

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETAS
Naujosios kaimynystės politikos programa
Magistro darbas / Master thesis

EUROPOS SĄJUNGOS MIGRACIJOS POLITIKA:
POREIKIAI IR PERSPEKTYVOS /
EU MIGRATION POLICY: NEEDS AND PERSPECTIVES

Autorius/Author:

Tomas Tomilinas

E-mail: totomi@lrs.lt

Tel.: +37068627469

Darbo vadovas/supervisor:

Nerijus Udrėnas

Vilnius – 2007

Anksčiau ar vėliau nebus jokio tuščios žemės lopinėlio tiems, kuriems apgyvendintos vietos pernelyg sausakimšos ar nesvetingos, nepatogios arba dėl kurios nors kitos priežasties netinkamos ieškoti prieglobsčio ar išsigelbėjimo. Tad Gamta, įkurdindama mus sferinės planetos paviršiuje, liepia mums laikyti abipusį svetingumą aukščiausiu priesaku, kurio mums reikės ir kurį galiausiai turėsime pripažinti.

Immanuelis Kantas, 1784 m.



Ispanų žvejybinis laivas aptiko nedidelę motorinę valtį, kuri 30 dienų dreifavo atvirame Atlanto vandenyne. Valtimi iš Mauritanijos plaukė penkiasdešimt migrantų, kurie siekė nelegaliai patekti į Ispanijos valdomas Kanarų salas. Pasirinkę neįprastą kryptį salų link jie planavo išvengti susitikimo su pasienio apsaugos laivais. Deja, vandenyno srovė juos nunešė toli nuo žemyno į Atlanto platybes. Po savaitės baigėsi kuras, maistas ir vanduo. Visi, išskyrus vieną, valtimi plaukė žmonės žuvo. Išsigelbėjo 25-metis Leilly Fallas, savaitę išbuvęs su septyniais mirusiais bendrakeleiviais, kurių kūnų jis neturėjo jėgų išmesti už valtės borto.

2007 m. lapkričio 15 d., Kanarų salų laikraščio „Tenerife News“ vietinių naujienų kronika.

Turinys

IVADAS.....	4
I. BENDROSIO ES MIGRACIJOS POLITIKOS RAIDA: KOMPETENCIJOS PASISKIRSTYMAS TARP BRIUSELIO IR VALSTYBIŲ NARIŲ	7
1. KODĖL MIGRACIJOS POLITIKA VIS DAR NACIONALINIŲ VALSTYBIŲ KOMPETENCIJOJE?	7
2. MIGRACIJA KAIP NAUJOS POLITINĖS TAKOSKYROS PRIEŽASTIS	9
2.1 Argumentai prieš migracijos politikos europeizaciją iš konservatyviosios dešinės.....	12
2.2 Argumentai prieš migracijos politikos europeizaciją iš kairės	13
Pirmoji hipotezė.....	15
3. ES VAIDMUO MAŽINANT POLITINIŲ MANIPULIACIJŲ KĄSTUS IR DIDINANT POLITIKOS EFEKTYVUMĄ.....	15
3.1 Liberalios dešinės argumentai „už“ bendrą ES migracijos politiką.....	17
Antroji hipotezė.....	18
II. GALIMYBĖS SUDERINTI NACIONALINIUS IR EUROPINIUS INTERESUS	19
1. ATVIRO KOORDINAVIMO METODO (AKM) ATSIKADIMAS	19
1.2 AKM ir ES migracijos politika	20
2. ES SPRENDIMŲ PRIĖMIMO SKAIDRUMAS IR DEMOKRATIJOS DEFICITAS.....	21
3. NORMATYVINĖS MIGRACIJOS POLITIKOS PRIELAIDOS.....	24
3.1 Migrantų integracija, terorizmo prevencija, kas dar?	25
3.2 Svarbiausių ES atsakomybės sričių pristatymas.....	26
III. SVARBIAUSIOS ES ATSAKOMYBĖS SRITYS.....	28
1. PIRMOJI ATSAKOMYBĖS SRITIS: EUROPOS „SENĖJIMO“ IŠŠŪKIAI.....	28
1.1 Europos „senėjimo“ priežastys ir Lisabonos strategijos tikslai.....	28
1.2 ES ekonomika ir socialinė apsauga per demografijos prizmę	32
1.3 Simono principas – ekonominė migracijos politikos logika.....	34
1.4 „Aktyvi“ migracijos politika ar darbo rinkos liberalizacija?	36
1.5 „Socialinės Europos“ ateities kontekstas ir migracija	38
1.6 Nelegalaus migrantų įdarbinimo kriminalizavimas – priemonė Lisabonos tikslams pasiekti?	41
2. ANTROJI ATSAKOMYBĖS SRITIS: ES MIGRACIJOS POLITIKA GLOBALIŲ PROBLEMŲ KONTEKSTE....	44
2.1 Kolonializmo palikimas ir dabartinė migracija	44
2.2 Protų „nutekėjimo“ poveikis kilmės šalims	46
2.3 Emigrantų pinigai, kurie „grąžinami namo“.....	48
2.4 Grįžimo ir laikinos (apykaitinės) migracijos skatinimo priemonės.....	50
2.5 ES pastangos skatinant laikiną ir cirkuliacinę migraciją.....	53
2.6 ES galimybės suderinti vystymosi ir migracijos politikos tikslus	56

3. TREČIOJI ATSAKOMYBĖS SRITIS. MIGRANTŲ PADĖTIS PER ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGOS PRIZMĘ	58
3.1 Migracija – „problema“, kurią reikia spręsti?	58
3.2 ES sąlygoti pasikeitimai pasaulinės pabėgėlių apsaugos sistemoje	61
3.3 Ar žmogaus teisių standartai galioja visiems migrantams?	62
3.4 Migrantų įkalinimo stovyklų sistema ir diskusija dėl „išsiuntimo direktyvos“	64
3.5 Tradicinio migracijos srautų „valdymo“ ribos ir požiūrio į migraciją evoliucija	69
3.6 Migrantų teisinis statusas, integracija ir tolerancijos skatinimas Europoje	71
3.7 „Pilietybės etalonas“ ir ES šalių migrantų integracijos tikslai	72
3.8 ES vaidmuo nustatant integracijos sėkmės rodiklius ir šalinant nacionalizmo bei ksenofobijos liekanas	74
IŠVADOS, RAIDOS SCENARIJAI IR REKOMENDACIJOS	77
LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	81
NAUDOTOS SANTRUMPOS	88
SHORT SUMMARY IN ENGLISH	89

Išvadas

Mobilumas arba migracija yra natūralus žmonijos fenomenas, pripažintas universalioje Žmogaus teisių deklaracijoje (1948). Migravimas daugiau ar mažiau būdingas įvairioms gyvūnų rūšims, o žmonijos istorijoje migracija vaidino ir tebevaidina tokį pat reikšmingą vaidmenį kaip kiti fundamentalūs reiškiniai: karas, mokslinė pažanga ar religija. Migracija yra tarsi žmonijos kraujotakos sistema – be jos neįsivaizduojamas žmonių rūšies egzistavimas. Keliaujančios gentys ir tautos ieškojo prieglobsčio nuo stichinių nelaimių, vėliau kūrė ir naikino valstybes bei civilizacijas.

Atėjus Naujiesiems laikams dėl migracijos susiformavo naujos valstybės Amerikoje. Tuo tarpu mūsų laikais migracija tampa rimtu iššūkiu nacionalinių valstybių egzistavimo prasmei, nes jų sienos nebeatlaiko padidėjusio migruojančio pasaulio spaudimo. Per pastaruosius *dešimtmečius stipriai išaugo pasauliniai migracijos srautai*¹. Smarkiai sumažėję transporto kaštai ir globalizuotos ekonomikos poreikiai kuria tokį pasaulį, kuriame žmogus juda dažnai ir toli. Kita vertus, daugiau migruojama ne tik dėl kaštų mažėjimo, bet ir dėl augančio atotrūkio tarp turtingų ir skurdžių šalių. Žmonės bėga nuo pilietinių karų, politinio persekiojimo ir ekologinių katastrofų. Darbo jėga nuolat darosi vis mobilesne.

Didžiausia globalios migracijos kliūtis – nacionalinė valstybė. Šiame darbe bus daug kalbama apie vakarietiško tipo nacionalinei valstybei iškilusį pavojų dėl didėjančių ekonominės migracijos mastų.

Tačiau šis iššūkis neturėtų klaidinti skaitytojo – valstybė mūsų laikais kaip niekada istorijoje turi ypač daug svertų kontroliuoti ir riboti migraciją. Pavyzdžiui, Nyderlandai – šalis, pasaulyje garsėjanti kaip tolerancijos ir laisvės simbolis – per trumpą laiką prieš kelerius metus sugebėjo taip sugriežtinti imigracijos ir integracijos taisykles, kad tapo emigracijos šalimi (vienintelė iš senojo ES penkioliktuko).² Dauguma pasaulio valstybių pripažįsta savo piliečių konstitucinę teisę *emigruoti*, tačiau nėra nė vienos valstybės, kur teisė *imigruoti* būtų prilyginta pamatinėms žmogaus teisėms.³ Ši priešprieša reikalauja peržiūrėti tradicinį žmogaus „kaip nuolatinio kažkurios valstybės gyventojo“ arba „piliečio“ sąvokos tinkamumą šiuolaikiniame pasaulyje, kada nuolatinė

¹ Tarptautinės darbo organizacijos 2004 m. pranešimas; Pasaulio banko 2005 m. pranešimas; ES ekonomikos apžvalgos. 2005. www.worldbank.org

² Lietuvos gyventojai: struktūra ir demografinė raida. LR Statistikos departamentas 2006. www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=1937

³ Harald Kleinschmidt. EU Migration Policy. Institute of Social Science, University of Tsukuba. 2002. www.unu.edu/HQ/japanese/gs-j/gs2002j/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf

migracija iš vienos valstybės į kitą yra natūralus globalizacijos reiškinys, pretenduojantis tapti prigimtinė teise. Kita vertus, mes žinome, kad migrantų plačiąja prasme (ne pabėgėlių) teisių apsauga tarptautiniu mastu apima tik keletą deklaratyvaus pobūdžio susitarimų. Valstybė kol kas išlieka žmogaus teisių ir laisvių garantas, ypač darbo santykių ir socialinės gerovės bei teisingumo užtikrinimo srityje. Globali nevaržoma rinka ir jos logika tapatina žmogų su preke, kurios judėjimui neturėtų būti jokių kliūčių. Tačiau žmogus nėra prekė. Kas apsaugos žmogų nuo tokio tapatinimo pavojaus – vis dar nėra aiškaus atsakymo. Kol kas tai gali efektyviai padaryti tik nacionalinė valstybė.

Tyrimo temoje numatytas **darbo tikslas** – siekti sistemiskai įvertinti galimas formuojamos bendros Europos Sąjungos (toliau – ES) migracijos politikos raidos perspektyvas ir pasekmes.

Tyrimo objektą sudaro formuojama *bendroji ES migracijos politika*, kuriai atsirasti egzistuoja visos juridinės ir politinės prielaidos. Tokios politikos atsiradimui pritartų apie pusė ES gyventojų, tačiau galutiniam politikos institucionalizavimui ir kompetencijos šioje srityje perkėlimui į Briuselį aktyviai priešinasi valstybės narės.

Darbo uždavinius geriausiai iliustruoja jo struktūra. Remiantis kelių migracijos teorijų derinimais, bus siekiama įvertinti migracijos fenomeno priežastis ir pasekmes bei bus atlikta galimybių studija, kokią įtaką turės migracijos valdymo siekis ES mastu.

Pirmoje ir antroje darbo dalyje (I ir II) bus bandoma atsakyti į klausimą, ar mechaninis imigracijos politikos perkėlimas į viršnacionalinį lygmenį neišsprendus vidaus iššūkių (masinė emigracija iš naujųjų narių, ginčai dėl nacionalinės valstybės uždaro, dėl ES socialinio modelio) yra naudingas visoms ES šalims. Juk, viena vertus, egzistuojantis automatinis skirtumų niveliavimas gali padidinti Europos uždaramą pasauliui, o kita vertus, nacionalinių valstybių interesų nepaisymas gali išprovokuoti didesnę euroskepticizmą ar net daugumos šalių pasitraukimą iš bendradarbiavimo migracijos srityje. Darbe bus analizuojama ES “kietojo” migracijos reguliavimo alternatyva – Atviras koordinavimo metodas.

Trečioje darbo dalyje (III) žvelgiant iš pagrindinių *ES atsakomybių principo perspektyvų* bus nuodugniai *tiriama migracija kaip Europos gyventojų senėjimo problemos sprendimas*. Skaičiai rodo, kad demografinės tendencijos lems ženklų Europos dirbančiųjų skaičiaus sumažėjimą per ateinančius kelis dešimtmečius. Kitas

svarbus darbo trečiosios dalies uždavinys – *migracijos į ES pasekmių likusiam pasauliui įvertinimas*. Šalia tokių svarbių migracijos politikos tikslų kaip užimtumas ir ekonominis augimas, darbe bus siekiama išanalizuoti ilgalaikes globalines galimas migracijos reguliavimo (ribojimo) pasekmes – globalinį skurdą, nelygybę, lokalius konfliktus, nelegalią migraciją. Galiausiai bus imtasi *efektyvios migrantų integracijos įvairiose ES šalyse apžvalgos*, siekiant nustatyti, kokios egzistuoja realios integracijos kliūtys ir kaip ES bendroji migracijos politika realiai prisidės prie pasaulinio žmogaus prigimtinių teisių instituto stiprinimo.

Tyrimo uždavinių sąlygotos konkrečios darbo **hipotezės** bus suformuluotos pirmoje (I) darbo dalyje po išsamesnio migracijos politikos problematikos pristatymo.

Išvados bus pateikti keli galimi migracijos politikos raidos scenarijai ir rekomendacinės vizijos, kokia turėtų būti ES migracijos politika įvertinus kuo daugiau veiksnių. Žinoma, bet kokia mokslinė prognoze besiremiantys pasiūlymai neišvengiamai vers daryti normatyvinių prielaidų.

Šiame darbe bus imtasi *sisteminių **metodų taikymo***, siekiant nustatyti galimą ES migracijos politikos atsiradimo poveikį globalinės migracijos procesams stengiantis kuo įvairiapusiškiau įvertinti šį reiškinį. Be to, bus derinami ir kiti moksliniai metodai – *analitinis, lyginamasis, lingvistinis, istorinis* ir kt.

Darbo aktualumą sieju su tuo, jog migracijos fenomeno nagrinėjimams Lietuvoje vis dar skiriama labai nedaug dėmesio. Net būdami ES “pirmūnai” pagal emigracijos mastus, rimtų mokslinių tyrimų šia tema turime nedaug.

Darbe bus naudojama ES statistinė medžiaga, analizuojami teisės aktai ir mokslinė **literatūra**. Tekste bus dažniausiai naudojamas *migracijos* politikos terminas, leidžiantis apibendrinti tiek *imigraciją*, tiek *emigraciją*, nes tradicinis šių reiškinių atskyrimas silpnina sisteminį migracijos procesų vertinimą sociologiniu, politologiniu, antropologiniu ir filosofiniu požiūriu.

I. Bendrosios ES migracijos politikos raida: kompetencijos pasiskirstymas tarp Briuselio ir valstybių narių

1. Kodėl migracijos politika vis dar nacionalinių valstybių kompetencijoje?

Migracijos politika pasižymi tuo, kad jos neįmanoma suformuoti izoliuotai nuo tarptautinio konteksto, „atskirai paimtoje valstybėje“ – kitaip nei, pvz., daug autonomiškesnę socialinės apsaugos ar sveikatos sistemą. Atskiroje šalyje migracijos politika negali būti pilnavertė, nes ji, kaip ir aplinkosauga yra tarptautinė *per se*. Ši sąlyga natūraliai reiškia didesnę Europos Sąjungos (ES) vaidmenį migracijos srityje, tačiau būtų tikrai klaidinga teigti, jog ES čia šiandien vaidina lemiamą vaidmenį. Valstybės vis dar turi nepalyginamai didesnę galią valdyti migraciją. Nepaisant ilgą laiką trunkančių ES institucijų bandymų įtraukti migracijos politiką į ES kompetencijos sritį – realių pasiekimų federacinės Europos entuziastų gretose kol kas labai mažai, nes migracijos politika yra kertinis šiuolaikinės nacionalinės valstybės suvereniteto išsaugojimo elementas.⁴

Lentelė „Migrantai Europoje“

Metai	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Imigrantai tarp Europos gyventojų (%) ⁵	3.4	3.8	4.1	4.3	4.5	4.8	6.9	7.6	8.0	8.8

Europos Komisija nuolat pabrėžia, kad valstybės turės konkrečios ekonominės naudos, jei imigracijos politika bus koordinuojama ES lygmeniu. Be to, „pakankamai didelį natūralų spaudimą žengti šį žingsnį daro globalus prekybos ir kapitalo srautų liberalizavimas“⁶ (jei pasisekė tąkart, pasiseks ir dabar). Tačiau kol kas šie ir kiti argumentai neįtikina valstybių vadovybių ir politikų. Pagal ES „trijų ramsčių“ struktūrą, su migracija susiję sprendimai ilgą laiką buvo priimami išskirtinai trečiojo – tarpvyriausybinių – ramsčio formatu. Pagal jį visi sprendimai priimami valstybių vadovų ir sektorialių ministrų susitikimuose (ES Taryboje), paliekant Europos Komisijai ir Parlamentui minimalias galimybes įsikišti rengiant sprendimo projektą.

⁴ Harald Kleinschmidt. EU Migration Policy. Institute of Social Science, University of Tsukuba. 2002. www.unu.edu/HQ/japanese/gs-j/gs2002/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf

⁵ JT Gyventojų statistikos padalinis. <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>

⁶ Alexander Caviedes. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? Journal of European Public Policy 11:2 April 2004: 289–310. <http://www.polisci.wisc.edu/users/caviedes/JEPP%20Article.pdf>

Trečiasis ES ramstis taip pat nesuteikia Europos teisingumo teismui vertinti jo rémuose priimtus sprendimus. Tik 1997 m. Amsterdamo susitarimu Europos Bendrijų sutartys buvo papildytos Šengeno konvencija ir buvo pritarta planui iki 2004 metų sukurti ES teisinę bazę bendrai ES vizų, prieglobsčio, imigracijos ir išorinių sienų kontrolės politikai. Kai kurie šio plano aspektai iki nustatyto laiko buvo įgyvendinti: priimta keletas prieglobsčio politiką harmonizuojančių teisės aktų, įtvirtinta migrantų šeimų susijungimo teisė, be to, priimtos kai kurios kovos su prekyba žmonėmis politikos priemonės, pvz., prekybos žmonėmis aukoms suteikta teisė pretenduoti į legalų statusą.⁷ Tačiau ES Taryba atmetė ambicingus Europos Komisijos siūlymus dėl ekonominių migrantų srautų valdymo ES mastu. „Iki šiol Europa neturi direktyvos, reglamentuojančios trečiųjų valstybių piliečių priėmimą įdarbinimo tikslais.“⁸

Nepaisant Europos Parlamento primygtinių reikalavimų Tarybai kuo skubiau perkelti daugumą migracijos klausimų iš ES trečiojo į pirmąjį (viršnationalinį) ramstį, pasinaudojant ES sutartyje numatytu teisiniu mechanizmu (Passerelle Clause, 42 ESS ir 67(2) EBS) ir suteikiant ES institucijoms didesnius įgaliojimus, šis sprendimas vis dar nėra priimtas. ES reguliavimo šalininkai nurodo į 1999 m. Tamperės ES Tarybos sprendimus ir ES Hagos programą, kurioje nustatytas aiškus politinis tikslas turėti bendrus ES legalios imigracijos kanalus ir suderinti imigrantų pagrindinių teisių apsaugos principus. Tačiau iki šiol daugelis teisėtos ekonominės imigracijos reglamentavimo sprendimų vis dar priimami ES Taryboje konsensusu (be didesnių įgaliojimų EK ir EP), kas praktiškai reiškia bet kokių ambicingesnių reformų stabdymą.

2006 m. Europos spaudoje pasirodė informacija, kad labiausiai migracijos politikos europeizacijai šiuo metu prieštarauja Čekija, Airija, Vokietija, Lenkija, Malta ir Kipras.⁹ Be to, į šį sąrašą reikėtų įtraukti ir valstybes, kurių teritorijoje iš viso negalioja net ligšioliniai susitarimai dėl prieglobsčio ir minimalių migracijos reguliavimo standartų. Tai Danija, nepasirašiusi ES Sutarties IV skirsnio (Vizų, prieglobsčio, imigracijos ir kitos su laisvu asmenų judėjimu susijusios politikos sritys) bei Jungtinė Karalystė ir Airija, kurioms šis skirsnis gali būti taikomas tik joms atskirais atvejais apsisprendus dalyvauti bendroje politikoje.¹⁰

⁷ Council Directive on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings. 2004/81/EC, 29 April 2004

⁸ *Rey Koslowski*. Possible steps towards an international regime for mobility and security. 2004 <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%208.pdf>

⁹ Greens/EFA motion for a resolution. Greens/EFA political group. European Parliament. Motion for a resolution on migration. 2006. http://www.greens-efa.org/cms/topics/dok/149/149288.common_immigration_policy@fr.htm

¹⁰ ES sutarties ir EB steigimo sutarties suvestinės redakcijos. 2006 m. Oficialusis leidinys C 321E <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/ce321/ce32120061229lt00010331.pdf>

Tokiu būdu, galima konstatuoti esant gan didelę ES šalių koaliciją, kuri daugiau ar mažiau prieštarauja migracijos politikos perkėlimui į ES lygmenį (europeizacijai). Štai ir nauja ES Reformų sutartis tą klausimą palieka ateičiai (nekalbant jau apie tai, kad dar nėra aišku, ar ji bus ratifikuota ir ar nepasikartos tai, kas jau nutiko Europos konstitucijos projektui). Reformų sutarties 63a straipsnyje sakoma, kad bendra ES sienų kontrolės, prieglobsčio ir imigracijos politika “neturi įtakos valstybių narių teisei nustatyti į jų teritoriją iš trečiųjų šalių ieškoti samdomo arba savarankiško darbo atvykstančių trečiųjų šalių piliečių priėmimo apimtį.”¹¹

2. Migracija kaip naujos politinės takoskyros priežastis

Praeitame skirsnyje paminėtų valstybių argumentai prieš ES kompetencijos didinimą migracijos politikos srityje yra skirtingi. O dar labiau skiriasi argumentai valstybių viduje vykstančiose diskusijose. Pažymėtina, kad šiuos ginčus lemia ne tik ir ne tiek konjunktūriniai, trumpalaikiai politinių jėgų nesutarimai – požiūrio į imigracijos politiką skirtumai yra principiniai ir, tikėtina, ilgalaikiai.

Iš šios minties kildinčiau pirmąją teorinę šio darbo prielaidą – kad *migracijos problema moderniai demokratinei valstybei yra principų ir vertybių formavimosi ašis ir jos mechaninis perkėlimas į ES lygmenį negali vykti sklandžiai*. Šiuo požiūriu imigracijos politika iš esmės skiriasi nuo, pvz., aplinkosaugos politikos, kurios svarbos neginčija jokios, net visiškai nesuinteresuotos politinės jėgos – todėl jos reguliavimas lengvai ir neskausmingai buvo perkeltas Briuseliui. O štai migracijos klausimai turi tokį pat politinių takoskyrų (ar net ideologijų) formavimo potencialą kaip valstybė, šeima, tauta, kapitalizmas. Požiūris į migraciją ir jos valdymą jau kurį laiką yra vienas iš būdų klasifikuoti politikus ir politines partijas Europoje ir pasaulyje.¹² Politiniame žemyno diskurse ši takoskyra užima svarbią, ir, drįsčiau teigti, vis svarbesnę vietą.

¹¹ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį pasirašyta Lisabonoje, 2007 m. gruodžio 13 d. http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_lt.htm

¹² Agata Gorny, Paolo Ruspini. Migration in the New Europe. East-west revisites. Palgrave Macmillan. 2004.

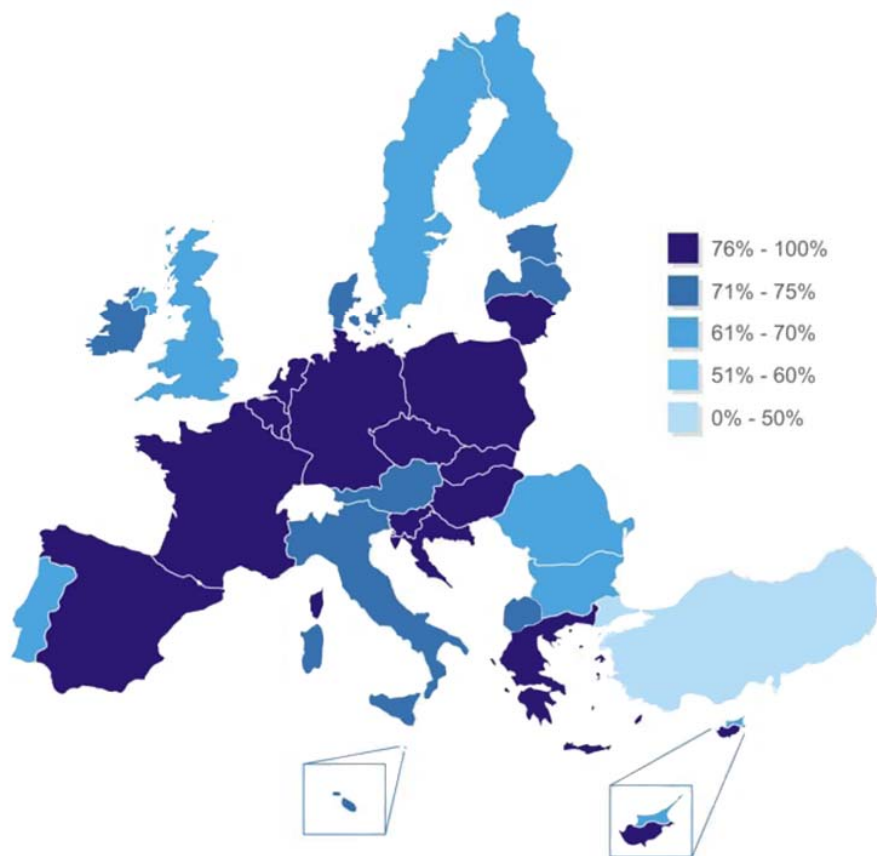
„Eurobarometro žemėlapis 2007 m.“¹³

	EL	86%
	CY*	86%
	BE	85%
	CZ	84%
	SI	84%
	DE	83%
	SK	81%
	NL	79%
	HU	79%
	ES	78%
	LT	78%
	PL	77%
	FR	76%
	LU	76%
	LV	75%
	IT	72%
	EU 27	75%
	MT	73%
	AT	72%
	EE	72%
	DK	71%
	IE	71%
	SE	70%
	UK	68%
	BG	67%
	PT	65%
	FI	65%
	RO	62%
* CY (tcc) = 68%		
	HR	78%
	MK	75%
	TR	43%

ES jau turi bendrą Saugumo ir užsienio politiką bei ES saugumo ir gynybos politiką. Šiuo metu diskutuojama dėl jų plėtojimo.

Ar Jūs sutinkate su šiuo teiginiu: ES turi turėti bendrą imigracijos politiką žmonių iš už ES ribų atžvilgiu?

Atsakymai: Labiau sutinku



Šaltinis: Eurobarometras

Migracija vis labiau virsta galvosūkiu ne tik politikams, bet ir visiems ES gyventojams. Dėl silpno domėjimosi šia tema ir baimės būti politiškai nekorektiškais dar septintajame ar aštuntajame dešimtmetyje eilinis europietis nesiejo migracijos su politika, tuo tarpu „šiandien tai ypač svarbi politinės diskusijos ir darbotvarkės tema, dominuojanti laikraščių antraštėse“.¹⁴ Daugelis apklausų įvairiose šalyse patvirtina šią tendenciją. Pavyzdžiui, pagal britų viešosios nuomonės apklausas, migracija ir

¹³ Verta pastebėti, kad Eurobarometro klausimyno kūrėjai nekorektiškai suformulavo klausimą dėl migracijos politikos, skatindami respondentus susieti ją su saugumo ir gynybos politika.

¹⁴ Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006. http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

integracija nuolat atsiduria svarbiausių politinių problemų trejetuke.¹⁵ Tad būtent politinis spaudimas iš apačios, o ne ekspertų ir technokratų išvados tapo lemiamu akstinu pradėti rimtą diskusiją dėl migracijos politikos.

Eurobarometro apklausos 2005 m. atskleidė, kad europiečiai neturi aiškos pozicijos, kas turi būti atsakingas už efektyvesnę migracijos politiką: apie 57 proc. ES-25 piliečių mano, jog politiniai sprendimai dėl migracijos turi būti priimami šalyse narėse kartu (*angl. jointly*) su ES institucijomis.¹⁶ 2007 m. tokių žmonių buvo kiek daugiau, tačiau rezultatai smarkiai skiriasi pagal šalis (žr. "Eurobarometro žemėlapis 2007 m.")

Paieškokime kelėtos pavyzdžių tarp ES valstybių narių. Štai Vokietija ilgus dešimtmečius diskutuoja dėl kadaise masiškai pakviestų dirbti turkų. Nors ši tema Vokietijoje kelia rimtų nesutarimų ir pagrindo įvairaus plauko ekstremistų demagogijai, rimtų sukrėtimų dėl migracijos konvencinė Vokietijos politinė sistema sugeba išvengti. Galbūt taip yra todėl, kad ši šalis yra ypač jautri ksenofobijai ir nacionalizmo proveržiams. Tuo tarpu gretimoje Austrijoje prieš kurį laiką politinėje scenoje smarkiai sustiprėjo radikalūs dešinieji, pasisakantys prieš imigraciją arba atvirai demonstruojantys netoleranciją migrantams. Dėl ksenofobinių tuometinio Austrijos premjero pasisakymų, Briuselis net grasino pašalinti Austriją iš ES.

2007 metų prezidento rinkimai Prancūzijoje – imigrantų tema viena pagrindinių diskusijų darbotvarkėje. Rinkimus laimėjo iš imigrantų šeimos kilęs dešinysis politikas Nicolas Sarkozy (Sarkozi), politinį kapitalą sukaupęs dėl savo kaip vidaus reikalų ministro griežtos laikysenos Paryžiaus priemiesčių "sprogimo" metu, pažadėjęs įkurti Imigracijos ir nacionalinės tapatybės ministeriją, skatinti tik aukštos kvalifikacijos imigraciją ir apskritai sugriežtinti imigracijos taisykles.¹⁷ Savo kraštutinį konservatyvų dešinumą dabartinis prezidentas puikiai įrodė dar būdamas ministru, kai pasiūlė privalomus DNR testus būsimiems migrantams, kad tie įrodytų savo šeimyninius ryšius su Prancūzijoje gyvenančiomis giminėmis. Dėl stipraus pasipriešinimo tokiam sumanymui, šiuo metu tokie testai atliekami savanoriško sutikimo pagrindu. Nepaisant gilių Prancūzijos Respublikos tradicijų neskirstyti žmonių pagal etninę priklausomybę, N. Sarkozy net siūlė atgaivinti tautybių statistiką, kuri jau seniai šalyje uždrausta.¹⁸ (Šiuo

¹⁵ Joanne van Selm. Immigration Is Becoming a Key Issue for Europe's Future 2005.
<http://www.europeanaffairs.com>

¹⁶ Ramin Shafagatov, Aygun Mirzayeva. Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: a study of Immigrant integration policy. Linköping universitet. 2005.
www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/

¹⁷ Hiroyuki Tanaka. Immigration and the 2007 French Presidential Elections. 2007 Migration Policy Institute. http://www.migrationpolicy.org/pubs/France_Elections050307.pdf

¹⁸ Immigration and the 2008 US Presidential Elections. The Migration Information Source.
<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=662>

atveju verta paminėti, kad Lietuvoje Tėvynės sąjungos pastangomis prieš metus tautybės statistika buvo atgaivinta).

Dar labiau nei Prancūzijoje, imigracijos problematika absoliučiai dominavo per 2007 m. parlamento rinkimus Danijoje. Pagrindinis klausimas, kurį danai sprendė šiuose rinkimuose, nebuvo tradicinis kairės-dešinės diskusijos klausimas – „kaip didinti ir taip didelį šalies ekonomikos pyragą“. Pagrindinė takoskyra tarp kandidatų programų buvo, ar verta tuo pyragu dalytis su kitais ir ar dalytis dosniau, ar šykščiau.¹⁹ Kiek netikėtai analitikams, „imigracija tapo taip pat viena esminių politinių debatų temų ir 2007 m. prasidėjusioje JAV prezidento rinkimų kampanijoje, nes Kongresas taip ir nesugebėjo patvirtinti Imigracijos reformos plano.“²⁰

2.1 Argumentai prieš migracijos politikos europeizaciją iš konservatyviosios dešinės

Net iš ką tik pateiktos trumpos apžvalgos jau gerai matyti, kad migracijos fenomenas politikus ir rinkėjus domina. Aiškūs nuomonių skirtumai ir politinės takoskyros valstybių viduje mažina ES institucijų šansus gauti daugiau įtakos ekonominės migracijos reguliavimo srityje. Juolab kad debatai apie imigraciją domina kaip tradicinę Europos politinę kairę, taip ir dešinę.

