



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 4.6.2004
COM(2004) 412 galīgā redakcija

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMANTAM, EIROPAS
EKONOMIKAS UN SOCIĀLĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI**

Pētījums par saitēm starp legālo un nelegālo migrāciju

SATURA RĀDĪTĀJS

IEVADS.....	3
1. DAĻA – LEGĀLĀS MIGRĀCIJAS ORGANIZĒŠANAS ESOŠIE VEIDI	3
1.1 Ekonomisko migrantu uzņemšanas regulas	3
1.2 Ekonomisko migrantu skaita regulēšana un prognozēšanas nepieciešamība	5
1.3 Divpusējie darbaspēka nolīgumi	6
1.4 Kvotu izmantošana divpusējo shēmu regulēšanai.....	7
1.5 Regularizēšanas pasākumi	8
2. DAĻA – SAISTĪBA STARP LEGĀLĀS UN NELEGĀLĀS MIGRĀCIJAS PLŪSMĀM UN ATTIECĪBAS AR TREŠAJĀM VALSTĪM.....	10
2.1 Divpusējo darbaspēku nolīgumu ietekme uz nelegālās migrācijas plūsmām	11
2.2 Vīzu politikas ietekme uz nelegālās migrācijas plūsmām	12
2.3 Sadarbības ar trešajām valstīm ietekme uz nelegālās migrācijas plūsmām	13
3. DAĻA – VIRZIENA SEKMĒŠANA	14
3.1 Konsultāciju un informācijas apmaiņas pastiprināšana ES līmenī	14
3.2 Jaunu politisko iniciatīvu attīstīšana kopējās imigrācijas politikas ietvaros.....	15
3.2.1. Par legālo migrāciju	15
3.2.2. Par nelegālo migrāciju.....	17
3.2.3. Par sadarbību ar trešajām valstīm	18
SECINĀJUMS	19

IEVADS

Šis ziņojums sniedz izpēti par saistību starp legālo un nelegālo migrāciju, ko pieprasīja Eiropadome, rezultātus. Pirmo reizi ES līmenī tiek pētīts, vai migrantu pieņemšanas juridiskie līdzekļi samazina nelegālās migrācijas veicināšanu, jo sevišķi, cik liela ir legālās migrācijas politikas ietekme uz, pirmkārt, nelegālo migrantu plūsmām un sadarbību ar trešajām valstīm, cīnoties pret nelegālo migrāciju.

Šis noteikums ir aizgūts no 2003.gada jūnija Saloniku Eiropadomes secinājumiem, kas noteica, ka ES bija jāizpēta *“legālos veidus, kā trešo valstu pilsoņi var migrēt uz Savienību, ņemot vērā dalībvalstu uzņemšanas spējas, paaugstinātas sadarbības ar izcelsmes valsti ietvaros.”* Šajā kontekstā, 2003.gada septembra neformālajā JHL apspriedē, Itālija kā prezidentvalsts ierosināja, *“partneriem veikt izpēti, lai noteiktu Eiropas legālās migrācijas kvotu sistēmu, ko piedāvāt galveno legālo migrācijas plūsmu izcelsmes valstīm un tranzīvalstīm, lai panāktu to sadarbību nolīguma atpakaļuzņemšanas jautājumā (...).* Pēc tam, 2003.gada oktobrī, Eiropadome paplašināja izpēti sferu un nolēma, ka, *“kamēr atzīstot, ka katra dalībvalsts ir atbildīga par savā teritorijā uzņemto legālo imigrantu skaitu, saskaņā ar tās likumu un atspoguļojot tās specifisko situāciju, ieskaitot darba tirgu, Eiropadome ievēro Komisijas izpēti ieviešanu, saistībā ar legālo un nelegālo migrāciju, un aicina visas dalībvalstis un kandidātvalstis sadarboties pilnībā ar Komisiju, ar šādu nolūku.”*

Īsais laika posms, kura laikā izpētei bija jābūt pabeigtai, neļāva to veikt zinātniskās pētniecības institūtiem. Komisija nolēma, ka izpēte jāierobežo līdz faktu konstatēšanas līmenim, kas tiek veikta kopā ar dalībvalstu ekspertiem. Pirmām kārtām, tā tiek balstīta uz esošo pētījumu šajā jomā, papildināta ar informāciju, ko sniedz eksperti divās sanāksmēs, ko organizē Komisija, un atbildēm uz Komisijas aptauju. Dalībvalstu un jauno dalībvalstu pārstāvji Komisijas Komitejā par Imigrāciju un Patvērumu regulāri sekoja darba virzībai.

Pirmajā daļā, paziņojums ir koncentrēts uz esošo kanālu legālai darba migrācijai, ieskaitot divpusējo nolīgumu izmantošanu un – ņemot vērā Itālijas kā prezidentvalsts sākotnējo nodomu – kvotu un griestu iespējamo izmantošanu šajā kontekstā, organizēšanu. Tas ir ilustrēts, sniedzot dažus interesantus politikas piemērus gadījuma izpētē. Otrā daļa ir koncentrēta uz sakaru starp legālās un nelegālās migrācijas plūsmām, ar uzsvaru uz sadarbības nolīgumiem ar trešajām valstīm. Visbeidzot, paziņojums apkopo dažus secinājumus un ieteikumus. Ir jāievēro, ka lielākoties neeksistē uzticami statistiskie dati šajā jautājumā, nedz ES, nedz valsts līmenī.

I. DAĻA – LEGĀLĀS MIGRĀCIJAS ORGANIZĒŠANAS ESOŠIE VEIDI

1.1 Ekonomisko migrantu uzņemšanas regulas

Trešo valstu pilsoņu uzņemšana nodarbinātības mērķiem, ir jautājums, ko nosaka dalībvalstu likumdošana, tādēļ uzņemšanas politikas atšķiras valstu starpā, jo tās ir attīstījušās, atbildot uz dažādajām migrācijas tendencēm pēdējās desmitgadēs. Pēckara periodā migrācija tika plaši veicināta, lai mazinātu darbaspēka trūkumu. Taču, pēc ekonomiskā krituma 1970.gados un pieaugošajām nelegālās migrācijas plūsmām 1980.gados un 1990.gados, uzņemšanas kontrole kļuva stingrāka, lai pasargātu iekšzemes darba tirgu, un dažās dalībvalstīs ārvalstu pilsoņu vervēšana tika iesaldēta.

Pašreizējo politiku un procedūru mērķis ir nodrošināt iebraukšanu, lai apmierinātu darba tirgus vajadzības, tajā pašā laikā, aizsargājot iekšzemes darbaspēka intereses. Trešo valstu pilsoņiem, kuri vēlas strādāt ES, ir nepieciešams nodrošināt pierādījumus, lai uzskatāmi parādītu, ka viņi atbilst konkrētiem kritērijiem: tādiem kā, darba piedāvājums, pietiekami finansiālie resursi sevis uzturēšanai, atbilstoša veselības apdrošināšana. Dažreiz, dalībvalstīs darba devēji ir atbildīgi par darba atļaujas prasīšanu trešās valsts pilsoņa vārdā, un viņiem ir jābūt spējīgiem uzskatāmi pierādīt, ka darbinieks sniegs tādās prasmes, kuras nav pieejamas iekšzemes darba tirgū. Dažas dalībvalstis atzīst arī pašnodarbinātos, bet, atkal ir jāizpilda strikti kritēriji, sevišķi jāpierāda, ka pretendentiem ir pietiekoši līdzekļi, lai viņi varētu sevi uzturēt, un, ka no darbības, ko viņi vēlas veikt, attiecīgā dalībvalsts būs ieguvēja. Lielākā daļa ekonomisko migrantu sākumā tiek uzņemti ar pagaidu uzturēšanās atļauju, kura var būt no viena līdz pieciem gadiem. Šīs atļaujas ir atjaunojamas, ja vien pretendents atbilst nepieciešamajām prasībām – vissvarīgākais, ka viņš/viņa vēl joprojām ir nodarbināts/a un, ka viņa/viņas prasmes vēlo projām ir pieprasītas.

Kopš 1990.gadu vidus, daudzās dalībvalstīs ir parādījušies jauni ekonomiskās uzņemšanas veidi, kā atbilde uz darbaspēka trūkumu, un dažās dalībvalstīs piemērotas atvieglotas procedūras, jo sevišķi, valstīs, kurās ir nepieciešamība pēc konkrētām prasmēm, piemēram, veselības aprūpes sektorā. Augsti kvalificētu darbinieku piesaiste ir svarīgs vispāratzīts veids, lai uzturētu tautsaimniecības attīstību un novērstu sarežģījumus iekšzemes tautsaimniecības nozarēs. Pieredze rāda, ka ne vienmēr ir viegli piesaistīt tādu daudzumu kvalificētu darbinieku, ar šo specifisko iebraukšanas veidu palīdzību, cik nepieciešams. Tam ir daudz iemeslu, bet, ir jāievēro, ka savā ziņā, dalībvalstis konkurē savā starpā, mēģinādamas piesaistīt savam darbaspēkam noteiktas trešo valstu pilsoņu grupas.

Ne tikai augsti kvalificēti darbinieki tiek pieprasīti. Daudzas dalībvalstis, īpaši Dienvidēiropas valstis, kuras ir diezgan jaunas imigrācijas valstis, ir saskārušās ar zemi kvalificēta darbaspēka nepieciešamību. Daudzas valstis ir izvēlējušās regulēt zemi kvalificēta darbaspēka uzņemšanu, atverot īpašus pieņemšanas ceļus vai izstrādājot divpusējus darbaspēka nolīgumus.

Gadījumu izpēte: Vācu Zaļās Kartes sistēma

Vācija ieviesa **Zaļo karšu** shēmu 2000.gada augustā, sevišķi tēmējot uz IT speciālistu vervēšanu, kā atbildi uz paredzēto nacionālo trūkumu. Pēc IT darba devēju aptaujas un nodarbinātības prognozēm, shēma ļāva savervēt līdz pat 20,000 IT speciālistu, laika posmā no 2000 līdz 2005.gadam. Saskaņā ar šo shēmu, pretendentiem ir atļauts palikt maksimums piecus gadus, šajā laikā viņiem ir tiesības ņemt līdzīgu ģimenes locekļus. Tomēr, atrodoties valstī, pretendentiem nav atļauts lūgt pastāvīgo uzturēšanās atļauju. Pieteikties uz zaļo karti var, vai nu, sūtot pieteikumu Vācu kompānijai, vai ar online darba tirgus palīdzību. Uz šodien ir izsniegtas apmēram puse no atļaujām.

