



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.11.18
KOM(2011) 743 galutinis

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

Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą

{SEK(2011) 1353 galutinis}

IŽANGA

Globalizacija, demografiniai pokyčiai ir visuomenės virsmas daro poveikį Europos Sąjungai, jos valstybėms narėms ir viso pasaulio šalims. Jungtinių Tautų vertinimais, visame pasaulyje yra 214 mln. tarptautinių migrantų ir dar 740 mln. asmenų, migruojančių šalių viduje. 44 mln. žmonių yra prievarta perkelti asmenys. Manoma, kad apie 50 mln. žmonių neteisėtai **gyvena ir dirba užsienyje**¹. **Pasaulinio lygio dialogas** gali išspręsti kelias bendras problemas ir nerimą keliančius klausimus. Tačiau galimybėmis, kurios atsiveria dėl migracijos ir judumo, kiekvienas asmuo ir kiekviena suinteresuotoji šalis galės pasinaudoti **regioniniu, nacionaliniu ir vietos lygmenimis**.

Migracijos klausimas atsidūrė tarp svarbiausių Europos Sąjungos politinės darbotvarkės klausimų. 2011 m. Arabų pavasaris ir įvykiai Viduržemio jūros regiono pietinėse valstybėse dar labiau pabrėžė, kad ES reikia **nuoseklios ir išsamios migracijos politikos**. 2011 m. gegužės 4 ir 24 d. komunikatuose² Komisija jau pateikė kelis politikos pasiūlymus ir veiklos priemones, susijusias su migracija, judumu, integracija ir tarptautine apsauga. Šių metų birželio mėn.³ šiuos pasiūlymus visapusiškai patvirtino Europos Vadovų Taryba, ir nuo tada ES ėmėsi **neatidėliotinių veiksmų**: spalio mėn. pradžioje pradėjo dialogą su **Tunisu ir Maroku** dėl migracijos, judumo ir saugumo ir ėmėsi reikiamų parengiamųjų darbų dialogui su **Egiptu** pradėti. Analogiški dialogai vyks su kitomis Viduržemio jūros regiono pietinėmis valstybėmis, pirmiausia su **Libija**, kai tik tam bus palanki politinė padėtis. Per dialogą ES ir šalys partnerės gali visapusiškai aptarti visus galimo bendradarbiavimo valdant migracijos srautus ir asmenų judėjimą aspektus siekiant sukurti **partnerystę judumo srityje**.

Gegužės 4 d. komunikate Komisija pabrėžė, kad ES reikia **stiprinti išorės migracijos politiką** su ES nepriklausančiomis šalimis užmezgant partnerystę, kuria su migracija ir judumu susiję klausimai sprendžiami taip, kad bendradarbiavimas būtų abipusiškai naudingas. Atsižvelgdama į tai, į Stokholmo programą ir į Stokholmo programos veiksmų planą⁴, Europos Vadovų Taryba birželio mėn. pateiktose išvadose paragino Komisiją pateikti **visuotinio požiūrio į migraciją vertinimą** ir parengti gaires siekiant sukurti nuoseklesnę, sistemingą ir strateginę ES santykių su visomis svarbiomis ES nepriklausančiomis šalimis politikos sistemą, įskaitant konkrečius pasiūlymus dėl Sąjungos svarbiausių kryptių partnerystės plėtojimo, pirmenybę teikiant Sąjungos kaimynystei apskritai.

Be to, nepaisant dabartinės ekonomikos krizės ir nedarbo lygio, tam tikruose konkrečiuose ES šalių sektoriuose jaučiamas darbo jėgos stygius ir yra laisvų darbo vietų, kurių vietos darbo jėga užpildyti negali, pvz., sveikatos priežiūros, mokslo ir technologijų sektoriuose. Manoma, kad per ateinančius penkiasdešimt metų dėl ilgalaikio Europos gyventojų senėjimo darbingo amžiaus asmenų (20–64 m.) ir 65 metų ir vyresnio amžiaus asmenų santykis sumažės perpus. Migracija ES jau dabar yra labai svarbus klausimas, nes migracijos saldas sudaro 0,9 mln.,

¹ JTVP (2009 m.) „Įveikti barjerus. Žmogaus judumas ir raida, ataskaita apie žmogaus raidą“; UNHCR (2011 m.) „Pasaulinės tendencijos 2010 m.“

² COM(2011) 292/3. Komunikatas „Migracijos, judumo ir saugumo dialogas su pietinėmis Viduržemio jūros regiono valstybėmis“.

³ 2011 m. birželio 23–24 d. Europos Vadovų Tarybos išvados.

⁴ Stokholmo programa: Tarybos dokumentas Nr. 17024/09, kuri Europos Vadovų Taryba patvirtino 2009 m. gruodžio 1–2 d., http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm; Stokholmo programos įgyvendinimo veiksmų planas, COM(2010) 171 galutinis, 2010 m. balandžio 20 d., http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

arba 62 proc. viso gyventojų skaičiaus augimo 2010 m. Visi rodikliai rodo, kad ateityje papildomos ir konkrečios kvalifikacijos darbo jėgos bus galima rasti tik už ES ribų⁵.

Šiomis aplinkybėmis ES visuotinis požiūris į migraciją formavosi nuo tada, kai jis buvo priimtas 2005 m. Juo buvo siekiama **subalansuotai ir visapusiškai** atsižvelgti į visus svarbius migracijos aspektus bendradarbiaujant su ES nepriklausančiomis šalimis. Pirmąjį 2011 m. pusmetį visuotinis požiūris buvo vertinamas per viešas konsultacijas internetu ir keletą tam skirtų konsultacinių susitikimų⁶. Per konsultacijas pasitvirtino visuotinio požiūrio pridėtinė vertė ir vertingi šio požiūrio įgyvendinimo rezultatai. Per konsultacijas taip pat nurodyta, kad reikia sustiprinti šios politikos ryšį su kitomis politikos sritimis, taip pat siekti didesnės teminės ir geografinės pusiausvyros. Todėl visuotinis požiūris turėtų geriau atspindėti **Sąjungos strateginius tikslus** ir juos paversti konkrečiais pasiūlymais dėl dialogo ir bendradarbiavimo, ypač su kaimyninėmis valstybėmis pietuose ir rytuose, Afrika, į ES įstoti norinčiomis šalimis ir kitais strateginiais partneriais.

Siekiant gauti naudą, kurią galėtų suteikti gerai valdoma migracija, ir spręsti kintančių migracijos tendencijų keliamas problemas, ES turės pritaikyti savo politikos sistemą. Šiame komunikate pateikiamas **atnaujintas visuotinis požiūris į migraciją ir judumą (VPMJ)**, kuris sukurtas taip, kad pasiektų minėtą tikslą.

1. PAGRINDINIAI TIKSLAI

Visuotinis požiūris turi tapti **strategiškesnis ir veiksmingesnis**, stiprinant ryšius su svarbiomis ES politikos sritimis ir su tų politikos sričių **išorės ir vidaus aspektais** ir jį su tuo derinant.

Šiuo atžvilgiu strategiškai svarbus **trečiųjų šalių piliečių judumas** per ES išorės sienas. Jis taikomas daugeliui žmonių, pvz., trumpalaikiams lankytojams, turistams, studentams, mokslininkams, verslininkams ar viešintiems šeimos nariams. Taigi jo sąvoka kur kas platesnė nei migracija. Judumas ir vizų politika yra tarpusavyje susiję: 2009 m. Šengeno vizas išduodančios valstybės narės išdavė maždaug 11 mln. vizų. Vizų politika – labai svarbi priemonė kuriant perspektyvią judumo politiką, kaip nurodyta 2011 m. gegužės 4 d. Komisijos komunikate⁷. Todėl būtina visapusiškai atsižvelgti į bendros ES trumpalaikių vizų politikos, valstybių narių nacionalinės ilgalaikių vizų politikos ir visuotinio požiūrio į migraciją ryšius. Tai pagrindinė priežastis plėsti šios politikos sistemos taikymo sritį įtraukiant judumą ir kuriant visuotinį požiūrį į migraciją **ir judumą (VPMJ)**.

Todėl ES pradėtus dabartinius (ir ateityje galimus) **dialogus dėl vizų** reikėtų išsamiai įvertinti atsižvelgiant į **platesnę VPMJ sistemą**. Taip siekiama užtikrinti, kad, kol bus sušvelnintas arba panaikintas vizų režimas, šalys partnerės įvykdytų konkrečius kriterijus, taip pat ir tokiose srityse kaip prieglobstis, sienų valdymas ir neteisėta migracija. Šiuo procesu galima užtikrinti judumą saugioje aplinkoje.

Visuotinis požiūris turėtų būti dar labiau susietas su ES **išorės politikos kryptimis** ir į jas integruotas. Visuotinis požiūris apibrėžiamas kuo platesniame kontekste kaip **visa apimanti**

⁵ Europos migracijos tinklas (2011 m.) *Pagrindinė ES migracijos statistika*; Eurostatas (2011 m.) *Gyventojai ir socialinės sąlygos*, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

⁷ COM(2011) 292/3.

ES išorės migracijos politikos sistema, papildanti kitus platesnio masto tikslus, kurie įgyvendinami taikant ES užsienio politiką ir siekiant vystomojo bendradarbiavimo⁸. Nuo 2005 m. šioje srityje padaryta didelė pažanga, tačiau reikia daugiau pastangų siekiant visiškai suvaldyti visas galimas šių politikos krypčių sąveikas ir jų sąveiką su prekybos politika. ES ir jos valstybės narės turėtų kurti strategijas ir programas migracijos ir judumo, užsienio politikos ir su vystymosi tikslais susijusiems klausimams spręsti nuosekliai ir integruotai. Įsteigta Europos išorės veiksmų tarnyba (EIVT) turėtų padėti nuosekliai taikyti įvairias ES turimas politikos strategijas ir priemones.

Migracijos ir judumo dialogais skatinamas VPMJ, todėl juos reikėtų kuo labiau standartizuoti. Jie bus vykdomi taikant platesnio masto dvišalių santykių ir dialogų sistemas (pvz., įgyvendinant strateginę partnerystę, asociacijos susitarimus arba partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimus, vykdant bendrą bendradarbiavimo tarybų arba Teisingumo, laisvės ir saugumo GD pakomitečių darbą). Dialogų bus siekiama ir vykstant **regioniniams procesams**, ir **dvišaliu ir (arba) nacionaliniu lygmeniu** su pagrindinėmis šalimis partnerėmis. Prireikus juos reikėtų pasitelkti vadovaujantis bendra užsienio ir saugumo politika. Dialogai bus grindžiami **nuolatinio politiniu valdymu**, prireikus rengiant vadovų ir aukštų pareigūnų susitikimus, veiksmų planus, bendradarbiavimo priemones ir stebėjimo mechanizmus. Be to, jų taip pat reikėtų siekti vietos lygmeniu per **ES delegacijas**, ypač vykdant politikos ir (arba) politinį dialogą.

Atsižvelgiant į **strategiją „Europa 2020“**, migracijos ir judumo tikslas – padidinti **ES gyvybingumą ir konkurencingumą**. Europos **strateginis prioritetas** – užsitikrinti prie demografinių ir ekonominių pokyčių gebančią sėkmingai prisitaikyti reikiamos kvalifikacijos darbo jėgą. Taip pat labai svarbu padidinti politikos krypčių, kuriomis siekiama migrantus **integruoti** į darbo rinką, veiksmingumą. Dabartinę politiką reikia peržiūrėti ir sustiprinti, nes Sąjunga susidūrė su darbo rinkos sunkumais, kuriuos reikia neatidėliojant pašalinti, būtent su kvalifikuotų specialistų stygiumi ir rimtais darbo jėgos pasiūlos ir paklausos neatitikimais. Darbo rinkos poreikių tenkinimo ir teisėtų migrantų integracijos skatinimo strategijas reikėtų aptarti su valstybėmis narėmis ir įtraukti į dialogą su šalimis partnerėmis, su kuriomis gali būti bendrų interesų. Taip pat reikalingas **dialogas su privačiuoju sektoriumi ir darbdaviais**, siekiant nustatyti, kodėl sunku užpildyti kai kurias darbo vietas ir kokios yra labiau paklausos skatinamos teisėtos imigracijos politikos galimybės. **Socialinių teisių ir teisių į pensiją perkeliama** taip pat galėtų paskatinti judumą ir apykaitinę migraciją ir atbaidytų nuo neteisėto darbo, todėl jį reikėtų gerinti. Glaudesnis valstybių narių bendradarbiavimas koordinuojant socialinę apsaugą su ES nepriklausančiomis šalimis paskatins pažangą šioje srityje. Komisija ketina 2012 m. parengti žaliąją knygą, skirtą politikai, kurios reikia siekiant veiksmingai integruoti ekonominės migracijos aspektą į ES užimtumo ir ekonomikos augimo strategines idėjas.

