na lokalni, regionalni in nacionalni ravni. Pogosto obstaja partnerstvo med zainteresiranimi strankami, kot npr. sindikati, delodajalci, zavodi za zaposlovanje in centralno državo. V nekaterih državah članicah je regionalna uprava vedno bolj aktivna pri zaposlovanju tujih delavcev. Ker so mnogi delavci, sprejeti preko bilateralnih programov, zaposleni v malih in srednje velikih podjetjih, so regionalni zavodi za zaposlovanje boljše usposobljeni za zadovoljevanje specifičnih potreb lokalnega gospodarstva. Pri dobro utečenih programih so v rekrutiranje delavcev aktivno vključeni mnogi delodajalci in privatne agencije za zaposlovanje. Nekateri države sprejema ustanovijo urade v tretjih državah za rekrutiranje in celo za usposabljanje delavcev za sprejem. V nekaterih primerih so v postopek vključena tudi sama podjetja, ki v države izvora pošiljajo svoje osebje, da izurijo in poiščejo delavce, ki se nato lažje vključijo v delovno okolje, ko prispejo v državo članico.

1.4 Uporaba kvot za reguliranje bilateralnih programov

Mnoge države članice v bilateralnih sporazumih uporabljajo kvote, čeprav se število sprejetih delavcev spreminja glede na cilj programa in državo izvora. Vlade določajo kvote letno po posvetu z ustreznimi akterji, kot so npr. industrija, delodajalci, sindikati in zavodi za zaposlovanje, tako da upoštevajo potrebe trga dela. Kvote so ponavadi določene za posamezne sektorje zaposlovanja, čeprav nekatere države določijo posebne kvote za

⁴ Romunija, Bolgarija, Ekvador, Kolumbija, Dominikanska republika, Maroko.

posamezne geografske regije, v nekaterih primerih pa tudi za države izvora prosilcev. Nekatero državo članico določijo visoke kvote za sezonske delavce, saj se je izkazalo, da je zelo težko najti domače delavce, ki bi opravljali ta dela oziroma ki so se pripravljene seliti znotraj države na območje, kjer obstaja potreba po delavcih.

Študija primera - Italija

Italija ima dobro razvit sistem kvot, ki velja že od leta 1998. Po takrat vpeljani zakonodaji mora vlada v letnem odloku objaviti kvote po posameznih regijah in sektorjih zaposlovanja. Kvote se določajo v sporazumu z mnogimi različnimi telesi, vključno z Ministrstvom za delo, lokalnimi in regionalnimi zavodi za zaposlovanje, sindikati in delodajalci. Skupna kvota je določena glede na lokalne stopnje zaposlovanja. V odlok so vključene tako imenovane "privilegirane kvote", ki omejujejo število delavcev iz nekaterih tretjih držav⁵. Te kvote na nek način predstavljajo predvidevanja izven trga dela in so postavljene na dovolj nizko raven, da jih trg dela zlahka absorbira (do največ 3000 delavcev letno po državi). Te kvote so ponujene tretjim državam v zameno za njihovo sodelovanje pri ponovnem sprejemu migrantov in pri zmanjševanju nelegalnih migracijskih tokov. Kvote se lahko znižajo - in se tudi so -, če se presodi, da tretja država ne sodeluje polno. Tako so leta 2001 znižali kvoto Maroku.

Mnoge države članice so kritične do potencialne nefleksibilnosti ponudbe bilateralnih kvot za delo kot spodbude za boljše sodelovanje tretjih držav v boju proti nelegalni migraciji. Obstaja bojazen, da bi bilateralni sporazumi na osnovi kvot omejili zmožnost držav, da se odzovejo na potrebe trga dela. Čeprav je zniževanje kvot sprejemljivo kot sankcija za nesodelovanje s strani tretje države, bi bilo verjetno težko na enak način zniževati kvote iz političnih razlogov in/ali razlogov, ki izvirajo iz trga dela. Še en dejavnik, ki ga je treba upoštevati, je potencialno diskriminatoren učinek preferencialnih kvot na tiste države, s katerimi se taki sporazumi ne podpisujejo. Medtem ko taki programi stremijo k olajševanju sodelovanja z določenimi tretjimi državami, pa lahko države, ki jim podobno sodelovanje ni ponujeno, to vidijo kot razlog za oviranje sodelovanja z EU. Tako lahko rečemo, da preferenčne kvote kratkoročno olajšajo sodelovanje s ciljnim tretjimi državami, vendar lahko dolgoročno ovirajo sodelovanje z ostalimi tretjimi državami.

1.5 Ukrepi za zakonsko ureditev

Dejstvo, da mnogi državljani tretjih držav prebivajo in nelegalno delajo v Evropi in da nekatere države članice ustanavljajo programe za "zakonsko ureditev" njihovega statusa, kaže na trenutno omejenost veljavnih ukrepov za nadzor obstoječih poti legalne imigracije. Čeprav to ni standardni cilj politike imigracije, je zakonska ureditev v državah članicah postala pomembna tema; od 70-ih let je bilo že več kot 26 postopkov. Uporaba zakonske ureditve v državah članicah in njeni motivi so različni: ponekod se nikoli ne uporablja, drugod je spet pogostejša. Pogostost postopkov zakonske ureditve kaže izrazit trend naraščanja od sredine 90-ih let. Nove države članice, ki so načeloma nove države imigracije, niso izpeljale zakonske ureditve, razen v posameznih primerih. Koristno je razlikovati med začasno zakonsko ureditvijo, ko se osebi izda dovoljenje za bivanje za omejeno časovno obdobje, ki ga lahko podaljša le, če izpolnjuje določene pogoje, in dokončno zakonsko ureditvijo, ko migranti dobijo status osebe s stalnim dovoljenjem za bivanje. V večini primerov države članice raje izdajajo začasna dovoljenja za bivanje, ki jih je mogoče podaljšati, kar pomeni, da lahko

⁵ Albanija, Tunizija, Maroko, Egipt, Nigerija, Moldavija, Šri Lanka, Bangladeš, Pakistan.

njihovi nosilci spet dobijo status nelegalnega priseljence, če kasneje ne izpolnjujejo več pogojev za dovoljenje. Tako nekateri migranti svoj status uredijo šele v kasnejših programih zakonske ureditve.