Gadījumu izpēte: AK Augsti kvalificēto migrantu programma

AK uzsāka **Augsti kvalificēto migrantu programmu** 2000.gada janvāra beigās, lai radītu individuālu pieeju augsti kvalificētu indivīdu iepļūšanai, kuriem ir AK prasītās iemaņas un pieredze, lai konkurētu globālajā ekonomikā. Pretendentiem nav jābūt nodrošinātiem darba līgumiem, tā vietā, tiek atbalstīts, ka viņi meklē darbu, vai ir pašnodarbināti sākumā uz vienu gadu. Kamēr vien pretendents ir ekonomiski aktīvs, viņš drīkst palikt AK, un vēlāk viņam būs iespēja lūgt pastāvīgo uzturēšanās atļauju. Atļauja ir balstīta uz punktu sistēmu, kā arī imigrācijas kritērijiem. Punktu skaita sekojošās piecās galvenajās sfērās: izglītības

kvalifikācija, darba pieredze, iepriekšējie ienākumi, sasniegumi pretendenta izvēlētajā profesijā un pretendenta partnera prasmes un sasniegumi. Šai shēmai ir bijusi samērā liela atsaucība.

Ir jāievēro, ka ne visi trešo valstu pilsoņi tiek uzņemti darba tirgū izpildot, augstākminētās selektīvās procedūras. Tikai divās dalībvalstīs trešo valstu pilsoņu uzņemšana nodarbinātības nolūkiem ir uzņemšanas galvenā kategorija. Pārējās dalībvalstīs uzņemšana notiek, ja ir centieni atkalapvienot ģimenes un, ja ir atzīts, ka tiek prasīta kāda veida humānā aizsardzība. Dažās dalībvalstīs migranti, kuri ir uzņemti ģimeņu atkalapvienošanās nolūkos, sastāda vairāk kā pusi no uzņemtajiem migrantiem. Mazāk kā 15% no uzņemtajiem darbaspēka migrantiem, ir piekļuve darba tirgum.

1.2 Ekonomisko migrantu skaita regulēšana un prognozēšanas nepieciešamība

Kopš 1990.gadu vidus trešo valstu pilsoņu, kuri ir uzņemti dalībvalstīs nodarbinātības nolūkos, pieplūdums ir palielinājies (ar 20% pieaugumu Dānijā, AK, Zviedrijā, liecinot par spēcīgu ekonomisko attīstību un kvalificēta darbaspēka trūkumu). Dati par kopējo migrantu skaitu, kuri ir uzņemti ES nodarbinātības nolūkos, nav pieejami. Lai gan, pēdējos gados ES statistiskie dati par migrācijas plūsmām ir pilnveidoti, vēl joprojām pastāv problēmas novērtēt legālās plūsmas, jo dalībvalstīs pastāv atšķirības starp avotiem un definīcijām, metodēm un datu vākšanas veidiem, un likumdošanas praksēm.

Dalībvalstīm ir dažādas metodes, kā izlemt, cik ekonomisko migrantu uzņemt katru gadu. Šis skaitlis parasti tiek balstīts uz valsts un/vai reģionālo novērtējumu par darba tirgus vajadzībām. Dažās dalībvalstīs ir kvotu sistēmas, bet veids, kādā šīs sistēmas tiek izmantotas, atšķiras katrā valstī. Dažās no valstīm nosaka kopējo skaitli, cik trešo valstu strādnieku var uzņemt katru gadu, kamēr citas valstis nosaka daudz specifiskākas kvotas, atsevišķi katrai darba nozarei vai pat strādnieku tipam, piemēram, sezonas strādnieki. Citas valstis nosaka kvotas, balstoties uz ikgadējo pārskatu, pirms tam izskatot darba tirgus vajadzības un konsultējoties ar darbaspēka un darba devēju organizācijām

Lielākajā daļā dalībvalstu ir nepieciešams veikt pamatīgu iekšzemes darba tirgus novērtējumu, pirms uzņemt strādniekus no trešajām valstīm. 1994.gada 20.maija "*Padomes rezolūcijā par ierobežojumiem, kas saistīti ar trešo valstu pilsoņu uzņemšanu dalībvalstu teritorijā, nodarbinātības nolūkos*", "Kopienas priekšrocības" princips tika atzīts kā pamatprincips, izvēloties trešo valstu strādniekus¹. Veids, kādā dalībvalstis īsteno šo principu, katrā valstī ir atšķirīgs.

Vispārējās nodarbinātības prognozes norāda uz darbaspēka trūkumu ES, sakarā ar darbaspēka novecošanu un tā sarukumu pēc 2010. Pētījums arī norāda, ka imigrācijas plūsmas visticamāk, ka nesamazināsies tuvākajā nākotnē. Vairākās izpētēs ir apskatīts, vai imigrācija ir risinājums šai prognozētajai demogrāfiskajai lejupslīdei. Komisijas paziņojums par imigrāciju, integrāciju un nodarbinātību² atzina, ka imigrācija nākamajos gados būs aizvien vairāk nepieciešama, lai apmierinātu ES darba tirgus vajadzības. Tomēr, tajā pašā laikā, ir vispār atzīts, ka imigrācija nav risinājums novecojošām nācijām un, ka augstākā tīklu imigrācija neatbrīvos politikas veidotājus no strukturālo un citu pārmaiņu ieviešanas, lai tiktu galā ar novecojošo nāciju ietekmi.

¹ OV C 274, 19.9.1996, lpp. 3.

² Eiropas Komisija – Komisijas paziņojums par imigrāciju, integrāciju un nodarbinātību COM(2003) 336.

Daudzās izpētēs ir iezīmētas grūtības, kas ir saistītas ar imigrācijas pieskaņošanu darba tirgus vajadzībām. No vienas puses, darba tirgus prognozes ne būs nav nekļūdīgas, tās ne vienmēr precīzi paredz darba tirgus tendences. No otras puses, pašreizējās imigrācijas plūsmas kopumā neatbilst dominējošām darba tirgus prasībām pēc augsti un īpaši kvalificēta darbaspēka. Kamēr daudzās dalībvalstīs, tendence imigrantiem strādāt zemi kvalificētos sektoros ir pārliecinoša, tas ne vienmēr atspoguļo viņu prasmes, jo daži no viņiem ir pārkvalificējušies, lai strādātu šo darbu.³ Imigrācijas iepriekšējā pieredze ir uzskatāmi parādījusi, ka ir sevišķi sarežģīti sekot migrantu uzturēšanās ilgumam un viņu teritoriālai un profesionālai mobilitātei. Darbaspēka prognozēs ir jāņem vērā arī citas migrantu kategorijas, uz kurām selektivitāte ne vienmēr attiecas (uzņemšana starptautiskās aizsardzības nolūkos, ģimenes atkalapvienošanas gadījumā). Visbeidzot, izpēte rāda, ka ir skaidri redzama nepieciešamība pēc uzlabotas integrācijas politikas, lai izmantotu imigrantu potenciālu pilnībā.

1.3 Divpusējie darbaspēka nolīgumi

Ir plaša divpusējo darbaspēka nolīgumu dažādība, kurus ir parakstījušas dalībvalstis un jaunās dalībvalstis, par trešo valstu pilsoņu uzņemšanu. Galvenokārt, tos izstrādā, lai atbildēt uz darbaspēka trūkumu uzņēmējvalstī, bet, ir arī otršķirīgi iemesli šādu nolīgumu parakstīšanai. Tos var grupēt šādi: atvērt jaunus migrācijas kanālus, uzlabot attiecības ar trešajām valstīm, veicināt vēsturisko saikņu un kultūras apmaiņu, veiksmīgāk organizēt migrācijas plūsmas un apkarot nelegālo migrāciju. Šie faktori bieži tiek kombinēti.

Ģeogrāfiskās atšķirības var iezīmēties dalībvalstu pieejās divpusējiem nolīgumiem. **Ziemeļeiropas valstis** pirmās izstrādāja divpusējās shēmas pēckara periodā, kā atbildes variantu uz specifiskajiem trūkumiem savos darba tirgos. Daudzas no tām sakrita ar Dienvideiropas valstu shēmām, pirms to iestāšanās ES. Lai gan, lielā mērā tās bija orientētas uz darba tirgu, bija citi motīvi, piemēram, saglabāt “īpašās attiecības” ar bijušajām kolonijām. Daudzas no agrākajām divpusējām shēmām tika pārtrauktas pēc 1970.gadiem, sakarā ar ekonomisko lejupslīdi. Divpusējās shēmas, kuras ir parakstītas daudz vēlāk, ir mērķētas uz sezonas strādnieku pieņemšanu, kuri galvenokārt, strādā lauksaimniecībā, celtniecībā, tūrisma sfērā un sabiedriskajā ēdināšanā, sfērās, kurās visu laiku ir pieprasījums pēc šāda veida strādniekiem. Dažas no šīm jaunajām abpusējām sezonas shēmām tika izveidotas, lai nodrošinātu legālus kanālus iepriekš nelegālajām sezonas strādnieku plūsmām, sevišķi lauksaimniecības sektorā. Abpusējās shēmas ir izmantotas arī, lai veicinātu labākas attiecības ar kaimiņvalstīm, it sevišķi ar pievienošanās valstīm 1990.gadu laikā, kuras darbojās savas ekonomiskās pievienošanas ES labā. Dažas jaunās dalībvalstis ir parakstījušas divpusējos nolīgumus arī ar Austrumu kaimiņvalstīm. Tam ir bijušas mainīgas sekmes.

Dienvideiropas valstis pēdējos gados ir bijušas daudz aktīvākas, parakstot divpusējos nolīgumus, kas uzņem pagaidu vai sezonas strādniekus. Daļēji tā bija kā reakcija uz darbaspēka trūkumu noteiktos sektoros šajās valstīs. Lai kā, dažu nolīgumu mērķis ir atvērt jaunus legālos ceļus ekonomiskajai migrācijai no galvenajām nelegālās migrācijas valstīm un nostiprināt pamatstruktūru sadarbībai ar trešajām valstīm, lai pilnveidotu cīņu ar nelegālo migrāciju.

³ Eiropas Komisija – Komisijas paziņojums par imigrāciju, integrāciju un nodarbinātību COM(2003) 336.

