

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Bendrijos statistikos apie migraciją ir tarptautinę apsaugą

COM(2005) 375 final — 2005/0156 (COD)

(2006/C 185/06)

2005 m. lapkričio 15 d. Taryba, vadovaudamasi Europos bendrijos steigimo sutarties 262 straipsniu, nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl *Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Bendrijos statistikos apie migraciją ir tarptautinę apsaugą*

Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto darbo šiuo klausimu organizavimą, 2006 m. vasario 22 d. priėmė savo nuomonę. Pranešėja Sylvia Sciberras.

426-oje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2006 m. balandžio 20–21 d. (balandžio 20 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 131 nariui balsavus už ir 3 prieš.

1. Įžanga

1.1 Amsterdamo sutartis įsigaliojo 1999 metais. Vienas iš šios sutarties tikslų yra „puoselėti ir plėtoti Sąjungą kaip laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemones.“⁽¹⁾

1.2 Tai revoliucinės reikšmės įvykis, nes migracijos politika nuo Europos Sąjungos trečiojo ramsčio, grindžiamo tarpvyriausybinio bendradarbiavimu, buvo perkelta į pirmąjį ramstį, pagal kurį politikos kryptis inicijuoja Europos Komisija. 2004 m. gegužės 1 d. prasidėjo naujas etapas 25 valstybių narių migracijos politikoje, nes laipsniškai vykstanti permaina nuo nacionalinės politikos pereinant prie kolektyvinės politikos dar labiau išsiplėtė.

1.3 2005 m. gruodžio 17 d., pirmininkaujant Didžiajai Britanijai, pavyko sėkmingai pasiekti susitarimą dėl 2007–2013 m. finansinės perspektyvos, t. y. Sąjungos finansų plano kitam laikotarpiui.⁽²⁾

1.4 Pagal antraštinę eilutę „Pilietybė, laisvė, saugumas ir teisingumas“ ES piliečių saugumą 25 valstybėse narėse siekiama užtikrinti pasinaudojant išlaidomis, numatytais įvairioms iniciatyvoms tokiose srityse kaip sienų apsauga. Tikimasi, kad išlaidos pagal šią antraštinę eilutę per ateinančius aštuonerius metus žymiai padidės. Tačiau taip pat yra iniciatyvų socialinės politikos srityje, numatytų socialiniuose projektuose, pavyzdžiui, Europos pabėgėlių fondas ir Integracijos fondas, kuriais siekiama valstybėse narėse pagerinti paslaugų teikimą imigrantams.

⁽¹⁾ 1–B straipsnis.

⁽²⁾ EESRK 2006 1 19 nuomonė dėl Pagrindinių teisių ir teisingumo, pranešėja Brenda King (OL C 2006 3 21).
EESRK 2006 2 14 nuomonė dėl Migracijos srautų valdymo, pranešėja An Le Nouail-Marliere (OL C 88, 2006 4 11).
EESRK 2005 12 14 nuomonė dėl pasiūlymo priimti Tarybos sprendimą dėl 2007–2013 m. Terorizmo prevencijos, parengties ir padarinių valdymo specialios programos sudarymo pagal Saugumo ir laisvių apsaugos bendrąją programą, pranešėjas Miguel Ángel Cabra de Luna (OL C 65, 2006 3 17).

1.5 2003 m. Europos Vadovų Taryba Salonikuose taip pat paragino ištirti „teisines priemones, leidžiančias trečiųjų šalių piliečiams migruoti į Sąjungą, atsižvelgiant į valstybių narių priėmimo pajėgumus“. ⁽³⁾

1.6 Svarstant šį klausimą, ypač dėl atskirų valstybių narių priėmimo pajėgumų įvertinimo, privalu atsižvelgti ne tik į atskiros valstybės gyventojų skaičių, plotą ir ekonomikos dydį, bet ir į migruojančius gyventojus ir dabartinius migracijos srautus. Šių kriterijų negalima tinkamai įvertinti nesuderinus metaduomenų (duomenų rinkimo taisyklių) visose valstybėse narėse, siekiant užtikrinti vidinį statistikos duomenų nuoseklumą ES mastu.