Švietimas ir mokymas atlieka labai svarbų vaidmenį sėkmingai integruojant migrantus į visuomenę ir darbo rinką. Todėl svarstant migracijos ir judumo klausimus reikėtų labiau atsižvelgti į mokymosi visą gyvenimą politiką.

⁸ Žr., pavyzdžiui, Komisijos komunikatą COM(2011) 637 „ES vystymosi politikos poveikio didinimas. Pokyčių darbotvarkė“.

Rekomendacijos

- **Visuotinį požiūrį į migraciją ir judumą (VPMJ)** reikėtų laikyti **visa apimančia ES išorės migracijos politikos sistema**, kuri yra grindžiama tikra partneryste su ES nepriklausančiomis šalimis ir kuria **visapusiškai** ir **subalansuotai** sprendžiami migracijos ir judumo klausimai, taip pat jį reikėtų skatinti kaip tokią sistemą. VPMJ turėtų būti reaguojama į ES migracijos politikos galimybes ir sunkumus ir kartu turėtų būti **remiami partneriai** nustatant jų migracijos ir judumo prioritetus atsižvelgiant į atitinkamas aplinkybes regionuose ir jų sistemas.
- Vadovaujantis VPMJ reikėtų sukurti visa apimančią sistemą, siekiant politiniu dialogu ir glaudžiu praktiniu bendradarbiavimu kartu su šalimis partnerėmis nuosekliai ir abipusiškai naudingai valdyti migraciją ir judumą. Ją reikėtų gerai įtvirtinti **ES bendroje užsienio politikos sistemoje**, įskaitant **vystomąjį bendradarbiavimą**, ir tiksliai suderinti su **ES vidaus politikos prioritetais**.
- VPMJ turėtų paskatinti **migracijos ir judumo dialogai**. Jie yra pagrindinis procesas, kuriuo ES migracijos politika perkeliama į ES išorės santykius. Jais siekiama keisti informacija, nustatyti bendrus interesus, kurti pasitikėjimą ir prisiimant išsipareigojimus kurti pagrindą operatyviam bendradarbiavimui, kuris bus naudingas ir ES, ir jos partnerei (-ėms).
- VPMJ kartu turėtų įgyvendinti Europos Komisija, Europos išorės veiksų tarnyba (EIVT), įskaitant ES delegacijas, ir ES valstybės narės pagal atitinkamus institucinius įgaliojimus.

2. TEMINIAI PRIORITETAI

Žmonių tarpusavio ryšiai per švietimą ir mokymą, prekybą ir verslą, kultūrinius mainus, turizmą arba šeimos narių viešnages – labai svarbi šių laikų pasaulio dalis. Tinkamai valdant trečiųjų šalių piliečių **migraciją ir judumą** galima kasdien prisidėti prie milijonų žmonių tobulėjimo, didinti ES konkurencingumą ir praturtinti Europos visuomenes. Todėl visuotinis požiūris tampa esminiu strateginiu ES ir jos valstybių narių interesu. Jau dabar, kai aukštos kvalifikacijos darbo jėgai vis labiau atsiveria pasaulio darbo rinka, vyksta arši konkurencija dėl talentingų žmonių. Plėtojant dialogą ir bendradarbiaujant su ES nepriklausančiomis šalimis požiūris į migraciją ir judumą taip pat turėtų būti formuojamas atsižvelgiant į poreikį palaikyti tvarkingą judėjimą. Be tinkamos sienų kontrolės, mažesnio **neteisėtos migracijos** masto ir veiksmingos gražinimo politikos ES negalės suteikti geresnių teisėtos migracijos ir judumo galimybių. Nuo to priklauso bet kokios politikos sistemos legitimumas. Nuo to labai priklauso migrantų gerovė ir jų sėkminga integracija. ES sustiprins pastangas užkirsti kelią prekybai žmonėmis ir ją sumažinti. Ji ir toliau stiprins savo išorės sienas remdamasi bendra atsakomybe, solidarumu ir glaudesniu praktiniu bendradarbiavimu. Ji taip pat stiprins operatyvinį bendradarbiavimą, kuriuo siekiama stiprinti šalių partnerių gebėjimus.

ES ir valstybės narės taip pat turėtų užimti lyderio poziciją skatinant visuotinai dalytis atsakomybe remiantis Ženevos pabėgėlių konvencija ir glaudžiai bendradarbiauti su UNHCR, kitomis atitinkamomis agentūromis ir ES nepriklausančiomis šalimis. ES jau dabar aktyviai remia **tarptautinę apsaugą**, tačiau bendraujant su partneriais **prieglobsčio išorės aspektui** reikia suteikti daugiau matomumo. Tarybos išvadose didelis dėmesys taip pat skiriamas

įsipareigojimui stiprinti ES prieglobsčio politikos išorės aspektą ir pabrėžiama su šiuo aspektu susijusi regioninių apsaugos programų (RAP) svarba⁹.

Geras migracijos valdymas taip pat duos didelę **naudą vystymosi požiūriu**. Yra įrodymų, kad esant galimybėms užsienyje įgyti naujų įgūdžių ir profesinės patirties migrantų namų ūkių gerovė išauga. Migracija ir judumas taip pat gali paskatinti daugiau tiesiogiai investuoti ir užmegzti prekybos ryšius, ypač atsižvelgiant į diasporos bendruomenių vaidmenį. Todėl migrantų išvykimo ir atvykimo šalys turi būti suinteresuotos bendradarbiauti, kad būtų užtikrinta kuo didesnė vystymosi nauda, gaunama iš perlaidų, techninių žinių ir inovacijų. Reikėtų ne tik visiškai pripažinti migrantų galimybes prisidėti prie kilmės šalies vystymosi ir padėti jiems tai padaryti įvairiomis priemonėmis, bet ir stengtis kovoti su protų nutekėjimu ir švaistymu ir skatinti protų apykaitą.

Šios **keturios temos** – teisėta migracija ir judumas, neteisėta migracija ir prekyba žmonėmis, tarptautinė apsauga ir prieglobsčio politika bei migracijos ir judumo poveikio vystymuisi didinimas – turėtų tapti **keturiais VPMJ ramsčiais**. Jeigu ES veiks sistemingiau sudarydama palankias sąlygas migracijai ir **judumui** ir juos valdydama, pastarasis aspektas turėtų atsispindėti teisėtos migracijos bei migracijos ir vystymosi ramsčiuose. Labai svarbu spręsti **prekybos** žmonėmis klausimą, kuris turėtų tapti matomu neteisėtos migracijos ramsčio aspektu. Siekis įgyvendinant VPMJ įtvirtinti visa apimančią požiūrį pateisina ketinimus **tarptautinės apsaugos ir prieglobsčio** aspektą paversti vienu iš šio požiūrio ramsčių.

VPMJ taip pat turėtų būti orientuotas į migrantus. Iš esmės migracijos valdymas siejamas ne su srautais, atsargomis ir maršrutais, o su žmonėmis. Kad politika būtų aktuali, veiksminga ir tvari, ji turi būti kuriama reaguojant į susijusių asmenų lūkesčius ir problemas. Todėl migrantams turėtų būti suteiktos galios sudarant jiems sąlygas naudotis visa reikiama informacija apie jų galimybes, teises ir pareigas. Komisija sukūrė **ES imigracijos portalą**, siekdama pateikti tokią informaciją, kartu taikydama ir kitas priemones.

Migrantų žmogaus teisės yra įvairias sritis apimantis aspektas, svarbus visiems keturiems VPMJ ramsčiams. Ypatinę dėmesį reikėtų skirti **pažeidžiamų migrantų**, pvz., nelydimų nepilnamečių, prieglobsčio prašytojų, asmenų be pilietybės ir nukentėjusiųjų nuo prekybos žmonėmis, apsaugai ir galių suteikimui. Neretai tam pirmenybė teikiama ir migrantų išvykimo šalyse. Labai svarbi ES migracijos politikos dalis – ES pagrindinių teisių chartija. Reikia kruopščiai įvertinti iniciatyvų, kurių imamasi įgyvendinant VPMJ, poveikį pagrindinėms teisėms. Taip pat reikia daugiau nuveikti siekiant ES partneriams ir migrantams išaiškinti ES teisinę sistemą, įskaitant naująją Vieno leidimo direktyvą.

Į migrantus orientuotas požiūris turėtų būti formuluojamas ir įgyvendinamas per **geresnį dialogą su diaspora**, migrantų grupėmis ir atitinkamomis organizacijomis. Į šį dialogą reikėtų įtraukti klausimus, susijusius su ES migrantų ir ypač su migrantų, esančių ne ES šalyse, žmogaus teisėmis. Jeigu tinkama, bendradarbiavimas šia tema turėtų būti derinamas su dialogu ir bendradarbiavimu dėl visų keturių VPMJ ramsčių.

Galiausiai Stokholmo programoje **klimato kaita** pripažinta visuotine problema, kuri vis labiau skatina migraciją ir perkėlimą, todėl Komisija buvo paraginta pateikti šio reiškinio analizę atsižvelgiant ne tik į galimą jo poveikį imigracijai į Europos Sąjungą, bet ir į kitus

⁹ Europos Sąjungos Taryba, 2011 m. birželio 9–10 d. Tarybos išvados dėl sienų, migracijos ir prieglobsčio.

aspektus. Laikantis **visuotinio požiūrio** reikėtų spręsti ir aplinkosaugos problemų paskatintos migracijos klausimą, įskaitant **prisitaikymą** prie neigiamų klimato kaitos padarinių.

Rekomendacijos

- VPMJ turėtų būti grindžiamas šiais **keturiais vienodai svarbiais ramsčiais**:
 - (1) **teisėtos migracijos ir judumo** organizavimas ir palankių sąlygų užtikrinimas;
 - (2) **neteisėtos migracijos ir prekybos žmonėmis** prevencija ir masto mažinimas;
 - (3) **tarptautinės apsaugos** skatinimas ir **prieglobsčio politikos** išorės aspekto plėtojimas;
 - (4) migracijos ir judumo **poveikio vystymuisi** didinimas.
- Formuojant VPMJ **didžiausias dėmesys** turėtų būti **skiriamas migrantams**. Jis turi būti grindžiamas tuo, kad analizės ir visų veiksmų esmė yra migrantas ir kad jam turi būti sudarytos sąlygos saugiai judėti.
- Su VPMJ susijęs **migrantų žmogaus teisių** klausimas, nes šis aspektas yra svarbus visiems keturiems ramsčiams. VPMJ reikėtų geriau užtikrinti migrantų pagrindines teises ir žmogaus teises išvykimo, tranzito ir atvykimo šalyse.

3. GEOGRAFINIAI PRIORITETAU

Visuotinio požiūrio taikymas neturėtų būti geografiškai apribotas. Tai **bendras požiūris ir metodas**. Įvairiuose regionuose skirsis šio požiūrio taikymo intensyvumas ir mastas, taip pat taikomų priemonių rinkinys. ES turėtų užtikrinti šių priemonių taikymo nuoseklumą ir suderinamumą su ES tikslais ir bendru politiniu dialogu su ES nepriklausančiomis šalimis. **Įvairinimo principas** reiškia, kad ES sieks glaudesnio bendradarbiavimo su tais partneriais, kurie turi bendrų interesų su ES ir ES valstybėmis narėmis ir kurie yra pasirengę prisiimti abipusius įsipareigojimus. Naujos iniciatyvos bus vertinamos atsižvelgiant į dabartinius ES regioninius ir dvišalius prioritetus.

