



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.5.24  
KOM(2011) 291 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI**

**Annual Report on Immigration and Asylum (2010)\_**

{SEK(2011) 620 galutinis}

## I. ĮVADAS

Vienas iš svarbiausių Europos Sąjungos politikos tikslų – plėtoti į ateitį nukreiptą, visapusišką Europos migracijos politiką, grindžiamą solidarumu ir atsakomybe<sup>1</sup>.

Gegužės 4 d. Komisija pateikė Komunikatą dėl migracijos<sup>2</sup>. Komunikato tikslas – parengti naujausių ir būsimų politikos pasiūlymų sistemą, kuria būtų atsižvelgiama į visus svarbius aspektus ir kuria remdamosi ES ir jos valstybės narės galėtų visapusiškai ir nuosekliai valdyti trečiųjų šalių piliečių prieglobstį, migraciją ir judumą.

Šioje metinėje ataskaitoje, teikiamoje 2008 m. priimant Imigracijos ir prieglobsčio pakta<sup>3</sup> Europos Vadovų Tarybos išreikštu prašymu, nagrinėjama pakto ir svarbių prioritetų, nustatytų 2009 m. priimtoje Stokholmo programoje<sup>4</sup>, įgyvendinimo ES ir valstybėse narėse 2010 m. eiga. Ataskaita parengta remiantis valstybių narių pastabomis ir kita informacija, visų pirma Europos migracijos tinklo (EMT) nacionalinių informacijos centrų pranešimais.

Ataskaitoje apibendrinami ir vertinami įvykiai ES bei valstybėse narėse<sup>5</sup>, pateikiama rekomendacijų dėl būsimų veiksmų.

## II. ATVYKIMAS Į ES IR APSIGYVENIMAS JOJE

Į Europą vykstama įvairiais būdais ir tikslais. Nuo trečiosios šalies piliečio atvykimo į ES kelio tiesiogiai priklauso jo teisės, visų pirma galimybė patekti į darbo rinką. Tačiau, kad ir koks būtų ES teisėtai gyvenančio migranto statusas, jį reikia integruoti į priimančiosios šalies visuomenę – tuo privalo rūpintis ir migrantas, ir visuomenė.

### 1. Teisėta migracija. Teisėto atvykimo į ES užtikrinimas

#### 1.1 Demografiniai uždaviniai ir darbo jėgos trūkumas

Prognozuojama, kad **ES gyventojų** padaugės nuo beveik 501 mln. 2010 m. iki 520,7 mln. 2035 m., o 2060 m. sumažės iki 505,7 mln. 2010 m. kiekvienam 65 metų ir vyresniam asmeniui teko 3,5 *darbingo amžiaus asmenys* (20–64 m.), o 2060 m. šis santykis turėtų būti 1,7 su 1<sup>6</sup>.

Migracija – *pagrindinis gyventojų skaičiaus kitimo variklis* Europos Sąjungoje. 2009 m. ES migracijos saldas buvo 857 000, t. y. 63 % bendro gyventojų skaičiaus padidėjimo.

2003 m. sausio 1 d. ES-25 buvo 16,2 mln. *trečiųjų šalių piliečių*, t. y. 3,6 % gyventojų. 2010 m. ES-27 gyventojų suskirstymas pagal pilietybę parodė, kad ES-27 pilietybės neturėjo 20,1 mln. asmenų (4 % visų gyventojų).

*Gausiausios* Europos Sąjungoje trečiųjų šalių piliečių grupės – turkai, marokiečiai ir albanai.

<sup>1</sup> Stokholmo programa, 2009 12 2, Europos Sąjungos Tarybos dokumentas 17024/09.

<sup>2</sup> COM(2011) 248/3.

<sup>3</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/08/st13/st13440.lt08.pdf>.

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:LT:PDF>.

<sup>5</sup> Išsamesnė informacija pateikiama Komisijos tarnybų darbiniam dokumente.

<sup>6</sup> Visi duomenys iš Eurostato, nebent būtų nurodyta kitaip.

2009 m. vienos iš ES valstybių narių *pilietybę* įgijo daugiau kaip 770 000 asmenų – 9 % daugiau nei vidutiniškai 2004–2008 m. laikotarpiu.

2009 m. ES trečiųjų šalių piliečiams išduota 2 mln. pirmųjų *leidimų gyventi*, t. y. 8 % mažiau nei 2008 m. 28 % mažiau leidimų vykdyti apmokamą veiklą – tai rodo ekonomikos krizės poveikį. 2009 m. išduota 24 % tokių leidimų, 27 % leidimų dėl šeimyninių priežasčių, 22 % leidimų studijuoti ir 27 % leidimų dėl įvairių kitų priežasčių (dėl apsaugos, gyvenimo be teisės dirbti ir kt.).

Šią tendenciją rodo ir *lėšų pervedimo* srautas (už ES ribų): 2009 m. darbuotojai lėšų pervedė 4 % mažiau nei 2008 m.<sup>7</sup>

Iš pateiktų skaičių matyti, kad ES iškilo struktūrinė demografinės raidos problema. Nepaisant beveik 10 % nedarbo lygio (darbo neturi daugiau kaip 23 mln. asmenų), daug kur trūksta įgūdžių. 2010 m. Metinė augimo apžvalga<sup>8</sup> rodo, kad toliau didėja darbo jėgos paklausa ir kad nepaisant didelio nedarbo lygio kai kurie darbdaviai negali rasti tinkamai kvalifikuotų darbuotojų laisvoms darbo vietoms užimti. Kad Europos ekonomika atsigauntų ilgam, o socialinės apsaugos sistemos veiktų sklandžiai, ES turi kuo sparčiau spręsti įgūdžių pasiūlos ir darbo rinkos paklausos neatitikties klausimą. Tai pabrėžta strategijoje „Europa 2020“, ypač užimtumo gairėse ir pavyzdiniame komunikate „Naujų įgūdžių ir darbo vietų darbotvarkė“. Strategijoje „Europa 2020“ ES įpareigojama iki 2020 m. pasiekti 75 % užimtumo lygį ir per studijas bei mokymo kursus įgytus įgūdžius geriau derinti su realiais darbo rinkos poreikiais.