Gadījumu izpēte – Spānija

Spānija ir parakstījusi divpusējos nolīgumus ar sešām trešajām valstīm⁴, daudzas no kurām bija galvenie nelegālās migrācijas plūsmas avoti, ar nolūku stiprināt sadarbības pamatstruktūru un novērst nelegālo migrāciju un strādnieku ekspluatāciju. Nolīgumiem ir standarta forma, tie pieļauj gan pastāvīgo, gan sezonas strādnieku un mācekļu vervēšanu, parasti vecumā no 18-35 gadiem. Šie nolīgumi ietver arī nodaļas par atlases procedūrām, darba apstākļiem un sociālajām tiesībām, par migrantu atgriešanos un noteikumus par cīņu pret nelegālo migrāciju un cilvēku nelegālo tirdzniecību. Sezonas strādniekiem ir speciāli noteikumi, kas uzliek viņiem saistības, kas nosaka, ka viņi pēc sava līguma beigām atgriezīsies savā mītnes zemē. Sezonas strādniekiem ir nepieciešams arī atrādīties Spānijas konsulārā iestādē savā mītnes zemē, mēneša laikā pēc atgriešanās. Lielākā daļa šo nolīgumu praksē ir labi darbojušies, sevišķi attiecībā uz sezonas strādniekiem. Uzņemamo strādnieku skaitu nosaka pēc kvotām, kuras nosaka katram darba sektoram, nevis pēc tautības.

Tiesības, kas piešķirtas strādniekiem saskaņā ar šīm shēmām, atšķiras, saistībā ar nolīguma noteikumiem un nosacījumiem, par kuriem ir vienojušās nosūtītāj un uzņēmēj valstis. Lielākā daļa garantē, ka uzņemtajiem strādniekiem ir tiesības uz tādiem pašiem darba apstākļiem un samaksu kā pilsoņiem. Dažas valstis pievieno noteikumus, kas garantē, ka strādnieki pēc uzturēšanās beigām atgriezīsies, piemēram, pārskaitot sociālās apdrošināšanas iemaksas, un dažos gadījumos, prasot darba devējam maksāt iemaksu par katru uzņemto strādnieku, kura tiek atgriezta tikai gadījumā, ja strādnieks atgriežas. Sezonas strādniekiem nepiešķir ģimenes atkalapvienošanas tiesības, kas ir kā papildus līdzeklis, kas nodrošina viņu atgriešanos. Daudziem trešo valstu pilsoņiem divpusējo nolīgumu parakstīšana ir izdevīga, un daudzi no viņiem pelna sev iztiku, regulāri piedaloties šādās shēmās. Ir aprēķināts, ka lielākā daļa strādnieku, vismaz 50% savu ienākumu sūta uz mājām. Divpusējās shēmas ir labs veids, kā strādnieki var attīstīt savas prasmes, izbaudīt labākus darba apstākļus un nopelnīt brīvi konvertējamu valūtu, kā arī izbaudīt dzīvi citā valstī.

Atbildība par divpusējo shēmu pārvaldi ir sadalīta starp Ārlietu un Labklājības ministrijām, reģionālā un valsts līmenī. Bieži vien tā ir daudzu ieinteresēto pušu līdzdalība, tādu kā, arodbiedrības, darba devēji, nodarbinātības dienesti un centrālā valdība. Dažās dalībvalstīs, reģionālās pārvaldes ir kļuvušas aizvien vairāk aktīvas, vervējot strādniekus no citām valstīm. Tā kā daudzi strādnieki, kuri ir uzņemti saskaņā ar divpusējām shēmām, tiek vervēti mazajiem un vidējiem uzņēmumiem, reģionālie nodarbinātības dienesti ir izveidoti, lai reaģētu uz vietējās ekonomikas īpašajām vajadzībām. Shēmās, kuras ir labi iesakņojušās, daudzi darba devēji un privātās aģentūras ir aktīvi iesaistījušies darbinieku vervēšanā. Dažas no uzņēmēj valstīm ir izveidojušas birojus trešajās valstīs, lai vervētu darbiniekus un pat nodrošinātu apmācību darbiniekiem, kuri tiks uzņemti. Dažos gadījumos, pašas kompānijas ir iesaistītas šajā procesā, tās sūta personālu uz sūtītājvalsti, lai apmācītu un vervētu darbiniekus. Lai, ierodoties dalībvalstī, viņiem būtu vieglāk integrēties uzņēmumā.

1.4 Kvotu izmantošana divpusējo shēmu regulēšanai

Dažas dalībvalstis ir noteikušas kvotas divpusējos nolīgumos, lai gan uzņemto strādnieku skaits ir atkarīgs no shēmas mērķa un sūtītājvalsts. Valdības ik gadu nosaka kvotas, konsultējoties ar ieinteresētajām pusēm, piemēram, attiecīgās nozares pārstāvjiem, darba devējiem, arodbiedrībām un nodarbinātības dienestiem, lai ņemtu vērā darba tirgus

⁴ Rumānija, Bulgārija, Ekvadora, Kolumbija, Dominikas Republika, Maroka.

vajadzības. Parasti kvotas nosaka katram nodarbinātības sektoram, lai gan dažas valstis precīzē kvotas katram ģeogrāfiskajam reģionam, un dažos gadījumos kvotas nosaka pēc pretendentu izcelsmes valsts. Dažas dalībvalstis nosaka ļoti augstas kvotas sezonas strādniekiem, jo ir pierādījies, ka ir ļoti grūti atrast pašmāju strādniekus, kuri vēlētos veikt nepieciešamos darbus, vai pārvietoties valsts ietvaros uz apgabalu, kur ir nepieciešams darbaspēks.

Gadījuma izpēte - Itālija

Itālijai ir labi attīstīta kvotu sistēma, kura darbojas jau kopš 1998.gada. Saskaņā ar tai laikā ieviesto likumdošanu, valdībai ir jāpublicē ikgadējs dekrēts, kur ir uzskaitīts kvotu sadalījums pa reģioniem, un nodarbinātības sektoriem. Kvotas nosaka, ievērojot vairāku, dažādu pušu nolīgumu, ieskaitot Labklājības Ministriju, vietējos un reģionālos nodarbinātības dienestus, arodbiedrības un darba devējus. Kvotu kopskaitu novērtē pēc vietējā nodarbinātības līmeņa. Tā sauktās “privilģētās kvotas” ir iekļautas dekrētā, kas nosaka griestus trešo valstu strādniekiem no īpašajām valstīm⁵. Savā ziņā, šīs kvotas tiek uztvertas kā ārpus darba tirgus uzskaites esošas, un tām nosaka diezgan zemu līmeni, lai tās varētu viegli iekļaut darba tirgū (maksimums 3000 strādnieku gadā no vienas valsts). Šīs kvotas piedāvā trešajām valstīm apmaiņā pret to sadarbību atpakaļuzņemšanas un nelegālās migrācijas plūsmu samazināšanas jautājumā. Šīs kvotas var, un ir samazinātas, gadījumā, ja tiek atzīts, ka trešā valsts nesadarbojas pilnā mērā. Marokas kvota šādi tika samazināta 2001.gadā.

Dažām dalībvalstīm ir kritisks stāvoklis, jo tās nav elastīgas, piedāvājot divpusējās darbaspēka kvotas, lai stimulētu labāku sadarbību ar trešajām valstīm, cīņā pret nelegālo migrāciju. Pastāv bažas, ka uz kvotām balstītie divpusējie nolīgumi varētu ierobežot valsts spējas reaģēt uz darba tirgus vajadzībām. Lai gan, varētu būt pieņemami, ka kvotu samazināšana tiek uztverta kā sankcija gadījumā, ja trešā valsts nesadarbojas, var izrādīties sarežģīti samazināt kvotas tādā pašā veidā politisku un/vai darba tirgus iemeslu dēļ. Vēl viens faktors, ar ko ir jāreķinās ir privilģētās kvotas, kas var izraisīt diskriminējošu efektu valstīm, ar kurām nav parakstīts šāds nolīgums. Kamēr šādas shēmas cenšas sekmēt sadarbību ar noteiktām trešajām valstīm, valstis, kurām netiek piedāvāta šāda attieksme, var uztvert to kā iemeslu pārtraukt sadarbību ar ES. Tādējādi, var teikt, ka privilģētās kvotas var īsā laikā atvieglot sadarbību ar mērķa trešajām valstīm, bet pastāv iespēja ar laiku izjaukt sadarbību ar pārējām trešajām valstīm.

1.5 Regularizēšanas pasākumi

Fakts, ka daudzi trešo valstu pilsoņi nelegāli uzturas un strādā Eiropā un, ka dažas dalībvalstis ievieš programmas, lai “regulētu” tos, uzskatāmi parāda pašreizējos pasākumu ierobežojumus, tā vietā, lai regularizētutu esošos legālās migrācijas kanālus. Regularizēšanas pielietojums dalībvalstīs ir atšķirīgs; dažās valstīs to nekad neizmanto, kamēr tā ir daudz biežāk sastopama parādība citās valstīs. Regularizācijas darbību biežums ir demonstrējis acīmredzamu tendences kāpumu, kopš 1990.gadu vidus. Jaunās dalībvalstis, būdamas salīdzinoši jaunas imigrācijas valstis, nav veikušas regularizācijas, izņemot atsevišķos gadījumos. Izšķir pagaidu regularizācijas, saskaņā ar ko regularizētām personām izsniedz uzturēšanās atļauju uz ierobežotu laiku, atjaunojamās, tikai tad, ja tiek apmierināti konkrēti nosacījumi un galīgās regularizācijas, kad migrantiem piešķir pastāvīgā iedzīvotāja statusu. Lielākoties dalībvalstis piekopj atjaunojamo pagaidu atļauju piešķiršanu, kas nozīmē, ka atļauju īpašnieki var atkal

⁵ Albānija, Tunisija, Maroka, Ēģipte, Nigērija, Moldāvija, Šrilanka, Bangladeša, Pakistāna.

iegūt nelegālu statusu, ja viņi vēlāk nepilda atļaujas nosacījumus. Rezultātā, daži migranti tiek regularizēti atkārtoti saskaņā ar sekojošajām regularizācijas programmām.

