

**Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą“**

(COM(2011) 743 final)

(2012/C 191/23)

Pranešėjas **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Bendrapranešėję **Brenda KING**

Komisija, vadovaudamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsniu, 2011 m. lapkričio 18 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

*Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą“*

COM(2011) 743 final.

Išorės santykių skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2012 m. balandžio 4 d. priėmė savo nuomonę.

480-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2012 m. balandžio 25–26 d. (balandžio 25 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 125 nariams balsavus už, 1 – prieš ir 7 susilaikius.

## 1. Išvados

1.1 EESRK pritaria visuotiniam požiūriui į migraciją ir judumą (VPMJ), pagal kurį imigracijos ir prieglobsčio politika tamptariai susiejama su ES išorės politika.

1.2 EESRK nori, kad ES, plėtodama išorės politiką, prisiimtų tvirtus išpareigojimus suteikti postūmį tarptautinės migracijos pasaulinei valdysenai globojant Jungtinėms Tautoms ir remiantis – be kitų taikomų tarptautinių teisinių priemonių – Visuotine žmogaus teisių deklaracija, JT Tarptautine darbuotojų migrantų ir jų šeimos narių teisių apsaugos konvencija (Komitetas siūlė, kad Europos Sąjunga <sup>(1)</sup> ją ratifikuotų), Pilietinių ir politinių teisių paktu, Ekonominė, socialinių ir kultūrinių teisių paktu ir TDO konvencijomis.

1.3 Komitetas prašo Europos Komisiją parengti pranešimą apie ES vykstančių diskusijų dėl Jungtinių Tautų konvencijos padėtį. Komisija privalo sudaryti sąlygas ją ratifikuoti, o EESRK gali prie to prisidėti parengdamas naują nuomonę savo iniciatyva.

1.4 Komitetas siūlo ES imtis išties aktyvaus vaidmens plėtojant Jungtinių Tautų aukšto lygio dialogą tarptautinės migracijos ir vystymosi klausimais.

1.5 ES su trečiosiomis šalimis plėtojant dialogus migracijos ir judumo klausimais visų pirma turi būti siekiama sudaryti palankias sąlygas teisėtai ir tvarkingai migracijai, užtikrinti tarptautinės prieglobsčio teisės taikymą, sumažinti neteisėtą imigraciją ir kovoti su nusikalstamais prekybos žmonėmis tinklais.

1.6 Partnerystės judumo srityje susitarimai, kurie yra bendros politinės deklaracijos, turėtų tapti tarptautiniais susitarimais. EESRK laikosi nuomonės, kad ES gali suteikti daug pridėtinės vertės derybose su trečiosiomis šalimis.

1.7 Komitetas pabrėžia, kad svarbu skatinti dialogą su regionų institucijomis ir išplėsti dabartinių susitarimų turinį, kad jie būtų taikomi ir judumui bei migracijai.

1.8 Komitetas mano, kad partnerystės judumo srityje susitarimai turi apimti visus keturis visuotinio požiūrio ramsčius: sudaryti palankias sąlygas teisėtai migracijai ir judumui ir juos organizuoti, vykdyti neteisėtos migracijos ir prekybos žmonėmis prevenciją ir mažinti jų mastą, skatinti tarptautinę apsaugą ir plėtoti prieglobsčio politikos išorės aspektą, didinti migracijos ir judumo poveikį vystymuisi.

1.9 Daugiausia problemų kyla dėl susitarimų darbo jėgos judumo klausimu – juos sudarant turi dalyvauti ir Europos, ir trečiųjų šalių socialiniai partneriai. Komitetas pritaria neprivalomiems TDO principams ir gairėms dėl teisėmis grindžiamo požiūrio į darbo jėgos migraciją <sup>(2)</sup> ir siūlo į juos atsižvelgti partnerystės judumo srityje susitarimuose.

<sup>(1)</sup> 2004 m. birželio 30 d. EESRK nuomonė dėl Tarptautinės konvencijos dėl migrantų. Pranešėjas Pariza Castaños, OL C 302, 2004 12 7.

<sup>(2)</sup> TDO daugiašalė darbo jėgos migracijos sistema, 2007 m.

1.10 Komitetas siūlo į partnerystės judumo srityje susitarimus įtraukti lyties aspektą, kadangi kartais moterų migrančių padėtis būna pažeidžiamesnė ir prieš jas dažnai smurtauojama, jos diskriminuojamos ir grubiai išnaudojamos. Moterys migrantės taip pat atlieka labai svarbų vaidmenį užtikrinant kilmės šalių ekonominę ir socialinę vystymąsi<sup>(3)</sup>.

1.11 Siekiant išvengti neigiamo migracijos poveikio kilmės šalių ekonominiam ir socialiniam vystymuisi, Europos Sąjunga turi skirti ypatingą dėmesį neigiamiems protų nutekėjimo padariniams ir sukurti kompensavimo mechanizmus.

1.12 ES privalo remti diasporos organizacijas, tad EESRK siūlo įsteigti paramos diasporos organizacijoms tarnybą.

1.13 Sienų kontrolė ir neteisėtos imigracijos prevencija turi būti vykdomos užtikrinant žmogaus teisių apsaugą. Frontex agentūrai reikia suteikti daugiau išteklių ir jos veiklą turi vertinti Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, o demokratiškai priežiūrą vykdyti Europos Parlamentas.

1.14 ES privalo nustatyti atvirą imigrantų priėmimo politiką, grindžiamą vidutinės trukmės požiūriu, kuris peržengtų dabartinės ekonomikos krizės ribas ir atsižvelgtų į demografinę padėtį. Darbo jėgos imigracijos procedūros turi būti teisėtos ir skaidrios; reikia sudaryti palankias sąlygas socialinių partnerių bendradarbiavimui ES ir kilmės šalyse.