Regioniniai dialogai

Bėgant laikui atsirado daug **regioninių ir subregioninių dialogų ir bendradarbiavimo procesų**. Kai kurie jų iš pradžių neturėjo jokio tiesioginio ryšio su ES, tačiau pamažu juose atsirado ir ES aspektas. Kai kuriuose dalyvauja labai nedaug ES valstybių narių. Kai kurie procesai iš dalies sutampa. Atsižvelgiant į politinius, finansinius ir žmogiškuosius išteklius jiems trūksta tvarumo. Reikia **geriau apibrėžti geografinius prioritetus** atsižvelgiant į ES bendrą užsienio politiką ir realias migracijos ES ir valstybėse narėse tendencijas.

Dialogams vykstant ir regioniniu ir dvišaliu lygmenimis, pirmenybę reikėtų skirti **ES kaimynystei**, ypač **pietinių Viduržemio jūros regiono šalių**¹⁰ ir **Rytų partnerystei**¹¹, kur migracijos ir judumo aspektai yra glaudžiai susiję su platesnio masto politiniu, ekonominiu,

¹⁰ Marokas, Alžyras, Tunisas, Libija ir Egiptas.

¹¹ Ukraina, Baltarusija, Moldova, Gruzija, Armėnija ir Azerbaidžanas.

socialiniu bendradarbiavimu ir bendradarbiavimu saugumo srityje. Reikėtų sistemingai siekti **tvirtos ir glaudžios partnerystės**, grindžiamos abipusiu pasitikėjimu ir bendrais interesais, atveriant kelią didesnei regioninei integracijai.

Antra, atsižvelgiant į tikslingesnius ir didesnės geografinės apimties migracijos dialogų procesus į pietus nuo ES pirmenybę reikėtų teikti **ES ir Afrikos strateginei** migracijos, judumo ir užimtumo **partnerystei**¹². Rytų pusėje pirmenybę reikėtų teikti **Prahos procesui**¹³. Šiuos du procesus reikėtų labiau stiprinti kaip **pagrindines** VPMJ dialogo **regionines sistemas**. Šiai užduočiai palengvinti reikėtų taikyti tinkamas rėmimo programas.

Trečia, šiuos regioninius procesus papildys **vykdomi konkretūs subregioniniai procesai**, kuriuos reikėtų kuo labiau suderinti su pagrindinėmis sistemomis. Pietuose tai susiję su **Rabato procesu**¹⁴ (Vakarų Afrika), o **Afrikos Kyšulyje ir (arba) Rytų Afrikoje** (reikia išsamiau ištirti) – su galima papildoma subregionine sistema. Rytuose reikia spręsti Prahos ir **Budapešto procesų**¹⁵ dalinio sutapimo klausimą, siekiant, kad šie procesai **vienas kitą** labiau **papildytų geografiniu požiūriu**. Įgyvendinus 2010 m. pirmininkavusios Turkijos iniciatyvą į Budapešto procesą įtraukti **šilko kelio** valstybes, ES šis klausimas tapo dar svarbesnis kaip unikalus neoficialaus dialogo su pagrindinėmis kilmės ir tranzito šalimis pagrindas. Pats laikas būtų parengus tinkamą planą perorientuoti visą su šiuo procesu susijusią veiklą į šilko kelią ir galbūt į kitas Azijos valstybes.

Galiausiai bus stiprinamas ES ir Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno valstybių dialogas migracijos klausimais (**ES ir AKR dialogas**) daugiausia dėmesio skiriant Kotonu susitarimo dėl bendradarbiavimo 13 straipsnio įgyvendinimo veiklos aspektams. ES ir Lotynų Amerikos ir Karibų regiono dialogas migracijos klausimais (**ES ir LAKR dialogas**) yra naujesnis procesas, kuris turi vykti ir toliau, siekiant įtraukti regioną, kuris tampa vis svarbesnis. Reikėtų ištirti galimybes įsteigti Briuselyje rengiamą forumą, siekiant veiksmingesnio ir visapusiškesnio ES ir atitinkamų **Azijos šalių** dialogo migracijos klausimais, nes ES ir Azijos dialogas migracijos klausimais darosi vis svarbesnis.

Dvišaliai dialogai

ES plėtra ir toliau yra atskira veiksmų kryptis, kai atitinkamu procesu šalims kandidatėms ir potencialioms šalims kandidatėms padedama suderinti jų nacionalinę politiką ir teisinę sistemą su ES *acquis*. **Turkija** ir **Vakarų Balkanų šalys** plėtoja glaudžią partnerystę ir bendradarbiavimą su ES migracijos ir judumo klausimais. Su šiomis šalimis jau vyksta intensyvūs dialogai migracijos ir judumo klausimais, kurie ir toliau bus plėtojami iki šių šalių faktinio įstojimo į ES.

Rusija yra svarbi ES šalis partnerė. Migracijos ir judumo srityje užmezgus ES ir Rusijos migracijos dialogą ir vizų režimo liberalizavimo dialogo metu apibrėžus bendrus veiksmus, pastaruoju metu padaryta labai didelė pažanga.

Komisija siūlo stiprinti migracijos ir judumo dialogą ir operatyvinį bendradarbiavimą su didelėmis pasaulinės arba regioninės svarbos valstybėmis rytuose (**Indija** ir **Kinija**) ir

¹² ES ir visų 53 Afrikos valstybių partnerystė.

¹³ Procesas, apimantis ES ir 19 rytinių valstybių (Vakarų Balkanus, Rytų Europą, Rusiją, Vidurio Aziją, Pietų Kaukazą ir Turkiją).

¹⁴ Procesas, apimantis ES ir 27 šalis Vakarų, Šiaurės ir Vidurio Afrikoje.

¹⁵ Konsultacinis forumas, kuriame dalyvauja daugiau kaip 50 šalių ir 10 tarptautinių organizacijų, įskaitant Kiniją, Bangladešą, Pakistaną, Afganistaną, Iraną, Iraką, Siriją, Turkiją ir Vidurio Azijos šalis.

pietuose (**Nigerija ir Pietų Afrika**), taip pat su kitomis besivystančiomis šalimis, su kuriomis ES turi bendrų interesų, jeigu tai įmanoma.

Dialoge su pramoninėmis šalimis, pvz., **JAV, Kanada ir Australija**, dėmesys ir toliau bus skiriamas keitimuisi informacija apie bendrus visuotinio migracijos ir judumo valdymo prioritetus ir strategijas.

Taip pat reikėtų toliau plėsti geografinį visuotinio požiūrio mastą ir didinti jo tinkamumą. Todėl reikėtų dėmesį skirti ne tik migracijai į ES, bet ir spręsti **migracijos ir judumo** tarp regionų ir **regionų viduje** kitose pasaulio vietose klausimus. Nors šis aspektas nebūtinai tiesiogiai veikia ES, jis gali būti labai svarbus kai kuriems ES partneriams, taigi ir ES bendram politiniam dialogui ir bendradarbiavimui su tokiomis šalimis.

Visuotinis požiūris taip pat sudaro tinkamą pagrindą ES vaidmens **visuotiniame migracijos ir judumo valdyme** klausimui spręsti. Visuotiniu požiūriu ES sudaromos sąlygos išreikšti bendrą nuomonę migracijos ir judumo klausimais pasaulio lygmeniu, ypač Pasauliniame migracijos ir vystymosi forume (PMVF), ir kartu kurti plataus masto sąjungas siekiant JT aukšto lygio dialogo 2013 m. ir vėliau.

Rekomendacijos

- VPMJ turėtų būti **iš tiesų visuotinis**. Reikėtų visame pasaulyje siekti dialogo ir bendradarbiavimo migracijos klausimais su **visais suinteresuotaisiais ir svarbiais partneriais** atsižvelgiant į jų ir ES atitinkamus prioritetus.
- VPMJ turėtų būti orientuotas į **regioninius dialogo procesus**. Jais siekiama pagerinti kilmės, tranzito ir atvykimo šalių dialogą ir bendradarbiavimą, apimant visus abipusiškai svarbius migracijos ir judumo srities klausimus ir temas. Nors **ES kaimynystė** ir toliau yra pagrindinis ir didesnio masto prioritetas, **Afrikos ir ES partnerystė** turėtų būti pagrindinė pietų regionui skirta sistema. Rytų regionas turėtų būti siejamas su **Prahos procesu**. Reikėtų atitinkamai suderinti ir racionalizuoti ir kitus subregioninius procesus.
- Dvišaliu lygmeniu VPMJ turėtų būti orientuotas į svarbiausius partnerius, kurių yra gana nedaug. Šie dvišaliai dialogai **papildo** regioninius procesus ir, jeigu įmanoma, jie turėtų būti siejami su susitarimais dėl visų ES ir susijusios šalies bendradarbiavimo sričių.
- Taikant VPMJ **migracijos ir judumo regionų viduje** klausimai taip pat gali būti sprendžiami ir kitose pasaulio vietose, jeigu vykstant dialogui nustatoma, kad jos yra svarbios siekiant nustatytų tikslų. Be to, laikydamosi VPMJ, ES turėtų gebėti imtis aktyvesnio vaidmens visuotiniame migracijos valdyme.

4. ĮGYVENDINIMO PRIEMONĖS

Nuo 2005 m. ES nepriklausančiose šalyse pagal įvairias Europos Komisijos temines ir geografines finansines priemones buvo finansuota apie 300 projektų, susijusių su migracija, kurių bendra vertė yra 800 mln. EUR. Tarp šių projektų yra svarbios bendros Europos Komisijos ir Jungtinių Tautų agentūrų, Tarptautinės migracijos organizacijos (TMO) arba Tarptautinio migracijos politikos plėtros centro (ICMPD) iniciatyvos, skirtos įvairiems tarptautiniams migracijos klausimams spręsti. Pavyzdžiui, įsteigtos migrantų tarnybos ir išteklių centrai Vakarų Balkanuose ir Azijoje, AKR migracijos stebėjimo tarnyba, sukurtos regioninės apsaugos programos (RAP) Afrikoje ir Rytų Europoje, taip pat ne vienas projektas

partnerystės judumo srityje įgyvendinimui remti Rytų Europoje (Moldovoje ir Gruzijoje) ir Afrikoje (Žaliajame Kyšulyje).

Anksčiau visuotinis požiūris buvo siejamas daugiausia su keliomis konkrečiomis priemonėmis: a) migracijos profiliais, dabar taikomais visame pasaulyje daugiau kaip 70 šalių, b) migracijos misijomis, kurios buvo vykdomos 17 ES nepriklausančių šalių, c) ribotam laikui Etiopijoje sukurtomis bendradarbiavimo programomis ir d) partneryste judumo srityje, kuri pirmiausia užmegzta su Moldova, Žaliuoju Kyšuliu, Gruzija ir neseniai su Armėnija. Jos buvo plėtojamos laipsniškai, tačiau yra nevienodai svarbios ir tarp jų nėra aiškaus loginio ryšio.

Tačiau ES išorės migracijos politika taip pat grindžiama ES teisės aktais ir **teisinėmis priemonėmis** (kol kas devyniais susitarimais dėl vizų režimo supaprastinimo, trylika ES susitarimų dėl readmisijos ir septyniomis direktyvomis dėl teisėtos ir neteisėtos migracijos), **politinėmis priemonėmis** (įvairiais politiniais dialogais, dažnai paremtais veiksnių planais), **operatyvine pagalba** ir **pajėgumų stiprinimu** (įskaitant per ES agentūras, pvz., FRONTEX, EPPB ir EMF, ir tokias technines pagalbos priemones kaip MIEUX ir TAIEX)¹⁶, taip pat plataus masto **parama programoms** ir **projektams**, kuri teikiama daugeliui suinteresuotųjų šalių, tarp jų pilietinei visuomenei, migrantų asociacijoms ir tarptautinėms organizacijoms.

VPMJ grindžiamas visomis šiomis priemonėmis, kurios turėtų būti taikomos struktūrizuoti ir sistemingai. To bus siekiama kuriant **konkrečiai pritaikytas** dvišalės partnerystės sistemas, dėl kurių ES tarsis su kiekviena susijusia prioritetine šalimi.