Kairės ir dešinės (sąvokos vartojamos sąlyginai) priešprieša ypač ryški tradicinėje politinėje takoskyroje, kurią galima pavadinti ginču tarp nacionalizmo ir internacionalizmo. Migracijos politiką vienoje ar kitoje ES šalyje tiesiogiai veikia diskusijos tarp kairiųjų ir dešiniųjų. Pirmieji migracijos ir migrantų atžvilgiu pasisako nuosaikiai, antrieji politinį kapitalą kaupiasi įvairiomis iniciatyvomis, nukreiptomis apsaugoti savo šalį nuo imigrantų antplūdžio, nutautėjimo ir t.t. Tautiškumą dešinieji laiko paskutiniu ir stipriausiu bastionu nacionalinei valstybei apsaugoti, ir šį argumentą naudoja nuolatos. Siekdami realizuoti savo nuostatas, dešinės pakraipos politinės jėgos netoleruoja kompromisų ten, kur įžvelgia grėsmę nacionalinei valstybei.

Kaip rodo istorija, migracija iš tiesų yra tokia grėsmė – ji išties formuoja ir naikina nacionalines valstybes. Jei anksčiau politinė dešinė tam tikroje šalyje egzistavo gindama abstrakčias šalies tradicijas, priešindamasi globalios kultūros įtakai, tai šiandien savo tikslus ji sukonkretino ir linkusi dėmesį sutelkti į nacionalinio saugumo ir imigracijos ribojimo klausimus. Globalizacijos ir vienodėjimo sąlygomis dešinės

¹⁹ V. Vileita. Danijos politinių debatų temas diktuoja imigrantai. „Dvi pusės“, „Žinių radijas“.2007 www.delfi.lt

²⁰ Immigration and the 2008 US Presidential Elections. The Migration Information Source. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=662>

politikams kyla pagunda sieti migraciją su tautinėmis emocijomis, simboliais, kartais manipuluoti europiečių sąmone. Dešiniųjų stovyklų baimė perduoti dalį kompetencijos ES institucijoms yra absoliučiai natūrali, nes politikai akcentuoja tautą, kalbą, etniškumą, nacionalinę kultūrą, tradicijas, valstybės sienų saugumą ir pan. – t.y. visa tai, kas pakankamai svetima kosmopolitiškam ES projektui. Naujos dešinėsios partijos Austrijoje, Danijoje, Prancūzijoje ir Nyderlanduose sugebėjo stipriai politizuoti migracijos temą, pasisakydamos už imigracijos apribojimus.²¹

Sąžininga būtų pažymėti, kad šio darbo autorius nepitaria konservatyvių dešiniųjų ideologijai – todėl nebūtų korektiška ir objektyvu toliau gilintis į šios stovyklos pažiūras. Priešingu atveju neišvengsime spekuliacijų ir šališkumo. Toliau tyrimas bus grindžiamas normatyviniu kairiuoju požiūriu į imigraciją – koncentruojantis ne į galimus esą negatyvius jos padarinius, o į imigracijos politikos efektyvumą, siekiant garantuoti kuo geresnį imigracijos valdymą ir iš svetur atvykstančių žmonių teisių užtikrinimą

2.2 Argumentai prieš migracijos politikos europeizaciją iš kairės

Neteisinga būtų teigti, kad išliekančios silpnos Briuselio pozicijos imigracijos politikoje – vien tik dešiniųjų politikų rankų darbas, juolab kad Europos vyriausybėse ilgą laiką dominavo centro kairiųjų koalicijos²². Akivaizdu, kad kairieji taip pat neskuba dalintis atsakomybe su ES, matydami savo rankose daugiau svertų ir turėdami daugiau idėjų migracijos politikos srityje nei ES biurokratai. Kairiųjų argumentus gali puikiai iliustruoti pralaimėjusios Prancūzijos prezidento rinkimus kandidatės Segolene Royal migracijos politikos vizija. Skirtingai nuo N. Sarkozy, pirmutinis S. Royal tikslas šioje srityje nebuvo kova su nelegalia migracija. Jai taip stipriai nerūpėjo kvalifikuotos darbo jėgos pritraukimas į Prancūziją, t.y. faktiškas „protų nutekinimas“ iš trečiųjų valstybių. Būdama kairioji kosmopolitė, ji akcentavo neišvengiamą sąsają tarp migracijos ir skurdžiųjų pasaulio šalių plėtros. Ji pasiūlė dirbti ne su migracijos pasekmėmis (plečiant draudimus ir stiprinant sienų apsaugą), bet su jos priežastimis – sutelkti dėmesį į pagalbą Afrikos valstybėms kovoje su skurdu. Protų nutekėjimo problemą ji pasiūlė spręsti naujomis politikos priemonėmis – skatinti cirkuliacinę ir grįžtamąją migraciją. Royal pasiūlė įteisinti „daugkartines metines vizas“ (teisę grįžti į tėvynę ir atgal į

²¹ Zygmunt Bauman. Likvidi meilė: apie žmonių ryšių trapumą. Leidykla: Apostrofa. 2007

²² Po Gerharo Šrioderio (Gerhard Schroeder) socialdemokratų pergalės Vokietijoje 11 iš 15 vyriausbių buvo kairiosios. K. Pylas: Europa suka į dešinę. 2004 <http://www.elta.lt/rinkimai2004/index.php/lt/10727>

Prancūziją be dabar galiojančių apribojimų ir t.t.), kurios „būtų naudingos kaip migrantams, taip ir Prancūzijos ekonomikai“.²³

Radikalesni kairieji neslepia savo pasipiktinimo globalinių ekonominių institucijų ir liberalių prekybos susitarimų pasekmėmis Afrikoje – didėjančia įtampa ir skurdu. Turtingųjų šalių ir organizacijų spaudžiamos, „Afrikos šalys privalo globalioje rinkoje konkuruoti su struktūriškai galingesniais partneriais, vykdyti valstybinių įmonių privatizavimo programas ir liberalizuoti vidaus rinkas. Daugeliu atveju tai sukelia neigiamų socialinių pasekmių ir prisideda prie socialinės atskirties ir konfliktų mažinimo.“²⁴

Skirtingai nuo dešiniųjų, kuriems itin svarbios tradicijos ir saugumas plačiąja prasme, kairieji daugiau rūpinasi socialiniu saugumu, t.y. siekia išsaugoti socialinį Europos valstybių modelį/modelius. Didelis iššūkis tokiam norui yra migracijos liberalizacija ir kompetencijos migracijos politikos srityje perkėlimas į ES lygmenį. Toks žingsnis neišvengiamai reiškia valstybės galimybių apribojimą darbo rinkos ir socialinio aprūpinimo sferoje, nes „nuo to momento, kai trečiųjų šalių piliečiai gaus teisę keliauti ir dirbti visoje ES, liberaliausios šalies politikos standartai automatiškai taps visos sąjungos standartais.“²⁵

Pigios darbo jėgos antplūdis socialinį solidarumą puoselėjančiai valstybei reiškia didelę politinę problemą, kurią spręsti galima dviem būdais – arba mažinti savo socialinius standartus, arba traktuoti trečiųjų šalių piliečius kitaip negu savus, mokėti jiems mažesnes pensijas ir išmokas, o tai jau prieštarauja asmenų lygiateisiškumo principui – pagrindinei kairiųjų vertybei. Tačiau nepaisant to, kad migracijos liberalizacija smarkiai didina spaudimą socialiniam kairiųjų projektui (gerovės valstybei), Ispanijoje, Italijoje, Prancūzijoje ir Vokietijoje profesinės sąjungos ir verslo atstovai pakankamai vieningai pasisako už migracijos srautų liberalizavimą.²⁶

Be to, politinė kairė, kaip demonstruoja jos radikaliausio „žaliojo“ sparno atstovai Europos Parlamente, linkusi apskritai keisti Europos politikų požiūrį į migracijos politiką, apie kurią iki šiol kalbama kaip apie mechaninį procesą.²⁷ Tradiciškai daugumoje

²³ *Hiroyuki Tanaka*. Immigration and the 2007 French Presidential Elections. 2007 Migration Policy Institute. http://www.migrationpolicy.org/pubs/France_Elections050307.pdf

²⁴ Greens/EFA political group. European Parliament. Motion for a resolution on migration policy. 2005. http://www.greens-efa.org/cms/topics/dok/149/149288.common_immigration_policy@fr.htm

²⁵ *Alexander Caviedes*. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004: 289–310. <http://www.polisci.wisc.edu/users/caviedes/JEPP%20Article.pdf>

²⁶ *Joanna Apap, Sergio Carrera*. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. www.ceps.be

²⁷ Greens/EFA political group. European Parliament. Motion for a resolution on migration policy. 2005. http://www.greens-efa.org/cms/topics/dok/149/149288.common_immigration_policy@fr.htm

Europos valstybių migracijos politika yra priskiriama prie vidaus reikalų sistemos kompetencijų, tad yra stipriai susijusi su represinėmis procedūromis. Anot dominuojančio požiūrio keitimo šalininkų, reikia nustoti tikėti iliuzija, kad žmonių judėjimą galima valdyti, žmones galima tik lydėti. Mechaninis požiūris dominuoja ir Lietuvoje, kur visos imigracijos reguliavimo strategijos iki šiol kuriamos Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos kabinetuose.

Europos kairieji nepasitiki ES ne tik dėl to, jog *a priori* nepitaria bendrai politikai. Nepasitikėjimą gali skatinti ir ta aplinkybė, kad dabartinis ES sprendimų priėmimo mechanizmas imigracijos srityje yra labai uždaras ir neprognozuojamas. "Pagrindinius sprendimus priima vadinamosios slaptosios derybinės grupės (*secret trials*), kuriose dalyvauja Europos Komisijos, Tarybos atstovai bei Europos Parlamento komitetų pirmininkai. Tokių derybų rezultatai ir pasiekti sutarimai yra privalomi Europos parlamento komitetams, kas faktiškai padaro parlamentinį darbą beprasmiu spektakliu."²⁸ Atiduodant iniciatyvą į Briuselio rankas tokių svarbių sprendimų kaip migracijos politika srityje, visada lieka pavojus, kad ES įsigalės kairiosioms vertybėms priešiškos jėgos ir primes į kairumą likusioms valstybėms savo žaidimo taisykles.

Pirmoji hipotezė. Remiantis įvadinėje darbo dalyje pateikta trumpa migracijos politikos raidos apžvalga bei pristačius pagrindines ideologines diskusijas dėl jos europeizavimo galime formuluoti pirmąją darbo hipotezę.

H1: Fundamentalios vertybines diskusijas nacionalinių valstybių politikoje provokuojantis migracijos procesas negali būti mechaniškai (niveliuojant esamus didžiulius skirtumus tarp valstybių) perduotas ES kompetencijai be didelių nuostolių Europos šalims ir gyventojams.

3. ES vaidmuo mažinant politinių manipuliacijų kaštus ir didinant politikos efektyvumą

Praeitame skyriuje apžvelgėme kairiųjų ir dešiniųjų požiūrį į imigraciją ir aptikome daug fundamentalių skirtumų, tačiau tuo pačiu pastebėjome, kad abi pusės sutaria: kol kas migracijos politika turi likti nacionalinių valstybių kompetencijos ribose. Šį teiginį galima pagrįsti ir naujausia ES piliečių nuomonės apklausa. 2007 m. pabaigos

²⁸ Tony Bunyan. Secret trilogues and the democratic deficit. Under a new agreement between the Council and the European Parliament the efficiency of decision-making is enhanced at the expense of transparency, openness and accountability. Statewatch Analysis: 2007
<http://www.statewatch.org/news/2007/sep/ep-co-decision-secret-trilogues.pdf>

Eurobarometro tyrimai rodo, kad bendros ES migracijos politikos sukūrimui pritaria vienodas procentas kairiaisiais ir dešiniaisiais save laikančių europiečių.²⁹ Šios nuomonės motyvacija yra skirtinga – dešinieji apskritai nelinkę suteikti daugiau galių kosmopolitiškam ir tautinę specifiką niveliuojančiam Briuseliui, o kairiųjų nepasitikėjimą ES struktūromis skatina bendrijos mastu išliekantis demokratijos deficitas. Nepaisant to, šiame darbe turime apžvelgti ir nuomonę tų interesų grupių ir politinių jėgų, kurios pasisako už kuo greitesnį migracijos reikalų perkėlimą ant ES „pečių“.

Akademiniuose diskusijose stiprėja globalizacijos suponuotos teorijos, jog tradicinis „į valstybę orientuotas“ požiūris į politiką ir administravimą neatitinka nūdienos aktualijų. Anot kai kurių teoretikų, „valstybės yra beveik nereikalingas ar mažų mažiausiai visiškai neefektyvus kolektyvinių tikslų siekimo mechanizmas.“³⁰ Daromos prielaidos, jog moderni „tinklo visuomenė“ potencialiai linkusi į efektyvią savireguliaciją, o „valstybinės autoritetu grindžiamos hierarchinės struktūros yra per daug biurokratizuotos ir per brangiai kainuoja.“³¹ Šios prielaidos persipina su dar 1968 m. JAV ekonomisto Richardo Nelsono išsakyta mintimi, kad vyriausybės arba „viešasis sektorius iš esmės neturi reikiamų priemonių spręsti daugumos socialinių problemų“. Nelsonas savo minčiai pagrįsti pateikė kontrastingą palyginimą – JAV vyriausybė sugebėjo išsiųsti žmogų į mėnulį, tačiau nesusitvarko su Amerikos priemiesčių „getų“ socialinėmis problemomis.³²

Ieškodami aukso vidurio tarp kraštinių požiūrių į valstybės reguliavimo galimybes, politikos ir viešojo administravimo teoretikai pabrėžia *modernios politikos atvirumą didesniai socialinių veikėjų skaičiui*. Kitaip kalbant, tradiciniai hierarchinės galios centrai – vyriausybė, partijos – silpnėja, o „sprendimų priėmimas koncentruojasi valstybinių ir privačių subjektų tarpusavio sąveikos lygmenyje“. Tai vienintelė efektyvios politikos prielaida šiais laikais. Šios teorijos pabrėžia tokių tendencijų neišvengiamumą globalizacijos sąlygomis bei jų didesnę atvirumą naujoms idėjoms ir iššūkiams (pvz. Olandų administravimo mokykla, šiukšliadėžės modelis ir t.t.). ES pavyzdys, anot Richardsono ir Guy Peterio, labiausiai atitinka *šiukšliadėžės sprendimo priėmimo teoriją*. Jos pagrindiniai teiginiai remiasi tuo, jog ES politika yra silpnai struktūruota, priklausoma nuo ypač daug veikėjų ir interesų, joje trūksta politinę sistemą

²⁹ Eurobarometras 67. Europos komisija. 2007 m. lapkritis

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

³⁰ B. Guy Peters. Governance: A Garbage Can Perspective. 2002

http://aei.pitt.edu/347/01/wp_84.pdf

³¹ Ten pat.

³² Armstrong, Kenneth A., Inclusive Governance? Civil Society and the Open Method or Co-ordination. Kn. Stijn Smismans (sud.), *Civil Society and Legitimate European Governance*. London: Edward Elgar, 2006.

integruojančių subjektų (partijų) ir todėl sprendimai primena ne racionalų išskaičiavimą ir geriausio sprendimo paiešką, o įvairių pasiūlymų „mėtymą“ į krūvą (šiukšliadėžę).³³

3.1 Liberalios dešinės argumentai „už“ bendrą ES migracijos politiką

Visiškai naują socialinių veikėjų vaidmenį politikoje ypač pabrėžia liberalios ideologinės stovyklos atstovai. Anot jų, valstybės galimybių sumažėjimas yra natūrali globalizacijos pasekmė, o nauji viršvalstybiniai dariniai (kaip ES) reikalingi liberaliai verslo laisvei, laisvai rinkai, konkurencijai bei žmogaus teisių apsaugai užtikrinti. Liberalams imponuoja ES migracijos politika, nes ji puoselėja didžiausią liberalią vertybę – laisvą rinką. Ji globalizacijos sąlygomis reiškia ir visiškai laisvą asmenų judėjimą, t.y. globalią darbo rinką. Liberalios dešinės atstovai laiko esamus nacionalinius barjerus pasenusia praktika ir svarbiausia globalios ekonomikos plėtros kliūtimi. Jiems taip pat svetimas valstybių kišimasis į rinkos santykius, siekiant darbuotojų socialinių teisių apsaugos. ES mastu liberali dešinė palaiko stambiojo verslo argumentus ir įspėja, jog valstybėms nesutinkant visiškai atverti darbo rinkų pigesnei darbo jėgai iš trečiųjų šalių – verslas paprasčiausiai persikels į kitus regionus. Kartu su demografinėmis senstančios Europos problemomis tai bus tikras smūgis liberalų propaguojamiems ES konkurencingumo siekiams.

Po rugsėjo 11-osios įvykių JAV ir ypač po teroristinių aktų Londone ir Madride europiečių diskusijose dėl migracijos smarkiai suaktualėjo saugumo problemas. Nuomonės apklausos rodo, kad migracijos problema europiečių sąmonėje vis dažniau siejama ne tik su nelegaliu sienų kirtimu, prekyba žmonėmis, bet ir apskritai su nusikalstama veikla ir pavojais saugumui.³⁴

Dar vienas argumentas europeizuoti imigracijos politiką – tas, kad nacionalinėse valstybėse šis klausimas sukelia per daug politinių aistrų, juo spekuliuojama, ir sprendimai dažnai priimami remiantis ne racionalia ekspertize, o populistinių politikų įkvėptomis emocijomis. Juk politika – tai kova dėl valdžios ir dažnai ji vykdoma bet kokiomis priemonėmis, pasitelkiant neatsakingus, populistinius, o dažnai ir diskriminacinius šūkius. Taip referendumo dėl ES Konstitucijos kampanijos Prancūzijoje metu buvo plačiai eskaluojama, jog Konstitucija atvers sienas naujai imigrantų (o gal ir teroristų) bangai. Jie atimsią iš prancūzų darbo vietas ir sugriausią socialinės apsaugos

³³ B. Guy Peters. Governance: A Garbage Can Perspective. December 2002
http://aei.pitt.edu/347/01/wp_84.pdf

³⁴ Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006.
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

sistemą – bet buvo nutylima, jog senėjančios Europos ateitis neįsivaizduojama be imigracijos.³⁵ Kai kurie akademikai pabrėžia, kad Europos institucijos šiame imigracijos „saugumizacijos“ ir „kriminalizacijos“ procese griežia ne pirmu smuiku³⁶. Šį procesą daugiausia kaitina valstybės narės, o EK, priešingai, tapo reikšminga platforma ir tribūna tiems, kurie pabrėžia potencialią trečiųjų šalių piliečių marginalizacijos grėsmę, t.y. kovoja už imigrantų teises.

Antroji hipotezė. Liberalios dešinės ir naujosios vadybos teorijų argumentai, jog valstybės reguliavimo efektyvumas yra pasiekęs kritinę ribą suteikia pagrindo antrosios hipotezės formulavimui.

H2: *Atsakomybės už migracijos procesų reguliavimą suteikimas nevalstybiniam subjektui sąlygoja didesnę reguliavimo atvirumą, efektyvumą ir demokratiškumą.*

³⁵ Joanna Apap, Sergio Carrera. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. www.ceps.be

³⁶ Alexander Caviedes. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? Journal of European Public Policy 11:2 April 2004: 289–310.
<http://www.polisci.wisc.edu/users/caviedes/JEPP%20Article.pdf>

II. Galimybės suderinti nacionalinius ir europinius interesus

1. Atviro koordinavimo metodo (AKM) atsiradimas

Iš visų anksčiau išvardintų argumentų „už“ migracijos politikos koncentraciją Briuselio rankose, mažiausiai aistrų kelia ir rimčiausiai traktuojamas pragmatinis ES konkurencingumo tikslas. Paskutinio XX amžiaus dešimtmečio pradžioje Europoje jau buvo garsiai kalbama, kaip pasiekti konkurencingumo lygį ir pasivyti nuolat pirmaujančias JAV ir iškylančias Azijos valstybes. „Pirmosios strategijos glaudžiai siejosi su technologine sanglauda ir „informacinės visuomenės“ plėtra, tačiau laikui bėgant „informacinę visuomenę“ pakeitė „žinių visuomenė“, siekiant pabrėžti švietimo politikos svarbą konkurencingumo kontekste.“³⁷ O tikru persilaužymu konkurencingumo skatinimo srityje tapo ES Lisabonos strategija, kurioje nubrėžti pagrindiniai tikslo siekimo būdai ir buvo įtvirtintas naujas valdymo modelis (angl. *new modes of governance*) – atviro koordinavimo metodas (AKM). Metodą galima apibūdinti kaip tam tikrą kompleksą sistemiškai naudojamų priemonių, skirtų bendradarbiavimui tarp šalių narių paskatinti tose srityse, kur ES neturi kompetencijos, bet siekia bendrų tikslų.

AKM buvo oficialiai patvirtintas 2000 m. Lisabonos Europos Vadovų Taryboje ir šiandien yra taikomas daugiau nei 10 skirtingų viešosios politikos sričių. Idealus AKM modelis apima keturis etapus: bendrų gairių nustatymą, susitarimą dėl stebėsenos rodiklių, gairių perkėlimą į nacionalines ir regionines viešąsias politikas bei periodišką vertinimą ir tarpusavio mokymąsi „geros praktikos“ pavyzdžiais³⁸. Nors kai kurie „mokslininkai abejoja AKM naujumu, lygindami metodą su tarptautinėse organizacijose seniai taikoma daugiašalės stebėsenos praktika“³⁹, ES kontekste metodo novatoriškumą atspindi palyginimas su tradiciniu Bendrijų metodu. Priešingai nei griežtomis procedūromis ir privalomu teisiniu reguliavimu paremtam Bendrijų metodui (direktyvos, reglamentai), AKM būdingas švelnus valdymo pobūdis, lankstumas,

³⁷ Claudio M. Radaelli. The Open Method of Coordination. A new governance architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies. 2003:1
http://www.eurosfair.pr.fr/7pc/doc/1168434892_cr20031.pdf

³⁸ European Union Council, Presidency conclusions, Lisbon, 23-24 March, 2000. European Union Council, Presidency conclusions, Lisbon, 23-24 March, 2000.
http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

³⁹ Armin Schäfer, „A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD.“ Journal of European Public Policy, 13 (1), 2006. Cituota iš: Monika Laurinavičiūtė. Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodas: ar pavyko demokratinis eksperimentas? Vilniaus universitetas. Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas. Vilnius, 2007

griežtas subsidarumo paisymas, valdymas tinklais, mokymasis ir kiti bruožai, kurie iš esmės keičia ES institucinį galių balansą, suinteresuotų pusių dalyvavimą ir suteikia ES naują vaidmenį šalių narių nacionalinėje politikoje.

Lisabonoje gimęs atviro koordinavimo metodas iš esmės reiškia ES narių norą tęsti politinį dialogą tose srityse, kurios sukelia daugiausia aistrų – t.y. valstybės ir rinkos santykių sferoje. „Socialinės“ Europos šalininkai – politinė kairė – griežtai saugo ideologinį frontą ir priešinasi rinkos skverbimuisi į Europos socialines sistemas, kritikuoja amerikietiškojo kapitalizmo. Tuo tarpu konkurencingos Europos šalininkai – liberalioji dešinė – nepraranda progos sukritikuoti pasenusias ir per brangiai kainuojančias socialines garantijas senėjančioje Europoje. Tačiau ideologiškai nesuderinamos politinės stovyklos Lisabonoje sutarė, kad bendrų tikslų labai bus taikomas naujas valdymo metodas, kuris siekia praskleisti politinio proceso lauką ir susikonsoliduoti ties tais veiksmais, kurie sukelia mažiausiai aistrų. Juk net kraštutiniai liberalai supranta, kad Europoje socialinis solidarumas ir visuomenės rūpinimasis individu reiškia labai daug. Tai europinės politinės kultūros sudedamoji dalis, labiausiai atsiskleidusi Skandinavijoje. Tuo tarpu radikalūs kairieji neturi rimtų argumentų, kai kalbama apie būtinybę kurti konkurencingą Europą, kuri ne tik saugotų savo gerovę ir mokėtų dideles pensijas, bet ir turėtų ką pasiūlyti globalioje rinkoje, kur tampa vis sunkiau konkuruoti su stiprėjančiomis Kinija, Indija ir t.t (nekalbant jau apie nuolatinį atsilikimą pagal makroekonominius, inovacinius ir kitus plėtros rodiklius nuo JAV). Taigi AKM sumanytas kaip būdas užmegzti konstruktyvų dialogą, laikinai nutildant ideologinius ginčus, drauge sprendžiant aktualiausias problemas kaip ES lygiu, taip ir nacionalinėse valstybėse. Akademikai ir politikai sutaria, kad norint pasiekti Europos konkurencingumą, reformos politiškai jautriose sferose (darbo santykiai, socialinė apsauga) yra reikalingos, ir būtų gerai, kad jos bent minimaliai būtų derinamos ES lygiu.⁴⁰

1.2 AKM ir ES migracijos politika

AKM atsirado kaip daugumos Europos politikų atsakas į pasaulio konkurencijos iššūkius. Tai savotiškas būdas laikinai apraminti politines „kairės-dešinės“ diskusijų aistras (angl. *an attempt “to mute politics”*), tariantis dėl bendrų ir minimalių Europos tikslų. Vertėtų labai rimtai apmąstyti galimybę nukreipti ne tik konkurencingumo, bet ir

⁴⁰ Claudio M. Radaelli. The Open Method of Coordination. A new governance architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies. 2003:1
http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1168434892_cr20031.pdf

migracijos temos nagrinėjimą dialogo ir kompromisų keliu, nuslopinant emocijų bangas ir nesuteikiant politinei dešinei populistinio „branduolinio ginklo“.

Nelegalios migracijos mastai, imigrantų integracijos, ekonominiai ir demografiniai iššūkiai reikalauja atidėti į šalį debatus dėl nacionalinės valstybės ateities ar kapitalizmo formų ir susikoncentruoti ties praktiniais problemų sprendimų būdais. Šiam tikslui galėtų pasitarnauti Atviro koordinavimo metodas, kurio taikymo kai kuriuos aspektus migracijos politikos srityje bus bandoma analizuoti trečioje šio darbo dalyje. “Nors Europos Komisija oficialiai pasiūlė taikyti AKM imigracijos politikos srityje, šis pasiūlymas kol kas nesulaukė ryškaus palaikymo tarp valstybių narių.”⁴¹ Vis dėlto tam tikras judėjimas šia linkme Europoje pastebimas – bent jau kitose, ES reguliuojamose politikos srityse, jaučiama stiprėjanti AKM metodo įtaka (vis daugiau Briuselio iniciatyvų yra patariamąjo, koordinacinio, o ne reguliacinio pobūdžio).

2. ES sprendimų priėmimo skaidrumas ir demokratijos deficitas

Kalbant apie ES migracijos politiką per AKM prizmę, t.y. siekiant laikinai „nutildyti“ kairės-dešinės rietenas dėl pasaulio ir valstybių ateities vizijos, negalima pamiršti apie paties metodo veikimo ribas. Demokratija, prisimenant klasikinį posakį, yra bloga valdymo forma, bet niekas neišrado geresnės. AK metodui, kaip ir visai ES sistemai, lyginant su nacionalinėmis valstybėmis, būdingas demokratijos deficitas, tad jo taikymas turėtų papildyti ir praturtinti, bet ne pakeisti nacionalinių kairės-dešinės diskusijų, lemiamos viešosios nuomonės įtakos politikai.

ES integracijos teoretikai diskutuoja kiek naujas reguliavimo metodas prisideda prie ES sprendimų priėmimo demokratizacijos. Viena vertus, „kol ES veikia ekonominio ir socialinio reguliavimo srityse, bet nevykdo išteklių perskirstymo, svarbiausia politinės sistemos legitimumo sąlyga yra politinio proceso patikimumas ir efektyvumas“⁴². Tokiu atveju, galima kvestionuoti pačios ES demokratijos deficito problemos egzistavimą. Kita vertus, “ES kaip vien reguliacinės “valstybės” suvokimas kelia abejonių, kurias dar labiau sustiprina AKM pobūdis.”⁴³ Metodas yra orientuotas į redistribucinės politikos

⁴¹ *Alexander Caviedes*. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004: 289–310. *Alexander Caviedes*. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004: 289–310. <http://www.polisci.wisc.edu/users/caviedes/JEPP%20Article.pdf>

⁴² *Giandomenico Majone*. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 1998, p. 5–28.

⁴³ *Andreas Follesdal ir Simon Hix*. Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *European Governance Papers*, No. C-05-02, 2005. <http://www.connex-network.org/eurogov/>.

sritis – pensijų, sveikatos apsaugos, socialinės aprėpties ir kt. Čia viešajai politikai, priešingai nei reguliavimo atveju, būdingas aukštas politinio jautrumo laipsnis⁴⁴, todėl demokratinis legitimumas tampa dar svarbesnis nei tradicinėse ES kompetencijos srityse⁴⁵.

Viena vertus, realūs AKM sprendimai priimami nacionaliniu lygiu, vadinasi, *legitimuojami pačių šalių narių politinių sistemų*, dėl ko apskritai neturėtų kilti demokratijos deficito problemos. Antra vertus, AKM turi didelį potencialą veikti nacionalinę politiką per neformalius ir sunkiai užčiuopiamus mokymosi bei veikėjų socializacijos mechanizmus ES lygiu.

Kaip matome akademinio lygiu tebeverda diskusija, ar „AKM yra ES demokratijos deficito problemos sprendimas, ar jos dalis“⁴⁶, nekyla ginčų, jog AKM legitimumas negali būti grindžiamas tradicine atstovaujamosios demokratijos samprata, pagal kurią sprendimai yra legitimūs tik tuomet, jei priimami demokratinuose rinkimuose išrinktų atstovų.

Žinoma, kai kurie analitikai žengia toliau ir bando taikyti AK metodui alternatyvias demokratijos teorijas – pvz., vadinamosios svarstymo demokratijos (*deliberative democracy*). Šios teorijos atsiradimą paskatino tai, kad tradicinės demokratijos teorijos nebepajėgia normatyviškai išspręsti globalizacijos keliamų iššūkių tautinei valstybei, tad XX a. antroje pusėje akademiniame pasaulyje pradėta ieškoti tinkamų teorinių alternatyvų. Apie svarstymo, ar „deliberatyvią“ demokratiją itin populiariu kalbėti pastaruosius dešimtmečius, todėl nieko nuostabaus, jog būtent ši teorinė prieiga dažniausiai taikoma ir Europos studijose. Pati sąvoka implikuoja dvilypį teorijos pobūdį – demokratinį ir svarstymo. Sprendimų priėmimas yra demokratiškas tuomet, kai jame dalyvauja visi piliečiai (arba jų atstovai), kuriuos gali paveikti svarstomas sprendimas. Kad būtų išpildytas svarstymo kriterijus, sprendimų priėmimas turi būti racionalios ir bešališkos dalyvių tarpusavio argumentacijos rezultatas⁴⁷. Taigi remiantis šia teorija, demokratinį legitimumą sukuria *ne rinkimai, o pats svarstymo procesas*, kuriame dalyvauja įvairūs socialiniai aktoriai.

⁴⁴ Andrew Moravcsik. In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of the Common Market studies*, Volume 40, Number 4, 2000.

⁴⁵ Armstrong, Kenneth A., Inclusive Governance? Civil Society and the Open Method or Co-ordination. Kn. Stijn Smismans (sud.), *Civil Society and Legitimate European Governance*. London: Edward Elgar, 2006.

⁴⁶ Jonathan Zeitlin, Charles Sabel. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union. *European Governance Papers*, No. C-07-02, 2007.
<http://www.connex-network.org/eurogov/>

⁴⁷ Elster J. (sud.). *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 5.

„Svarstymo demokratijos“ teorijos šalininkai pagrįstai įžvelgia, kad mūsų nagrinėjamas AKM turi demokratinio potencialo. Jų teigimu, šį potencialą lemia metodo ambicijos užtikrinti „dalyvaujamąjį valdymą“⁴⁸ – t.y. implikacijos mobilizuoti ir į bendrą procesą įtraukti visas suinteresuotas puses (angl. *stakeholders*) – socialinius partnerius, pilietinę visuomenę, vietos ir regioninę savivaldą. Ši teorija yra patraukli (ypač politinės filosofijos prasme), tačiau šiuo metu sunku patvirtinti, jog išskirtinis AKM bruožas – privalomas pilietinės visuomenės įtraukimas – praktikoje tapo veiksmingu įrankiu. Negausūs empiriniai tyrimai šiuo aspektu leidžia abejoti AKM taikymo demokratiškumu tiek ES lygmeniu, tiek šalyse narėse.⁴⁹ Todėl šiandien demokratiškumo kontekste mes galime drąsiai kalbėti tik apie vieną AKM privalumą – šis metodas nekonkuruoja su nacionalinės politikos suverenu (politine tauta), o tik skatina valstybių bendravimą ir keitimąsi informacija. Todėl, manyčiau, platus šio metodo taikymas turi tapti tarpine procedūra, perkeliant politiškai jautrius klausimus į viršnacionalinį lygmenį.