Študija primera – Belgija

Belgija je izvedla dva obsežna programa zakonske ureditve, enega leta 1974 in drugega leta 1999. Zakonska ureditev leta 1999 je bila zasnovana kot “enkratna” operacija in njen cilj je bil zaustaviti marginalizacijo tistih oseb z neurejenim oz. nelegalnim statusom, ki so bile vseeno integrirane v socialno in ekonomsko življenje v Belgiji. Druga pomembna motivacija je bila izgraditi socialno kohezijo in spoprijeti se s kriminalnimi mrežami, ki so izkoriščale nelegalne migrante. V praksi je zakonska ureditev omogočila vladi urediti status tistih, ki jih zaradi njihovega zdravstvenega stanja ni mogoče vrniti v domovino, tistih, ki so že dolgo nelegalno prebivali v Belgiji in so bili dobro integrirani, in tistih, ki so že več kot tri leta čakali na rešitev prošnje za azil. Prosilci so imeli tri tedne časa, da oddajo svoje prošnje, v tem času pa je Belgija začasno ponovno vzpostavila mejne kontrole, da bi preprečila dotok upanja polnih nelegalnih migrantov iz sosednjih držav članic.

Oddanih je bilo več kot 37.146 prošenj za zakonsko ureditev, ki so se nanašale na več kot 50.000 posameznikov, od tega jih je bilo ugodno rešenih 80 %. Preliminarne ocene programa zakonske ureditve so pokazale, da se je po operaciji dotok nelegalnih migrantov dejansko povečal; ukrepi so poslali napačen signal potencialnim nelegalnim migrantom, da bo njihovo bivanje na koncu vendarle dovoljeno. Opaženo je bilo tudi kasnejše povečanje prošenj za ponovno združitev družin kot posledica zakonske ureditve; število prošenj je z 2.122 v letu 1999 naraslo na 4.500 v letu 2003.

Večina držav članic priznava, da se lahko iz pragmatičnih razlogov pokaže potreba po zakonski ureditvi statusa tistih posameznikov, ki ne izpolnjujejo normalnih pogojev za dovoljenje za bivanje. Z izvajanjem postopkov zakonske ureditve vlade poskušajo take migrante vključiti v družbo, raje kot da jih puščajo na robu, kjer so žrtve izkoriščanja. Nekatere države zavračajo izvajanje zakonske ureditve, razen v posameznih primerih v izjemnih okoliščinah. Raje izvajajo tako inovane humanitarne ali zaščitne zakonske ureditve, ko dajo pravico do bivanja osebam, ki ne morejo zahtevati mednarodne zaščite, pa se kljub temu ne morejo vrniti v svojo domovino. Tovrstne zakonske ureditve pogosto imenujejo politika azila. Nekatere države članice so izvedle ciljne programe, namenjene skupinskim iskalcem azila iz držav, od koder je prihajalo veliko migrantov, ki pa so bili prisotni na njihovem ozemlju že dalj časa (npr. tisti, ki so zbežali s konfliktnih področij na ozemlju bivše Republike Jugoslavije).

Druge države članice so pripravljene izvesti zakonske ureditve tipa “*izvršenih dejstev*”. Nekatere so izvedle posamezne “enkratne” ukrepe, druge pa so se morale takih ukrepov posluževati pogosteje. Programi “*izvršenih dejstev*” vključujejo ureditev statusa nelegalnih migrantov, ponavadi tistih, ki so že nelegalno zaposleni. Dejstvo, da obstaja potreba po tovrstni zakonski ureditvi, poudarja obstoj dinamične skrite ekonomije v mnogih državah članicah; takšna zakonska ureditev je deloma ekonomsko motivirana. Podobne zakonske ureditve v neki državi članici so bile dejansko izpeljane na pobudo delodajalcev, ki so se zavedli dejstva, da so nekateri sektorji, zlasti gospodinske storitve, postali popolnoma odvisni od nelegalne delovne sile, za katero je zaželeno, da se jo vpelje v formalno gospodarstvo. Razvoj v tem sektorju je pokazatelj novih potreb na trgu dela, povezanih s staranjem populacije in z novimi potrebami storitev oskrbe za starejše ljudi. Obsežne zakonske ureditve imajo posledice na mnogih področjih družbe, saj mora vlada dobiti podporo ukrepom od

ključnih akterjev, npr. delodajalcev in sindikatov, po drugi strani pa istočasno uvaja nadaljnje ukrepe za spoprijemanje z nelegalno migracijo, da bi dobila podporo javnosti.

Študija je raziskovala **učinkovitost programov zakonske ureditve** ne samo za migrante, ampak tudi za državo. Na prvem mestu zakonska ureditev omogoča boljši populacijski management, vladi daje jasnejšo sliko ljudi, ki so na njenem ozemlju. Zakonska ureditev služi tudi v boju proti nelegalnemu delu in povečuje priliv v državno blagajno v obliki davkov in prispevkov za socialno varnost, tako da nelegalne delavce vključi v redni trg dela, pod pogojem da ti delavci uspejo obdržati ali dobiti tako zaposlitev. Vendar pa je treba poudariti, da je učinek zakonske ureditve na zmanjšanje obsega nelegalnega trga dela vprašljiv. Po drugi strani namreč obstaja mnenje, da zakonska ureditev do določene mere spodbuja nelegalno migracijo. To so izkusile države članice, ki so izvedle obsežne programe zakonske ureditve; pri tovrstnih ukrepih se je izkazalo, da se že nekaj let kasneje pojavi potreba po nadaljnjih obsežnih ukrepih. Študija programov zakonske ureditve v osmih državah članicah je pokazala, da se v povprečju izvajajo vsakih 6,5 let, kar kaže na vztrajnost imigracije in ponovno polnjenje določenih zalog migrantov.

2. DEL – ODNOS MED LEGALNIMI IN NELEGALNIMI MIGRACIJSKIMI TOKOVI IN ODNOSI S TRETJIMI DRŽAVAMI

Obstaja mnogo oblik nelegalne migracije. Nekateri migranti vstopijo na ozemlje države članice nelegalno, po kopnem, zraku ali morju. Nekateri uporabljajo lažne oziroma ponarejene dokumente, drugi poskušajo vstopiti bodisi sami bodisi s pomočjo organiziranih kriminalnih mrež, ki so zlasti aktivne v dveh najbolj odvratnih oblikah nelegalne imigracije, namreč v mrežah tihotapcev, ki delujejo iz nehumanitarnih razlogov, in v izkoriščanju tujih državljanov v obliki trgovine s človeškim blagom. Velik del nelegalnih priseljencev vstopi z veljavnim vizumom ali v okviru sistema, ki ne zahteva vizuma, a nato ostanejo “predolgo” ali spremenijo namen bivanja brez odobritve oblasti. Nekateri, kot npr. tisti, ki ne uspejo dobiti azila, se spremenijo v nelegalne priseljence, če ne zapustijo države, ko je dokončana obravnava njihove prošnje za azil.