Spręsdamos įgūdžių trūkumo klausimą, valstybės narės dažniausia visų pirma siekia pagerinti *nacionalinės* darbo jėgos galimybes įsidarbinti: tobulina švietimą ir mokymą, didina moterų, pagyvenusių asmenų, migranto patirties turinčių valstybių narių piliečių ir jose jau teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių užimtumo lygį, teikia pirmenybę Sąjungai. Tačiau dėl didelės įgūdžių neatitikties darbo rinkų poreikiams ir negrįžtamų demografinių pokyčių Europoje<sup>9</sup>, svarbiausią vaidmenį užtikrinant ilgalaikį ES konkurencingumą ir socialinio modelio ateitį turi atlikti tinkamai formuojama teisėtoms imigracijos ir integracijos politika, atitinkanti Stokholmo programos nuostatas ir remiama toliau minimomis ES teisinėmis priemonėmis.

Imigrantų indėlis į ES šalių ekonomiką – didžiulis. 2000–2005 m. trečiųjų šalių imigrantų į ES užimtumas siekė daugiau kaip ketvirtadalį bendro užimtumo lygio didėjimo ir 21 % vidutinio BVP augimo ES-15. Ši didėjanti migrantų darbo jėgos dalis dirbo ir aukštos kvalifikacijos darbą besiplečiančiuose ekonomikos sektoriuose, ir mažiau įgūdžių reikalingą darbą. Todėl veiksmingai valdyti migraciją, skatinti kuo daugiau ES jau teisėtai gyvenančių imigrantų dirbti, dalyvauti mūsų šalių visuomeniniame gyvenime ir integruotis į visuomenę yra itin svarbu, kad būtų pasiekti strategijoje „Europa 2020“ nustatyti užimtumo tikslai.

Atsižvelgdama į tai, Komisija šiuo metu įgyvendina priemones, kuriomis peržiūrima įgūdžių pasiūlos ir paklausos atitiktis: visapusišką ES įgūdžių panoramą (2012 m.), Europos laisvų darbo vietų stebėjimo leidinį, Europos profesinio judumo biuletinį, Europos profesinio

<sup>7</sup> Eurostatas, *Statistics in focus*, 40/2010.

<sup>8</sup> Metinė augimo ataskaita, MEMO/11/11, p. 3.

<sup>9</sup> Eurostatas, *Statistics in Focus*, 72/2008, „Europos šalių visuomenės demografinės perspektyvoms būdingas senėjimas“ („Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies“).

mokymo plėtros centro ilgalaikės įgūdžių paklausos ir pasiūlos prognozes. Šie klausimai bus nagrinėjami iki 2012 m. Komisijos numatomoje pateikti Žaliojoje knygoje.

Nepaprastai svarbu užtikrinti, kad teisėtai ES gyvenantys migrantai galėtų nediskriminuojami rasti jų įgūdžius bei patirtį atitinkantį darbą ir visapusiškai dalyvautų šalyse, į kurią jie atvyko, socioekonominiame, politiniame ir kultūriniame gyvenime. Todėl, norint pasiekti strategijos „Europa 2020“ tikslus, būtina imtis priemonių, kad būtų pripažinti įgyti įgūdžiai ir kompetencija, nediskriminuojama galimybė naudotis socialinėmis ir užimtumo paslaugomis, stiprinamas integracijos ir įtraukties politikos sričių koordinavimas. Šiuo metu ES nėra sutarta, kaip vertinti tam tikrą darbo jėgos ir įgūdžių trūkumą valstybėse narėse ir ar trečiųjų šalių darbuotojai turi reikiamus įgūdžius bei kvalifikaciją trūkumui pašalinti. Ne visos valstybės narės sukūrusios sistemas, kurios joms (arba jų teritorijoje veikiančioms darbdaviams) leidžia nustatyti (būsimą) įgūdžių trūkumą ir (arba) kaip jį būtų galima pašalinti tinkamai kvalifikuotais migrantais. Nors (būsimo) įgūdžių trūkumo pobūdis ir mastas ES valstybėse narėse skiriasi, joms bendra tai, kad turi kuo greičiau šį trūkumą šalinti.

Dėl sveikatos priežiūros sektoriaus: kaip jau paskelbta „Naujų įgūdžių ir darbo vietų darbotvarkėje“<sup>10</sup>, Komisija ketina iki 2012 m. pateikti veiksmų, kuriais siekiama spręsti sveikatos priežiūros specialistų trūkumo ES klausimą, planą. Tame pačiame komunikate paskelbti bendri darbo jėgos planavimo veiksmai padės nustatyti darbo jėgos ir įgūdžių trūkumą valstybių narių sveikatos priežiūros sektoriuje. Reikia apsvarstyti, kokį vaidmenį šalinant trūkumus gali atlikti tinkamai kvalifikuotų trečiųjų šalių piliečių migracija į ES.