1.7 Statistinių duomenų suderinimo trūksta iš dalies dėl skirtingų migracijos apibrėžimų, kurie gali būti susiję su teisės nuostatų skirtumais migracijos klausimais. Duomenų rinkimas kartais būna neveiksmingas ir su trūkumais, o tai trukdo sukurti ir plėtoti laipsniško suderinimo sistemą.

1.8 Be to, nelegali imigracija ir neoficialus darbas yra paplitę ir jų augimą iš dalies paskatino teisės aktuose numatyti legalios migracijos apribojimai. Tikėtina, kad dėl tokios neregistruojamos migracijos statistiniai vertinimai gali būti netikslūs. Tikėtina, kad, ypač šiuo atveju, statistinių apskaičiavimų apimtis ir metodai įvairiose nacionalinėse institucijose skirsis, todėl metaduomenų derinimas tarp valstybių narių darosi dar svarbesnis. Pavyzdžiui, JAV nepakankamo nelegalių migrantų skaičiaus įvertinimo problema sukėlė tam tikrą diskusiją apie tai, ar surašymo duomenis reikėtų suderinti pasinaudojant duomenimis apie neregistruotus gyventojus, surinktus atrankos būdu. Be atrankos būdų yra ir kitų metodų, kuriuos galima taikyti renkant statistinius duomenis. Pavyzdžiui, Prancūzijoje renkant duomenis dalyvauja vietos valdžios institucijos.

⁽³⁾ Pirmininkaujančios valstybės narės išvadų 30 punktas.

1.9 Sutarties dėl Konstitucijos projekte pripažįstama valstybių narių teisė „nustatyti į jų teritoriją iš trečiųjų šalių ieškoti samdomo arba savarankiško darbo atvykstančių trečiųjų šalių piliečių priėmimo apimtį.“⁽⁴⁾ EESRK išreiškė nuomonę, kad šis konstitucinis apribojimas neklaido Sąjungai pasiekti aukšto lygio derinant teisės aktų nuostatas dėl migrantų priėmimo. EESRK pabrėžė aktyvios ES politikos poreikį ekonominės migracijos ir teisės nuostatų derinimo atžvilgiu.⁽⁵⁾

1.10 Tolesnis teisinės sistemos plėtojimas yra iš dalies pateisinamas demografinėmis realijomis ir Lisabonos strategijos vykdymu. EESRK pastebėjo, kad „atsižvelgiant į ES demografines tendencijas ir Lisabonos strategijos tikslus galima daryti išvadą, kad siekiant priimti ekonominius migrantus būtinos aktyvios priemonės. Nors kiekviena valstybė turi savo poreikius ir specifiką, kanalų atidarymas ekonominei migracijai yra būdingas visoms valstybėms narėms.“⁽⁶⁾ Europos Sąjungos valstybių narių aktuose turi būti numatyta skaidri ir legali darbo jėgos migracija. Komitetas pripažįsta, kad nors čia pabrėžiami ekonominiai migracijos aspektai, šis požiūris pats savaime yra ribojantis ir kartu yra pripažįstama, kad valstybėms narėms reikia imtis aktyvios politikos išsileidžiant neekonominius migrantus.

1.11 Dideli migracijos srautai migrantus priimančiose valstybėse sukelia ir prisitaikymo sunkumus, atsirandančius dėl spaudimo teikti viešąsias paslaugas bei galimų pasekmių darbo rinkos sąlygoms. Šios pasekmės skiriasi ir priklauso nuo priimančiosios valstybės sugerties gebos. Siekiant formuoti visuomenės nuomonę apie migracijos srautų sukeltas pasekmes, reikia tikslios statistinės informacijos, kuri būtų nuosekli visose valstybėse narėse. Statistinis tikslumas gali padėti kovoti su ksenofobinėms tendencijoms, kurios sudaro viešosios nuomonės dalį, pavyzdžiui: „imigrantai užima vietinių gyventojų darbo vietas“ ir „jie mus užplūsta“.