Gadījuma izpēte – Beļģija

Beļģija ir veikusi divas liela mēroga regularizācijas programmas, vienu 1974.gadā, otru – 1999.gadā. 1999.gada regularizācija bija iecerēta kā “one-shot” operācija ar mērķi novest līdz galam to personu marģinalizāciju, kuri, lai arī nelegāli, tomēr tika integrēti Beļģijas ekonomiskajā un sociālajā dzīvē. Vēl viena no motivācijām bija veidot sociālo kohēziju un bloķēt kriminālos tīklus, kas ekspluatēja nelegālos migrantus. Praksē, regularizācija ļāva valdībai regularizēt tos, kuru veselības stāvoklis kavēja viņu atgriešanos, tos, kuri Beļģijā bija uzturējušies nelegāli ilgu laiku un bija labi integrējušies un arī tos, kuri bija gaidījuši patvēruma pieteikuma lēmumu vairāk kā trīs gadus. Pretendentiem tika dotas trīs nedēļas laika, lai iesniegtu pieteikumu, šajā laika periodā Beļģija atkal atjaunoja robežu kontroli, lai novērstu nelegālo imigrantu pieplūdumu no kaimiņ dalībvalstīm. Regularizācijai tika iesniegti vairāk kā 37,146 pieteikumi, kopumā iesaistot vairāk kā 50,000 indivīdu, no kuriem 80% tika atzīti. Regularizācijas programmas iepriekšējie novērtējumi norādīja, ka nelegālo migrantu plūsmas patiesībā palielinājās pēc pasākuma; patiesi, tiek uzskatīts, ka pasākums ir devis maldīgu signālu potenciālajiem nelegālajiem migrantiem, ka viņu uzturēšanās beidzot tiks atzīta. Sekojošais ģimeņu atkalapvienošanās pieteikumu kāpums tika atzīmēts kā regularizācijas sekas; pieteikumi pieauga no 2122 1999.gadā līdz 4500 2003.gadā.

Lielākā daļa dalībvalstu atzīst, ka pragmatisku iemeslu dēļ var paaugstināties nepieciešamība regularizēt noteiktus indivīdus, kuri neatbilst uzturēšanās atļaujas normāliem kritērijiem. Realizējot regularizēšanas operācijas, valdības cenšas iesaistīt šādus migrantus sabiedrībā, nevis atstājot nomaļus, pakļaujot ekspluatācijai. Noteiktas valstis pavisam atsakās veikt regularizācijas, izņemot atsevišķus gadījumus pie ārkārtējiem apstākļiem. Viņi dod priekšroku tā saukto humāno un aizsardzības regularizāciju veikšanai, kas mērķē uz uzturēšanās tiesību piešķiršanu īpašām cilvēku grupām, kuri nav tiesīgi prasīt starptautisko aizsardzību, bet, kurus, tomēr, nevar atgriezt viņu izcelsmes valstī. Šāda veida regularizācijas bieži vien ir saistītas ar patvēruma politiku. Dažas dalībvalstis ir veikušas mērķtiecīgas šāda veida regularizācijas programmas, kuras ir mērķētas uz grupām, kuras meklē patvērumu, no valstīm, no kurām ir bijis zīmīgs pieplūdums, bet, kuras ir atradušās to teritorijā ilgu laika periodu (piemēram, tie, kuri bēga no konfliktiem bijušā Dienvidslāvijas Republikā).

Dažas dalībvalsts ir gatavas veikt „*noticis fakts*” regularizācijas. Dažas ir veikušas „one-shot” pasākumus tikai vienu reizi, bet citām ir bijusi nepieciešamība veikt šādus pasākumus daudz biežāk. „*Noticis fakts*” programmas ietver nelegālo migrantu regularizāciju, parasti to, kuri jau ir nelegāli nodarbināti. Fakts, ka šādām regularizācijām ir jānotiek, pasvītro dinamiskas ēnu ekonomikas esamību daudzās dalībvalstīs un daļēji tās ir ekonomiski motivētas. Līdzīgas regularizācijas, kas notika vienā no dalībvalstīm, patiesībā vadīja darba devēji, balstoties uz faktu, ka daži sektori, sevišķi mājkāpotāja darbs, bija kļuvuši atkarīgi no nelegālā darbaspēka, ko ir vēlams ieviest formālajā ekonomikā. Šā sektora attīstība ir indikatīvs jaunām izdevībām darba tirgū, kas saistītas ar populācijas novecošanu un jaunām vajadzībām aprūpes servisā priekš veciem cilvēkiem. Tā kā valdībām ir svarīgi iegūt atbalstu pasākumiem no galvenajiem dalībniekiem, piemēram, darba devējiem un arodbiedrībām, tad plaša mēroga regularizācijām ir ietekme uz daudzām sabiedrības jomām, tajā pašā laikā piesakot jaunus pasākumus, lai bloķētu nelegālo migrāciju, lai saglabātu sabiedrības atbalstu.

Izpētē regularizācijas programmu efektivitāte ir aplūkota ne tikai iesaistīto migrantu dēļ, bet arī valsts dēļ. Pirmkārt, tās ļauj labāk vadīt sabiedrību, sniedzot valdībām skaidrāku bildi

par tiem, kuri atrodas to teritorijā. Tās kalpo arī, lai bloķētu nelegālo darbu un palielinātu valdības ienākumus no nodokļiem un sociālās nodrošināšanas iemaksām, ievēdot nelegālos strādniekus pastāvīgā darba tirgū, ko nodrošina un uztur ieinteresētās puses. Tomēr, ir jāatzīmē, ka ir uzdoti jautājumi par regularizāciju efektivitāti nesakārtota darba tirgus apjomu mazināšanā. No otras puses, pastāv uzskats, ka regularizācija zināmā mērā sniedz sava veida pamudinājumu nelegālai migrācijai. Tas ir pieredzēts dalībvalstīs, kuras ir izvērsušas plaša mēroga regularizācijas programmas, un šādi pasākumi šķiet pašiemūžināmi, bieži plaša mēroga pasākumi ir nepieciešami tikai dažus gadus vēlāk. Regularizācijas programmu izpēte astoņās dalībvalstīs noveda pie secinājumiem, ka vidēji tās tiek veiktas ik pa 6,5 gadiem, norādot imigrācijas nemitīgumu un noteiktu daudzumu nelegālo imigrantu papildinājumu.

2.DAĻA – SAISTĪBA STARP LEGĀLĀS UN NELEGĀLĀS MIGRĀCIJAS PLŪSMĀM UN ATTIECĪBAS AR TREŠAJĀM VALSTĪM

Ir daudz nelegālās migrācijas veidi. Daži migranti nelegāli iebrauc dalībvalsts teritorijā pa sauszemi, pa gaisu vai jūru. Daži izmanto viltotus dokumentus, daži mēģina iekļūt pašu spēkiem, daži, izmantojot noziedzīgos tīklus, kuri, jo sevišķi, darbojas divos visienīstākajos nelegālās migrācijas veidos, respektīvi, kontrabandistu tīkli, kuri nedarbojas humānu apsvērumu vadīti un ārvalstu pilsoņu ekspluatācija, tirgojoties ar dzīvām būtnēm. Nozīmīga daļa nelegālo iedzīvotāju iebrauc legāli, ar derīgu vīzu vai saskaņā ar bezvīzu režīmu, bet „aizsēžas” vai maina uzturēšanās mērķi bez varas orgānu piekrišanas. Daži, tādi kā neveiksmīgie patvēruma meklētāji, iegūst nelegālu statusu, ja viņi neatstāj valsti gadījumā, kad viņu patvēruma pieteikuma izskatīšana ir beigusies.

Problēmas, noteikt migrantu populācijas apjomus un īpašības un fiksētās plūsmas, gan legālās, gan nelegālās, ir kārtīgi piefiksētas. Pēc definīcijas, tā kā nelegālie migranti nepiesaka sevi varas iestādēm, ir grūti izveidot skaidru priekšstatu par nelegālās migrācijas līmeni Eiropas Savienības dalībvalstīs. Nelegālās migrācijas plūsmu aprēķinus var veikt tikai vadoties pēc rādītājiem, kas sasiitīti ar parādību, piemēram, pēc atteikto iebraukšanu un repatriāciju skaita, pēc nelegālo migrantu aizturēšanu uz robežas vai valstī skaita, pēc noraidīto patvēruma pieteikumu skaita vai citiem starptautiskās aizsardzības veidiem, vai pēc valsts regularizācijas procedūru pieteikumu skaita. Pie šiem skaitļiem jāpievieno krietns skaits to, kuri nepiesakās uz nekādu starptautiskās aizsardzības veidu, jebkurš, kurš ir iebraucis legāli vai ir „aizsēdējies”. Pēc šiem rādītājiem, ikgadējās nelegālās migrācijas plūsmas uz ES rādītājs, varētu pārsniegt sešciparu skaitli. Daudz precīzākus skaitļus nevar atzīt par uzticamiem. Turklāt, šādi rādītāji nepastiprina izpratni par nelegālās migrācijas sarežģītību un ir pakļauti nepareizai interpretācijai. Tomēr, nelegālās migrācijas līmenis tiek uzskatīts par nozīmīgu, un nelegālās migrācijas plūsmas samazināšana ir politiskā prioritāte, gan valsts, gan ES līmenī. Tāpēc, ir svarīgi saprast, kas ir nelegālie migranti un kādēļ viņi brauc uz ES, lai ieviestu efektīvus politiskos risinājumus cīņā pret šo fenomenu.

Pētījums par **nelegālo migrantu profilu** ir diezgan trūcīgs. Lai kā, ir pierādījums domāt, ka visaugstākais procents nelegālo iedzīvotāju ir vīrieši vecumā no 20 līdz 30 gadiem, kuri ir jauni, mainīgi un gatavi uzņemt risku. Starp nelegālajiem migrantiem ir ievērots arī jauno sieviešu migrantu skaita pieaugums un daudz mazāk abu dzimumu pavecāku cilvēku skaita pieaugums. Informācija, kas ir pieejama dalībvalstīs, norāda, ka nelegāli migranti kopumā ir zemu kvalificēti, tādēļ kopumā nespēj aizstāt darbaspēka trūkumu deklarētajā darba tirgū. Tomēr, cits pētījums liek domāt, ka pieaugošais nelegālo migrantu skaits ir izglītoti, un izvēlas pārvietoties, jo viņi ir labākas dzīves meklējumos. Parasti **zem lēmuma** doties uz ES ir virkne **iemeslu**; ekonomiskie apsvērumi nekādā ziņā nav vienīgie faktori. Lēmums

pārcelties ir balstīts uz pamudinātājfaktoru, piemēram, bezdarbs vai ilgstoši zems algu līmenis; dabas katastrofas vai ekoloģiskais piesārņojums, un pievilcējfaktoru, piemēram, neformālais sektors un nodarbinātība pie augstāka algu līmeņa; politiskā stabilitāte, likuma varas saglabāšanās un efektīva cilvēktiesību aizsardzība; savādāki darba tirgus apstākļi, individuālo novērtējumu. Nelegālie migranti pieņem lēmumus, neskatoties uz dažādiem citiem faktoriem, kuriem ir biedējošs efekts, piemēram, augsta maksa par atvieglošanas pakalpojumiem, risks, ka robežas varas iestādes var aizturēt un ierosināt lietu, starp pārējiem.