Kalbant apie AKM būtina pabrėžti dar vieną svarbų demokratijos deficito aspektą. Juk AKM sąlygoti sprendimai ES lygmeniu, kitaip dar vadinami „soft law“ arba „minkštosios teisės“ sprendimai, negali tapti juridinio ginčo objektu. Juk AKM – tai bendro pobūdžio strategijų ir technokratiinių sprendimų visuma, o ne konkretūs teisės aktai, kurie gali būti ginčijami teisme. AKM kaip nauja valdymo forma neturi aiškios takoskyros tarp teisėkūros (*rule-making*) ir teisės aktų įgyvendinimo (*rule-implementation*). Todėl vienas iš pagrindinių teisingumo vykdymo veikėjų – Europos teisingumo teismas – praktiškai negali dalyvauti ginant piliečių teises AKM kontekste.⁵⁰

Vienas iš AKM teoretikų, Claudio M. Radaelli kalba apie „vidinę įtampą“ (angl. *endemic tension*), kuri būdinga šiam metodui. AKM nustato procedūras, kaip Europos valstybės gali skirtingomis priemonėmis siekti bendrų tikslų, tačiau panašu, kad metodo kūrėjai nėra sutarę dėl paties metodo tikslų. Juk daliai Europos politikų AKM – tai žemyno konkurencingumo skatinimo priemonė, tuo tarpu kitiems – tai galimybė skleisti ir formuoti bendrą europinį socialinį modelį. Tai vienas kitam prieštaraujantys arba bent stipriai konkuruojantys tikslai. Tačiau jei kalbant apie konkurencingumą ir socialinę atsakomybę kairė ir dešinė dar gali susitarti, tai migracijos generuojama „vidinė įtampa“

⁴⁸ C. de la Porte ir P.Nanz. The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? Journal of European Public policy.2004:4 Cituota iš: Monika Laurinavičiūtė. Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodas: ar pavyko demokratinis eksperimentas? Vilniaus universitetas. Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas. Vilnius, 2007

⁴⁹ Monika Laurinavičiūtė. Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodas: ar pavyko demokratinis eksperimentas? Vilniaus universitetas. Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas. Vilnius, 2007

⁵⁰ Claudio M. Radaelli. The Open Method of Coordination. A new governance architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies. 2003:1
http://www.eurosfair.prdd.fr/7pc/doc/1168434892_cr20031.pdf

yra dar stipresnė, nes abipusio supratimo galimybių tarp multikultūralizmo ir nacionalizmo šalininkų yra labai mažai. Tai nuolat konfliktuojančios stovyklos, ir ES bandymai savintis atsakomybę už šią sritį gali dar daugiau šalių atbaidyti nuo dalyvavimo bendroje migracijos politikoje.⁵¹

Be to, C.M.Radaelli pabrėžia, kad AKM, nepaisant pavadinimo, praktikoje nėra labai „atviras“. Tikras ir pagal apibrėžimą privalomas demokratinis AKM potencialas – dalyvavimas, atvirumas, skaidrumas, matomumas žiniasklaidoje ir nacionaliniuose parlamentuose – nevirto realybe.⁵² Todėl nereikia dėti per daug vilčių į AKM galimybes pasitarnauti įtvirtinant deliberatyvią (svarstomąją) demokratiją. Juk „Europos technokratinio elito įsitraukimas į AKM procesą ir sąlyginis jo sutarimas dėl bendrų tikslų neturi daug bendro su demokratija.“⁵³

Silpni AKM rezultatai dar nereiškia, kad jų nėra. Progresas užimtumo politikos derinimo, sąžiningos mokesčių konkurencijos skatinimo, skurdo mažinimo srityse yra daugiau negu akivaizdus Europoje, ir AKM buvo viena pagrindinių priemonių siekiant šių tikslų. Kur kas mažiau žinome apie laimėjimus, kokius pasiekti būtų padėjęs AKM kitose sferose. Iki šiol daug teoretizuota apie metodą, o jo taikymo rezultatų analizių vis dar labai trūksta.

3. Normatyvinės migracijos politikos prielaidos

Paskelbus gan ambicingą tikslą – įvertinti ES galimybes sukurti efektyvią migracijos politiką – pakankamai sunku surasti tinkamą struktūrą tokiam plačiam politinės analizės darbui. Lengviausias kelias būtų skirstyti tyrimą pagal migracijos motyvų rūšis – ar migrantai atvyksta prašyti prieglobsčio nuo karų ir persekiojimų, ar ieškodami ekonominės gerovės ir darbo, tikėtina – nelegalaus. Mano požiūriu, šis skirstymas neduotų apčiuopiamų rezultatų ir neišvengiamai tektų kartoti tūkstančius analogiškų tyrimų. „Prieglobsčio sistemos tobulinimas“ ir griežta „kova su nelegalia migracija“ – tai dažniausi terminai nerafinuotame politiniame ir, deja, neretai akademiname žodyne migracijos tema. Ši kombinacija neatsako į svarbiausius klausimus ir visiškai ignoruoja socialinę migruojančio pasaulio realybę. „ES

⁵¹ *Claudio M. Radaelli*. The Open Method of Coordination. A new governance architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies. 2003:1
http://www.eurosfairer.prd.fr/7pc/doc/1168434892_cr20031.pdf

⁵² Ten pat.

⁵³ *Alexander Caviedes*. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? Journal of European Public Policy 11:2 April 2004: 289–310.
<http://www.polisci.wisc.edu/users/caviedes/JEPP%20Article.pdf>

penkioliktuko (EU-15) nesugebėjimas efektyviai integruoti milijonus šiuo metu tose šalyse esančių imigrantų lėmė, jog migracijos tema įsivyravo Europos politikoje.”⁵⁴

3.1 Migrantų integracija, terorizmo prevencija, kas dar?

Migrantų integracijos klausimai iki pastarųjų laikų buvo palikti nacionalinių valstybių, o dažnai ir žemesnio lygmens regioninėms vyriausybėms ar net miestams, remiantis subsidarumo principu. Šis principas reiškia norą sutelkti politikos formavimą kuo žemesniame lygmenyje (arčiau žmonių), jei tai yra pakankamai efektyvu. Nekyla abejonių, kad toks demokratijos savisaugos mechanizmas apsaugo ES gyventojus nuo Briuselio biurokratų savivalės. Tačiau šnekant apie migracijos problemas, šiuo metu yra „akivaizdžiai pribrendęs poreikis perkelti diskusiją dėl migracijos į ES lygmenį“⁵⁵. Tik prieš keletą metų Graikija, kaip ES pirmininkaujanti šalis, pareikalavo iš Komisijos metinės ataskaitos apie migrantų integraciją Europoje, o vėliau pirmininkavusi Danija sušaukė ministrų lygmens konferenciją. Degantys Paryžiaus priemiesčiai padėjo įsitikinti, kad migracijos politika reikalauja didelio dėmesio ir negali būti palikta savieigai vien todėl, kad taip buvo iki šiol.

Išsamesnė migracijos srautų ES analizė per pastaruosius penkiolika metų aiškiai parodo, kad bendras imigrantų skaičius (tiek legalių, tiek nelegalių) nuolat didėja, nors daugelio ES valstybių politika šiuo laikotarpiu buvo itin griežta ir net regresyvi imigrantų atžvilgiu (pvz. įvairios „nulinės imigracijos“ iniciatyvos).⁵⁶ Reikia pripažinti, kad nelegalių migrantų skaičiai (kiek sugebama suskaičiuoti) pastaruoju metu laikinai liovėsi augę, tačiau ES pastebima nuolatinių legalių migrantų (*angl. regular migrants*) skaičiaus mažėjimo tendencija. Tikėtina, kad „dauguma jų tapo „nelegalais“ dėl sugriežtintų migracijos įstatymų ES valstybėse“.⁵⁷ Neatidėliotinų veiksmų ES skatina imtis ir kai kurioms sąjungos narėms nuolat gresiantys masinės migracijos pavojai. Pastaruoju metu Ispanijai, Maltai ir Italijai tapo itin sunku reguliuoti nuolat didėjančius imigracijos srautus iš Afrikos.

⁵⁴ Ramin Shafagatov, Aygun Mirzayeva. Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: a study of Immigrant integration policy. Linköping universitet. 2005. www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/

⁵⁵ Ten pat.

⁵⁶ Joanna Apap, Sergio Carrera. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. www.ceps.be

⁵⁷ Rainer Münz. Migrants, labour markets and integration in Europe: a comparative analysis. Global Commission on International Migration. 2004. www.gcim.org

3.2 Svarbiausių ES atsakomybės sričių pristatymas

Atsižvelgdamas į savo vertybinę poziciją ir politines pažiūras, deklaruotas ideologines sąsajas su tyrimo objektu, siūlau šiame tyrime vadovautis ES atsakomybės sričių (įsipareigojimų) principu. ES turi tris fundamentalias atsakomybes, susijusias su migracija.

Pirmoji – tai atsakomybė savo piliečiams Europos „senėjimo“ ir darbo rinkos poreikių kontekste. Šis iššūkis jau pripažintas Lisabonos strategijoje ir realūs darbai šia linkme jau įpusėjo. Belieka įvertinti, ar pasitvirtino optimistinės prognozės dėl naujo AKM efektyvumo ir jo realaus taikymo migracijos politikoje. Kitaip nei daugelyje analizių šia tema toliau darbe pagrindinį dėmesį skirsiu ne ES darbo rinkos politikos koordinavimui (su dešiniems būdingu polinkiu akcentuoti liberalizaciją), bet gerovės valstybės ateities, „socialinės“ Europos perspektyvoms. Reikėtų atsakyti į klausimą, kaip migracija keičia gerovės valstybės idėją.

Kita ne mažiau svarbi atsakomybė yra pagrindinių žmogaus teisių apsauga, kuri vargu ar yra pakankama kalbant apie imigrantų ir jų šeimos narių teises.

Trečioji atsakomybė – tai Europos pagalba besivystančioms šalims, atsakomybė už pasaulio ateitį, karų ir skurdo prevenciją, klimato kaitos pasekmes. Visa tai neatsiejama nuo emigracijos iš probleminių regionų. Šių trijų atsakomybių pagrindu formuojamos tolimesnės darbo dalys, jose bus vertinama ES migracijos politikos pažanga ir ateities galimybės.

Žinoma, galima žvelgti į visa tai iš kitokių perspektyvų, pabrėžiant kitas vertybes ir atsakomybes, kaip antai – konkurencingumas, sąjungos vidaus saugumas, europietiškos tapatybės išsaugojimas. Juk imigrantai – tai galimybė pasinaudoti pigesne darbo jėga ir tuo pačiu, pvz., didelis pavojus nacionalinių kultūrų puoselėjimui. Tačiau šie alternatyvūs kriterijai prisideda prie vadinamojo „Europos bastiono arba Europos tvirtovės“ (*angl. fortress Europe*) dešiniojo diskurso stiprinimo.

Pasirinktos atsakomybių sritys susijusios su ES kaip ne regioninės „supervalstybės“ ateities vizija. Nors atrodytų, kad ES būtų naudinga judėti didesnės politinės integracijos link, naudojantis JAV pavyzdžiu, vis dėlto ES valstybių sąjunga neturėtų koncentruoti valdžios centre, o jos plėtra – sustoti žemyno geografinėse ribose. ES – tai globalaus pasaulio valdymo vizija, pasaulio vyriausybės prototipas, būsimų klaidų išbandymo laukas. Stipri institucionalizuota ES gali būti labai svarbus

instrumentas tokioms vertybėms kaip „žmogaus teisės“ geriau apginti, bet kartu turi būti išvengta Briuselio biurokratijos stiprinimo ir užtikrintas subsidarumo principo taikymas. Labai svarbu ir tai, kad nebūtų kuriamos dirbtinės Europos išorės sienos.

III. Svarbiausios ES atsakomybės sritys

1. Pirmoji atsakomybės sritis: Europos „senėjimo“ iššūkiai

Kalbant apie migracijos reiškinio poveikį Europos visuomenėms ir valstybėms, verta pradėti nuo kai kurių skaičių įvardijimo. Būtina turėti bendrą statistinį migracijos ES vaizdą. Skirtingai nuo tradicinių imigracijos šalių – JAV ir Kanados – migrantų fiksavimas Europoje kiek sudėtingesnis dėl metodologinių skirtumų bei valstybių ypatumų. Migrantais kiekvienoje ES šalyje laikomi ir kitų ES šalių piliečiai, trečiųjų šalių piliečiai bei asmenys be pilietybės (šie skaičiai neapima migrantų, gimusių ne konkrečioje ES šalyje, bet gavusių jos pilietybę natūralizacijos būdu).

Jungtinių Tautų komisaro migracijos reikalams ataskaitoje apibendrinami įvairūs tyrimai: „Eurostato, nacionalinių valstybių oficiali statistika, taip pat įvairūs darbo jėgos tyrimai rodo, kad ES-penkioliktuko šalyse 2002 m. gyveno apie 33-36 milijonus migrantų (kitų valstybių piliečių, iš kurių apie 18 milijonų – tai kitų ES narių piliečiai, kiti – trečiųjų šalių piliečiai arba asmenys be pilietybės). Papildomai prie Europos migrantų skaičiaus galima pridėti 1,7 milijono žmonių kitose Europos ekonominės erdvės šalyse bei Šveicarijoje, taip pat 1,8 milijono migrantų naujose ES narėse Centrinėje ir Rytų Europoje. Tokiu būdu gauname rezultata, kad Europoje (be NVS) netolimoje praeityje gyveno apie 40 milijonų migrantų.“⁵⁸ Šį skaičių, žinoma, reikėtų naudoti tik orientacijai turint omeny neoficialios migracijos mastus.

1.1 Europos „senėjimo“ priežastys ir Lisabonos strategijos tikslai

Demografinė Europos situacija oficialioje Europos politikų ir pareigūnų retorikoje dažnai vadinama uždelsto veikimo bomba. Tai viena iš tų sričių, kurioje lengva prognozuoti neišvengiamą struktūrinę krizę, bent jau vertinant pasaulį dabartiniais kriterijais. Gyventojų senėjimas neišvengiamai lėtins ekonomikos plėtrą, ir jei ekonominė plėtra išliks pagrindiniu kriterijumi – galime nesunkiai prognozuoti, kad be „migrantų pritraukimo ES ekonomika greitai laiku neišgalės funkcionuoti“⁵⁹.

⁵⁸ Standartinis JT kriterijus apibūdina tarptautinius migrantus kaip asmenis, kurie gyvena ne savo gimtinėje daugiau negu dvylika mėnesių. Tačiau tarptautinė statistika remiasi skirtingais nacionaliniais kriterijais, todėl patikimos globalios statistikos kol kas nėra. Cituota iš: *Rainer Münz*. Migrants, labour markets and integration in Europe: a comparative analysis.. Global Commission on International Migration. 2004. www.gcim.org

⁵⁹ *Joanna Apap, Sergio Carrera*. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. www.ceps.be

Žinoma, receptai šiai diagnozuotai ligai – labai įvairūs, tačiau siūlymai telpa tradicinės kairės-dešinės vertybių skalėje. Galima pasakyti dar daugiau – požiūris į demografinių bėdų sprendimą ir formuoja tą skalę. Paprastai kalbant, dešiniųjų pusėje yra Europos socialinės gerovės modelio skeptikai, kalbantys, kad Europoje laikas mažinti socialines garantijas, riboti nekvalifikuotos darbo jėgos migraciją, tuo pat metu skatinti ekonominį sąjungos konkurencingumą ir pritraukti daugiau kvalifikuotų specialistų. Kitoje pusėje atsiduria „status quo“ šalininkai bei aktyvios imigracijos politikos propaguotojai, laikantys imigraciją panacėja „senėjančiai“ Europai.

Oficialios ES prognozės rodo, kad „iki 2050 m. procentinė vyresnių nei 80 metų amžiaus Europos gyventojų dalis beveik patrigubės, o ketvirtadalis visų Europos gyventojų bus 60–79 metų amžiaus. 2003 metais natūralus gyventojų prieaugis Europoje buvo vos 0.04% per metus. Daugelyje ES penkioliktuko valstybių imigracija tapo beveik vieninteliu gyventojų augimo varikliu.“⁶⁰ Gimstamumo rodikliai nuolat krenta – ES vienai moteriai tenka vos du vaikai. Gyventojų skaičiaus mažėjimas – visų ES narių problema, išskyrus Kiprą ir Malta. Keičiasi ir socialinė Europos šalių struktūra: daugėja pagyvenusių ir labai pagyvenusių žmonių, mažėja jaunų dirbančių žmonių. „Žmogaus gyvenimo laikotarpių pereinamosios stadijos tampa vis sudėtingesnės ir ilgesnės – tai ypač ryšku tarp jaunimo, kuris vis vėliau baigia mokyklą, pradeda dirbti, susilaukia vaikų.“⁶¹

Politikos formuotojai ir akademikai sutaria, kad „darbo jėgos imigracija gali tapti tik daline ir laikina problemos sprendimo priemone.“⁶² ES institucijos nuolat ieško alternatyvių politikos priemonių, kurios padėtų gyventojų senėjimo problemą spręsti ne tik naudojantis imigracijos privalumais. Prie alternatyvių, demografinės politikos priemonių priskirtinos tokios iniciatyvos: geresnių sąlygų demografiniam augimui skatinimas, darbo sąlygų gerinimas, ilgesnis darbingas amžius, didesnis darbo našumas, šeimos ir darbo suderinamumo skatinimas, geresnis kartų bendradarbiavimas, įvairių socialinių grupių darbingumo didinimas. Europa gali pasinaudoti kitų šalių pavyzdžiais, sprendama demografinės problemos, pvz., daugiau pagyvenusių žmonių įtraukti į darbo rinką ir visuomeninę veiklą. „Tik 5.6 proc. 65-74

⁶⁰ ES Žalioji knyga „Demografinių problemų sprendimai: siekiant solidarumo tarp ES gyventojų kartų“. 2005. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_en.pdf

⁶¹ ES Žalioji knyga „Demografinių problemų sprendimai: siekiant solidarumo tarp ES gyventojų kartų“. 2005. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_en.pdf

⁶² Agata Gorny, Paolo Ruspini. Migration in the New Europe. East-west revisited. Palgrave Macmillan. 2004.

amžiaus žmonių Europos Sąjungoje dalyvauja darbo rinkoje, tuo tarpu JAV šis rodiklis siekia 18.5 proc.“⁶³

„Demografinės politikos priemonės pradėtos aktyviai propaguoti Europos mastu naudojantis Atviro koordinavimo metodo privalumais ir patvirtinus Europos užimtumo strategiją.“⁶⁴ *Ši strategija yra visų svarbiausias AKM taikymo produktas.*

Deja, vertinant Europos užimtumo strategiją šio darbo tyrimo objekto aspektu, verta paminėti, kad šioje strategijoje beveik nėra kalbama apie migraciją. Tokią išvadą prieš kelerius metus priėjo grupė mokslininkų, EK iniciatyva analizavę ES valstybių narių migracijos politikos realijas. Jų tyrimo išvadose minima, kad „valstybių Nacionaliniai veiklos planai, kurie parengti įgyvendinant Europos užimtumo strategiją, nenaudojami kaip instrumentas migracijos poreikiams ir perspektyvoms vertinti... Tai atspindi ir bendrose patirties perdavimo ir geriausios praktikos apžvalgose – bendrose užimtumo ataskaitose (*angl. joint employment reports*). Jose beveik nėra jokių rekomendacijų ar nuorodų į migracijos politiką.“⁶⁵ Rekomendacinėje naujausios užimtumo ataskaitos dalyje apie mūsų nagrinėjamą temą parašyta tik tiek: „Ekonominė migracija yra naujas darbo rinkos aspektas ir gali prisidėti mažinant darbo jėgos trūkumą.“⁶⁶ Kaip ir ES užimtumo strategijoje, migracija yra šalutine tema ir Socialinės atskirties mažinimo (*angl. inclusion*) strategijoje.⁶⁷ Tai rodo nepakankamą AKM naudojimą derinant migracijos ir darbo rinkos politiką.

Demografinės ir darbo jėgos optimalaus pasiskirstymo problemas ES lygmeniu bandoma spręsti ne tik nauju AKM, bet ir tradiciniais ES politikos mechanizmais. 2003 metais Taryba sutarė dėl direktyvos, kurios paskirtis yra visiems trečiųjų šalių piliečiams, legaliai gyvenantiems valstybėje narėje 5 metus, suteikti nuolatinio ES gyventojo statusą. Šis naujasis europinis užsieniečių statusas „yra palyginamas (bet jokių būdu ne tapatus) su valstybių narių piliečių statusu. Jis suteikia asmenims teisę laisvai įsidarbinti ir judėti iš vienos valstybės narės į kitą (su tam tikromis papildomomis

⁶³ ES Žalioji knyga „Demografinių problemų sprendimai: siekiant solidarumo tarp ES gyventojų kartų“. 2005. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_en.pdf

⁶⁴ Maria João Rodrigues. Overview of the Lisbon strategy after its mid-term review. Advisory Group to the European Commission Social Sciences and Humanities in the European Research Area. 2006. <http://europa.eu.int>

⁶⁵ Jan Niessen, Yongmi Schibel and Cressida Thompson (eds.) Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue. September 2005. [www.migpolgroup.com/documents/3055.html](http://migpolgroup.com/documents/3055.html)

⁶⁶ 2006–2007 m. jungtinė užimtumo ataskaita. Taryba. 2007 m. vasario 22 d. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/07/st06/st06706.lt07.pdf>

⁶⁷ Jan Niessen and Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

sąlygomis). EK šiuo metu ruošia dar vieną direktyvą, pagal kurią nuolatinio gyventojų statusas bus teikiamas taip pat pabėgėliams“⁶⁸.

Kalbant apie senėjimą, demografinę situaciją ES mastu komplikuoja ir tai, kad naujos ES šalys toli gražu nėra panašios į trečiojo pasaulio valstybes, kuriose problemų kyla dėl aukšto, o ne dėl per mažo gimstamumo. Tad viena iš ES pagrindinių vertybių – vidinis darbuotojų mobilumas ir jo stipriausia kryptis (iš rytų į vakarus) „nepadės išspręsti demografinių Europos problemų“⁶⁹. Buvusio komunistinio bloko šalyse narėse „žmonės taip pat nenori turėti vaikų, pagyvenusių žmonių dalis yra didelė ir pradeda trūkti darbo jėgos – ir dėl minėtų natūralių priežasčių, ir dėl emigracijos.“⁷⁰ Masinė emigracija iš kai kurių Rytų Europos šalių į Vakarų Europą ilgą laiką buvo suvokiama kaip puiki priemonė spręsti nedarbo (o gal net ir nusikalstamumo bei skurdo) problemas, kol kai kuriose valstybėse šis reiškinys pagaliau įgavo neprognozuotus mastus. Tada apie emigraciją pradėta kalbėti kaip apie „grėsmę nacionalinės valstybės egzistavimui“.⁷¹

Vienu iš vaizdingiausių pavyzdžių tapo Lietuva, kurį laiką jau aiškiai pirmaujanti pagal emigracijos mastus ir kartu su Lenkija esanti tarp nedaugelio „išsivaikščiojančių“ ES valstybių. Visos kitos valstybės daugiau ar mažiau sukoncentravo savo dėmesį į imigracijos problematiką. Lietuvos atvejis įdomus tuo, kad milžiniški emigracijos mastai praktiškai nepaskatino jokios valstybės politikos, nors, žinoma, netiesiogiai emigraciją iš Lietuvos reguliavo kai kurių ES šalių atsisakymas tam tikrą laikotarpį taikyti laisvo asmenų judėjimo principus naujoms ES narėms. Iki 2014 m. visos ES šalys atvers savo darbo rinkas ES piliečiams, tačiau tikėtina, kad iki to laiko Lietuvai, kaip ir Lenkijai, daugiau rūpės trečiųjų šalių piliečių imigracijos ir jų integracijos klausimai.

Nors demografai jau ilgus dešimtmečius prognozuoja Europos „senėjimo“ problemą, ES šalių politikų darbotvarkėje ji atsirado tik prieš kurį laiką. Kaip jau buvo minėta, paskutiniame XX am. dešimtmetyje politinė diskusija dėl migracijos perėjo iš socio- ekonominio diskurso į vidaus reikalų ir saugumo problematiką. „Dauguma ES narių stengėsi mažinti imigraciją iš trečiųjų šalių. Privatus sektorius darė nepakankamą spaudimą politikams, nes labai rimtų darbo jėgos trūkumų 1995-99 nebuvo (žr. grafiką „Migracija į ES-15“). Darbo rinkos trūkumų užpildymas buvo siejamas su ES vidaus

⁶⁸ Directive on EU long-term resident status. European Commission. 2006.

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/residents/fsj_immigration_residents_en.htm

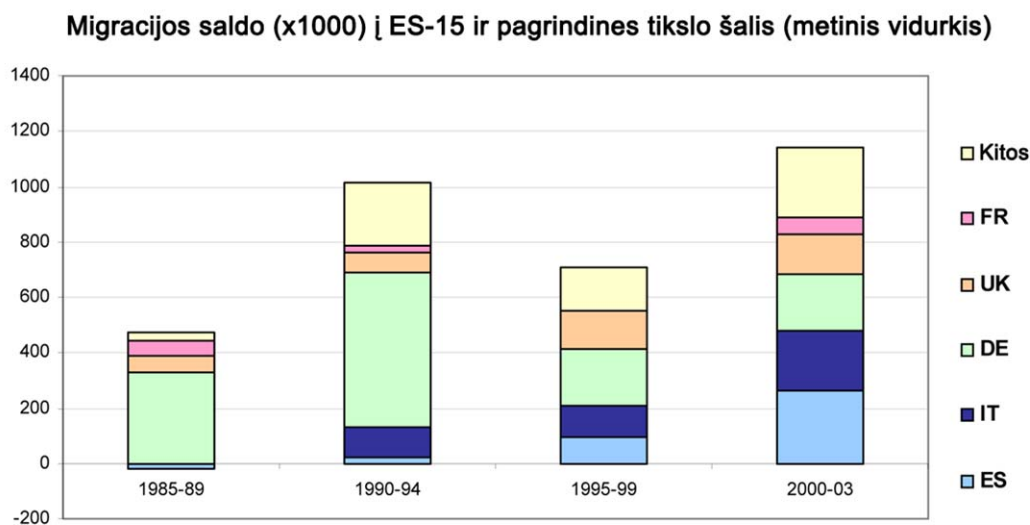
⁶⁹ Rainer Münz. Migrants, labour markets and integration in Europe: a comparative analysis.. Global Commission on International Migration. 2004. www.gcim.org

⁷⁰ ES Žalioji knyga „Demografinių problemų sprendimai: siekiant solidarumo tarp ES gyventojų kartų“. 2005. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_en.pdf

⁷¹ Agata Gorny, Paolo Ruspini. Migration in the New Europe. East-west revisites. Palgrave Macmillan. 2004.

mobilumu ir ES plėtra į Rytus.”⁷² Šiandien darosi vis labiau akivaizdu, kad šios viltys nėra realistiškos.

Grafikas „Migracija į ES-15”



Šaltinis: Eurostat

1.2 ES ekonomika ir socialinė apsauga per demografijos prizmę

Europoje garsiai kalbama apie demografines problemas ir jų poveikį ekonomikos augimui. EK komunikate apie demografiją net teoriškai prognozuojama, kad „jei nebus imtasi priemonių struktūrinėms demografijos problemoms spręsti – bendrijos BVP augimas per artimiausią dešimtmetį sulėtės iki vieno procento per metus.“⁷³ Dar didesni nuogąstavimai pasigirsta, kai kalbama apie socialinės sistemos perspektyvas. Teorinė prielaida, kad mažėjant darbingo jaunimo nebus kam garantuoti aukštų gerovės valstybės piliečių pensijų ir kitų socialinių garantijų, labai išpopuliarėjo. Nors padėtis kiekvienoje atskiroje ES valstybėje yra unikali, prognozuojama, kad per artimiausius dešimtmečius vyriausybių išlaidos socialinei sričiai ir sveikatos apsaugai didės dešimčia kartu greičiau nei BVP. Tai „stums Europos ekonomiką į nepageidautinas skolas, pažeis bendros valiutos stabilumą bei privers rimtai galvoti apie dalies socialinių garantijų sumažinimą.“⁷⁴

⁷² Jan Niessen and Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

⁷³ The demographic future of Europe – from challenge to opportunity. Brussels, 2006 COM(2006) 571 final. Commission Communication.

http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke7606057_en.pdf

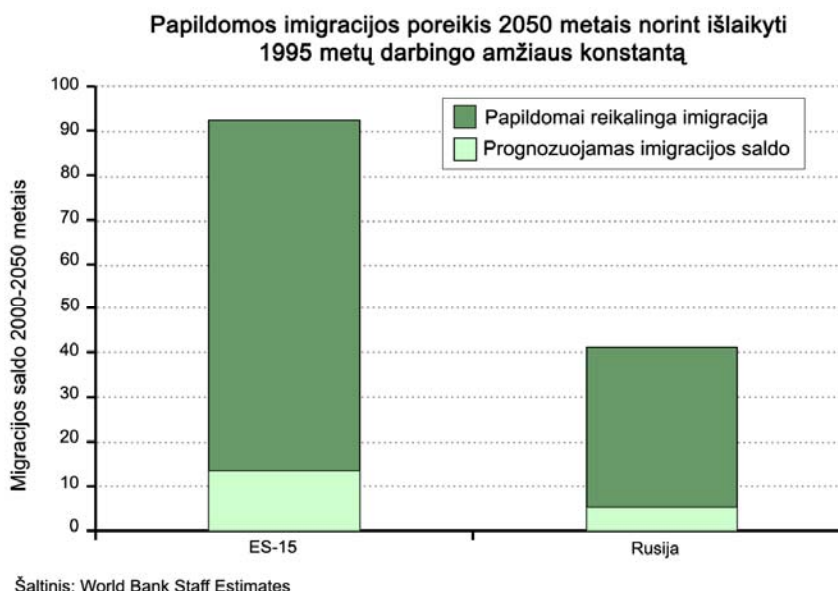
⁷⁴ Ten pat.

Didėjanti „įtampa“ tarp ES gyventojų kartų gali būti iš dalies neutralizuota demografinės politikos priemonėmis, tačiau pagrindinis klausimas lieka atviras: ar tos priemonės papildys busimąją bendrą ES migracijos politiką, ar jos ir bus pagrindinės.

Dar 2002 metais paskelbtame EK Socialiniame pranešime konstatuota, kad imigracija netaps universaliu įrankiu problemai spręsti, nes, anot komisarės Annos Diamantopoulou, „imigracija padės tik užpildyti kai kurias spragas, tačiau ES bet koku atveju reikia radikalių reformų, siekiant didesnio moterų ir pagyvenusiųjų dalyvavimo darbo rinkoje.“⁷⁵ Tačiau net jei migracija nėra panacėja, jos svarba ateities politikai nekvestionuojama. 2000 m. Jungtinių Tautų Gyventojų padalinys paskelbė, kad „Europai prireiks apie 150 milijonų imigrantų iki 2025 m., kad galėtų išlaikyti stabilumą ir ekonominį augimą.“⁷⁶ Šis skaičius toli „peržengia tas teorines ribas, kurias Europa galėtų nusistatyti esant dabartiniam reguliavimui ir požiūriui į migrantus.“⁷⁷

Globalaus migracijos proceso liberalizavimo šalininkai pabrėžia ne tik ES priklausomybę nuo imigracijos kaip stabilaus darbo jėgos šaltinio, bet ir būsimą griežtą konkurenciją su kitais regionais dėl darbingo amžiaus imigrantų. Kaip rodo Pasaulio Banko prognozės, Rusijos demografinė priklausomybė nuo išorės šaltinių yra dar stipresnė negu ES (žr. grafiką ES ir Rusijos priklausomybės nuo imigracijos prognozė). Tikėkimės, kad ši konkurencija niekada neperaugs į konfrontaciją.