Šioje srityje priimtos veiksmingos priemonės bus naudingos visiems: darbo jėgos trūkumas mažiau atsilieps valstybėms narėms, migrantai ir migrantės turės galimybę išnaudoti visą įgytų įgūdžių ir kvalifikacijos potencialą, o ES sukurs migrantams patrauklią darbo rinką. Komisija pasirengusi visapusiškai remti valstybių narių pastangas šioje srityje ir pasiūlys šiuo tikslu įvairių priemonių.

- *Valstybės narės, visapusiškai remiamos Komisijos, turi spręsti darbo rinkos paklausos ir įgūdžių pasiūlos neatitikties klausimą. Šiuo tikslu reikėtų visų pirma paklausą tenkinti valdant tinkamai kvalifikuotų trečiųjų šalių piliečių migraciją į ES.*
- *Jei ES lygmeniu būtų geriau pripažįstami trečiosiose šalyse įgyti įgūdžiai ir kvalifikacija, asmenys galėtų išnaudoti visą darbo potencialą. Geografiškai lankstesnės darbo rinkos sudarytų migrantams sąlygas lengviau keisti darbdavius, kurių įmonės gali būti skirtingose valstybėse narėse. Taip turėtų būti išsaugotos migrantų apsigyvenimo valstybėse narėse teisės, o darbo rinkos pasiūla ir paklausa būtų geriau derinama.*
- *Įgyvendindamos strategiją „Europa 2020“, valstybės narės ir ES turėtų atsižvelgti į galimą imigracijos vaidmenį šalinant darbo jėgos ir įgūdžių trūkumą.*

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:LT:PDF>.

## 1.2 ES teisinė sistema

Europos lygmeniu tik 1999 m.<sup>11</sup> valstybės narės susitarė formuoti bendrą imigracijos politiką, todėl ši politikos sritis palyginti nauja. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, migracijos politikos sprendimai priimami pagal įprastą teisėkūros procedūrą.

2010 m. tebebuvo justi ekonomikos krizės poveikis teisėtos migracijos politikos plėtojimui. Dėl to ES teisėkūros procesas buvo keblus, diskusijose dėl naujų pasiūlymų padaryta menka pažanga. Taip yra nuo 2010 m. liepos mėn., kai Komisija pateikė pasiūlymus dėl sezoninių darbuotojų<sup>12</sup> ir trečiųjų šalių piliečių perkėlimo bendrovių viduje<sup>13</sup>. Be to, kai kurie nacionaliniai parlamentai pateikė nuomonių, kuriose nesutiko laikytis subsidarumo principo. Tebevyko diskusijos dėl Migrantų vieno leidimo ir darbo teisių direktyvos pasiūlymo, tačiau Europos Parlamentas ir Taryba dar nesusitarė.

Europos Sąjungai reikalinga lanksti imigrantų priėmimo sistema, bendri jų atvykimo bei apsigyvenimo sąlygų standartai ir tinkama migrantų teisių apsauga. Todėl itin svarbu susitarti dėl Vieno leidimo direktyvos pasiūlymo. Nesusitarus teisėtų migrantų darbuotojų teisės nebus užtikrinamos ES lygmeniu, toliau bus laikomasi skirtingo požiūrio į administracinius formalumus ir paprastinimą. Pasiūlymai dėl sezoninių darbuotojų ir trečiųjų šalių piliečių perkėlimo bendrovių viduje taip pat būtini siekiant toliau kurti ES teisėtos migracijos teisinę sistemą. Direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių perkėlimo bendrovių viduje padės ES plėtoti novatorišką žinių ekonomiką, pritraukti daugiašalių įmonių investicijas ir paskatinti mūsų ekonomikos konkurencingumą. Sezoninių darbuotojų direktyva padės kovoti su ypatingai pažeidžiamų migrantų išnaudojimu ir paprastai bei greitai sukurti bendrą sezoninių darbuotojų atvykimo į ES laikinai dirbti sistemą.

ES mėlynosios kortelės direktyvos, kurią reikia įgyvendinti iki 2011 m. birželio mėn., perkėlimas į valstybių narių teisę taip pat toli gražu nėra patenkinamas. Iki šiol tik kelios valstybės narės pranešė Komisijai apie priimtas direktyvos perkėlimo priemones. ES mėlynosios kortelės direktyvoje numatyta įvairių patrauklių priemonių, kaip antai, su migrantais elgtis kaip su valstybių narių piliečiais, sudaryti šeimoms palankias sąlygas susijungti ir judėti ES viduje siekiant pritraukti į ES aukštos kvalifikacijos darbuotojus. Siekdama pateikti ataskaitas iki 2011 m. pabaigos, Komisija toliau vertino, kaip į valstybių narių teisę perkeliama galiojančios direktyvos (dėl ilgalaikių gyventojų, studentų ir tyrėjų). Kai kurios valstybės narės nurodė turinčios spręsti, jų nuomone, piktnaudžiavimo šeimos susijungimo procedūromis klausimą ir inicijavo teisės aktų pakeitimus. Po 2008 m. Šeimos susijungimo direktyvos<sup>14</sup> įgyvendinimo ataskaitos iki metų pabaigos Komisija pateiks Žaliąją knygą dėl šeimos susijungimo.

Komisijos nuomone, siekiant toliau plėtoti teisėtos migracijos teisinę sistemą, reikia aktyviau diskutuoti su visomis suinteresuotosiomis šalimis, įskaitant socialinius partnerius.