1.15 EESRK laikosi nuomonės, kad ES ir nacionalinės teisės aktai imigracijos klausimais turi užtikrinti, kad darbo ir socialinės teisės būtų grindžiamos vienodo požiūrio principu. Apykaitinės migracijos sistemos negali būti naudojamos diskriminavimui, iškreipiant vienodą požiūrį.

1.16 Partnerystės judumo srityje susitarimuose reikėtų nustatyti, kad vykdant grąžinimo procedūrą pirmenybė būtų teikiama savanoriškam grąžimui taikant paramos sistemas<sup>(4)</sup>. Jei išimties tvarka būtų vykdoma priverstinio grąžinimo procedūra, ji turi būti vykdoma visapusiškai užtikrinant grąžinamų asmenų žmogaus teises atsižvelgiant į Europos Tarybos Ministrų komiteto rekomendacijas<sup>(5)</sup>.

1.17 EESRK norėtų, kad ES sukurtų bendrą prieglobsčio sistemą, kuri apimtų ir plataus masto teisės aktų suderinimą. Komitetas taip pat pritaria tam, kad ES bendradarbiautų su trečiosiomis šalimis siekiant, kad jos patobulintų savo prieglobsčio sistemas ir laikytųsi tarptautinių standartų. ES ir trečiųjų šalių susitarimuose reikia numatyti procedūras, kurios to pageidaujantiems žmonėms užtikrintų teisę veiksmingai pasinaudoti tarptautine apsauga.

<sup>(3)</sup> EESRK tiriamoji nuomonė dėl sveikatos ir migracijos, OL C 256, 2007 10 27.

<sup>(4)</sup> Bendradarbiaujant su Tarptautine migracijos organizacija.

<sup>(5)</sup> „Dvidešimt gairių dėl priverstinio grąžinimo“ CM(2005) 40.

1.18 Trečiosios šalys, su kuriomis sudaromi partnerystės judumo srityje susitarimai, privalo būti pasirašiusios Ženevos konvenciją dėl pabėgėlio statuso, turėti tinkamas prieglobsčio struktūras ir būti saugios žmogaus teisių požiūriu. Jos taip pat turi būti ratifikavusios Jungtinių Tautų konvenciją prieš tarptautinių organizuotą nusikalstamumą ir jos protokolus dėl prekybos žmonėmis ir neteisėto migrančių įvežimo<sup>(6)</sup>.

1.19 ES privalo stiprinti integracijos politiką ir aktyviau kovoti su rasizmu, ksenofobija ir imigrantų bei mažumų diskriminavimu. Komitetas siūlo, kad ES institucijos aktyviai dalyvautų kovoje su rasizmu, ksenofobija ir diskriminacija, ypač kai tokį elgesį skatina valstybių narių vadovai ir teisės aktų leidėjai<sup>(7)</sup>.

1.20 EESRK, bendradarbiaudamas su Europos Komisija, ir toliau remis Europos integracijos forumo veiklą, kadangi mano, kad artimiausiais metais integracija bus strateginis iššūkis, kurį reikia įveikti Europos, imigrantų kilmės asmenų ir visų piliečių labui.

## 2. Bendrosios pastabos

2.1 Komunikatas yra nauja Europos Komisijos iniciatyva, kuria siekiama, kad migracijos politikoje būtų laikomasi labiau visuotinio ir labiau su ES politika kitose srityse, visų pirma su išorės politika, derančio požiūriu.

2.2 EESRK palankiai vertina šį požiūrį, kuriame atsižvelgta į Komiteto pastaraisiais metais pateiktus pasiūlymus. Įvairios nuomonės yra tiesiogiai susijusios su šiuo komunikatu<sup>(8)</sup>.

2.3 Komitetas siūlė, kad ES nustatytų bendrą prieglobsčio politiką su suderintais teisės aktais ir bendrą imigracijos politiką su tokiais teisės aktais, kurie sudarytų sąlygas teisėtai imigracijai

<sup>(6)</sup> 2000 m. Palermo protokolai.

<sup>(7)</sup> Remiantis Europos žmogaus teisių konvencija ir Pagrindinių teisių chartija.

<sup>(8)</sup> OL C 248, 2011 8 25, p. 135–137, 2011 m. birželio 15 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Komunikatas dėl migracijos“ COM(2011) 248 final. Pagrindinis pranešėjas Luis Miguel Pariza Castaños.

OL C 120, 2008 5 16, p. 82–88, 2007 m. gruodžio 12 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl migracijos ir vystymosi galimybių ir iššūkių (nuomonė savo iniciatyva). Pranešėjas Sukhdev Sharma.

OL C 48, 2011 2 15, p. 6–13, 2010 m. rugsėjo 15 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl legalios imigracijos vaidmens ir demografinių iššūkių (tiriamoji nuomonė). Pranešėjas Luis Miguel Pariza Castaños.

OL C 44, 2008 2 16, p. 91–102, 2007 m. spalio 25 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl ES imigracijos ir bendradarbiavimo su kilmės šalimis politikos siekiant skatinti vystymąsi (nuomonė savo iniciatyva). Pranešėjas Luis Miguel Pariza Castaños.

OL C 128, 2010 5 18, p. 29–35, 2009 m. lapkričio 4 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl pagarbos pagrindinėms teisėms Europos imigracijos politikoje ir teisės aktuose (nuomonė savo iniciatyva). Pranešėjas Luis Miguel Pariza Castaños.

taikant bendras ir skaidrias procedūras, kuriuose būtų atsižvelgiama į Europos ir kilmės šalių interesus ir užtikrinamos pagrindinės teisės.