Grafikas „ES ir Rusijos priklausomybės nuo imigracijos prognozė“



⁷⁵ Commission says immigration cannot correct the effects of Europe's ageing population. The European Commission. 2002. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jun/113_en.html

⁷⁶ Joanne van Selm. Immigration Is Becoming a Key Issue for Europe's Future 2005. <http://www.europeanaffairs.com>

⁷⁷ Don J. DeVoretz. Immigration policy: methods of economic assessment October 2004. Global migration perspectives. <http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%204.pdf>

1.3 Simono principas – ekonominė migracijos politikos logika

Demografinė ir ekonominė statistika rodo, kad ES valstybėms laikas pradėti rimtai galvoti apie aktyvesnę imigracijos politiką. Iššūkis šiandien kur kas rimtesnis nei, pavyzdžiui, po Antrojo pasaulinio karo, kai ekonominis augimas ir darbo jėgos trūkumas diktavo poreikį skatinti aktyvią darbo imigraciją (pvz., Vokietija pakvietė daugybę darbuotojų iš Turkijos, Švedija iš Jugoslavijos ir t.t.). Tuo metu imigracijos politika buvo tampriai susieta su ekonominiais poreikiais ir nebuvo taip stipriai politizuota. „Tik aštuntojo dešimtmečio pabaigoje, kai prasidėjo didesnė imigracijos banga šeimos susijungimo tikslais, politiniame žodyne „ekonominę imigraciją“ pakeitė „imigrantų integracija“, migracijos temą dažniau pradėta sieti su saugumu ir nusikalstamumo prevencija, o galų gale prasidėjus paskutiniam XX a. dešimtmečiui buvo nueita iki „nulinės imigracijos politikos“.⁷⁸

1984 m. amerikiečių ekonomistas Simonas suformulavo kontraversiškesnį ir dažniausiai minimą principą, pavadintą jo vardu ir skirtą nacionalinės valstybės imigracijos politikai ekonomiškai pagrįsti. Simonas tvirtino:

„Jei ribinio imigranto įnašas nėra neigiamas, valstybė toleruoja imigraciją tol, kol įnašas pasiekia nulį.“⁷⁹

Kitais žodžiais tariant, Simonas paprasčiausiai teigė, jog imigracijos politika ir imigrantų priėmimo mastai priklauso nuo ekonominės naudos valstybei. Jei imigrantai neprisideda prie ekonomikos augimo, o tampa našta biudžetui – valstybė linkusi imigracijos srautus riboti. Žinoma, reikia turėti omenyje migracijos reiškinio kompleksiskumą ir vertinti Simona principą kaip didelį supaprastinimą. Juo sunku vertinti tokias skirtingas (o dažnai ir ekonomiškai nenaudingas) imigracijos politikos realijas ES, kai, pavyzdžiui, „2004 m. Portugalijoje 57 proc. visų leidimų gyventi imigrantams buvo išduota įdarbinimo tikslais, tuo tarpu Prancūzijoje – tik 12 proc. leidimų buvo susiję su darbu, turint omenyje, kad humanitariniu ar šeimos susijungimo tikslais atvykę imigrantai paprastai papildo bedarbių gretas ir tampa našta valstybėms.“⁸⁰

⁷⁸ Jan Niessen, Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

⁷⁹ Don J. DeVoretz. Immigration policy: methods of economic assessment
October 2004. Global migration perspectives.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%204.pdf>

⁸⁰ Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006.
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

Tačiau Simono teorijos šalininkai tvirtina, jog „principas suveikė JAV, kai prieš keletą metų buvo nuspręsta apriboti imigrantų teises į tam tikras socialines garantijas, iš dalies jis pasitvirtino ir ES, kai sąjungos senbuvės atsisakė taikyti laisvą asmenų judėjimo principą naujų ES narių piliečiams.“⁸¹

Remiantis ekonomikos mokslu ir mažiau skiriant dėmesio politiniam kontekstui – bepigiu kalbėti apie naudą, kurią teikia imigracija. Juk ekonomisto akimis žiūrint, migrantai tiesiogiai „neatima vietinių darbų“ ir nesumažina bendro algų lygio – dėl jų atvykimo ir įsidarbinimo (panaudojant jų žmogiškąjį kapitalą) didėja BVP, auga darbo vietų skaičius ir vietinės darbo jėgos paklausa, o dėl to, savo ruožtu, didėja algų lygis visoje šalyje. Tokiu būdu, užsienio darbo jėga papildo vietinę darbo rinką, užuot tiesiogiai su ja konkuravusi. Įdomu ir tai, kad klasikinis stereotipas, jog imigrantai „kėsina į vietinių darbo vietas“ nėra toks gajus ir paprastų Europiečių sąmonėje: „1995 m. atliktas tyrimas rodo, jog beveik pusė D. Britanijos gyventojų palaiko „darbo vietų užėmimo“ stereotipą, tuo tarpu jam pritaria tik apie 16 proc. švedų, olandų ir norvegų.“⁸²

Vis dėlto ekonomistai nedaro tiesmukų išvadų dėl migracijos ekonominės naudos ir linkę įspėti apie struktūrines migracijos pasekmes – tokias kaip ilgalaikis nedarbas kai kurioms socialinėms grupėms, kurioms sunku prisitaikyti pasikeitus darbo rinkai. Be to, migracija „daro reikšmingą įtaką kai kurių prekių ir paslaugų kainų balansui, o ilgus dešimtmečius ekonominiai stebėjimai rodo, kad „daugelyje valstybių pirmos kartos imigrantai nuolat turi tenkintis mažesnėmis algomis ir nepasiekia vietinių gyventojų normų.“⁸³

Kokios reakcijos galėtume tikėtis iš imigrantų, kurių alga taip ir neprilygo „vietinių“ algoms? Atlikti tyrimai rodo, kad „kai kurie Kanados imigrantai, nesugebėję ekonomiškai asimiliuotis, nusivylė ir grįžo namo, kur sugebėjo užimti geresnę padėtį už likusius. Kiti nusivylę gerai kvalifikuoti Kanados imigrantai persikraustė į JAV. Vis dėlto dauguma nepakankamai prisitaikiusių imigrantų liko gyventi Kanadoje; apklausų metu jie sakė besitikį, kad jų vaikams pasiseks geriau.“⁸⁴ Tyrimas taip pat parodė, jog „Švedijoje

⁸¹ Don J. DeVoretz. Immigration policy: methods of economic assessment October 2004. Global migration perspectives.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%204.pdf>

⁸² Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006.

http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

⁸³ Don J. DeVoretz. Immigration policy: methods of economic assessment October 2004. Global migration perspectives.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%204.pdf>

⁸⁴ Ten pat.

pirmos kartos migrantai paprastai nepasiekia vietinių algų lygio, o šia prasme situacija yra geresnė JAV⁸⁵.

Patekti faktai demonstruoja, kad grynai ekonominis imigracijos pagrindimas realiame gyvenime veikia su didelėmis išlygomis. Į ekonomines aplinkybes šalys linkusios reaguoti simetriškai. Kai apskaičiuojama, jog „šalies ūkiui imigrantai nenaudingi, tai dažnai paskatina gerokai griežtinti imigracijos politiką – bet labai mažai kas iš atvykėlių palieka šalį. Kita vertus, kai pagal Simono principą šalis galėtų būti atviresnė imigrantams, tai retai kokią šalį paskatina liberalizuoti požiūrį į migraciją.“⁸⁶

Be to Simono principą turime vertinti ir ekonomikos pokyčių kontekste. Klasikinę industrinę (konvejerio) ekonomiką keičia žinių visuomenė, kurios „gerovės rodikliai peržengia tradicinę Bendro vidaus produkto (BVP) koordinacinių sistemą...Tam, kad galėtume tiksliai pamatuoti konkrečios politikos efektyvumą, ekonominę pažangą ir tikruosius gyvenimo kokybės pokyčius į matavimus turime įtraukti naujus socialinių ir ekologinių pasekmių rodiklius“.⁸⁷

1.4 „Aktyvi“ migracijos politika ar darbo rinkos liberalizacija?

Kaip buvo minėta anksčiau, ES nuolat ragina valstybes nares apsispręsti ir pradėti taikyti bendrus migracijos reguliavimo ir skatinimo standartus, t.y. sukurti bendrą mechanizmą trečiųjų šalių piliečiams patekti į valstybių darbo rinkas. Šiuo metu, anot koordinavimo šalininkų, darbo migracijos politika priklauso išskirtinei valstybių kompetencijai ir yra kupina *dviprasmybių bei prieštaravimų*.

Ekonominė imigracijos nauda vienos valstybės yra ryškesnė nei kitose, tačiau bendras vaizdas susidaro gan sunkiai. Vienas iš pastebimų prieštaravimų yra tas, jog šiuo metu Europoje griežtinami migracijos reguliavimo mechanizmai ir tuo pačiu metu kuriami nauji migrantų pritraukimo mechanizmai. Bloginamos pabėgėlių ir prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos bei griežtinamos šeimos susijungimo procedūros, tuo pačiu metu sudaromos palankesnės sąlygos studentams ir aukštesnės kvalifikacijos migrantams (manant, kad pastarieji lengviau integruojami).⁸⁸ Europos šalių vyriausybės derina aktyvias naudingų ir reikalingų migrantų rekrutavimo strategijas ir „sėkmingą“

⁸⁵ Ten pat.

⁸⁶ Don J. DeVoretz. Immigration policy: methods of economic assessment October 2004. Global migration perspectives.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%204.pdf>

⁸⁷ Beyond GDP. International conference. Institute for International and European Environmental Policy. 2007. www.beyond-gdp.eu

⁸⁸ Joanna Apap, Sergio Carrera. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. www.ceps.be

tradicinių imigracijos srautų mažinimą. Griežtėjančios sąlygos „nenaudingiems“ imigrantams „pasitvirtino“, nes „prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių pastaruoju metu mažėja“.⁸⁹ Tuo tarpu kalbėti apie „smegenų pritraukimo“ sėkmę pagrindo kol kas nėra. Žinoma, sunku būtų be kabučių rašyti ir apie „sėkmę“ atsitveriant nuo imigrantų, nes vargu ar galima teigti, jog pasaulyje sumažėjo karų, konfliktų, humanitarinių katastrofų ir padaugėjo demokratijos. Vėliau šiame darbe bus išsamiai aptariamas šis aspektas, pateikiant neoficialią migracijos ir prekybos žmonėmis statistiką.

ES intervencijos į imigracijos ir darbo rinkos politiką šalininkai pabrėžia, kad dabartinė valstybių politika negali būti ilgalaikė ir strategiškai naudinga visam žemynui, nes ji „kuriami nuolatinio politinio jautrumo kontekste ir labiau panaši į *ad hoc* veikimą negu į strateginį planavimą“.⁹⁰ Kad ir kokius patikimus duomenis vyriausybės pateikia savo gyventojams apie darbo rinkos poreikius ir imigracijos būtinumą, jiems gali prireikti dar „gilesnių“ argumentų. Be to, analitikai pabrėžia ir paties principo – darbo rinkos poreikių planavimo – ribotumą. „Bet koks ateities projektavimas, susijęs su darbo rinkos pokyčiais, gali būti nepatikimas ir trumpalaikis, nes tarp darbo jėgos trūkumo nustatymo ir spragos užpildymo, suradus tinkamą migrantą, praeina didelis laiko tarpas (juridinės, geografinės ir socialinės procedūros)“.⁹¹

Iš to galima daryti prielaidą, kad darbuotojų imigrantų teisė keisti darbo vietą (nors kai kur smarkiai ribojama) ir jų mobilumas lemia, jog vyriausybinis darbo rinkos planavimas tam tikromis kvotomis yra neefektyvus. Pasaulio bankas nuolat raportuoja, jog „įleidžiamos į Europą darbo jėgos kvotos yra neproporcingai mažos ir neatitinka augančios ekonomikos poreikių, o didelė nelegalaus darbo ir prekybos žmonėmis rinka tik demonstruoja tradicinės kvotų politikos bejėgiškumą“.⁹² Išsamiau analizuojant esamą imigracijos ir prekybos žmonėmis realijas pastebėta, jog „ES lygmens diskusijos ir veiksmai koncentruojasi į kontrolės priemones ir palieka sudėtingas šešėlinės ekonomikos problemas valstybių kompetencijai, o stipriai reguliuojamos kai kurių valstybių darbo rinkos nesugeba prisitaikyti prie naujų darbo formų, kurios dažnai susijusios su sezoniniu, trumpalaikiu ir labai trumpalaikiu įdarbinimu“.⁹³

⁸⁹ Agata Gorny, Paolo Ruspini. Migration in the New Europe. East-west revisites. Palgrave Macmillan. 2004.

⁹⁰ Rainer Münz. Migrants, labour markets and integration in Europe: a comparative analysis.. Global Commission on International Migration. 2004. www.gcim.org

⁹¹ Jan Niessen, Yongmi Schibel and Cressida Thompson (eds.) Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue. September 2005. www.migpolgroup.com/documents/3055.html

⁹² Brain Drain, Migration and Remittances. Overview of Migration Trends in Europe and Central Asia, 1990-2004. www.worldbank.org

⁹³ Agata Gorny, Paolo Ruspini. Migration in the New Europe. East-west revisites. Palgrave Macmillan. 2004.

Šiuo metu kai kuriose ES valstybėse smarkiai eskaluojama „proaktyvi“ migracijos politika, pabrėžianti kvalifikuotos darbo jėgos naudą ir sąlyginai nedidelius jos integracijos kaštus, dažnai neįvertina to pozityvaus įnašo, kurį suteikia ir nekvalifikuota darbo jėga. Mažai apmokamuose sektoriuose taip pat trūksta darbo jėgos, nes daugybė europiečių paprasčiausiai nebenori dirbti mažai apmokamo, neprestižinio ir nekvalifikuoto darbo. Tad „net ir esant dideliame nedarbe šalies mastu, kai kurie sektoriai gali tebepristigti darbo jėgos.“⁹⁴ Iš dalies tai jau pripažino EK, viename iš savo komunikatų teigdamą, jog „trumpu arba vidutinės trukmės laikotarpiu darbo jėgos imigracija – kaip Lisabonos strategijos išsamus priemonių, nukreiptų į ES ekonomikos konkurencingumo didinimą, paketas – teigiamai padeda spręsti demografinės evoliucijos poveikio klausimą ir bus esminė, kai reikės patenkinti dabartinės ir būsimos darbo rinkos poreikius ir taip užtikrinti ekonominį tvarumą ir augimą.“⁹⁵

Stebint įvairias ES šalis, pabrėžiama, kad skiriasi ir valstybių taikomi migracijos politikos *metodai*. Šalys, pavyzdžiui, naudoja labai skirtingas migrantų pritraukimo strategijas, kurios skiriasi pagal savo tikslus ir įgyvendinimo kaštus. „Kai kurios valstybės daugiau veikimo laisvės suteikia darbdaviams su minimaliu valstybės dalyvavimu, kitos propaguoja trišales konsultacijas tarp darbdavių, profesinių sąjungų ir vietinės valdžios atstovų. Kai kur ES taip pat taikomas imigrantų pritraukimo procedūros, kuriose dalyvauja kilmės šalių valdžios įstaigos.“⁹⁶

Skirtingų metodų migrantams pritraukti taikymas atspindi skirtingas ideologines nuostatas darbo politikos srityje (kairė-dešinė). Siekdamas bendros migracijos politikos koordinavimo Briuselis turi atsižvelgti į minėtus skirtumus ir stiprinti atvirą koordinavimą bei apsikeitimą gera praktika užuot bandęs sukurti universalią migrantų „rekrutavimo“ iš užsienio schemą (liberalizavimas).

1.5 „Socialinės Europos“ ateities kontekstas ir migracija

Migracija ir su ja susiję procesai sąlygoja įtampą ir aršią diskusiją dėl to, ką mes esame įpratę vadinti socialine Europa arba „gerovės“ valstybės modeliu. XX amžiuje žemyninėje Europoje, o ypač Skandinavijoje, susikūrė stiprų persikirstymą propaguojančios egalitaristinės valstybinės sistemos. Jos grindžiamos ideologinėmis kairiųjų partijų nuostatomis, kad valstybė privalo užtikrinti orų gyvenimą ir prieinamas

⁹⁴ 2005 m. rugsėjo mėn. ES 25 pagal sezoną pakoreguotas nedarbo rodiklis buvo 8,6 % (kaip ir rugpjūčio mėn.) nuo 4,3 % (IE) iki 17,7 % (PL). 2004 m. rugsėjo mėn. jis buvo 9,0 % (Eurostatas: 141/2005).

⁹⁵ Teisėtos migracijos politikos planas. Europos Komisija. Briuselis, 21.12.2005 KOM(2005)

⁹⁶ Joanna Apap, Sergio Carrera. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. www.ceps.be

viešas paslaugas kiekvienam. Tai pasiekama dideliais progresiniais mokesčiais ir intervencijomis į rinką.

„Socialinė“ Europa sugebėjo rasti vidurį tarp kraštutinio rinkos kapitalizmo (pvz. JAV, D. Britanija) ir pasmerktą žlugti sovietinio stiliaus socializmo. Socialiai orientuota ir efektyvi rinkos ekonomika tapo realybe daugelyje Europos valstybių, kurios ir iki šiol pirmauja pasaulyje pagal įvairius išsivystymo rodiklius (ypač gyventojų švietimo ir gyvenimo kokybės srityje)⁹⁷. Joms būdingos išplėtotos socialinių garantijų schemos ir stiprios profesinės sąjungos, ginančios silpnuosius nuo išnaudojimo.

Tačiau sėkmingas socialinis kairiųjų projektas turi labai daug trūkumų, kurie prisidėjo prie jo silpnėjimo iš vidaus. „Egalitarinis projektas daugumoje Europos valstybių buvo tam tikra „vienos klasės“ arba net „vienos lyties socializmo“ atmaina. Pagrindinis kairiųjų laimėjimas buvo pajamų perskirstymas darbingų gyventojų grupėje per gyvenimo ciklą. Keičiantis demografinėi situacijai tai lėmė milžiniškas įtampas.“⁹⁸

Be to, „stiprėjant globalizacijos tendencijoms ir suintensyvėjus pasaulinei prekybai, „keinsianistinės“ gerovės išsaugojimas atskirai paimtoje valstybėje virto sudėtinga užduotimi. XX amžiaus devintajame dešimtmetyje prancūzai, o kiek vėliau švedai suprato, kad pasaulio valiutų svyravimai „baudžia“ valstybes, kurios praktikuoja Keyneso tipo gerovės politiką ir atmeta neoliberalius fiskalinės drausmės principus.“⁹⁹ „Susiėmę“ Europos kairieji palaimino Maastrichto sutartį ir pinigų sąjungą – tad dabartinio pavidalo ES tapo realybe.

Reikia pripažinti, kad tam tikras „Europos kairiųjų atsitraukimas nuo savo fundamentalių vertybių – lygybės, perskirstymo, rinkos neteis्यbių ištaisymo – sustiprino ES kaip neoliberaliojo projekto pozicijas.“¹⁰⁰ Garsiai prabilus apie konkurencinį Europos atsilikimą, sustiprėjo vadinamojo „trečiojo kelio“ šalininkai, siekiantys primesti savo pasaulėžiūrą, kuri „išgelbėsianti“ senstančią ir nesivystančią Europą. Tai, anot jų, bus įmanoma, jei tik ES lygiu bus pagaliau atsikratyta „pasenusių“ gerovės valstybės mechanizmų.

Teisiškai ES jau turi daug įgaliojimų veikti socialinės politikos srityje. Ypač po Amsterdamo sutarties Briuseliui suteikta nemaža kompetencija „reguluoti socialinę politiką, esant poreikiui kovoti su bendros laisvos rinkos iškraipymais (socialinėmis

⁹⁷ JT žmogiškos raidos statistika (Human development index) ir t.t.

⁹⁸ *Richard Hyman*. Understanding European Trade Unionism. Between Market, Class and Society. SAGE publications. 2001. London. P. 169-176

⁹⁹ Ten pat.

¹⁰⁰ *B. Guy Peters*. Governance: A Garbage Can Perspective. 2002
http://aei.pitt.edu/347/01/wp_84.pdf

garantijomis, lengvatomis ir pan.).¹⁰¹ Tik santykinai mažas piliečių pasitikėjimas Europos institucijomis lėmė, kad to kol kas neatsitiko. Kairiųjų pažiūrų europiečiai įtariai žiūri į ES projektą, kurį dauguma politinių lyderių pristato kaip neišvengiamą globalizacijos išdava, propaguoja ekonominį prisitaikymą, darbo rinkos lankstumą ir gerovės valstybės susitraukimą. „Panašu, kad Europos gyventojai kritiškai nusiteikę tokio integracijos ir liberalizacijos sutapatavimo atžvilgiu, kai „socialinė rinka“ lieka tik abstrakčioje Europos parlamento daugumos - socdemų ir krikdemų – retorikoje.“¹⁰²

Naujieji liberalai be perstojo kartoja, kad esant tokiam senosios kartos „spaudimui“, t.y. absoliučiai neproporcingam mokesčių pasiskirstymui (pagal principą – už pensininkus moka dirbantieji), egzistuoja realus pavojus normaliam bendros darbo rinkos funkcionavimui. Juk daugumoje Europos šalių (ir Lietuvoje) tebetaikoma dar Bismarko Vokietijoje sugalvota sistema, kurios pagrindas – kaupiamoji valstybinė pensija. Pagal šią sistemą visą darbingą amžių žmogus moka mokesčius tam, kad išėjus į pensiją jam būtų garantuojamas neprastesnis pragyvenimo lygis nei anksčiau. Kitaip tariant, pensijos dydis priklauso nuo įnašo, kurį žmogus daro per darbingą savo gyvenimo tarpą, o įnašas priklauso nuo jo algos.

Ši sistema gerai funkcionuoja esant stabiliai demografiniai padėčiai, nes remiasi „kvazi rinkos“ principu – daugiau „investavusieji“ į savo senatvės gerovę, gauna didesnę pensiją. Tačiau, žinoma, norint išlaikyti tokias algas-pensijas, be pačių dirbančiųjų investicijų, būtinos milžiniškos valstybės dotacijos. „Šalių rodikliai skiriasi, bet daugumoje valstybių tokių pensijų finansavimas 70-90 proc. priklauso nuo valstybės dotacijų, t.y. šios pensijos beveik nesiremia asmeninėmis investicijomis (*angl. unfunded pension*) ir dengiamos visų mokesčių mokėtojų pinigais (privačios pensijų sistemos sudaro nereikšmingą dalį gerovės valstybių pensijų sistemoje).“¹⁰³ Socialine prasme tai normalus kairuoliškas perskirstymas, tačiau keičiantis demografiniai padėčiai ir drastiškai mažėjant jaunų ir darbingų žmonių, norint išlaikyti pensijų lygį stabilų, reikalingos vis didesnės valstybės dotacijos. Jos gali atsirasti tik didinant mokestinę naštą darbingiems žmonėms.

Toks balanso pažeidimas paskatino gerovės modelio priešininkus ir kai kuriuos akademikus kalbėti apie realiai gresiantį socialinį ir politinį kartų konfliktą. Europoje prabilta apie *gerontokratijos* (t.y. pagyvenusiujų valdymo) įsigalėjimą: įspėjama, kad jei jaunoji karta dabar nesiryš radikalioms mokesčių reformoms – ji gali prarasti iniciatyvą

¹⁰¹ Silke Uebelmesser. *Unfunded Pension Systems: Ageing and Migration*. Elsevier. 2004.

¹⁰² Silke Uebelmesser. *Unfunded Pension Systems: Ageing and Migration*. Elsevier. 2004.

¹⁰³ Ten pat.

(dabar vidutinis ES gyventojų amžius – 46 metai) ir laikui bėgant demokratinė dauguma atsidurs pagyvenusių žmonių rankose. Senjorai nenorės nieko keisti.¹⁰⁴

Radikalūs gerontokratijos kritikai siūlo atsisakyti jaunosios kartos apmokestinimo dabar, nuosaikesnieji kalba apie labiau subalansuotą mokesčių pasiskirstymą per visą žmogaus gyvenimo ciklą. Be to, „sutariama, kad vienintelė reali atsvara gerontokratijai yra vidinė ES migracija, nes jaunam žmogui, priverstam mokėti didelius mokesčius pensininkų išlaikymo vardan ir praradusiam politinę įtakąbelieka viena teorinė išeitis – emigruoti ten, kur sąlygos geresnės.“¹⁰⁵ Todėl ES turi daryti viską, kad viena iš pamatinių jos egzistavimo funkcijų – laisvo asmenų judėjimo užtikrinimas – būtų efektyviai realizuojama. Statistika šiandien konstatuoja, kad „tik 5 proc. ES gyventojų migruoja darbo tikslais bendrijos viduje. Atslūgus emigracijos iš Rytų bangai, numatoma, kad vidinis darbo jėgos mobilumas vis dar bus nežymus.“¹⁰⁶

Iš to gali sekti tik viena – pagyvenę europiečiai, „šantažuojami“ savo jaunesnių bendrapiliečių grasinimais emigruoti, anksčiau ar vėliau nustos priešintis vyriausbių ir verslo pasiūlymui atverti duris migrantams iš Afrikos, Azijos ir kitur. Juk paprastai pripažįstama, jog būtent konservatyvūs pagyvenę europiečiai yra labiausiai linkę į ksenofobiją ir uždarumą. Galimą prielaidos apie „gerontokratijos revanšą“ tinkamumą šiuo metu gali patvirtinti Eurobarometro tyrimai, kurie rodo, kad amžiaus grupė beveik neturi įtakos požiūriui į migraciją ir migrantus.¹⁰⁷

1.6 Nelegalaus migrantų įdarbinimo kriminalizavimas – priemonė Lisabonos tikslams pasiekti?

Kaip matome, migracija provokuoja milžiniškus interesų konfliktus Europoje, ypač tarp ekonominių subjektų. Didelį aktyvumą diskusijose dėl migracijos rodo verslas. „Darbdaviai dažniau negu, pvz., profsąjungos inicijuoja debatus ir propaguoja migracijos politikos liberalizaciją. Jų pusėn stoja migrantų asociacijos ir žmogaus teisių gynėjai, tačiau šios koalicijos yra trumpalaikės, ypač kai darbotvarkėje atsiranda darbuotojų

¹⁰⁴ Ten pat.

¹⁰⁵ Silke Uebelmesser. *Unfunded Pension Systems: Ageing and Migration*. Elsevier. 2004.

¹⁰⁶ Agata Gorny, Paolo Ruspini. *Migration in the New Europe. East-west revisites*. Palgrave Macmillan. 2004.

¹⁰⁷ Eurobarometras 68. Europos komisija. 2007 m. lapkritis
http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

teisių klausimai, o diskusijose dėl imigrantų integracijos darbdaviai iš viso linę nedalyvauti.“¹⁰⁸

Tačiau trumparegiškas darbdavių interesas – sukurti maksimalų pelną naudojantis šešėlinės darbo rinkos (nelegalios migracijos) privalumais – pastaruoju metu tapo taikiniu tiems, kas iš Briuselio aukštumų užsimojo pažaboti ypatingą Europos skaudulį – milžinišką prekybos žmonėmis rinką, modernios vergovės sistemą. Kaip parodė darbe anksčiau pateikti faktai, tai atsitiko iš dalies todėl, kad Europos valstybės vis dar nesiryžta didesnių migracijos srautų liberalizavimui, kas būtų ekonomiškai pagrįsta ir reikalinga siekiant spręsti senėjančios Europos problemą. Neturėdama mandato kurti bendrą darbo migracijos politiką, ES ryžosi drastiškam žingsniui – griežtomis privalomomis baudžiamosiomis priemonėmis mažinti migrantų-nelegalų įdarbinimą ir tokiu būdu skatinti ES darbdavius persiorientuoti į potencialias vidaus darbo rinkos galimybes, kurios kuriamos privalomo pobūdžio neturinčios Lisabonos strategijos rėmuose (vyresnio amžiaus žmonių darbingumas ir t.t.).

EK pateikė prieštarigai vertinamą *pasiūlymą dėl EP ir Tarybos direktyvos, kuria numatomos sankcijos nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams*. Šia direktyva siekiama pašalinti arba smarkiai sumažinti „vieną iš pagrindinių nelegalios migracijos traukos veiksnių – nelegalų darbą“.¹⁰⁹ Pagal siūlomą reguliavimą ES įpareigotų valstybės drausti nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbą ir taikyti griežtas nuobaudas tiems darbdaviams, kas nepaiso draudimo (net iki baudžiamosios atsakomybės pakartotinai prasižengus arba ypatingai išnaudojant nelegalų darbininką).

Be to, „ES mastu valstybės būtų įpareigosios tikrinti iki 10 proc. visų įmonių, o darbdavys būtų įpareigotas tikrinti įdarbintų žmonių migracijos dokumentus. Direktyvos projekte numatyta ir sankcijų įmonėms (pvz., draudimas dalyvauti viešuose pirkimuose iki penkerių metų). Darbdavys taip pat būtų įpareigotas sumokėti bet koki nesumokėtą atlygį nelegaliam darbuotojui.“¹¹⁰

Šią direktyvą itin entuziastingai priėmė kai kurie kairieji, kuriems imponuoja „gobšių kapitalistų“ nubaudo principas. ES vyksta minėtos direktyvos palaikymo akcija „Priversk išnaudotoją mokėti“. Neliberalių pažiūru dešiniems direktyva patinka todėl, kad vienas iš jos tikslų yra bendros ES rinkos iškraipymų niveliavimas, t.y. noras,

¹⁰⁸ Jan Niessen, Yongmi Schibel and Cressida Thompson (eds.) Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue. September 2005.
www.migpolgroup.com/documents/3055.html

¹⁰⁹ Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006.
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

¹¹⁰ Pasiūlymas dėl EP ir Tarybos direktyvos, kuria numatomos sankcijos nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams. 2007/0094. Briuselis. KOM (2007) 249

kad įmonės, įdarbinančios nelegalus, neturėtų pranašumo konkurencinėje kovoje su tomis, kurios nepažeidžia įstatymų. Tačiau nagrinėjant direktyvos projektą ir jos rengėjų argumentus, išdėstytus lydinčiuose dokumentuose, susidaro įspūdis, kad šis projektas turi mažai perspektyvų.

Direktyvos silpnos pusės itin ryškios. Pirmiausia, ES nežino bendro nelegalaus darbo masto. Įvairūs šaltiniai pateikia skaičius, jog ES yra nuo 4,5 iki 8 milijonų nelegalų, tačiau nėra patikimų duomenų kiek iš jų yra naujųjų ES valstybių piliečiai (pažeidžiantys darbo apribojimo taisykles). Tuo tarpu siūloma direktyva neapima ES valstybių piliečių nelegalaus darbo (tai žadama daryti atskirai)¹¹¹, todėl labai tikėtina, jog kriminalizavus trečiųjų šalių įdarbinimą nesąžiningi darbdaviai ir prekeiviai žmonėmis orientuosis į naujųjų ES narių pasiūlą.

Galima teigti, kad ydingas ne pats principas - griežčiau bausti už to paties nusikaltimo padarymą – o ES siekis vienašališkai atimti iš valstybių galimybę *dar ir dar diskutuoti dėl to, ar esamos imigracijos kvotų sistemos tebepteisina augančius poreikius*. Juk ES praktiškai uždaro galimybę valstybėms ryžtis masiniam nelegalių migrantų legalizavimui, kas „šiuo metu vyksta kai kuriose valstybėse“.¹¹² Griežto reguliavimo šalininkai gali nesutikti su šiuo teiginiu, nes galima daryti prielaidą, jog griežtų sankcijų išgašdinti darbdaviai stipriau spaus savo vyriausybes kurti migrantų legalizavimo programas. Tačiau manau toks scenarijus yra mažai tikėtinas, nes sprendžiant iš direktyvos teksto ES institucijos akcentuoja būtent bausmes, tikrinimus, kontrolę bei bendrą „kovą“ prieš pažeidėjus (kuriai Briuselis iš dalies finansuos). Tad ES vyriausybės solidarumas ir „sinergijos efektas“ gali užgožti bet kokias kalbas apie alternatyvas.

Nustūmus legalizacijos klausimą į antrą planą ir padėjus taikyti bendras griežtesnes sankcijas darbdaviams egzistuoja pavojus, kad nelegalūs migrantai niekur nedings, o tiesiog „bus nustumti į gilesnį pagrindį ir beteisiškumą, o atskiri ekonomikos sektoriai (sodininkystė, maitinimas ir t.t.), kurie labai priklauso nuo migrantų darbo, patirs milžiniškų nuostolių. Mažus direktyvos šansus netiesiogiai rodo ir naujausi Eurobarometro tyrimai – nemažai ES piliečių (ne migrantų) pateisina nelegalų darbą ir patys jį praktikuoja (ne tik ES rytuose).“¹¹³

Direktyvos projekte taip pat kalbama, kad ES numato Atviro koordinavimo metodo taikymą nelegalaus darbo prevencijos srityje. Ši galimybė apimtų „gerosios patirties nustatymą, keitimąsi ja ir informacija tarp valstybių narių įvairiais klausimais

¹¹¹ Direktyvos aiškinamasis memorandumas.

¹¹² Direktyvos lydimasis dokumentas – poveikio vertinimo santrauka.

¹¹³ Undeclared Work in the European Union, Special Eurobarometer 284. May – June 2007

(pavyzdžiui, priverstinio sankcijų vykdymo mechanizmai, tarpininkų nustatymas ir sulaikymas bei kt.).¹¹⁴

Tačiau mano požiūriu vis daugiau kritikos sulaukianti Briuselio iniciatyva iš esmės turėtų koncentruotis į būtent atvirą koordinavimą ir būtent šio metodo pagalba stengtis siekti direktyvoje iškeltų tikslų. „Dauguma valstybių, tarp jų ir Lietuva, išreiškia abejonių, ar minėtos direktyvos projektas atitinka bazinius ES subsidiarumo ir proporcingumo principus.“¹¹⁵ Juk baudžiamųjų sankcijų numatymas ES teisės aktais daugumai valstybių tampa *simboliniu signalu* priešintis Briuselio galios didėjimui – iki šiol baudžiamoji teisė buvo išskirtinėje valstybių kompetencijoje (ES Teisingumo teismo doktrina ir teisinė ES tradicija).

2. Antroji atsakomybės sritis: ES migracijos politika globalių problemų kontekste

2.1 *Kolonializmo palikimas ir dabartinė migracija*

Tarp 1750 ir 1970 metų Europa buvo pagrindinis pasaulinės migracijos šaltinis, iš jos išvyko apie 70 milijonų žmonių į kitus kontinentus (apie trečdalį viso Europos gyventojų prieaugio per visą šį laikotarpį).¹¹⁶ Europiečiai iš savo protėvių geriau negu bet kas žino, kas yra skurdas bei duonos ir darbo paieška svetur. Tačiau per pastaruosius 50 metų beveik visos Vakarų Europos šalys tapo migrantų traukos objektais.

Kalbėjimas apie praeitį turi didelę prasmę stengiantis įvertinti naujus iššūkius ir tinkamai į juos atsakyti. Vos prieš pusę amžiaus Europos valstybės per savo kolonijas politiškai valdė beveik pusę žemės teritorijos. Europos kolonializmo palikimas be jokios abejonės tiesiogiai sąlygoja šiuolaikinės migracijos bruožus. Žmonės iš frankofoninės Afrikos labiau migruoja į Prancūziją, iš Pietų Amerikos – į Ispaniją. Dar didesnę įtaką dabarties procesams daro ne buvusių kolonijų pasiskirstymas pagal metropolijas, o „bumerango efektas“, kurį sukėlė kolonializmo, o vėliau supervalstybių varžybų politikos nesėkmės, paskatinusios pasaulio skurdžiųjų Pietų gyventojus siekti geresnio gyvenimo turtingoje Šiaurėje.