Pirmoji šių sistemų – **partnerystė judumo srityje**. Partnerystės judumo srityje bandomasis etapas baigėsi, todėl ją reikėtų gerinti ir skatinti kaip esminę ES ir jos partnerių bendradarbiavimo migracijos ir judumo srityje sistemą, visų pirma dėmesį skiriant **ES kaimynystės** šalims. Pasiūlymas derėtis dėl partnerystės judumo srityje turėtų būti pateikiamas, kai tik dialoguose migracijos ir judumo klausimais padaroma tam tikra pažanga, taip pat atsižvelgiant į platesnio masto ekonomikos, politikos ir saugumo padėtį.

Partnerystė judumo srityje – visa apimanti sistema, kuria užtikrinamas patikimas asmenų judėjimo tarp ES ir šalies partnerės valdymas. Partneryste judumo srityje sutelkiamos visos priemonės siekiant užtikrinti, kad migracija ir judumas būtų naudingi ir ES, ir jos partneriams, įskaitant didesnio darbo jėgos judumo galimybes.

Partnerystė judumo srityje kuriama atsižvelgiant į konkrečius bendrus interesus, taip pat į šalies partnerės ir ES dalyvių interesus. Atnaujinta partnerystė judumo srityje siejama su vizų režimo supaprastinimu, kuris grindžiamas tuo pat metu sudaromu susitarimu dėl readmisijos. **Požiūris „daugiau už daugiau“**, apimantis sąlygiškumo aspektą, ir toliau turėtų būti taikomas siekiant didinti skaidrumą ir paspartinti šių susitarimų sudarymo procesą. ES ir valstybės narės turėtų savanoriškai pasiūlyti tinkamo dydžio paramą, skirtą pajėgumams stiprinti, informacijos mainams ir bendradarbiavimui visose bendrų interesų srityse.

¹⁶ FRONTEX – Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos išorės sienų agentūra. EPPB – Europos prieglobsčio paramos biuras. EMF – Europos mokymo fondas. TAIEX – Europos Komisijos valdoma techninės pagalbos ir informacijos mainų programa. MIEUX (ES kompetencija migracijos srityje) – bendra Europos Komisijos ir ICMPD iniciatyva, kurios tikslas yra stiprinti šalių partnerių gebėjimus migracijos valdymo srityje.

Partnerystė judumo srityje padės užtikrinti reikiamas sąlygas **tinkamai valdyti migraciją ir judumą saugioje aplinkoje**. Veiksmingai įgyvendinus teises priemones (susitarimus dėl vizų režimo supaprastinimo ir readmisijos) ir politines priemones (dialogą politikos klausimais ir veiksmų planus), ES galėtų pagalvoti apie laipsniškus ir sąlyginius veiksmus siekiant konkrečiais atvejais liberalizuoti vizų režimą pavienėms šalims partnerėms, atsižvelgdama į bendrus santykius su konkrečia šalimi partnere.

Antra **alternatyvi** sistema būtų **Bendroji migracijos ir judumo darbotvarkė (BMJD)**. BMJD yra perspektyvi alternatyva šalims partnerėms bei ES ir jos valstybėms narėms, kai abi šalys siekia aukštesnio lygio bendradarbiavimo, tačiau nė viena iš jų nėra pasirengusi priimti visų pareigų ir išsipareigojimų. Kaip ir partnerystės judumo srityje atveju, BMJD reikėtų parengti bendras rekomendacijas, nustatyti tikslus ir apibrėžti išsipareigojimus, susijusius su dialogu ir bendradarbiavimu, taip pat į ją įtraukti konkrečių ES ir suinteresuotųjų valstybių narių siūlomų paramos priemonių rinkinį. Abiejų šalių susitarimu bendroji darbotvarkė vėliau galėtų būti performuojama į partnerystę judumo srityje.

Abi sistemos turi būti įtvirtinamos ES ir suinteresuotųjų valstybių narių bei šalies partnerės bendra politine deklaracija. Abi sistemos grindžiamos bendrais išsipareigojimais, tačiau oficialiai jos nėra privalomos.

Rekomendacijos

- Atsižvelgiant į bendrą ES ir ES nepriklausančios šalies politinį dialogą dėl ES interesų ir dėl partnerės interesų ir poreikių, VPMJ reikėtų remti **lanksčiai ir konkrečiai taikant gausų priemonių rinkinį ir dvi partnerystės sistemas**.
- **Partnerystė judumo srityje** turi būti kuriama subalansuotai ir atsižvelgiant į visus keturis VPMJ ramsčius, būtent išsipareigojimus dėl judumo, vizų režimo supaprastinimo ir susitarimų dėl readmisijos. Jeigu reikia, ji gali būti siejama ir su platesnio masto saugumo klausimais. Bendradarbiavimas bus palaikomas skiriant paramą gebėjimams stiprinti ir bendradarbiavimui plėtoti visose bendrų interesų srityse.
- **Bendrają migracijos ir judumo darbotvarkę (BMJD)** reikėtų parengti kaip alternatyvią sistemą, skirtą kiekvieno iš keturių teminių VPMJ ramsčių bendroms rekomendacijoms, tikslams ir išsipareigojimams įgyvendinti. Palyginti su partneryste judumo srityje, esminis skirtumas yra tas, kad taikant šią sistemą nebūtina tartis dėl susitarimų dėl vizų režimo supaprastinimo ir readmisijos. Abiejų šalių susitarimu bendroji darbotvarkė galėtų būti vėliau performuojama į partnerystę judumo srityje.
- Įvairiuose dialogo ir operatyvinio bendradarbiavimo su ES partneriais etapuose toliau išvardytas priemones galima taikyti vykdant partnerystę judumo srityje ir (arba) įgyvendinant BMJD:
 - (1) **žinių priemonės**, kurios apima migracijos profilius, planų sudarymo priemones, tyrimus, statistines ataskaitas, poveikio vertinimus ir faktų nustatymo misijas;
 - (2) **dialogo priemonės**, kurios apima misijas, seminarus ir konferencijas migracijos klausimais;

(3) **bendradarbiavimo priemonės**, įskaitant pajėgumų stiprinimą, bendradarbiavimo programas, ekspertų mainus, porinius veiksmus, operatyvinį bendradarbiavimą ir tikslinius projektus ir programas.

5. VEIKLOS PRIORITETAU

Europos Sąjungos dialogu ir bendradarbiavimu su ES nepriklausančiomis šalimis visada reikėtų siekti įgyvendinti kelis kiekvieno iš keturių VPMJ ramsčių prioritetinius veiksmus. Kiekviena veikla turėtų atitikti ES geografinius prioritetus ir, kiek tai yra svarbu, pirmenybė turėtų būti teikiama pagrindinėms ES šalims partnerėms.

Pirmasis ramstis. Teisėtos migracijos ir judumo organizavimas ir palankių sąlygų užtikrinimas

Europos teisėtos migracijos ir judumo organizavimo ir paprastinimo politika pagal VPMJ grindžiama prielaida, kad darbdaviams reikia suteikti daugiau galimybių rasti geriausius darbuotojus darbo vietoms pasaulinėje darbo rinkoje užpildyti. Ja taip pat siekiama pasiūlyti naujų Europos užimtumo galimybių talentingiems viso pasaulio žmonėms, visapusiškai atsižvelgiant į valstybių narių įgaliojimus valdyti savo darbo rinkas.

Europos Sąjungos dialogas ir bendradarbiavimas su ES nepriklausančiomis šalimis turėtų vykti vadovaujantis naujais ES teisės aktais dėl teisėtos migracijos, kad informacija apie teises ir galimybes būtų dar prieinamesnė. Reikėtų atsižvelgti į šalių partnerių nuomonę ir interesus ir nustatyti, kokie yra bendri interesai. Kvalifikuotų specialistų poreikis ES turėtų tapti išsamesnio tyrimo objektu siekiant nustatyti, kaip prie šio klausimo sprendimo galėtų prisidėti prioritetinės šalys partnerės.

ES teisės aktuose dėl ilgalaikių gyventojų, šeimos susijungimo, studentų, mokslininkų ir aukštos kvalifikacijos asmenų priėmimo sąlygos ir migrantų teisės suderintos kai kuriose pagrindinėse srityse, tačiau valstybės narės turi teisę ir toliau spręsti dėl dirbti priimamų migrantų skaičiaus. **ES mėlynosios kortelės direktyva** – pirmas tiesioginis ES atsakas į aukštos kvalifikacijos darbuotojų stygių.

Šiuo metu su Taryba ir Europos Parlamentu tariamasi dėl direktyvų dėl **sezoninių darbuotojų** ir dėl **bendrovės viduje perkeliama darbuotojų**, kurios tiesiogiai susijusios su darbo rinka. Jomis būtų įdiegiama bendra, supaprastinta ir spartesnė procedūra. Pasiūlyme dėl sezoninių darbuotojų taip pat numatyta apsauga nuo išnaudojimo, todėl jis svarbus daugeliui šalių partnerių, ypač žemės ūkio ir turizmo srityje. Antru pasiūlymu siekiama tam tikromis sąlygomis leisti už ES ribų įsteigtoms bendrovėms laikinai perkelti vadovus, specialistus ir išsilavinimą įgijusius praktikantus iš ES nepriklausančių šalių į valstybėse narėse veikiančius subjektus ir susijusias įmones.

Vieno leidimo direktyvoje, kurią Europos Parlamentas ir Taryba turėtų netrukus patvirtinti, numatyta viena procedūra ir vienas leidimas, taip supaprastinant bendrą tvarką. Direktyvoje nurodytas sričių, kuriose visi teisėtai ES valstybėje narėje esantys ir dirbantys ES nepriklausančių šalių piliečiai traktuojami taip pat kaip ir ES piliečiai, kad ir kokia būtų pirminė jų priėmimo priežastis, sąrašas. Peržiūrėjus **direktyvas dėl mokslininkų ir studentų** būtų galima sudaryti dar palankesnes šių grupių, kurios yra labai svarbios siekiant ateityje išsaugoti ES inovacinius gebėjimus ir konkurencingumą, priėmimo, gyvenimo ir judėjimo ES viduje sąlygas.

Plėtodama dialogą su partneriais ES išaiškins šią teisinę sistemą, kad ją būtų lengviau taikyti. Be to, pradėjo veikti **ES imigracijos portalas** – interneto priemonė, skirta ES nepriklausančių šalių piliečiams, norintiems sužinoti apie galimybes ir procedūras, kurias reikia atlikti norint persikelti į ES, taip pat jau esantiems ES ir norintiems persikelti iš vienos valstybės narės į kitą. Jeigu tinkama, šis informacijos šaltinis turėtų būti naudojamas kartu su **priemonėmis, taikomomis iki išvykimo**, dėmesį skiriant igūdžių tobulinimui ir ES kalbų mokėjimui.

Veiksminga **integracija**, visų pirma darbo rinkoje, labai svarbi siekiant užtikrinti, kad ir migrantai, ir juos priimančios visuomenės gautų naudos iš migracijos, pasitelkiant tvirtesnes diasporos bendruomenes ir verslininkus migrantus. Komunikate dėl Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkės¹⁷ siūlomi nauji veiksnių metodai ir sritys. Plėtojant dialogą su ES partneriais reikėtų labiau iširti, kokį vaidmenį šiuo atveju atlieka diasporos bendruomenės ir tarptautiniai tinklai, pvz., geriau paruošiant migrantus gyventi valstybėse narėse.

Strategijoje „Europa 2020“ pabrėžiama, kad reikia ypatingų pastangų, siekiant įtraukti aukštos kvalifikacijos migrantus į visuotinę konkurenciją dėl talentingų žmonių ir labiau integruoti į Europos visuomenes anksčiau atvykusius asmenis. **Užimtumo gairėse** valstybės narės raginamos skirti tinkamą dėmesį migrantų integracijai ES darbo rinkose, sukuriant dalijimosi informacija ir užimtumo politikos koordinavimo sistemą. Nors EURES tinklas teikia informaciją apie laisvas darbo vietas, viešosios užimtumo tarnybos taip pat atlieka svarbų vaidmenį **sudarydamas** mobiliems ir migruojantiems darbuotojams **palankesnes sąlygas įsidarbinti**. **Europos socialinis fondas** (ESF) teikia finansinę paramą ir padeda skatinti migrantus aktyviau dalyvauti užimtumo srityje.