2.4 Nuo 2006 m. ryškėja naujas tarptautinis požiūris į migracijos klausimo sprendimą, visų pirma vykstant Jungtinių Tautų aukšto lygio dialogui tarptautinės migracijos ir vystymosi klausimais<sup>(9)</sup>. EESRK dalyvavo Pasaulinio migracijos ir vystymosi forumo tarpvyriausybines konferencijose, kuriose dalyvavo ir įvairios pilietinės visuomenės organizacijos<sup>(10)</sup>. Komitetas siūlo ES imtis išties aktyvaus vaidmens plėtojant Jungtinių Tautų aukšto lygio dialogą.

2.5 Stebina tai, kad ES valstybės narės vis dar neratifikavo nuo 2003 m. liepos 1 d. galiojančios Tarptautinės darbuotojų migrantų ir jų šeimos narių teisių apsaugos konvencijos, kurią Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja priėmė savo 1990 m. gruodžio 18 d. rezoliucija 45/158. Nuomonėje savo iniciatyva<sup>(11)</sup> EESRK siūlė ES ir valstybėms narėms šią konvenciją ratifikuoti. Komitetas prašo Komisiją parengti pranešimą apie vykstančių diskusijų padėtį ir valstybių narių poziciją, kad būtų sudarytos sąlygos konvenciją ratifikuoti.

2.6 EESRK siūlo, kad vykdydami išorės politiką Komisija, Parlamentas ir ES Taryba skatintų sukurti tarptautinę teisinę migracijos sistemą, paremtą taikomais teisės aktais, visų pirma – Visuotine žmogaus teisių deklaracija, JT Tarptautine darbuotojų migrantų ir jų šeimos narių teisių apsaugos konvencija, Tarptautinių pilietinių ir politinių teisių paktu ir Tarptautiniu ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktu. Į šią tarptautinę teisinę sistemą turi būti įtraukta ir:

- Konvencija dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims,
- Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo,
- Vaiko teisių konvencija,
- TDO konvencijos dėl darbuotojų migrantų (C 97 ir C 143),
- Konvencija dėl vienodo atlyginimo vyrams ir moterims už lygiavertį darbą (C 100),
- Konvencija dėl namų darbininkų (C 189),

- TDO pagrindinių darbo principų ir teisių deklaracija,
- TDO daugiašalė darbo jėgos migracijos sistema,
- 2001 m. pasaulinės Jungtinių Tautų konferencijos prieš rasizmą Durbano deklaracija ir veiksmų programa.

2.7 Pastaraisiais metais buvo plėtojama bendra Europos Sąjungos imigracijos ir prieglobsčio politika, tačiau teisiųjų ir politinių priemonių vis dar nepakanka. Valstybės narės vykdo savą politiką, kuri kartais prieštarauja ES požiūriui ir susitarimams. EESRK visas valstybes nares ragina pritarti bendrai politikai, nustatyta Sutartimi ir Stokholmo programa.

2.8 Privalome pasirinkti požiūrį vidutinės trukmės laikotarpiu, kadangi nepaisant dabartinės ekonomikos krizės ir nedarbo didėjimo, ES būtina vykdyti atviresnę politiką naujų darbuotojų migrantų priėmimo klausimu, kaip EESRK nurodė ES pirmininkavusios Belgijos prašymu parengtoje tiriomojoje nuomonėje dėl legalios imigracijos vaidmens ir demografinių iššūkių<sup>(12)</sup>. Europos Komisija komunikate taip pat nurodo, kad, atsižvelgiant į demografinę padėtį ir padėtį darbo rinkose, prireiks naujų imigrantų.

2.9 EESRK mano, kad ES negali įveikti šio naujo etapo vykdydama valstybių narių anksčiau plėtotą ribojančią ir nesuderintą politiką. Europos imigracijos politika turi peržengti senų apribojimų ribas ir prisitaikyti prie šiandienos poreikių.

2.10 Europos Komisijos komunikate siūlomas visuotinis požiūris į migraciją ir judumą, atitinkantis siekį vykdyti platesnę ir suderintą politiką, kurią reikia plėtoti bendradarbiaujant su šalimis, iš kurių atvyksta imigrantai, taip pat su tranzito šalimis.

2.11 Pagrindinė šio komunikato ašis ir jo pridėtinė vertė yra partnerystės judumo srityje susitarimai tarp Europos Sąjungos ir trečiųjų šalių ar tam tikrų regionų šalių grupių, pavyzdžiui, Viduržemio jūros regiono pietinės dalies, Rytų Europos, AKR šalių, Lotynų Amerikos ir kt., su kuriomis ES yra užmezgusi kaimynystės ir partnerystės ryšius.

2.12 Kitoje nuomonėje<sup>(13)</sup> Komitetas jau pateikė tam tikrų pasiūlymų, į kuriuos reikia atsižvelgti sudarant partnerystės judumo srityje susitarimus tokiose srityse kaip vizų režimo lankstumas, atviresni teisės aktai priėmimo klausimu, profesinių kvalifikacijų pripažinimas, protų nutekėjimo prevencija ir teisės į socialinę apsaugą.

<sup>(9)</sup> 2006 m. rugsėjo 14–15 d.

<sup>(10)</sup> Konferencijos Briuselyje, Maniloje ir Atėnuose.

<sup>(11)</sup> 2004 m. birželio 30 d. EESRK nuomonė savo iniciatyva dėl Tarptautinės konvencijos dėl migrantų. Pranešėjas Luis Miguel Pariza Castaños, OL C 302, 2004 12 7.