¹¹⁴ Pasiūlymas dėl EP ir Tarybos direktyvos, kuria numatomos sankcijos nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams. 2007/0094. Briuselis. KOM (2007) 249

¹¹⁵ LR pozicijos dėl direktyvos aiškinamasis dokumentas, skirtas ES tarybos darbo grupėms ir komitetams. 2007-08-28 P_DGR-429

¹¹⁶ Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006.
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

Europa yra iš dalies atsakinga už nesibaigiančius karus ir konfliktus skurdžiausiuose pasaulio regionuose. Per kelis šimtmečius kolonizavę Afriką, europiečiai XX a. viduryje rėmė žaibišką Afrikos valstybių nepriklausomybių paradą, kada „neišsilavinę juodaodžių karo vadai tapdavo suverenių valstybių vadovais per nepadoriai trumpą laiką.“^[1] Tragiškos europiečių kolonializmo politikos klaidos ir primestos *idée fixe* – nacionalizmas, rasizmas (jo afrikietiška modifikacija – tribalizmas), komunizmas, o “šiuo metu visiems nekritiškai brukama radikali prekybos ir vidaus rinkų liberalizacija – didina skurdą, nelygybę, nestabilumą ir konfliktus Afrikoje bei kituose besivystančiuose regionuose.”¹¹⁷ Suvokdamos savo dalinę atsakomybę, Europa ir kitos turtingosios pasaulio dalys vis daugiau dėmesio skiria vystymosi (angl. development) politikai, dėl kurios strateginių ir taktinių tikslų šiandien vyksta aršūs ginčai, o ietis dėl to laužo ne tik politikai, bet ir mokslininkai.

Globali prekių ir kapitalo judėjimo laisvės sąlygota padidėjusi valstybių tarpusavio priklausomybė skatina turtingąsias valstybes rimtai žiūrėti į pagalbą besivystančioms šalims, nes esant dideliui nestabilumui skurdžiuose pasaulio regionuose ir nesant struktūrinių permainų jose gali nukentėti investicijos, vakariečių valdomų korporacijų interesai, šiaurės vakarų kryptimi gali patraukti šimtą tūkstantinės migrantų ir pabėgėlių grupės. Pastarasis veiksnys, turint omenyje pasaulinį status quo dėl darbo rinkų uždaro, lėmė, kad vystymo politika tapo reikšminga viešosios politinės diskusijos dalimi.

Nuo Tamperės Europos Vadovų Tarybos ED stengiasi įtraukti su migracija susijusias problemas į Bendrijos išorinės pagalbos programų rengimą, kad tiesiogiai paremtų trečiųjų šalių pastangas, siekiant įveikti dėl legalios, nelegalios bei priverstinės migracijos atsirandančias problemas.¹¹⁸

Migracijos mastai, nesėkmingos imigrantų integracijos pavyzdžiai bei terorizmo grėsmė privertė ir ES gyventojus susidomėti vystymo politika. Tradiciškai debatai dėl vystymo politikos metodų gali būti įspausti į tradicinę skalę – vieni akcentuoja tolesnės pasaulio prekybos liberalizacijos svarbą, kiti – ragina nustoti užvertinėti besivystančių pasaulio šalių rinkas pigiais ES produktais, kad Afrikos, Azijos ir Lotynų Amerikos šalys galėtų savarankiškai sustiprinti savo ekonomikas ir užtikrinti orų pragyvenimo lygį savo gyventojams. Tačiau migracijos reiškinys įneša į šią diskusiją kitų ne mažiau reikšmingų dimensijų.

¹¹⁷ Greens/EFA political group. European Parliament. Motion for a resolution on migration policy. 2005. http://www.greens-efa.org/cms/topics/dok/149/149288.common_immigration_policy@fr.htm

¹¹⁸ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas nustatantis finansinės ir techninės pagalbos programą trečiosioms šalims migracijos ir prieglobsčio srityse (AENEAS) (EB) Nr. 491/2004

2.2 Protų „nutekėjimo“ poveikis kilmės šalims

Globalizacijos ir globalios migracijos procesai sukūrė įvairialypius saitus tarp kilmės ir migracijos tikslo šalių. Šie priklausomybės ryšiai nėra nauji, tačiau tik pastaruoju metu pradedama suvokti jų svarba.¹¹⁹ Įtakingas globalios ekonomikos veikėjas – Pasaulio Bankas – optimistiškai konstatuoja, kad migracija yra pozityvus reiškinys, turintis ypatingai gerą poveikį besivystančioms kilmės valstybėms (pvz. emigracija skatina nedarbo mažėjimą).¹²⁰ Kiek labiau rezervuoti apie bendrą migracijos naudą kalba ir ES ekonominės analizės institutai.¹²¹ Tačiau taip, anaipol, mano ne visi. Juk labai tikėtina, kad „globalizacijos procesas keičia esamą padėtį – jis nuolat neišvengiamai kuria didelę pralaimėjusių kohortą ir nedidelę laimėjusių grupę (ir tarp valstybių, ir valstybių viduje); jis yra sudėtingas ir prieštaraimų kupinas procesas, pasižymintis tokiais šalutiniais neigiamais reiškiniais kaip regionalizacija, asimetriškas vystymasis, socialinė segmentacija ir skurdo didėjimas.“¹²²

Tarptautinis standartinio migranto portretas šiandien dažniausiai yra toks: darbingo amžiaus išsilavinęs asmuo (o vėliau ir jo šeima), persikeliantis dirbti iš besivystančios į išsivysčiusią šalį, kuriai reikalinga darbo jėga. Palyginimui, su prieglobsčiu susijusi migracija sudaro tik 9 proc. iš visos 175 milijonus globalių migrantų fiksuojančios statistikos, remiantis 2004 m. JT Vyriausiojo pabėgėlių komisaro informacija.

Be to „tradicinių“ pabėgėlių nuolat mažėja. JT konstatuoja, kad daugiausia migrantų gyvena Europoje (56 mln.), Azijoje (50 mln.) ir Šiaurės Amerikoje (41 mln.).¹²³ Tad galima sakyti, kad globali darbo jėgos migracija šiandien lemia tai, jog kilmės šalys, bent jau pirminiame etape, praranda reikšmingą savo profesinio elito dalį. Tačiau ar tai problema? Žinoma, kai yra nuolatinis gyventojų prieaugis, tai nesudaro didelių bėdų, tačiau kai atsiranda tam tikrų būtiniausių profesijų vakuumas – gydytojų, statybininkų, mokytojų, mokslininkų – tai jau gali stabdyti vystymąsi ir struktūrines reformas.

¹¹⁹ *Stefanie Grant*. Shared responsibilities, common interests and Co-development Policy Recommendations for the UN General Assembly High Level Dialogue on International Migration and Development. 2006. www.realizingrights.org/pdf/Shared_Responsibilities_Common_Interests_Co-development.pdf

¹²⁰ Brain Drain, Migration and Remittances. Overview of Migration Trends in Europe and Central Asia, 1990-2004. www.worldbank.org

¹²¹ *Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki*. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006. http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

¹²² *Richard Hyman*. Understanding European Trade Unionism. Between Market, Class and Society. SAGE publications. 2001. London.

¹²³ *Arno Tanner*. Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants. Global Commission on International Migration. 2005. <http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%2024.pdf>

Šis emigracijos nulemtas vakuumas yra ne toks reikšmingas ir veikiau laikinas tokiose milžinėse kaip Kinija ar Indija, tačiau subsacharinėje Afrikoje tai nuolat gresia šalies išlikimui (ypač tai aktualu mokytojams ir gydytojams iš Nigerijos, Ganos, Zambijos, Tanzanijos ir Malavio). Emigracija taip pat žalinga kai kurioms politiškai ir demografiškai silpnesnėms šalims, tokioms kaip Pakistanas ar Turkija.¹²⁴ Pagal kai kuriuos tyrimus nuo 1960 iki 1987 metų Afrika prarado apie 30 proc. savo išsilavinusios darbo jėgos. Praradusi tokią ženkliai kvalifikuotą darbuotojų dalį, Afrika buvo priversta pakeisti juos 100 tūkstančių gražintų emigrantų, kurių gražinimui buvo išleista apie 4 milijardai JAV dolerių.¹²⁵

Remiantis migracijos tyrinėtojų Beine'o, Docquiero ir Rapoporto 2003 metų išvadomis, vadinamasis „*protų nutekėjimas*“ turi ypač neigiamas pasekmes šaliai, kurioje emigracijos indeksas perkopia 20 procentų ribą.¹²⁶

2004 metais Jungtinės Karalystės parlamentariai konstatavo: nesažininga, neefektyvu ir nenuoseklu teikti paramą besivystančioms šalims ir siekti jų pažangos Tūkstantmečio vystymosi tikslų sveikatos ir švietimo srityje (angl. *Millennium Development Goals*), tuo pat metu nuolatos persiviliojant slaugytojus, gydytojus ir mokytojus iš tų šalių, kurių biudžeto lėšomis jie buvo apmokyti.¹²⁷

Afrikos migrantas Philipas Emeagwalis – vienas iš pagrindinių Interneto kūrėjų – tvirtina, jog emigracija grasina ištisų valstybių stabilumui, kurioms būtina išsilavinusi vidurinioji klasė. Tik ji gali užtikrinti, kad politinė valdžia Afrikoje bus keičiama „biuleteniais, o ne kulkomis“. Nes būtent nuolatinė žmonių su techninėmis žiniomis, verslo įgūdžiais ar medicininiu išsilavinimu emigracija lemia tai, jog „milijonai Afrikos bedarbių ir labai skurdžiai gyvenančių žmonių yra valdomi saujelės korumpuotų ir turtingų kariuomenės ir vyriausybės vadų“. Philipo Emeagwalio manymu, „tarptautinis kvalifikuotų žmonių mobilumas bent jau netiesiogiai yra akį rėžiančio skurdo, ypač subsacharinėje Afrikoje, priežastis.“¹²⁸

Norint suvokti emigracijos pasekmes valstybei ir jos dviprasmiškumą nereikia ieškoti tolimų pavyzdžių. Lietuvos gyventojų emigracijos mastai ir intensyvumas yra labai dideli. Eurostato duomenimis, 2005 m. penkios ES narės (Estija, Latvija, Lenkija,

¹²⁴ Ten pat.

¹²⁵ Dovelyn Rannveig Agunias. From a zero-sum to a win-win scenario? Literature Review on Circular Migration. Migration Policy Institute.2006. www.migrationpolicy.org

¹²⁶ Agata Gorny, Paolo Ruspini. Migration in the New Europe. East-west revisited. Palgrave Macmillan. 2004.

¹²⁷ Arno Tanner. Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants. Global Commission on International Migration. 2005.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%2024.pdf>

¹²⁸ Dovelyn Rannveig Agunias. From a zero-sum to a win-win scenario? Literature Review on Circular Migration. Migration Policy Institute.2006. www.migrationpolicy.org

Nyderlandai, Lietuva) turėjo neigiamą migracijos saldo. Skaičiuojant migracijos saldo 1000 gyventojų, Lietuva daugiau nei du kartus lenkia Nyderlandus ir daugiau nei 5 kartus kaimynines Lenkiją, Latviją, Estiją. Vidutinis išvykstantis Lietuvos gyventojas yra jaunas, 20–29 metų, turintis vidurinį, aukštesnįjį ar aukštąjį išsilavinimą, darbingas gyventojas.¹²⁹

Taigi šalia dažnai akcentuojamų kiekybinių Lietuvos gyventojų praradimų būtina įvardyti ir kokybinius pokyčius, vykstančius dėl migracijos – gilėjančią amžiaus, lyties disproporciją, protų nutekėjimą, darbo jėgos trūkumą ir kt.¹³⁰ O kur dar dažnai Lietuvoje viešai minimos paliktų vaikų problemos ir šeimyninių psichologinių traumų pasekmės?

2.3 Emigrantų pinigai, kurie “grąžinami namo”

Kalbant apie neigiamas protų nutekėjimo pasekmes nereikia pamiršti ir paralelinio reiškinių – padidėjusių *emigrantų pinigų perlaidų* (angl. *remittances*) į savo gimtąją šalį – svarbos. Pastebėta, jog dirbantys svetur migrantai linkę daug pinigų siųsti į savo gimtąją šalį (tiek oficialiais, tiek ir neoficialiais kanalais).¹³¹ Globalinės emigrantų perlaidos tapo visuotiniu fenomenu, kuris nėra nuodugniai ištirtas. 1999 m. oficialiai užregistruoti emigrantų pinigų persiuntimai visame pasaulyje sudarė 65 milijardus JAV dolerių. O jau 2002 m. šis rodiklis pasiekė 80 milijardų su išlyga, kad pridėjus neoficialius pinigų srautus, bendras skaičius gali sudaryti nuo 100 iki 200 milijardų JAV dolerių.¹³² 2001 metais bendra emigrantų “grąžinamų” pinigų suma buvo 40 proc. didesnė už visą paramą, kurią turtingos valstybės skiria pasaulio šalių vystymui (angl. *development aid*). Perlaidos išaugo ne tik nominaliais skaičiais, bet ir kaip skurdžių šalių BVP dalys, ir čia aplenkė turtingųjų šalių paramą.¹³³

Tačiau ekonomistai konstatuoja, kad “makroekonominio požiūriu emigrantų perlaidos dažniausiai naudojami neefektyviai: pinigai naudojami vartojimui, gydymo

¹²⁹ LR Užsienio reikalų ministras Petras Vaitiekūnas neseniai nustebino visus savo interviu viešai suabejojęs bevizio režimo su JAV naudingumu:

"Ar mums tikrai reikalinga, turint atviras sienas Europos Sąjungoje, dar taip paskatinti emigraciją į Ameriką? Kieno čia interesas yra Lietuvos interesas gauti tą bevizį režimą ar didesne dalimi Amerikos interesas padaryti tą bevizį režimą ir nudrenuoti nuo mūsų pačius gabiausius ir aktyviausius žmones?" - svarstė P.Vaitiekūnas. Cituota iš: *Jūratė Damulytė*. P.Vaitiekūnas abejoja, ar Lietuvai reikia bevizio režimo su JAV. 2008 sausio 7 d. www.delfi.lt

¹³⁰ Lietuvos gyventojai: struktūra ir demografinė raida. LR Statistikos departamentas 2006. www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=1937

¹³¹ Daugiausia tarptautinių pervedimų Lietuvoje sulaukiama iš Didžiosios Britanijos ir Airijos, bet solidžiausios sumos atsiunčiamos iš Norvegijos. *Jolita Skinulytė*, Iš užsienio plūsta emigrantų pinigai. Kauno diena. 2007 gruodžio mėn. 27 d. <http://www.delfi.lt/news/daily/emigrants/article.php?id=15430205>

¹³² *Arno Tanner*. Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants. Global Commission on International Migration. 2005.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%2024.pdf>

¹³³ Ten pat.

reikmėms bei nekilnojamo turto investicijoms.”¹³⁴ Be to, perlaidos gali pakenkti kainų balansui, nes, pvz., išaugus kai kurių gyventojų mokumui, tai gali padidinti kainas konkrečiame ekonomikos sektoriuje (pvz. sveikatos), o tai pakenks bendram paritetui.

Nuolatinės perlaidos taip pat gali mažinti verslumo plėtrą. Grindžiant šią nuomonę galima pasinaudoti išvada, kurią padarė Lietuvos mokslininkai, pristatę savo “Smulkaus ir vidutinio verslo būklės Lietuvoje tyrimo” rezultatus 2007 metų spalį. Anot tyrimo autorių, Lietuvos verslininkai įvardija neproporcingai išaugusius nekilnojamojo turto kainas kaip vieną iš esminių verslo plėtrą stabdančių veiksnių¹³⁵, o kainų augimą (žinoma, be daugybės kitų veiksnių) lėmė ir padidėjusios emigrantų investicijos į nekilnojamą turtą.

Emigrantų perlaidos gali padidinti kilmės šalių priklausomybę nuo pervedimų šaltinio. Meksikos migrantų stebėjimai JAV rodo, kad vienu procentu padidėjęs bendras migrantų pasilikimo laikas sumažina pervedimų tikimybę dviem procentais. JAV pilietybės gavimas dar labiau sumažina pervedimų šansus. Be to, pastebėta, kad geresnį išsilavinimą turintys migrantai linkę siųsti mažiau pinigų į savo gimtąją šalį¹³⁶.

Emigrantų siunčiami pinigai kaip tam tikra natūralios paramos besivystančioms šalims forma prieštarauja efektyvios imigrantų integracijos priimančioje valstybėje siekiams. “Aktyvi integracijos politika, nuolatinio statuso suteikimas migrantams, šeimų susijungimo skatinimas mažina pinigų perlaidų mastus ir paprastai po 5-10 metų jie pasibaigia. Stabilių perlaidų srautų sąlyga – nekvalifikuotų darbininkų ir politinių pabėgėlių priėmimas bei laikino (sezoninio) darbo skatinimo politika.”¹³⁷

Tokiu būdu besivystanti šalis tik kurį laiką bus pasidavusi iliuzijai, kad emigrantų perlaidos daro teigiamą poveikį jos vystymuisi. Staigus perlaidų iš užsienyje esančių tautiečių sumažėjimas ir nuolatinis kvalifikuotų žmonių išteklių stygius bei žemas verslumo lygis gali sukelti kilmės šalyse didelių socialinių problemų. Pvz., “Afrikoje net sąlyginai išsivysčiusios šalys, tokios kaip Egiptas ir Marokas, yra labai priklausomos

¹³⁴ *Dovelyn Rannveig Agunias*. From a zero-sum to a win-win scenario? Literature Review on Circular Migration. Migration Policy Institute. 2006. www.migrationpolicy.org

¹³⁵ Smulkaus ir vidutinio verslo būklė Lietuvoje: tyrimo rezultatai. Lietuvos verslo darbdavių konfederacijos konferencijos medžiaga. 2007 m. spalio 22 d. <http://www.ldkonfederacija.lt/index.php?1261633289>

¹³⁶ *Arno Tanner*. Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants. Global Commission on International Migration. 2005.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%204.pdf>

¹³⁷ *Don J. DeVoretz*. Immigration policy: methods of economic assessment October 2004. Global migration perspectives.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%204.pdf>

nuo emigrantų, dirbančių ES ir Šiaurės Amerikoje perlaidų. Kai kurių akademikų teigimu, perlaidos tapo dabartinio Egipto ekonomikos atsilikimo priežastimi.”¹³⁸

Jei pastebėtos tendencijos stiprės, galima teigti, kad globalūs pervedimų srautai augs tik esant dviem sąlygoms: kai kurios šalys teiks nuolatinę darbo jėgos pasiūlą (pvz. Kinija, Indija, Meksika) ir bus imtasi efektyvių tarptautinių priemonių, skatinančių emigravusius elitus palaikyti kontaktus su kilmės šalimis (įvairios diasporos rėmimo programos, perlaidų kaštų mažinimas ir t.t.).¹³⁹

2.4 Grįžimo ir laikinos (apykaitinės) migracijos skatinimo priemonės

Remiantis išdėstytais argumentais globali migracija panaši į nulinės sumos žaidimą: kvalifikuotų darbuotojų pritraukimas ir efektyvi integracija (priemonės, kurios itin smarkiai propaguojamos Vakarų pasaulyje) sumažina emigrantų perlaidų srautus bei jų grįžimo tikimybę. Tokiu būdu pasitvirtina globalizacijos asimetriškumas (migracija kaip neigiamas reiškinys besivystančioms šalims) ir, eventualiai, iššūkiai ES vystymo politikai.

Vis dėlto akademinėse diskusijose pastaruoju metu pasirodė daugiau optimistinių prognozių, kad pastaruosius dešimtmečius dominavusį globalios migracijos “nulinės sumos” scenarijų galima pakoreguoti bendro laimėjimo (angl. “win win”) linkme. Politikai ir jų veiksmus analizuojantys mokslininkai koncentruoja savo viltis ties *cirkuliacinės* arba *apykaitinės (laikinos) migracijos* programomis. Migrantus dėl darbo jėgos stygiaus priimančios šalys svarsto įvairias migrantų grįžimo į kilmės šalis skatinimo schemas. Juk įgavę patirties ir užsidirbę pinigų, o galbūt ir baigę mokslus užsienyje, grįžtantys emigrantai yra ypač naudingi savo šalims. Kokį stiprų impulsą šalies vidaus procesams gali turėti elito sugrįžimas simboliškai iliustruoja dabartiniai įvykiai Pakistane, kur 2007 m. pabaigoje per masinę demonstraciją buvo nužudyta iš emigracijos sugrįžusi buvusi premjerė Benezir Bhutto. Ar ši šalis dėl emigracijos jau nebus praradusi šansą demokratizuotis? ¹⁴⁰

Nors praktikoje yra daugybė pavyzdžių, “tiesioginio emigrantų gražinimo ekonominės schemas (išleidžiant didelius pinigus grįžimui) yra labai brangios ir neefektyvios. Vargu ar joms ateityje vis dažniau ryšis besivystančių šalių

¹³⁸ Arno Tanner. Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants. Global Commission on International Migration. 2005.

<http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%2024.pdf>

¹³⁹ Ten pat.

¹⁴⁰ Dovelyn Rannveig Agunias. From a zero-sum to a win-win scenario? Literature Review on Circular Migration. Migration Policy Institute. 2006. www.migrationpolicy.org

vyriausybės.”¹⁴¹ Be to primityvaus trečiųjų šalių piliečių, nelegaliai kertančių ES sieną grąžinimui į tėvynę (readmisija) priešinasi ir dauguma besivystančių šalių (ypač Marokas, Tunisas), kurios nepasirašo readmisijos sutarčių nei su ES šalimis nei su Europos komisija.¹⁴² Tuo tarpu nuolatinę cirkuliacinę migraciją skatinančios priemonės, atrodo, turi perspektyvų teikti naudą kaip priimančioms, taip ir kilmės valstybėms. Tarp galimų tokią politiką skatinančių priemonių gali būti *dvigubos pilietybės instituto plėtimas*. Prisimenant Lietuvoje tuo klausimu kilusias diskusijas, stebina ekonominio veiksnio ignoravimas jose, nes daugiausiai kalbama apie teisinius ir etninius aspektus.

Kitos priemonės, skatinančios apykaitinę migraciją, yra *institucinė ir organizacinė parama emigrantų diasporoms*. Diasporos arba emigrantų bendruomenės (mūsų šalies atveju tai – įvairiose šalyse įkurtos lietuvių bendruomenės) istoriškai prisidėjo prie tarpvalstybinių ryšių stiprinimo ir turėjo didelę įtaką migracijos reiškiniui. Diasporos, viena vertus, padeda atvykėliams prisitaikyti prie naujų sąlygų, t.y. skatina emigraciją, bet taip pat gali teikti informaciją apie gimtąją šalį ir taip netiesiogiai prisidėti prie emigrantų grįžimo. Bet koku atveju, aktyvesnė diaspora – tai didesnės apykaitinės migracijos prielaida.

Įvairios pasaulio šalys ir tarptautinės organizacijos pradeda taikyti įvairias diasporų įtraukimo į migracijos procesų valdymo ir vystymo politikos programas. Štai Prancūzija skatina emigrantų bendruomenių individualių pinigų pervedimų investavimą į kilmės šalių (Senegalo, Malio) viešąjį sektorių, t.y. emigrantų pinigai nukreipiami į tų šalių mokyklų, ligoninių statybas bei infrastruktūrinius projektus.¹⁴³ Kilmės šalys savo ruožtu sudaro geresnes sąlygas emigrantų perlaidoms – mažina mokesčius ir skatina palūkanų normų didėjimą emigrantų atidaromose sąskaitose užsienio valiuta (pvz. taip daroma Filipinuose). Didžiosios Britanijos Paramos skurdžioms šalims agentūra sukūrė naują finansines paslaugas teikiančių įstaigų geros praktikos kodeksą, kuriuo skatinamas perlaidų kaštų mažėjimas.¹⁴⁴

Kalbant apie diasporos rėmimo ir cirkuliacinės migracijos įtraukimą į vystymo politikos procesus verta pristatyti ir kritišką požiūrį. Kai kurie analitikai pastebi, kad kol kas nėra konkrečių politikos rekomendacijų, kaip grįžimo ar laikino įdarbinimo politika gali prisidėti prie vystymosi sėkmės. Juos ypač stebina tai, jog kol kas labai trūksta

¹⁴¹ Ten pat.

¹⁴² *Ophelia Field*. Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees. Legal and protection policy Research series. United Nations High Commissioner for Refugees. 2006.
<http://detention-in-europe.org/images/stories/200q%20alternatives.pdf>

¹⁴³ *Dovelyn Rannveig Agunias*. From a zero-sum to a win-win scenario? Literature Review on Circular Migration. Migration Policy Institute. 2006. www.migrationpolicy.org

¹⁴⁴ Ten pat.

analitinių darbų šiuo aspektu, nors laikino įdarbinimo schemas funkcionavo Artimuosiuose Rytuose ir Rytų Azijoje nuo aštuntojo XX amžiaus dešimtmečio.¹⁴⁵

Su keliomis išimtimis, iki šiol dauguma politikų ir ekspertų koncentravosi į klausimus kaip užtikrinti apykaitinį migracijos procesą, o ne į tai, kaip šis procesas paveiks kilmės šalis trumpuoju ir ilguoju laikotarpiu. Britanijos parlamento Paramos skurdžioms šalims komitetas neseniai išreiškė rimtas abejones, ar didelės pastangos skatinant grįžimą yra prasmingos. Anot kai kurių britų parlamentarų, „versti migrantą grįžti į šalį, kurioje nėra būtiniausių sąlygų darniam vystymuisi, yra beprasmis pinigų švaistymas, ir ši politika pasmerkta žlugti.“¹⁴⁶

Akademiniėje literatūroje atsirado *konvencinės (tradicinės) vystymosi politikos ir diasporos skatinimo priemonių priešprieša*. Šią priešpriešą iš dalies nesunkiai galima perkelti į tradicinę kairės-dešinės skalę, kur dešinėje pusėje atsiduria konkurencingo vystymo šalininkai, pasisakantys už globalios laisvos darbo rinkos sukūrimą bei tradicines paramos skurdžioms šalims priemones, o kairėje pusėje matome nuosaikesnį požiūrį į liberalizaciją, pabrėžiant valstybinio reguliavimo būtinumą, t.y. tam tikrą darbo rinkos laisvės suvaržymą, skatinant emigrantus grįžti į savo tėvynę.

Bet kokių atveju, diskusija dėl vystymosi politikos neprimena karštų kairės ir dešinės diskusijų – kol kas daugiau kalbama apie techninį efektyvumą, o ne principus. Pvz., nepaisant požiūrių į cirkuliacines migracijos priemones, sutariama, kad diasporos žmoniškųjų išteklių panaudojimas konkrečiose tradicinėse vystymosi programose yra besąlygiškai efektyvus dalykas.

Vystymosi politikoje yra daugybė priemonių, kurios neprovokuoja aštrių kairės-dešinės debatų. Pavyzdžiui, „kai kurios šalys praktikuoja potencialių migrantų mokymo programas besivystančiose šalyse, kas abipusiai naudinga kaip turtingoms, taip ir trečiojo pasaulio šalims.“¹⁴⁷ Finansuodami, pavyzdžiui, medicinos personalo mokymus Afrikoje, turtingos ES šalys dalį medikų kviečia dirbti Europoje, o kiti kvalifikaciją įgavę specialistai lieka Afrikoje. Vakariečiams tai naudinga todėl, kad mokymo kaštai besivystančiose šalyje kur kas mažesni. Principinis klausimas kol kas kyla tik dėl to, kokia turi būti paramos besivystančioms šalims apimtis, t.y. kokią vietą ši politikos sritis užims politinės darbotvarkės prioritetų sąrašė. Ir čia ES balsas gali nulemti labai daug.

¹⁴⁵ Brain Drain, Migration and Remittances. Overview of Migration Trends in Europe and Central Asia, 1990-2004. www.worldbank.org

¹⁴⁶ Nicholas Van Hear, Frank Pieke, and Steven Vertovec. The Contribution of UK-based Diasporas to Development and Poverty Reduction. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, for the Department for International Development. 2004 <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/DFID%20diaspora%20report.pdf>

¹⁴⁷ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas nustatantis finansinės ir techninės pagalbos programą trečiosioms šalims migracijos ir prieglobsčio srityse (AENEAS) (EB) Nr. 491/2004

2.5 ES pastangos skatinant laikiną ir cirkuliacinę migraciją

Grižtamosios ir cirkuliacinės migracijos plėtojimas gali daug padėti vystant ES ekonominės migracijos politiką. Galiojanti *Direktyva dėl ilgalaikių gyventojų statuso* jau dabar teikia įdomių galimybių, pvz., galimybė valstybėms narėms leisti grįžtantiems migrantams išlaikyti savo statusą ilgiau nei vienerius metus.

ES lygmeniu analizuojama šalių patirtis ir naujausios ekspertų ir interesų grupių siūlomos politikos priemonės – dėl ilgalaikių daugkartinio įvažiavimo vizų grįžtantiems migrantams arba dėl galimybių suteikti buvusiems migrantams prioritetą gauti naują leidimą gyventi tolesniam laikinajam įdarbinimui buvusioje priimančiojoje šalyje pagal supaprastintą procedūrą.¹⁴⁸

Be to, ES deda pastangas *sukurti laikinas migracijos schemas*, kurios padėtų maksimaliai padidinti visų suinteresuotųjų šalių naudą. Pagal tas schemas būtų derinami du tikslai – patenkinti darbo jėgos poreikius valstybėse narėse ir tuo pat metu padėti darbuotojams, sugrįžtant į kilmės šalį, prisidėti prie jų vystymosi, suteikti įgūdžių ir kitos naudos dalyvaujantiems migrantams.

Tarybos, Parlamento ir Komisijos susitarimai dėl laikinosios ir cirkuliacinės migracijos nuolat įtraukiami į šiuo metu plačiai aptarinėjamas ES teisėtos migracijos politikos plano dalis: Bendrąją pagrindų direktyvą ir keturis specialiuosius dokumentus.¹⁴⁹ Bendrosios pagrindų direktyvos (ar „mėlynosios kortos“) tikslas – užtikrinti bendrą visų valstybėje narėje jau priimtų, bet ilgalaikio gyventojų statuso dar negavusių trečiųjų šalių piliečių teisių įsidarbinti sistemą. Išskyrus vienos paraiškos bendrajam leidimui gauti klausimą, šiame dokumente nebus nagrinėjamos ekonominių imigrantų priėmimo sąlygos ir tvarka, kurios bus nustatytos specialiuose dokumentuose – direktyvose dėl sezoninių darbuotojų, dėl aukštos kvalifikacijos darbuotojų, dėl darbuotojų perkėlimo bendrovių viduje bei dėl apmokamų stažuotojų atvykimo.

Tai kuklus ES priemonių planas, paliekantis daugiausia veikimo laisvės ekonominės migracijos valdymo srityje valstybėms. Valstybės sutaria, kad bendri baziniai ES standartai reikalingi pirmiausia atsižvelgiant į saugumo situaciją ir nusikaltimų prevencijos būtinumą. Juk „nenuoseklu bendroms išorės sienoms taikyti skirtingas 27 šalių taisykles, nes iš tokios padėties išlošia tik prekeiviai žmonėmis ir

¹⁴⁸ Teisėtos migracijos politikos planas. Europos Komisijos komunikatas. Briuselis, 21.12.2005 KOM (2005)

¹⁴⁹ Teisėtos migracijos politikos planas. Europos Komisijos komunikatas. Briuselis, 21.12.2005 KOM (2005)

nelegalūs imigrantai: norėdami lengviau patekti į Sąjungą, jie aktyviai pasinaudoja tarp nacionalinių įstatymų esančiais skirtumais ir neatitikimais.”¹⁵⁰

Grįžtant prie cirkuliacinės migracijos skatinimo, konkrečias priemones numatoma pateikti Direktyvos dėl sezoninių darbuotojų atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų projekte (planuojama pristatyti 2008 m. pradžioje).¹⁵¹ Sezoninių darbuotojų reguliariai reikia tam tikruose sektoriuose, daugiausiai žemės ūkio, statybų ir turizmo, kuriuose neteisėtai pavojingomis sąlygomis dirba daug imigrantų. Pagal šią schemą siūlomas leidimas gyventi, kuris leistų trečiosios šalies gyventojui dirbti tam tikrą mėnesių skaičių per metus 4–5 metų laikotarpiu. Direktyvos tikslas yra suteikti valstybėms narėms reikalingą darbo jėgą ir tuo pačiu užtikrinti tokiems imigrantams saugų teisinį statusą bei reguliaraus darbo perspektyvas; “taip bus apsaugota ypač pažeidžiama darbuotojų kategorija ir bus padedama jų kilmės šalių vystymuisi”¹⁵². Net esant dideliame nedarbe ši darbuotojų migrantų kategorija retai kelia susirūpinimą ES darbuotojams, nes nedaug ES piliečių ir gyventojų nori dalyvauti sezoninėje veikloje.