Be to, ypatingas dėmesys skiriamas Sąjungos gebėjimų **numatyti darbo rinkos ir kvalifikuotos darbo jėgos poreikius** stiprinimui. Europos laisvų darbo vietų stebėjimo sistemą 2012 m. papildys **ES igūdžių panorama**, kurioje bus pateikiama atnaujinta kvalifikuotų specialistų pasiūlos ir darbo rinkos poreikių prognozė iki 2020 m. **Diplomų, kvalifikacijų ir igūdžių pripažinimo** ES srityje Profesinių kvalifikacijų direktyva yra pagrindinė judumo ES viduje priemonė, kuri taikoma ir ne ES šalyse išduotiems diplomams. Pernelyg aukšta kvalifikacija arba protų švaistymas yra rimta problema, plačiai paplitusi tarp darbuotojų migrantų iš ES nepriklausančių šalių, ir ją reikia toliau spręsti.

Socialinės apsaugos teisių perkeliavimo srityje ES socialinės apsaugos koordinavimo taisyklėmis, kurios apima tarpvalstybinį aspektą, panaikinamos nepalankios sąlygos asmenims ir apsaugomos ES piliečių, judančių ES viduje, taip pat visų ES teisėtai gyvenančių ES nepriklausančių šalių piliečių įgytos teisės. 2010 m. spalio mėn. šešiuose Tarybos priimtuose sprendimuose nustatyta ES pozicija dėl socialinės apsaugos koordinavimo su Alžyru, Maroku, Tunicu, Kroatija, buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija ir Izraeliu. Kai Asociacijos tarybos oficialiai patvirtins šiuos sprendimus, ES bus sukūrusi riboto išorės socialinės apsaugos koordinavimo sistemą, kuri taikoma į ES persikeliantiems ir iš jos išvykstantiems asmenims – ir ES piliečiams, ir šių šešių šalių piliečiams. Be to, patvirtinus Vieno leidimo direktyvą, bus užtikrinta visų darbuotojų migrantų teisė perkelti uždirbtą pensiją tomis pačiomis sąlygomis ir tais pačiais tarifais kaip ir atitinkamų valstybių narių piliečių, persikeliančių į ES nepriklausančią šalį.

¹⁷ COM(2011) 455 galutinis.

Kadangi trečiųjų šalių piliečių judumas yra glaudžiai susijęs su bendra ES trumpalaikių **vizų politika**, reikėtų išnaudoti visas Vizų kodekso suteikiamas galimybes siekiant supaprastinti procedūras ir padidinti skaidrumą. Bendradarbiaujant Šengeno klausimais vietos lygiu ir ES nepriklausančiose šalyse išplėtus konsulinių tarnybų tinklą turėtų pagerėti paslaugų kokybė. Ateityje peržiūrint ES vizų politiką reikėtų atsižvelgti į akivaizdžią pažangą, padarytą plėtojant ES dialogus. Be to, reikėtų labiau stengtis **geriau koordinuoti mokslinių tyrimų dotacijų, stipendijų ir stažuočių programų bei reikiamų vizų** ir (arba) leidimų gyventi **išdavimo** atitinkamiems mokslininkams tvarką.

Palankesnes sąlygas **keistis praktine informacija** įdarbinimo srityje, pripažinti ne ES įgytas kvalifikacijas, pritaikyti igūdžius ir tarpininkauti darbo rinkoje reikėtų sudaryti stiprinant **viešųjų užimtumo tarnybų** bendradarbiavimą valstybėse narėse ir raginant jas glaudžiau bendradarbiauti su kitais įdarbinimo paslaugų teikėjais, pvz., privačiomis agentūromis ir sektorių organizacijomis ES valstybėse narėse. Šiuo požiūriu reikėtų atsižvelgti į darbą, jau atliktą pripažįstant užsienyje įgytas kvalifikacijas, kuriam vadovauja Europos mokymo fondas ir ENIC-NARIC tinklas, siekiant įgyvendinti Lisabonos kvalifikacijų pripažinimo konvenciją.

Didesnis trečiųjų šalių **studentų ir mokslininkų judumas** taip pat galėtų tapti galimybe patenkinti darbo rinkos poreikius Europoje, jeigu kai kuriems studentams būtų sudarytos sąlygos dirbti užbaigus studijas. Šį klausimą būtų galima atidžiau išnagrinėti atsižvelgiant į valstybių narių kompetenciją ir priemones, skirtas kovai su protų nutekėjimu, pvz., per apykaitinę migraciją. Tai būtų galima padaryti visų pirma labiau pasinaudojant dabartine partneryste judumo srityje, dabartinėmis tarptautinėmis judumo programomis, o nuo 2014 m. – būsima viena bendra švietimo, mokymo ir jaunimo programa ir programa „Horizontas 2020“ (būsima mokslinių tyrimų ir inovacijų bendra programa), siekiant pagerinti mainus ir sudaryti jiems palankesnes sąlygas. Kad **mokymo programos ir sertifikavimo procesai** būtų geriau pritaikyti darbo rinkos poreikiams ir ES, ir šalyse partnerėse, ES valstybėse narėse ir prioritetinėse šalyse partnerėse reikėtų remti **institucinių tinklų** kūrimą ir **universitetų porinę veiklą**. ES turėtų remti valstybes nares, kad jos sudarytų įvairesnius dvišalius **susitarimus dėl jaunimo judumo**, ir pasiūlyti juos sudaryti šalims, dalyvaujančioms partnerystėje judumo srityje.

Ir plėtojant partnerystę judumo srityje, ir įgyvendinant bendrąsias darbotvarkes, šalyse partnerėse reikėtų įsteigti specialiuosius **migracijos ir judumo išteklių centrus** (MJIC). Juos reikėtų integruoti į atitinkamas nacionalines institucijas arba įdarbinimo agentūras, pasinaudojant patirtimi, įgyta plėtojant ES ir Moldovos partnerystę judumo srityje ir vykdant CIGEM veiklą Malyje¹⁸. Orientuoti į migrantų poreikius, jie turėtų 1) veikti vieno langelio principu ir aptarnauti asmenis, kuriems reikia informacijos ir paramos dėl jų kvalifikacijų pripažinimo, kvalifikacijos kėlimo, kvalifikuotų specialistų poreikio nacionaliniu arba regioniniu lygmeniu arba ES mastu, ir 2) teikti priemones, taikomas iki išvykimo, po grįžimo, taip pat reintegracijos priemones. Šiuo požiūriu ES imigracijos portalas taip pat būtų naudinga informacinė priemonė. MJIC turėtų padėti šalių partnerių ir ES valstybių narių atitinkamoms institucijoms, įskaitant viešąsias užimtumo tarnybas, siekiant geriau suderinti darbo jėgos paklausą ir pasiūlą ir paremti teigiamus vystymosi rezultatus. Vidutinės trukmės laikotarpiu šiuos centrus taip pat reikėtų susieti su bendrais prašymų išduoti vizą centrais, taip pat su ES

¹⁸ Du pavyzdžiai yra Moldovos gebėjimų valdyti darbo ir grįžtamąją migraciją stiprinimo projektas, įgyvendinamas su ES plėtojant partnerystę judumo srityje, ir Malyje įsteigtas *Centre d'Information et de Gestion des Migrations*.

delegacijomis, siekiant užtikrinti patogesnes ir paprastesnes vizų išdavimo procedūras konkrečių kategorijų trečiųjų šalių piliečiams.

Į **imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų (ILO)** tinklą reikėtų įtraukti migracijos ekspertus, įskaitant valstybių narių į ES delegacijas delegalinius nacionalinius ekspertus, kurie gali politikos požiūriu migracijos klausimus nagrinėti plačiau ir išsamiau, nei juos paprastai nagrinėja konsulinės tarnybos. Reikėtų pasinaudoti kiekviena galimybe įtraukti ES agentūras į tokius informacijos mainus ir glaudesnę bendradarbiavimą su ES nepriklausančiomis šalimis.

Rekomendacijos

Pagal pirmąjį ramstį VPMJ prioritetai turėtų būti tokie:

- Jaunimui, studentams, menininkams ir kultūros darbuotojams, mokslininkams ir akademikams skirti pasiūlymai, kuriais skatinamas jų judumas, suteikiant papildomas **stipendijas**, rengiant stipendijų ir stažuočių programas ir sudarant susitarimus dėl **jaunimo judumo**; nustatyti išsipareigojimai visapusiškai taikyti ir, jeigu tinkama, iš dalies pakeisti **direktyvas dėl studentų ir mokslininkų**.
- **Vizų kodekso** ir jo galimų pakeitimų visapusiškas taikymas, siekiant sutvirtinti **bendradarbiavimą Šengeno klausimais vietos lygiu** ir išplėsti konsulinių tarnybų tinklą, prireikus sukuriant **bendrus prašymų išduoti vizą centrus**.
- **Aukštojo mokslo ir mokymo institucijų poriniai veiksmai**, siekiant paskatinti tarptautinį bendradarbiavimą ir informacijos mainus, kad būtų suderintos **mokymo programos, sertifikavimas ir kvalifikacijos**, užtikrinamas veiksmingas jų pripažinimas (veiksmingas kokybės vertinimas, palyginamas ir nuoseklus ES skaidrumo priemonių taikymas, kvalifikacijų siejimas su Europos kvalifikacijų sandara) ir kad ilguoju laikotarpiu būtų geriau tenkinami darbo rinkos poreikiai.
- Viešųjų užimtumo tarnybų skatinimas ES lygmeniu stebėti įdarbinimo procedūras ir keistis valstybių narių ir šalių partnerių bei kitų suinteresuotųjų šalių gerąja praktika **užimtumo ir darbo jėgos paklausos ir pasiūlos atitikties** srityje.
- Plėtojant partnerystę judumo srityje ir įgyvendinant bendrąsias darbotvarkes šalyse partnerėse reikėtų įsteigti specialiuosius **migracijos ir judumo išteklių centrus**. Remdamiesi ES imigracijos portale pateikiama informacija ir bendradarbiaudami su viešosiomis užimtumo tarnybomis, ES agentūromis ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis jie sudarytų palankesnes sąlygas taikyti priemones iki išvykimo, dėmesį skiriant kvalifikacijos atitikčiai, kvalifikacijos kėlimui ir ES kalbų mokėjimui.

Antrasis ramstis. Neteisėtos migracijos ir prekybos žmonėmis prevencija ir masto mažinimas

Bet kokios migracijos ir judumo sistemos legitimumas priklauso nuo veiksmingo neteisėtos migracijos problemų sprendimo. Saugiai ir užtikrintai migracijai kenkia tie, kurie veikia už teisėtos sistemos ribų. Bendradarbiavimas ES viduje labai svarbus, taip pat svarbus ir tikslas stiprinti partnerystę su ES nepriklausančiomis šalimis siekiant užtikrinti, kad judumą ir migraciją būtų galima organizuoti tvarkingai.

Migracija ir judumas yra plačiau susiję su politinėmis, ekonominėmis, socialinėmis ir saugumo aplinkybėmis. **Plačiaja saugumo prasme** neteisėtą migraciją taip pat reikia laikyti

susijusia su organizuoju nusikalstamumu, teisinės valstybės ir teisingumo trūkumu, korupcija ir netinkamu reglamentavimu.

ES turėtų ir toliau pirmenybę teikti **įgūdžių, gebėjimų ir išteklių perdavimui** partneriams siekiant užkirsti kelią prekybai žmonėmis, neteisėtam migrantų įvežimui ir neteisėtai migracijai, sumažinti jų masą bei stiprinti **integruotą sienų valdymą**. Reikėtų užtikrinti **direktyvų dėl gražinimo ir sankcijų darbdaviams** įgyvendinimą ES viduje ir jas taikyti kartu su kitomis svarbiomis priemonėmis glaudžiau bendradarbiaujant su ES nepriklausančiomis šalimis partnerėmis.

