

# Trečiųjų šalių piliečiams skirtos politikos koordinavimo iššūkiai

## Santrauka

### Įvadas

Migracija yra svarbus ES ir valstybių narių politikos klausimas, kuris apskritai sprendžiamas tiek nacionaliniu, tiek Europos lygmenimis. Nors valstybės narės yra nustačiusios tam tikras konkrečias taisykles, tokias kaip įleidimo į šalį sąlygos arba atskirų kategorijų darbuotojams skirtos programos, vis dėlto politikos formuotojams ir toliau kyla didelių iššūkių dėl bendrosios migracijos politikos struktūros. Pastaraisiais mėnesiais dėl didelio pabėgėlių iš trečiųjų šalių srauto padėtis Europoje iš esmės pasikeitė. Dauguma ES šalių susiduria su beprecedenčiu pabėgėlių srautu ir ieško būdų, kaip visapusiškai ir koordinuotai reaguoti į neatidėliotinus prieglobsčio prašytojų poreikius ir ilgalaikius integracijos klausimus. Be to, atsižvelgiant į iššūkius, susijusius su darbo jėgos trūkumu ir demografinė kaita Europoje, būtina išsami politika, kurioje bus atsižvelgta į imigracijos poveikį priimančiosioms šalims ir patiems pabėgėliams bei migrantams.

Šioje ataskaitoje nagrinėjama, kaip valstybėse narėse koordinuojama migracijos, darbo rinkos ir integracijos politika, ypatingą dėmesį sutelkiant į socialinių partnerių ir vietos iniciatyvų vaidmenį.

### Politinės aplinkybės

ES nepriklausančių šalių (trečiųjų šalių) piliečių imigracija lėmė du trečdalius ES gyventojų skaičiaus augimo pastarąjį dešimtmetį ir pusę užimtumo augimo per pastaruosius penkerius metus. Tikėtina, kad šie skaičiai išaugs, kai bus atsižvelgta į pastaruosiu metu išaugusį atvykstančių pabėgėlių skaičių. Remiantis turimais duomenimis galima teigti, kad trečiųjų šalių piliečiai darbo rinkoje yra nepalankioje padėtyje; pavyzdžiui, daugumoje valstybių narių šios grupės atstovų nedarbas neretai yra daug didesnis nei vietinių gyventojų.

Valstybės narės pradeda suvokti, kad būtina geriau koordinuoti imigrantų integracijos politiką ir imtis konkrečių priemonių migrantams pritraukti, kartu siekiant geriau koordinuoti ilgalaikių integracijos klausimų sprendimą.

Migracijos bei imigracijos klausimams ES taiko teisėkūros priemones, o integracijos klausimams – ne teisėkūros priemones. Trečiųjų šalių piliečių priėmimui ir gyvenimui Europos Sąjungoje taikoma keletas ES teisės aktų. 2004 m. paskelbtos ES imigrantų integracijos politikos bendrieji pagrindiniai principai tapo pagrindu, kuriuo remiantis valstybėms narėms padedama formuluoti jų pačių integracijos politiką. 2015 m. gegužės mėn. Europos Komisija pristatė Europos migracijos darbotvarkę, kurioje išdėstytos svarbiausios pabėgėlių krizės sprendimo priemonės, taip pat ilgalaikiai veiksmai, skirti gerinti migracijos valdymą.

### Pagrindinės išvados

#### Politikos koordinavimas

Bendradarbiavimas migracijos, darbo rinkos ir integracijos politikos srityse valstybėse narėse skiriasi. Geriausių rezultatų pasiekia tos šalys, kurios, be kita ko, politikos koordinavimo veikloje į integracijos politiką susitelkia nuo pat pradžių, atsižvelgdamos tiek į integracijos rezultatus, tiek į ekonominį konkurencingumą.

Labai svarbu siekti derinti politiką įgyvendinimo ir programų koordinavimo etape, kad būtų užtikrinta tiek vidinė politikos programų ir suinteresuotųjų šalių veiksmų darna, tiek išorinė valstybės ir savivaldos įstaigų veiksmų darna. Susijusių institucijų stabilumas taip pat svarbus siekiant išsaugoti gerą politikos koordinavimą. Atitinkamai, labai svarbu užtikrinti įvairių suinteresuotųjų šalių įsipareigojimą ir įsteigti pakankamai ištekliams aprūpintą koordinacinį centrą. Be to, labai svarbu apklausti pačius migrantus ir rengiant programų tikslus remtis jų nuomone.

Šalims, kurios pasiekia geresnių rezultatų integracijos politikos srityje, būdingos aiškesnės politikos diskurso ir politikos rezultatų sąsajos. Tai atitinka susijusioje literatūroje išdėstytą nuostatą, kad vertybes būtina išsaugoti visuose politikos proceso etapuose. Tikėtina, kad tokiose šalyse vyksta palankus politikos diskursas (arba ryškėja tam tikri jo bruožai).

### **Socialinių partnerių vaidmuo ir dalyvavimas**

Daugelyje šalių įvairios suinteresuotosios šalys, įskaitant vyriausybę, darbdavius ir profesines sąjungas, bendradarbiauja, siekdamas nustatyti ir spręsti darbo jėgos trūkumo problemą, taip pat tinkamai parengti bendresnius migracijos teisės aktus, ypač – susijusius su darbo rinka.