Migrantų cirkuliacijos neįmanoma paskatinti be aktyvaus kilmės šalių dalyvavimo. Šiam tikslui pasiekti ES priėmė keletą svarbių sprendimų. 2004 m. atsirado EP ir Tarybos reglamentas dėl finansinės ir techninės pagalbos programos trečiosioms šalims migracijos ir prieglobsčio srityse (AENEAS). Šios finansinės programos paskirtis yra “suteikti konkrečią papildomą pagalbą trečiosioms šalims, remiant jų pastangas užtikrinti migracijos srautų valdymą.”¹⁵³ Verta paminėti kelis svarbiausius programos tikslus: skatinti migracijos ir vystymosi sąveiką, plėtoti veiksmingą darbo jėgos migracijos valdymą, kovoti su nelegalia migracija ir palengvinti nelegalių imigrantų readmisiją (grąžinimą).¹⁵⁴ Reikėtų pabrėžti, jog minėta programa “ypač, bet ne išskirtinai, skirta toms trečiosioms šalims, kurios aktyviai veikia rengdamos ar įgyvendindamos su ES sudarytą readmisijos susitarimą.”¹⁵⁵ Šis reglamentas atspindi ES pastangas siekti balanso tarp priverstinio grąžinimo ir pagalbos trečiosioms šalims. Be to, šiame darbo skyriuje analizuotų “proto nutekėjimo” problemos aspektu reglamente numatyta ypač svarbi ES politika – “išlaikyti kilmės šalyse vietinių bendruomenių saitus su savo legaliais emigrantais ir palengvinti migrantų indėlį į

¹⁵⁰ Europos parlamento frakcijos Europos piliečių partija - Europos demokratai pastabos dėl prieglobsčio politikos. EPP-ED grupė. EP. 2006. www.epp-ed.eu/Policies/pkeynotes/37internal-security_lt.asp

¹⁵¹ Teisėtos migracijos politikos planas. Europos Komisijos komunikatas. Briuselis, 21.12.2005 KOM (2005)

¹⁵² Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas nustatantis finansinės ir techninės pagalbos programą trečiosioms šalims migracijos ir prieglobsčio srityse (AENEAS) (EB) Nr. 491/2004

¹⁵³ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas nustatantis finansinės ir techninės pagalbos programą trečiosioms šalims migracijos ir prieglobsčio srityse (AENEAS) (EB) Nr. 491/2004

¹⁵⁴ Ten pat.

¹⁵⁵ Ten pat.

socialinį ir ekonominį bendruomenių vystymąsi jų kilmės šalyje taip pat palengvinant produktyviam investavimui ir iniciatyvų vystymui skirtų pavedimų panaudojimą, ir taip pat teikiant paramą mikrokreditų programoms”¹⁵⁶

Minėto pagalbos reglamento įgyvendinimo finansavimas 2004 – 2008 m. laikotarpiui sudaro 250 milijonų eurų. Tai palyginti kukli suma, nes, pvz., kur kas daugiau pinigų artimiausiu metu bus skirta kitoms ES iniciatyvoms, tiesiogiai susijusioms su grįžtąja migracija. Tačiau jos jau kuriamos *ne bendradarbiavimo ir vystymo politikos, o Hagos programos (ES vidaus saugumo ir teisingumo užtikrinimo) įgyvendinimo rėmuose*. Nuo 2008 sausio 1 d. pradeda funkcionuoti *ES Solidarumo ir migracijos srautų valdymo bendroji programa*, kurios pagrindas 4 finansinės priemonės: *Europos grąžinimo fondas, Išorės sienų fondas, Europos pabėgėlių fondas, Europos fondas trečiųjų šalių piliečių integracijai*.¹⁵⁷ Programos įgyvendinimui 2007-2013 m. laikotarpiu bus skirta apie 3.5 milijardo eurų.

Vieno iš programos instrumento – grąžinimo fondo – tikslas yra “skatinti valstybes nares teikti pirmenybę savanoriškam migrantų grįžimui, pavyzdžiui, numatant įvairias lengvatines sąlygas...tačiau politikos požiūriu savanoriškas grįžimas ir priverstinis grąžinimas yra tarpusavyje susiję ir vienas kitą papildo, o valstybės narės turėtų būti skatinamos stiprinti šių dviejų formų papildomumą”¹⁵⁸

Diskusijos dėl cirkuliacinės migracijos ir prievartinio grąžinimo neišvengiamai veda prie klausimo, ar iš viso įvairūs ribojimai ir reikalavimai sugrįžti gali būti pateisinami XXI amžiaus liberalioje demokratijoje. Atsakyti į šį klausimą vienareikšmiškai labai sunku (tam bus skirta daugiau dėmesio paskutinėje darbo dalyje). Per žmogaus teisių prizmę bet koks ribojimas ir migrantų teisių suvaržymai atrodo nepriimtini, tačiau turime žvelgti į praktinę pusę. Juk apykaitinė migracija – tai alternatyva nelegaliam darbui ir prekybai žmonėmis (kas irgi turėtų būti svarbu žmogaus teisių gynėjams). Grįžimą skatinančios priemonės taip pat prisideda prie protų nutekėjimo problemų sprendimo (kas svarbu vystymosi politikos propaguotojams). “Juk alternatyva cirkuliacinėms priemonėms – tai dabartinė situacija, kai skatinama tik nuolatinė imigracija bei integracija, kas naudinga tik priimančioms šalims ir tik kvalifikuotiems darbininkams.”¹⁵⁹

¹⁵⁶ Ten pat.

¹⁵⁷ *Anatolijus Rimkevičius*. Europos piliečių saugumas išsiplėtusioje ES. Pranešimas konferencijoje. Vilnius, 2007 m. gruodžio 3 d.

http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/es_biudzeto_perziura/ESbiudzetas_pranesimas_vrm.pdf

¹⁵⁸ EP ir Tarybos sprendimas dėl Europos grąžinimo fondo 2008–2013 m. įsteigimo. Nr. 575/2007/EB

¹⁵⁹ *Joanna Apap, Sergio Carrera*. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no.198, 2003. www.ceps.be

Tarptautinės teisės ir politikos teoretikų darbuose jau kurį laiką rimtai svarstoma galimybė sukurti globalų susitarimą dėl migracijos. Tokios iniciatyvos pavyzdys galėtų būti Globalus susitarimas dėl tarifų ir prekybos (GATT), kuris transformavosi į Pasaulio prekybos organizaciją. Diskusijos dėl GATT analogo migracijos srityje remiasi „reguliuojamos laisvės“ principu, kuris nėra tapatus neribotos darbo jėgos judėjimo laisvės doktrinai, tačiau reikalauja, kad priimančios šalys atsisakytų darbo rinkos protekcionizmo ir migrantų diskriminavimo politikos. Toks susitarimas suponuotų ir didelę atsakomybę emigracijos šalims, ypač kovos su nelegalia migracija ir sienų bei asmens tapatybės kontrolės srityse.

Kovos su terorizmu kontekste adekvatus tokio tarptautinio dokumento pavadinimas būtų Globalus susitarimas dėl migracijos, mobilumo ir saugumo.¹⁶⁰ Nors toks susitarimas kol kas atitinka neoliberalų diskurse keliamus barjerų ir valstybinio protekcionizmo mažinimo tikslus, individo laisvių ir teisių principas suponuoja, jog į šią idėją turėtų rimtai žiūrėti ir kairiųjų atstovai.

Nepriklausomai nuo to, kokią cirkuliacinės migracijos strategiją pasirinks Vakarai, besivystančios šalys neturi būti nuolat kaltinamos, kad jų politinė ir ekonominė sistema per daug izoliuota, jų darbo rinka nepakankamai laisva, o prekyba neliberalizuota. Mūsų atsakomybė pripažinti, kad pasaulyje egzistuoja daugybė politinių, ekonominių ir socialinių barjerų. „Reikia tai pripažinti ir kurti tokias vystymosi politikos priemones, kurios galės teikti gerus rezultatus tarp egzistuojančių barjerų.“¹⁶¹

2.6 ES galimybės suderinti vystymosi ir migracijos politikos tikslus

Apibendrinant aukščiau išdėstytus argumentus darytina išvada, kad nepaisant kai kurių gerų pavyzdžių, migracija kol kas netapo pilnaverte vystymosi politikos darbotvarkės dalimi. Kalbant apie migraciją ir valstybės nesugebėjimą sukurti efektyvias jos reguliavimo priemones dažnai minimas institucijų veiksmų suderinamumo ir sisteminio požiūrio trūkumas.

Migracijos reiškiny susijęs su bene visomis valstybės institucijų veiklos sferomis – žemės ūkiu, biudžetu, sveikatos apsauga, socialine apsauga bei vidaus reikalais, tačiau bene svarbiausia, kad šalys nenuvertintų migracijos ir vystymosi politikos ryšio. Nesubalansuota politika yra ypač neproduktyvi, kai yra akivaizdūs interesų konfliktai, pvz., kai *sveikatos ministerija* siekia įdarbinti kuo daugiau medicinos personalo iš kitų

¹⁶⁰ *Rey Koslowski*. Possible steps towards an international regime for mobility and security. 2004 <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%208.pdf>

¹⁶¹ *Dovelyn Rannveig Agunias*. From a zero-sum to a win-win scenario? Literature Review on Circular Migration. Migration Policy Institute. 2006. www.migrationpolicy.org

šalių, *imigracijos tarnybos* skatina tų pačių asmenų grįžtamąją migraciją, tuo tarpu *vystymosi agentūros* stengiasi padengti kilmės šalių išlaidas medicinos darbuotojų mokymui.

Pastebėjus tokias ydas, neišvengiamai iškyla poreikis apsispręsti dėl prioritetų. Yra daug didesnė tikimybė, kad vystymosi tikslai bus pasirinkti kaip prioritetas ne nacionalinių valstybių, o ES institucijų lygmeniu. Kol kas valstybėse narėse vykstančiose politinėse diskusijose vystymosi aspektai iki šiol yra labai marginalizuoti¹⁶² (pvz. JT vystymosi politikos Tūkstantmečio tikslų kriterijus atitinka tik Skandinavijos šalys, Olandija ir Liuksemburgas).

ES institucijos ir iškiliausios politikai, besivadovaujantys Europos atsakomybės principais, turėtų pasinaudoti galimybe sukurti veiksmingą bendrą ES pagalbos/vystymosi politiką (kartu su Naujosios kaimynystės politikos, strateginių partnerysčių ir kitomis kryptimis), kuri leistų subalansuoti globalios migracijos iššūkius ir išvengti neigiamų protų nutekėjimo iš besivystančio pasaulio šalių pasekmių. Kai imigraciją eiliniai europiečiai vis dar suvokia kaip grėsmę, pats laikas kurti koordinuotą sistemą norint veiksmingai padėti šalims, iš kurių emigruojama ir paskatinti grįžtamąją migraciją. Tam neprieštarautų nei dešinėjai – kol kas užsiėmę saugumo problema, nei kairieji – susikoncentravę ties gerovės sistemos išsaugojimu. Be to paprasti europiečiai vertina solidarumą su besivystančioms šalims kaip svarbią ES vizijos dalį (žr. grafiką „ES ateities vizija europiečių akimis“).

Kaip rodo naujausios ES gyventojų apklausos, piliečiai teikia aiškų prioritetą ES institucijoms vystymosi politikos srityje. Net 64 proc. respondentų (tiesa, tik naujosiose ES valstybėse) mano, kad vystymosi politika yra kur kas efektyvesnė, jei ją įgyvendina EK, o ne šalys narės atskirai.¹⁶³ Eurobarometro tyrimai retai kada rodo tokį palankumą visiškai kokios nors konkrečios politikos srities europeizacijai. ES-27 tyrimai rodo, kad 64 proc. europiečių palaiko bendrą nacionalinių ir ES institucijų veiklą (*angl. jointly made decisions*) teikiant pagalbą ekonominius sunkumus išgyvenančioms valstybėms.¹⁶⁴

Augant demografiniai įtampai ir stiprėjant „konkurencingos“ Europos ir selektyvios migracijos politikos šalininkų stovyklai, EK neturėtų praleisti tokios unikalios progos suderinti kairės ir dešinės interesus vardan pasaulio ateities.

¹⁶² Ten pat.

¹⁶³ Citizens of the new EU Member States and Development Aid Fieldwork: May – June 2007. Publication: September 2007 Special EUROBAROMETER 28

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

¹⁶⁴ Eurobarometras 68. Europos komisija. 2007 m. lapkritis
http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

Grafikas „ES ateities vizija europiečių akimis” 2007 m.

Europos Sąjunga teikė prioritetą tam tikroms politikos sritims pastaruoju metu. Jūsų manymu, kokias problemas turi akcentuoti ES tam, kad ateityje ji būtų stipresnė?



Šaltinis: Eurobarometras

3. Trečioji atsakomybės sritis. Migrantų padėtis per žmogaus teisių apsaugos prizmę

3.1 *Migracija – „problema“, kurią reikia spręsti?*

Apklausa rodo, kad dauguma ES gyventojų tikisi, jog ES išspręs „migracijos problemą”.¹⁶⁵ Visuotino susirūpinimo migracijos „problema“ didėjimas yra neproporcingas šio fenomeno masto pokyčiams. Remiantis oficialia JT statistika 1975 m. pasaulyje buvo 84 mln. migrantų, tuo tarpu 2005 m. jų jau 191 mln., tačiau turint omenyje **bendrą** Žemės gyventojų skaičiaus augimą, migrantų dalis liko nepakitusi ir sudaro 3-4 procentus. Kyla logiškas klausimas, ar pats migracijos *procesas* kaitina aistras, o galbūt valstybių *bejėgiškumas* valdyti, kontroliuoti ir riboti migraciją lemia

¹⁶⁵ Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006. http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

migracijos politizavimą ir, ypač po rugsėjo 11-osios, suintensyvėjusį jos tapatinimą su nesaugumu.

Visa tai kelia sudėtingą, politinei filosofijai artimą klausimą – kas laukia nacionalinės valstybės? Juk pastaruosius du šimtus metų pasaulis rūpinosi, kad žmonių judėjimo kontrolė būtų išimtinė valstybių prerogatyva, rentė barjerus bet kokiam nekontroliuojamam žmonių judėjimui ir pastatė prie tų barjerų ginkluotus sargybinius. Pasai, įvažiavimo ir išvykimo vizos, muitinės bei imigracijos kontrolė – visa tai yra modernybės išradimai. Kaip taikliai pastebėjo Z. Baumanas, „(ne)šventa teritorijos/valstybės/tautos trejybė buvo pakylėta į universalų žmonių sugyvenimo principo rangą, primesta kiekvienam planetos kampeliui, taip pat toms vietovėms, kurioms per amžius nesisekė patenkinti elementarių tokios trejybės sąlygų (t.y. gyventojų homogeniškumo ir/arba „prisirišimo prie žemės“ doktrinos)“.¹⁶⁶

Nacionalinės valstybės dar sugeba susitvarkyti su tokiais neišvengiamais iššūkiais kaip tautinės mažumos ar į jokių teritorinio mastymo rėmus netelpantys čigonai, tačiau globali migracija, atrodo, griauja įprastą trejybę iš pamatų. Dominuojantis nacionalinės valstybės modelis aršiai kaunasi už savo teisę būti: jis nepalieka laisvų geografinių plotų ir giliai skverbiasi į žmonijos sąmonę, reikalaudamas dalinti žmones į savus ir svetus.

Didžiausia problema yra ta, kad ne visi pasaulio gyventojai tampa savi kažkuriam iš savo suverenitetą ginančių valstybinių darinių. Šiandien vis dar aktualūs Hannos Arendt ir Edmundo Burke'o įspėjimai, jog suvereni valstybės valdžia „turi monopolinę teisę pašalinti asmenį iš žmonijos“, o „tariamai neatimamos žmogaus teisės pasirodė neįgyvendinamos... kai atsirado žmonių, kurie nebebuvo suverenių valstybių piliečiai“.¹⁶⁷

Nepaisant kai kurių svarbių progreso požymių Kanto nubrėžto „žmogaus kaip tikslo savaime“ moralinio ir politinio idealo link (JT universali žmogaus teisių deklaracija, Ženevos konvencija arba globali pabėgėlių teisių apsaugos sistema), šiandien vis dar gyvename pasaulyje, kur „žmogaus teisės“ politinėje praktikoje yra apibrėžtos kaip valstybės piliečio, tautos nario ir teisėto teritorijos gyventojo teisių samplaika. Į tradicinius teisinius ir geografinius barjerus netelpantys migrantai europiečių sąmonėje tebėra anomalija, problema, nestabilumo židiny, asocialumo požymių turinčios masės. Migracijos problemoms apibūdinti vis dar, deja, naudojamas gamtos katastrofų ir kriminalinis žodynas: pabėgėlių „antplūdis“, migracijos „banga“ ir pan.

¹⁶⁶ Zygmunt Bauman. Likvidi meilė: apie žmonių ryšių trapumą. Leidykla: Apostrofa. 2007

¹⁶⁷ Hannah Arendt. Totalitarizmo ištakos. Vilnius: Tyto alba, 2001.

Numetę politinio korektiškumo kaukes europiečiai šiandien vis dažniau atranda „tikruosius“ nestabilumo ir įvairių socialinių problemų kaltininkus – pabėgėlius, ekonominius migrantus ir kitus, netelpančius į „savų“ (prancūzų, vokiečių, europiečių, vakariečių ir t.t.) kategorijos kultūrinius ir geopolitinius rėmus. EK iniciatyva atlikti tyrimai parodė, kad „ES valstybių politikų kalbos ir žiniasklaidos pranešimai propaguoja migracijos kaip „krizės“ suvokimą.¹⁶⁸ Migracijos tema diskutuojama sienų apsaugos, kovos su žmonių prekyba ir nusikalstamumu kontekste. Pavyzdžiui, pastebėta, kad „britų laikraščiai koncentruoja dėmesį į nusikaltimus, kuriuos įvykdė migrantai ir ignoruoja ksenofobijos proveržius (veikas nukreiptas prieš migrantus) bei institucinį rasizmą. Portugalijos spauda tiesiogiai ir nuosekliai sieja imigrantus su „nusikaltėliais“, „nepageidaujamais“ ir beveik neskiria dėmesio skirtingų kultūrinių bendruomenių taikaus koegzistavimo pavyzdžiams.“¹⁶⁹

Esant tokioms tendencijoms, kyla klausimas, ar ES projektas realiai prisideda prie visuotino žmogaus teisių principo įtvirtinimo europiečių sąmonėje? Europos integracijos sėkmė iš pirmo žvilgsnio atrodo puikus pavyzdys kitiems pasaulio regionams. Nacionalinių valstybių piliečiai pratinami prie minties, jog jie gyvena bendroje erdvėje – Europoje, kur taip pat gyvena daugybė kitų tautų atstovų, turinčių teisę nevaržomai keliauti iš vienos valstybės į kitą. Kelių valstybių Šengeno susitarimas 1986 m. tapo universalia ES valstybių narių vidaus sienų kontrolės naikinimo programa. Šengeno precedentas iš tiesų keičia požiūrį į nacionalinės valstybės sieną globalizuotame pasaulyje, tačiau nereikia pamiršti, jog stiprėjantis ES narių tarpusavio bendradarbiavimas migracijos srityje gali didinti prarają tarp ES narių ir kitų šalių. Visos valstybės, pasirašiusios Šengeno susitarimą privalo užtikrinti griežtą imigracijos politiką ir ES išorės sienų kontrolę, t.y. stipriau atsiriboti nuo ES supančio pasaulio¹⁷⁰. Nors faktiškai vargu ar naujos ir senos ES valstybės ryžtųsi liberalesnei imigracijos politikai nei Šengeno standartai, teoriškai tokia galimybė yra ir griežti bendri ES standartai prisideda prie vadinamo „Europos tvirtovės“ stiprinimo.¹⁷¹ Tai, kad ES kartoja nacionalinių valstybių klaidas ir vadovaujasi XIX amžiaus tautos/teritorijos/valstybės

¹⁶⁸ Ramin Shafagatov, Aygun Mirzayeva. Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: a study of Immigrant integration policy. Linköping universitet. 2005. www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/

¹⁶⁹ Joanna Apap, Sergio Carrera. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. www.ceps.be

¹⁷⁰ 2007 m. pabaigoje Lietuva tapo pilnateise Šengeno erdvės dalimi: išnyko sienos su Lenkija ir Latvija (kam reikėjo iš viso statyti sieną su šia valstybe, jei tos sienos jau 40 metų nebuvo!?), tačiau nuo kaimyninių Baltarusijos ir Kaliningrado srities atsiribojome dar labiau.

¹⁷¹ Tiesa, kaip teigia Harald Kleinschmidt, pavyzdžiui, Vengrijos ir Rumunijos 2001 m. repatriacijos įstatymai tiesiogiai prieštarauja Šengeno taisyklėms, nes leidžia repatriantams nevaržomai imigruoti. Kaip žinome Lietuvoje taip pat taikomos imigracijos „lengvatos“ lietuvių kilmės asmenims.

„Trejybės“ doktrina rodo, pavyzdžiui, ir tai, jog ES kol kas neturi aiškos politikos *asmenų be pilietybės* atžvilgiu (visiškai neaišku, kad bus, jei, pvz., čigonas iš Rumunijos ar rusas iš Latvijos paprašys prieglobsčio vienoje iš ES valstybių).¹⁷²

Viduramžiais sienos buvo statomos aplink miestus, devyniolikto amžiuje jos įsikūnijo nacionalinių valstybių sienų pavidalu. Kol kas sunku vertinti ar ES išorės sienų stiprinimas kuo nors skirsis nuo istorijoje vykusių procesų, dalinant pasaulį į „sava“ ir „svetima“. Juk absoliuti dauguma Europos gyventojų ir didelė dalis politikų ES suvokia kaip priemonę didinti Europos šalių gerovę ir saugumą. Tuo tarpu likusiam pasauliui sustiprėjusi iš vidaus „Europos tvirtovė“ gali tik pakenkti.

3.2 ES sąlygoti pasikeitimai pasaulinės pabėgėlių apsaugos sistemoje

Nemažai pabėgėlių teisės ekspertų visame pasaulyje konstatuoja, kad pastarieji ES sprendimai tapo rimtu iššūkiu globalios pabėgėlių apsaugos sistemos funkcionavimui, nes kai kurie iš jų prasilenkia su 1951 m. Ženevos konvencijos dvasia.¹⁷³ Prieglobsčio prašytojai ir pabėgėliai, kitaip nei ES valstybės narių piliečiai ir nuolatiniai gyventojai, negali laisvai judėti ES viduje. ES taisyklės numato, kad pabėgėliai turi prašyti prieglobsčio toje ES valstybėje, į kurią pirmiausia patenka ir ten jie privaloma tvarka pereina integracijos programą, nors daugelis iš jų siekia patekti į konkrečią valstybę. Iš dalies pažeidžiant minėtą konvenciją, Šengeno valstybės perdavė dalį atsakomybės, susijusios su sprendimais dėl prieglobsčio suteikimo, privačių oro ir jūros transporto kompanijų darbuotojams.¹⁷⁴

Kai nėra legalios migracijos galimybių ir esant didelei darbo jėgos paklausai, nemažai migrantų bandė naudoti prieglobsčio procedūrą, siekdami legaliai įsidarbinti ES. Šitaip ES įsivyravo „fiktyvaus prieglobsčio prašytojo“ įvaizdis, lėmęs prieglobsčio politikos griežtinimą ir šios temos perkėlimą iš humanitarinės pagalbos į teisėtvarkos sritį.¹⁷⁵

Esant tokiam europiečių požiūriui į prieglobsčio prašytojus vargu ar įmanoma greitai kažką pakeisti. Tačiau nenorėčiau paišyti šios situacijos vien neigiamomis

¹⁷² Ramin Shafagatov, Aygun Mirzayeva. Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: a study of Immigrant integration policy. Linköping universitet. 2005.
www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/

¹⁷³ Rey Koslowski. Possible steps towards an international regime for mobility and security. 2004
<http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%208.pdf>

¹⁷⁴ Harald Kleinschmidt. EU Migration Policy. Institute of Social Science, University of Tsukuba. 2002.
www.unu.edu/HQ/japanese/gs-j/gs2002/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf

¹⁷⁵ Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006.
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

spalvomis. Juk pačiai prieglobsčio sistemai, koordinuojamai Jungtinių Tautų Organizacijos, pats laikas keistis. Pirmiausia, globalaus klimato atšilimo pasekmių prognozėse kalbama, jog labai artimoje ateityje, tirpstant ledams ir pakilus pasaulio vandenyno lygiui pasaulyje gali atsirasti ne tūkstančiai, o šimtai milijonų „ekologinių pabėgėlių“ (oficialiai tokios sąvokos vis dar nėra tarptautinėje teisėje).¹⁷⁶ Be to, Ženevos konvencija gina dėl politinio persekiojimo ir humanitarinių katastrofų migruojančius asmenis, tačiau man kyla moralinis klausimas, kodėl žmogus turi kovoti už teisę būti pripažintas pabėgėliu? Juk elementarus neišgyvenimas savo tėvynėje ir noras užsidirbti duonos kąšniui, žiūrint iš moralinės perspektyvos, yra taip pat prieglobsčio statuso verta žmogaus tragedija, reikalaujanti mūsų, sąlyginėje gerovėje gyvenančių planetos gyventojų, dėmesio. Maniau, kad ypatingai didelis pabėgėlių ir įprastų (t.y. ekonominių) migrantų teisinio statuso atskyrimas prieštarauja prigimtinių žmogaus teisių principui. Tokiam požiūriui antrina ir Europos realybė bei viešoji europiečių nuomonė, kuri dažniausiai neatskiria pabėgėlių, migrantų, prieglobsčio prašytojų.¹⁷⁷

3.3 Ar žmogaus teisių standartai galioja visiems migrantams?

Po 2001 m. rugsėjo 11-osios ES valstybėse nutilo kalbos apie galimybę įgyvendinti visuotinį nelegalių migrantų legalizavimą. Migrantai kaltinami, kad jie veltėdžiauja iš priimančios visuomenės gerovės arba atneša į šalį ŽIV arba kitas, netgi seniai pamirštas ligas, tokias kaip pvz. tuberkuliozė. Šis stereotipas ypač gajus tarp Europos medicinos darbuotojų, nors ilgalaikiai tyrimai rodo, kad „migrantai nesudaro jokio ypatingo pavojaus juos priimančioms valstybėms užkrečiamų ligų prasme“.¹⁷⁸ Be šių įprastinių kaltinimų migrantams, jie esą atlieka pasaulinio teroristų tinklo „penktosios kolonos“ vaidmenį. „Po rugsėjo 11 d. atsirado „racionali“ ir moraliniu požiūriu nepriekaištinga priežastis suimti, įkalinti ir deportuoti žmones, su kuriais niekas nebežino kaip elgtis ir kuriais niekas tiesiog nenori domėtis. „Prisidengiant „antiteroristinės kampanijos“ siekiais JAV, o vėliau ir Britanijoje buvo greitai atimtos žmogaus teisės, kurios iki šiol išlaikė visus istorijos išbandymus nuo pat Didžiosios

¹⁷⁶ Marina Julienne. Eco-refugees: Each year thousands of people flee from advancing deserts, dwindling forests and industrial disasters such as Chernobyl and Bhopal. *Environment and Poverty Times*. Québec-Sciences. 2007. <http://www.environmenttimes.net/article.cfm?pageID=54>

¹⁷⁷ Ramin Shafagatov, Aygun Mirzayeva. Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: a study of Immigrant integration policy. Linköping universitet. 2005. www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/

¹⁷⁸ Jan Niessen and Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

Chartijos laikų. Dabar užsieniečius galima neribotam laikui sulaikyti remiantis kaltinimais, kurių jie negali paneigti, kadangi jiems nepasakoma, kokie yra kaltinimai.“¹⁷⁹

Žmogaus teisių principas dažnai paminamas ir kalbant apie kovą su nelegalia imigracija. Policinių metodų propagavimas palengvina užduotį politikams ir biurokratams, tačiau nesukuria ilgalaikio stabilumo. Juk kai kurie migrantai *de facto* ištikus dešimtmečius dirba ES, tačiau *neturi legalaus statuso*, garantijų ir savo teisių apsaugos. Tai prasilenkia su žmogiškumo ir solidarumo principu bei naudinga prekeiviams žmonėms bei kaštus mažinančioms įmonėms.

Sugriežtinta išorinių sienų apsauga ir ekonominių migrantų bei prieglobsčio prašytojų išstūmimas už įstatymo ribų (nesuteikiant legalaus statuso) yra netiesioginis ypač pelningo verslo – prekybos žmonėmis – skatinimas. Morališkai abejingi darbdaviai išnaudoja beteisius darbuotojus, kurie dirba ir gyvena dažnai nežmoniškomis sąlygomis, dažnai ne ką geresnėmis nei jų gimtinėje. Neturėdami jokio užnugario (kaip, pvz., šeima savo tėvynėje), darbo leidimų ir kitų reikalingų dokumentų jie virsta darbdavio ir algos vergais. Gerai, jei sutartos algos po pragariško darbo vis dėlto sumokamos, tačiau vergas tuo ir skiriasi nuo paprasto darbuotojo, kad jam dažnai nieko ir nesumokama arba sumokama tik tiek, kad jis nemirtų badu.

ES institucijų remiami tyrimai rodo, kad nepaisant dominuojančių stereotipų, esą migrantai perduoda užkrečiamas ligas, pats „migracijos, prisitaikymo ir vergiško darbo procesas sukelia tik migrantams būdingus psichinės sveikatos sutrikimus (pvz. *chroninis Ulyse'o streso sindromas*).“¹⁸⁰ Be to, statistika rodo, kad migrantai žymiai dažniau nei ES piliečiai patiria nelaimės ir sužeidimus darbe.“¹⁸¹

Mūsų laikų Europos vergai – prekybos žmonėmis aukos ir nelegalūs migrantai – negauna jokių šansų iš ES valstybių legalizuoti savo statusą. Jei jiems nemokamos algos ar su jais elgiamasi necivilizuotai, jie neturi kur dėtis – negali burtis į profsąjungas, kreiptis pagalbos į tos civilizuotos visuomenės narius ir valstybės institucijas, kurios dažnai už nelegalų darbą baudžia juos, o ne darbdavius. Pamatinė žmogaus teisė burtis į profsąjungas nėra garantuojama milijonams nelegalų, kuriančių ES šalių gerovę savo pigesniu darbu.¹⁸² Profsąjungos dažnai laikomos kliūtimi darbo rinkos lankstumui. Bet jos iš tiesų galėtų ženkliai prisidėti prie migracijos procesų normalizavimosi – jos galėtų

¹⁷⁹ Zygmunt Bauman. Likvidi meilė: apie žmonių ryšių trapumą. Leidykla: Apostrofa. 2007. Pasiūlymas riboti užsieniečių, įtariamų terorizmu, teisę susipažinti su kaltinimais buvo svarstomas ir Lietuvoje, bet Seimas 2007 m. jam nepritarė.

¹⁸⁰ EU Migrant Friendly Hospitals Project. www.mfh-eu.net

¹⁸¹ Jan Niessen and Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

¹⁸² Towards a pro-active EU policy on migration and integration. European Trade Union Confederation response to Commission's Green Paper on Migration. Resolution.2005. <http://www.etuc.org/1159>

panaikinti skirtumą tarp tų sąlygų, kurios siūlomos vietiniams darbuotojams ir atvykėliams. Jeigu būtų pasiekta, kad tiek šalies piliečiams, tiek imigrantams privalomai būtų užtikrinamos vienodos algos, socialinės garantijos, laisvadieniai ir kt. sąlygos, neliktų esminio akstino nelegaliai imigracijai, būtų sukurta sąžiningesnė konkurencija darbo rinkoje ir sušvelninta įtampa tarp vietinės ir atvažiavusios darbo jėgos.

Vis dėlto praktikoje kol kas tenka kalbėti ne apie sąlygų sulyginimą, o apskritai apie milijonų žmonių, faktiškai esančių ir nuolat atvykstančių į ES, **gyvenimo ir darbo legalizavimą**. ES šalys noriai pritraukia kuo daugiau aukštą kvalifikaciją turinčių migrantų ir uždaro sienas arba įspaudžia nelegalumo erdvėje mažiau kvalifikuotuosius.¹⁸³ Tai diskriminacija, kuri prieštarauja žmogaus teisių principams ir negali būti toleruojama. Šiek tiek sutirštinant spalvas, situaciją su faktinės migracijos įteisinimu galima palyginti su diskusija dėl prostitucijos legalizavimo: nusprendus, jog pažaboti prostitucijos neįmanoma – ji įteisinama, tačiau niekam neateina į galvą įteisinti tik aukštos kvalifikacijos prostitučių paslaugas.

3.4 Migrantų įkalinimo stovyklų sistema ir diskusija dėl „išsiuntimo direktyvos“

Reikia pasakyti, kad situaciją žmogaus teisių aspektu smarkiai komplikuoja naujusias Pasiūlymas dėl ES direktyvos dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (*„išsiuntimo direktyva“*). Sprendžiant iš direktyvos svarstymo debatų Europos Parlamente, yra pagrindo manyti, kad priėmus šį europinės teisės aktą bus paprasčiausiai imamasi nelegaliai ar beveik nelegaliai esančių imigrantų masinio išstūmimo už įstatymų ribų, prisidengiant bandymais koordinuoti jau esančias visose šalyse išsiuntimo procedūras. Be to, direktyvoje daug dėmesio skiriama migrantų sulaikymo ir įkalinimo procedūrų reglamentavimui, nors ES mastu vis dar diskutuojama dėl paties trečiųjų šalių piliečių, pažeidusių administracinę teisę (pvz. vizų režimą), sulaikymo proporcingumo. Amsterdamo sutarties 3 straipsnyje pasakyta, jog Bendrija negali imtis priemonių, kurios nėra būtinos sutarties tikslams pasiekti (čia ir yra proporcingumo principas). Daugeliui tarptautinių žmogaus teises ginančių organizacijų palaikant, Jungtinių Tautų pabėgėlių komisaras ir Europos Tarybos Prievartinio grąžinimo komitetas sukūrė atitinkamas

¹⁸³ Ten pat.

politikos gaires dėl migrantų sulaikymo, kur ypač pabrėžiamas proporcingumo principas. Deja, kol kas ES šiomis rekomendacijomis rimtai nesinaudoja.¹⁸⁴

Teoriškai vienas iš direktyvos tikslų yra apsaugoti migrantų teises, nes „Europoje gyvena milijonai nelegalų, o neteisėtas gyvenimas yra moderni vergovės forma.“¹⁸⁵ Neteisėtai gyvenantys asmenys, pavyzdžiui, negali naudotis sveikatos apsaugos sistema arba savo teisių ginti teisme, dirba žmogaus orumą žeminančiomis sąlygomis.