<sup>(12)</sup> OL C 48, 2011 2 15, p. 6–13.

<sup>(13)</sup> OL C 120, 2008 5 16, p. 82–88.

2.13 EESRK pritaria šiam visuotiniam požiūriui, kadangi mano, kad reikia užtikrinti stipresnę sąsają tarp migracijos ir judumo politikos vidaus ir išorės aspektų. Be to, vienu iš visuotinio požiūrio veiklos prioritetų yra Sąjungos imigracijos ir prieglobsčio politikos suderinamumas su vystomuoju bendradarbiavimu.

2.14 Migracija ir judumas yra dvi skirtingos sąvokos. Trečiųjų šalių piliečių judumas, turint omenyje Europos Sąjungos išorės sienų kirtimą, nereiškia darbo jėgos imigracijos. Didžioji dalis sienas kertančių asmenų atvyksta apsilankyti, kaip turistai ir verslo reikalais, t. y., trumpam laikui ir neketindami migruoti. Imigravimas dėl ekonominių priežasčių neatsiejamas nuo patekimo į darbo rinką.

2.15 Komitetas pritaria tam, kad įgyvendinant VPMJ būtų plėtojami dialogai dėl vizų. ES su trečiosiomis šalimis vykdomas dialogas dėl vizų, kaip ir bendra ES vizų politika, apima ir trumpalaikes viešnages, ir migravimą.

2.16 Iki šiol buvo paprasčiau pasiekti susitarimų trumpalaikių vizų klausimu, bet tai sudėtinga su migracija susijusių vizų (suteikiančių teisę gyventi ir dirbti) atveju, kadangi šios vizos ir toliau išlieka valstybių narių kompetencija. Neseniai Tarybai ir Parlamentui pavyko pasiekti susitarimą dėl Vieno leidimo direktyvos, kuri užtikrina tam tikrą teisinį priėmimo procedūrų suderinimą. Taip pat rengiami teisės aktai dėl tam tikrų migrantų kategorijų (sezoninių darbuotojų, komandiruoju asmenų).

2.17 Jei išliktų ankstesnė padėtis, būtų sudėtinga plėtoti visuotinį požiūrį. Esama pavojaus, kad partnerystės judumo srityje susitarimai padės pagerinti tik trumpalaikių viešnagių valdymą, bet turės mažai poveikio tobulinant darbo jėgos migracijos procedūras.

2.18 Dabartiniai dvišaliai susitarimai su trečiosiomis šalimis dėl migracijos (įskaitant darbuotojų priėmimą, neteisėtos migracijos prevenciją, readmisiją ir kt.) – tai valstybių narių ir kilmės šalių vyriausybės susitarimai. ES taip pat vykdo tam tikrus bandomuosius projektus. EESRK tikisi, kad visuotinio požiūrio plėtojimas taps žingsniu į priekį kuriant dvišales ES ir trečiųjų šalių sistemas.

2.19 EESRK mano, kad regioninis aspektas turi lemiamą reikšmę, todėl siūlo į VPMJ įtraukti ir esamas regionines institucijas, visų pirma tas, su kuriomis ES yra sudariusi partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimus. Kai kurios Pietų Amerikos, Azijos ir Afrikos regioninės institucijos yra sudariusios tarpusavio susitarimus laisvo judėjimo, imigracijos ir judumo klausimais ir šie susitarimai taip pat gali padėti valdyti migraciją Europoje.

2.20 Komitetas pritaria Komisijai geografinių prioritetų klausimu ir tam, kad regioniniai dialogai vyktų ES kaimynystės politikos, ypač partnerystės su pietinėmis Viduržemio jūros regiono šalimis ir Rytų partnerystės pagrindu. Prioritetu taip pat turi tapti ES ir Afrikos partnerystė ir partnerystė su 19 Prahos procese dalyvaujančių šalių. Santykiai su 27 Rabato proceso šalimis taip pat yra prioritetas, kaip ir su Afrikos Kyšuliu.

2.21 EESRK siūlo stiprinti dialogą migracijos ir judumo klausimais su AKR šalimis ir užmegzti dialogus su Centrinės ir Pietų Amerikos šalimis.

Reikia stiprinti dvišalius dialogus su Balkanų šalimis kandidačėmis ir Turkija, taip pat su Rusija, Indija ir Kinija.

Dialogas su Jungtinėmis Valstijomis, Kanada ir Australija turi tam tikrų ypatumų.

2.22 Komisijos pasiūlyme visuotinis požiūris paremtas šiais keturiais ramsčiais:

- teisėtos migracijos ir judumo organizavimas ir palankių sąlygų užtikrinimas;
- neteisėtos migracijos ir prekybos žmonėmis prevencija ir jų masto mažinimas;
- tarptautinės apsaugos skatinimas ir prieglobsčio politikos išorės aspekto plėtojimas;
- migracijos bei judumo poveikio vystymuisi didinimas.

2.23 EESRK pritaria, kad visuotinis požiūris, suderintas su kitų sričių politika – žmogaus teisių apsaugos, prieglobsčio, vystomojo bendradarbiavimo, kovos su prekyba žmonėmis ir neteisėtu migrantų įvežimu ir t. t., turi būti paremtas šiais ramsčiais.

### 3. Teisėtos migracijos ir judumo organizavimas ir palankių sąlygų užtikrinimas

3.1 Pagrindinis partnerystės su trečiosiomis šalimis judumo srityje tikslas – sudaryti sąlygas teisėtai ir tvarkingai migracijai. Norint, kad kilmės šalys tikėtų, jog teisėta migracija įmanoma ir kad reikia atsakyti neteisėtų būdų, ES leidžiama imigracija turi būti patikima, procedūros skaidrios.

