



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Bruselis, 4.6.2004  
KOM(2004) 412 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS  
EKONOMINIŲ IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ  
KOMITETUI**

**Ryšio tarp legalios ir nelegalios migracijos tyrimas**

## TURINYS

IŽANGA.....	3
I DALIS – ESAMI LEGALIOS MIGRACIJOS KONTROLĖS BŪDAI .....	3
1.1    Ekonominiams migrantams taikomos atvykimo taisyklės.....	3
1.2    Ekonominių migrantų skaičiaus reguliavimas ir poreikių prognozavimas .....	5
1.3    Dvišaliai susitarimai dėl darbo jėgos .....	6
1.4    Kvotų taikymas dvišalėms sistemoms reguliuoti.....	8
1.5    Suregulavimo priemonės.....	8
2 DALIS – RYŠYS TARP LEGALIOS IR NELEGALIOS MIGRACIJOS SRAUTŲ IR SANTYKIAI SU TREČIOSIOMIS ŠALIMIS.....	10
2.1    Dvišalių susitarimų dėl darbo jėgos įtaka nelegalios migracijos srautams .....	11
2.2    Vizų politikos įtaka nelegalios migracijos srautams.....	12
2.3    Bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis įtaka nelegalios migracijos srautams .....	13
3 DALIS – Tolesni veiksmai.....	15
3.1    Konsultavimosi ir keitimosi informacija ES mastu stiprinimas.....	15
3.2    Naujų politikos iniciatyvų rengimas, vadovaujantis bendra imigracijos politika .....	16
3.2.1.  Dėl legalios migracijos.....	16
3.2.2.  Dėl nelegalios migracijos .....	18
3.2.3.  Dėl bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis .....	19
IŠVADA.....	20

## IŽANGA

Šiame komunikate pateikiami ryšio tarp legalios ir nelegalios migracijos tyrimo, kurį atlikti paprašė Europos Vadovų Taryba, rezultatai. Jame pirma kartą ES mastu nagrinėjama, ar legalūs migrantų atvykimo būdai mažina nelegalios migracijos paskatas, o būtent, kokios įtakos legaliai migracijai turi politika, visų pirma, nelegalių migrantų srautams ir, antra, bendradarbiavimui su trečiosiomis šalimis, kovojant prieš nelegalią migraciją.

Šis įpareigojimas paskirtas 2003 m. birželio mėn. Thessaloniki Europos Vadovų Tarybos išvadose, kuriose sakoma, kad ES turi išnagrinėti „*legalius būdus trečiųjų šalių piliečiams migruoti į Sąjungą, atsižvelgiant į valstybių narių galimybes juos priimti, vadovaujantis sustiprintu bendradarbiavimu su kilmės šalimis*“. Tokiomis aplinkybėmis 2003 m. rugsėjo mėn. neoficialiame TVR Tarybos posėdyje Italijos pirmininkaujama Komisija pasiūlė „*jos partneriams atlikti tyrimą, skirtą nustatyti Europos legalios migracijos kvotų sistemą, kuri būtų pasiūlyta pagrindinių legalios migracijos srautų kilmės ir tranzito šalims, siekiant, kad jos bendradarbiautų sudarant readmisijos susitarimus(...)*“. Vėliau, 2003m. spalio mėn., Europos Vadovų Taryba išplėtė tyrimo sritį ir nusprendė, kad, „*pripažindama, jog kiekviena valstybė narė yra atsakinga už į jos teritoriją vadovaujantis jos įstatymais įleidžiamų legalių imigrantų skaičių, atspindintį konkrečią jos padėtį, įskaitant darbo rinkas, Europos Vadovų Taryba pažymi tai, kad Komisija inicijavo ryšio tarp legalios ir nelegalios migracijos tyrimą, ir kviečia jį atliekant visas valstybes nares, naujas stojančias valstybes ir valstybes kandidates visiškai bendradarbiauti su Komisija*“.

Kadangi tyrimą atlikti reikėjo per trumpą laikotarpį, nebuvo galimybės organizuoti, kad jį atliktų išoriniai tyrimų institutai. Todėl Komisija nusprendė, kad tyrimu, bendradarbiaujant su valstybių narių ekspertais, turėtų būti tik nustatyti faktai. Jis buvo grindžiamas pirma atliktais šios srities tyrimais, papildytas šių ekspertų dviejuose Komisijos organizuotuose susitikimuose suteikta informacija ir atsakymais į Komisijos anketą. Komisijos Imigracijos ir prieglobsčio komitetas, kurį sudarė valstybių narių ir naujųjų valstybių narių atstovai, reguliariai aptarė atliekamą darbą.

Pirma komunikato dalis skirta darbo jėgos migracijos kelių valdymui, įskaitant dvišalių susitarimų sudarymą ir, atsižvelgiant į juos bei pradinį Italijos pirmininkaujamos Komisijos ketinimą, įmanomą kvotų arba didžiausių ribų nustatymą. Tai iliustruota keliais įdomiais konkrečios politikos pavyzdžiais. Antroje dalyje aptariamas ryšys tarp legalios ir nelegalios migracijos srautų, didžiausią dėmesį skiriant bendradarbiavimo sutartims su trečiosiomis šalimis. Galiausiai, komunikate pateikiamos išvados ir rekomendacijos. Pažymėtina, kad dažniausiai šiais klausimais nėra patikimų nei ES, nei nacionalinių statistinių duomenų.

## I DALIS – ESAMI LEGALIOS MIGRACIJOS KONTROLĖS BŪDAI

### 1.1 Ekonominiams migrantams taikomos atvykimo taisyklės

Norinčių įsidarbinti trečiųjų šalių piliečių atvykimą reglamentuoja valstybių narių teisės aktai ir leidimo atvykti politika, todėl tarp valstybių yra skirtumų, nes per pastaruosius keletą dešimtmečių jos plėtojosi, reaguodamos į skirtingas migracijos tendencijas. Pokariu, siekiant užpildyti pagrindinės darbo jėgos stygių, migracija buvo visuotinai skatinama. Tačiau po 1970-ųjų ekonominio nuosmukio ir dėl augančių nelegalios imigracijos srautų 1980-aisiais ir

1990-aisiais atvykimo kontrolės priemonės buvo sugriežtintos, siekiant apsaugoti šalių vidaus darbo rinkas, o kai kuriose valstybėse narėse užsienio piliečių darbinimas buvo sustabdytas.

Esamų politikų ir tvarkų tikslas – numatyti atvykimo kelius, siekiant patenkinti darbo rinkos poreikius, tuo pat metu apsaugant vidaus darbo jėgos interesus. ES norintys dirbti trečiųjų šalių piliečiai turi pateikti įrodymus, kad jie atitinka tam tikrus kriterijus, tokius kaip, turimas darbo pasiūlymas, pakankami finansiniai pragyvenimo ištekliai, reikiamas sveikatos draudimas. Kartais valstybėse narėse kreiptis dėl darbo leidimo trečiosios šalies piliečio vardu turi darbdaviai, kurie turi galėti įrodyti, kad darbuotojas turi įgūdžių, kurių nėra vidaus darbo rinkoje. Kai kurios valstybės narės leidžia atvykti ir savarankiškai dirbantiems asmenims, tačiau ir jie turi atitikti griežtus kriterijus, visų pirma, turi būti įrodyta, kad pareiškėjai turi pakankamai pragyvenimo lėšų ir kad veikla, kuria jie nori užsiimti, bus naudinga atitinkamai valstybei narei. Daugumai ekonominių migrantų iš pradžių leidžiama atvykti išduodant laikiną leidimą gyventi, kuris gali galioti nuo vienerių iki penkerių metų. Šie leidimai gali būti pratęsimi, jei pareiškėjas ir toliau atitinka būtinus kriterijus – svarbiausia, kad jis ir toliau turėtų darbą ir kad jo įgūdžiai vis dar būtų reikalingi.

Po 1990-ųjų metų daugelyje valstybių narių atsirado naujų būdų ekonominiams migrantams atvykti, siekiant užpildyti darbo jėgos stygių rinkoje, o kai kuriose šalyse, ypač tose, kuriose iškilo poreikis užpildyti tam tikrų įgūdžių, tokių kaip sveikatos apsaugos sektoriaus, stygių, priimtos leidimo atvykti ne eilės tvarka arba lengvatinės tvarkos. Aukštos kvalifikacijos darbuotojų pritraukimas paprastai pripažįstamas kaip svarbi priemonė ekonominiam augimui užtikrinti ir vidaus ūkių problemoms išvengti. Patirtis parodė, kad šiais konkrečiais atvykimo būdais ne visuomet lengva pritraukti tiek kvalifikuotų asmenų, kiek reikia. Tai lemia įvairios priežastys, tačiau pažymėtina, kad iš dalies valstybės narės tarpusavyje konkuruoja, siekdamos pritraukti konkrečių kategorijų trečiųjų šalių piliečius įsilieti į jų darbo jėgą.

Reikalingi ne tik aukštos kvalifikacijos darbuotojai. Daug valstybių narių, visų pirma Pietų Europos, kurios yra naujesnės imigracijos bangos šalys, reikalingi žemos kvalifikacijos darbuotojai. Daugelis iš jų nusprendė reguliuoti žemos kvalifikacijos darbuotojų atvykimą, numatydamos konkrečius atvykimo kelius arba sudarydamos dvišalius susitarimus dėl darbo jėgos.

#### **Pavyzdys: Vokietijos Žaliosios kortelės sistema**

**Vokietija Žaliosios kortelės sistema**, įvesta 2000 m. rugpjūčio mėn., skirta darbinti informacinių technologijų specialistus, siekiant užpildyti numatomą nacionalinio masto stygių. Atlikus informacinių technologijų darbdavių apklausą ir parengus užimtumo prognozes, pagal šią sistemą 2000 – 2005 metais numatyta įdarbinti iki 20.000 informacinių technologijų specialistų. Pagal šią sistemą pareiškėjams yra leidžiama gyventi šalyje ne daugiau kaip penkerius metus, kuriais su jais atvykti turi teisę ir šeimos nariai. Tačiau pareiškėjams nėra leidžiama prašyti nuolatinio leidimo gyventi šalyje. Prašymai pagal šią sistemą gali būti pateikiami tiesiogiai Vokietijos įmonei arba per darbo paieškos muge internete. Iki šiol išduoda apie pusę iš 20.000 leidimų.