- ***Valstybės narės turi laiku, iki 2011 m. birželio mėn., perkelti į nacionalinę teisę visas Mėlynosios kortelės direktyvos nuostatas.***

<sup>11</sup> Tamperės Europos Vadovų Tarybos išvados.

<sup>12</sup> COM(2010) 379 galutinis.

<sup>13</sup> COM(2010) 378 galutinis.

<sup>14</sup> 2003/86/EB.

- *Artimiausiu metu reikia susitarti dėl Vieno leidimo direktyvos projekto. Per ateinančius mėnesius reikia padaryti didelę pažangą tariantis dėl Sezoninių darbuotojų ir Trečiųjų šalių piliečių perkėlimo bendrovių viduje pasiūlymų.*
- *Reikia toliau vertinti, kaip į nacionalinę teisę perkeliama galiojančios direktyvos. Taip bus galima nustatyti įgyvendinimo problemas ir pagerinti galiojančius teisės aktus arba konsoliduoti dabartinį acquis.*

## **2. Prieglobstis. Tarptautinės apsaugos teikimas ir solidarumo užtikrinimas**

2009 m. valstybės narės užregistravo 266 400 *prašymų suteikti prieglobstį*, t. y. šiek tiek – 3 % – mažiau nei 2010 m. (257 815). 2010 m. Lenkija, Italija, Vengrija ir Malta priėmė mažiau prieglobsčio prašytojų nei 2009 m., o Vokietija, Belgija ir Švedija – gerokai daugiau.

2010 m. daugiausia *prieglobsčio prašytojų* ES sulaukta iš šių šalių (eilės tvarka): Afganistano (20 580), Rusijos (18 500), Serbijos (17 715, išskyrus Kosovą\*<sup>15</sup>), Irako (15 800) ir Somalio (14 350).

2010 m. 55 095 prieglobsčio prašytojams suteiktas ES *apsaugos* (pabėgėlio, papildomos arba humanitarinės apsaugos) *statusas* pirmosios instancijos tvarka. Tokia tvarka priimta 25 % sprendimų suteikti apsaugą.

2009 m. į ES iš trečiųjų šalių *perkelti* 7 147 pabėgėliai. [Iki] 2010 m. [trečiojo ketvirčio] perkelti 3 848 pabėgėliai.

2010 m. prieglobsčio srities teisės aktai rengti lėtai ir sunkiai. Teisės aktų leidėjai susitarė dėl Ilgalaikių gyventojų direktyvos taikymo asmenims, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, ir padarė tam tikrą pažangą derėdamiesi dėl Dublino bei EURODAC reglamentų ir Direktyvos dėl pabėgėlių ar asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, statuso. 2011 m. birželio mėn., siekdama išjudinti įstrigusias derybas dėl Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos ir Pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos direktyvos, Komisija priims iš dalies pakeistų abiejų direktyvų pasiūlymus.

Vienas svarbesnių 2010 m. įvykių – priimtas Reglamentas dėl Europos prieglobsčio paramos biuro (EASO) įsteigimo. Komisija aktyviai siekia, kad EASO pradėtų veiklą š.m. birželio mėn. ir paskatintų praktinį bendradarbiavimą.

Vienas iš svarbių bendros Europos prieglobsčio sistemos aspektų – valstybių narių solidarumas. Šiuo metu vykdomas bandomasis apie 250 tarptautinės apsaugos gavėjų perkėlimo iš Maltos į 10 valstybių narių projektas, kurio pradinė įgyvendinimo trukmė bus pratęsta siekiant perkelti neseniai atvykusius migrantus, reikalingus tarptautinės apsaugos.

2010 m. rugpjūčio mėn. Europos Komisijai pateikus veiksmų planą, Graikija, padedama Komisijos, valstybių narių, Norvegijos, Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuro ir kitų ES partnerių, ėmėsi nuodugnios savo prieglobsčio bei migracijos sistemos peržiūros. Šiuo metu Graikijoje dirba EASO koordinuojamos prieglobsčio ekspertų grupės. 2010 m. Graikija jau priėmė svarbių naujų teisės aktų, kurių įgyvendinimas tebevyksta.

<sup>15</sup> \* Pagal JT ST rezoliuciją 1244/1999.

Regioninės apsaugos programos toliau vykdytos Tanzanijoje ir Rytų Europoje; rugsėjo mėn., glaudžiai bendradarbiaujant su Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuru, nauja regioninės apsaugos programa pradėta įgyvendinti Afrikos Kyšulio regione; toliau plėtotą regioninės apsaugos programą Šiaurės Rytų Afrikoje (Egipte, Libijoje ir Tunise).

Šiuo atžvilgiu taip pat labai svarbu perkelti pabėgėlius į ES. Derybų dėl ES bendrosios pabėgėlių perkėlimo programos baigtis turi būti teigiama. Reikalingas strateginis požiūris į pabėgėlių perkėlimą ir jo politinis valdymas.