Problemi identifikacije obsega in značilnosti migrantske populacije in registriranih tokov, tako legalnih kot nelegalnih, so dobro dokumentirani. Po definiciji, ker se nelegalni migranti ne identificirajo oblastem, si je težko ustvariti jasno sliko obsega nelegalnih migracij v države članice EU. Ocene nelegalnih migracijskih tokov temeljijo le na obstoječih pokazateljih, povezanih s tem pojavom, kot so npr. število zavrženih vstopov in odstranitve, zajetje nelegalnih migrantov na mejah ali v državi, zavržene prošnje za azil ali druge oblike mednarodne zaščite ali prošnje za nacionalne postopke zakonske ureditve. Temu številu je treba dodati še upoštevanja vredno število tistih, ki ne zaprosijo za nobeno obliko mednarodne zaščite, bodisi ker vstopijo legalno ali pa “podaljšajo” svoje bivanje. Na podlagi teh pokazateljev dosegajo ocene letnega dotoka nelegalne migracije v EU šestmestna števila. Natančnejše številke ne morejo biti upoštewane kot zanesljive. Še več, takšne ocene ne prispevajo k razumevanju kompleksnosti nelegalne migracije in so predmet napačnih interpretacij. Kljub temu se obseg nelegalnih migracij ocenjuje kot precejšen in zmanjšanje nelegalnih migracijskih tokov je politična prednostna naloga tako na nacionalnih ravneh kot na ravni EU. Da bi lahko oblikovali učinkovito politiko rešitev v boju s tem pojavom, je pomembno razumeti, kdo so nelegalni migranti in zakaj prihajajo v EU.

Raziskave **profila nelegalnih migrantov** so precej pičle. Kljub temu pa nekateri dokazi kažejo, da največji odstotek nelegalnih priseljencev predstavlja moški med 20. in 30. letom,

ki so mladi, mobilni in pripravljeni na tveganje. Med nelegalnimi migranti je bil opažen povečan delež mladih žensk in bistveno manjši delež starejših ljudi obeh spolov. Nekateri razpoložljivi podatki v državah članicah kažejo, da so nelegalni migranti pretežno nizko izobraženi in torej na splošno ne ustrezajo pomanjkanju na trgu dela. Vendar pa druge raziskave kažejo, da raste število izobraženih migrantov, ki se za migracijo odločijo v iskanju boljših življenjskih pogojev. **Za odločitvijo** priti v EU se ponavadi skriva cela vrsta motivov; ekonomski dejavnik nikakor ni edini. Odločitve za migracijo temeljijo na individualni oceni številnih odvračilnih dejavnikov, kot so npr. nezaposlenost ali stalno nizke plače; naravne katastrofe ali ekološko opustošenje; tukaj so še privlačni dejavniki, kot npr. neformalni sektor zaposlovanja in višje plače; politična stabilnost, spoštovanje pravne ureditve in učinkovita zaščita človekovih pravic; drugačni pogoji na trgu dela. Nelegalni migranti svoje odločitve sprejmejo navkljub različnim ostalim dejavnikom, ki imajo odvračilni učinek, kot so npr. visoka cena nastanitve ter tveganje, da jih bodo mejne oblasti prestregle in sodno preganjale.

Ko prispejo v EU, si mnogi migranti uspejo najti delo v sivi ekonomiji, kar kaže na jasno povezavo med nelegalnimi priseljenci in nezakonitim trgom dela. Ocenjuje se, da v EU siva ekonomija dosega med 7-16 % BDP EU⁶, čeprav tega nikakor ne ustvarjajo izključno nelegalni priseljenci. Nelegalni migranti se najpogosteje preživljajo z delom v sektorju z nizko stopnjo izobrazbe, npr. v gradbeništvu, kmetijstvu, gostinstvu ali čiščenju in na področju gospodinjskih storitev. Pogosto jih najemajo za opravljanje tako imenovanih "3 D"-del (dirty, dangerous and demanding - umazano, nevarno in naporno delo), ki jih domača delovna sila ne išče. Težnja, da se nelegalni migranti zaposlujejo v sivi ekonomiji z nizko stopnjo izobrazbe, ni le odsev dejstva, da nimajo ustreznega statusa, kvalifikacij ali jezikovnega znanja za druga dela. Izobraženi nelegalni priseljenci prav tako težko najdejo delo v sektorju, za katerega so se izučili, ne samo zato, ker nimajo ustreznih delovnih dovoljenj, ampak tudi zato, ker njihove kvalifikacije v EU niso priznane. Ti ljudje delajo v državi članici na črno v sektorju z nizko stopnjo izobrazbe, ker nimajo ustreznih dokumentov, pogosto pa je tudi plača precej višja od tiste, ki bi jo v svoji domovini dobivali za opravljanje dela, za katero so se izučili.

2.1 Vpliv bilateralnih sporazumov o delu na nelegalne migracijske tokove

Najprej je pomembno razlikovati med bilateralnimi programi, ki sprejemajo sezonske delavce, in tistimi, ki sprejemajo začasne ali stalne delavce. Mnogi od zgodnjih programov, ki so sprejemali začasno in stalno delovno silo, so bili oblikovani kot odgovor na pomanjkanje na trgu dela. Nekatere države članice menijo, da so ti programi vplivali na povečanje migracijskega pritiska, ker so mnogi od sprejetih delavcev dobili dovoljenje za stalno bivanje in nato zaprosili za ponovno združitev družine.

Za tiste države članice, ki so podpisale bilateralne sporazume, deloma s ciljem zmanjšanja nelegalnih migracijskih tokov, ocena vpliva ni enotna. Večina ne vidi neposredne povezave med uvajanjem bilateralnih sporazumov in zmanjšanjem nelegalnih migracijskih tokov. Mnogi so ugotovili, da je težko opredeliti vpliv bilateralnih sporazumov na nelegalne migracijske tokove, saj je pri zmanjševanju nelegalne migracije pogosto v igri še veliko drugih dejavnikov. V mnogih državah članicah so bili bilateralni sporazumi vpeljani šele pred nedavnim in je torej še prezgodaj za oceno, ali imajo takšni ukrepi stalen vpliv na zmanjševanje nelegalnih tokov. Nekateri so ugotovili, da podpisovanje bilateralnih

⁶ Resolucija Sveta o spremembi dela na črno v redno zaposlitev, oktober 2003.

sporazumov samo po sebi ne zmanjšuje nelegalne migracije, vendar pa pomaga razvijati sodelovanje s tretjimi državami na področju migracij na splošno.