Esot ES, daudziem nelegāliem migrantiem ir iespēja atrast darbu ēnu ekonomikā, kas uzskatāmi parāda, ka ir saikne starp nelegālajiem migrantiem un nesakārtoto darba tirgu. ES, ēnu ekonomika tiek lēsta no 7-16% no ES IKP⁶, lai gan to pilnībā nebūt nesastāda nelegālie migranti. Nelegālie migranti pārsvarā strādā zemu kvalificētās nozarēs, piemēram, celtniecībā, lauksaimniecībā, sabiedriskajā ēdināšanā vai uzkopšanas un mājsaimniecības darbos, lai apgādātu sevi. Bieži viņus nolīgst tā sauktajiem „3 D” darbiem (netīrs, bīstams un demanding work), kuri nav pieprasīti pašmāju darbinieku vidū. Tendence, ka nelegālie migranti ir nodarbināti zemi kvalificētā ēnu ekonomikā, nav radusies tikai sakarā ar faktu, ka viņiem nav atbilstošs statuss, kvalifikācija vai nepieciešamās valodu prasmes, lai strādātu citus darbus. Kvalificētiem nelegālajiem migrantiem var sagādāt grūtības atrast darbu nozarē, kurai viņi ir apmācīti, ne tikai tāpēc, ka viņiem nav atbilstošas darba atļaujas, bet arī tādēļ, ka viņu kvalifikācija ES netiek atzīta. Šie cilvēki nelegāli strādā dalībvalstī zemu kvalificētā nozarē, sakarā ar to, ka viņiem nav atbilstoši dokumenti, un bieži alga ir daudz augstāka nekā, strādājot kvalificētu darbu savā izcelsmes valstī.

2.1 Divpusējo darbaspēku nolīgumu ietekme uz nelegālās migrācijas plūsmām

Pirmām kārtām, ir svarīgi saskatīt atšķirību starp divpusējām shēmām, kuras uzņem sezonas strādniekus un tām, kuras uzņem piesaistītos strādniekus un pastāvīgos strādniekus. Daudzas no agrākajām shēmām, kas uzņēma pastāvīgos strādniekus, pārsvarā tika izstrādātas, lai risinātu darba tirgus trūkumus. Dažas no dalībvalstīm uzskata, ka šīm shēmām bija pieaugoša migrācijas spiediena iedarbība, sakarā ar faktu, ka daudzi no uzņemtajiem kļuva par pastāvīgajiem iedzīvotājiem un, sekojoši, iesniedza pieteikumus ģimenes atkalapvienošanai.

Tām dalībvalstīm, kuras parakstīja divpusējās shēmas, lai veicinātu daļēju nelegālās migrācijas plūsmu samazināšanu, ietekmes novērtējumi ir jaukti. Daudzas nesaskata tiešu saikni starp divpusējo shēmu ieviešanu un nelegālās migrācijas plūsmu mazināšanu. Daudzas ir atklājušas, ka ir sarežģīti noteikt divpusējo shēmu ietekmi uz nelegālās migrācijas plūsmām, jo ir bieži ir daudzi citi faktori, kas veicina nelegālās migrācijas mazināšanos. Dažās dalībvalstīs, divpusējās shēmas ir ieviestas salīdzinoši nesen, tādēļ ir pārāgri spriest, vai šiem pasākumiem ir ilgstoša ietekme nelegālo plūsmu mazināšanā. Dažas ir atklājušas, ka divpusējo līgumu parakstīšana pati par sevi nav mazinājusi nelegālo migrāciju, bet gan ir palīdzējusi attīstīt sadarbību ar trešajām valstīm par migrācijas problēmām vispār.

Tikai viena dalībvalsts atzīst, ka divpusējo darba shēmu ieviešanai ir bijusi ietekme nelegālo migrācijas plūsmu mazināšanā. Lai kā, šai gadījumā ietekme uz divpusējām shēmām nevar būt attiecināma tikai kā jautājums, jo tās tika piedāvātas kā motivācija atpakaļuzņemšanas nolīgumu parakstīšanai, un bija daļa no pasākumu kopuma, lai atvieglotu sadarbību ar trešajām valstīm, kas iekļāva arī finansiālo palīdzību, policiju sadarbību, apmācību un

⁶ Padomes rezolūcija par nedeklarētā darba pārvēršanu legālajā darbā, Oktobris, 2003.

kompetences celšanu. Turklāt, periodā, kad notika nelegālo plūsmu mazināšanās, kopumā tika uztverts, ka ir bijusi vispārēja nelegālās migrācijas mazināšanās uz ES.

Ir jāsaprot, ka notiks sava veida nelegālā migrācija, vienalga kādi legālie kanāli ir izveidoti, jo vienmēr būs pievilcējfaktori un pamudinātājfaktori, kurus neietekmē šie kanāli. Daži migranti, kuri vēlēties braukt uz ES nebūs tiesīgi piedalīties šajās shēmās, vai arī shēmas nebūs pietiekoši ietilpīgas, lai laistu visus tos, kuri vēlas piedalīties. Turklāt, kā augstāk minēt, iemesli, kādēļ migranti izlemj braukt uz ES, ir sarežģīti, un ne tikai ekonomisku apsvērumu dēļ. Daži no migrantiem, kuri rezultātā uzturas dalībvalstīs nelegāli, ir atstājuši savas valstis tādu iemeslu dēļ, kas ir saistīti ar konfliktiem vai nestabilitāti viņu izcelsmes valstī, bet viņi atsevišķi nekvalificējas humānai aizsardzībai.

Kopsavilkumā, divpusējo darba nolīgumu ietekme uz nelegālās migrācijas plūsmām, kaut cik ir atkarīga no shēmas pamatojuma. Pat tās shēmas, kuru primārais uzdevums ir samazināt nelegālās migrācijas plūsmas, nav iespējams pārliecinoši nošķirt to izdarīto ietekmi, jo ir iesaistīti daudzi citi faktori.

2.2 Vīzu politikas ietekme uz nelegālās migrācijas plūsmām.

Atskaitot divpusējos darba nolīgumus, lielākai daļai dalībvalstu un jauno dalībvalstu ir bijusi limitēta pieredze citu legālās migrācijas pasākumu izmantošanā, lai mazinātu nelegālās migrācijas plūsmas. Viens no veidiem, kā parasti tiek regulētas migrantu plūsmas, ir, veicot izmaiņas vīzu politikā. Kopš stājās spēkā Amsterdams līgums (1999.), Kopienas pārziņā ir vīzu politika dalībvalstīs (izņemot AK un Īrijas Republiku). Tas ietver vienošanos par sarakstu, kurā iekļautie trešo valstu pilsoņi ir pakļauti vai atbrīvoti no vīzu režīma⁷. Šis lēmums ir veidots sekojoši *“dažu kritēriju, kuri saistīti ar citiem nelegālās migrācijas apstākļiem, sabiedriskās kārtības un drošības, kā arī ES ārējo attiecību ar trešajām valstīm rūpīgs novērtējums, kamēr, tai pašā laikā, ņemot vērā reģionālo saistību un savstarpīgumu”*.

Par šo sarakstu grozīšanu pēc Komisijas priekšlikuma izlemj Padome ar kvalificētu balsu vairākumu, pēc konsultēšanās ar Eiropas Parlamentu. Kopš ir izveidoti saraksti, tikai dažas valstis ir pārceltas no viena saraksta uz citu. 2000.gadā Komisija ierosināja Bulgāriju un Rumāniju pārcelt no negatīvā uz pozitīvo sarakstu, atzīstot ciešākas attiecības starp šīm valstīm un ES. 2001.gada martā Padome vienojās, pēc divu sīki izstrādātu ziņojumu par pasākumiem, kas veikti, lai apkarotu nelegālās migrācijas plūsmas, par robežkontroli un vīzu politiku, izskatīšanas. No 2002.gada janvāra vīzu ierobežojumi tika atcelti.

2003.gada martā Padome nolēma⁸ pārcelt Ekvadoru no pozitīvā saraksta uz sarakstu, kurā ir uzskaitītas trešās valstis, kuru pilsoņiem ir nepieciešama vīza, šķērsojot ārējās robežas. Šis lēmums, galvenokārt tika balstīts uz apsvērumiem, kas saistīti ar pierādīto nelegālās migrācijas risku, ko apstiprina daudzu dalībvalstu skaitļi un statistika. Šā lēmuma ietekme vēl nav novērtēta, sakarā ar īstenošanas īso laika periodu. Šis novērtējums būs svarīgs, lai novērtētu, vai starp vīzu režīma ieviešanu un nelegālās migrācijas samazināšanos ir tieša saikne. Turpretim, tas šķiet sarežģīti pierādīt saikni starp vīzu režīma pacelšanu un sekojošo nelegālās migrācijas pieaugumu. Pieredzes ir bijušas dažādas un izskatās, ka ir vairāki citi faktori, kam ir nozīmīga loma plūsmu pieaugumā vai samazināšanā.

⁷ Padomes Regula (EC) n°539/2001.

⁸ Padomes Regula (EC) n° 45/2003 of 6.03.2003, OV L 69 of 13.3.2003.