- *Derybas dėl visų prieglobsčio srities teisės aktų pasiūlymų reikia baigti iki 2012 m.*
- *Pastarojo meto įvykiai Viduržemio jūros regione ir būtinybė pertvarkyti kai kurių valstybių narių prieglobsčio sistemas patvirtina, kad reikia įvesti  **bendrą tvarką ir vienodą statusą visoje ES. Tam reikia, kad ES būtų tobulesnė teisėkūra, glaudžiau praktiškai bendradarbiaujama koordinuojant EASO, konkrečiai įsipareigojama būti solidariems įvairiose srityse ir labiau bendradarbiaujama su trečiosiomis šalimis.***
- *Europos Parlamentas ir Taryba turi susitarti dėl ES bendrosios pabėgėlių **perkėlimo programos.***
- *Bandomasis tarptautinės apsaugos gavėjų perkėlimo iš Maltos į kitas ES valstybes nares projektas, Graikijoje vykdoma teisėkūros reforma ir jai teikiama parama įgyvendinant veiksmų planą – konkretūs pavyzdžiai, kaip **atsakomybę derinti su solidarumu kuriant bendrą Europos prieglobsčio sistemą.***

### **3. Integracija. Pagrindinis migrantų ir juos priimančių šalių visuomenės gyvenimo veiksnys**

2010 m. integracija buvo svarbus Europos politinės darbotvarkės klausimas. Viena vertus, Europos vadovai vis labiau pripažįsta, kad imigracijos politiką būtina derinti su integracijos politika ir kad teisėtai gyvenantys migrantai bei juos priimančių šalių visuomenė turi dėti pastangas jų dalyvavimui šalies ekonominiame, socialiniame, kultūriniame ir politiniame gyvenime užtikrinti. Kita vertus, kai kas Europoje į imigraciją ir integraciją žvelgia diskriminaciškai ir rasistiškai, nors neretai priešiškus migracijai nesusijęs su migracijos ir jos poveikio ekonomikai realijomis.

Nepaisant įdėtų pastangų, migrantai vis dar susiduria su dalyvavimo Europos šalių visuomeniniame gyvenime kliūtimis. Siekdami spręsti šiuos uždavinius, 2010 m. Saragoose susitiko už integraciją atsakingi ministrai ir dar kartą įsipareigojo užtikrinti, kad „integracija [būtų] socialinio vystymosi ir sanglaudos variklis“<sup>16</sup>. Komisija paskelbė bandomąjį projektą, kurio tikslas – nustatyti integracijos politikos rezultatų stebėjimo rodiklius. Ji taip pat pradėjo rengti vadinamuosius Europos modulius, kuriais remiama nacionalinė ir vietinė integracijos politika bei praktika. Įvyko du Europos integracijos forumo susitikimai, toliau kurta Europos integracijos svetainė. Paskelbtas trečiasis Integracijos vadovas.

Dauguma valstybių narių parengė nacionalinius integracijos planus ir (arba) įsteigė integracijos reikalų patariamąsias įstaigas. Kai kurios iš jų pakeitė teisės aktus ir įvedė

---

<sup>16</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/115346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115346.pdf).

trečiųjų šalių piliečių integracijos vertinimo testus. Kai kuriose valstybėse narėse toliau įteisintos naujųjų migrantų teisės ir pareigos: sudaromos jų priėmimo ir integracijos sutartys. Daugelyje valstybių narių ypatingas dėmesys skirtas migrantų būtinybei mokytis jų priimančios šalies kalbos ir mažinti augantį jų nedarbo lygį: imtasi priemonių įsidarbinimo galimybėms padidinti. Dauguma valstybių narių toliau rengė visapusiškas strategijas ir kūrė jų įgyvendinimo rezultatų stebėjimo sistemas.

Reikia dėti daugiau pastangų, kad integracija būtų veiksmingesnė. ES turi pripažinti ir remti migrantų indėlį į ekonomikos augimą ir kartu užtikrinti socialinę sanglaudą. Didesnį palankumą migracijai ES gali pasiekti tik palaipsniui užtikrindama veiksmingą socialinę bei ekonominę teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių integraciją ir kartu puoselėdama pagrindines Europos vertybes. Kad politinis atsakas būtų tinkamas ir visapusiškas, tikslingas migracijos politikos iniciatyvas reikėtų derinti su įvairiomis horizontaliosiomis politikos iniciatyvomis. Komisijos nuomone, geriausias būdas pasiekti šį tikslą – laikytis principo „iš apačios į viršų“, grindžiamo tinkamai organizuojamu valdymu vietos ir (arba) regiono lygmeniu. Komisija skatins ir rems šiuos veiksmus. Komisijos požiūris į integraciją bus išdėstytas komunikate „Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkė“ ir prie jo pridėsime Komisijos tarnybų darbiniam dokumente, kuriuos abu Komisija netrukus priims.

- *ES turi palaipsniui užtikrinti **veiksmingą socialinę ir ekonominę teisėtai joje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių** – tiek vyrų, tiek moterų – **integraciją**, kad galėtų išnaudoti visą migracijos, augimo ir sanglaudos potencialą.*
- *ES migrantų **indėlį į ekonomikos augimą** gali **derinti su socialine sanglauda**. Konkrečių rezultatų galima tikėtis tik tuomet, jei valstybės narės integracijos ir įtraukties klausimus įtrauks į visas su ja susijusias politikos sritis. Geriausias būdas tai pasiekti – laikytis principo „iš apačios į viršų“, grindžiamo veiksmingo valdymo vietiniu ir (arba) regioniniu lygmeniu sistema.*
- *Kad piliečių požiūris į migraciją būtų kuo palankesnis, ES, nacionaliniu ir vietiniu lygmenimis reikia vykdyti **iniciatyvią informavimo ir komunikavimo strategiją**.*

### III. NETEISĖTOS MIGRACIJOS KLAUSIMO SPRENDIMAS SIEKIANT PALENGVINTI TEISĖTĄ MIGRACIJĄ

2009 m. ES-27 sulaikyta apie 570 000 neteisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių (7 % mažiau nei 2008 m.). Valstybės narės grąžino apie 253 000 trečiųjų šalių piliečių (4,7 % mažiau nei 2008 m.).

