

Promovarea politicilor migrației de muncă în cadrul Uniunii Europene

Mariana IAȚCO,
doctor în politici publice, lector superior interimar,
Universitatea de Stat din Moldova

Orest TĂRÎȚĂ,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article addresses the issue of labor migration in the European Union. The analysis of the contributions showed a general support for a common EU policy on labour immigration, albeit with important differences in the approaches to be followed and in the expected end result. Building on the existing framework, this Policy Plan defines a road-map for the remaining period of The Hague Programme and lists the actions and legislative initiatives that the Commission intends to take, so as to pursue the coherent development of the EU legal migration policy. It also responds to the Commission's Lisbon programme. Over the past decades, worldwide migration flows have been growing considerably. Economic differences between, and demographic changes within, developed and developing countries, on a background of trade, political problems and instability in countries of origin, have all contributed to a steady increase in workforce mobility. Given the evolving EU economic and social situation, the international context and the likely growth of immigration in the future, an agreement on common EU rules covering the broad spectrum of migration issues is necessary in order to ensure an efficient management of migration flows both toward and inside Europe.

Prezentul articol abordează o problemă de actualitate cu care se confruntă statele europene și anume - transformările în procesul migrațional în aceste comunități, atât din perspectiva politicilor guvernamentale, cât și din punctul de vedere al implementării în practică a acestor politici. Fenomenul migrației nu este o realitate nouă în Europa.

În acest sens, cu termenul "imigrație" se definește fiecare mișcare migratorie internațională, individuală sau de masă, emanată de motive economice, studiu, muncă, familiare sau dictată de situații de persecuție, conflicte, catastrofe naturale sau evenimente revoluționare. Cauza abandonului locului de origine, pentru a debarca în contexte teritoriale, socia-

le, economice și culturale, de multe ori diame-tral opuse celor proprii, reprezintă o abordare de mare complexitate, de analiză cu metodele științelor sociale. De aceea, la începutul anilor '90 ai secolului al XX-lea imigrarea a devenit un proces global care a fost provocat de factori demografici, socioeconomiici și politici. Fluxuri de milioane de persoane se deplasează în fiecare an pe diverse continente, în special, din Africa, Asia și țările ex-comuniste spre Uniunea Europeană.

Actualmente, Uniunea Europeană, cu cele 27 de state membre ale sale, cuprinde o parte însemnată a Europei și are o populație de aproximativ 493 milioane de locuitori, adică mai mult decât Statele Unite și Rusia la un loc.

Din acest punct de vedere, putem afirma că Uniunea Europeană constituie o putere economică demnă de luat în seamă. Iar, ca organizație internațională, Uniunea Europeană tinde să constituie o societate echitabilă în interiorul său și să joace un rol activ și responsabil pe scena internațională. Astfel, ca urmare a rolului și poziției sale pe scena mondială, putem menționa că Uniunea Europeană este obligată să-și păstreze poziția sa, prin implementarea unor politici coerente în gestionarea migrației, care să-i confere, totodată, o continuitate în plan economic, social și politic.

Totodată, dinamica privind migrația a reprezentat una dintre principalele probleme ale Europei. Astfel, în acești ultimi ani, s-a observat o creștere semnificativă a fenomenului migrației care a condus la apariția unor consecințe fundamentale: creșterea numărului de străini pe teritoriul țărilor membre și problema de a clasifica juridic prezența lor, cum să fie abordați și cum să se garanteze o serie de drepturi, nu doar pentru a obține o garanție a muncii sau a școlarizării, ci chiar pentru o integrare deplină.

În același timp, conceptul de migrare s-a schimbat: dacă odată guvernele considerau ca o favoare intrarea populației cu origini etnice diverse, pentru că prezentau instrumente economice și demografice de pondere, ce puteau fi relativ ușor asimilate și integrate în țesutul social prin intermediul integrării și coeziunii sociale, acum în condițiile crizei financiare globale a țărilor dezvoltate și subdezvoltate și a unei divizări internaționale a forței de muncă, migrațiile cresc, dar sunt motivate doar în parte de o cerere de muncă, cauza principală fiind situația economică și sociopolitică a țărilor de origine.