Samo ena država članica meni, da je uvedba bilateralnih programov dela neposredno vplivala na zmanjšanje nelegalnih migracijskih tokov. Vendar pa v tem primeru vpliva ne moremo pripisati izključno bilateralnim programom, o katerih je govora, saj so bili ponujeni kot spodbuda za podpis sporazumov o vračanju ljudi, in so bili del paketa ukrepov za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami, ki je vključeval tudi finančno pomoč, sodelovanje policij, urjenje in ustvarjanje kapacitet. Poleg tega je bil v obdobju, ko je prišlo do upada nelegalnih migracijskih tokov, na splošno opažen upad nelegalnih migracijskih tokov v EU.

Priznati je treba, da bo do nekaterih nelegalnih migracij prihajalo, ne glede na to, kakšne legalne poti bodo oblikovane v prihodnosti, saj bodo vedno obstajali določeni odvračilni dejavniki in dejavniki pritegnitve, na katere te legalne poti ne bodo vplivale. Nekateri migranti, ki želijo priti v EU, v takšnih programih ne bodo mogli sodelovati, ali pa v programih ne bo dovolj mest za vse tiste, ki bi želeli sodelovati. Poleg tega, kakor je bilo že zgoraj omenjeno, so razlogi, zaradi katerih se migranti odločijo priti v EU, kompleksni in niso samo ekonomske narave. Nekateri migranti, ki postanejo nelegalni prebivalci držav članic, so zapustili svoje domovine zaradi konfliktov in nestabilnosti, vendar kot posamezniki nimajo pravice do humanitarne zaščite.

Povzamemo lahko, da je vpliv bilateralnih sporazumov na nelegalne migracijske tokove do določene mere odvisen od motivacije, ki se skriva za programom. Celo pri programih, katerih poglobitni cilj je zmanjšati nelegalne migracijske tokove, ni mogoče izolirati njihovega vpliva, saj gre za splet mnogih dejavnikov.

2.2 Vpliv vizumske politike na nelegalne migracijske tokove

Razen bilateralnih sporazumov o delu je imela večina držav članic in novih držav članic malo izkušenj z uporabo drugih legalnih migracijskih ukrepov za zmanjševanje nelegalnih migracijskih tokov. Eden od tradicionalnih načinov za reguliranje migracijskih tokov so spremembe v vizumski politiki. Od začetka veljave Amsterdamske pogodbe (1999) ima Skupnost nadzor nad politiko vizumov v državah članicah (razen v GB in na Irskem). To vključuje tudi sestavo seznama tretjih držav, katerih državljani morajo oziroma jim ni treba izpolnjevati zahtev za vizume⁷. Ta odločitev je bila sprejeta po *“temeljitem ovrednotenju posameznih primerov na podlagi več kriterijev, povezanih med drugim z nelegalno migracijo, javnim redom in varnostjo, pa tudi z zunanjimi odnosi EU s tretjimi državami, hkrati pa se je upoštevala tudi regionalna skladnost in vzajemnost.”*

O spremembah teh seznamov odloča kvalificirana večina Sveta na predlog Komisije in po posvetu z Evropskim parlamentom. Odkar sta seznama oblikovana, se je z enega na drugega premaknilo le nekaj držav. Leta 2000 je Komisija predlagala, naj Bolgarijo in Romunijo z negativnega seznama premaknejo na pozitivni kot priznanje izboljšanja odnosov med tema državama in EU in v duhu svobodnega gibanja prebivalcev. Svet je predlog potrdil marca 2001, potem ko je preučil dve podrobni poročili o ukrepih, uvedenih za boj proti nelegalnim migracijskim tokovom, mejnih kontrolah in vizumski politiki. Vizumske omejitve so prenehale veljati januarja 2002.

⁷ Predpis Sveta (ES) n°539/2001.

Marca 2003 se je Svet odločil⁸ premakniti Ekvador s pozitivnega seznama na seznam tretjih držav, katerih državljani morajo imeti za prestop zunanjih mej veljavne vizume. Ta odločitev je v prvi vrsti temeljila na pomislekih v zvezi z dokazanim tveganjem nelegalne migracije, podprtih s statističnimi podatki in številkami iz mnogih držav članic. Vpliv te odločitve zaradi kratkega obdobja veljave še ni bil ocenjen. Ocena bo bistvenega pomena in lahko potrdi, ali obstaja neposredna povezava med uvedbo vizumskih obveznosti in upočasnjevanjem nelegalne migracije. Prav nasprotno pa je videti, da je težko dokazati povezavo med ukinitvijo vizumskih obveznosti in posledičnim povečanjem nelegalne migracije. Izkušnje so bile različne in kažejo, da obstaja več različnih dejavnikov, ki imajo bodisi pozitiven ali negativen učinek na zmanjševanje migracijskih tokov.

V zvezi z vizumsko politiko za tretje države je znan primer spremembe vizumskega režima, ki jo je izvedla Bosna in Hercegovina, ki je bila ključna tranzitna država za nelegalne migracije v EU. Ko so oblasti uvedle režim vizumov za državljane Irana in Turčije, je sledil izrazit upad števila migrantov, ki so iz teh držav preko Bosne in Hercegovine nelegalno prihajali v EU.

2.3 Vpliv sodelovanja s tretjimi državami na nelegalne migracijske tokove

Evropski svet v Tampereju in več nadaljnjih Evropskih svetov je poudarilo potrebo po kompleksni obravnavi migracij, ki bi upoštevala človekove pravice ter bistvena politična in razvojna vprašanja v državah in regijah izvora in tranzita. Partnerstvo s tretjimi državami naj bi bilo eden ključnih elementov uspeha takšne politike. Od Tampereja se je Evropska komisija še zlasti trudila za vključevanje migracijske politike v zunanje politike in programe EU. Sporočilo o vključevanju migracije v odnose s tretjimi državami⁹ poudarja možnost večje sinergije med migracijo in razvojno politiko. Na Evropskih svetih v Seville in Solunu je bila posebna pozornost posvečena trudu, ki bi ga tretje države morale vložiti v boj proti nelegalni migraciji. Posvet o splošnih zadevah 8. decembra 2003 je oblikoval tako imenovane mehanizme za spremljanje in evalvacijo. Komisija naj bi vsako leto poročala o sodelovanju s tretjimi državami; prvo poročilo se pričakuje do konca leta 2004. Vsebovalo bo pregled ukrepov, ki jih tretje države izvajajo v boju proti nelegalni migraciji, ter pregled tehnične in finančne podpore, ki ju zagotavljajo EU in države članice.