Dialogu ir bendradarbiavimu su partneriais reikėtų siekti per visą migracijos procesą ginti visų migrantų žmogaus teises. Reikėtų taikyti priemones nesažiningiems darbdaviams, taip pat užtikrinti prieš migrantus padarytų nusikalstamų veikų ir žmogaus teisių pažeidimų prevenciją ir baudžiamąjį persekiojimą už tai. Reikėtų imtis priemonių siekiant priėmimo centruose migrantams užtikrinti tinkamas gyvenimo sąlygas ir vengti suėmimo, kai jis nėra privaloma priemonė, arba sulaikymo neribotam laikui. Įgyvendinant 2010 m. patvirtintą veiksmų planą ypatingą dėmesį reikėtų skirti nelydimiems nepilnamečiams.

Reikėtų visapusiškai pasinaudoti **FRONTEX** gebėjimu bendradarbiauti su ES nepriklausančių valstybių institucijomis. Imigracijos ryšių palaikymo pareigūnai (ILO) turėtų platesniu mastu keistis informacija su šalių partnerių kolegomis. Reikia glaudesnio susijusių ES agentūrų¹⁹ bendradarbiavimo, nes tai leistų geriau keistis informacija migracijos ir organizuoto nusikalstamumo srityje.

Darosi vis aiškiau, kad **dokumentų saugumas ir tapatybės vagystė** yra tos sritys, kuriose abipusę naudą duotų glaudesnis bendradarbiavimas. Dažnai keliaujantiems asmenims (verslininkams, valstybės pareigūnams, studentams ir mokslininkams) iš ES nepriklausančių šalių partnerių, kurios išduoda kelionės dokumentus su biometriniais duomenimis ir yra užtikrinusios didesnę dokumentų saugumą, būtų galima sudaryti palankesnes sąlygas keliauti į ES. Komisijai pateikus pasiūlymus dėl pažangiai valdomų sienų, įskaitant atvykimo ir (arba) išvykimo sistemą ir registruotų keliautojų programą, tokie pokyčiai turėtų tapti įmanomi.

ES nepriklausančioms šalims gali būti naudinga, jeigu vykdant ES išorės migracijos politiką **susitarimai dėl readmisijos** būtų susieti su **susitarimais dėl vizų režimo supaprastinimo**, nes taip atsirastų galimybė judėti, kartu užtikrinant saugumą ir mažinant neteisėtos migracijos riziką. Readmisijos ir gražinimo procedūros turėtų būti įtvirtintos didesnio masto visuotinio požiūrio sistemoje. Komisija, siekdama stebėti kai kurias gražinimo procedūras, sudarys palankesnes sąlygas imtis konkrečių šalims pritaikytų iniciatyvų.

ES **prekybos žmonėmis** politikoje laikomasi visuotinio požiūrio, daugiausia dėmesio skiriant prevencijai, nusikaltėlių baudžiamajam persekiojimui ir nukentėjusiųjų apsaugai. Šis integruotas požiūris atitinka į žmogaus teises ir nukentėjusiųjų orientuotą požiūrį, kuris apima ir lyčių aspektą. Juo siekiama užkirsti kelią nusikalstamumui ir suteikti asmenims, kurie buvo paversti vergais, galimybę atsitiesti ir reintegruoti į visuomenę. Atsižvelgiant į Tarybos rekomendacijas²⁰, prekybos žmonėmis klausimas ir toliau bus sistemingai įtraukiamas į svarbius ES susitarimus ir strateginę partnerystę su ES nepriklausančiomis

¹⁹ Susijusios agentūros yra FRONTEX, Europolas, Eurojustas, Europos policijos koledžas, Europos prieglobsčio paramos biuras, Pagrindinių teisių agentūra ir Europos lyčių lygybės institutas.

²⁰ Europos Vadovų Taryba: Pirmoji ES išorės aspekto stiprinimo kovos su prekyba žmonėmis srityje veiksmų plano įgyvendinimo ataskaita.

šalimis, taip pat į visus politinius dialogus migracijos ir judumo klausimais. Įvairiose svarbiose politikos srityse dėmesys bus skiriamas įvairių suinteresuotųjų šalių dalyvavimui. Gebėjimų stiprinimas, kaip ir atitiktis tarptautiniams standartams šioje srityje, visų pirma JT konvencijos prieš tarptautinę organizuotą nusikalstamumą ir jos protokolų dėl prekybos žmonėmis ir neteisėto migrantų įvežimo ratifikavimas, taps esminiu elementu. Naujaja integruota prekybos žmonėmis strategija (planuojama parengti 2012 m.) bus užtikrintas geresnis suinteresuotųjų šalių veiklos koordinavimas ir didesnis jų veiksmų nuoseklumas.

Rekomendacijos

Pagal antrąjį ramstį VPMJ prioritetai turėtų būti tokie:

- **Įgūdžių, gebėjimų ir išteklių perdavimas** partneriams siekiant užkirsti kelią prekybai žmonėmis, neteisėtam migrantų įvežimui ir neteisėtai migracijai, sumažinti tokių veikų mastą, užtikrinti gražinimą ir readmisiją ir stiprinti **integruotą sienų valdymą**.
- Bendradarbiavimas **dokumentų saugumo srityje**, supaprastinant vizų režimą dažnai keliaujantiems asmenims iš prioritetinių šalių partnerių.
- Iniciatyvos, kuriomis siekiama labiau apginti **nukentėjusiuosius nuo prekybos žmonėmis** ir suteikti jiems galių.
- **Direktyvų dėl gražinimo ir sankcijų darbdaviams** įgyvendinimo ES valstybėse narėse glaudžiai bendradarbiaujant su partneriais kruopšti kontrolė.
- Naujų FRONTEX galimybių strateginis išnaudojimas ir išsamesni teminiai **ES imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų (ILO)** ir jų kolegų iš daugiau šalių partnerių informacijos mainai.

Trečiasis ramstis. Tarptautinės apsaugos skatinimas ir prieglobsčio politikos išorės aspekto plėtojimas

ES reikia stiprinti **solidarumą su pabėgėliais ir perkeltaisiais asmenimis**, ir tokios pastangos turėtų būti siejamos su VPMJ. ES turėtų glaudžiau bendradarbiauti su svarbiomis ES nepriklausančiomis šalimis, kad būtų **stiprinamos jų prieglobsčio sistemos ir nacionaliniai prieglobsčio teisės aktai** ir užtikrinta jų atitiktis tarptautiniams standartams. Tai padėtų šalims užtikrinti didesnę prieglobsčio prašytojų ir perkeltųjų asmenų, esančių regione, kur kilo konfliktas arba kur jie yra persekiojami, tarptautinę apsaugą. ES turėtų skatinti šalis partneres įtraukti šį aspektą į nacionalines skurdo mažinimo strategijas, kur tai yra tinkama. Šiose strategijose dėmesys taip pat prireikus turėtų būti skiriamas pabėgėlių ir perkeltųjų asmenų santykiams su vietos gyventojais, laikantis 2009 m. Stokholmo programos, kurioje pabrėžta, kad reikia stiprinti prieglobsčio išorės aspektą siekiant veiksmingiau spręsti užsitęsusias pabėgėlių padėties problemas.

ES taip pat turėtų skatinti ES nepriklausančias šalis spręsti asmenų be pilietybės, kurie priklauso itin pažeidžiamai žmonių grupei, problemas imantis priemonių asmenų be pilietybės skaičiui mažinti. ES turėtų toliau skatinti šalies viduje perkeltų asmenų, kurie priklauso itin pažeidžiamai asmenų grupei, klausimams skirto teisinio pagrindo kūrimą.

ES turėtų bendradarbiauti su partneriais, kad geriau susietų tarptautinę apsaugą su vystymusi. Taip pat reikėtų toliau plėtoti koncepcijas ir priemones, skirtas sklandesniam perėjimui nuo humanitarinės pagalbos prie paramos vystymuisi.

Reikia stiprinti ES nepriklausančių šalių prieglobsčio politikos sistemas ir gebėjimą užtikrinti apsaugą. Tai galima pasiekti didesniu mastu bendradarbiaujant su ES nepriklausančiomis šalimis, *inter alia*, pagal **regionines apsaugos programas (RAP)**. Šiuo požiūriu puikus pavyzdys yra RAP, vykdoma Šiaurės Afrikoje ir apimanti Egiptą, Tunisą ir Libiją.

EASO turėtų vis daugiau dalyvauti stiprinant ES nepriklausančių šalių gebėjimus prieglobsčio srityje, įskaitant paramą pabėgėlių perkėlimo veiklai.

Reikėtų tobulinti RAP kaip pagrindinę šio naujo ramsčio priemonę, nes iki šiol tokios programos buvo nepakankamai naudojamos. Reikėtų stiprinti dabartines RAP ir, jeigu tinkama, siūlyti papildomas RAP, įskaitant programas, susijusias su ES dialogais migracijos klausimais su atitinkamais regionais ir šalimis. RAP ir toliau turėtų būti orientuotos į šalių partnerių ir regionų partnerių gebėjimų stiprinimą apsaugos srityje ir prieglobsčio sistemų kūrimą. Šiuose regionuose reikėtų tęsti vystymosi programas, skirtas pabėgėliams ir šalies viduje perkeltiems asmenims, ir nelaimių rizikos mažinimo programas ir prireikus jas tobulinti derinant su RAP ir jas papildant. Į kiekvieną RAP reikėtų įtraukti patobulintą perkėlimo elementą, kuris yra tarptautinio solidarumo ženklas ir pagrindinė priemonė siekiant tvarkingai ir tvariai spręsti ES problemas.

Daugeliui pažeidžiamiausių pabėgėlių perkėlimas ir toliau yra vienintelis galimas ilgalaikis sprendimas. Atsižvelgdama į tai, ES parengė ES bendrąją pabėgėlių perkėlimo programą, siekdama **suaktyvinti pabėgėlių perkėlimą Europoje** ir kartu strategiškiau pasinaudoti šia programa. ES reikėtų pasiūlyti daugiau vietų, į kurias būtų galima perkelti pabėgėlius, ir kartu suteikti procedūrinės garantijas, kad daugiau pabėgėlių perkėlimo bylų būtų tvarkoma pirmosiose prieglobsčio šalyse. Tam reikia skirti didesnę finansavimą, nustatyti procedūras ir padidinti logistinius ir techninius gebėjimus.

Rekomendacijos

Pagal trečiąją ramstį VPMJ prioritetai turėtų būti tokie:

- **Regioninės apsaugos programos (RAP)** siekiant stiprinti šalių partnerių ir regionų partnerių gebėjimus apsaugos srityje ir jų prieglobsčio sistemas.
- **EASO** parama stiprinant ES nepriklausančių šalių gebėjimus prieglobsčio srityje, įskaitant paramą pabėgėlių perkėlimo veiklai.
- Sklandesnis **pabėgėlių perkėlimas** ES bendradarbiaujant su partneriais.
- Didesnės pastangos siekiant spręsti **užsitęsusias pabėgėlių padėties problemas**, įskaitant tikslinę pagalbą perkeltiesiems asmenims.

Ketvirtasis ramstis. Migracijos ir judumo poveikio vystymuisi didinimas

ES ir tarptautinė bendruomenė daug pasiekė skatindamos vystymuisi naudingus migracijos rezultatus. Didelė pažanga padaryta siekiant teigiamo migrantų perlaidų ir savanoriškų diasporos iniciatyvų poveikio. Tačiau bendrai partnerystėje reikia spręsti ir **problemas**, pvz., protų nutekėjimo, socialinės apsaugos išlaidų ir priklausomybės nuo užsienio darbo rinkų.

Procedūros, kuriomis užtikrinamos ribotos teisėtos migracijos galimybės, dažnai yra neskaidrios ir pernelyg biurokратиškos. Todėl daugelis migrantų kreipiasi į neoficialius tarpininkus, kurie neretai susiję su organizuotu nusikalstamumu. Migrantams ne tik kyla didesnė rizika, atsiranda prievartos ir išnaudojimo tikimybė, bet ir sumažėja galimos jų santaupos.