2010 m. trečiąjį ketvirtį prie Graikijos sausumos sienos su Turkija nustatyta 63 % neteisėto ES sienų kirtimo atvejų (apie 20 000 atvejų).

Veiksmingos priemonės, skirtos keliui neteisėtai imigracijai užkirsti ir saugioms sienoms užtikrinti – pagrindinis nuoseklios ir patikimos ES imigracijos politikos aspektas, tačiau politika turi būti teisinga, o žmogaus teisės paisomos.



## 1. Kovos su neteisėta migracija priemonės

Pastaraisiais metais priimtose dvi svarbios teisinės priemonės – Direktyva 2008/115/EB dėl trečiųjų šalių piliečių grąžinimo ir Direktyva 2009/52/EB dėl sankcijų darbdaviams. Abi direktyvos jau įsigaliojo, tačiau jų perkėlimas į nacionalinę teisę toli gražu nėra patenkinamas, ypač Direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių grąžinimo, kurią reikėjo įgyvendinti iki 2010 m. gruodžio 24 d. Štai kodėl svarbu laiku perkelti visas direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę. Nuostatos, kuriomis migrantams tiesiogiai suteikiamos teisės, gali būti ir jau yra pasitelkiamos nacionaliniuose teismuose vykstančiuose procesuose ir tiesiogiai taikomos nacionaliniu lygmeniu, nesvarbu, ar priimtas teisės aktas, kuriuo jos perkeliama į nacionalinę teisę.

Griežtesnės sienų kontrolės ir glaudesnio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis, ypač sudarant readmisijos susitarimus, veiksmingumas matyti iš kai kurių valstybių narių ataskaitų, kuriose parodytas atgrasomasis kontrolės bei bendradarbiavimo vaidmuo ir geresnis piliečių grąžinimo susitarimų vykdymas. Tačiau, kaip minėta Komisijos komunikate dėl ES readmisijos susitarimų vertinimo (COM(2011) 76), įmanoma toliau didinti readmisijos susitarimų vykdymo veiksmingumą ES. Akivaizdžią sėkmę liudija ir didesnis 2010 m. FRONTEX koordinuotų bendrų grąžinimo skrydžių skaičius – tai agentūrai pelno tolesnę paramą ir didesnius finansinius išteklius. Be to, šiuo metu įgyvendinamos Tarybos sutartos 29 išorės sienų apsaugos stiprinimo ir kovos su neteisėta imigracija priemonės. Tarnybų darbiname dokumente dėl šių 29 priemonių įgyvendinimo<sup>17</sup> Komisija išsamiai apžvelgė kiekvienos priemonės įgyvendinimo pažangą ir ypatingai pabrėžė FRONTEX atliktą vaidmenį, Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) diegimą ir bendradarbiavimą migracijos srityje su pagrindinėmis kilmės ir tranzito šalimis laikantis visuotinio požiūrio. Šias priemones reikia įgyvendinti sparčiau ir nustatyti pirmumo tvarką.

2010 m. priėmus Direktyvą dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, Komisijai paskyrus ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatorių ir atidarius kovos su prekyba žmonėmis svetainę<sup>18</sup>, ES įgijo naujų įgaliojimų ir būdų kovoti su šia šiuolaikine vergovės forma. Neseniai priimtoje Direktyvos 2004/81/EB dėl leidimo gyventi šalyje išdavimo trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra prekybos žmonėmis aukos, įgyvendinimo ataskaitoje<sup>19</sup> taip pat raginta užtikrinti veiksmingesnę apsaugą – tai taip pat padėtų išardyti prekeivių žmonėmis tinklus.

- *Kova su neteisėta migracija ir teisėtos migracijos patikimumas priklauso nuo visų Direktyvos dėl sankcijų darbdaviams nuostatų perkėlimo į nacionalinę teisę iki 2011 m. liepos mėn.*
- *Valstybės narės turi aktyviau imtis kovos su prekyba žmonėmis priemonių, pvz., pagal Direktyvą 2004/81/EB teikti paramą aukoms siekiant išardyti prekeivių žmonėmis tinklus ir kartu sustiprinti aukų teises.*
- *Valstybės narės turi perkelti į nacionalinę teisę ir įgyvendinti visas Direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių grąžinimo nuostatas ir toliau naudotis šios direktyvos teikiama galimybe*

<sup>17</sup> SEC(2010) 1480 galutinis, 2010 11 26.

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

<sup>19</sup> COM(2010) 493.

*skatinti piliečius savanoriškai išvykti – šiai galimybei reikėtų teikti pirmenybę, palyginti su kitomis gražinimo galimybėmis.*

- *Reikėtų toliau rengti **bendrus gražinimo skrydžius** visapusiškai panaudojant Europos gražinimo fondą, koordinuojant FRONTEX ir, kaip reikalaujama Direktyvoje dėl trečiųjų šalių piliečių gražinimo, dalyvaujant **priverstinio gražinimo stebėtojams**.*
- *Valstybės narės turėtų sistemingai **į SIS įvesti draudimus atvykti ir taip pagal Direktyvą dėl trečiųjų šalių piliečių gražinimo išduodamiems draudimams atvykti suteikti europinę dimensiją.***