Sodelovanje tretjih držav je bistvenega pomena za zmanjševanje nelegalnih migracijskih tokov in v tej zvezi je pomembna ocena vpliva različnih ukrepov in pobud, ki so bili uporabljeni. Izkušnje držav članic in novih držav članic pri izboljševanju sodelovanja s tretjimi državami z namenom nadzora nelegalnih migracijskih tokov s pomočjo neformalnih ukrepov so omejene. Nekateri so ugotovili, da je učinkoviteje podpisati sporazume o policijskem sodelovanju ali sporazume o mejni straži, kamor je vključen tudi element vračanja ljudi, kot pa formalne sporazume o vračanju. S pomočjo takšnih sporazumov so države članice razvile koristne mehanizme za izmenjavo podatkov in skupnega urjenja, za kar niso potrebovali pobud. Sporazumi pogosto vsebujejo ukrepe tehnične podpore, ki se je v praksi izkazala za zelo koristno. Druge države članice so pristopile k neformalnemu sodelovanju z državami tranzita, da bi se spoprijele s specifičnimi tokovi iz tretjih držav, ne da bi podpisale formalne sporazume o vračanju. Tovrstno priložnostno sodelovanje lahko da pozitivne rezultate pri obravnavi specifičnih tokov iz držav, ki bi sicer nerade pristopile k podpisu formalnih sporazumov o vračanju. Države članice in nove države članice so bile aktivne tudi na področju podpisovanja formalnih in neformalnih sporazumov o vračanju s tretjimi državami, da bi tako olajšali postopek vrnitve. Ker je ponovni sprejem državljanov

⁸ Predpis Sveta (ES) n° 45/2003 z dne 6.03.2003, JO L 69 z dne 13.3.2003.

⁹ COM(2002) 703 z dne 3.12.2002.

mednarodna obveznost tretjih držav, države članice v kontekstu formalnih pogajanj glede vračanja ljudi niso pripravljene ponuditi spodbud tretjim državam, da bi podpisali sporazum v ta namen. Vendar pa so nekatere na to vseeno pripravljene v primerih, ko sporazumi zagotovijo ponovni sprejem lastnih državljanov in državljanov drugih tretjih držav, saj je potrjeno, da je podpisovanje sporazumov o ponovnem sprejemu večinoma bolj koristno za države članice kot za tretje države. Različne vrste ponujenih spodbud vključujejo tehnično podporo in pomoč pri nadzoru migracijskih tokov, urjenje mejnih straž in policijsko sodelovanje, ter tehnološke ukrepe in opremo, kar poveča sposobnost tretjih držav za uravnavanje migracijskih tokov. Ukrepi spodbud ponavadi niso vključeni v samo besedilo sporazumov o ponovnem sprejemu, da bi se izognili možnosti, da uresničevanje sporazumov postane odvisno od spodbud. Ena država članica je tretjim državam ponudila bilateralne kvote za delo. Vpliv takšne politike je bil analiziran v oddelku 1.4 zgoraj.

Glede na trenutno stanje pogajanj bo morda potreben drugačen pristop Skupnosti k spodbudam za podpisovanje sporazumov o ponovnem sprejemu. V toku teh pogajanj tretje države med drugim zahtevajo boljšo integracijo svojih državljanov v državah članicah, prekinitev vizumskih omejitev, vizumske olajšave za določene kategorije oseb, kvote za stalne ali sezonske delavce. Spodbude, ki so bile do sedaj ponujene za sklenitev sporazumov Skupnosti, vključujejo vizumske olajšave, sodelovanju pri uveljavljanju zakonov ter finančno in tehnično podporo. Dobre strani teh spodbud bodo podrobneje raziskane v prihodnjem poročilu Komisije o prednostnih nalogah za uspešen razvoj skupne politike ponovnega sprejema. Vendar pa je jasno, da bo za zagotovitev prihodnjih sporazumov potrebna fleksibilnost pri oblikovanju spodbud.

Države, ki mejijo na EU, se soočajo z vedno večjimi migracijskimi problemi. Prisotnost stalno naraščajočega števila tujcev lahko vodi do socialnih napetosti znotraj teh držav; države sprejema se soočajo tudi s potrebo po učinkovitejših ukrepih za uravnavanje migracij. O vprašanih **tranzitne migracije in sosednjih držav**, ki se spreminjajo v ciljne države migracije, razpravljajo EU in vpletene tretje države. EU zagotavlja in načrtuje še več tehnične in finančne pomoči skozi zadevne instrumente Skupnosti (Takis, Meda, Eneas), da bi podprla te države pri njihovem trudu za boljše uravnavanje migracij, vključno z učinkovito in preventivno politiko v boju proti nelegalni migraciji. Poleg tega pa Komisija razvija Instrument nove sosesčine (New Neighbourhood Instrument) za pospeševanje čezmejnega sodelovanja, ki bo kot prednostno področje sodelovanja obravnaval upravljanje (management) migracij. Nekatere sosednje države so razvile akcijske načrte, ki so posebej usmerjeni na nelegalne migracije in EU je pripravljena podpreti njihovo izvajanje.

3. DEL – POT V PRIHODNOST

3.1 Spodbujanje posvetov in izmenjave informacij na ravni EU

Ta študija je jasno pokazala **pomanjkanje zanesljivih primerljivih podatkov na ravni EU**. Uvedeni so bili določeni ukrepi za izboljšanje zbiranja in analize statističnih podatkov v Skupnosti. Komisija se je zdaj lotila priprave letnega statističnega poročila o migracijah, ki vključuje tudi statistično analizo glavnih migracijskih trendov v državah članicah. Na temelju akcijskega načrta za statistiko Skupnosti na področju migracije¹⁰ bo junija 2004 izdelan

¹⁰ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu za predstavitev načrta aktivnosti za zbiranje in analizo statistike Skupnosti na področju migracije. COM (2003) 179.

predlog uredbe EU o zbiranju statističnih podatkov Skupnosti o migracijah, državljanstvu in azilu; sledila mu bo cela vrsta izvedbenih ukrepov.

Ugotovitve študije osvetljujejo potrebo po **bolj intenzivni in ciljno naravnani uporabi posvetovanja in izmenjave informacij** na določenih področjih, ki imajo pomemben vpliv na mnoge države članice ali na EU kot celoto. V svojem poročilu o imigracijski politiki Skupnosti¹¹ novembra 2000 je Komisija dala predlog za zadovoljitev te potrebe ter posredovala nadaljnje podrobnosti v dveh sporočilih¹² leta 2001. Evropski svet v Laekenu leta 2001 je eksplicitno zahteval izboljšanje izmenjave informacij na področju imigracij in azila. V odgovor na to zahtevo je Komisija leta 2002 ustanovila skupino strokovnjakov, znano kot “Odbor za imigracijo in azil”, da bi vodila postopke poročanja in konzultacij za razširitev dobre prakse in doseganje boljše zblíževanje politike azila in imigracije. Odbor za imigracijo in azil se sedaj redno sestaja.