1.12 Patikima statistinė informacija gali paskatinti bendros teisinės sistemos sukūrimą, kuri prisidėtų ginant migrantų teises. Komitetas skatina Komisiją pabrėžti tikslaus duomenų palyginimo ir statistinės informacijos aiškinimo svarbą, siekiant išvengti neteisingos duomenų išaiškinimo.

1.13 Kadangi migruojantys darbuotojai yra tokia svarbi darbo jėgos dalis, siekiant darbo rinkos judumo visoje ES, reikia atsižvelgti į pasekmes, atsirandančias dėl judėjimo tarp valstybių narių apribojimų ir ne iš ES kilusių dirbančių migrantų perkėlimo. Be to, tokie srautai ES viduje palengvintų prisitaikymo sunkumus, su kuriais susiduria migrantus priimančios bendruomenės, turinčios mažesnę sugerties gebą.

⁽⁴⁾ Straipsnis III-267-5.

⁽⁵⁾ 2005 m. birželio 9 d. EESRK nuomonė dėl ES požiūrio į ekonominės migracijos valdymą žaliosios knygos, pranešėjas Luis Miguel Pariza Castaños (OL C 286, 2005 11 17).

⁽⁶⁾ Žr. 5 išnaša, 1.5 punktą.

1.14 Komitetas laikosi nuomonės, kad norint garantuoti pagarbą žmogaus teisėms bei kiekvieno individo žmogiškojo orumo apsaugą, kiekvienas asmens duomenų rinkimo/apdorojimo procesas dėl su statistika susijusių priežasčių ir (arba) bet koks kitas oficialus tokiu būdu surinktų asmens duomenų panaudojimas turėtų būti ypač saugomi nuo piktnaudžiavimo procedūra ar kitų pažeidimų.

2. Statistinių duomenų reikšmė teisinėje sistemoje

2.1 Statistinė informacija, atspindinti politinę, socialinę ir ekonominę padėtį bei nacionalinių ES valstybių požiūrį į migracijos problemą, gali daryti įtaką ir prisidėti formuojant, analizuojant ir peržiūrint migracijos politiką tose šalyse.

2.2 Tikslūs statistiniai duomenys yra labai svarbūs nustatant migruojančių gyventojų tendenciją ES valstybėse, įskaitant jų skaičių ir kitas demografines ypatybes. Komitetas ragina Komisiją pabrėžti poreikį turėti šios srities tikslus statistinius duomenis, kad valstybės narės pripažintų šio klausimo svarbą ir tam skirtų daugiau išteklių.

3. Migracijos duomenys

3.1 Turi būti atsižvelgiama į migracijos ypatumus. Pirma, ieškant geresnių gyvenimo sąlygų, dominuoja migracijos kryptis iš Rytų į Vakarų. Antra, į naujas ES valstybes atvyksta daugiau imigrantų iš valstybių, esančių už Europos Sąjungos ribų, kuriuos akivaizdžiai traukia galimi privalumai, atsirandantys dėl šių valstybių narystės ES, bei papildoma galimybė pasinaudoti šiomis valstybėmis kaip slenkščiu į Vakarų. Statistinė informacija apie migracijos modelius valstybėms narėms yra labai svarbi, siekiant ištirti buvusius ir esamus migracijos srautus bei numatyti juos ateityje. Taip pat siekiama ištirti migracijos poveikį ir potencialą demografiniais, socialiniais ir ekonominiais aspektais, kurie, savo ruožtu, darys įtaką politikos kryptims šiose srityse.

4. Statistinių duomenų nauda

4.1 Daugelis ES valstybių narių sukaupė išsamius statistinius duomenis apie prieglobsčio prašančių asmenų kilmės šalis. Tačiau vis dar trūksta nuosekliais kriterijais paremtų, išsamesnių statistinių duomenų, kad būtų galima atlikti būsimus tarptautinius palyginimus tarp valstybių narių.