## 2. Veiksminga sienų kontrolė

2010 m. Komisija pasiūlė priimti reglamentą, kuriuo būtų sukurtas Šengeno *acquis* tinkamo taikymo tikrinimo mechanizmas. Atsižvelgiant į pastarojo meto patirtį, reglamentą reikia priimti pirmumo tvarka, kad ES būtų geriau pasirengusi užtikrinti, jog taisyklės būtų taikomos vienodai, ir imtųsi reikiamų priemonių, jei taisyklės būtų taikomos skirtingai. Toliau plėtota Vizų informacinė sistema: baigėsi antrasis ir trečiasis svarbiausių bandymų etapai (liko ketvirtasis). Pasiektas galutinis susitarimas dėl SIS II sujungimo su nacionalinėmis sistemomis techninių specifikacijų. Valstybės narės toliau pagal planą ruošė dirvą EUROSUR sukurti. Pagal EUROSUR palaipsniui bus sukurtas mechanizmas, kuriuo remiantis sienų priežiūrą vykdančios valstybių narių institucijos galės viena su kita ir su FRONTEX bendradarbiauti ir dalytis operatyvine informacija siekdamos griežčiau kontroliuoti Šengeno zonos išorės sienas (ypač pietines jūros ir rytines sausumos) ir aktyviau kovoti su neteisėta migracija bei tarpvalstybiniu nusikalstamumu. Pernai kelis kartus ES padėtis prie sienų buvo kritiška, kai teko atlaikyti didelį neteisėtų migrantų antplūdį. Tai buvo ir tebėra didžiulis išbandymas Europos Sąjungai, kuri turi sugebėti greitai ir veiksmingai reaguoti į valstybių narių, tiesiogiai susijusių su migrantų srautais, prašymą solidarumo vardan suteikti paramą. FRONTEX laimėjimai dabar plačiai pripažįstami ir visuotinai sutariama, kad siekiant padidinti agentūros veiksmingumą, būtina jai suteikti svarbesnį vaidmenį.

Bendrų ES veiksmų prie sienų susidariusioms krizėms įveikti rezultatai – nevienareikšmiški. Viena vertus, ES ir valstybės narės parodė, kad sugeba ryžtingai spręsti tam tikrai valstybei narei tenkančius ypatingus uždavinius, veiksmingai kontroliuojant išorės sienas. Pirmąkart Graikijos prašymu dėl migrantų antplūdžio prie jos sausumos sienos su Turkija panaudoti FRONTEX skubios pasienio pagalbos būriai. Sparčiai išdėsčius skubios pasienio pagalbos būrius, tvirtai padedant sistemoje dalyvaujančioms valstybėms narėms, padėtis stabilizavosi, o atvykstančiųjų sumažėjo, palyginti su 2010 m. pikais. Neseniai dėl padėties Viduržemio jūros pietų regione atsiųsti skubios pasienio pagalbos būrius paprašė Malta.

Kita vertus, viena iš šių įvykių išvadų yra ta, kad visos valstybės narės turi geriau ir veiksmingiau užtikrinti glaudesnę bendradarbiavimą ir vienodai taikyti *acquis*. ES koordinuojama prevencinė veikla kilmės šalių atžvilgiu tebėra lėta ir menka.

- *Europos Parlamentas ir Taryba turi kuo greičiau susitarti dėl pasiūlymo **iš dalies keisti FRONTEX reglamentą**, kad teisinis pagrindas būtų tinkamas agentūros veikimui sustiprinti.*
- *Reikėtų tinkamai įrengti visus Šengeno sienų kirtimo punktus, tinkamai užtikrinti sienų stebėjimą ir mokyti pasieniečius naudoti naujas IT priemones, kaip nustatyta Šengeno sienų kodekse.*

- *Siekiant paskatinti valstybių narių ir ES institucijų tarpusavio pasitikėjimą dėl tinkamo, vienodo ir nuoseklaus Šengeno acquis taikymo, reikia **priimti** pasiūlytą **Šengeno vertinimo mechanizmą**.*
- *Reikėtų apsvarstyti, ar įmanoma sukurti Europos pasieniečių sistemą.*
- *Reikia išnaudoti visas bendradarbiavimo Šengeno klausimais vietos lygmeniu galimybes siekiant užtikrinti, ypač bona fide keliautojų labui, kad būtų taikoma visiškai suderinta ir supaprastinta vizų procedūra.*
- *Siekdamos sukurti visiškai patikimą ES sienų kontrolės sistemą, valstybės narės turėtų toliau ruošti dirvą **EUROSUR ir atvykimo bei išvykimo sistemai sukurti, taip pat registruotų keliautojų programai vykdyti**.*
- *Siekdama geriau koordinuoti patikrinimus prie išorės sienų, 2012 m. Komisija pateiks pasiūlymų **pagerinti tarpžinybinį FRONTEX, Europolo, nacionalinių muitinės ir policijos įstaigų bendradarbiavimą**.*

#### IV. NELYDIMI NEPILNAMEČIAI. YPATINGAS UŽDAVINYS

Nelydimi nepilnamečiai nusipelno ypatingo dėmesio. Nemažai nelydimų vaikų yra prieglobsčio prašytojai ir, kaip tokie, yra saugomi prieglobsčio teisės aktu, tačiau pažeidžiamiausi – į ES atvykusieji neteisėtai.

Pastaraisiais metais nelydimų nepilnamečių valstybėse narėse padaugėjo ir vis labiau suvokta, kad būtina imtis veiksmų visos ES lygmeniu. Siekdama išspręsti šį klausimą, 2010 m. Komisija priėmė Veiksmų planą dėl nelydimų nepilnamečių (2010–2014 m.)<sup>20</sup>, kuriuo remdamasi birželio mėn. Taryba priėmė savo išvadas<sup>21</sup>. Veiksmų plane siūloma ES laikytis visuotinio požiūrio, grindžiamo vaiko interesų principu, ir nustatytos kelios pagrindinės veiksmų kryptys, kaip antai prevencija, priėmimas ir ilgalaikių sprendimų nustatymas. Veiksmų plane taip pat pripažinta, kad nelydimų nepilnamečių apsaugos sėkmė priklauso nuo glaudesnio valstybių narių, EASO, ES institucijų ir suinteresuotųjų šalių bendradarbiavimo.