#### **Pavyzdys: JK Aukštos kvalifikacijos migrantų programa**

2002 m. sausio pabaigoje JK pradėjo vykdyti **Aukštos kvalifikacijos migrantų programą**, siekdama sukurti atskirą atvykimo kelią aukštos kvalifikacijos asmenims, turintiems JK pasaulinėje ekonomikoje konkuruoti reikalingų kvalifikacijų ir patirties. Nereikalaujama, kad pareiškėjai būtų susitarę dėl darbo – iš pradžių jiems leidžiama atvykti vieneriems metams

ieškoti darbo arba dirbti savarankiškai. Pareiškėjams leidžiama likti JK tol, kol jie yra ekonomiškai aktyvūs, o ilgai jie įgis teisę kreiptis dėl nuolatinio leidimo gyventi. Leidimas atvykti suteikiamas taikant balų sistemą bei imigracijos kriterijus. Balai skiriami pagal šias pagrindines sritis: išsilavinimas, darbo patirtis, ankstesnis uždarbis, pareiškėjo pasirinktos profesijos pasiekimai bei pareiškėjo partnerio kvalifikacijos ir pasiekimai. Sistema pasinaudojo gana nemažai asmenų.

Pažymėtina, kad ne visų trečiųjų šalių piliečiai, kuriems leidžiama atvykti į darbo rinką, į ją patenka pirma aprašyta selektyvia tvarka. Leidimas migrantams atvykti įsidarbinti yra pagrindinė leidimo atvykti trečiųjų šalių piliečiams kategorija tik dviejose valstybėse narėse. Visose kitose valstybėse narėse atvykstančių asmenų daugumą sudaro prie savo šeimos norintys prisijungti asmenys ir asmenys, kuriems, kaip buvo pripažinta, reikalinga kokios nors formos humanitarinė apsauga. Keliose valstybėse narėse migrantai, kuriems leidžiama atvykti prisijungti prie savo šeimos sudaro gerokai daugiau negu pusę visų asmenų, kuriems leidžiama atvykti. Darbo jėgos migracija galėtų sudaryti mažiau negu 15 % asmenų, kuriems leista atvykti ir kurie iš tiesų pasinaudos galimybe įsiliesti į darbo rinką, skaičiaus.

## 1.2 Ekonominių migrantų skaičiaus reguliavimas ir poreikių prognozavimas

Nuo 1990-ųjų vidurio trečiųjų šalių piliečių, kuriems leidžiama į valstybes narės atvykti įsidarbinti, antplūdis išaugo (Danijoje, JK ir Švedijoje jų skaičius išaugo 20 %, o tai rodo spartų ekonomikos augimą ir darbo jėgos stygių kvalifikuotos darbo sektoriuose). Duomenų apie bendrą migrantų, kuriems leidžiama į ES atvykti įsidarbinti, skaičių nėra. Nors ES statistinių duomenų apie migracijos srautus kokybė per pastaruosius metus pagerėjo, dėl duomenų rinkimo šaltinių ir sąvokų, metodų ir teisėkūros praktikos skirtumų valstybėse narėse, norint įvertinti legalius srautus, vis dar susiduriama su problemomis.

Valstybės narės ekonominių migrantų, kuriems kasmet turi būti leista atvykti, skaičių nustato skirtingais būdais. Šis skaičius paprastai nustatomas pagal nacionalinės ir (arba) regiono darbo rinkos poreikių vertinimą. Kelios valstybės narės taiko kvotų sistemą, tačiau ir ji skirtingose šalyse taikoma skirtingai. Kai kurios šalys nustato bendrą visų trečiųjų šalių darbuotojų, kuriems turi būti leista kasmet atvykti, skaičių, o kitos nustato tikslesnes kiekvieno darbo sektoriaus ar net atskirų darbuotojų kategorijų kvotas, pvz., sezoninių darbuotojų. Trečios, iš naujo nustatiusios darbo rinkos poreikius ir pasitarusios su darbo ir darbdavių organizacijomis, nustato metines kvotas.

Didžiojoje valstybių narių dalyje, prieš leidžiant atvykti trečiųjų šalių darbuotojams, būtinas nuodugnus vidaus darbo rinkos padėties vertinimas. Šis „Bendrijos pirmumo“ principas buvo aiškiai pripažintas pagrindiniu trečiųjų šalių darbuotojų atrankos principu 1994 m. birželio 20 d. „Tarybos rezoliucijoje dėl trečiųjų valstybių piliečių įleidimo į valstybių narių teritoriją įsidarbinti apribojimo“<sup>1</sup>. Valstybės narės šį principą įgyvendina skirtingai.

Bendros užimtumo prognozės rodo darbo jėgos stygių ES dėl darbo jėgos senėjimo ir numatomo jos sumažėjimo po 2010 metų. Tyrimai rodo ir, kad nėra tikėtina, jog imigracijos srautai artimoje ateityje sumažėtų. Keliais tyrimais buvo ištirta, ar imigracija yra išeitis iš šio pranašaujamo demografinio nuosmukio. Komisijos komunikate dėl imigracijos, integracijos ir užimtumo<sup>2</sup> pripažįstama, kad per ateinančius metus imigracija taps vis būtinesnė, siekiant patenkinti ES darbo rinkos poreikius. Tačiau tuo pat metu visuotinai pripažįstama, kad

<sup>1</sup> OL C 274, 1996 9 19, p. 3.

<sup>2</sup> Europos Komisija – Komisijos komunikatas dėl imigracijos, integracijos ir užimtumo COM(2003) 336.

imigracija nepadės išspręsti senėjančių gyventojų problemos ir kad didesnė grynoji imigracija neatleis už politikos formavimą atsakingų institucijų nuo poreikio įgyvendinti struktūrinius ir kitus pokyčius, siekiant panaikinti senėjančių gyventojų problemos poveikį.

Daugelyje tyrimų atkreipiamas dėmesys į imigracijos ir darbo rinkos poreikių suderinimo sunkumus. Viena vertus, darbo rinkos prognozės nėra visiškai patikimos, jomis negalima visuomet tiksliai numatyti darbo rinkos tendencijų. Kita vertus, dabartiniai imigracijos srautai apskritai neatitinka darbo rinkoje vyraujančio aukštos arba specializuotos kvalifikacijos darbo jėgos poreikio. Nors patvirtinama tendencija, kad daugelyje valstybių narių imigrantai dirba žemos kvalifikacijos darbo sektoriuose, tai nebūtinai atspindi jų kvalifikacijas, nes kai kurių iš jų kvalifikacijos jų dirbamam darbui yra per aukštos<sup>3</sup>. Imigracijos patirtis parodė, kad nepaprastai sunku stebėti migrantų buvimo trukmę ir jų geografinį ir darbinį judėjimą. Darbo jėgos prognozėse taip pat turi būti atsižvelgiama į kitų kategorijų migrantus, kuriems nebūtinai gali būti taikomas selektyvumas (leidimas atvykti dėl tarptautinės apsaugos, prisijungti prie šeimos). Galiausiai tyrimu nustatytas akivaizdus didesnės integracijos politikos poreikis, siekiant visiškai panaudoti migrantų potencialą.

### 1.3 Dvišaliai susitarimai dėl darbo jėgos

Valstybės narės ir naujosios valstybės narės yra pasirašiusios įvairiausių dvišalių susitarimų dėl darbo jėgos, numatančių leidimą atvykti trečiųjų šalių piliečiams. Jie daugiausia sudaryti, siekiant užpildyti darbo jėgos stygių priimančioje šalyje, tačiau yra ir keli antraeiliai motyvai tokiems susitarimams pasirašyti. Juos galima apibendrintai suskirstyti taip: skirti naujiems migracijos keliams atverti, ryšiams su trečiosiomis šalimis gerinti, istoriniams ryšiams ir kultūriniais mainams palaikyti, migracijos srautams geriau valdyti ir kovoti su nelegalia migracija. Neretai vadovaujamosi šių veiksnių deriniu.

Pagal dvišalių susitarimų pobūdį valstybės narės gali būti suskirstytos geografiškai. **Šiaurės Europos šalys** pradėjo rengti dvišales sistemas pokariu, siekdamos užpildyti konkrečios darbo jėgos stygių savo darbo rinkoje. Daug susitarimų buvo sudaryti su Pietų Europos šalimis, prieš joms įstojant į ES. Nors jie iš esmės buvo skirti darbo rinkai užpildyti, buvo ir kitų motyvų, pavyzdžiui, išlaikyti „ypatingus ryšius“ su buvusiomis kolonijomis. Daugelis iš šių ankstyvųjų dvišalių sistemų buvo panaikintos po 1970-ųjų dėl ekonominio nuosmukio. Vėliau pasirašytuose susitarimuose dėl dvišalių sistemų daugiau dėmesio skiriama leidimui atvykti sezoniniams darbuotojams, kurie daugiausia atvyksta dirbti žemės ūkio, statybų, turizmo ir visuomeninio maitinimo sektoriuose, kuriuose nuolatos reikalingi tokie darbuotojai. Kai kurios iš šių naujų sezoninių dvišalių sistemų buvo sukurtos siekiant atverti legalius kelius anksčiau nelegaliems sezoninių darbuotojų srautams, ypač žemės ūkio sektoriaus. Dvišalės sistemos buvo taikomos ir santykiams su kaimynėmis šalimis gerinti, ypač su narystei besirengiančioms šalims 1990-aisiais, o tai prisidėjo prie jų ekonomikos suderinimo su ES. Be to, kelios naujosios valstybės narės pasirašė dvišalius susitarimus su rytinėmis kaimyninėmis valstybėmis. Ne visi jie buvo vienodai sėkmingi.

Pastaraisiais metais dvišalius susitarimus aktyviau pasirašo **Pietų Europos šalys**, leidžiančios atvykti laikiniams arba sezoniniams darbuotojams. Jie iš dalies buvo pasirašyti, siekiant užpildyti darbo jėgos stygių tam tikruose šių šalių darbo sektoriuose. Tačiau kai kuriais susitarimais siekiama atverti naujus legalius kelius ekonominei migracijai iš šalių, esančių

---

<sup>3</sup> Europos Komisija – Komisijos komunikatas dėl imigracijos, integracijos ir užimtumo COM(2003) 336.

pagrindiniais nelegalios migracijos šaltiniais, ir bendrai siekiama stiprinti bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, norint sėkmingiau kovoti su nelegalia migracija.