În contextul studiului nostru avem analiza anului 2002, care ne arată că principalele trei țări de destinație a migrației de muncă sunt Marea Britanie, Germania și Franța, care găzduiau 13.031.800 de străini ce reprezintă 66% din procentul total, în timp ce în Italia, Spania și Portugalia aceștia reprezentau 6,9%, 4,5% și 1,1%. La sfârșitul anului 2003, situația s-a

schimbat radical, deoarece Italia ajunge să găzduiască, la fel ca și Germania, 2.500.000 de migranți de muncă, ajungând să dețină împreună un sfert din populația imigrată în Europa, fiind la nivelul Regatului Unit. Procesul migrațional în Uniunea Europeană este un fenomen cu precădere continental; mai mult de jumătate din străinii prezenți, mai exact 56,7%, provin din țările europene, în timp ce 29% sunt cetățeni europeni. Străinii proveniți din țările devenite membre ale Uniunii Europene erau puțin peste 685.000 (circa 3,5% din total și 0,5% din toată populația rezidentă). Dintre aceștia, 442.000 provin din Polonia, care cu cei 38.600.000 de cetățeni ai săi este prima între noii membri ai Uniunii. Migranții polonezi sunt concentrați cu precădere în Germania, reprezentând 4,2% din totalul străinilor. [1]

De altfel, este vastă problematica privind datele despre existența străinilor pe teritoriul Uniunii Europene, fapt ce se explică prin date ce iau în considerare doar pe acei care la o anumită dată dețin permise de ședere sau de rezidență în state membre.

De aceea datele riscă să evolueze sau să involueze în funcție de factori, cum ar fi reglementarea situației străinilor dintr-o țară sau prin intermediul unei legi speciale. Totodată, nu sunt luați în calcul toți aceia care nu dețin documente de ședere și care sunt considerați ilegali, iar din această cauză situația reală este greu de cuantificat, considerându-se că în realitate pentru fiecare străin cu acte în regulă mai există, cel puțin, un altul fără documente. Dintr-o retrospectivă istorică, la nivelul anului 2002, în cadrul Uniunii Europene cetățenii aparținând Europei de Est reprezentau 3.457.820 împărțiți astfel: Serbia – Muntenegru - 861.267, Polonia - 487.464, Bosnia-Herțegovina - 334.295, Croația - 321.791, România - 287.120, Federația Rusă - 248.323, Albania - 197.755, Ucraina - 164.012, Macedonia - 105.671, Bulgaria - 93.396, Moldova - 23.351. [2]

Până în prezent, Uniunea Europeană s-a arătat interesată atât de politicile care susțin migrația legală, cât și de implementarea unei legislații coerente în ceea ce privește proce-

sul de integrare a migranților și respectare a drepturilor acestora și a încercat să găsească, totodată, o serie de soluții pentru eliminarea efectelor negative ale procesului migrațional. Potrivit documentelor Uniunii, statele membre sunt sfătuite să primească doar muncitori de înaltă calificare în domenii în care se înregistrează un anumit deficit de capital uman pe piața muncii. Însă, credem că marea provocare pentru Uniune a apărut în 2004, atunci când unele state membre ale Uniunii Europene susțineau că va exista un flux de imigranți din noile state care au aderat la Uniunea Europeană, datorită diferențelor de salarizare existente. Mai mult, în acele vremuri, au fost exprimate dubii cu privire la capacitatea administrativă a noilor state membre de a controla frontierele externe ale Uniunii Europene adică, de stopare a fluxurilor de imigranți din țările terțe spre spațiul comunitar. Aceste temeri au determinat introducerea unor seturi de măsuri tranzitorii în tratatele de aderare cu privire la libera circulație a persoanelor (de ex., România și Bulgaria). Majoritatea deciziilor Uniunii Europene au permis vechilor state membre să întârzie aplicarea în întregime a prevederilor comunitare și să restricționeze accesul la piața forței de muncă din statele care doresc să facă uz de ele.