3.2 Šiuo metu su trečiosiomis šalimis vykstantys dialogai labai riboti, nes teisė spręsti, ar priimti naujus imigrantus, priklauso valstybėms narėms. Komitetas siūlo, kad valstybės narės ir Taryba suteiktų daugiau galios Europos Komisijai spręsti tokius klausimus, nes ES duoda didelę pridėtinę vertę.

3.3 Šiuo metu darbuotojų iš trečiųjų šalių priėmimas labai ribojamas nacionaliniais įstatymais. Nepaisant daugybės politinių sunkumų rengiami Europos teisės aktai. Vienos direktyvos jau priimtos ir turi būti perkeltos į nacionalinę teisę, o dėl kitų dar vyksta derybos tarp Tarybos ir Parlamento.

3.4 Kitoje savo nuomonėje<sup>(14)</sup> Komitetas padarė išvadą, kad, nepaisant kai kurių nacionalinių skirtumų, ES teisės aktai turi būti atviri, kad imigracija darbo tikslais vyktų teisėtai ir skaidriais kanalais ir tenkintų tiek aukštos, tiek ir žemesnės kvalifikacijos darbuotojus. Daugelis migrantų turės ilgalaikius leidimus, kiti – laikinus. Partnerystės judumo srityje susitarimuose į visa tai reikia atsižvelgti.

3.5 Turi būti įvesta paramos imigrantams sistema, kuri būtų taikoma nuo jų išvykimo iš kilmės šalies iki kol jie integruojasi priimančiojoje šalyje tiek socialiniu, tiek įsidarbinimo požiūriu. Paramą turėtų teikti ne tik valdžios institucijos, bet ir profesinės sąjungos, darbdavių organizacijos, diasporos organizacijos ir kitos pilietinės visuomenės institucijos. Parama turėtų apimti informacijos bei patarimų visuose migracijos proceso etapuose teikimą, taip pat priimančiosios šalies kalbos mokymo kursų, mokymų apie darbo ir socialines sąlygas, įstatymus ir papročius organizavimą.

3.6 EESRK norėtų pakartoti kitose savo nuomonėse išakytą raginimą gerinti darbuotojų imigrantų kvalifikacijų pripažinimo ir jų diplomų bei gebėjimų patvirtinimo tvarką ir numatyti tai partnerystės judumo srityje susitarimuose.

3.7 Kaip Komitetas jau yra siūlęs savo ankstesnėse nuomonėse, ES ir kilmės šalyse turi būti veiksmingai garantuotas imigrantų socialinių teisių perkeliamumas, todėl į partnerystės judumo srityje susitarimus turėtų būti įtraukti socialinės apsaugos klausimai. Europos teisės aktuose dėl imigracijos ribojamos socialinės apsaugos teisės, tačiau daugelį problemų galima išspręsti šiais susitarimais. Tai dar vienas argumentas už tai, kad partnerystės judumo srityje susitarimai būtų teisiškai privalomos priemonės.

3.8 EESRK atkreipia dėmesį į integracijos politikos svarbą. Komitetas tvirtai pasiryžęs skatinti siekti didesnės integracijos ir didinti pilietinės visuomenės organizacijų vaidmenį. Europos integracijos forumas, kas pusmetį susirenkantis EESRK, yra svarbi ES institucijų turima priemonė. Europos integracijos fondas yra svarbi finansinė priemonė, tad turėtų būti didinamas.

3.9 Integracijos politika aktuali ir imigrantams, ir juos priimančioms visuomenėms, ji propaguoja lygias teises ir pareigas bei skatina kultūrų, etninių grupių ir religijų dialogą

ir yra susijusi su pagrindinių teisių apsauga ir kova su rasizmu, ksenofobija ir diskriminacija. Komitetas pabrėžia, kad Europos teisės aktais dėl imigracijos darbuotojams imigrantams turi būti garantuotas vienodas požiūris užimtumo ir socialinėje srityse<sup>(15)</sup>.

3.10 Savo nuomonėse EESRK jau yra pasisakęs už tai, kad Europos teisės aktuose būtų įtvirtintos darbuotojų imigrantų darbo ir socialinės teisės siekiant užtikrinti deramas darbo sąlygas ir užkirsti kelią darbuotojų išnaudojimui.

3.11 Dokumentų neturintiems imigrantams sudaromos itin sunkios sąlygos. Darbo inspekcijos, bendradarbiaudamos su socialiniais partneriais, privalo stebėti, ar laikomasi darbo standartų. EESRK norėtų atkreipti dėmesį į Vienoje esančios Pagrindinių teisių agentūros ataskaitą apie teisėto statuso neturinčių darbuotojų migrantų padėtį ES<sup>(16)</sup>.

3.12 Komitetas yra siūlęs iš dalies pakeisti direktyvą dėl šeimos susijungimo, kuri yra netinkama. Komisija yra paskelbusi žaliąją knygą, dėl kurios šiuo metu EESRK rengia nuomonę<sup>(17)</sup>.

3.13 Komitetas su dideliu susirūpinimu stebėjo pastarųjų metų įvykius, pareiškimus ir politinius sprendimus, kadangi visoje Europoje vėl plinta sena ir žinoma europiečių liga – ksenofobija ir atskirtį skatinantis nacionalizmas. Mažumos ir imigrantai tampa menkinimo, įžeidinėjimų ir agresyvios bei diskriminuojančios politikos aukomis.