### **Pavyzdys – Ispanija**

Ispanija yra pasirašiusi dvišalius susitarimus su šešiomis trečiosiomis šalimis<sup>4</sup>, iš kurių daugelis buvo pagrindiniais nelegalios migracijos srautų šaltiniais, siekdama stiprinti bendrą bendradarbiavimą ir užkirsti kelią nelegaliai migracijai ir darbuotojų išnaudojimui. Susitarimai yra standartinė formos, jais numatoma leisti nuolatiniams ir sezoniniams paprastai 18 – 35 metų amžiaus darbuotojams ir stažuotojams atvykti dirbti. Be to, šiuose susitarimuose yra skyriai, skirti atrankos tvarkai, darbo sąlygoms ir socialinėms teisėms, migrantų grąžinimui ir nuostatos dėl kovos su nelegalia migracija ir prekyba žmonėmis. Numatytos specialios nuostatos dėl sezoninių darbuotojų, kuriomis remiantis jie turi pasirašyti įsipareigojimą, kad pasibaigus sutarčiai grįš į savo kilmės šalį. Be to, sezoniniai darbuotojai per vieną mėnesį nuo sugrįžimo turi atvykti į Ispanijos konsulatą savo kilmės šalyje. Didžioji šių susitarimų dalis praktikoje veikia gerai, visų pirma susitarimai dėl sezoninių darbuotojų. Darbuotojų, kuriems leidžiama atvykti, skaičius nustatomas kvotomis pagal kiekvieną darbo sektorių, o ne pagal pilietybę.

Darbuotojams šiais susitarimais suteiktos teisės skiriasi priklausomai nuo susitarimo tikslo ir nuostatų bei sąlygų, dėl kurių susitarė siunčiančioji ir priimančioji šalis. Daugumoje jų užtikrinama, kad darbuotojai, kuriems leidžiama atvykti, turi teisę į tokias pat darbo sąlygas ir užmokesčio dydį, kaip ir piliečiai. Kai kuriuose susitarimuose numatytos nuostatos, skirtos užtikrinti darbuotojų grįžimą pasibaigus jų buvimo laikui, tokios kaip socialinio draudimo įmokų pervedimas, o kartais reikalaujama, kad darbdaviai už kiekvieną darbuotoją, kuriam leidžiama atvykti, sumokėtų užstatą, kuris grąžinamas tik tuomet, jei darbuotojas grįžta į savo šalį. Teisės vykti pas šeimą sezoniniams darbuotojams nėra suteikiamos, o tai yra papildoma priemonė jų sugrįžimui užtikrinti. Daugeliui trečiųjų šalių piliečių dvišaliai susitarimai yra naudingi, o nemažai jų uždirba pragyvenimui, reguliariai naudodamiesi tokiais susitarimais. Apytikriais vertinimais didžioji darbuotojų dauguma ne mažiau kaip 50 % savo uždarbio siunčia namo. Dvišalės sistemos yra patrauklus būdas darbuotojams ugdyti savo įgūdžius, pasinaudoti geresnėmis darbo sąlygomis ir uždirbti šiek tiek pinigų tvirta valiuta bei įgyti gyvenimo kitoje šalyje patirties.

Atsakomybe už dvišalių sistemų administravimą vietos, regioniniu ir nacionaliniu mastu, regis, dalijasi imigracijos ir užimtumo ministerijos. Neretai sukuriama partnerystės ryšiai tarp daugelio suinteresuotų šalių, tokių kaip profesinės sąjungos, darbdaviai, darbo biržos ir centrinė vyriausybė. Kai kuriose valstybėse narėse regionų administracijos vis aktyviau dalyvauja darbinant darbuotojus iš užsienio. Kadangi daugelis darbuotojų, kuriems leidžiama atvykti pagal dvišalius susitarimus, yra priimami į darbą smulkiose ir vidutinėse įmonėse, regioninės darbo biržos geriau gali tenkinti konkrečius vietos ūkio poreikius. Susiformavusiose sistemose daugelis darbdavių ir privačių agentūrų aktyviai dalyvauja darbinant darbuotojus. Siekdamos įdarbinti ir apmokyti darbuotojus, kuriems numatoma leisti atvykti, kai kurios priimančios šalys įsteigė biurus trečiosiose šalyse. Kartais ir pačios įmonės įsitraukia į šį procesą ir šiuo metu siunčia savo personalą į siunčiančias šalis, norėdamos apmokyti ir nusamdyti darbuotojus, kad, jiems atvykus į valstybę narę, juos būtų lengviau integruoti į įmonę.

<sup>4</sup> Rumunija, Bulgarija, Ekvadoras, Kolumbija, Dominika, Marokas.

## 1.4 Kvotų taikymas dvišalėms sistemoms reguliuoti

Kvotas dvišaliuose susitarimuose yra numatytos kelios valstybės narės, nors darbuotojų, kuriems leidžiama atvykti, skaičius svyruoja, atsižvelgiant į susitarimo tikslą ir siunčiančias šalis. Siekdamas atsižvelgti į darbo rinkos poreikius, vyriausybės nustato metines kvotas, pasitarusios su atitinkamomis šalimis, tokiomis kaip pramonės sektorius, darbdaviai, profesinės sąjungos ir darbo biržos. Paprastai nustatomos kiekvieno darbo sektoriaus kvotos, nors kai kurios šalys nustato atskirų geografinių regionų kvotas, o kartais ir pagal pareiškėjų kilmės šalis. Kai kurios valstybės narės nustato gana dideles sezoninių darbuotojų kvotas, nes pasirodė, jog labai sunku rasti vietas darbuotojų, kurie norėtų dirbti reikiamus darbus arba persikelti į šalies dalį, kur jų reikia.

### Pavyzdys - Italija

Italijoje yra gerai išplėtotą kvotų sistemą, kuri buvo įdiegta 1998 metais. Remiantis tuo metu priimtais teisės aktais, Vyriausybė turi kasmet skelbti potvarkį, kuriuo nustatomos kvotos pagal regionus ir užimtumo sektorius. Kvotos nustatomos kelių skirtingų šalių sutarimu, įskaitant Darbo ministeriją, vietos ir regionines institucijas, profesines sąjungas ir darbdavius. Bendras kvotų dydis nustatomas pagal vietos užimtumo lygį. Potvarkyje numatomos vadinamosios „lengvatinės kvotos“, kuriomis nustatomos didžiausio konkrečių trečiųjų šalių darbuotojų skaičiaus ribos<sup>5</sup>. Tam tikra prasme laikoma, kad šios kvotos neįtrauktos į darbo rinkos skaičiavimus, todėl yra nustatomos pakankamai mažos, kad jas būtų galima lengvai panaudoti darbo rinkoje (per metus ne daugiau kaip iki 3000 darbuotojų iš vienos šalies). Šios kvotos trečiosioms šalims pasiūlomos mainais už jų bendradarbiavimą dėl readmisijos ir nelegalios migracijos srautų mažinimo. Tokios kvotos gali būti ir buvo mažinamos, jei laikoma, kad trečioji šalis nebendradarbiauja visiškai. Taip 2001 metais buvo sumažinta Maroko kvota.

Kelios valstybės narės kritiškai vertina galimą dvišalių darbo jėgos kvotų siūlymą, kaip paskatos trečiosioms šalimis labiau bendradarbiauti, kovojant su nelegalia migracija, nelankstumą. Baiminamasi, kad kvotomis grindžiami dvišaliai susitarimai galėtų apriboti valstybių gebėjimą reaguoti į darbo rinkos poreikius. Nors mažinti kvotas kaip sankciją už tai, kad trečioji šalis nebendradarbiauja, ir gali būti priimtina, gali pasirodyti sunku mažinti kvotas taip pat, kaip dėl politinių ir (arba) darbo rinkos priežasčių. Kitas apsvarstytinas veiksnys – galimas diskriminacinis lengvatinių kvotų poveikis toms šalims, su kuriomis nepasirašyta tokių susitarimų. Nors tokiomis sistemomis siekiama skatinti bendradarbiavimą su tam tikromis trečiosiomis šalimis, šalys, kurioms panašios priemonės nepasiūlomos, gali tai vertinti, kaip priešastį bendradarbiavimui su ES žlugdyti. Taigi, galima sakyti, kad lengvatinės kvotos gali trumpam paskatinti bendradarbiavimą su tikslinėmis trečiosiomis šalimis, tačiau ilginau gali apsunkinti bendradarbiavimą su kitomis trečiosiomis šalimis.

## 1.5 Sureguliuojimo priemonės

Tai, kad daug trečiųjų šalių piliečių nelegaliai gyvena ir dirba Europoje ir kad kai kurios valstybės narės sukuria programas jiems „sureguliuoti“, rodo, kad esamomis priemonėmis esamus legalios imigracijos kelius galima valdyti ribotai. Sureguliuojimo priemonės, nors tai ir nėra tipinis imigracijos politikos tikslas, vis labiau taikomos valstybėse narėse – nuo 1970-ųjų įvykdyta virš 26 operacijų. Valstybėse narėse sureguliuojimo priemonės taikomos įvairiai,

<sup>5</sup> Albanija, Tunisas, Marokas, Egiptas, Nigerija, Moldavija, Šri Lanka, Bangladešas, Pakistanas.



skirtingi ir jų motyvai. Vienose jos nėra taikomos išvis, o kitose jos dažnesnis reiškinys. Nuo 1990-ųjų vidurio ryški sureguliuojimo operacijų dažnėjimo tendencija. Naujosios valstybės narės – apskritai gana naujos imigracijos šalys – nėra taikiusios sureguliuojimo priemonių, išskyrus atskirus atvejus. Tikslinga išskirti laikinas sureguliuojimo priemones, kurias taikant reguliuojamiems asmenims išduodamas ribotos trukmės leidimas gyventi, pratęsimas tik tuomet, jei įvykdomos tam tikros sąlygos, ir galutinės sureguliuojimo priemonės, kurias taikant migrantams išduodamas nuolatinis leidimas gyventi. Dažniausiai valstybės narės išduoda pratęsimus laikinas leidimus, o tai reiškia, kad jų turėtojai vėl gali įgyti nelegalų statusą, jei vėliau nebeatitinka leidimo sąlygų. Dėl to kai kuriems migrantams vėl gali būti taikomos vėlesnių sureguliuojimo programų priemonės.