Te načrte dopolnjuje Evropska migracijska mreža (European Migration Network), ki želi ustvariti sistematične temelje za spremljanje in analizo večdimenzionalnega fenomena migracije in azila, tako da bi pokrila različne dimenzije – politično, zakonsko, demografsko, ekonomsko, socialno – in razkrila najgloblje razloge migracije. Razpoložljivi in obdelani podatki naj bi Skupnosti in državam članicam nudili celotno sliko položaja migracij in azila, ko na posameznih področjih pristojnosti razvijajo politike, sprejemajo odločitve ali se odločajo za ukrepe. Prvotni pilotni projekt je junija 2003 podprl Evropski svet v Solunu. Po njegovi oceni v teku leta 2004 bo Komisija raziskala možnost ustanovitve stalnega telesa na ustrezni zakonski podlagi, pri tem pa bo upoštevala vzporedno pobudo, ki je v postopku obravnave v okviru Sveta Evrope.

V teku so tudi drugi postopki za izboljšanje izmenjave informacij na določenih področjih, zlasti še postavitve mreže Nacionalnih kontaktnih točk za integracijo. Evropski svet v Solunu je podprl to pobudo in poudaril pomembnost razvoja sodelovanja in izmenjave informacij znotraj mreže, s posebnim poudarkom na okrepitvi usklajevanja ustreznih politik na nacionalni in evropski ravni. Kmalu nato so se nacionalne kontaktne točke sporazumele glede intenzivnega delovnega programa izmenjave informacij in dobre prakse znotraj treh področij politike, predvsem na področju uvajanja novo prispelih imigrantov, učenja jezika in sodelovanja imigrantov v civilnem, kulturnem in političnem življenju. Odločili so se za oblikovanje priročnika o vključevanju za ustvarjalce in izvajalce politike. Ta razvoj bo osvetljen v prvem letnem poročilu o imigraciji in vključevanju, ki ga pripravlja Komisija.

Drugi ukrepi za spodbujanje izmenjave informacij so bili uvedeni na področju nelegalne imigracije. Te pobude se osredotočajo na izmenjavo operativnih informacij v okviru Centra za informacije, razpravo in izmenjavo glede prestopa mej in imigracije (CIREFI), ki je priložnostna delovna skupina Sveta. Oblikovan je bil sistem zgodnjega obveščanja za izmenjavo informacij o skriti imigraciji in poteh, ki jih uporabljajo tihotapci ljudi. Ta sistem bo dopolnjen z “varno mrežo za izmenjavo in koordinacijo informacij za management migracijskih služb”¹³.

Komisija namerava krepiti izmenjavo informacij in posvetov v skladu s prednostnimi nalogami, določenimi zgoraj, v okviru Odbora za imigracijo in azil. V kasnejši fazi – glede na nadaljnje izkušnje s tem postopkom – bo preučila koristnost oblikovanja konkretne zakonske

¹¹ COM(2000) 757 končna verzija, 22.11.2000.

¹² COM(2001) 387 končna verzija in COM(2001) 710 končna verzija.

¹³ COM(2003) 727 končna verzija z dne 22.11.2000.

podlage za formaliziranje svojih postopkov in za zagotavljanje koherentnosti in komplementarnosti med različnimi forumi.

3.2 Razvoj novih političnih pobud v okviru skupne imigracijske politike

3.2.1. O legalni migraciji

Vse države članice imajo poti za **sprejem migrantskih delavcev**, zlasti za državljane tretjih držav s specifičnimi znanji. V večini držav članic je prisoten primanjkljaj izobraženih delavcev, zato države razvijajo programe specifičnega rekrutiranja, kot je bilo opisano na primeru Nemčije in GB. Do neke mere te države članice tekmujejo med seboj v rekrutiranju ustrezne delovne sile iz tretjih držav. Komisija meni, da se bo zaradi demografskega upadanja in staranja prebivalstva rekrutiranje delavcev iz tretjih držav ter imigracija v EU iz ekonomskih razlogov nadaljevala in še stopnjevala. Po drugi strani pa tretje države nenehno zahtevajo več legalnih migracijskih poti. Vendar pa predlagana smernica EU glede tega vprašanja¹⁴, predstavljena 2001, ni dobila podpore Sveta. Zato je treba odgovoriti na nekatera temeljna vprašanja, da se pojasni, ali je treba sprejem ekonomskih migrantov uravnati na ravni EU ali ne. Med teme, ki jih je treba pojasniti, sodi ciljna stopnja harmonizacije; namen predloga in ali naj se ohrani načelo preferenciala Skupnosti za domači trg dela. Kar zadeva Komisijo, morajo odgovoriti na ta vprašanja temeljiti na dveh osnovnih načelih: na eni strani na osnutku ustavne pogodbe, ki potrjuje evropsko pristojnost na področju migracijske politike, toda odločitev o številu sprejetih migrantov prepušča državam članicam, na drugi strani pa mora vsak ukrep na tem področju temeljiti na enem ekskluzivnem kriteriju, ki je dodana vrednost uvajanja ukrepov na ravni EU.

Komisija namerava še letos sprožiti obsežen postopek posvetovanj glede te teme, ki bo dal odgovore na ta vprašanja. Kot prvi korak bo letos predstavljena zelena knjiga z oceno odločitev Komisije v osnutku direktive in ponovna ocena težav v Svetu. Konec leta 2004 bo organizirano javno zaslišanje, na katerem se bodo zbrali vsi pomembni partnerji: vladne, gospodarske in nevladne organizacije.

Študija je pokazala, da so obširni **ukrepi zakonske ureditve**, ki so jih izvedle nekatere države, le-tem omogočile enkratno spoprijemanje s prisotnostjo pomembnega števila nelegalnih migrantov na svojem ozemlju. Takšni programi pa kljub temu nimajo dolgoročnega učinka na zmanjševanje stopnje nelegalnih migrantov, ampak prav nasprotno lahko delujejo kot dejavnik privlačnosti za nelegalne migrante, kot je pokazala študija belgijskega primera. Poleg tega imajo taki obsežni ukrepi posledice tudi za ostale države članice EU zaradi opustitve notranjih mejnih kontrol. Vendar pa je za države nesprejemljivo dovoljevati trajno nelegalno bivanje velikega števila državljanov tretjih držav.