3.14 Praeityje ksenofobiją ir populizmą propagavo ekstremistinės politinės grupuotės, tačiau jos buvo mažuma. O šiandien ši politika įtraukta į daugelio Europos vyriausybių, kurios šią prieš imigrantus ir mažumas nukreiptą politiką naudoja kaip rinkiminį ginklą, darbotvarkę ir programas. EESRK ragina Europos institucijas neleisti, kad Europos darbotvarkė būtų užteršta ksenofobija ir populizmu.

#### 4. Neteisėtos migracijos ir prekybos žmonėmis prevencija ir masto mažinimas

4.1 EESRK pritaria Komisijai, kad svarbu kovoti su neteisėta imigracija.

<sup>(15)</sup> Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl pasiūlymo priimti Europos Parlamento ir Tarybos sprendimą dėl Europos kultūrų dialogo metų (2008 m.), OL C 185, 2006 08 08.

<sup>(16)</sup> Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūros ataskaita „Namų ūkiuose dirbantys teisėto statuso neturintys imigrantai: Europos Sąjungos ir jos valstybių narių iššūkiai pagrindinių teisių srityje“ (2011 m. liepa), [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

<sup>(17)</sup> Žalioji knyga dėl Europos Sąjungoje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisės į šeimos susijungimą (Direktyva 2003/86/EB) ir EESRK nuomonė dėl žaliosios knygos dėl Europos Sąjungoje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisės į šeimos susijungimą (Direktyva 2003/86/EB) – dar nepaskelbta OL.

<sup>(14)</sup> OL C 48, 2011 2 15, p. 6–13.

4.2 Reikia kovoti su nedeklaruojamu darbu ir veiksmingai į nacionalinę teisę perkelti direktyvą, kuria nustatytos baudos teisėto statuso neturinčius imigrantus išnaudojantiems darbdaviams<sup>(18)</sup>. Teisėto statuso neturintys imigrantai yra visiškai neapsaugoti nuo išnaudojimo darbe, todėl jie turėtų būti vertinami kaip aukos. Socialiniai partneriai visi kartu ir bendradarbiaudami su darbo inspekcijomis turi stengtis mažinti neteisėtą darbą ir išnaudojimą darbe.

4.3 Komitetas jau yra pasisakęs<sup>(19)</sup>, kad Europos Sąjungai reikalinga patikima, veiksminga, įteisinta išorės sienų politika, kuriai būtų taikoma griežta demokratinė kontrolė ir atliekami nepriklausomi vertinimai. Valstybės narės Frontex agentūrai turi suteikti daugiau įgaliojimų ir autonomijos vykdant veiklą ir valdant išteklius (techninė įranga).

4.4 Tačiau agentūros koordinuojamoms bendroms operacijoms (įskaitant jų poveikį Sienų kodekse numatytoms pagrindinėms teisėms ir administracinėms garantijoms) turėtų būti numatyta demokratinė kontrolė, kurią vykdytų Parlamentas ir Pagrindinių teisių agentūra. Be to, turėtų būti atliekamas nuolatinis Frontex veiklos ir susitarimų su trečiosiomis šalimis, bendrų operacijų veiksmingumo ir rizikos analizės kokybės vertinimas.

4.5 EESRK nuomone, labai svarbu, kad Frontex vykdytų savo pareigas, susijusias su tarptautinės apsaugos suteikimu prieglobsčio prašytojams ir *negražinimo* principo laikymusi.

4.6 Savo komunikate Komisija nurodo, kad „be tinkamos sienų kontrolės, mažesnio neteisėtos migracijos masto ir veiksmingos gražinimo politikos ES negalės suteikti geresnių teisėtos migracijos ir judumo galimybių“<sup>(20)</sup>. Tačiau EESRK norėtų pažymėti, kad šios aplinkybės labai susijusios.

4.7 Įvairiose nuomonėse EESRK yra teigęs<sup>(21)</sup>, kad egzistuoja aiškus ryšys tarp legalios ir nelegalios imigracijos. Jei nėra tinkamo, skaidraus ir lankstaus būdo legaliai imigruoti, padidėja neteisėta imigracija.

4.8 Nors dauguma teisėto statuso neturinčių žmonių į Europą atvyko legaliai, kiti yra nusikalstamų tinklų aukos. Į partnerystės judumo srityje susitarimuose ES turi įtraukti nuostatas dėl kovos su nusikalstamais tinklais, kurie vėrciasi prekyba žmonėmis ir neteisėtu imigrantų įvežimu. Aukoms turi būti užtikrinta apsauga.

<sup>(18)</sup> 2009 m. birželio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/52/EB, kuria numatomi sankcijų ir priemonių nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams būtiniausi standartai, OL L 168, 2009 6 30.

<sup>(19)</sup> OL C 248, 2011 8 25, p. 135–137.

<sup>(20)</sup> Komunikatas COM(2011) 743 final, teksto anglų k. p. 5.

<sup>(21)</sup> OL C 157, 2005 6 28, p. 86–91.

4.9 Viena iš dialogų temų turi būti gražinimo bei readmisijos procedūros, kurios visais atvejais turi būti pagrįstos pagarba žmogaus teisėms. Komitetas tikisi, kad Pagrindinių teisių agentūra parengs griežtą elgesio kodeksą dėl priverstinio gražinimo, paremtą dvidešimčia Europos Tarybos Ministrų komiteto parengtų priverstinio gražinimo principų<sup>(22)</sup>.