### **Pavyzdys – Belgija**

Belgija yra įvykdžiusi dvi didelio masto sureguliuojimo programas – vieną 1974 metais, o kitą – 1999 metais. 1999 metų sureguliuojimas buvo planuojamas kaip „vienkartinė“ operacija, kuria buvo siekiama panaikinti asmenų, kurie nors ir nelegaliai, tačiau buvo integruoti į ekonominį ir socialinį Belgijos gyvenimą, atskirtį. Kitas svarbus motyvas buvo kurti socialinę sanglaudą ir pažaboti nusikalstamus tinklus, išnaudojančius nelegalius migrantus. Tikrovėje sureguliuojimas leido vyriausybei sureguliuoti asmenis, kurie dėl sveikatos būklės negalėjo būti sugrąžinti į savo šalį, kurie nelegaliai ilgą laiką gyveno Belgijoje ir buvo gerai integravęsi, bei asmenis, kurie laukė sprendimo dėl prieglobsčio prašymo ilgiau negu tris metus. Pareiškėjams prašymams pateikti buvo suteiktas trijų savaičių laikotarpis, per kurį Belgija laikinai grąžino sienos kontrolės priemones, siekdama užkirsti kelią galimų nelegalių migrantų antplūdžiui iš kaimyninių valstybių narių.

Pateikta virš 37,146 sureguliuojimo prašymų dėl iš viso daugiau kaip 50.000 asmenų, iš kurių 80 % buvo patenkinti. Preliminarūs sureguliuojimo programos vertinimai parodė, kad, įgyvendinus priemonę, nelegalių migrantų srautai iš tiesų išaugo. Tiesą sakant, manoma, kad šia priemone galimiems nelegaliems migrantams buvo duotas klaidingas ženklas, kad jų buvimas galiausiai bus leidžiamas. Pažymėta, kad vėliau sekęs prašymų dėl prisijungimo prie šeimos padidėjimas buvo sureguliuojimo pasekmė: paraiškų skaičius išaugo nuo 2122 1999 metais iki 4500 2003 metais.

Dauguma valstybių narių pripažįsta, kad dėl pragmatinių priežasčių gali prireikti sureguliuoti tam tikrus asmenis, kurie neatitinka įprastų leidimo gyventi kriterijų. Sureguliuojimo operacijomis vyriausybės siekia grąžinti tokius migrantus į visuomenę, o ne palikti juos atskirtyje, neapsaugotus nuo išnaudojimo. Kai kurios šalys išvis atsisako taikyti sureguliuojimo priemones, išskyrus atskirus atvejus išskirtinėmis aplinkybėmis. Jos atiduoda pirmenybę vadinamosioms humanitarinėms arba apsaugos sureguliuojimo priemonėms, kuriomis siekiama suteikti teisę gyventi konkrečių kategorijų asmenims, kurie neturi teisės prašyti tarptautinės apsaugos, tačiau nepaisant to negali būti grąžinti į kilmės šalį. Tokios sureguliuojimo priemonės neretai yra susijusios su prieglobsčio politika. Kai kurios valstybės narės yra įvykdžiusios tikslines tokio sureguliuojimo programas, skirtas prieglobsčio prašančių asmenų grupėms iš šalių, iš kurių į jas plūdo nemaži migrantų srautai, tačiau kurios jų teritorijoje išbuvo ilgą laiką (pavyzdžiui, nuo konflikto buvusioje Jugoslavijos Respublikoje pabėgę asmenys).

Kitos valstybės narės yra pasirengusios įgyvendinti „*fait accompli*“ sureguliuojimo priemones. Kai kurios yra įvykdžiusios vieną „vienkartinę“ priemonę, o kitoms reikėjo tokias priemones vykdyti dažniau. „*Fait accompli*“ programomis sureguliuojami nelegalūs migrantai, paprastai tie, kurie jau nelegaliai dirba. Tai, kad turi būti vykdomos sureguliuojimo

priemonės, rodo, kad daugelyje valstybių narių egzistuoja dinamiška nematoma ekonomika ir kad jos yra iš dalies ekonomiškai suinteresuotos. Panašių vienoje valstybėje narėje, pripažįstant tai, kad kai kurie sektoriai, visų pirma vidaus paslaugos, tapo priklausomi nuo nelegalios darbo jėgos, kurią pageidautina perkelti į oficialią ekonomiką, įgyvendintų sureguliuavimo priemonių varomoji jėga iš tiesų buvo darbdaviai. Šio sektoriaus plėtra rodo atsiveriančią tuštumą darbo rinkoje, susijusią su tuo, kad gyventojai senėja ir atsiranda nauji priežiūros paslaugų pagyvenusio amžiaus žmonėms poreikiai. Didelis sureguliuavimo priemonių mastas rodo galimą įtaką daugeliui visuomenės sričių, nes vyriausybėms būtina užsitikrinti pagrindinių dalyvių paramą šioms priemonėms, pvz., darbdavių ir profesinių sąjungų, tuo pat metu toliau taikant priemones kovai su nelegalia migracija, siekiant užsitikrinti visuomenės paramą.

Atliekant tyrimą, buvo išnagrinėtas **sureguliuavimo programų veiksmingumas** ne tik atitinkamų migrantų, bet ir valstybės požiūriu. Pirmą, jomis galima geriau kontroliuoti gyventojų skaičių, įgalinant vyriausybes susidaryti aiškesnį vaizdą apie tai, kas gyvena jų šalies teritorijoje. Be to, jos taikomos kovoti su nelegaliu darbu ir vyriausybės pajamoms padidinti apmokestinimu ir socialinio draudimo įmokomis, perkeliant nelegalius darbuotojus į normalią darbo rinką, jei atitinkamiems asmenims pasiseka išlaikyti arba gauti tokį darbą. Tačiau, pažymėtina, kad buvo abejojama sureguliuavimo programų veiksmingumu mažinant nereguliuojamos darbo rinkos mastą. Kita vertus, manoma, kad iš dalies sureguliuavimo priemonės yra tam tikra nelegalios migracijos skatinimo forma. Tą patyrė valstybės narės, įvykdžiusios didelio masto sureguliuavimo programas. Tokios priemonės pasirodė galinčios tęstis be galo, nes neretai neprabėgus nė keleriems metams vėl reikia vykdyti didelio masto priemones. Atlikus aštuonių valstybių narių sureguliuavimo programų tyrimą, padaryta išvada, kad jos vidutiniškai vykdomos kas 6,5 metų, o tai rodo nuolatinę imigraciją ir tai, kad nelegalių migrantų skaičius yra papildomas iš naujo.

## **2 DALIS – RYŠYS TARP LEGALIOS IR NELEGALIOS MIGRACIJOS SRAUTŲ IR SANTYKIAI SU TREČIOSIOMIS ŠALIMIS**

Nelegali migracija yra įvairių formų. Kai kurie migrantai į valstybės narės teritoriją nelegaliai atvyksta žeme, oru ar jūra. Kai kurie pasinaudoja suklastotais ar padirbtais dokumentais, kiti mėgina atvykti individualiai ar pasinaudodami organizuotais nusikalstamais tinklais, užsiimančiais visų pirma dviem pačiomis šlykščiausiomis nelegalios imigracijos formomis – tai kontrabandininkų tinklai, veikiantys iš ne humanitarinių paskatų, ir užsienio piliečių išnaudojimas prekybos žmonėmis forma. Nemaža nelegalių gyventojų dalis atvyksta legaliai su galiojančia viza arba pagal bevizį režimą, bet „užsibūna“ arba pakeičia buvimo tikslą be valdžios institucijų leidimo. Kai kurie, tokie kaip prieglobsčio prašantys asmenys, kuriems jis nebuvo suteiktas, įgyja nelegalų statusą, jei neišvyksta iš šalies, išnaudojus visas jų prieglobsčio paraiškų svarstymo galimybes.

Tai, kaip sunku nustatyti migruojančių gyventojų ir užregistruotų srautų, ir legalių, ir nelegalių, skaičių ir charakteristikas yra išsamiai aprašyta. Kaip rodo pats terminas, nelegalūs migrantai nepraneša apie save valdžios institucijoms, todėl sunku susidaryti aiškų nelegalios migracijos masto Europos Sąjungos valstybėse narėse vaizdą. Nelegalios migracijos srautai gali būti tik apytikriai įvertinti, remiantis esamais tokių reiškinių, kaip atmestų prašymų atvykti ir deportacijų, nelegalių migrantų sulaikymų ties siena arba šalyje, atmestų prieglobsčio arba kitų formų tarptautinės apsaugos prašymų arba prašymų dėl nacionalinės sureguliuavimo tvarkos skaičius, rodikliais. Prie šių skaičių turi būti pridėtas nemažas asmenų,

kurie nesikreipia su prašymu dėl kokios nors formos tarptautinės apsaugos, kadangi jie atvyko legaliai arba jie „užsibuvo“, skaičius. Remiantis šiais rodikliais, manoma, kad apytikris metinis nelegalios migracijos srautas į ES viršija šešiaženklį skaičių. Tikslesni skaičiai negali būti laikom patikimais. Dar daugiau, tokie apytikriai vertinimai neleidžia geriau suvokti nelegalios migracijos sudėtingumo ir gali būti klaidingai aiškinami. Vis dėlto nelegalios migracijos mastas laikomas dideliu, o nelegalios migracijos srautų mažinimas yra politinis prioritetas nacionaliniu ir ES mastu. Todėl, siekiant rasti veiksmingus politikos sprendimus kovoti su šiuo reiškiniu, svarbu išsiaiškinti, kas yra nelegalūs migrantai ir kodėl jie atvyksta į ES.

**Nelegalių migrantų charakteristikų** tyrimų yra gana mažai. Tačiau, yra įrodymų, kuriais remiantis galima sakyti, kad didžiausią dalį nelegalių gyventojų sudaro 20 – 30 amžiaus vyrai, kurie yra jauni, gali keliauti ir yra linkę rizikuoti. Tarp nelegalių migrantų pastebėtas jaunų moterų migrančių skaičiaus padidėjimas ir mažesnė abiejų lyčių pagyvenusio amžiaus asmenų dalis. Tam tikra valstybėse narėse turima informacija rodo, kad nelegalūs migrantai paprastai yra žemos kvalifikacijos, todėl dažniausiai neužpildo stygiaus deklaruojamoje darbo rinkoje. Tačiau kiti tyrimai rodo, kad daugėja išsilavinusių nelegalių migrantų, kurie nusprendžia migruoti, nes ieško geresnio gyvenimo, skaičius. Paprastai **sprendimai** atvykti į ES priimami dėl įvairių **motyvų** – ekonominiai sumetimai jokių būdu nėra vienintelis veiksnys. Sprendimai migruoti grindžiami individualiu kelių postūmių duodančių veiksnių vertinimu, tokių kaip nedarbas arba nuolatinis žemas uždarbio lygis; stichinės nelaimės ar ekologinės katastrofos, ir traukos veiksnių vertinimu, tokių kaip neoficialus sektorius ir darbas už didesnę atlygį, politinis stabilumas, įstatymų reikalavimų laikymasis ir veiksminga žmogaus teisių apsauga, kitokios darbo rinkos sąlygos. Nelegalūs migrantai priima sprendimus, neatsižvelgdami į įvairius kitus veiksnius, kurie gali atgrasyti, tokius kaip brangios tarpininkavimo paslaugos ir sienos apsaugos institucijų, be kitų, sulaikymo ir persekiojimo rizika.