Integracijos darbo vietose paramos programos dažniausiai yra skirtos tobulinti kalbos įgūdžius – tiek bendruosius, tiek susijusius su darbu. Kitos priemonės yra skirtos bendram mokymui darbo teisės ir saugos bei sveikatos srityse.

Darbdavių organizacijos ir atskiros įmonės vis aktyviau dalyvauja įvairovės valdymo veikloje, ypač Belgijoje, Danijoje ir Vokietijoje.

Įgyvendindamos migrantams skirtas programas, suinteresuotosios šalys, ypač profesinės sąjungos, taiko kovos su diskriminacija sistemos principus. Tačiau atrodo, kad socialinių partnerių dėmesys informacijos apie darbuotojus migrantus rinkimui yra nepastovus ir fragmentiškas (Austrijoje ir Kroatijoje); tik keliose šalyse informacija renkama sistemiškai (Maltoje ir Ispanijoje).

Profesinės sąjungos, išskyrus Airijos ir Jungtinės Karalystės profesines sąjungas, retai turi strateginę viziją arba bendrą tikslą narių skaičių didinti pritraukiant daugiau darbuotojų migrantų. Daugumoje šalių veikla ir iniciatyvos yra skirtos tiesiogiai darbuotojams migrantams, o ne sutelktos į pastangas supaprastinti pačių sąjungų vidines procedūras ir struktūrą.

### **Stebėsena ir vertinimas**

Nors atskirose šalyse esama skirtumų, susijusių su informacijos apie migrantų integraciją rinkimu ir panaudojimu, vadinamasis Saragosos rodiklių rinkinys, dėl kurio valstybės narės susitarė 2010 m., pamažu tapo svarbia priemone, sprendžiant iš to, kaip skelbiami statistiniai duomenys.

Atsižvelgiant į tai, kad Europos Sąjungoje akcentuojamas faktiniais duomenimis grindžiamas politikos formavimas, šalių, kurios, turimais duomenimis, naudoja lyginamuosius rodiklius, skaičius yra gana mažas. Tai gali būti ženklas, kad būtina peržiūrėti faktinių duomenų rinkimo metodiką ir tai, kaip tokie duomenys naudojami formuojant politiką.

Nors visose valstybėse narėse renkami duomenys ir pateikiamos ataskaitos apie politikos įgyvendinimą, ataskaitoje nenustatyta jokių sisteminių trijų aptartų politikos sričių sąsajų. Tačiau nustatytas bendresnio pobūdžio iššūkis, susijęs su nacionalinių integracijos strategijų poveikio įvertinimu. Apskritai atrodo, kad politikos vertinimai visose 28 ES valstybėse narėse yra gana fragmentiški, jiems trūksta struktūros ar tęstinumo. Nepaisant to, nustatyta, kad septyniuose šalyse parengta tyrimų ar vertinimo ataskaitų, skirtų politikos koordinavimo iššūkiams.

## **Politikos orientyrai**

Kad valstybės narės sugebėtų tinkamai koordinuoti savo politiką, jos turi neapsiriboti instituciniu bei politiniu statuso quo ir siekti geriau atsižvelgti į visuotinius iššūkius.

Nuo pat pradžių valstybės narės turėtų visapusiškai vertinti galutinius rezultatus, kurie neapsiriboja darbo rinka ir apima integraciją; tai padėtų užtikrinti sklandesnį planavimą ir atneštų geresnių rezultatų.

Koordinuojant politiką ar programas, svarbu išlaikyti politikos darną ir proceso stabilumą.

Suinteresuotosios šalys, ypač – socialiniai partneriai, galėtų pasinaudoti gerai apibrėžtomis, išbandytais ir veikiančiomis struktūromis (tokiomis kaip trišalės konsultacijos), kad aktyviau įsitrauktų į diskusijas dėl imigracijos, įvairovės valdymo, taip pat dėl lygių teisių bei kovos su diskriminacija sampratos.

Profesinės sąjungos galėtų apsvarstyti, kaip būtų galima užtikrinti, kad darbuotojai migrantai aktyviau dalyvautų priimant sprendimus visais organizacijų lygmenimis, pavyzdžiui, peržiūrėti narystės mokesčius, spręsti sudėtingos vartojamos kalbos klausimą, rengti tarpkultūrinius mokymus ir santykiuose su darbuotojais migrantais pasitelkti daugiakultūrės patirties turinčius darbuotojus.

Socialiniai partneriai taip pat galėtų apžvelgti, ar jų išorinė veikla – kolektyvinės derybos, konsultacijos ir kampanijos – negalėtų pagerinti migrantų darbo ir gyvenimo sąlygų.

Valstybės narės galėtų iš naujo įvertinti faktinių duomenų rinkimą ir jų panaudojimą politikoje. Be to, gali prireikti gerinti supratimą apie lyginamuosius rodiklius ir užtikrinti didesnę turimų duomenų panaudojimo politikos planavimo ir vertinimo procese skaidrumą.

### **Papildoma informacija**

Ataskaita „Challenges of policy coordination for third-country nationals“ („Trečiųjų šalių piliečiams skirtos politikos koordinavimo iššūkiai“) skelbiama adresu [www.eurofound.europa.eu/publications](http://www.eurofound.europa.eu/publications).

Norėdami gauti daugiau informacijos, susisiekite su mokslinių tyrimų vadove Anna Ludwinek e. paštu [alu@eurofound.europa.eu](mailto:alu@eurofound.europa.eu).