4.2 Siūlomas reglamentas dėl bendros statistinių duomenų rinkimo ir kaupimo sistemos ypač reikalingas šalims, neturinčioms centrinės duomenų bazės, kurioje būtų kaupiami duomenys, susiję su migracija ir prašymais suteikti prieglobstį, ir kuriose įvairios valdžios institucijos kaupia savo duomenų bazes.

4.3 Viena iš svarbiausių statistikos funkcijų yra jos poveikis politikos kryptį plėtotei ir peržiūrai. Pavyzdžiui, kai statistika atskleidė, kad tarp nelegalių imigrantų yra vaikų, nelydimų nepilnamečių, nėščių moterų ir neįgaliųjų, buvo pradėta formuoti nacionalinė politika dėl „pažeidžiamų grupių“ atstovų ir „nelydimų nepilnamečių“ paleidimo iš įkalinimo įstaigų. Galima daryti išvadą, kad tolesnė statistinių duomenų klasifikacija, skirta surinkti daugiau demografinės, socialinės ir ekonominės informacijos, įskaitant ir informaciją apie vartojamą kalbą, bei neapsiriboti tik naujais duomenimis apie imigrantų skaičių, daro įtaką politikai. Be to, tai gali turėti reikšmės migrantų integracijai į darbo rinką.

4.4 Tikslėsių ir išsamesnių statistinių duomenų kaupimas sudaro galimybes tiksliau prognozuoti ir suteikia atitinkamą pagrindą būsimajam išteklių planavimui. Statistika taip pat yra patikima išteklių paskirstymo priemonė. Pavyzdžiui, jei metinės statistikos duomenys rodo, kad į valstybę kartu su kitais nelegaliais imigrantais patenka pastovus nelydimų nepilnamečių skaičius, reikia planuoti ir padidinti išteklius, skirtus šiai grupei suteikti specialias apgyvendinimo sąlygas ir paramą.

4.5 Patikimi statistiniai duomenys padės užtikrinti, kad teikiamos paslaugos atitinka jų gavėjų poreikius ir kad išteklių paskirstymas tarp valstybių narių bus vykdomas teisingai ir proporcingai.

4.6 Be to, lyginamasis 25-ųjų ES valstybių imigracijos įstatymų tyrimas neabejotinai padėtų Europos Komisijai geriau koordinuoti imigracijos politiką ES lygiu. Nepaisant to, kad imigracija yra priskiriama Teisingumo ir vidaus reikalų ramsčiui, jaučiamas vis didėjantis Europos piliečių spaudimas, ypač tose šalyse, kurias paveikė šis žmogiškasis reiškinys, kad minėta problema būtų išsprendžiama ES lygiu. Šio tyrimo tikslas — dirbti siekiant statistinių duomenų suderinimo, kad ES imigracijos politika taptų nuoseklesnė.

4.7 Patikima statistinė informacija ir nelegaliems imigrantams būdingų ypatumų tyrimai padėtų ES valstybėms narėms išanalizuoti pagrindines neteisėtos imigracijos priežastis. Tokie duomenys galėtų apimti socialinę ir ekonominę šių imigrantų padėtį, pagrindinius jų įgūdžius, siekius ir emigravimo priežastis. Šie tyrimai leistų laipsniškai patobulinti apie imigrantus surenkamos informacijos standartus ir jų švietimo bei mokomųjų programų rengimui skirtų išteklių tvarkymą. Formuojant, imigrantų apsaugos politiką labai svarbu rinkti statistinius duomenis, pvz., apie tai, kiek imigrantų yra informuoti apie galimybę prašyti tarptautinės apsaugos, kiek