Atvykę į ES daugelis nelegalių migrantų gali rasti darbą nematomoje ekonomikoje, įrodydami, kad yra aiškus ryšys tarp nelegalių migrantų ir nereguliuojamos darbo rinkos. ES šešėlinė ekonomika apytikriai sudaro 7 – 16% ES BNP<sup>6</sup>, žinoma, jos jokių būdu nesudaro vien nelegalūs migrantai. Kad užsidirbtų pragyvenimui, nelegalūs migrantai daugiausia dirba žemos kvalifikacijos sektoriuose, tokiuose kaip statybų, žemės ūkio, visuomeninio maitinimo arba valymo ir namų tvarkymo paslaugų sektoriai. Neretai jie samdomi dirbti vadinamuosius „3 P“ darbus (prastus, pavojingus ir daug pastangų reikalaujančius darbus), kurių negraibsto vidaus darbo jėga. Dažniausiai nelegalūs migrantai dirba žemos kvalifikacijos šešėlinės ekonomikos darbus ne tik todėl, kad jie neturi kitiems darbams dirbti tinkamo statuso, kvalifikacijos arba reikiamų kalbos įgūdžių. Kvalifikuotiems nelegaliems migrantams gali būti sunku įsidarbinti sektoriuje, kuriame dirbti jie buvo mokytį ne tik todėl, kad jie neturi reikiamo darbo leidimo, bet ir todėl, kad jų kvalifikacijos nėra pripažintos ES. Šie žmonės valstybėje narėje dirba nelegaliai žemos kvalifikacijos sektoriuje dėl to, kad neturi reikiamų dokumentų, o atlyginimas neretai yra daug didesnis už jų kvalifikuotą darbą kilmės šalyje.

## 2.1 Dvišalių susitarimų dėl darbo jėgos įtaka nelegalios migracijos srautams

Pirmiausia, svarbu išskirti dvišalius susitarimus, kuriais leidžiama atvykti sezoniniams darbuotojams, ir susitarimus, kuriais leidžiama atvykti laikiniams arba nuolatiniais darbuotojams. Daugelis ankstyvųjų susitarimų, kuriais buvo leidžiama atvykti pastariesiems,

---

<sup>6</sup> Tarybos Rezoliucija dėl nedeklaruojamo darbo transformavimo į nuolatinį įdarbinimą, 2003 m. spalio mėn.

buvo skirti užpildyti darbo jėgos rinkos stygių. Kai kurios valstybės narės mano, kad šių susitarimų poveikis buvo toks, kad išaugo migracijos spaudimas, nes daugelis asmenų, kuriems buvo leista atvykti, tapo nuolatinais gyventojais ir vėliau pateikė prašymus dėl šeimos narių atvykimo.

Valstybės narės, kurios pasirašė dvišalius susitarimus, iš dalies siekdamos sumažinti nelegalios migracijos srautus, poveikį vertina įvairiai. Daugelis nemato tiesioginio ryšio tarp dvišalių sistemų įvedimo ir nelegalios migracijos srautų sumažėjimo. Daugelis manė, kad sunku nustatyti dvišalių susitarimų įtaką nelegalios migracijos srautams, nes neretai yra daug kitų veiksnių, kurie prisideda prie nelegalios migracijos sumažėjimo. Keliose valstybėse narėse, dvišalės sistemos buvo įvestos gana neseniai, todėl dar per anksti teigti, ar tokios priemonės turėjo ilgalaikės įtakos nelegaliems srautams sumažėti. Kai kurios valstybės manė, kad dvišalių susitarimų pasirašymas ne pats savaime sumažino nelegalią migraciją, bet greičiau apskritai padėjo plėtoti bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis migracijos klausimais.

Tik viena valstybė narė mano, kad dvišaliai susitarimai dėl darbo jėgos turėjo tiesioginės įtakos nelegalios migracijos srautų sumažinimui. Tačiau šiuo atveju įtakos negalima paaiškinti vien atitinkamais dvišaliais susitarimais, nes jie buvo pasiūlyti kaip skatinamoji priemonė readmisijos susitarimams pasirašyti ir buvo priemonių paketo, skirto skatinti bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, kuris apėmė ir finansiniai pagalba, policijos bendradarbiavimą, mokymą ir gebėjimų ugdymą, dalis. Maža to, laikotarpiu, kuriuo sumažėjo nelegalūs srautai, visuotinai buvo pastebima, kad mažėjo bendra nelegali migracija į ES.

Pripažintina, kad nelegali migracija vyks, kad ir kokie legalūs keliai bebūtų numatyti, nes visuomet bus traukos arba postūmio veiksnių, kuriems jie įtakos neturės. Kai kurie migrantai, norintys atvykti į ES, neturės teisės dalyvauti tokiose sistemose, arba sistemos nebus pakankamai pajėgios priimti visų norinčių dalyvauti. Maža to, kaip paminėta pirma, priežastys, dėl kurių migrantai nusprendžia atvykti į ES yra sudėtingos, o ne vien ekonominės. Kai kurie migrantai, kurie galų gale nelegaliai apsigyvena valstybėse narėse, iš savo šalių išvyko dėl priežasčių, susijusių su konfliktu arba nestabilumu jų kilmės šalyje, tačiau neišgyja teisės į humanitarinę apsaugą.

Apibendrinant galima sakyti, kad dvišalių susitarimų dėl darbo jėgos įtaka nelegalios migracijos srautams iš dalies priklauso nuo motyvų sistemai sukurti. Neįmanoma įtikinamai nustatyti net ir tų sistemų, kurių pagrindinis tikslas mažinti nelegalios migracijos srautus, poveikio, atsižvelgiant į tai, kad yra daug kitų veiksnių.

## **2.2 Vizų politikos įtaka nelegalios migracijos srautams.**

Be dvišalių susitarimų dėl darbo jėgos, dauguma valstybių narių ir naujų valstybių narių neturi daug kitų legalios migracijos kontrolės priemonių, skirtų mažinti nelegalios migracijos srautus, taikymo patirties. Vienas iš tradicinių būdų migrantų srautams reguliuoti yra vizų politikos pakeitimai. Įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai (1999 m.), Bendrijos kompetencijai priklauso valstybių narių vizų politika (išskyrus JK ir Airiją). Ji apima trečiųjų šalių, kurių piliečiams turėtų būti taikomi vizų reikalavimai arba kurie turėtų būti nuo jų atleidžiami, sąrašo derinimą<sup>7</sup>. Šis sprendimas yra priimamas „nuodugniai įvertinus kiekvieną atvejį atskirai, remiantis keliais kriterijais, susisijusiais, be kita ko, su nelegalia migracija, viešąja

---

<sup>7</sup> Tarybos reglamentas (EB) Nr.539/2001.

*tvarka ir saugumu bei išoriniais ES santykiais su trečiosiomis šalimis, tačiau tuo pat metu atsižvelgiant į regionų sąsajas ir abipusiškumą“.*

Sprendimus dėl šių sąrašų pakeitimų kvalifikuota balsų dauguma Komisijos teikimu ir pasitarusi su Europos Parlamentu priima Taryba. Nuo tada, kai sąrašai buvo sudaryti, tik kelios šalys buvo perkeltos iš vieno sąrašo į kitą. 2000 m. Komisija pasiūlė Bulgariją ir Rumuniją perkelti iš neigiamo į teigiamą sąrašą, pripažįstant artimesnius šių šalių ir ES santykius ir vadovaujantis laisvo piliečių judėjimo dvasia. 2001 m. kovo mėn., apsvarsčiusi dvi išsamias ataskaitas apie priemones, kurių buvo imtasi, siekiant kovoti su nelegalios migracijos srautais, sienos kontrolės priemonės ir vizų politikas, Taryba pritarė pasiūlymui. Vizų apribojimai buvo panaikinti nuo 2002 m. sausio mėn.

2003 m. kovo mėn. Taryba nusprendė<sup>8</sup> perkelti Ekvadorą iš teigiamo sąrašo į trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, turi turėti vizas, sąrašą. Šis sprendimas buvo pirmiausia priimtas remiantis įrodytos nelegalios imigracijos rizikos argumentais, pagrįstais kelių valstybių narių skaičiais ir statistiniais duomenimis. Šio sprendimo rezultatai dar nebuvo įvertinti dėl trumpo įgyvendinimo laikotarpio. Šis vertinimas bus esminės svarbos ir galėtų patvirtinti, ar yra tiesioginis ryšys tarp vizų reikalavimų įvedimo ir mažėjančios nelegalios migracijos. Priešingai, atrodo gana sunku įrodyti ryšį tarp vizų reikalavimų panaikinimo ir vėlesnio nelegalios migracijos augimo. Patirties būta įvairios ir, regis, ji rodo, jog yra keli kiti veiksniai, kurie gali pradėti skatinti arba slopinti srautų didėjimą.

Vienu pažymėtinu trečiųjų šalių vizų politikos pavyzdžiu yra Bosnijos Hercegovinos, kuri buvo pagrindinė nelegalios migracijos į ES tranzito šalis, padaryti vizų režimų pakeitimai. Valdžios institucijoms įvedus vizų režimą Irano ir Turkijos piliečiams, ryškiai sumažėjo šios pilietybės migrantų, nelegaliai atvykstančių į ES per Bosniją Hercegoviną, skaičius.