Ciktāl ir iesaistīta trešo valstu vīzu politika, ir jāmin viens nozīmīgs piemērs par Bosniju-Hercegovinu, kas bija galvenā tranzītvalsts nelegālai migrācijai uz ES un, kas veica grozījumus vīzu režīmā. Kad varas iestādes ieviesa vīzu režīmu Turcijas un Irānas pilsoņiem, tas noveda pie šo tautību migrantu, kuri nelegāli ierodas ES caur Bosniju-Hercegovinu, skaita liela krituma

2.3 Sadarbības ar trešajām valstīm ietekme uz nelegālās migrācijas plūsmām

Tamperes Eiropadome un dažas sekojošās Eiropadomes ir izcēlušas visaptverošas pieejas migrācijai nepieciešamību, risinot cilvēktiesības, politikas un attīstības problēmas izcelsmes un tranzītvalstīs un reģionos. Partnerattiecības ar trešajām valstīm tika uzskatītas par vienu no galvenajiem elementiem šādas politikas panākumos. Kopš Tamperes, Komisija ir pielikusi īpašas pūles, lai integrētu migrācijas politiku ES ārējās politikās un programmās. Paziņojums par migrācijas integrāciju attiecībās ar trešajām valstīm⁹ akcentēja lielākas sinerģijas iespēju starp migrācijas un attīstības politikām. Gan Seviļas, gan Saloniku Eiropadomes vērsa īpašu uzmanību uz pasākumiem, kas trešajām valstīm būtu jāpasāk, cīņā pret nelegālo migrāciju. 2003.gada 8.decembrī Ģenerāllietu Padome ieviesa, tā saukto, kontroles un vērtēšanas mehānismu. Komisija ir lūgta katru gadu ziņot par sadarbību ar trešajām valstīm, tās pirmais ziņojums ir gaidāms līdz 2004.gada beigām. Ziņojums ietvers pārskatu par pūliņiem, ko trešās valstis veic, apkarojot nelegālo migrāciju un tehnisko un finansiālo atbalstu, ko sniegusi ES un tās dalībvalstis.

Trešo valstu sadarbība ir svarīga, ja ir jāsamazina nelegālās migrācijas plūsmas un šajā sakarā, dažādu pasākumu un pamudinājumu, kas ir izmantoti, ietekmes novērtēšana, ir ļoti svarīga. Dalībvalstu un jauno dalībvalstu pieredze, sadarbības attīstīšanā ar trešajām valstīm, lai kontrolētu nelegālās migrācijas plūsmas ar neformālu līdzekļu palīdzību, šķiet ierobežota. Daži ir atklājuši, ka ir daudz efektīvāk parakstīt policiju sadarbības un robežsardzes nolīgumus, kuros ir iekļauta atpakaļuzņemšanas pozīcija, nevis formālos atpakaļuzņemšanas nolīgumus. Šādi nolīgumi ir ļāvuši dalībvalstīm attīstīt noderīgus mehānismus informācijas apmaiņai un kopīgai apmācībai, kas nav padarījuši par nepieciešamu pamudinājumu izmantošanu. Šie nolīgumi bieži iekļauj noteikumu par tehnisko atbalstu, kas praktiskā līmenī ir pierādījies kā ļoti noderīgs. Citas dalībvalstis ir iesaistījušās neformālā sadarbībā ar tranzītvalstīm, lai bloķētu konkrētās pūsmas no trešajām valstīm, nesastādot formālos atpakaļuzņemšanas nolīgumus. Speciālā sadarbība tādā veidā var dot labvēlīgus rezultātus, reaģējot uz īpašajām plūsmām no valstīm, kas, citādi, var būt nepakļāvīgas, iekļauties formālajos atpakaļuzņemšanas nolīgumos. Dalībvalstis un jaunās dalībvalstis ir bijušas aktīvas arī, parakstot gan formālos, gan neformālos atpakaļuzņemšanas nolīgumus ar trešajām valstīm, lai atvieglotu atgriešanās procesu. Formālo valsts atpakaļuzņemšanas sarunu kontekstā, tā kā tas ir starptautisks pienākums, trešajām valstīm atpakaļuzņemt savus pilsoņus, dalībvalstis nav gatavas piedāvāt trešajām valstīm pamudinājumus, lai parakstītu nolīgumu, šim nolūkam. Kaut gan, dažas ir gatavas darīt tā, gadījumā, kad nolīgumi atpakaļuzņem gan pašu, gan trešo valstu pilsoņus, jo ir atzīts, ka atpakaļuzņemšanas nolīgumu parakstīšana parasti ir daudz izdevīgāka dalībvalstīm, nekā trešajām valstīm. Dažādu veidu piedāvātie pamudinājumi ietver tehnisko atbalstu un atbalstu migrācijas plūsmu kontrolēšanā, robežkontroles apmācībā un policiju sadarbībā, un tehnoloģijas un aprīkojuma nodrošināšanu, kas sekmē trešo valstu iespējas kontrolēt migrācijas plūsmas. Pamudinājumu nodrošināšana parasti nav iekļauta atpakaļuzņemšanas nolīgumu tekstā, lai nodrošinātu, ka nolīgumu izpilde

⁹ COM(2002) 703, 3.12.2002.

nekļūst atkarīga no pamudinājumiem. Viena dalībvalsts ir piedāvājusi divpusējās darba kvotas trešajai valstij. Šīs politikas ietekme ir izanalizēta iepriekš, 1.4. nodaļā

Nosakot sarunu pašreizējo stāvokli, var tikt pieprasīta savādāka pamudinājumu pieeja, parakstot Kopienas atpakaļuzņemšanas nolīgumus. Šo sarunu laikā, trešās valstis pieprasa, veiksmīgāku savu pilsoņu integrāciju Eiropas dalībvalstīs, vīzu režīma celšanu, vīzu atvieglojumus noteiktām cilvēku grupām, kvotas pastāvīgiem strādniekiem un sezonas strādniekiem. Pamudinājumi, kas līdz šim ir bijuši piedāvāti Kopienas nolīgumu robežā, ietver vīzu atvieglošanu, sadarbību likuma piemērošanā, un finansiālo un tehnisko atbalstu. Šo pamudinājumu nopelni tiks aplūkoti daudz sīkāk gaidāmajā Komisijas ziņojumā par kopējās atpakaļuzņemšanas politikas veiksmīgas attīstības prioritātēm. Lai kā, ir skaidrs, ka pamudinājumu pielāgojamais kopums būs nepieciešams, lai nodrošinātu turpmākos nolīgumus.

Aizvien vairāk valstu ES kaimiņvalstu saskārās ar migrācijas problēmām. Svešu populāciju pieauguma esamība var novest pie sociālajiem nemieriem šajās valstīs un uzņēmējvalstis ir saskārušās ar nepieciešamību pastiprināt savas pūles migrācijas kontrolēšanā. Jautājumi par **tranzīt migrāciju un kaimiņvalstīm**, kuras kļūst par galamērķa valstīm, tiek apspriesti starp ES un iesaistītajām trešajām valstīm. ES nodrošina un paredz turpmāko tehnisko un finansiālo atbalstu, saskaņā ar dokumentiem, kas saistīti ar Kopienas (Tacis, Meda, Eneas), lai atbalstītu šīs valstis pūliņus labāk kontrolēt migrāciju, ietverot efektīvu un preventīvu politiku cīņā pret nelegālo migrāciju. Turklāt, New Neighbourhood Instrument, kuru attīsta Komisija, lai sekmētu pārrobežu sadarbību, iekļaus migrācijas kontrolēšanu, kā vienu no prioritārajām sadarbības jomām. Dažas kaimiņvalstis ir izstrādājušas rīcības plānus, kas mērķēti uz nelegālo migrāciju un ES ir gatava atbalstīt to īstenošanu.

3.DAĻA – VIRZIENA SEKMĒŠANA

3.1 Konsultāciju un informācijas apmaiņas pastiprināšana ES līmenī

Šī izpēte ir atklājusi, ka ir acīmredzams **uzticamu un salīdzināmo datu trūkums ES līmenī**. Jau tiek veikti pasākumi, lai uzlabotu Kopienas statistikas vākšanu un analīzi. Komisija ir uzsākusi izstrādāt ikgadējo statistikas pārskatu par migrāciju, ietverot galveno migrācijas tendenču dalībvalstīs, statistisko analīzi. Balstīts uz, Kopienas statistikas migrācijas jomā¹⁰, rīcības plānu, priekšlikums ES regulai par statistikas vākšanu par Kopienas migrāciju, pilsonību un patvērumu, tiks izvirzīts 2004.gada jūnijā, kam sekos virkne realizācijas pasākumu.

Izpētē iegūtie dati, ilustrē nepieciešamību pēc **daudz intensīvākas un mērķtiecīgākas konsultāciju un informācijas apmaiņas izmantošanas** īpašās sfērās, kurām ir ietekme uz atsevišķām dalībvalstīm un ES kopumā. 2000.gada novembra Paziņojumā par Kopienas Imigrācijas politiku¹¹, Komisija izteica priekšlikumu apmierināt šo nepieciešamību, un sniedza sīkāku informāciju divos 2001.gada Paziņojumos¹². 2001.gada Laeken Eiropadome skaidri aicināja paaugstinātu informācijas apmaiņu imigrācijas un patvēruma jomā. Atbildot uz šo aicinājumu, 2002.gadā Komisija nodibināja ekspertu grupu, kas zināma kā "Imigrācijas

¹⁰ Komisijas paziņojums Padomei un Eiroparlamentam, lai iepazīstinātu ar Darbības plānu par Kopienas statistikas vākšanu un analīzi, saistībā ar migrāciju. COM(2003) 179.

¹¹ COM(2000) 757 final, 22.11.2000.

¹² COM(2001) 387 final un COM(2001) 710 final.

un Patvēruma komiteja”, lai vadītu saziņas un konsultāciju procedūru, lai izplatītu labākās prakses un sasniegtu lielāku patvēruma un imigrācijas politiku saplūšanu. Tagad norisinās regulāras Imigrācijas un Patvēruma komitejas sanāksmes.

Šos pasākumus komplektē Eiropas Migrācijas tīkls, kas mērķē uz sistemātiskas bāzes palielinājumu, lai kontrolētu un analizētu migrācijas un patvēruma multidimensionālo fenomenu, aptverot tās dažādās dimensijas – politisko, juridisko, demogrāfisko, ekonomisko, sociālo un nosakot tās pamatcēloņus. Pieejamā apstrādātā informācija ir domāta, lai palīdzētu iedot Kopienai un tās dalībvalstīm vispārēju viedokli par migrācijas un patvēruma situāciju, kad, to attiecīgajā kompetences jomā, tās attīsta politikas, pieņem lēmumus un izlem par rīcību. Sākotnējo pilotprojektu apstiprināja Saloniku Eiropadome 2003.gada jūnijā. Pēc tā novērtēšanas 2004.gada laikā, komisija izskatīs iespēju izveidot pastāvīgu struktūru ar attiecīgu juridisko bāzi, paturot prātā paralēlo ierosmi, kas tiek aplūkota Eiropadomes ietvaros.