prašymų gauti vienokią ar kitokią pabėgėlio statusą (4 straipsnis) yra pateikta, patenkinta ar atmesta. Duomenų rinkimą ir jų apdorojimą turėtų kontroliuoti valstybių narių viešosios valdžios institucijos, turinčios naujas pajėgas — žmogiškuosius išteklius, įgūdžius ir priemones.. Jos privalėtų užtikrinti reikalaujamų asmens duomenų konfidencialumą ir rengti kasmetines ataskaitas, kurias pateiktų savo šalies parlamentui. Šios informacijos ir statistinių duomenų palyginimui atlikti reikia bendrų valstybių narių pastangų samdant profesionalius vertėjus žodžiu, kurie galėtų bendrauti su imigrantais, kad išsiaiškintų visą sėkmingam tyrimui reikalingą informaciją. Toks duomenų rinkimas taip pat padėtų valstybėms narėms įgyvendinti atitinkamos politikos kryptis. Pagal pirmiau minėtas programas būtų galima padėti imigrantams integruotis į valstybių narių visuomenes ir panaudoti lėšas, skirtas surinkti duomenims apie imigrantų socialinę padėtį ir kitus kriterijus. Šios statistinės priemonės tokiems subjektams kaip Europos observatorija taip pat padėtų ginti žmogaus teises.

4.8 Reikia taip pat surinkti statistinius duomenis apie sulaukymo ir atviruosius centrus, priimančius nelegalius imigrantus, kad Europos Komisija galėtų pasiūlyti bendrą politiką šiuo klausimu.

4.9 Valstybės narės turėtų bendradarbiauti ir lyginant duomenis apie (legalias ir nelegalias) darbo vietas ir imigrantų aprūpinimą būstu.. Šie duomenys 25-ioms ES valstybėms atskleis tendencijas, galinčias paskatinti vykdyti politiką, kuria būtų siekiama pagerinti imigravusių darbuotojų gyvenimo sąlygas. Tada valstybės narės privalėtų užtikrinti surinktų asmens duomenų konfidencialumą ir įsteigti tarnybas, kurių kompetencijai priklausytų rengti metines ataskaitas šalies parlamentui..

4.10 Statistika taip pat gali būti naudojama rengiant informavimo bei integracijos kampanijas. ES piliečiams imigrantus integruoti galėtų padėti statistiniai duomenys apie imigrantų padėtį ir jų išsilavinimą. Todėl Komitetas ragina Komisiją atkreipti ypatingą dėmesį į socialinių duomenų ir duomenų apie išsilavinimą svarbą.

4.11 Statistiniai duomenys apie priimančiųjų šalių patiriamas išlaidas kontroliuojant, sulaikant, grąžinant ir integruojant imigrantus yra labai svarbūs todėl, kad 25 ES valstybės galėtų padėti sukurti tam tikro pobūdžio fondus ir bendrąją solidarumą grindžiamą imigracijos politiką. Statistiniai duomenys gali padėti geriau įvertinti finansavimo poreikius.

4.12 Komitetas ragina Komisiją įdiegti naujus atvykimo kriterijus, apimančius imigrantų atvykimą oru, žeme ar jūra, siekiant surinkti išsamesnius statistinius duomenis apie nelegalaus atvykimo ir buvimo šalyje prevenciją (5 straipsnis), duomenų šaltinių bei jų kokybės standartų patobulinimą (9 straipsnis).

5. Tarptautinės apsaugos imigrantams užtikrinimo būtinybė

5.1 Pastaraisiais metais Europa patyrė nelegalių imigrantų antplūdį iš Sacharos regiono ir kitų Afrikos valstybių. Nelegalūs imigrantai ir prieglobsčio prašantys asmenys dažnai yra žmonės, kurie iš savo kilmės šalies pabėgo, norėdami išvengti persekiojimų dėl religijos, rasės, politinių ir kitų priežasčių bei pilietinio karo, bado, skurdo, stichinių nelaimių ir ekonominių sumetimais. Daugelis iš jų matė savo šeimos narius žudomus, kankinamus ar patiriančius kitus žiaurumus ir (arba) buvo nuo jų atskirti. Tai, ką jie patiria savo klajonių metudažnai juos paverčia traumuotais, pažeidžiamais žmonėmis, kuriems reikalinga apsauga. Kokybiška statistinė informacija apie emigracijos priežastis gali nustatyti imigracijos motyvus, padėti toliau įvertinti ir formuoti politiką dėl prekybos žmonėmis ir prieglobsčio suteikimo.