### **2.3 Bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis įtaka nelegalios migracijos srautams**

Tampere Europos Vadovų Tarybos ir kelių vėlesnių Europos Vadovų Tarybos susitikimų metu pabrėžtas kompleksinio požiūrio į migraciją, atsižvelgiant į žmogaus teises, politinius ir plėtros klausimus kilmės ir tranzito šalyse ir regionuose, poreikis. Partnerystė su trečiosiomis šalimis buvo laikoma viena iš pagrindinių tokios politikos sėkmės sudedamųjų dalių. Po Tampere susitikimo Komisija ėmėsi ypatingų pastangų migracijos politikai integruoti į ES išorės politikas ir programas. Komunikate dėl migracijos integravimo į santykius su trečiosiomis šalimis<sup>9</sup> pabrėžtas didesnės migracijos ir plėtros politikų sinergijos potencialas. Ir Seville, ir Thessaloniki vykusiuose Europos Vadovų Tarybos susitikimuose atkreiptas ypatingas dėmesys į pastangas, kurias reiktų įdėti trečiosiomis šalimis, kovojant su nelegalia migracija. 2003 m. gruodžio 8 d. Bendrųjų reikalų taryba nustatė vadinamąjį stebėsenos ir vertinimo mechanizmą. Komisija kviečiama kasmet pateikti ataskaitą apie bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, o jos pirmoji ataskaita turi būti pateikta iki 2004 m. pabaigos. Ataskaitą sudarys pastangų, kurias deda trečiosios šalys kovodamos su nelegalia migracija, bei ES ir jos valstybių narių teikiamos techninės ir finansinės paramos apžvalga.

Trečiųjų šalių bendradarbiavimas yra gyvybinės svarbos, norint sumažinti nelegalios migracijos srautus, ir, atsižvelgiant į tai, yra svarbu įvertinti įvairių taikytų priemonių ir skatinamųjų priemonių poveikį. Regis, valstybių narių ir naujųjų valstybių narių patirtis, gerinant bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, siekiant kontroliuoti nelegalios migracijos

<sup>8</sup> 2003 6 3 Tarybos reglamentas (EB) Nr. 45/2003., OL L 69, 2003 3 13.

<sup>9</sup> COM(2002) 703, 2002 12 3.

srautus neformaliomis priemonėmis, yra ribota. Kai kurios iš jų įsitikino, kad daug veiksmingiau pasirašyti policijos bendradarbiavimo arba sienos apsaugos susitarimus, į kuriuos įtraukiama nuostata dėl readmisijos, vietoj oficialių readmisijos susitarimų. Tokie susitarimai leido valstybėms narėms sukurti naudingus keitimosi informacija ir bendrų mokymų mechanizmus, kuriems nereikia taikyti skatinamųjų priemonių. Į šiuos susitarimus neretai įtraukiama nuostata dėl techninės paramos, kuri praktikoje pasirodė esanti labai naudinga. Kitos valstybės narės susitarė dėl neoficialaus bendradarbiavimo su tranzito šalimis, kovojant su konkrečiais srautais iš trečiųjų šalių, nesudarydamos oficialių readmisijos susitarimų. Toks *ad hoc* bendradarbiavimas gali būti naudingas, reaguojant į konkrečius srautus iš šalių, kurios priešingu atveju gali nebūti linkusios sudaryti oficialių readmisijos susitarimų. Valstybės narės ir naujosios valstybės narės taip pat buvo aktyvios, siekdamas pasirašyti ir oficialius, ir neoficialius readmisijos susitarimus su trečiosiomis šalimis, siekiant palengvinti grąžinimo procesą. Kadangi priimti atgal savo piliečius yra tarptautinė trečiųjų šalių pareiga, derantis dėl oficialių nacionalinių readmisijos susitarimų, valstybės narės nėra pasirengusios siūlyti skatinamųjų priemonių trečiosiomis šalimis, siekiant pasirašyti to siekiantį susitarimą. Tačiau kai kurios yra pasirengusios tai padaryti, kai susitarimai numato įleisti atgal savo ir trečiųjų šalių piliečius, nes pripažįstama, jog pasirašyti readmisijos susitarimus paprastai yra naudingiau valstybėms narėms, o ne trečiosiomis šalimis. Įvairias siūlomas skatinamąsias priemones sudaro techninė parama ir pagalba kontroliuojant migracijos srautus, sienos kontrolės mokymai ir policijos bendradarbiavimas, bei technologijos ir įrangos teikimas, kuriais stiprinamas trečiųjų šalių gebėjimas valdyti migracijos srautus. Nuostatos dėl skatinamųjų priemonių paprastai nėra įtraukiamos į pačių readmisijos susitarimų tekstą, siekiant užtikrinti, kad susitarimų vykdymas nepriklausytų nuo skatinamųjų priemonių. Viena valstybė narė pasiūlė dvišalės darbo jėgos kvotas trečiosiomis šalimis. Šios politikos poveikio analizė atlikta pirma pateiktame 1.4 poskyryje.

Atsižvelgiant į esamą derybų būklę, norint pasirašyti Bendrijos readmisijos susitarimus, gali prireikti kitokio požiūrio į skatinamąsias priemones. Šių derybų metu trečiosios šalys prašo, be kita ko, didesnės jų piliečių integracijos į Europos valstybes nares, panaikinant vizų apribojimus, vizų gavimo palengvinimo tam tikrų kategorijų asmenims, nuolatinių darbuotojų arba sezoninių darbuotojų kvotų. Skatinamosios priemonės, kurios iki šiol buvo siūlomos sudarant Bendrijos susitarimus, apima vizų gavimo palengvinimą, teisėsaugos institucijų bendradarbiavimą ir finansinę bei techninę paramą. Šių skatinamųjų priemonių nauda bus išsamiau išnagrinėta kitoje Komisijos ataskaitoje apie sėkmingo bendros readmisijos politikos plėtojimo prioritetus. Tačiau aišku, kad, siekiant ateityje sudaryti susitarimus, bus būtinos įvairios lanksčios skatinamosios priemonės.

ES kaimyninės šalys vis labiau susiduria su migracijos problemomis. Vis didėjančio gyventojų iš užsienio skaičiaus buvimas šiose šalyse gali sukelti socialinę įtampą, o priimančios šalys susiduria su poreikiu didinti savo pastangas migracijai valdyti. **Tranzito migracijos ir kaimyninių šalių** tapimo paskirties šalimis klausimus ES aptaria su atitinkamomis trečiosiomis šalimis. ES teikia ir toliau numato teikti techninę ir finansinę pagalbą atitinkamais Bendrijos instrumentais (Tacis, Meda, Eneas), siekdama remti šias šalis, joms dedant pastangas geriau valdyti migraciją, įskaitant veiksmingą ir prevencinę kovos su nelegalia migracija politiką. Be to, Naujasis kaimynystės instrumentas, kurį rengia Komisija, siekdama skatinti tarpvalstybinį bendradarbiavimą, apims migracijos valdymą, kaip vieną iš prioritetinių bendradarbiavimo sričių. Kai kurios kaimyninės šalys parengė veiksmų planus, konkrečiai skirtus kovoti su nelegalia migracija, o ES yra pasirengusi paremti jų įgyvendinimą.

### 3 DALIS – TOLESNI VEIKSMAI

#### 3.1 Konsultavimosi ir keitimosi informacija ES mastu stiprinimas

Šiuo tyrimu nustatyta, kad **ES mastu aiškiai trūksta patikimų ir palyginamų duomenų**. Jau imamasi priemonių Bendrijos statistinių duomenų rinkimui ir analizei gerinti. Komisija yra įsipareigojusi parengti metinę statistikos ataskaitą apie migraciją, įskaitant statistinę pagrindinių migracijos tendencijų valstybėse narėse analizę. Remiantis Bendrijos migracijos srities statistinių duomenų veiksmų planu<sup>10</sup>, 2004 m. birželio mėn. bus pateiktas ES reglamento projektas dėl Bendrijos migracijos, pilietybės ir prieglobsčio statistinių duomenų rinkimo, o po jo bus siūlomos įvairios įgyvendinimo priemonės.

Tyrimo išvados rodo poreikį **intensyviau ir tikslingiau taikyti konsultacijas dėl** konkrečių sričių, turinčių didelės įtakos kelioms valstybėms narėms arba visai ES, **ir keitimasi jų informacija**. 2000 m. lapkričio mėn. Komunikate dėl Bendrijos imigracijos politikos<sup>11</sup> Komisija pateikė pasiūlymą, kaip pateikti šį poreikį, o išsamesnę informaciją pateikė dviejuose 2001 m. komunikatuose<sup>12</sup>. 2001 m. Laeken susirinkusi Europos Vadovų Taryba aiškiai paragino didinti keitimasi imigracijos ir prieglobsčio srities informacija. Atsiliepdama į šį raginimą, 2002 m. bendravimui ir konsultacijų procesui vadovauti, siekiant skleisti geriausią praktiką ir labiau suartinti prieglobsčio ir imigracijos politikas, Komisija įsteigė ekspertų grupę, vadinamą „Imigracijos ir prieglobsčio komitetu“. Dabar vyksta reguliarūs Imigracijos ir prieglobsčio komiteto posėdžiai.

Šias priemones papildo Europos migracijos tinklas, kuriuo siekiama sukurti daugialypių migracijos ir prieglobsčio reiškinų stebėsenos ir analizės sistemą, apimančią įvairius jų aspektus: politinį, teisinį, demografinį, ekonominį, socialinį, – ir skirtą jų pagrindinėms priežastims nustatyti. Suteikiama ar apdorojama informacija yra skirta padėti Bendrijai ir jos valstybėms narėms susidaryti bendrą nuomonę apie migracijos ir prieglobsčio padėtį, kai jos pagal atitinkamas savo kompetencijos sritis rengs politiką, priims sprendimus arba veiksmus. 2003 m. birželio mėn. Thessaloniki susirinkusi Europos Vadovų Taryba patvirtino bandomąjį projektą. 2004 m. atlikusi vertinimą, Komisija išnagrinės galimybę sukurti nuolatinę struktūrą, numatydama atitinkamą teisinį pagrindą ir atsižvelgdama į tuo pat metu Europos Tarybos nagrinėjamą iniciatyvą.

Buvo imtasi kitų veiksmų keitimuisi konkrečių sričių informacija didinti, visų pirma, siekiant integracijos, sukuriant Nacionalinių atstovų ryšiams tinklą. Thessaloniki Europos Vadovų Taryba pritarė šiai iniciatyvai, pabrėždama bendradarbiavimo ir keitimosi informacija tinkle plėtojimo svarbą, visų pirma siekiant stiprinti atitinkamų politikų derinimą nacionaliniu ir Europos mastu. Netrukus po to nacionaliniai atstovai ryšiams susitarė dėl intensyvios keitimosi trijų politikos sričių, o, būtent, naujai atvykusių imigrantų integravimo, kalbų mokymo ir imigrantų dalyvavimo pilietiniame, kultūriniame ir politiniame gyvenime, informacija ir jų geriausios praktikos darbo programos. Jie nusprendė parengti praktikams ir už politikos formavimą atsakingoms institucijoms skirtą integracijos vadovą. Į šiuos veiksmus bus atkreiptas dėmesys pirmoje Komisijos rengiamoje metinėje ataskaitoje apie imigraciją ir integraciją.