Migracijos tarp besivystančių regionų ir jų viduje mastas gerokai pranoksta migraciją į ES. Ši migracija iš vienu pietų šalių į kitas dažnai yra naudinga migrantams, nes jiems atsiveria geresnės darbo galimybės ir atsiranda galimybė daugiau uždirbti nei gimtojoje šalyje. Šiuo atveju reikia dar kartą pakartoti, kad daugelis migrantų patiria išnaudojimą, prievartą, yra apgaulinėjami. Įdarbinimo agentai, tarpininkai, darbdaviai ir organizuotos nusikalstamos grupuotės gali siekti pasinaudoti neinformuotais migrantais. Todėl labai svarbu suteikti informaciją ir paramą siekiant apginti migrantų teises. ES gali padėti migrantams tvarkingai persikelti ir parvežti į kilmės šalį išteklių ir įgūdžių, kurie jai neretai labai reikalingi²¹.

ES ir šalys partnerės daug padarė, kad **perlaidų** paslaugos taptų pigesnės, skaidresnės, konkurencingesnės ir patikimesnės. Kas dvejus metus teikiant politikos suderinamumo vystymosi labai ataskaitas ES buvo patobulintas visos vykdomosios valdžios požiūris. **Diasporos** asociacijoms sudarytos palankios sąlygos dalyvauti gimtosios šalies vystymesi, o neseniai buvo remiamas ES masto diasporos programos rengimas. Aktyviau dalyvaujant **diasporai ir migrantų grupėms** taip pat galima lengviau įgyvendinti atnaujinto visuotinio požiūrio tikslą sistemingiau spręsti **migrantų teisių ir galių suteikimo migrantams klausimus**.

Remiant PSO praktikos kodeksą sveikatos priežiūros darbuotojų tarptautinio įdarbinimo srityje buvo skatinama mažinti **protų nutekėjimą**. ES turėtų remti valstybių narių pastangas sudaryti palankesnes sąlygas sveikatos priežiūros darbuotojų apykaitinei migracijai, kad būtų įgyti įgūdžiai ir žinios, naudingi ir išvykimo, ir atvykimo šalims. Pagal ES mėlynosios kortelės direktyvą valstybės narės gali atmesti paraiškas, kad užtikrintų įdarbinimo etiškumą, o Komisija gali stebėti, kaip direktyva taikoma siekiant sumažinti protų nutekėjimą.

ES turėtų labiau remti šalių partnerių **gebėjimų stiprinimą**. Reikėtų labiau koordinuoti ir derinti nacionalines migracijos ir vystymosi politikos kryptis ir stiprinti jų ryšį su darbo vietų kūrimu ir švietimo, sveikatos apsaugos ir aprūpinimo būstu politika. Kartais pernelyg optimistiškas diskusijas dėl abipusiškai palankių sąlygų reikia geriau pasverti rimtai atsižvelgiant į neigiamus migracijos aspektus, visų pirma **socialinės apsaugos išlaidas** ir riziką, kad namų ūkiai taps priklausomi nuo gaunamų perlaidų. ES galėtų remti šalių partnerių vyriausybes, kad šios sukurtų nacionalines pensijų pervedimo ir perkėlimo iš užsienio sistemas tinkamai atsižvelgiant į valstybių narių kompetenciją šioje srityje.

Kad **migracijos aspektas būtų sėkmingai įtrauktas siekiant vystymosi**, reikia, kad jis taptų daugelio sektorių politikos (žemės ūkio, sveikatos apsaugos, švietimo ir pan.) dalimi. Kartu reikėtų skatinti tikslines su migracija susijusias iniciatyvas. Ir ES, ir šalyse partnerėse reikėtų daugiau informuoti specialistus apie migracijos klausimų svarbą vystymuisi, nes kol kas jų žinios tebėra ribotos. Šiuo požiūriu labai svarbu plėtojant VPMJ atsižvelgti į sunkumus,

²¹ Žr., pavyzdžiui, Komisijos komunikatą COM(2011) 637 „ES vystymosi politikos poveikio didinimas. Pokyčių darbotvarkė“. ES padeda besivystančioms šalims stiprinti jų politiką, gebėjimus ir veiklą atsižvelgdama į regioninį ir visuotinį žmonių judumą. Ji remia deramo darbo darbotvarkę, socialinę apsaugą ir skatina politiką, kuria sudaromos palankios sąlygos regioniniam darbo jėgos judumui, ir remis tikslingas pastangas visapusiškai pasinaudoti migracijos, judumo ir užimtumo tarpusavio ryšiu.

susijusius su migracija regionų viduje, kad galima būtų tinkamai nustatyti ir skatinti galimą migracijos naudą regionų bendradarbiavimui ir vystymuisi. Valstybes nares taip pat reikėtų labiau informuoti apie jų galimybes teikti vystymuisi skirtą finansavimą su migracija susijusioms iniciatyvoms pagal nacionalines orientacines programas, kuriomis apibrėžiamas jų vystomasis bendradarbiavimas su ES. Ši ryši reikėtų labiau stiprinti vykdant vystymosi politiką.

Didesnį politikos suderinamumą taip pat galima užtikrinti taikant **išplėstus migracijos profilius**, kurie vis daugiau naudojami siekiant sukurti geresnį ir tvaresnį migracijos ir vystymosi ryšio faktinį pagrindą. Jie apima visas konkrečios šalies procese dalyvaujančias suinteresuotąsias šalis, siekiant nustatyti duomenų trūkumą ir poreikius, susijusius su dabartiniu migracijos pobūdžiu, darbo rinkos tendencijomis, teisės aktais ir politikos sistemomis, informacija apie perlaidų srautus, diasporą ir kitus su vystymuisi susijusius duomenis, ir spręsti su tuo susijusias problemas. Už tai turėtų būti atsakinga šalis partnerė, o veiklos tvarumą reikėtų užtikrinti stiprinant atitinkamus gebėjimus.

Rekomendacijos

Pagal ketvirtąjį ramstį VPMJ prioritetai turėtų būti tokie:

- **PSO praktikos kodekso** sveikatos priežiūros darbuotojų tarptautinio įdarbinimo srityje rėmimas ir ES mėlynosios kortelės direktyvos taikymo stebėjimas siekiant sumažinti protų nutekėjimą.
- Galimybės sukurti **diasporos investavimo priemones**, pagal kurias diaspora galėtų savanoriškai skirti lėšas ir papildyti ES išteklius, siekiant paskatinti į vystymąsi nukreiptas iniciatyvas ir investicijas prioritetingose šalyse, pvz., Viduržemio jūros regiono pietinėse valstybėse.
- **Privačiojo ir viešojo sektorių partnerystė** siekiant paskatinti **verslininkus migrantus ir MVI** dalyvauti plėtojant prekybą, investuojant ir ES valstybėms narėms ir šalims partnerėms dalijantis įgūdžiais.
- **Metinio perlaidų forumo** naudos ir rekomendacijų nagrinėjimas iki 2012 m. pabaigos remiantis **bendro ES perlaidų portalo galimybių** studija.
- Pagalba šalims partnerėms **nustatant ir kontroliuojant bona fide įdarbinimo specialistus**, siekiant migrantams suteikti galių ir ypač siekiant sudaryti palankesnes sąlygas apykaitinei migracijai.

6. FINANSAVIMAS IR STEBĖJIMAS

Sėkmingas visuotinio požiūrio įgyvendinimas priklauso nuo **tinkamo finansavimo**. **Geografinės ir teminės finansinės priemonės** ir toliau yra labai svarbios išorės bendradarbiavimui, jas reikės visapusiškai ir nuosekliai naudoti atsižvelgiant į įgytą patirtį, pvz., vykdant Teminę migracijos ir prieglobsčio programą (2007–2013 m.). Būsimu ES išorės priemonių programavimu ir jų skyrimo metodika turėtų būti ir toliau prisidedama siekiant visuotinio požiūrio tikslų, drauge atsižvelgiant ir į bendrus šių priemonių tikslus ir taisykles.

Be šių priemonių, laikantis subsidiarumo ir papildomumo principų VPMJ finansavimas turėtų būti užtikrinamas iš **būsimo ES prieglobsčio ir migracijos fondo** ir **Vidaus saugumo fondo**

(ypač sienų valdymo srityje). Šie fondai bus labai svarbūs tai veiklai, kuria visų pirma tenkinami ES interesai, bet kuri įgyvendinama ES nepriklausančioje šalyje. Todėl juos reikia naudoti konkrečiai veiklai, kuria papildoma pagal geografines ar kitas priemones vykdoma veikla, kad būtų išvengta dubliavimo, ir atsižvelgiant į užsienio politiką ir (arba) vystymosi politikos tikslus.

Valstybės narės turėtų ir toliau tiesiogiai prisidėti prie visuotinio požiūrio finansavimo, pvz., taikydamos visuotinį požiūrį dvišaliame bendradarbiavime, dalyvaudamos regioniniuose procesuose, taip pat su prioritetiniais partneriais vykdydamos partnerystę judumo srityje ir bendrąsias darbotvarkes. Nors VPMJ esmė yra ES ir šalių partnerių vyriausybių santykiai, **pilietinės visuomenės** vaidmuo taip pat svarbus užtikrinant konkrečių iniciatyvų įgyvendinimą. Jų vaidmuo turėtų atsispindėti finansiniuose ir kituose susitarimuose.

Galiausiai VPMJ įgyvendinimas turi būti veiksmingas ir turėtų apimti stebėjimo procesą. **VPMJ ataskaita** turėtų būti rengiama kartą per dvejus metus, o pirmoji – 2013 m. birželio mėn. Ji turėtų būti rengiama remiantis valstybių narių, ES delegacijų, ES agentūrų ir šalių partnerių pateikta informacija, o už jos pateikimą bus atsakinga Komisija kartu su EIVT.

Ataskaitos tikslas – stebėti, kaip įgyvendinami šiame komunikate nustatyti politikos tikslai, ir apžvelgti visus pagrindinius ES dialogo ir bendradarbiavimo procesus. Joje bus vertinama pažanga, padaryta įgyvendinant visus keturis VPMJ ramsčius, taip pat priemones, kurias naudojamos taikant palyginamąjį vertinimo metodą, kuris parodys pokytį bėgant laikui. Ataskaitoje bus įvertinama, ar tikslai buvo pasiekti ir kaip tai buvo padaryta, taip pat bus pateikiamos rekomendacijos. Informaciją apie pažangą, padarytą plėtojant įvairius dialogus, partnerystę judumo srityje ir BMJD, reikėtų sistemingai rinkti ir platinti, taip pat ir tam skirtoje **VPMJ interneto svetainėje** (su viena viešąja ir viena ES vidaus sąsaja, taip pat siekiant sukurti ES koordinavimo centrų tinklą). Šiam tikslui pasiekti būtų galima parengti konkretų **VPMJ rėmimo projektą**.

Rekomendacijos

- VPMJ reikėtų ir toliau remti taikant įvairias ES ir jos valstybių narių viena kitą papildančias finansines priemones.
- ES lygmeniu šios priemonės turėtų apimti geografines ir temines išorės priemones, taip pat būsimą Prieglobsčio ir migracijos fondą ir būsimą Vidaus saugumo fondą.
- Siekiant užtikrinti skaidrumą ir gerinti įgyvendinimą, VPMJ rezultatai turėtų būti pateikiami kas dveji metai rengiamoje pažangos ataskaitoje ir vėliau skelbiami tam skirtoje interneto svetainėje.

IŠVADOS

Migracijos ir judumo srityje ES susidūrė su daugybe sunkumų ir galimybių. Kad ES būtų turtingesnė, ji turi tapti konkurencingesnė pritraukdama talentingų žmonių ir investicijų. Kad judumą valdytų saugioje aplinkoje, ji turi tęsti prioritetinį dialogą ir bendradarbiavimą su ES kaimynystės ir toliau esančiomis šalimis partnerėmis. Kad galėtų užtikrinti tarptautinę apsaugą tiems, kuriems jos reikia, ir geresnę migracijos ir judumo poveikį partnerių vystymuisi, ji turi tapti pagrindine veikėja vykdamą globalųjį valdymą.

Komisija mano, kad, priėmus pasiūlymus dėl politikos ir taikant šiame komunikate siūlomas veiklos priemones, ES ir jos valstybės narės galės spręsti šias problemas.