5.2 Nelegalius imigrantus priimančios šalys ir visi žmonės, kurie su jais dirbs, turi laikytis tarptautinių įsipareigojimų, susijusių su teisės aktais dėl žmogaus teisių, vidaus imigracijos ir pabėgėlių, kad galėtų jiems pasiūlyti apsaugą. Priimančių valstybių saugumo pajėgos (armija ir policija) iš pradžių privalo vykdyti gyvybės gelbėjimo ir pagalbos teikimo operacijas bei taikyti ES būtiniausias priėmimo standartus. Jiems dažnai pasiūloma medicinos pagalba bei pagal galimybes nustatoma nelegalaus imigranto kilmės šalis ir surenkami būtini demografiniai duomenys. Imigrantas turi teisę į informaciją apie tai, kaip pateikti paraišką prieglobsčiui gauti.

2006 m. balandžio 20 d., Briuselis

5.3 Priimančios šalys turi laikytis tarptautinių žmogaus teisių įsipareigojimų, kuriuos prisiėmė pasirašydamos tarptautines ir (arba) regionines konvencijas/deklaracijas/sutartis. Europos Sąjunga reikalauja, kad valstybės narės būtų Pabėgėlių konvencijos (1951 m.), Europos konvencijos ir Protokolo dėl žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos (1967 m.), kaip dalies pagrindinės privalomos *acquis*, šalimis. Svarbiausias dokumentas, padedantis pagrindą konvencijoms, buvo Visuotinė žmogaus teisių deklaracija (1984 m.), kuri apima teisę prašyti prieglobsčio. Pabėgėlių konvencija yra svarbiausia tarptautinių žmogaus teisių sistemos dalis. Vėliau priimtos ir kitos konvencijos: Konvencija prieš kankinimus (1984 m.) ir Vaiko teisių konvencija.⁽⁷⁾ Valstybės narės taip pat turėtų laikytis ES direktyvų: EB/9/2003 dėl minimalių prieglobsčio prašytojų normų⁽⁸⁾, EB/83/2004 dėl būtiniausio priskyrimo pabėgėliams ir jų statuso normų⁽⁹⁾ ir EB/85/2005 dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo procedūrų valstybėse narėse⁽¹⁰⁾.

5.4 Dėl šios priežasties yra labai svarbu, kad priimančiosios valstybės būtų susaistytos šių konvencijų, pirmiausiai siekdamos užtikrinti pagrindinę apsaugą asmenims, prašantiems prieglobsčio, kad jie nebūtų „atmesti“ dar neįvertinus jų paraiškų ir jiems dar nesuteikus humanitarinio, pabėgėlio ar kitokio statuso.

5.5 Su imigracija susijusių sąvokų apibrėžčių taikymo valstybėse narėse pagal 2 straipsnį ir 4 straipsnį (abu straipsniai yra iš pirmiau minėto šaltinio) lyginamieji tyrimai yra didelis indėlis užtikrinant tarptautinę imigrantų apsaugą.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkė
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ Allan Mackey (Vyresnysis teisėjas imigracijos klausimais, JK). Dokumentas pavadintas „Politika tarnaujanti migracijos tikslams ir būtinybė užtikrinti apsaugą prieglobsčio prašantiems asmenims ir pabėgėliams“ buvo pristatytas 2005 m. gruodžio 15-16 d. Maltoje vykusiame TAIEX seminare.

⁽⁸⁾ 2001 11 7 EESRK nuomonė dėl pasiūlymo dėl Tarybos direktyvos nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo valstybėse narėse, pranešėjai Dario Mengozzi ir Luis Miguel Pariza (OL C 48, 2002 2 21).

⁽⁹⁾ 2002 5 13 EESRK nuomonė dėl pasiūlymo dėl Tarybos direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų. Pranešėja An Le Nouail Marliere (OL C 22, 2002 9 17).

⁽¹⁰⁾ 2001 4 6 EESRK nuomonė dėl pasiūlymo Tarybos direktyvos, nustatančios būtiniausias reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. Pranešėjas Vitor Melicias (OL C 193, 2001 7 10).