<sup>10</sup> Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui, skirtas pristatyti Bendrijos migracijos srities statistikos duomenų rinkimo ir analizės veiksmų planą. COM (2003) 179.

<sup>11</sup> COM(2000) 757 galutinė redakcija, 2000 11 22.

<sup>12</sup> COM(2001) 387 galutinė redakcija ir COM(2001) 710 galutinė redakcija.

Kitų priemonių keitimuisi informacija stiprinti buvo imtasi nelegalios imigracijos srityje. Šios iniciatyvos yra vykdomos Tarybos *ad hoc* darbo grupės CIREFI, skirtos keitimuisi veiklos informacija. Siekiant keistis informacija apie nelegalią imigraciją ir prekiautojų žmonėmis naudojamus kelius, buvo sukurta ankstyvo perspėjimo sistema. Ši sistema bus atnaujinama sukuriant „saugų interneto Informacijos ir koordinavimo tinklą, skirtą migracijos paslaugų valdymui“<sup>13</sup>.

Komisija siekia stiprinti keitimąsi informacija ir konsultavimąsi, vadovaudamasi pirma išdėstytais prioritetais ir tam panaudodama Imigracijos ir prieglobsčio komitetą. Vėliau, atsižvelgiant į tolimesnę šią tvarką taikant įgytą patirtį, bus apsvaistyta, ar tikslinga siūlyti konkrečias teisine nuostatas, skirtas šiai veiklai įforminti ir užtikrinti, kad skirtingi forumai būtų nuoseklūs ir papildytų vienas kitą.

## 3.2 Naujų politikos iniciatyvų rengimas, vadovaujantis bendra imigracijos politika

### 3.2.1. Dėl legalios migracijos

Visos valstybės narės yra numačiusios kelius **leisti atvykti darbo migrantams**, ypač trečiųjų šalių piliečiams, turintiems konkrečių įgūdžių. Daugumoje valstybių narių stinga kvalifikuotos darbo jėgos, todėl jos kuria konkrečias darbinimo sistemas, kaip aprašyta pateiktuose pavyzdžiuose apie Vokietiją ir JK. Iš dalies šios valstybės narės konkuruoja viena su kita dėl tinkamos darbo jėgos iš trečiųjų šalių įdarbinimo. Komisija mano, kad tikėtina, jog dėl demografinio nuosmukio ir senėjančios darbo jėgos, trečiųjų šalių pilietybės darbuotojų darbinimas ir imigracija dėl ekonominių priežasčių į ES ir toliau vyks bei didės. Kita vertus, trečiosios šalys tebeprašo suteikti daugiau legalių migracijos kelių. Nepaisant to, Taryba pritarė 2001 m. ES direktyvos šiuo klausimu projektui<sup>14</sup>. Todėl turi būti aptarti kai kurie esminiai klausimai, siekiant išsiaiškinti, ar ekonominių migrantų atvykimas turėtų būti reguliuojamas ES mastu. Klausimai, kurie turi būti išsiaiškinti, apima siekiamą suderinimo lygį, projekto taikymo sritį ir ar Bendrijos vidaus darbo rinkai suteikiamo pirmumo principu ir toliau turėtų būti vadovaujama. Komisijos požiūriu, atsakymai į šiuos klausimus turi būti grindžiami dviem esminiais principais: viena vertus, Konstitucijos sutarties projekte patvirtinama, kad migracijos politika priklauso Europos kompetencijai, tačiau spręsti dėl migrantų, kuriems turi būti leidžiama atvykti, skaičiaus paliekama valstybėms narėms, o, kita vertus, būtina, kad visos priemonės, kurių imamas šioje srityje, būtų grindžiamos išskirtiniais kriterijais, o tai duodų papildomos naudos, imantis priemonių ES mastu.

Vėliau šiais metais Komisija planuoja pradėti kompleksinių konsultacijų šia tema procesą, kuris padės atsakyti į šiuos klausimus. Kaip pirmasis žingsnis, vėliau šiais metais bus pristatyta žalioji knyga, kurioje bus išnagrinėti, rengiant direktyvos projektą, Komisijos pasirinkti sprendimai ir iš naujo išnagrinėti sunkumai, į kuriuos atkreipė dėmesį Taryba. Viešas svarstymas bus organizuotas 2004 metų pabaigoje, į kurį bus pakviesti visi susiję suinteresuoti asmenys: institucijos, ekonominės ir nevyriausybinės organizacijos.

Tyrimu nustatyta, kad didelio masto **suregulavimo priemonės**, kurių buvo imtasi kai kuriose valstybėse narėse, leido joms vienu veiksmu išspręsti didelio nelegalių migrantų skaičiaus buvimo jų teritorijoje problemą. Tačiau nėra manoma, kad tokios programos turi ilgalaikį poveikį mažinant nelegalių migrantų skaičių, atvirkščiai, jos gali būti papildomas nelegalių migrantų traukos veiksnys, kaip, regis, rodo Belgijos pavyzdys. Maža to, tokios didelio masto

<sup>13</sup> COM(2003) 727 galutinė redakcija, 2000 11 22.

<sup>14</sup> Ibid.



priemonės taip pat gali turėti įtakos kitų ES valstybių narių sprendimams dėl vidaus sienų kontrolės priemonių panaikinimo. Tačiau valstybėms yra nepriimtina ir leisti ilgai nelegaliai gyventi dideliame trečiųjų šalių piliečių skaičiui.

Komisija galėtų pasiūlyti parengti bendrą požiūrį į sureguliovimą, grindžiamą principu, kad didelio masto sureguliovimo priemonių turėtų būti vengiama arba jos turėtų būti taikomos tik labai išskirtinėmis aplinkybėmis. Tyrimas parvirtina nuomonę, kad sureguliovimo priemonės neturėtų būti laikomos migracijos srautų valdymo būdu, nes tikrovėje jos neretai pasirodo esančios neigiama kitų sričių migracijos politikos pasekmė. Nepaisant to, sureguliovimo tvarkos turi būti toliau analizuojamos, siekiant išsiaiškinti ir palyginti esamas praktikas. Atsižvelgiant į galimas sureguliovimo priemonių pasekmes kitoms valstybėms narėms, jei valstybė narė nuspręstų vykdyti didelio masto sureguliovimo programą, kitos valstybės turėtų būti iš anksto informuojamos. Be to, su valstybėmis narėmis turėtų būti pasitarta dėl numatomos priemonės masto, asmenų, kuriems tai gali turėti įtakos, skaičiaus, taikytinų kriterijų ir galimo poveikio kitoms valstybėms narėms. Remiantis šia abipuse informacija ir skaidrumu, galėtų būti parengti bendri kriterijai. Šis keitimasis galėtų vykti Imigracijos ir prieglobsčio komitete.

Tyrimu patvirtinta, kad, nors paradoksalu, tačiau tuomet, kai valstybėse narėse tam tikruose darbo jėgos rinkos sektoriuose numatomas stygius rodo, jog reikalinga nauja imigracijos politika, valstybėse narėse jau gyvenančių trečiųjų šalių piliečių nedarbo norma ir toliau išlieka gana didelė. **Stiprinti trečiųjų šalių piliečių, legaliai gyvenančių valstybėse narėse, integraciją** yra esminis ES imigracija politikos tikslas. Kartu tai ir tikslas, kurio reikalauja trečiosios šalys diskusijose migracijos klausimais. Dauguma iš šių šalių įsipareigojo ginti savo piliečių interesus, net jei jie gyvena užsienyje. Legalius imigracijos kelius turi papildyti priemonės integracijai skatinti. Pirmoje metinėje ataskaitoje apie imigraciją ir integraciją, kuri turi būti pateikta Europos Vadovų Tarybai 2004 m. birželio mėn., bus aprašyti pastaruoju metu šioje srityje įvykę pokyčiai.

Europos užimtumo strategijoje, kalbant apie **integraciją į darbo rinką**, numatyta politinė nacionaliniu mastu vykdytinų reformų struktūra. Visų pirma, 2003 m. užimtumo gairėse valstybės narės raginamos skatinti asmenų, neturinčių vienodų galimybių darbo rinkoje, integraciją ir kovoti su visų formų diskriminacija, kuri gali būti jiems taikoma. Šiose naujose gairėse visų pirma iškeliamas tikslas mažinti nedarbo atotrūkį tarp trečiųjų šalių piliečių ir ES piliečių. 2002 m. ne ES piliečių užimtumo norma 15 narių ES buvo žymiai mažesnė negu ES piliečių (52,7%, palyginus su 64,4%). 2003 m. Pranešime apie užimtumą Europoje patvirtinama, kad tokie skirtumai ir toliau lieka svarbūs, nors skirtingose valstybėse narėse jie yra labai nevienodi.

Tvarios integracijos į darbo rinką ir didesnio mobilumo ES darbo rinkoje skatinimas buvo nuolatinis Užimtumo strategijos rūpestis, siekiant užtikrinti darbo jėgos pasiūlą, padidinti prisitaikymo gebėjimą ir užpildyti į sektorių ir regionų darbo jėgos stygių. Migruojantys darbuotojai galėtų prisidėti prie šio tikslo, todėl pageidautina, kad toliau būtų daroma pažanga, **sudarant geresnes sąlygas trečiųjų šalių piliečių mobilumui Europos Sąjungoje**. Direktyva dėl ilgalaikių gyventojų statuso, kuri buvo priimta 2003 m. lapkričio 25 d., nustatytas mobilumo principas asmenims, išgyvenusiems valstybėje narėje daugiau negu penkerius metus. Mobilumui geresnės sąlygos buvo sudarytos ir priėmus Reglamento 1408/71 papildymą dėl trečiųjų šalių piliečių įtraukimo į jo taikymo sritį. Tam tikras mobilumas yra numatomas ir Komisijos pasiūlyme dėl leidimo atvykti užsienio studentams, kuris turėtų būti

netrukus priimtas<sup>15</sup>, ir dėl leidimo atvykti moksliniams darbuotojams<sup>16</sup>. Šis principas galėtų būti plečiamas bei taikomas ir kitoms trečiųjų šalių piliečių kategorijoms. Maža to, Direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje projektas turėtų sudaryti geresnes sąlygas siūsti į komandiruotes darbuotojus, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, tiekti paslaugas abipus sienos.