4.10 Teisėto statuso neturinčių imigrantų sulaikymo klausimu Komitetas pritaria Komisijos nuomonei, kad „reikėtų imtis priemonių siekiant priėmimo centruose migrantams užtikrinti tinkamas gyvenimo sąlygas ir vengti suėmimo, kai jis nėra privaloma priemonė, arba sulaikymo neribotam laikui“<sup>(23)</sup>. EESRK mano, kad teisėto statuso neturintys žmonės nėra nusikaltėliai, ir apgailestauja, kad vykdant kai kurias nacionalines priemones piktnaudžiuojama direktyva dėl gražinimo, kuri, Komiteto nuomone, turėtų būti iš dalies pakeista, kad būtų užtikrinta geresnė pagrindinių teisių apsauga.

4.11 EESRK visiškai nesutinka, kad nepilnamečiai būtų laikomi tuose pačiuose sulaikymo centruose kaip ir suaugusieji: nepilnamečiai privalo gyventi atviroje socialinėje aplinkoje ir, kai tik įmanoma, su savo šeimomis.

4.12 Pirmiausia turi būti sprendžiama prekybos žmonėmis problema ir apie ją reikia kalbėti visuose dialoguose. Prieš pasirašydamos partnerystės judumo srityje susitarimus su ES, šios šalys turi ratifikuoti JT konvenciją prieš tarptautinę organizuotą nusikalstamumą ir jos protokolus dėl prekybos žmonėmis ir neteisėto migrantų įvežimo ir jų reikalavimus įtvirtinti savo įstatymuose.

4.13 EESRK reikalauja, kad valdžios institucijos sustiprintų kovą su nusikalstamomis organizacijomis, kurios pelnosi iš prekybos žmonėmis ir neteisėto migrantų įvežimo. Į jų rankas patekę žmonės turėtų būti laikomi aukomis, kurias reikia ginti.

## 5. Tarptautinės apsaugos skatinimas ir prieglobsčio politikos išorės aspekto plėtojimas

5.1 Dažnai prieglobsčio prašytojai negali pateikti prieglobsčio prašymų Europos teritorijoje, nes dėl pasienio kontrolės, skirtos neteisėtai migracijai stabdyti, negali patekti į Europą. Dėl to kyla akivaizdus prieštaravimas tarp neteisėtai migracijai stabdyti skirtų priemonių ir teisės į prieglobstį.

5.2 Pasienyje turi būti užtikrintas *negražinimo* principo laikymasis, o visi asmenys, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, turi turėti galimybę pateikti prašymą ES. Tokius prašymus turi nagrinėti kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos.

<sup>(22)</sup> „Dvidešimt gairių dėl priverstinio gražinimo“, CM(2005) 40.

<sup>(23)</sup> Komunikatas COM(2011) 743 final, teksto anglų k. p. 16.

5.3 Komitetas remia Komisijos pastangas tobulinti Europos teisės aktus dėl prieglobsčio<sup>(24)</sup>, kurie turi būti labai gerai suderinti, užtikrinant vienodą statusą ir skaidrias ir veiksmingas procedūras. Žmonės, kuriems ES suteikia apsauga arba kurie prašo prieglobsčio, turi turėti galimybę vienodomis sąlygomis dalyvauti darbo rinkoje.

5.4 EESRK pritaria ir bendradarbiavimui su trečiosiomis šalimis siekiant, kad jos stiprintų savo prieglobsčio sistemas ir labiau laikytųsi tarptautinių standartų.

5.5 Be to, trečiosios šalys, su kuriomis pasirašomi partnerystės judumo srityje susitarimai, turi būti pasirašiusios Ženevos konvenciją dėl pabėgėlio statuso, turėti prieglobsčio struktūras ir būti saugios žmogaus teisių požiūriu. ES turi padėti jomis tobulinti jų prieglobsčio sistemas.

5.6 EESRK pritaria, kad reikia įgyvendinti regionines apsaugos programas, ir mano, kad tobulinant trečiųjų šalių prieglobsčio sistemas prieglobsčio prašytojams neturi būti užkirstas kelias pateikti prašymą kurioje nors Europos šalyje.

5.7 Partnerystė judumo srityje šalims partnerėms neturi suteikti teisės visų su prieglobsčio procedūromis susijusių išlaidų našta užkrauti per jos teritoriją vykstantiems asmenims. ES turi bendradarbiauti įsteigdama prieglobsčio fondą.

5.8 ES privalo išlikti priėmimo ir prieglobsčio vieta ir stiprinti valstybių narių tarpusavio solidarumą bei patobulinti perkėlimo programas.

## 6. Migracijos bei judumo poveikio vystymuisi didinimas

6.1 ES turi bendradarbiauti, kad migrantų kilmės šalys galėtų užtikrinti deramą darbą visiems ir taip sudaryti palankesnes sąlygas savanoriškai migracijai. Šiuo metu dauguma žmonių migraciją renkasi ne savo noru. Komitetas remia TDO pastangas skatinti deramą darbą.

6.2 EESRK palankiai vertina tai, kad Komisija aiškiai susiejo aukštos kvalifikacijos darbuotojų priėmimo politiką ir vystomojo bendradarbiavimo politiką siekdama, be kitų tikslų, sustabdyti protų nutekėjimą ir žmogiškojo kapitalo mažėjimą kilmės šalyse.

<sup>(24)</sup> Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Žaliosios knygos dėl būsimosios bendros Europos prieglobsčio sistemos, OL C 204, 2008 8 9; Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto tiriamoji nuomonė dėl bendros Europos prieglobsčio sistemos papildomos naudos prieglobsčio prašytojams ir Europos Sąjungos valstybėms narėms, OL C 44, 2011 2 11; Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl pakeisto pasiūlymo priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą, kuria nustatomos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (nauja redakcija), OL C 24, 2012 1 28.