Komisija bi lahko predlagala razvoj skupnega pristopa k zakonski ureditvi, ki bi temeljil na načelu, da se je treba izogibati obširnim ukrepom zakonske ureditve oziroma jih omejiti na izredne situacije. Študija podpira mnenje, da zakonska ureditev ne bi smela biti način obvladovanja migracijskih tokov, saj se v praksi pogosto kaže kot negativna posledica migracijske politike na drugih področjih. Vendar pa je treba zakonsko ureditev temeljiteje analizirati, da bi opredelili in primerjali postopke in ravnanje. Upoštevajoč potencialne posledice zakonske ureditve v drugih državah članicah, bi morala država članica, če se odloči za obširen program zakonske ureditve, o tem dovolj zgodaj obvestiti druge. Z državami članicami bi se bilo treba posvetovati tudi glede obsega načrtovanih ukrepov, predvidenega

¹⁴ Ibid.

števila oseb, ki jih bodo ukrepi zajeli, glede meril, ki naj bi se uporabili, ter glede možnih vplivov na druge države članice. Na podlagi te izmenjave informacij in transparentnosti bi bilo mogoče oblikovati skupna merila. Izmenjava bi lahko potekala v okviru Odbora za imigracijo in azil.

Študija je potrdila, da medtem ko obeti primanjkljaja v določenih sektorjih trga dela v državah članicah razkrivajo potrebo po novi imigracijski politiki, stopnja nezaposlenosti državljanov tretjih držav, ki že prebivajo v državah članicah, paradoksalno ostaja visoka. **Krepitev vključevanja državljanov tretjih držav**, ki legalno bivajo v državah članicah, je bistven cilj imigracijske politike EU. To je tudi ena od zahtev, ki jih tretje države postavljajo med pogovori o migracijskih vprašanjih. Večina teh držav se je lotila obrambe interesov svojih državljanov, tudi če živijo v čezmorskih deželah. Legalne imigracijske poti morajo dopolnjevati ukrepi za promocijo integracije. V prvem letnem poročilu o imigraciji in vključevanju, ki bo Evropskemu svetu predstavljeno junija 2004, bo opisan nedavni razvoj na teh področjih.

V zvezi z **vključevanjem v trg dela** daje evropska strategija zaposlovanja politični okvir za izvajanje reform na nacionalni ravni. Smernice iz leta 2003 še posebej spodbujajo države članice k pospeševanju vključevanja oseb, ki so v slabšem položaju na trgu dela, in k boju proti kakršnikoli diskriminaciji, katere žrtev so te osebe. Nove smernice kot specifičen cilj določajo zmanjšanje razlike med stopnjo nezaposlenosti državljanov tretjih držav in državljanov EU. V letu 2002 je bila stopnja zaposlenosti tujih državljanov v EU precej nižja kot stopnja zaposlenosti državljanov EU (52,7% proti 64,4%). Poročilo o zaposlovanju v Evropi 2003 potrjuje, da razlika obstaja občutna, čeprav so med posameznimi državami članicami velika odstopanja.

Promocija stalne integracije na trg dela in večja mobilnost na trgu dela EU je bila deležna stalne obravnave v okviru strategije zaposlovanja, da bi tako vzdrževali dotok delavcev, maksimirali prilagodljivost in pokrili primanjkljaj v posameznih sektorjih in regijah. Delavci migranti bi lahko prispevali k uresničevanju tega cilja, zato je zaželen nadaljnji razvoj pri **lajšanju mobilnosti državljanov tretjih držav znotraj Evropske unije**. Direktiva o statusu rezidentov za daljši čas, ki je bila sprejeta 25. novembra 2003, je uvedla načelo mobilnosti za tiste, ki že več kot pet let bivajo v državi članici. Mobilnost je olajšala tudi uveljavitev dodatka k uredbi 1408/71 za državljane tretjih držav. Stopnja mobilnosti je predvidena tudi v predlogu Komisije za sprejem tujih študentov, ki naj bi bil sprejet v kratkem¹⁵ in za sprejem raziskovalcev¹⁶. To načelo bi lahko veljalo tudi za druge kategorije državljanov tretjih držav. Poleg tega naj bi predlog za direktivo o storitvah na notranjem trgu olajšal zaposlovanje delavcev, ki so državljani tretjih držav, za nudenje čezmejnih storitev.

Priznanje poklicnih kvalifikacij državljanov tretjih držav je še ena tema, s katero se je treba soočiti. Ena od možnosti je, da bi s pomočjo ustreznih sredstev razširili ugodnosti direktive o priznanju poklicnih kvalifikacij tudi na državljane tretjih držav (to zadeva predvsem priznanje poklicnih kvalifikacij, ki jih državljan tretje države pridobi v državi članici, ali kvalifikacije iz tretje države, ki jih je katera od držav članic že priznala). Poleg zgoraj omenjenega priznanja poklicnih kvalifikacij bi bilo mogoče poskrbeti za možnost pridobitve znanj za doseg ekvivalentne stopnje kvalifikacij, ne da bi bil posameznik primoran ponovno začeti študij.

¹⁵ COM(2002) 548 kčna verzija z dne 7.10.2002.

¹⁶ COM(2004) 178 končna verzija z dne 16.3.2004.

3.2.2. *O nelegalni migraciji*

Študija je pokazala, da ne glede na legalne poti, ki se uvajajo, vedno obstaja določena stopnja nelegalne migracije, zato mora boj proti nelegalni migraciji ostati bistven del uravnavanja migracij.

Boj proti nelegalni migraciji se začne s preventivnimi ukrepi in odpravo glanih spobud zanjo. Delo na črno je v mnogih državah in regijah pomemben dejavnik privlačnosti za nelegalno migracijo. Spopadanje z nelegalnim trgov delom je zato skupen cilj, ki ne zadeva samo področja imigracije ampak tudi zaposlovanja. Tisti, ki delajo v sivi ekonomiji, so pogosto žrtev izkoriščanja in nimajo takih pravic kot drugi delavci. Problem dela na črno je obravnavan v evropski strategiji zaposlovanja od leta 2001. Leta 2003 je Komisija poudarila potrebo po usmeritvi politike k **spreminjanju dela na črno v redno zaposlitev** in pozvala k oblikovanju ciljev. Ta tema je ena izmed desetih prednostnih nalog v Smernicah za zaposlovanje iz leta 2003¹⁷. Na temelju nacionalnih načrtov aktivnosti iz leta 2003 (NAPs) je bila podana ocena nacionalnih aktivnosti, usmerjenih v spreminjanje dela na črno v redno zaposlitev v osnutku skupnega poročila o zaposlovanju, ki ga je Evropska komisija predstavila januarja 2004¹⁸. Mnoge države članice so v svojih nacionalnih načrtih aktivnosti omenile posebne ukrepe za tuje delavce ali nelegalne imigrante. Nadaljnji monitoring aktivnosti držav članic bo opravljala Komisija v kontekstu evropske strategije zaposlovanja.