**Trečiųjų šalių piliečių profesinių kvalifikacijų pripažinimas** – dar viena sritis, kuri galėtų būti skatinama. Viena iš galimybių būtų ieškoti tinkamų priemonių visiems trečiųjų šalių piliečiams suteikti teisę pasinaudoti direktyvų dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo galimybėmis (visų pirma profesinių kvalifikacijų, trečiųjų šalių piliečių įgytų kitose valstybėse narėse, pripažinimo arba trečiųjų šalių kvalifikacijų, jau pripažintų kitos valstybės narės). Be pirma paminėtų kvalifikacijų pripažinimo, galėtų būti suteiktos galimybės mokytis, kurios leistų jiems įgyti lygiavertes kvalifikacijas, nereikalaujant studijų pradėti iš naujo.

### 3.2.2. *Dėl nelegalios migracijos*

Tyrimu nustatyta, kad tikėtina, jog iš dalies nelegali migracija vyks, kad ir kokie legalūs keliai būtų numatyti, todėl kova su nelegalia migracija turi ir toliau išlikti esmine migracijos valdymo dalimi.

Kova su nelegalia migracija prasideda nuo prevencijos priemonių ir pagrindinių jos paskatų slopinimo. Nedeklaruojamas darbas keliose šalyse arba regionuose yra stiprus traukos veiksnys nelegaliai migracijai. Todėl nereguliuojamos darbo rinkos problemos sprendimas yra bendras tikslas, susijęs ne tik su imigracija, bet ir užimtumu. Nematomoje ekonomikoje dirbantys asmenys neretai yra išnaudojami, jiems neleidžiama pasinaudoti kitų darbuotojų turimomis teisėmis. Nereguliuojamo darbo problema įtraukta į Europos užimtumo strategiją nuo 2001 m. 2003 m. Komisija pabrėžė politikos, kuria būtų siekiama **nereguliuojamą darbą paversti įprastu darbu**, poreikį ir paragino nustatyti siektinus tikslus. Šis klausimas yra vienas iš dešimties 2003 m. Užimtumo gairių<sup>17</sup> prioritetų. Vadovaujantis 2003 m. Nacionaliniais veiksnių planais (NVP), nacionaliniai veiksmai, kuriais siekiama nereguliuojamą darbą paversti įprastu darbu, buvo įvertinti Bendros užimtumo ataskaitos projekte, kurį Europos Komisija pateikė 2004 m. sausio mėn<sup>18</sup>. Kelios valstybės narės savo NAP paminėjo ypatingas darbuotojams iš užsienio arba nelegaliems imigrantams skirtas priemones. Komisija toliau stebės valstybių narių veiksmus, kurių imamasi remiantis Europos užimtumo strategija.

Bendra kova su nelegalia migracija ir **Bendrijos gražinimo politikos kūrimas** yra prioritetai, be kitų politikos instrumentų kūrimo, būtini migracijos spaudimui palengvinti. Vykdamą valdomą imigracijos politiką, tik nuosekliu požiūriu į nelegalių gyventojų problemos sprendimą galima užtikrinti, kad jie grįžtų į savo kilmės šalį. Kaip vieną iš sudedamųjų Bendrijos gražinimo politikos dalių, Komisija siūlo parengti parengiamuosius 2005 – 2006 metų finansinio instrumento gražinimui valdyti veiksmus. Šie veiksmai apims savanorišką grįžimą, priverstinį gražinimą ir paramą grįžti nelegaliems migrantams tranzito šalyse. Jais, tinkamai koordinuojant atitinkamais esamais instrumentais, bus siekiama tvaraus gražinimo ir ilgalaikės reintegracijos kilmės šalyje ar ankstesnėje gyvenimo vietoje. Didžiausias dėmesys bus skiriamas įvairiems nurodytos tikslinės grupės gražinimo aspektams, prieš gražinimą

<sup>15</sup> COM(2002) 548 galutinė redakcija, 2000 10 7.

<sup>16</sup> COM(2004) 178 galutinė redakcija, 2004 3 16.

<sup>17</sup> 2003 m. liepos 22 d. Tarybos sprendimas dėl valstybių narių užimtumo politikos gairių, OL L 197/13, 2003 8 5.

<sup>18</sup> COM(2004) 24 galutinė redakcija/2, 2004 1 27.

teikiamai pagalbai, kelionės priemonėms, tranzito ir priėmimo organizavimui bei tinkamam koordinavimui atitinkamais esamais instrumentais pagalbai po grįžimo ir reintegracijai teikti. Be to, pirmą 2004 m. semestrą Komisija pateiks ES direktyvos projektą dėl minimalių gražinimo tvarkų standartų ir abipusio sprendimų dėl gražinimo pripažinimo.

### 3.2.3. *Dėl bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis*

Šiuo tyrimu patvirtinta, kad **bendradarbiavimo su kilmės arba tranzito šalimis stiprinimas** yra veiksminga priemonė nelegalios migracijos srautams mažinti. Tačiau mūsų santykiai su trečiosiomis šalimis negali būti grindžiami vienašališkumu. Patirtis rodo, kad tikra partnerystė yra pagrindinė sudedamoji dalis, norint, kad toks bendradarbiavimas būtų sėkmingas. ES turi turėti aišką supratimą apie padėtį šalyje ir problemas, su kuriomis ji susiduria, kad galėtų skatinti atvirą dialogą, kuriame būtų atsižvelgiama į abiejų šalių interesus ir lūkesčius. Daugelis kilmės ir tranzito šalių yra pasirengusios priimti atsakomybę ir dėti didesnes pastangas, siekdamos užkirsti kelią nelegaliai imigracijai. Tačiau tai turi būti daroma vadovaujantis bendru požiūriu į migraciją, o tam tikrais atvejais reikalauja iš ES ir skatinamųjų priemonių bei finansinės ir techninės paramos.

Svarbu, kad pirmuoju žingsniu Sąjunga sujungtų visą turimą informaciją apie legalius trečiųjų šalių piliečių migracijos kelius. Pirmiausia, šis **informacijos apibendrinimas** turėtų būti skirtas nustatyti migrantų, kuriems leidžiama atvykti, skaičių pagal pilietybę, siekiant leisti kiekvienai trečiajai šaliai susidaryti aiškų vaizdą apie jos piliečių migracijos modelius visoje ES. Tai galėtų būti padaryta padedant Imigracijos ir prieglobsčio komitetui, kuris galėtų sudaryti visų dvišalių susitarimų, pasirašytų atskirų valstybių narių su konkrečia trečiaja šalimi, aprašą, nustatyti šiais susitarimais numatytą atitinkamų migrantų skaičių ir migrantų, kuriems leidžiama atvykti ne pagal šiuos susitarimus, skaičių bei atvykimo priežastis. Tuo galėtų būti naudojama ilgu laikotarpiu didesnei valstybių narių bendradarbiavimo dėl darbo migrantų, kuriems leidžiama atvykti į Sąjungą, skaičiaus sinergijai sukurti. Pateikus šią bendrą informaciją, galėtų būti pateiktas aiškus atsakymas dėl trečiųjų šalių reikalavimų politinio dialogo, vykstančio migracijos klausimais, forma arba derybų dėl readmisijos susitarimų metu.

Dar daugiau, galėtų būti išnagrinėta mintis samdyti darbuotojus, turinčius ES reikalingų kvalifikacijų, ir sukurti mokymo joms įgyti programas kilmės šalyse. Į tokias programas galėtų būti įtrauktas socialinių, kultūrinių dalykų ir kalbų mokymas, reikalingas migrantų buvimui Europoje. Kai kurios valstybės narės jau pradėjo tokias programas, jos bus išsamiau išnagrinėtos. Bandomieji projektai galėtų būti finansuojami pagal techninės ir finansinės pagalbos programą trečiosiomis šalimis (ENEAS).

Tyrimu nustatyta, kad **vizų politikos priemonės** turi prevencinį poveikį nelegalios migracijos srautams iš kelių trečiųjų šalių. Tai ypač svarbu tų kategorijų asmenims, kurie gali per ilgai užsibūti. Tačiau yra asmenų, kurie nesudaro nelegalios migracijos rizikos ir kurie neketina piktnaudžiauti trumpo buvimo galimybėmis, kategorijų. Galėtų būti išnagrinėta galimybė kokia nors forma palengvinti vizų gavimo sąlygas šioms kategorijoms, kurios turi būti nustatytos atskirai pagal šalis, atsižvelgiant į atitinkamos šalies pastangas bendradarbiauti su ES, kovojant su nelegalia migracija. Todėl Komisija siūlytų išnagrinėti derybų dėl vizų gavimo palengvinimo tam tikrų kategorijų asmenims klausimą (tokių kaip, nuolatiniai atstovai iš trečiųjų šalių, dalyvaujantys struktūriniame dialoge; sportininkai ir kt.). Tokiu bandomuoju projektu bus derybų dėl vizų gavimo palengvinimo su Rusija įgaliojimų patvirtinimas.

## IŠVADA

Šis tyrimas buvo atliktas per labai trumpą laiką ir, nors keli aspektai turėtų būti išnagrinėti giliau, juo remiantis galima padaryti kelias aiškias išvadas. Tarp legalios ir nelegalios migracijos yra ryšys, tačiau šis ryšys yra sudėtingas ir jokių būdu ne tiesioginis, nes turi būti atsižvelgiama į pačius įvairiausių veiksnius. Nė viena atskirai įgyvendinta priemonė negali būti vertinama kaip turinti lemiamą poveikį. Tačiau tai nereiškia, kad konkretūs veiksmai nedaro konkretaus poveikio. Pavyzdžiui, kvotos gali būti vertinamos kaip darančios poveikį, tačiau jos nėra priimtinos visoms valstybėms narėms. Atsižvelgiant į tai, legalios imigracijos pasiūlymų trečiosiomis šalimis apibendrinimas galėtų būti gera plėtros galimybė. Atsižvelgdama į tai, Komisija nustatė kelias priemones, kurios galėtų būti toliau nagrinėjamos. Tokių priemonių įgyvendinimas bet kuriuo atveju turi būti grindžiamas Europos Sąjungos valstybių narių keitimosi informacija, konsultavimosi ir bendradarbiavimo stiprinimu.