Atsižvelgdama į visapusišką migracijos ir judumo srities politinį ir teisinį pagrindą, kuri pateikė 2011 m. gegužės 4 ir 24 d. komunikatuose, ir šešerių metų patirtį, įgytą įgyvendinant ankstesnį požiūrį, Komisija yra įsitikinusi, kad dabar tinkamas laikas ES apsvarstyti, kaip visa tai **konsoliduoti** kaip **visa apimančią ES išorės migracijos politikos** sistemą. Kad šis tikslas būtų įgyvendintas, visuotinį požiūrį reikėtų įtvirtinti **ES bendroje užsienio politikoje**, įskaitant **vystomąjį bendradarbiavimą**, ir geriau suderinti su ES vidaus politikos prioritetais. Pagal Lisabonos sutartį ES turės laikytis bendros pozicijos, taip pat ir jos išorės migracijos politikos klausimais.

Kad struktūrizuotų ir palengvintų šį procesą, ES reikia suderintos strateginės politikos sistemos, kuri būtų aiški, nuosekli ir lengvai perteikiama. ES bus geriau pasirengusi valdyti migraciją viduje ir pasaulio mastu, tik jeigu toliau stiprins dialogą ir bendradarbiavimą su šalimis partnerėmis.

Komisija mano, kad naujas ES visuotinis požiūris į migraciją ir judumą (VPMJ) yra strateginė sistema, kurios reikia ES ir valstybių narių veiksmų šioje srityje **pridėtinei vertei** sukurti. Naudojantis šia sistema ES klausimus ir siekius migracijos ir judumo srityje galima spręsti veiksmingiau ir efektyviau, nei tai galėtų padaryti pavienės valstybės narės. Šioje srityje ji yra vertinga parama įgyvendinant valstybių narių dvišales ir nacionalines politikos strategijas ir akstinas tai daryti. Komisija, EIVT ir valstybės narės turi glaudžiai bendradarbiauti, kad užtikrintų **veiksmų suderinamumą** įgyvendinant šią bendrą ES sistemą.

PRIEDAS

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIO DOKUMENTO DĖL MIGRACIJOS IR VYSTYMOŠI IŠVADOS

VPMJ pagrindinis prioritetas ir toliau bus **migracijos teigiamo poveikio** šalių partnerių (kilmės ir atvykimo šalių) vystymuisi didinimas kartu **mažinant neigiamus** jos **padarinius**. Bus laikomasi labiau į migrantus nukreipto požiūrio tinkamai įvertinant šalių partnerių atsakomybę už atitinkamos politikos kūrimą. Tradicinės migracijos ir vystymosi darbotvarkės srityje iki šiol pasiekta svarių rezultatų, tačiau dar yra neišspręstų problemų.

Šiuo metu migracijos klausimas yra įtrauktas į kelias **nacionalines ir regionines vystymosi strategijas**. Keletui šalių partnerių ir regionų partnerių suteikta parama, kad jos galėtų sukurti ir įgyvendinti savo migracijos strategijas, rinkti ir analizuoti su migracija susijusius duomenis ir stiprinti atitinkamų institucijų gebėjimus. ES ir toliau remis šias pastangas valdyti migraciją taikydama darnią vystymosi sistemą ir atsižvelgdama į vietos specifiką ir prioritetus.

ES ir šalių partnerių migracijos politikoje vis labiau atsižvelgiama į vystymosi tikslus. Drauge migracijos aspektas vis dažniau įtraukiamas į vystymosi strategijas. ES ir toliau remis **politikos suderinamumo vystymosi labui** darbotvarkę, siekdama nustatyti ir pašalinti galimus ES ir valstybių narių teisės aktų ir politikos neatitikimus ir šioje srityje stiprinti ES nepriklausančių šalių gebėjimus ir priemones.

ES plačiai pripažinta kaip viena svarbiausių tarptautinio lygmens suinteresuotųjų šalių, siekiančių sudaryti palankesnes sąlygas pigesnių ir saugesnių privačių **perlaidų** srautams į besivystančias šalis ir didinančių jų poveikį vystymuisi. Europos Komisija pradėjo tyrimą, kad galėtų parengti naujas rekomendacijas ir įvertinti bendro ES perlaidų portalo tikslingumą ir įgyvendinamumą. Reiktų labiau stiprinti gebėjimus ir remti šalis partneres, kurios yra suinteresuotos kurti reglamentavimo sistemas ir skatinti raštingumą finansų srityje, naujas technologijas ir galimybes gauti kreditą veiksmingoms investicijoms ir darbo vietų kūrimui skatinti. Galima būtų pagalvoti ir apie metinį perlaidų forumą (oficialų arba neoficialų). Bet kuriuo atveju, siekiant išvengti dubliavimo ir nustatyti geriausią praktiką, reikia, kad ES valstybės narės ir Europos Komisija daugiau keistųsi informacija apie projektus perlaidų srityje.

ES dar labiau remia Europoje įsikūrusias **diasporos grupes**, kurios siekia prisidėti prie vystymosi projektų, įgyvendinamų jų kilmės šalyse, ir bendradarbiauja su jomis. Ji taip pat vis labiau remia panašius šalių partnerių veiksmus. ES ir toliau kurs įvairiose valstybėse narėse įsteigtų diasporos organizacijų duomenų bazę, siekdama aktyvesnio jų dalyvavimo politikos dialoge ir norėdama skleisti informaciją. Ji toliau didins investicijas į vystymąsi, taip pat sieks labiau pasinaudoti partnerių žiniomis ir kompetencija, ypač remiant verslininkus ir MVI. ES taip pat įvertins, kaip padėti padidinti migrantų įgūdžių ir žinių vertę kilmės šalyse, ir nuspręs, ar remti savanoriškus diasporos veiksmus ir šalių partnerių įsteigtus diasporos fondus.

Nedidelė pažanga padaryta kovojant su **protų nutekėjimu**, ypač sveikatos priežiūros sektoriuje, o parama darbo rinkos politikai ir deramam darbui užtikrinti šalyse partnerėse yra kita pagrindinė strategija, kuria siekiama padėti joms pritraukti ir išlaikyti kvalifikuotus darbuotojus. ES ir toliau analizuos protų nutekėjimo atvejus ir nustatys, kaip padidinti sėkmingų pavyzdžių skaičių ir kovoti su protų švaistymu. Viena iš galimų alternatyvų galėtų būti įtraukti kvalifikuotų darbuotojų išlaikymo strategijas į politinius dialogus migracijos klausimais su šalimis partnerėmis.

Apykaitinis judumas buvo skatinamas keliomis nacionalinėmis ir ES teisinėmis priemonėmis ir konkrečiais projektais. Didesnį **socialinės apsaugos teisių perkeliamumą** reikėtų skatinti kaip pagrindinę apykaitinės migracijos ir apskritai teisėto darbo jėgos judumo paskatą. ES ir jos valstybės narės turėtų toliau kurti teises sistemas, kuriomis būtų sudaromos sąlygos gauti daugkartinius leidimus atvykti ir kuriam laikui išvykti iš laikinos gyvenamosios šalies, siekiant kuo labiau padidinti migracijos naudą migrantams, išvykimo ir atvykimo šalims.

Siekdama daugiau, nei nustatyta tradicinėje darbotvarkėje, ES nori sukurti visapusiškesnę sistemą, skirtą migrantams palydėti ir apsaugoti jiems migruojant, kuria taip pat reikėtų atsižvelgti į migracijos socialinius padarinius.

Ji apima emigracijos srautų kilmės šalyse problemų sprendimą, visų pirma didinant žinias apie neigiamą poveikį **vaikams ir šeimoms, likusioms kilmės šalyje**, ir švelninant šį poveikį, taip pat atsižvelgiant į galimą neigiamą perlaidų socialinį poveikį šeimoms ir bendruomenėms. ES taip pat remia papildomas pastangas tvaraus gražinimo srityje, įskaitant pragyvenimo ir reintegracijos nacionalinėje darbo rinkoje užtikrinimą.

Šis požiūris apima ir **visų keliaujančių migrantų žmogaus teises**, daugiausia dėmesio skiriant pažeidžiamų migrantų (nelydimų nepilnamečių, prieglobsčio prašytojų, nukentėjusių nuo prekybos žmonėmis, į keblią padėtį patekusių migrantų ir pan.) apsaugai ir specialioms moterų poreikiams; teisėsaugos pajėgų gebėjimų stiprinimui ir konsultacinių sistemų rėmimui; prieš migrantus, įskaitant ir neteisėtai keliaujančius migrantus, padarytų nusikalstamų veikų ir žmogaus teisių pažeidimų prevencijai, baudžiamojo persekiojimo už tai ir migrantų apsaugos rėmimui ir tinkamų migrantų gyvenimo sąlygų užtikrinimui ES nepriklausančiose šalyse esančiuose priėmimo centruose.

Didesnės pastangos gerinti migrantų **integraciją** atvykimo šalyse – pagrindinis šio požiūrio elementas, nes jis yra susijęs su diasporos tinklais ir prekyba, įgūdžiais ir investicijų srautais. Reikia didinti supratimą apie socialinę integraciją ir prisitaikymą prie socialinės politikos (ypač sveikatos apsaugos ir švietimo), ekonominę ir profesinę integraciją, kovą su ksenofobija ir socialine atskirtimi, taip pat aktyviau imtis veiksmų šiose srityse. Šiuo požiūriu ES nepriklausančių šalių vystymosi politikoje reikėtų labiau atsižvelgti į konkrečius priverstinių migrantų poreikius.

Kad operatyvinis bendradarbiavimas būtų veiksmingesnis ir kad šie tikslai būtų įgyvendinti, bus siekiama **teikti paramą ES delegacijoms**, įskaitant mokymą konkrečioje srityje ir keitimąsi žiniomis ir patirtimi migracijos klausimais, geriau koordinuoti ir telkti turimas ES finansines priemones, įskaitant keitimąsi informacija su valstybėmis narėmis apie jų migracijos ir vystymosi projektus.

Per neseniai vykusias Komisijos konsultacijas patvirtinta, kad su vystymosi ir migracijos sąsaja susiję sunkumai, su kuriais susiduria šalys partnerės, iš tiesų yra gerokai didesni ir sudėtingesni, nei iki šiol svarstyti vykdam šios srities politiką.

Migracija daro didelį poveikį ES nepriklausančių šalių vystymuisi. Kelios vyriausybės savo ekonomikos vystymosi modelį sukūrė iš dalies atsižvelgdamos į imigraciją arba emigraciją, tačiau jos neatsižvelgė į jos ekonomines ir socialines sąnaudas ir padarinius ir nenumatė, kad ji gali turėti teigiamos įtakos augimui ir tvariam vystymuisi. Daug ES nepriklausančių šalių susidūrė su migracijos srautais, kurie yra svarbūs jų ekonomikai, tačiau jos neturi struktūrizuotos ir tikslingos politikos sistemos. Dažnai trūksta informacijos apie migracijos ir kitų politikos kryptių, pvz., vidaus užimtumo politikos arba prekybos susitarimų, sąveiką ir

tarpusavio ryšį. Dažnai neatkreipiamas dėmesys į valstybės politikos strategijų skaičiaus įtaką migracijos pobūdžiui. Krizių arba konfliktų metu sunku suvaldyti kintančius srautus, tai gali destabilizuoti ekonomiką ir susilpninti socialinę sanglaudą. Dėl neoficialiojo sektoriaus vyravimo daugelyje besivystančių šalių daugėja neteisėtų darbuotojų įdarbinimo atvejų ir dėl to atsiranda visos išnaudojimo, prekybos žmonėmis, neteisėto migrantų įvežimo problemos ir socialiniai padariniai (pvz., socialinis dempingas).

Kyla vis didesnis poreikis skatinti **migracijos valdymą** atsižvelgiant į vystymąsi visais lygmenimis, taip pat didinti supratimą apie vystymosi ir migracijos ryšį, įskaitant migracijos ir (arba) prieglobsčio valdymo politiką arba kitas sritis, kurioms migracija gali turėti poveikį. Su šiais aspektais susiję svarstymai turėtų atitikti politikos suderinamumo vystymosi labai darbo programą, taip pat kintančius šalių partnerių poreikius.