6.3 Tačiau Komitetas norėtų, kad šis išsipareigojimas būtų sustiprintas. Komisija pabrėžia, kad reikia dėti pastangas „mažinti protų nutekėjimą“, tačiau priėmimo politikos klausimu teigia, kad „reikia ypatingų pastangų, siekiant įtraukti aukštos kvalifikacijos migrantus į visuotinę konkurenciją dėl talentingų žmonių“. Šie du tikslai dažnai vienas su kitu nesuderinami. Tačiau komunikate nenustatytos jokios ribos, kiek „talentingų žmonių“ būtų galima pritraukti kartu siekiant protų nutekėjimo mažinimo tikslo. Ši dilema minima tik kartą – kai kalbama apie sveikatos priežiūros darbuotojus: komunikate pritariama PSO praktikos kodeksui ir sveikatos apsaugos darbuotojų apykaitinei migracijai.

6.4 Tačiau protų nutekėjimo problema egzistuoja ne tik sveikatos priežiūros sektoriuje, todėl reikia platesnio praktikos kodekso, kuriuo būtų ribojamas aukštos kvalifikacijos darbuotojų iš tam tikrų šalių ir tam tikrų profesijų priėmimas. EESRK siūlo protų nutekėjimą riboti partnerystės judumo srityje susitarimais, kad migracija būtų naudinga abiem pusėms.

6.5 ES turi sukurti kompensavimo toms šalims, kurių žmogiškasis kapitalas senka dėl emigracijos į Europą, mechanizmą. Be kitų kompensavimo priemonių, turėtų būti teikiama parama jų švietimo sistemoms ir darbo institucijų vystymui, kad tose šalyse būtų kuriamos darbo vietos ir gerinamos darbo sąlygos.

6.6 Komitetas yra siūlęs padidinti direktyvos dėl ilgalaikių gyventojų statuso lankstumą, kad būtų sudarytos geresnės sąlygos apykaitinei daugelio sričių specialistų migracijai tarp ES ir jų kilmės šalių nepanaikinant jų teisės nuolat gyventi toje šalyje, ir kad būtų lengviau išlaikyti ir sustiprinti ryšius, kurie gali būti labai naudingi vystymuisi.

6.7 Šiuo metu dėl apykaitinės migracijos sistemų kilmės šalys netenka žmogiškojo kapitalo, nes dauguma atvejų imigracija vyksta chaotiškai. EESRK mano, kad žmogiškąjį kapitalą būtų galima padidinti, jei būtų taikomos rūpestingai organizuotos procedūros, apimančios mokymo, kvalifikacijų, socialinių teisių ir įdarbinimo klausimus.

6.8 EESRK, kaip ir TDO, nuogaštaija, kad apykaitine migracija gali būti piktnaudžiaujama norint suvaržyti darbo ir socialines teises ir nesuteikti leidimo nuolat gyventi šalyje. Dėl šios priežasties EESRK siūlo sezoniniams imigrantams užtikrinti vienodo atlygio už darbą principą ir vienodas darbo sąlygas.

6.9 Savo ankstesnėse nuomonėse<sup>(25)</sup> EESRK atkreipė dėmesį į diasporos organizacijų svarbą ir jų reikšmę vystymuisi. ES turėtų paremti diasporos veiklą.

<sup>(25)</sup> OL C 120, 2008 5 16, p. 82–88 ir OL C 44, 2008 2 16, p. 91–102.

6.10 Ne mažiau svarbu tęsti iniciatyvas mažinti perlaidų įkainius ir naudoti jas vystymosi tikslams. ES pritaria, kad reikia organizuoti metinį forumą perlaidų klausimu ir sukurti bendrą portalą.

6.11 EESRK siūlo įsteigti paramos diasporos organizacijoms tarnybą, kuri rūpintųsi visų organizacijų, dirbančių tam tikros šalies ar regiono vystymosi labui, veiklos koordinavimu, taip pat jų ir tarptautinių vystomojo bendradarbiavimo institucijų veiklos koordinavimu. Ši tarnyba skirstytų lėšas projektams. ES turėtų remti diasporos organizacijas ir padėti joms kurti atstovaujamas platformas.

## 7. Finansavimas ir vertinimas

7.1 Ateityje programuojant finansines priemones būtina sudaryti sąlygas įgyvendinti visuotinį požiūrį. Šiuo metu Komitetas Komisijos prašymu rengia nuomonę šiuo klausimu.

7.2 EESRK siūlo atlikti nepriklausomą tyrimą apie šiuo metu galiojančių partnerystės judumo srityje susitarimų veiksmingumą ir poveikį. EESRK pritaria Komisijos iniciatyvai užtikrinti, kad partnerystės judumo srityje susitarimams būtų sukurtas veiksmingas vertinimo mechanizmas.

7.3 Šiuo metu galiojantys dvišaliai susitarimai rodo, kad partnerystės judumo srityje susitarimai naudojami norint palengvinti trumpalaikių vizų išdavimo tvarką ir įgyvendinti readmisijos susitarimus, o kiti visuotinio požiūrio aspektai paliekami nuošalėje. Bet kuri partnerystės judumo srityje susitarimą reikia vertinti pagal visus keturis visuotinio požiūrio ramsčius.

7.4 Dar daugiau – partnerystės judumo srityje susitarimai, kurie yra bendros politinės deklaracijos, nėra teisiškai privalomi juos pasirašiusiems šalims, todėl EESRK siūlo padaryti juos teisiškai privalomais tarptautiniais susitarimais.

2012 m. balandžio 25 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto  
pirmininkas*  
Staffan NILSSON