Veiksmų planas įgyvendinamas šiuo metu. 2010 m. ES pirmininkavusios Belgijos surengtame seminare „Nelydimi nepilnamečiai – ieškodami apsaugos ES išorės sienas kertantys vaikai“ pateikta daug rekomendacijų ir, be kitų aspektų, pabrėžta, kad svarbu įvesti greito nelydimų nepilnamečių tapatybės nustatymo pasienyje tvarką. Iš 2010 m. valstybių narių pateiktų ataskaitų matyti, kad į jas atvykusių nelydimų nepilnamečių skaičius labai skiriasi: nuo kelių iki 6 000. Kai kurios valstybės narės kilmės šalyse surengė tikslinio informavimo apie nelydimų nepilnamečių neteisėtos migracijos pavojus kampanijas. Tam tikros valstybės narės parėngė nelydimų nepilnamečių amžiaus vertinimo priemones.

- *ES ir valstybės narės turi toliau įgyvendinti **Veiksmų planą dėl nelydimų nepilnamečių**.*

<sup>20</sup> COM(2010) 213. Europos migracijos tinklas pateikė ES atliktą nelydimų nepilnamečių tyrimą (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

<sup>21</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf).

## V. ES MIGRACIJOS POLITIKOS IŠORĖS DIMENSIJA. VISUOTINIS POŽIŪRIS

Siekiant plėtoti ES migracijos politikos išorės dimensiją, 2010 m. vis plačiau taikytos visuotiniu požiūriu į migraciją grindžiamos priemonės. Ypač kyla susidomėjimas partnerystės judumo srityje. Kelios valstybės narės minėjo užmezgusias partnerystės judumo srityje ir ketinančios šioje srityje bendradarbiauti su kitomis šalimis. Judumo srityje toliau bendradarbiauta su Moldova, Žalioju Kyšuliu ir Gruzija. Diskusijos dėl naujos partnerystės judumo srityje vyko su Armėnija ir Gana. Artimiausioje ateityje Komisija taip pat ketina pradėti dialogą dėl partnerystės judumo srityje sudarymo su Viduržemio jūros pietų regiono šalimis.

Nors valstybės narės toliau palaikė dvišalį bendradarbiavimą, jos vis dažniau dalyvavo bendrose ES iniciatyvose. Peržiūrėjus Kotonu susitarimą, pradėtas dialogas dėl migracijos su Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno (AKR) šalimis. 2010 m. spalio mėn. pradėjo veikti (AKR) migracijos stebėjimo tarnyba. Įgyvendinant Afrikos ir ES judumo migracijos srityje ir užimtumo partnerystę, per trečiąją Afrikos ir ES aukščiausiojo lygio susitikimą lapkričio mėn. Tripolyje priimtas naujas 2011–2013 m. veiksmų planas. 2010 m. pabaigoje pradėtas darbas dėl būsimo Prahos proceso (partnerystės kūrimas migracijos srityje) krypties. Europos Sąjunga ir Lotynų Amerika toliau plėtojo struktūrinį dialogą migracijos klausimais. Sukurtas ES ir JAV bendradarbiavimo migracijos ir pabėgėlių klausimais forumas. 2010 m. spalio mėn. migracijos klausimai svarstyti per susitikimą su Indija. Dėl plėtros: svarbu glaudžiai bendradarbiauti su šalimis kandidatėmis siekiant jų migracijos ir prieglobsčio politiką bei praktiką suderinti su ES standartais.

Vis didėja stipresnės išorės migracijos politikos svarba. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai ir įsteigus Europos išorės veiksmų tarnybą, atsirado naujų galimybių, reikia apsvarstyti visuotinio požiūrio į migraciją taikymo vaidmenį platesniame ES išorės santykių kontekste. ES migracijos politikos išorės dimensija taip pat turi atspindėti, kaip ES sudaro sąlygas modernizuoti darbo rinkas pagal strategiją „Europa 2020“. Todėl visuotinis požiūris į migraciją turėtų geriau atspindėti strateginius Sąjungos tikslus migracijos srityje – tiek išorinius, tiek vidinius.

- *ES migracijos politikos išorės dimensija turi atspindėti ES darbo rinkos prioritetus ir imigracijos vaidmenį, kaip nustatyta strategijoje „Europa 2020“.*
- *Siekiant įgyvendinti ES **geografinius ir teminius prioritetus**, visuotinis požiūris į migraciją turi tapti ilgesne, darnesne ir tvaresne politikos sistema.*
- *Valstybės narės, ES institucijos ir atitinkamos ES agentūros taip pat turės veiksmingiau bendradarbiauti numatant ir užkertant kelią **staigiems masiniams migrantų srautams** ir taikyti tvirtą mechanizmą, grindžiamą **solidarumo principu** ir **partneryste su trečiosiomis šalimis**.*
- *Europos Sąjunga šalims partnerėms, ypač Viduržemio jūros pietų regione, pasiūlys pradėti **struktūrinį dialogą migracijos, judumo ir saugumo klausimais** siekiant užmegzti **partnerystę judumo srityje**, kuri apims teisėtos migracijos ir vizų režimo supaprastinimo iniciatyvas.*