Ir sperti soļi, lai uzlabotu informācijas apmaiņu konkrētās jomās, sevišķi Valsts Integrācijas Kontaktpunktu tīkla izveidošanā. Saloniku Eiropadome atbalstīja šo ierosinājumu, uzsverot, ka ir svarīgi attīstīt sadarbību un informācijas apmaiņu tīkla ietvaros, ar nolūku, jo īpaši, stiprināt svarīgu politiku koordinēšanu, gan valsts, gan ES līmenī. Drīz pēc tam, valsts kontaktpunkti vienojās par informācijas apmaiņas intensīvo darba programmu un labākajām praksēm triju politiku ietvaros, proti, tikko iebraukušo imigrantu iepazīstināšana, valodas apmācība, un migrantu piedalīšanās pilsoniskajā, kultūras un politiskajā dzīvē. Viņi izlēma izstrādāt rokasgrāmatu par integrāciju, praktiķiem un politikas veidotājiem. Šie notikumi tiks uzsvērti pirmajā Gada Pārskatā par imigrāciju un integrāciju, ko gatavo Komisija.

Citi pasākumi, lai pastiprinātu informācijas apmaiņu, ir norisinājušies nelegālās migrācijas jomā. Šie ierosinājumi ir mērķēti uz darba informācijas apmaiņu Padomes speciālās darba grupas, CIREFI, ietvaros. Iepriekšējās informēšanas sistēma ir izveidota, lai apmainītos ar informāciju par slepeno imigrāciju un ceļiem, ko izmanto dzīvo būtnu kontrabandisti. Šo sistēmu uzlabos, izveidojot “drošu, uz tīklu balstītu Informācijas un Koordinācijas Tīklu menedžmenta migrācijas dienestiem”¹³.

Komisija domā pastiprināt informācijas apmaiņu un konsultāciju, saskaņā ar prioritātēm, kas izklāstīti iepriekš Imigrācijas un Patvēruma Komitejas ietvaros.

3.2 Jaunu politisko iniciatīvu attīstīšana kopējās imigrācijas politikas ietvaros

3.2.1. Par legālo migrāciju

Visām dalībvalstīm ir kanāli, caur kuriem **uzņemt darba migrantus**, īpaši, trešo valstu pilsoņus ar īpašām prasmēm. Lielākā daļa dalībvalstu cieš no kvalificēta darbaspēka trūkuma un izstrādā īpašas vervēšanas shēmas, kā minēts Vācijas un AK gadījuma izpētēs. Zināmā mērā, šīs dalībvalstis sacenšas savā starpā par atbilstoša darbaspēka vervēšanu no trešajām valstīm. Komisija uzskata, ka sakarā ar demogrāfiskā stāvokļa pasliktināšanos un novecošanu, trešo valstu pilsoņu strādnieku vervēšana un imigrācija ekonomiskos nolūkos uz ES, iespējams turpināsies un paaugstināsies. No otras puses, trešās valstis atkārtoti prasa vairāk legālo migrācijas kanālu. Tomēr, ierosinātā ES direktīva par šo jautājumu¹⁴, kura tika iesniegta apspriešanai 2001.gadā, nesaņēma atbalstu no Padomes. Tādēļ, ir jārisina daži pamatjautājumi, lai saprastu, vai ekonomisko migrantu uzņemšana ir, vai nav jāregulē ES

¹³ COM(2003) 727 final, 22.11.2000.

¹⁴ Turpat.

līmenī. Jautājumi, kam ir nepieciešama noskaidrošana, ietver saskaņošanas pakāpi, uz ko mērķēt; priekšlikuma darbības lauks, un vajag, vai nevajag saglabāt Kopienas priekšrocības principu pašmāju darba tirgum. Ciktāl Komisija ir iesaistīta, atbildes uz jautājumiem ir balstītas uz diviem pamatprincipiem: no vienas puses, Konstitucionālais līgumprojekts, kas apliecina Eiropas kompetenci migrācijas politikā, bet atstāj migrantu, kurus ir jāuzņem dalībvalstīs, skaita noteikšanu, un, no otras puses, nepieciešamība, ka visiem pasākumiem, kas tiek veikti šajā jomā, ir jābūt balstītiem uz vienu īpašu kritēriju, kas ir pievienotā vērtība, lai veiktu pasākumu ES līmenī.

Komisija plāno uzsākt, vēlāk šogad, plašu konsultāciju procesu par šo tēmu, kas palīdzēs rast atbildes uz šiem jautājumiem. Kā pirmais solis, vēlāk šogad, tiks prezentēta Zaļā grāmata, kurā būs izskatītas iespējas, ko Komisija ir sniegusi direktīvas projektā un vēlreiz izpētītas grūtības, kas paceltas Padomē. 2004.gada beigās tiks organizēts atklāts tiesas process, lai savestu kopā visas svarīgās ieinteresētās puses: oficiālās, ekonomiskās un nevalstiskās organizācijas.

Izpēte ir parādījusi, ka plaša mēroga **regularizācijas pasākumi**, ko ir veikušas dažas dalībvalstis, ir ļāvuši tām, vienā rāvienā, tikt galā ar nelegālo migrantu nozīmīgā skaita esamību to teritorijās. Šādām programmām, tomēr, nav ilgtermiņa efekts nelegālo migrantu līmeņa samazināšanā, tā vietā, tās var kalpot kā papildus pievilcējfaktors nelegālajiem migrantiem, kā to parāda Beļģijas gadījuma izpēte. Turklāt, šādi plaša mēroga pasākumi ietekmē arī citas ES dalībvalstis, sakarā ar starptautisko robežkontroles atcelšanu. Lai kā, arī valstīm nav pieņemami pieļaut ilgstošu, nelegālu uzturēšanos nozīmīgam trešo valstu pilsoņu skaitam.

Komisija varētu ierosināt izveidot kopīgu pieeju regularizācijai, balstītu uz principu, ka ir jāizvairās no, vai jāierobežo plaša mēroga regularizācijas pasākumi, izņemot ļoti īpašas situācijas. Izpēte apstiprina viedokli, ka regularizācijas nevajadzētu uztvert kā migrācijas plūsmu kontrolēšanas veidu, jo patiesībā, bieži vien tās ir kā sekas migrāciju politikām citos apgabalos. Tomēr, ir nepieciešamība turpmāk analizēt regularizācijas procedūras, ar nolūku identificēt un salīdzināt prakses. Ņemot vērā regularizāciju iespējamās sekas uz dalībvalstīm, ja dalībvalsts ir nolēmusi realizēt plaša mēroga regularizācijas programmu, pārējās dalībvalstis ir jāinformē labu laiku iepriekš. Dalībvalstis ir arī jāinformē par paredzēto pasākuma mērogu, cilvēku, kuri varētu būt iesaistīti, skaitu, kritērijiem, kas tiks izmantoti un par iespējamo ietekmi uz citām dalībvalstīm. Pamatojoties uz šo informācijas pārredzamību, var izstrādāt kopējos kritērijus. Šī apmaiņa varētu norisināties Imigrācijas un Patvēruma Komitejas ietvaros.

Kas šķiet paradoksāli, izpēte ir apliecinājusi, ka laikā, kad dalībvalstu darba tirgos noteiktos sektoros ir darbaspēka trūkums, trūkuma perspektīvas atklāj nepieciešamību pēc jaunas imigrācijas politikas, tai pašā laikā, trešo valstu pilsoņu, kuri jau uzturas dalībvalstī, bezdarba līmenis saglabājas zīmīgi augsts. **Trešo valstu pilsoņu**, kuri legāli uzturas dalībvalstīs, **integrācijas veicināšana**, ir būtisks ES imigrācijas politikas uzdevums. Tā ir arī viena no prasībām, ko trešās valstis izvirza diskusiju, kas saistītas ar migrācijas jautājumiem, laikā. Lielākā daļa šo valstu ir apņēmušās aizstāvēt savu pilsoņu intereses, pat ja viņi dzīvo ārzemēs. Legālās migrācijas kanālus ir jāpapildina ar pasākumiem, lai veicinātu integrāciju. Pirmajā gada pārskatā par imigrāciju un integrāciju, kas jāiesniedz Eiropas Padomei 2004.gada jūnijā, būs aprakstīti pēdējie risinājumi šajā jomā.

Attiecībā uz **integrāciju darba tirgū**, Eiropas Nodarbinātības stratēģija nosaka politisko struktūru reformām, kas jāveic valsts līmenī. Jo īpaši, 2003.gada nodarbinātības norādījumi,

aicina dalībvalsts veicināt maznodrošināto personu integrāciju darba tirgū un cīnīties pret jebkāda veida diskrimināciju, kuriem viņi var būt pakļauti. Šie jaunie norādījumi nosaka, jo īpaši, mērķus, lai samazinātu bezdarba plaisu starp trešo valstu un ES pilsoņiem. 2002.gadā nodarbinātības līmenis Eiropas ne pilsoņiem 15 ES valstīs bija ievērojami zemāks, nekā ES pilsoņiem (52.7% pret 64.4%). 2003.gada ziņojums par Nodarbinātību Eiropā apstiprina, ka šādas novirzes ir svarīgas, lai gan tās ievērojami atšķiras starp dalībvalstīm.

Ilgst spējīgās integrācijas sekmēšana darba tirgū un lielākas mobilitātes sekmēšana ES darba tirgū ir bijusi pastāvīga rūpe Nodarbinātības Stratēģijas ietvaros, lai uzturētu darbaspēka piegādi, palielinātu piemērošanās spējas un reaģētu uz nozaru un reģionāliem trūkumiem. Migrējošais darbaspēks varētu sekmēt šo mērķi, tādēļ ir vēlams attīstīt **trešo valstu pilsoņu mobilitāti Eiropas Savienībā**. Direktīva par ilgtermiņa iedzīvotāju statusu, kas tika pieņemta 2003.gada 25.novembrī, ievieša mobilitātes principu tiem, kuri ir bijuši dalībvalsts iedzīvotāji vairāk kā piecus gadus. Mobilitāte ir atvieglota arī, ar 1408/71 regulas paplašinājuma trešo valstu pilsoņu uzņemšanai pieņemšanu. Mobilitātes pakāpe ir paredzēta arī Komisijas priekšlikumā par ārzemju studentu uzņemšanu, kurai drīzumā jābūt pieņemtai¹⁵ un par pētnieku uzņemšanu¹⁶. Šo principu var attiecināt uz citām trešo valstu pilsoņu kategorijām. Turklāt, priekšlikumam direktīvai par pakalpojumiem iekšējā tirgū, vajadzētu atvieglot darbinieku, kuri ir trešo valstu pilsoņi, nosūtīšanu pārrobežu pakalpojumu nodrošināšanai.