Skupni boj proti nelegalni migraciji in **razvoj politike vračanja Skupnosti** sta prioriteta v okviru razvoja drugih političnih instrumentov, potrebnih za zmanjšanje migracijskega pritiska. V kontekstu vodene imigracijske politike je edini koherenten pristop k obravnavi nelegalnih priseljencev zagotavljanje njihove vrnitve v državo izvora. Kot en element politike vračanja Skupnosti Komisija predlaga izvajanje pripravljalnih aktivnosti za finančni instrument za vodenje vračanja v letih 2005 in 2006. Te aktivnosti bodo pokrivala prostovoljno vračanje, prisilno vračanje in podporo za vračanje nelegalnih migrantov iz držav tranzita. Usmerjene bodo - ustrezno koordinirane z relevantnimi obstoječimi instrumenti – v vztrajno vračanje in trajno reintegracijo v državah izvora ali prejšnjega bivanja. V središču pozornosti bo vračanje označene ciljne skupine v vseh različnih dimenzijah, pomoč pred vračanjem, organizacija potovanja, organizacija tranzita in sprejema ter ustrezna koordinacija relevantnih obstoječih instrumentov za pomoč po vrnitvi in pri reintegraciji. Poleg tega bo Komisija v prvem polletju 2004 predstavila predlog direktive EU o minimalnih standardih za postopke vračanja in vzajemno priznanje odločitev o vrnitvi.

3.2.3. *O sodelovanju s tretjimi državami*

Študija je pokazala, da je **spodbujanje sodelovanja z državami izvora ali tranzita** učinkovito sredstvo zmanjševanja nelegalnih migracijskih tokov. Vendar pa naši odnosi s tretjimi državami ne smejo temeljiti na unilateralizmu. Izkušnje kažejo, da je resnično partnerstvo ključni element za uspeh takšnega sodelovanja. EU mora popolnoma razumeti situacijo v državi in probleme, s katerimi se sooča, da bi lahko spodbudila odprt dialog, ki bi upošteval interese in pričakovanja obeh strani. Mnoge države izvora in tranzita so pripravljene prevzeti odgovornost in se še bolj potruditi na področju preprečevanja nelegalne migracije. Vendar pa mora to potekati v okviru skupnega pristopa k migracijam in v nekaterih primerih zahteva spodbude ter finančno in tehnično pomoč EU.

¹⁷ Odločitev Sveta z dne 22. julija 2003 o smernicah za politiko zaposlovanja držav članic, OJ L 197/13 z dne 5.8.2003.

¹⁸ COM (2004) 24 končna verzija/2 z dne 27.1.2004.

Kot prvi korak je za Unijo pomembno zbrati vse razpoložljive informacije o legalnih migracijskih poteh za državljane tretjih držav. S takšnim **zbiranjem informacij** naj bi najprej ugotovili število sprejetih migrantov po nacionalnosti, tako da bi lahko vsaki tretji državi pokazali jasno sliko migracijskih vzorcev njenih državljanov za celotno območje EU. To je mogoče izvesti v okviru Odbora za imigracijo in azil, ki bi lahko oblikoval seznam bilateralnih sporazumov, ki so jih posamezne države članice podpisale z določenimi tretjimi državami, število migrantov, ki jih ti sporazumi zadevajo, in število migrantov, sprejetih zunaj okvira sporazumov ter razloge za sprejem. Ti podatki bi se lahko dolgoročno uporabili za razvoj večje sinergije med državami članicami glede števila migrantskih delavcev, sprejetih v Unijo. Takšna celovita predstavitev bi lahko dala jasen odgovor na zahteve tretjih držav v okviru političnega dialoga o migracijskih vprašanjih ali med pogajanjem za podpis sporazumov o ponovnem sprejemu.

Poleg tega bi lahko preučili zamisel o rekrutiranju delavcev in razvoju programov urjenja v državah izvora za spretnosti in znanja, ki jih potrebuje EU. Takšni programi bi lahko posredovali tudi socialno, kulturno in jezikovno znanje, potrebno za bivanje migrantov v Evropi. Nekatere države članice so že uvedle tovrstne programe in te bodo podrobneje preučili. Pilotni projekti bi se lahko financirali v programih tehnične in finančne pomoči za tretje države (ENEAS).

Študija je pokazala, da imajo – kar zadeva mnoge tretje države – **ukrepi vizumske politike** preventivni vpliv na migracijske tokove. To je posebej pomembno za kategorije oseb, ki so potencialni “podaljševalci” bivanja. Vendar pa obstajajo kategorije oseb, ki ne predstavljajo tveganja iz zornega kota nelegalne migracije in ki nimajo namena kršiti omejitev bivanja. Za te kategorije, ki jih je treba opredeliti v vsaki državi posebej, bi lahko raziskali možnost olajšave postopka za pridobitev vizumov, upoštevajoč napore zadevnih držav za sodelovanje z EU v boju proti nelegalni migraciji. Komisija bi torej predlagala obravnavo vprašanja pogajanj o olajšanju vizumskega režima za določene kategorije oseb (kot so npr. stalni predstavniki tretjih držav, vpletenih v strukturne dialoge; športniki itd.). Pilotna naloga bo sprejem pooblastila za pogajanja z Rusijo o olajšanju vizumskega režima.

SKLEPNA UGOTOVITEV

Ta študija je bila dokončana v zelo kratkem času in čeprav bi si nekatere teme zaslužile bolj poglobljeno obravnavo, lahko iz študije vseeno razberemo nekaj jasnih sporočil. Obstaja povezava med legalno in nelegalno migracijo, toda ta povezava je kompleksna in prav gotovo ne neposredna, saj je treba upoštevati več različnih dejavnikov. Noben ukrep sam po sebi nima odločilnega vpliva. To pa še ne pomeni, da določeni ukrepi nimajo specifičnega vpliva. Za kvote se zdi, da imajo vpliv, vendar niso sprejemljive za vse države članice. Zbiranje ponudb za legalno imigracijo v tretjih državah bi lahko v tej zvezi bila zanimiva možnost, ki jo je treba še dodatno raziskati. V ta namen je Komisija opredelila nekaj ukrepov, ki bi jih bilo mogoče še podrobneje raziskati. Kakorkoli že, uresničevanje teh ukrepov mora temeljiti na krepitvi izmenjave informacij, posvetih in sodelovanju med državami članicami Evropske unije.