Siūlydama „išsiuntimo direktyvą“ EK aiškinamojoje teisės akto dalyje atvirai reikalauja, kad „*Europos politikai kuo greičiau apsispręstų: arba įteisinti nelegalių migrantų buvimą šalyje, arba grąžinti juos į savo tėvynę*“.¹⁸⁶ Juk oficialiai trimituojant apie kovą su nelegalia migracija ir pradėjus rimtai svarstyti „išsiuntimo direktyvą“, „nelegalai“ patylomis toleruojami ES šalyse, nes jų reikia darbo rinkai, o jų statusas nulemia sąlyginį darbo rankų pigumą ir akstiną ekonominiam augimui. Priimančios valstybės, vertindamos imigracijos naudą savo valstybių ekonomikai, *de facto* toleruoja nelegalius imigrantus. Šešėlinė ekonomika, Vakarų valstybėse sudaranti iki penktadalio BVP, taip pat kuria nelegalios darbo jėgos paklausą.¹⁸⁷ Be to, imigrantams nereikia mokėti pensijų ir užtikrinti socialinių garantijų.

Viešai deklaruodamos „nulinės migracijos“ politiką, ES šalys faktiškai vykdo atvirų sienų politiką kvalifikuotų imigrantų atžvilgiu (leidimai dirbti išduodami pagal vietinės darbo rinkos poreikius). Tai kartu reiškia atvirą protų nutekinimą iš skurdesnių valstybių ir akivaizdžią žmonių diskriminaciją pagal jų profesionalius gebėjimus¹⁸⁸.

Europos politikų pasimetimą migracijos akivaizdoje demonstruoja Jungtinės Karalystės pavyzdys. 2006 m. britų vyriausybė paskleidė pasauliui kelias viena kitai prieštaraujančias žinias: pareiškė, kad nepriims atvykėlių iš naujųjų ES narių Bulgarijos ir Rumunijos, nors tuo pat metu garsiai konstatavo, kad JK ekonomika gavo daug naudos iš ES plėtros ir imigrantų antplūdžio iš Rytų Europos. Tokie dvejopi standartai klaidina ne tik pačius migrantus, trečiųjų valstybių vyriausybes, bet ir Europos institucijas, kurios bando formuoti tokią ES migracijos politiką, kuri būtų naudinga valstybėms narėms.

¹⁸⁴ Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe. Jesuit Refugee Service, Europe, AISBL. www.detention-in-europe.org

¹⁸⁵ Directive of The European Parliament And of The Council On Common Standards And Procedures In Member States For Returning Illegally Staying Third-Country Nationals. COM(2005) 391 final. Brussels, 1.9.2005

¹⁸⁶ Ten pat.

¹⁸⁷ Migracija: pagrindinės priežastys ir gairės pokyčiams. *Laisvosios rinkos institutas*. 2006. www.lrinka.lt

¹⁸⁸ Towards a pro-active EU policy on migration and integration. European Trade Union Confederation response to Commission's Green Paper on Migration. Resolution.2005. <http://www.etuc.org/1159>

Pasiūlytos direktyvos projekte iškeldama nelegalių migrantų legalizavimo ar išsiuntimo dilemą, EK iš karto ją bando vienašališkai spręsti ir orientuojasi į lengviausią kelią: direktyvoje aiškiai sakoma, kad „*neteisėtai esantys asmenys turi išvykti iš Europos*“¹⁸⁹. Be to 2008 m. sausį pradėjo veikti ES Gražinimo fondas, skirtas remti valstybių narių migrantų readmisijos politiką. Jo steigimą reglamentuojančiame ES sprendime sakoma: „Egzistuoja akivaizdus poreikis vykdyti priverstinius gražinimus, kad būtų užtikrintas <...> imigracijos ir prieglobsčio politikos vientisumas <...> priverstinio gražinimo galimybė yra būtina sąlyga siekiant užtikrinti teisinės valstybės principo įgyvendinimą <...> valstybių narių veiksmai, siekiantys palengvinti priverstinį gražinimą, turėtų būti remiami“.¹⁹⁰

Panašu, kad toks staigus ES angažavimasis į nelegalių išsiuntimo procedūras susijęs su kai kurių šalių pastangomis perimti iniciatyvą į savo rankas. „2003 m. penkių ES senbuvų: Prancūzijos, Ispanijos, Britanijos, Italijos ir Vokietijos – vidaus reikalų ministrai sukūrė neformalią koaliciją – G5 – kaip atsaką ES institucijų nepajėgumui sukurti bendrą trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo politiką. Neseniai prie šio Didžiojo penketo prisijungė Lenkija.“¹⁹¹

Ar toks ES pataikavimas G5-ukui reiškia, kad regresyvių metodų nepropaguojančios Europos šalys negalės pasirinkti kito, civilizuotesnio kelio – faktiškai esančių migrantų ir prieglobsčio prašytojų statuso legalizavimo? Ar naujas ES reguliavimas netaps grandioziniu impulsu naujai agresyviai kovai su imigrantais, kurios bjauriausi aspektai pasireikš masinėmis deportacijomis ir padažnėjusiais ksenofobiniais išpuoliais? Juk ES teisės aktais įteisinant dabar kai kuriose valstybėse egzistuojančias imigrantų laisvės ribojimo, kalinimo ir deportavimo procedūras vėliau bus kur kas sunkiau jas humanizuoti. Direktyvos pasiūlyme yra nuostata, kuri įteisina galimybę 18 mėnesių sulaikyti migrantą. Manychiau, kad ji yra beprasmiška, perdėta ir šiurkščiai pažeidžia asmens laisvės principą, kurį gina Europos Pagrindinių teisių chartija ir daugybė tarptautinių dokumentų. „18 mėnesių sulaikyti žmones, kurie neįvykdė

¹⁸⁹ Directive of The European Parliament And of The Council On Common Standards And Procedures In Member States For Returning Illegally Staying Third-Country Nationals. COM(2005) 391 final. Brussels, 1.9.2005

¹⁹⁰ Įdomu ir tai, kad *Gražinimo fondo* steigimo dokumente kalbama apie „didelių migrantų grupių deportavimą“, nors rengti masinės deportacijas draudžia ES steigimo sutartis ir tarptautiniai žmogaus teisių standartai.

EP ir Tarybos sprendimas dėl Europos gražinimo fondo 2008–2013 m. įsteigimo. Nr. 575/2007/EB

¹⁹¹ Jean-Pierre Cassarino. The EU return policy: Premises and implications. 2006.

[http://www.no-fortress-europe.eu/uploadFortress/mechanisms\[1\].EU_Return_Policies.pdf](http://www.no-fortress-europe.eu/uploadFortress/mechanisms[1].EU_Return_Policies.pdf)

nusikaltimo (o tik pažeidė administracinę tvarką), *de facto* reiškia teisinio paradokso įteisinimą“.¹⁹²

Žmogaus teisių gynėjai ir kai kurie Europos Parlamento nariai tikisi, kad ši direktyva nebus priimta ir ES nesiryš institucionalizuoti *de facto* egzistuojančios europinės migrantų įkalinimo stovyklų sistemos (*angl. detention centers*)¹⁹³ – žvelgiant į Europos migrantų įkalinimo centrų žemėlapi (69 psl.) gimsta natūralios asociacijos su Solženicyno aprašytu „Gulago archipelagu“. JT skelbia, jog 83 proc. pabėgėlių Afrikoje uždaromi stovyklose, Azijoje tokių yra 95 proc. Europoje kol kas tik 15 proc. pabėgėlių užrakinama įkalinimo stovyklose, tačiau ES direktyva, reglamentuojanti išsiuntimo ir įkalinimo procedūras neišvengiamai padidins tikimybę, jog migrantų, pažeidusių administracinę tvarką, įkalinimai taps visuotinai priimta ir dažna praktika. „ES šiuo metu yra 174 migrantų įkalinimo stovyklos, o dar daugiau statoma gretimose valstybėse. Jų sąlygos dažnai yra tokios pat ar dar blogesnės negu kalėjimuose.“¹⁹⁴ Terorizmo šmėklų įbauginti ES piliečiai pritaria politikų siūlomiams „įmantriems būdams, leidžiantiems atsikratyti tų, kurie ieškodami duonos ir pastogės sugebėjo įveikti ES išorės sienas“, nes „pašaliečiai kalti tol, kol įrodomas jų nekaltumas“.¹⁹⁵

Sprendžiant iš to, kad EK pasiūlė minėtą direktyvą, karti griežtos migracijos politikos patirtis Europoje netapo pamoka ES institucijoms ir šiuo metu einama lengviausiu keliu – ES lygmeniu derinami bendri veiksmai „kovoje“ prieš „nelegalus“. Tačiau ar su migracija iš viso įmanoma kovoti? Ar anksčiau aprašytas naujas Atviro koordinavimo metodas – mokytis iš kitų patirties, dalintis geriausiais pavyzdžiais, modeliuoti pasekmes, siekti politinių tikslų ne imperatyviomis normomis, o rekomendacijomis – nėra patogesnis ir veiksmingesnis instrumentas bendrai ES migracijos politikai formuoti? Vietoj pataikavimo kai kuriems „griežtos rankos“ metodų šalininkams, ES institucijos galėtų susikonscentruoti ties migrantų įkalinimo alternatyvų paieška.

JT atlikti tyrimai akivaizdžiai demonstruoja, jog įkalinimas yra labai brangi ir neproporcinga priemonė, lyginant su alternatyvių priemonių kaštais (pasižadėjimas neišvykti, atviros apgyvendinimo stovyklos, nevyriausybinių organizacijų globa ir t.t.). Be to, prieglobsčio prašytojų sulaikymas tikslo šalyse yra praktiškai beprasmė ir didelės

¹⁹² Pranešimas dėl pasiūlymo dėl direktyvos dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. EP. Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas. Mažumos nuomonė. (COM(2005)0391 – C6 0266/2005 – 2005/0167(COD)) www.europarl.eu.int

¹⁹³ The campaign to shut down temporary holding Centres for migrants in Europe. <http://www.no-fortress-europe.eu/>

¹⁹⁴ Ten pat.

¹⁹⁵ Zygmunt Bauman. Likvidi meilė: apie žmonių ryšių trapumą. Leidykla: Apostrofa. 2007

lėšas surijanti priemonė, nes kol svarstomas klausimas dėl prieglobsčio statuso suteikimo, tikimybė, kad migrantas iškeliaus į kitą šalį yra minimali.¹⁹⁶

Kita vertus, pabėgėlių tranzito šalys priverstos leisti didžiulius pinigus ne tik pabėgėlių įkalinimui (ES direktyvos numato prieglobsčio klausimo svarstymą toje šalyje, į kurią pabėgėlis pirmiausia pateko), bet ir beprasmei jų integracijai. Pavyzdžiui, „Lietuvoje, anot Užsieniečių registracijos centro Pabradėje vadovų, migranto apgyvendinimas reikalauja 900LTL vienam žmogui per mėnesį. Suteikus žmogui oficialų pabėgėlio statusą prasideda metus trunkanti jo integracijos programa, tačiau Lietuvos Pabėgėlių priėmimo centro Rukloje duomenimis, tik 5% asmenų po programos pasilieka Lietuvoje. Statistika rodo, kad iš 90 asmenų, kuriems Lietuva (nuo 1993m.) suteikė pabėgėlio statusą, Lietuvoje šiuo metu gyvena 18.“¹⁹⁷

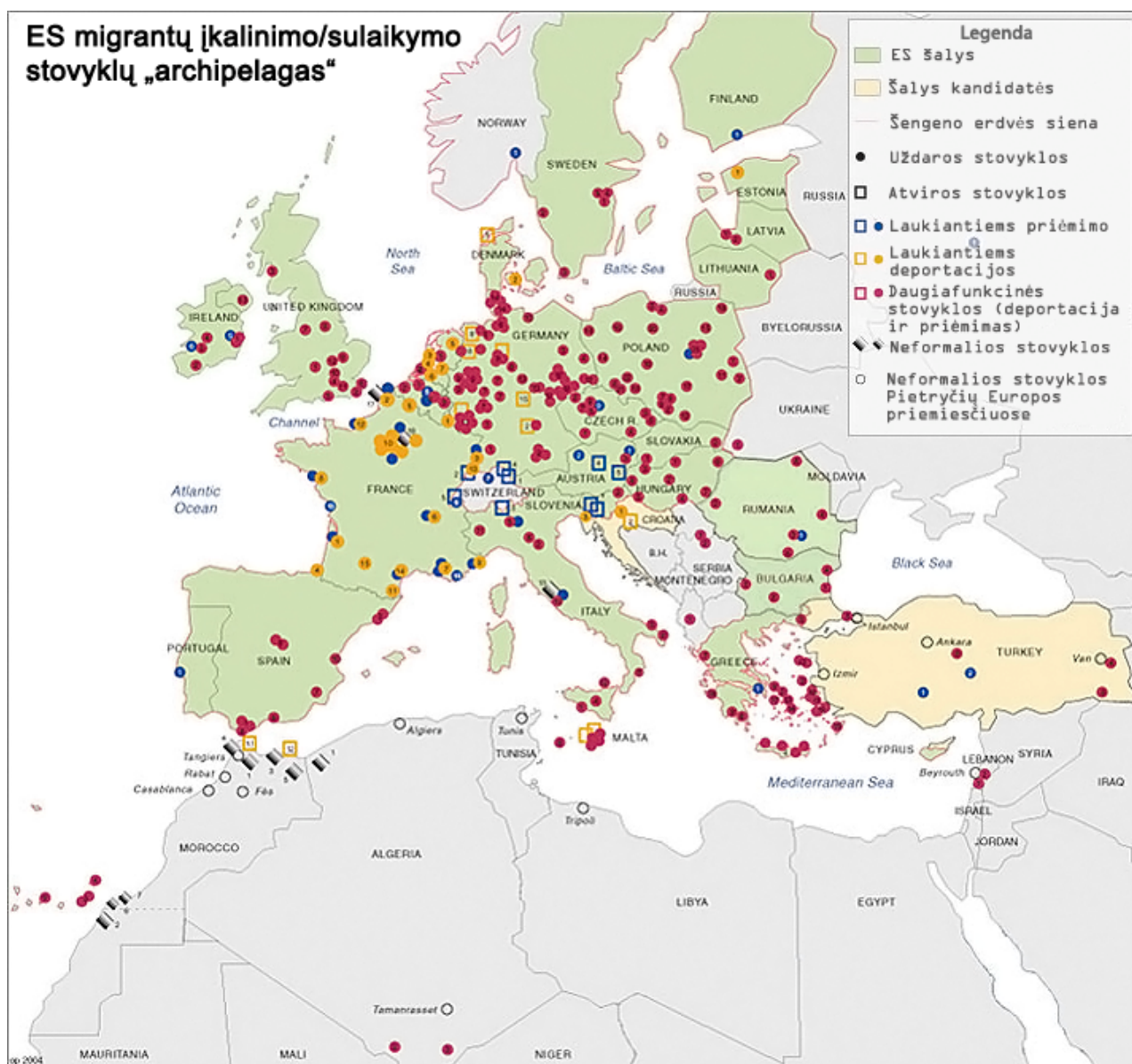
Kalbant apie bendras migrantų įkalinimo tendencijas Lietuvos pavyzdys yra labai simptomiškas. Iki narystės ES, mūsų šalis buvo labai giriama JT už tai, jog savo teisinėje sistemoje taikė pažangias prieglobsčio normas. „2002 m. pradžioje priimtas Pabėgėlių įstatymas, o vėliau Užsieniečių teisinės padėties įstatymas turi labai daug pažangių nuostatų (pvz. alternatyvų sulaikymui taikymą – 115 str. bei sulaikymo sprendimo pakartotinį svarstymą – 118 str.). Nepaisant to, jog daugelis šių normų galioja, kai kuriais įstatymo nuostatų pakeitimais sulaikymo srityje pastaruoju metu buvo žengtas didelis žingsnis atgal.“¹⁹⁸

¹⁹⁶ *Ophelia Field*. Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees. Legal and protection policy Research series. United Nations High Commissioner for Refugees. 2006.

¹⁹⁷ <http://detention-in-europe.org/images/stories/200g%20alternatives.pdf>

¹⁹⁸ LR Seimo narės L. Mogenienės pastabos apie prieglobsčio politiką. www.jusulaima.info

¹⁹⁸ *Lyra Jakulevičienė*. Lietuvos prieglobsčio sistema tarptautinių ir Europos Sąjungos standartų požiūriu“. Mykolo Römerio Universitetas. 2005. www.jusulaima.info



3.5 Tradicinio migracijos srautų „valdymo“ ribos ir požiūrio į migraciją evoliucija

Gyvenimiška išmintis byloja – jei negali išspręsti problemos, keisk požiūrį į ją. Istorinė patirtis rodo, kad sienos ir įvairūs fiziniai ribojimai nedavė rezultatų, kurių tikėtasi. „Nulinės migracijos politika“ ir griežta Šengeno „siena“ nesulaiko nelegalių migrantų srautų, Berlyno siena neatlaikė laisvo pasaulio idėjų, Didžioji kinų siena neapsaugojo Kinijos nuo mongolų tvano. JAV – Meksikos pasienyje statoma siena (prieš nelegalius migrantus) atrodo pasmerkta pakartoti savo istorinių pirmtakų

beprasmiškumą“.¹⁹⁹ Griežtos sankcijos už nelegalų valstybių sienų kirtimą taip pat nėra veiksmingos – nepaisant akylai saugomų pakrančių, arešto ir deportacijos pavojaus – tūkstančiai nelegalų iš Afrikos siekia Ispanijos ir Italijos krantų, panašūs procesai vyksta ir Japonijos jūroje. Sienos, durys ir spynos gali padėti laikinai nematyti išorės problemos ir išmesti ją iš galvos, tačiau negali jos panaikinti.

Politikai ir mokslininkai turi suprasti, kad tol, kol bus milžiniškas noras persikelti į ES, jokie administraciniai barjerai nesustabdys migrantų srautų. Adekvačios ir efektyvios migracijos politikos suformulavimas tampa vienu svarbiausiu iššūkių žmonijai globalios tinklų visuomenės (*angl. network society*) eroje. Kiekviena šalis turi suprasti nesanti atskira sala, galinti atsiriboti nuo migracijos proceso, todėl visos pastangos kontroliuoti ir valdyti migraciją turi būti peržiūrėtos.²⁰⁰

Žmogaus teisių principo viršenybė taip pat verčia mus peržiūrėti ir tradicinį supratimą apie migracijos priežastis. Akademiniame ir juolab politiniame diskurse dominuoja migracijos stūmimo ir traukos teorijos. Šalinant stūmimo sąlygas (skurdą, nedarbą, konfliktus) kilmės valstybėse, manoma, jog sumažės emigruojančių iš jų žmonių skaičius. Tačiau kai kurie analitikai šiandien siūlo pamiršti šią empiriškai nepagrįstą teoriją ir tvirtina, jog migracija nėra tiesiogiai priklausoma nuo ekonominių „stūmimo“ faktorių kilmės valstybėje. „Vienas iš labiausiai stulbinamų mokslininkų atradimų pastaruoju metu yra globalios migracijos netikėtumo pripažinimas – migracijos praktiškai neįmanoma prognozuoti.“²⁰¹

Pasikeitusiame migruojančiame pasaulyje turime klausti ne tik kodėl žmonės emigruoja, bet ir kodėl jie pasilieka. Bet kokios hipotezės turi būti privalomai redukuotos į individualų lygmenį, nes paprastai kalbant žmogus migruoja tada, kai individualūs motyvai išvažiuoti nusveria motyvus likti. Statistiniai holistiniai metodai reflektuoti migracijos procesą per tradicinę „kilmės-tikslo valstybės“ schemą dažniausiai neduoda rimtų akademinių rezultatų ir turi būti papildyti migrantų tarpusavio sąveikos ir jų tinklų, individualios motyvacijos, migracijos kumuliacinio efekto, migracijos politikos pasekmių ir kitų veiksnių analize.²⁰²

¹⁹⁹ Harald Kleinschmidt. EU Migration Policy. Institute of Social Science, University of Tsukuba. 2002. www.unu.edu/HQ/japanese/gs-j/gs2002/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf

²⁰⁰ Jörg Alt. Life in the world of shadows: the problematic of illegal migration. Global migration perspectives. 2005. Global Commission on International Migration. www.gcim.org

²⁰¹ Harald Kleinschmidt. EU Migration Policy. Institute of Social Science, University of Tsukuba. 2002. www.unu.edu/HQ/japanese/gs-j/gs2002/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf

²⁰² Monica Constantinescu. The importance of reference system in international migration: the duality “origin country – destination country” or system perspective? 2004. <http://www.iccv.ro/romana/conf/conf.sibiu.2004/papers/03.%20monica.pdf>

Taigi, jei mūsų intencija įtvirtinti universalią žmogaus teisių gynimo sistemą yra nuoširdi, turime „atsikratyti XIX amžiaus stereotipų, jog migrantai – tai neturtingi, vieniši, socialinių šaknų neturintys individai, ir pripažinti, jog migracija yra normali (ne anomalinė) žmogaus elgesio forma, tokia pat natūrali kaip buvimas teritorinės suverenios valstybės piliečiu.“²⁰³

3.6 Migrantų teisinis statusas, integracija ir tolerancijos skatinimas Europoje

Pagrįstos ir nepagrįstos su migracija susijusios europiečių baimės sąlygojo ypatingą politikos formuotojų dėmesį migrantų integracijos tikslui. ES valstybėse vyrauja nuomonė, kad ligšiolinė integracijos politika patyrė fiasko, ir paprastai ginčijamasi tik dėl to, kas yra daugiau atsakingas už šią nesėkmę – migrantai ar priimančios šalys.²⁰⁴ Plačiai sutariama, kad praeityje integracijos politika buvo per daug paternalistinė ir švelni; kalbama apie būtinybę stiprinti pačių migrantų atsakomybę už jų integraciją (*jokių teisių be pareigų*). Ne tik daug demagoginės retorikos sukėlę degantys Paryžiaus priemiesčiai bei terorizmo baimė, bet ir objektyvūs imigrantų socialinės ir ekonominės padėties rodikliai demonstruoja būtinybę taikyti naujas integracijos priemones (pvz. santykinai didelio migrantų nedarbo, skurdo problema).

Daugelyje ES šalių integracijos politikos gairėse pabrėžiamas darbas su konkrečiomis migrantų kategorijomis (moterimis, jaunimu), siekiant jų geresnio prisitaikymo visuomenėje ir darbo rinkoje. Migrantų šeimos narių integracija peržiūrima ES ir nacionaliniu mastu naujų šeimos politikos tendencijų kontekste (visų pirma, tai tokios politikos sritys kaip lyčių lygybė, darbo-šeimos laiko balansavimas, mokymasis visą gyvenimą ir kova prieš skurdą). Statistika rodo, kad migrantų šeimos nariai paprastai sunkiau integruojasi, nors ši tendencija iš dalies susijusi su daugybe teisinių apribojimų, kurie taikomi migrantų šeimos nariams.²⁰⁵

Integracijos politika daugelyje ES valstybių atkartoja bendras migracijos politikos „saugumizacijos“ tendencijas. Šiandien migranto integracija nėra tikslas savaime (į pilietį orientuota politika). *Integracija tampa migracijos srautų kontrolės įrankiu.*

²⁰³ Harald Kleinschmidt. EU Migration Policy. Institute of Social Science, University of Tsukuba. 2002. www.unu.edu/HQ/japanese/gs-j/gs2002/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf

²⁰⁴ Jan Niessen, Yongmi Schibel and Cressida Thompson (eds.) Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue. September 2005. www.migpolgroup.com/documents/3055.html

²⁰⁵ Ramin Shafagatov, Aygun Mirzayeva. Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: a study of Immigrant integration policy. Linköpings universitet. 2005. www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/

Kiekviena integracijos stadija – ilgalaikio gyventojų statusas, šeimos susijungimas, pilietybės gavimas ir daugelis kitų migranto teisių – suvokiamos ne kaip būsimos sėkmingos integracijos priemonės, o kaip nepageidaujamų, nesugebančių integruotis filtravimo mechanizmai. ES direktyvose dėl *šeimos susijungimo* bei dėl *ilgalaikio gyventojų statuso* įrašyta, kad nacionalinių valstybių teisės aktuose galima numatyti sąlygų, kurias atitikęs migrantas gali tikėtis „premijs“ – ilgalaikio gyventojų statuso ir teisės į šeimos susijungimą. Kyla filosofinis klausimas, ar pilietinės teisės gali būti vienintelė „skatinimo“ integruotis priemonė? Juk ši logika suponuoja, kad migrantas turi sugebėti integruotis *prieš* tai, kai jam sukuriama būtiniausia integracijos sąlyga – atitinkamos teisės ir pareigos.²⁰⁶ Integracijos ir migracijos ribojimo sutapatinimas neišvengiamai blogina ES kaip prigimtinių žmogaus teisių gynėjos įvaizdį.

3.7 „Pilietybės etalonas“ ir ES šalių migrantų integracijos tikslai

Kalbant apie ES vaidmenį integracijos politikos srityje, reikia pabrėžti, kad išskirtinė kompetencija vykdyti trečiųjų šalių piliečių integraciją ES priklauso valstybėms narėms. Šis reikalavimas net įrašytas naujoje Reformų sutartyje, kurios 63a straipsnyje aiškiai pasakyta, jog ES institucijos „gali nustatyti paskatų ir paramos valstybių narių veiksams teikimo priemones, siekiant skatinti jų teritorijose teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių integraciją, išskyrus bet kokių valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimą.“²⁰⁷ Kitaip sakant, bendra ES integracijos politika gali būti vykdoma tik Atviro koordinavimo metodo pagalba.

Kiekviena ES šalis turi savo integracijos modelį. Tačiau ES institucijos stengiasi dalyvauti šiame procese, siekdamos visų veikėjų pastangų harmonizavimo ir bendrų principų realizavimo ypač teisinio migrantų statuso prasme. Dar 1999 m. Tamberės viršūnių susitikime buvo sutarta užtikrinti trečiųjų šalių piliečiams, legaliai esantiems ES, ***teises ir pareigas, palyginamas (angl. comparable) su ES piliečių teisėmis ir pareigomis***. 2003 m. buvo priimta ES direktyva dėl *ilgalaikio gyventojų statuso*, kuri sudarė sąlygas visiems migrantams, legaliai esantiems ES 5 metus, gauti nuolatinio ES gyventojų statusą. Tais pačiais metais pasirodė ir *šeimų susijungimo direktyva*, atvėrusi legalias galimybes migrantų šeimos nariams apsigyventi ES. Tai buvo dideli ES žingsniai Tamberės viršūnių susitikime numatyto migrantų ir ES piliečių teisių suliginimo link.

²⁰⁶ Jan Niessen, Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

²⁰⁷ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį pasirašyta Lisabonoje, 2007 m. http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_lt.htm

Kalbant konkrečiai apie integraciją, 2004 m. Taryba priėmė sprendimą vadovautis *Bendrais pagrindiniais integracijos principais (Common Basic Integration Principles)*, kurie remiasi Atviro koordinavimo metodu ir nustato pagrindinius kriterijus integracijos politikai vykdyti ir vertinti. Šio privalomo taikymo neturinčio politinio dokumento tikslas – keistis geros praktikos pavydžiais ir skatinti universalių žmogaus teisių principų užtikrinimą.²⁰⁸

ES bendros koordinuojančios politikos būtinumas tapo natūralus, nes atsirado esminių skirtumų net tarp kaimyninių valstybių migracijos integracijos modelių. Pvz., vienos šalys (Britanija, Švedija) pasiskelbė esančios multikultūrinės ir sustiprino kovą prieš migrantų diskriminaciją, tuo tarpu kitos pradėjo dar labiau akcentuoti „integraciją“, kas dažniausiai *de facto* reiškia asimiliaciją (pvz., Danija, Prancūzija, Vokietija, Nyderlandai).²⁰⁹ Tad ES parodė iniciatyvą sušvelninti klasikinius ideologinius konfliktus dėl integracijos modelių (asimiliacija *versus* multikultūralizmas) ir pakeisti juos labiau pragmatiška *aktyvaus pilietiškumo (pilietybės)* idėja, kurios pagrindas yra žmonių lygybė. ES aktyviai propaguoja „**pilietybės**“ **kaip integracijos etalono (angl. benchmark) idėją**, t.y. skatina valstybes artinti migrantų statusą prie ES pilietybės standartų. Geros praktikos (etalono) principas plačiai taikomas modernioje privačių kompanijų vadyboje bei pamažu skinasi kelią į viešosios politikos sferą (ypač populiarius britų tradicijoje). Dalindamiesi patirtimi rinkos (viešojo administravimo) subjektai ieško geriausio gamybos ar paslaugos (politikos) pavyzdžio ir stengiasi formuoti ateities veiklą etalono pagrindu.²¹⁰

Vienas iš *Bendrų integracijos principų* numato migrantų ir juos priimančios valstybės *abipusio prisitaikymo (accommodation)* siekį. Tai reiškia, kad ne tik migrantas turi stengtis integruotis į jį priimančią visuomenę, bet ir pati visuomenė turi aktyviai dalyvauti integracijos ir adaptacijos procese. „Nors abipusio prisitaikymo principas deklaruoja pažangų pareigų tarp asmens ir priimančios visuomenės pasidalinimą, praktikoje didžiausia atsakomybė už integraciją vis dar tenka migrantui.“²¹¹

2004 m. buvo priimta Hagos programa, kurioje taip pat nemažai kalbama apie lygias migrantų ir ES piliečių galimybes. Tačiau jau 2005 m. ES patvirtintoje *Bendroje*

²⁰⁸ Common Basic Principles (CBP) in integration policies: Council Document 14615/04 of 19 November 2004 and COM(2005) 389 final: A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union.

²⁰⁹ Jan Niessen, Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

²¹⁰ Joanna Apap, Sergio Carrera. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. www.ceps.be

²¹¹ Jan Niessen, Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

integracijos darbotvarkėje pastebima tendencija neminėti pilietybės kaip etalono bei panašaus migrantų ir ES piliečių statuso. Šiame dokumente akcentuojamos neapibrėžtos, besiskiriančios “migrantų teisės” vietoj su ES pilietybe “palyginamų” teisių. Akademikai turi nuolat stebėti šiuos politikos tono pasikeitimus, siekiant, „kad neįvyktų diskurso persiorientavimas nuo aiškių migrantų ir ES piliečių teisių suliginimo link nekonkretizuotų “migrantų teisių”, neturinčių aiškaus etalono.“²¹²

3.8 ES vaidmuo nustatant integracijos sėkmės rodiklius ir šalinant nacionalizmo bei ksenofobijos liekanas

Kalbant apie ES projektą migrantų integracijos kontekste, turime dar kartą paklausti savęs, ar ES kaip viršnacionalinė valdymo forma nestiprina nacionalizmo palikimo primesto atsitvėrimo nuo likusio pasaulio principo. Nepaisant kai kurių požymių, rodančių, kad ES tėra nauja didelė teritorinė valstybė, ES institucijos nuolat stengiasi ginti universalias žmogaus teises. Kaip sakoma viename iš EK komunikatų, „pasikeitus požiūriui į migraciją, daugelis sudėtingų problemų gali savaime išsispęsti, todėl nuo šiol išskirtinis ES dėmesys turi būti skiriamas palankios visuomenės nuomonės formavimui“.²¹³

Neigiamas požiūris į migrantus mažina jų sėkmingos integracijos galimybes. Europai reikia tolerancijos ir supratingumo, nes gajūs stereotipai veda į susipriešinimą ir dezintegraciją. Eurobarometro tyrimai rodo, jog maždaug pusė europiečių jaučia priešišumą imigrantams, o daugiau negu trečdalis remia jų pilietinių teisių ribojimą.²¹⁴

Tolerancija tiesiogiai priklauso nuo švietimo kokybės. Sociologiniai tyrimai rodo, jog palankiausiai migrantus vertina geresnį išsilavinimą turintys europiečiai²¹⁵, tačiau šis ryšys nėra automatinis, nes, pavyzdžiui, apklausos Didžiojoje Britanijoje atskleidė, jog nuo 1995 iki 2003 m. būtent mokslinį laipsnį turintys žmonės labiausiai pakeitė savo nuomonę apie migrantus neigiama linkme.²¹⁶

Be to, požiūris į migrantus smarkiai skiriasi įvairiose ES šalyse. Skandinavijos šalių piliečiai į migrantus žiūri palankiausiai, o daugiausia neigiamų migrantų vertinimų yra Graikijoje, Kipre ir Maltoje. Šie rodikliai aiškiai prieštarauja dažnai akademiniėje

²¹² Jan Niessen, Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

²¹³ Communication on priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0402:EN:NOT>

²¹⁴ Ricklef Beutin, Marcel Canoy, Anna Horvath, Agnes Hubert, Frédéric Lerais, Peter Smith, Myriam Sochacki. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006.

http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm

²¹⁵ Ten pat.