Trešo valstu pilsoņu profesionālās kvalifikācijas atzīšana ir vēl viens jautājums, pie kura risināšanas varētu ķerties. Viena no iespējām varētu būt, piemērotu līdzekļu meklēšana, lai sniegtu visiem trešo valstu pilsoņiem labumus, ko sniedz direktīva par profesionālo atzīšanu un kvalifikāciju (tas, jo īpaši, attiecas uz profesionālo kvalifikācijas atzīšanu, ko trešo valstu pilsoņi ir ieguvuši citās dalībvalstīs vai uz trešo valstu kvalifikācijām, ko jau ir atzinušas citas dalībvalstis). Papildinot minēto kvalifikācijas atzīšanu, varētu nodrošināt apmācības kursus, kas ļautu viņiem iegūt līdzvērtīgu kvalifikācijas līmeni, neatsākot mācības vēlreiz no sākuma.

3.2.2. *Par nelegālo migrāciju*

Izpēte ir parādījusi, ka pastāv kaut kāds nelegālās migrācijas līmenis, neskatoties uz to, kādi legālie kanāli tiek pielietoti, tādēļ, cīņai ar nelegālo migrāciju, ir jāpaliek kā būtiskai migrācijas vadīšanas daļai.

Cīņa ar nelegālo migrāciju sākas ar profilakses pasākumiem un galveno pamudinājumu apslāpēšanu. Nedeklarētais darbs dažās valstīs vai reģionos ir nozīmīgs pievilcējfaktors nelegālajai migrācijai. Tādēļ, nesakārtotā darba tirgus problēmas risināšana ir kopējs mērķis, kas skar ne tikai imigrācijas jomu, bet arī nodarbinātības. Tie, kuri strādā ēnu ekonomikā, bieži vien ir pakļauti ekspluatācijai, un viņiem nav pieejamas tādas tiesības, kā citiem strādniekiem. Nedeklarētā darba problēma tiek risināta Eiropas Nodarbinātības stratēģijas ietvaros, kopš 2001.gada. 2003.gadā Komisija uzsvēra politikas, kura ir mērķēta uz **nedeklarētā darba pārvēršanu oficiālā darbā**, nepieciešamību un pieprasīja noteikt uzdevumus. Šis jautājums ir vien no prioritātēm 2003.gada Nodarbinātības Pamatnostādnes¹⁷. Balstoties uz 2003.gada Valsts Rīcības plāniem (VRP), tika sniegts valsts darbību, kas ir mērķētas uz nedeklarētā darba pārvēršanu oficiālā darbā, novērtējums, Kopējās

¹⁵ COM(2002) 548 final, 7.10.2002.

¹⁶ COM(2004) 178 final, 16.3.2004.

¹⁷ 2003.gada 22.jūlija Padomes lēmums par dalībvalstu nodarbinātības politiku vadlīnijām, OV L 197/13, 5.8.2003.

Nodarbinātības pārskata projektā, ko iesniedza Eiropas Komisija 2004.gada janvārī¹⁸. Dažas dalībvalstis savos VRP minēja specialos pasākumus, kas raidīti nelegālo migrantu vai viesstrādnieku virzienā. Turpmāko kontroli pār dalībvalstu rīcību uzņemsies Komisija, Eiropas Nodarbinātības stratēģijas kontekstā .

Kopējā cīņa pret nelegālo migrāciju un **Kopienas atgriešanas politikas izveide** ir prioritātes, starp citu, politisku līdzekļu izveidi, kas nepieciešami, lai mazinātu migrācijas spiedienu. Organizētās imigrācijas politikas ietvaros, vienīgā loģiskā pieeja, kā rīkoties ar nelegālajiem iedzīvotājiem, ir nodrošināt, ka viņi atgriežas savā izcelsmes valstī. Kā vienu no Kopienas atgriešanas politikas elementiem komisija piedāvā noteikt priekšdarbus finanšu instrumentam atgriešanās vadībai, 2005. un 2006.gadam. Šīs darbības aptvers brīvprātīgo atgriešanos, piespiedu atgriešanos un atbalstu neregulārajiem migrantiem tranzīvalstīs, lai varētu atgriezties. Tās mērķēs, caur attiecīgu koordināciju ar atbilstošiem esošajiem instrumentiem, uz pastāvīgu atgriešanos un ilgstošu reintegrāciju izcelsmes valstī vai iepriekšējā uzturēšanās valstī. Uzmanība tiks vērsta uz noteiktu mērķgrupu atgriešanos, uz pirms-atgriešanās atbalstu, brauciena noorganizēšanu, tranzīt un uzņemšanas organizāciju, un uz attiecīgu pēc-atgriešanās un reintegrācijas atbalsta koordināciju ar attiecīgiem esošajiem instrumentiem. Turklāt, 2004.gada pirmajā semestrī, Komisija iesniedza priekšlikumu ES direktīvai par minimālajiem standartiem atgriešanās procedūrām un atgriešanās lēmumu abpusējo atzīšanu.

3.2.3. *Par sadarbību ar trešajām valstīm*

Šī izpēte ir apstiprinājusi, ka **sadarbības ar izcelsmes valstīm vai tranzīvalstīm pastiprināšana**, ir efektīvs līdzeklis nelegālo migrācijas plūsmu mazināšanā. Lai kā, mūsu attiecības ar trešajām valstīm nevar būt balstītas uz unilaterālismu. Pieredze rāda, ka īsta partnerība ir galvenais elements, lai sadarbība būtu veiksmīga. Es ir nepieciešama skaidra izpratne par situāciju valstīs un problēmām, ar ko tās saskaras, lai sekmētu atklātu dialogu, kurā ir ievērotas abu pušu intereses un cerības. Daudzas izcelsmes valstis un tranzīvalstis ir gatavas uzņemties atbildību un pielikt lielākas pūles nelegālās imigrācijas novēršanā. Lai kā, tas ir jādara vispārējās pieejas migrācijai ietvaros un, atsevišķos gadījumos, ir nepieciešami pamudinājumi un finansiālais un tehniskais atbalsts no ES.

Kā pirmais solis, ir svarīgi, lai Savienība apkopotu visu pieejamo informāciju par legālās migrācijas kanāliem priekš trešo valstu pilsoņiem. Šai **kopējās informācijas apvienošanai**, pirmām kārtām, ir jābūt saistītai ar uzņemto migrantu skaitu pēc tautības, lai katrai trešajai valstij varētu sniegt skaidru priekšstatu par to pilsoņu migrācijas modeļiem uz ES fona. To var veikt Imigrācijas un Patvēruma Komitejas ietvaros, kas varētu veikt visu divpusējo nolīgumu, kurus parakstījušas dalībvalstis un konkrētu trešo valsti, uzskaiti, migrantu, kuri ir saistīti ar šiem nolīgumiem, uzskaiti un migrantu uzskaiti, nav uzņemti balstoties uz šiem nolīgumiem, un uzņemšanas iemeslus. To varētu izmantot ilgtermiņā, lai attīstītu lielāku sinerģiju starp dalībvalstīm, kurām rūp Savienībā uzņemto darba migrantu skaits. Ar šo vispārējo uzskaitījumu, varētu sniegt skaidru atbildi uz trešo valstu prasībām, politiska dialoga ietvaros, kurš uzsākts saistībā ar migrācijas jautājumiem vai sarunu par atpakaļuzņemšanas nolīgumiem, laikā.

Bez tam, varētu aplūkot ideju par darbinieku vervēšanu un apmācību programmu attīstību izcelsmes valstīs, tajās jomās, kas ir pieprasītas ES. Šādas programmas varētu apvienot sociālo, kultūras un valodu apmācību, kas nepieciešama migrantu palikšanai Eiropā. Dažas

¹⁸ COM(2004) 24 final/2, 27.1.2004.

dalībvalstīs jau ir ieviesušas šādas programmas un tās tiks izpētītas daudz sīkāk. Pilotprojektus varētu finansēt saskaņā ar tehnisko un finansiālo atbalstu programmu trešajām valstīm (*AENEAS*).

Izpēte ir pierādījusi, kas attiecas uz atsevišķām trešajām valstīm, ka **vīzu politikas pasākumiem** ir preventīva ietekme uz nelegālās migrācijas plūsmām. Tas ir sevišķi svarīgi cilvēku kategorijām, kuri ir potenciālie „ilgāk palicēji”. Tomēr, ir cilvēku kategorijas, kuri nesagādā nekādu risku, no nelegālās migrācijas viedokļa, un, kuriem nav nodomu pārkāpt īslaicīgās uzturēšanās robežas. Šīm kategorijām, nosaka katrā valstī atsevišķi, pastāv iespēja saņemt vīzu izsniegšanas atvieglojumus, ņemot vērā iesaistītās valsts pūliņus pret nelegālo migrāciju, sadarbojoties ar ES. Tādos gadījumos, Komisija ierosinātu izskatīt jautājumu par sarunām, kas saistītas ar vīzu atvieglojumiem konkrētām cilvēku kategorijām (piemēram, pastāvīgi trešo valstu pārstāvji, kuri ir iesaistīti strukturālā dialogā, sportisti u.c.). Pilotmēģinājums būs mandātu pieņemšana, lai vestu sarunas ar Krieviju par vīzu atvieglojumiem.

SECINĀJUMS

Šī izpēte tika veikta ļoti īsā laika periodā, lai gan atsevišķus aspektus vajadzētu aplūkot padziļināti, no tās var gūt virkni skaidru norāžu. Ir saikne starp legālo un nelegālo migrāciju, bet saistība ir sarežģīta un ne atklāta, tā kā ir jāņem vērā dažādu faktoru daudzveidība. Pasākums pats pa sevi nemaz nav veikts, bet var saskatīt tā izšķirošo ietekmi. Tomēr, tas neaizsargā konkrētas darbības no īpašām ietekmēm. Piemēram, kvotām ir ietekme, bet tās nav pieļaujamas visām dalībvalstīm. Trešo valstu pūļu apvienošana nelegālās migrācijas jautājumā, šajā kontekstā, varētu būt interesanta iespēja, ko attīstīt. Šajā skatījumā Komisija ir noteikusi virkni pasākumu, kurus turpmāk varētu pētīt. Jebkurā gadījumā, šādu pasākumu īstenošana ir jābalsta uz informācijas apmaiņas nostiprināšanu, konsultācijām un sadarbību Eiropas Savienības dalībvalstu starpā.