²¹⁶ YouGov-Economist - Attitudes to Immigration – 2004

http://yougov.com/archives/pdf/OMI040101093_1.pdf

literatūroje eskaluojamam teiginiui, jog didesnę darbo rinkos reguliavimą taikančiose valstybėse visuomenės ir migrantų konfliktas yra stipresnis. Anot Boeri'o, Tito ir Brückerio, valstybėje, kur yra stipresnės profsąjungos, remiamos kolektyvinės derybos dėl algų ir taikomi kiti darbo rinkos suvaržymai (t.y. vykdoma kairioji politika), sociologai identifikuoja dažnesnius kaltinimus migrantams, jog šie "kėsina į vietinių žmonių darbo vietas" ir "griauna socialinę sistemą".²¹⁷ Toks *kairiosios politikos ir stereotipinio mąstymo sugretinimas* yra nepagrįstas ir atitinka neoliberalaus mąstymo standartus, bet neturi nieko bendro su Europos realijomis. Lentelėje "Migracijos politikos rezultatai" matome supaprastintą migracijos politikos geros praktikos pavyzdžių palyginimą "kairės" ir "liberalios dešinės" valstybėse (pastarosiose akcentuojama laisva ir lanksti darbo rinka). Geros praktikos standartai parinkti remiantis šiame darbe dėstytais ES atsakomybių kriterijais bei turima lyginamąja statistine medžiaga.

Lentelė "Migracijos politikos rezultatai"

Migracijos politikos „gera praktika“ remiantis ES atsakomybių principu	„Kairės“ valstybės (Skandinavija)	„Liberalios dešinės“ valstybės (D. Britanija, Airija, JAV ²¹⁸)
Visuomenės palankumas migrantams	+ 2007 m. Eurobarometro tyrimai aiškiai rodo, kad skandinavai kur kas palankiau nei britai vertina migrantus. ²¹⁹	-
Ekonominis migrantų aktyvumas ir dalyvavimas	-	+ D. Britanijoje migrantų nedarbo lygis yra mažas, o jų verslumas – didelis. Be to, pirmos kartos migrantai greičiau pasiekia vidutinį šalies darbo užmokestį JAV nei Švedijoje.
Vystymosi politikai skiriami pinigai (kaip netiesioginė priemonė „protų nutekėjimui“ švelninti) JT Tūkstantmečio vystymo tikslas – kiekviena išsivysčiusi valstybė iki 2015 turi skirti vystymosi politikai 0.7 proc. BVP	+ Anot JT statistikos, visos Skandinavijos valstybės kartu su Olandija ir Liuksemburgu yra vienintelės šalys, kurios atitinka Tūkstantmečio vystymosi tikslus. D. Britanija planuoja atitikti šiuos kriterijus tik 2013 m. ²²⁰	-

²¹⁷ Boeri, Tito and Herbert Brücker (2005) 'Why are Europeans so Tough on Migrants?' Economic Policy. 2005.

²¹⁸ JAV pavyzdys naudojamas tik todėl, kad nepavyko rasti patikimų duomenų apie migrantų algų lygio skirtumus ES.

²¹⁹ Eurobarometras 67. Europos komisija. 2007 m. lapkritis

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

²²⁰ Millennium Development Goals data. JT. Millennium Development Goals data.

UN. <http://unstats.un.org/unsd/mdg/default.aspx>

<i>Nepakantumas nelegaliai imigracijai (kai kurios vyriausybės dėl ekonominių sumetimų sąmoningai toleruoja/skatina nelegalių migrantų atvykimą)²²¹</i>	+ Tikslios nelegalių statistikos ES nėra, tačiau pasak įvairių šaltinių (Pasaulio bankas, EK), Skandinavijos šalyse yra kur kas mažiau „nelegalių“ nei D. Britanijoje. ²²²	-
<i>Teisinis migrantų statusas ir apribojimai</i>	-	+ D. Britanija, Airija buvo vienos iš pirmųjų valstybių, kurios atvėrė savo darbo rinką migrantams iš naujų ES valstybių.

Palyginimo rezultatai rodo, kad nei neoliberalizmą propaguojančios šalys (D. Britanija), nei kairiųjų idealams artimos Skandinavijos šalys negali būti vienareikšmiškai apibrėžtos kaip migrantų integracijos „sėkmės pavyzdžiai“. Ši išvada suponuoja tik viena – migracijos politikos perkėlimas į ES kompetencijos lygmenį, pabrėžiant kovą su „laisvos darbo rinkos suvaržymais“, negali būti efektyvus ir neatitinka daugelio europiečių, o tikriausiai – ir migrantų interesų. Juk migrantai – tai ne prekė, kuri keliauja po pasaulį siūlydamasi. Tai žmonės, kuriems anksčiau ar vėliau pradeda rūpėti jų socialinės teisės – teisė į teisingą atlyginimą ir poilsį, teisė į socialines garantijas, teisė burtis į profsąjungas bei teisė negalvoti kiekvieną savo gyvenimo akimirką apie pinigus ir pelną.

Šioje paskutinėje darbo dalyje buvo apžvelgiamos svarbiausios ES atsakomybės migracijos srityje per individualią (žmogaus teisių) prizmę. ES turi užtikrinti, kad visi bendrijos teritorijoje esantys žmonės galėtų gyventi orų ir saugų gyvenimą. Migrantas yra žmogus ir jo teisėtas buvimas ES teritorijoje *a priori* suponuoja jo teisę į ES piliečiams artimą teisinį statusą. Nei migrantų išsiuntimo programos, nei administracinio jų arešto politika ilguoju laikotarpiu neduos teigiamų rezultatų esant dideliame demografiniam spaudimui – migracijos neįmanoma sustabdyti.

Keisdama požiūrį į emigrantus ES turi sukurti universalius migrantų integracijos vertinimo standartus, kurie būtų įtraukti į Atviro koordinavimo programas (visų pirma į Europinės Užimtumo ir Skurdo mažinimo strategijas). Šie standartai turėtų apimti tokius rodiklius kaip nedarbo lygio skirtumai tarp ES piliečių ir migrantų; socialinė atskirtis pagal lytį, kilmės šalį, amžiaus grupę; migrantų verslumo lygis; migrantų sveikatos rodikliai; migrantų teisinio statuso panašumas su priimančios valstybės piliečio statusu ir t.t. Kita vertus, sėkminga integracija neatsiejama nuo bendro priimančios visuomenės tolerancijos lygio ir savo atsakomybės už „protų nutekimą“ pripažinimo.

²²¹ Tokios hipotezės išsakomos kai kuriuose tyrimuose (www.lrinka.lt)

²²² Jan Niessen, Thomas Huddleston. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>

Išvados, raidos scenarijai ir rekomendacijos

Siekdami darbe iškeltų tikslų dar kartą įsitikinome, kad griežtomis reguliacinėmis priemonėmis migracijos procesas negali būti nei sustabdytas, nei nukreiptas politikos formuotojams naudinga linkme. Tačiau tai nereiškia, kad politikai turi sėdėti sudėję rankas. Toks scenarijus neleistinas, nes dauguma ES piliečių laukia iš politikų būtiniausių veiksmų bent jau švelninant didžiausius migracijos skaudulius – prekybą žmonėmis, nelegalią migraciją, rasizmą. Kita vertus, ES turi matyti savo atsakomybę dėl žemyno gyventojų senėjimo. Vis labiau tikėtina, kad kartu su artėjančiu darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus nuosmikiu Europos laukia dar aktyvesnė ekonominė migracija iš trečiųjų šalių – ir ji yra būtina, nors nepakankama sąlyga siekiant išspręsti darbo jėgos stygiaus problemą. Jau dabar natūralų Europos gyventojų prieaugį užtikrina tik imigracija.

Po Amsterdamo sutarties įsigaliojimo 1999 m. dar 5 metus galiojo tvarka, kai visus svarbiausius migracijos politikos klausimus sprendavo ES šalių Ministrų Taryba be didesnio Europos Komisijos ir Parlamento dalyvavimo. Tai leido ES valstybėms sukurti beveik uždara imigracijos politikos sistemą, tačiau kyla klausimas, ar ji atitinka XXI amžiaus Europos ir pasaulio interesus. Blogiausią tendenciją galima įžvelgti tame, jog šiandien jau ES lygiu bandoma propaguoti uždarmo ir atsiribojimo vertybes.

Migracija yra neišvengiama visuotinės ekonominės integracijos ir globalizacijos „žmogiška išraiška“. Globalizacijos procesai keičia politinį pasaulio veidą. Glaudesnė įvairių civilizacijų ir valstybių sąveika lemia naujų iššūkių atsiradimą. ES jau tapo patraukliausiu globalios migracijos traukos centru, todėl vieningos politikos formavimas yra neišvengiama. Kita vertus, naujų neturtingų šalių stojimas į ES išryškino pastarojo dešimtmečio tendencijas, kai Rytų Europos šalių piliečiai pradėjo masiškai emigruoti į Vakarų Europą. „Protų nutekėjimo“, ekonominės migracijos ir darbo jėgos trūkumo, struktūrinio atsilikimo problemos Rytų Europoje neišvengiamai susijusios su bendros migracijos politikos poreikiu. Nepakankamą ES dėmesį emigracijos iš naujų narių problemai stojimo metu dar gali kompensuoti ES struktūrinė pagalba atsiliekantiems regionams, tačiau „protų nutekėjimo“ iš trečiųjų šalių problema ES darbotvarkėje kol kas net neregistruojama.

Šiame darbe buvo iškeltos dvi tyrimo hipotezės. Atlikęs tyrimą, esu linkęs laikyti *pirmą hipotezę patvirtinta* – ES nėra nauja supervalstybė, kuri galėtų mechaniškai perimti atsakomybės už migracijos politikos reguliavimą. Migracijai tapus visuotiniu fenomenu, Europa turi pristatyti bendrą viziją visam pasauliui ir rasti tinkamus

instrumentus ją pasiekti. Bendrų taisyklių taikymas yra svarbus, didinant sinergiją tarp valstybių narių politikos sričių, nes vienos valstybės narės sprendimas priimti trečiųjų šalių piliečius gali daryti įtaką kitų valstybių narių sprendimams. Tačiau tuo pačiu turėtų būti užtikrintas **ES teisėje konstitucinių požymių turinčio subsidiarumo principo paisymas**, idant teigiamos migracijos politikos pasekmės nusvertų neigiamas.

Pirmos hipotezės patvirtinimas beveik automatiškai suponuoja mintį, kad kol kas imtis užtikrinti atviriausią, demokratiškiausią ir efektyviausią migracijos politiką turėtų valstybė, o ne Sąjunga – tad *antroji šio darbo hipotezė* šiame etape *atmetama*. Darbe buvo parodyta, kad viena rimtų grėsmių šiuo metu yra ta, kad migracijos politika atsidurs nedemokratinės galios žaidimų įtakos zonoje. Iš tyrimo taip pat sektų, kad išliekant demokratijos deficito problemai, tokia rizika yra didesnė, jei migracija būtų reguliuojama europiniu mastu.

Pozityvi ir negatyvi įvykių raidos alternatyvos apibendrinamos dviejuose supaprastintuose hipotetiniuose scenarijuose, kurie remiasi darbe keltomis hipotezėmis ir išvedami iš šio darbo (žr. kitą psl.). *„Balsadėžės“ scenarijus* sutapatinamas su šio darbo rekomendacijomis (balsadėžės metafora naudojama siekiant pabrėžti skaidrumo ir demokratijos prioritetą). Antrasis, *„juodasis“ scenarijus* atspindi svarbiausią viešojo administravimo ir vadybos teorijoje populiaraus *„šiukšliadėžės“* sprendimų priėmimo modelio grėsmę – neproporcingą nelegitimų ir neskaidrių žaidėjų galios sustiprėjimą. Migracijos politikos atveju tai būtų represinių struktūrų ir dešiniųjų politinių demagogų interesų sutapimas ir jų galimas įsivyravimas. „Naujo tipo administravimas, reiškiantis didesnę visuomenės dalyvavimą ir skaidrumą, teoriškai mažiau priklausomas nuo hierarchijos, valdžios ir autoriteto, realybėje tampa dar labiau priklausomas nuo galios žaidimų.“²²³ Šiame darbe pateikti argumentai, kaip ir visa dabartinė sprendimų dėl ES migracijos politikos priėmimo praktika, primenanti šiukšliadėžės modelį, leidžia daryti išvadą, kad nesivadovaujant „balsadėžės“ scenarijaus rekomendacijomis ir subsidiarumo principu, labiau tikėtinas yra „juodasis“ scenarijus (žr. kitą psl.).

²²³ B. Guy Peters. Governance: A Garbage Can Perspective. 2002
http://aei.pitt.edu/347/01/wp_84.pdf



Institucionalizuojama bendroji ES migracijos politika. Ji tampa bendros saugumo ir teisėtvaros politikos dalimi. Ženkliai sumažėja valstybių narių vaidmuo.

Sustiprėja „eurobiurokratų“, kilusių iš įvairių šalių represinių vidaus reikalų ir karo struktūrų, galia. Europos Parlamento vaidmuo lieka nepakitęs.

Prisidengdama eilinių europiečių parama, ES sustiprina imigracijos **ribojimo** priemones, išorės sienų apsaugą, legalizuoja tik kvalifikuotų asmenų ir vidinę darbo jėgos migraciją.

Aukštos kvalifikacijos specialistai ir paprasti darbininkai iš ES naujokų ir toliau migruoja į Vakarų valstybes. Emigracija iš naujųjų ES valstybių į senąsias pasiekia kritinę ribą, kai kurių naujųjų ES narių ekonomikos augimas sustoja dėl darbo jėgos stygiaus ir „protų nutekėjimo“.

Darbo jėgos trūkumo problema sprendžiama slapta toleruojant nelegalią migraciją. Nelegalios migracijos mastai pasiekia kritinę ribą. Europoje daugėja ksenofobinių ir rasistinių išpuolių.

Masiškai vykdomos migrantų iš trečiųjų valstybių deportacijos, šimtai tūkstančių migrantų laikomi įkalinimo stovyklose. Legaliai esantys migrantai laikomi pažeidžiama grupe, kurią žūt būt reikia asimiliuoti.

ES susidaro imigrantų „getai“, valstybės kartu su ES išleidžia didžiules lėšas integracijos programoms, kyla etninių konfliktų.

Dalis valstybių išstoja iš ES.

Migrantų kilmės šalys kenčia nuo skurdo, bado, ekologinių katastrofų ir karinių konfliktų, emigracijos mastai iš krizės regionų nuolat auga.



ES migracijos politika formuojama atsižvelgiant į visų valstybių narių ir ES gyventojų interesus. Daugiausia vadovaujamas Atviro koordinavimo metodu **reguliuojant** migracijos srautus.

ES didina sprendimų priėmimo skaidrumą. Politinėje diskusijoje dėl migracijos dalyvauja visos suinteresuotos pusės: verslas, migrantai, kilmės valstybės, NVO ir t.t.

Dauguma valstybių sėkmingai taiko masines nelegalių migrantų legalizavimo programas. ES padeda sumažinti administracines kliūtis legaliai migracijai, mažėja nelegalios migracijos mastai.

ES akcentuoja žmogaus teisių prioritetą migrantų integracijos ir nelegalios migracijos prevencijos klausimu. Migrantai laikomi pilnaverčiais socialinių ir ekonominių santykių veikėjais. Didėja Europos Parlamento vaidmuo.

Valstybės savarankiškai sprendžia daugumą migracijos iš trečiųjų šalių politikos klausimų, perima patirtį vienos iš kitų, auga visuomenių pakantumas kitataučiams.

Uždaromos migrantų įkalinimo stovyklos, sutaupyti pinigai skiriami pagalbai besivystančioms šalims. ES akcentuoja Europos atsakomybę už pasaulio skurdžių regionų ateitį.

Europa pasiekia 2015 metais JT Tūkstantmečio tikslus ir daugiau nei 3 proc. ES BVP skiriama vystymosi politikos tikslams.

ES siekia susitarimų su trečiosiomis šalimis, iš kurių atvyksta daugiausia migrantų. Globalios migracijos srautai stabilizuojasi. Dominuoja cirkuliacinė migracija.

Apibendrinant norėtusi pasakyti, kad ES migracijos politikos kokybę nulems kriterijai, kurie bus pasirinkti jos vertinimui ir tobulinimui. Jei žmogaus orumas ir pasaulio ateitis bus aukščiausia vertybė – migracijos politika bus vienokia. Jei dominuos nacionalinių ir/ar žemyno interesų apsauga – matysime kiek kitokią migracijos politiką. Tačiau galbūt į pirmą planą bus iškeltas finansinio kapitalo pelnų ir ekonominių interesų apsaugos kriterijus. Nepriklausomai nuo to, ką pasirinks ES, būtų iš tiesų labai gerai, kad paskutinį žodį visada tartų dauguma jos gyventojų per demokratinį balsavimą.

Šiame darbe pateiktos globalaus migracijos proceso įžvalgos nubrėžia konkrečius **būsimų akademinų ieškojimų kontūrus**. Yra pagrindo manyti, kad didesnis analitikų dėmesys Europos Parlamento (EP) vaidmens pokyčiams galėtų parodyti kelią į skaidresnį ES sprendimų priėmimo procesą, užtikrinant milijonų migrantų teisių apsaugą Europoje. Šiame darbe EP vaidmuo nebuvo akcentuojamas, tačiau kai kurie akademikai pabrėžia, kad jau dabar EP primena tikrą demokratinį parlamentą, kurio „debatuose dominuoja ne valstybių interesų derinimas, o klasikiniai kairės-dešinės bei vyriausybės-opozicijos politiniai konfliktai... Be to, tam tikra prasme EP yra stipriausias pasaulio įstatymų leidėjas: praktika rodo, kad kitaip nei daugelio valstybių parlamentai, kurie dažniau atlieka vyriausybės aptarnavimo funkciją, EP iš esmės pakeičia apie 50 proc. visų ES „vyriausybės“ (ES Komisijos ir Tarybos) įstatyminių pasiūlymų“.²²⁴ Toks demokratinis potencialas teikia vilčių.

Be to, naujausi akademiniai migracijos tyrimai pabrėžia būtinybę skirti daugiau dėmesio migracijos poveikiui kitiems globalizacijos fenomenams – regionalizacijai ir integracijai. Turime pagrindo manyti, jog „yra stipri koreliacija tarp migracijos intensyvumo ir regioninės integracijos procesų (pvz., pastebėta, kad globali migracija intensyvėja ne tik į ES, bet ir į kitus integracijos regionus – NAFTA, ASEAN) <...> taigi tuose regionuose, kur migracija tampa nuolatiniu ir pastebimu procesu, regioninės integracijos politika gali būti sėkmingesnė.“²²⁵ Dėl laiko ir galimybių ribų šiam aspektui nebuvo skirta deramo dėmesio šiame darbe. Tai skatina akademinį smalsumą tęsti migracijos proceso nagrinėjimą.

²²⁴ Simon Hix, Abdul G. Noury and Gérard Roland. Democratic Politics in the European Parliament, Cambridge: Cambridge University Press. 2007

²²⁵ Harald Kleinschmidt. EU Migration Policy. Institute of Social Science, University of Tsukuba. 2002. www.unu.edu/HQ/japanese/gs-j/gs2002j/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf

Literatūros ir šaltinių sąrašas

1. *AGUNIAS, Doreen Rannveig*. From a zero-sum to a win-win scenario? Literature Review on Circular Migration. Migration Policy Institute. 2006.
<http://www.migrationpolicy.org>
2. *ALT, Jörg*. Life in the world of shadows: the problematic of illegal migration. Global migration perspectives. 2005. Global Commission on International Migration.
<http://www.gcim.org>
3. *APAP, Joanna; CARRERA, Sergio*. Towards a proactive immigration policy for the EU? CEPS working document no. 198, 2003. <http://www.ceps.be>
4. *ARENDT, Hannah*. Totalitarizmo ištakos. – Vilnius: Tyto alba, 2001.
5. *ARMSTRONG, Kenneth A*. Inclusive Governance? Civil Society and the Open Method or Co-ordination. Kn. Stijn Smismans (sud.), *Civil Society and Legitimate European Governance*. London: Edward Elgar, 2006.
6. *BAUMAN, Zygmunt*. Likvidi meilė: apie žmonių ryšių trapumą. Leidykla: Apostrofa. 2007
7. Beyond GDP. International conference. Institute for International and European Environmental Policy. 2007. <http://www.beyond-gdp.eu>
8. *BEUTIN, Ricklef; CANOY, Marcel; HORVATH, Anna*. ir kt. Migration and public perception. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). 2006.
http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/index_en.htm
9. Brain Drain, Migration and Remittances. Overview of Migration Trends in Europe and Central Asia, 1990-2004. <http://www.worldbank.org>
10. *BRÜCKER, Boeri; BRÜCKER, Tito; BRÜCKER, Herbert*. Why are Europeans so Tough on Migrants? Economic Policy. 2005.
11. *BUNYAN, Tony*. Secret trilogues and the democratic deficit. Under a new agreement between the Council and the European Parliament the efficiency of decision-making is enhanced at the expense of transparency, openness and accountability. Statewatch Analysis: 2007
<http://www.statewatch.org/news/2007/sep/ep-co-decision-secret-trilogues.pdf>
12. *CASSARINO, Jean-Pierre*. The EU return policy: Premises and implications. 2006.
[http://www.no-fortress-europe.eu/uploadFortress/mechanisms\[1\].EU_Return_Policies.pdf](http://www.no-fortress-europe.eu/uploadFortress/mechanisms[1].EU_Return_Policies.pdf)

13. *CAVIEDES, Alexander*. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004: 289–310. <http://www.polisci.wisc.edu/users/caviedes/JEPP%20Article.pdf>
14. Citizens of the new EU Member States and Development Aid Fieldwork: May – June 2007. Publication: September 2007 Special EUROBAROMETER 28 http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
15. Commission says immigration cannot correct the effects of Europe’s ageing population. The European Commission. 2002. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jun/113_en.html
16. Common Basic Principles (CBP) in integration policies: Council Document 14615/04 of 19 November 2004 and COM(2005) 389 final: A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union.
17. Communication on priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0402:EN:NOT>
18. *CONSTANTINESCU, Monica*. The importance of reference system in international migration: the duality “origin country – destination country” or system perspective? 2004. <http://www.iccv.ro/romana/conf/conf.sibiu.2004/papers/03.%20monica.pdf>
19. Council Directive on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings. 2004/81/EC, 29 April 2004
20. *DE LA PORTE, C.; NANZ, P.* The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? *Journal of European Public policy*. 2004:4
21. Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe. Jesuit Refugee Service, Europe, AISBL. <http://www.detention-in-europe.org>
22. Developing a common European immigration policy. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_en.htm
23. *DEVORETZ, Don J.* Immigration policy: methods of economic assessment October 2004. Global migration perspectives. <http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%204.pdf>
24. Directive on EU long-term resident status. European Commission. 2006. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/residents/fsj_immigration_residents_en.htm
25. *ELSTER, J. (sud.).* Deliberative Democracy, Cambridge: Cambridge University Press, 1999

26. EP ir Tarybos sprendimas dėl Europos grąžinimo fondo 2008–2013 m. įsteigimo. Nr. 575/2007/EB
27. ES Žalioji knyga „Demografinių problemų sprendimai: siekiant solidarumo tarp ES gyventojų kartu“. 2005.
http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/comm2005-94_en.pdf
28. EU Migrant Friendly Hospitals Project. <http://www.mfh-eu.net>
29. Eurobarometras 67. Europos komisija. 2007 m. lapkritis
http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
30. European Union Council, Presidency conclusions, Lisbon, 23-24 March, 2000.
http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm
31. Europos parlamento frakcijos Europos piliečių partija - Europos demokratai pastabos dėl prieglobsčio politikos. EPP-ED grupė. EP. 2006. http://www.epp-ed.eu/Policies/pkeynotes/37internal-security_lt.asp
32. *Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas nustatantis finansinės ir techninės pagalbos programą trečiosioms šalims migracijos ir prieglobsčio srityse (AENEAS) (EB) Nr. 491/2004*
33. Europos Sąjungos sutarties ir Europos Bendrijos steigimo sutarties suvestinės redakcijos. 2006 m. Gruodžio 29 d. Oficialusis leidinys C 321E <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/ce321/ce32120061229lt00010331.pdf>
34. *FIELD, Ophelia*. Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees. Legal and protection policy Research series. United Nations High Commissioner for Refugees. 2006. <http://detention-in-europe.org/images/stories/200g%20alternatives.pdf>
35. *FOLLESDAL, Andreas; HIX, Simon*. Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. European Governance Papers, No. C-05-02, 2005. <http://www.connex-network.org/eurogov/>
36. *GORNY, Agata; RUSPINI, Paolo*. Migration in the New Europe. East-west revisites. Palgrave Macmillan. 2004.
37. *GRANT, Stefanie*. Shared responsibilities, common interests and Co-development Policy Recommendations for the UN General Assembly High Level Dialogue on International Migration and Development. 2006.
http://www.realizingrights.org/pdf/Shared_Responsibilities_Common_Interests_Co-development.pdf
38. Greens/EFA political group. European Parliament. Motion for a resolution on migration policy. 2005. http://www.greens-efa.org/cms/topics/dok/149/149288.common_immigration_policy@fr.htm

39. *HIX, Simon; ABDUL, G.; ROLAND, Noury* ir kt. *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press. 2007
40. *HYMAN, Richard*. *Understanding European Trade Unionism. Between Market, Class and Society*. SAGE publications. 2001. London.
41. Immigration and the 2008 US Presidential Elections. The Migration Information Source. <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=662>
42. YouGov-Economist - Attitudes to Immigration – 2004
http://yougov.com/archives/pdf/OMI040101093_1.pdf
43. *JAKULEVIČIENĖ, Lyra*. Lietuvos prieglobsčio sistema tarptautinių ir Europos Sąjungos standartų požiūriu“. Mykolo Rōmerio Universitetas.
<http://www.jusulaima.info>
44. JT Gyventojų statistikos padalinis. <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>
45. *JULIENNE, Marina*. Eco-refugees: Each year thousands of people flee from advancing deserts, dwindling forests and industrial disasters such as Chernobyl and Bhopal. *Environment and Poverty Times*. Québec-Sciences. 2007
<http://www.environmenttimes.net/article.cfm?pageID=54>
46. *KLEINSCHMIDT, Harald*. EU Migration Policy. Institute of Social Science, University of Tsukuba. 2002. <http://www.unu.edu/HQ/japanese/gsj/gsj2002j/shonan18/Kleinschmidt7fullE.pdf>
47. *KOSLOWSKI, Rey*. Possible steps towards an international regime for mobility and security. 2004 <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%208.pdf>
48. *LAURINAVIČIŪTĖ, Monika*. Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodas: ar pavyko demokratinis eksperimentas? Vilniaus universitetas. Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas. Vilnius, 2007
49. Lietuvos gyventojai: struktūra ir demografinė raida. LR Statistikos departamentas 2006. <http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=1937>
50. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį pasirašyta Lisabonoje, 2007 m.
http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_lt.htm
51. LR Seimo narės L. Mogenienės pastabos apie prieglobsčio politiką. Šaltinis:
<http://www.jusulaima.info>
52. *MAJONE, Giandomenico*. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 1998, p. 5–28.

53. Migracija: pagrindinės priežastys ir gairės pokyčiams. *Laisvosios rinkos institutas*. 2006. <http://www.lrinka.lt>
54. Millennium Development Goals data. UN. <http://unstats.un.org/unsd/mdg/default.aspx>
55. *MORAVCSIK, Andrew*. In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of the Common Market studies*, Volume 40, Number 4, 2000.
56. *MÜNZ, Rainer*. Migrants, labour markets and integration in Europe: a comparative analysis.. Global Commission on International Migration. 2004. <http://www.gcim.org>
57. *NIESSEN, Jan; HUDDLESTON, Thomas*. Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. European Parliament. 2006. <http://migpolgroup.socialchange.net.au>
58. *NIESSEN, Jan; SCHIBEL, Yongmi; THOMPSON, Cressida* (eds.). Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue. September 2005. <http://www.migpolgroup.com/documents/3055.html>
59. Pasiūlymas dėl EP ir Tarybos direktyvos, kuria numatomos sankcijos nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams. 2007/0094. Briuselis. KOM (2007) 249
60. *PETERS, B. Guy*. Governance: A Garbage Can Perspective. 2002 http://aei.pitt.edu/347/01/wp_84.pdf
61. *PYLAS, K*. Europa suka į dešinę. 2004 <http://www.elta.lt/rinkimai2004/index.php/lt/10727>
62. Pranešimas dėl pasiūlymo dėl direktyvos dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. EP. Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas. Mažumos nuomonė. (COM(2005)0391 – C6 0266/2005 – 2005/0167(COD)) <http://www.europarl.eu.int>
63. *RADAELLI, Claudio M*. The Open Method of Coordination. A new governance architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies. 2003:1 http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1168434892_cr20031.pdf
64. *RIMKEVIČIUS, Anatolijus*. Europos piliečių saugumas išsiplėtusioje ES. Pranešimas konferencijoje. Vilnius, 2007 m. gruodžio 3 d. http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/es_biudzeto_perziura/ESbiudzetas_pranesimas_vrm.pdf
65. *RODRIGUES, Maria João*. Overview of the Lisbon strategy after its mid-term review. Advisory Group to the European Commission Social Sciences and Humanities in the European Research Area. 2006. <http://europa.eu.int>

66. *SCHÄFER, Armin*. A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD. *Journal of European Public Policy*, 13 (1), 2006.
67. *SHAFAGATOV, Ramin, MIRZAYEVA, Aygun*. Immigration policy as a challenging issue in the EU policy-making process: a study of Immigrant integration policy. Linköpings universitet. 2005. <http://www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/>
68. Smulkaus ir vidutinio verslo būklė Lietuvoje: tyrimo rezultatai. Lietuvos verslo darbdavių konfederacijos konferencijos medžiaga. 2007 m. spalio 22 d. <http://www.ldkonfederacija.lt/index.php?1261633289>
69. *TANAKA, Hiroyuki*. Immigration and the 2007 French Presidential Elections. 2007 Migration Policy Institute. http://www.migrationpolicy.org/pubs/France_Elections050307.pdf
70. *TANNER, Arno*. Brain drain and beyond: returns and remittances of highly skilled migrants. Global Commission on International Migration. 2005. <http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%2024.pdf>
71. Tarptautinės darbo organizacijos 2004 m. pranešimas; Pasaulio banko 2005 m. pranešimas; ES ekonomikos apžvalgos. 2005. <http://www.worldbank.org>
72. Teisėtos migracijos politikos planas. Europos Komisijos Komunikatas. Briuselis, 21.12.2005 KOM (2005)
73. The campaign to shut down temporary holding Centres for migrants in Europe. <http://www.no-fortress-europe.eu/>
74. Towards a pro-active EU policy on migration and integration. European Trade Union Confederation response to Commission's Green Paper on Migration. Resolution. 2005. <http://www.etuc.org/1159>
75. *UEBELMESSER, Silke*. Unfunded Pension Systems: Ageing and Migration. Elsevier. 2004.
76. Undeclared Work in the European Union, Special Eurobarometer 284. May – June 2007
77. *VAN HEAR, Nicholas; PIEKE, Frank; VERTOVEC, Steven*. The Contribution of UK-based Diasporas to Development and Poverty Reduction. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, for the Department for International Development. 2004 <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/DFID%20diaspora%20report.pdf>
78. *VAN SELM, Joanne*. Immigration Is Becoming a Key Issue for Europe's Future 2005. <http://www.europeanaffairs.com>

79. VILEITA, V. Danijos politinių debatų temas diktuoja imigrantai. „Dvi pusės“, „Žinių radijas“. 2007 <http://www.delfi.lt>
80. ZEITLIN, Jonathan; SABEL, Charles. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union. *European Governance Papers*, No. C-07-02, 2007. <http://www.connex-network.org/eurogov/>
81. КАРАМАЕВ, Сергей. Унесенная ветром. От Родезии до Зимбабве, или Как за 25 лет развалить успешную страну. 2005. <http://www.lenta.ru/articles/2005/04/19/zimbabwe/>

Naudotos santrumpos

AENEAS – ES techninės pagalbos programa trečiosioms šalims migracijos ir prieglobsčio srityse

ASEAN – Pietryčių Azijos valstybių asociacija

EB – Europos Bendrija

EBS – Europos Bendrijos sutartis

EK – Europos Komisija

EP – Europos Parlamentas

ES – Europos Sąjunga

ES-15 – penkiolika ES valstybių narių iki 2004 m.

ES-27 – dabartinis ES valstybių narių skaičius

ESS – Europos Sąjungos sutartis

GATT – Bendrasis susitarimas dėl muitų ir prekybos

JT – Jungtinių Tautų Organizacija

NAFTA – Šiaurės Amerikos laisvos prekybos sutartis

NVS – Nepriklausomų valstybių sandrauga

Short summary in English

This paper examines EU's migration policy development. The paper presents a short review of literature and current discussions about the appropriate balance of powers between EU institutions and member states in migration issues. The paper argues that mechanical shift of the responsibility from national to supranational agencies, will not provide satisfactory solutions to the challenges related to migration issues both within the EU area and the world in general.

Migration is changing our understanding of regional integration processes, challenging the idea of a united states of Europe. It is almost impossible to regulate migration, especially by hard measures such as border control. Instead concentration upon migration limitations, mass deportations, "border-walls", active migrant detention and assimilation, EU has to examine other possible alternatives of police measures to provide better and more effective aid directed towards the reasons for migration. Migration issues must to a larger degree be incrementally transferred from security issues and connected to the development and neighbourhood policy agenda as well as Lisbon strategy objectives (problems of competitiveness, demographical tensions etc.). Especially when it comes to the developing world EU should increase their effort on poverty reduction, brain drain and facilitate political stability and circular migration.

The neo-liberal dominance on political and economical policies, lead to a perception of the world without borders, but this has to be confronted by the realities and further a more diverse understanding of the state's role in redistribution of the global economy. Human beings are not goods, although they are also free to move anywhere. The nation-state still provides the only effective protection to the individuals in terms of human rights and especially social rights criteria. This should be taken into account when shaping future migration regulations.