De aceea în arealul legislației muncii noi cetățeni europeni se află, practic, în aceeași situație ca și cetățenii extracomunitari. Frica sau, mai degrabă, slăbiciunea economiilor europene lovite de criza economică ce pare că nu mai are sfârșit, de existența unor fluxuri migratoare ce poate conduce la mutarea unor populații spre occident, a impus guvernelor celor 15 să ia măsuri de siguranță care să liniștească propriii cetățeni și să protejeze piața internă și resursele lor de bunăstare social-economică. [3]

În ceea ce privește migrația de muncă, vom încerca să prezentăm în continuare o retrospectivă istorică privind politicile de muncă promovate în spațiul european, pentru a înțelege mai bine situația din prezent a actualelor politici. Astfel, Comisia Europeană a pre-

zentat în iulie 2001 o propunere de Directivă pentru Consiliul UE privind condițiile de intrare și de ședere a migranților de muncă țărilor terțe în scopul de salarizare în urma unei activități economice independente, privind condițiile de admitere și de ședere a lucrătorilor din țările terțe. Cu regret, din cauza părerilor divergente ale statelor membre asupra unor aspecte, negocierile nu au condus spre adoptarea legislației. Însă Comisia Europeană a relansat în 2005 dezbaterile cu privire la necesitatea unor norme comune pentru admiterea imigranților de muncă (Cartea Verde privind abordarea Uniunii Europene a gestionării migrației de muncă, Bruxelles, COM (2004) 811). [4]

Ca urmare a acestor documente adoptate de către instituțiile Uniunii, dar și a consultărilor cu statele membre, s-a ajuns, în decembrie 2005, la adoptarea unui Plan de politici privind migrația legală de muncă (COM (2005) 669), prin care Comisia Europeană a prezentat următoarele acțiuni și inițiative legislative în materie de migrație care urmau să conducă la o dezvoltare coerentă a comunității europene. Astfel, Comisia Europeană a început să dezvolte un plan de politici privind migrația legală de muncă, care să includă proceduri de admisie capabile de a răspunde prompt la cererile fluctuante de forță de muncă migratorie pe piața muncii a comunității europene (Comunicarea Comisiei UE privind programul de acțiune referitor la imigrația legală COM (2005)0669; [5] Comunicarea Comisiei privind prioritățile de acțiune în domeniul combaterii imigrației ilegale a migranților din țările terțe, COM (2006)0402). [6]

Totodată, Comisia Europeană a trebuit să țină cont atât de Programul de la Haga, care recunoștea importanța migrației legale în sprijinirea și încurajarea creșterii economice și competitivității Uniunii Europene, cât și de Strategia de la Lisabona care a fost adoptată de către statele membre.

Conform Programului de acțiune privind migrația legală de muncă, care a fost stabilit în decembrie 2006 de către Consiliul Uniunii

Europene, Comisia Europeană a trebuit să răspundă și să urmărească nevoile și interesele statelor membre prin propunerea unor directive care să stabilească unele reguli noi ale Uniunii Europene pentru lucrătorii sezonieri, dar și pentru cei cu o înaltă calificare, ucenici remunerați și lucrători transferați între companii. În septembrie 2007, Comisia Europeană a înaintat două propuneri de directive Consiliului Uniunii Europene privind migrația legală și un raport pe tema integrării, la acestea adăugându-se *Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries COM(2007)0248, final*; [7] *A Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions entitled Applying the global approach to migration to the eastern and south-eastern regions neighbouring the European Union COM(2007)0247, final*. [8]

Așadar, aceste propuneri au constituit prima fază a implementării Planului de politici privind migrația legală de muncă, Consiliul Uniunii Europene urmând să adopte o directivă privind condițiile de admisie în Uniunea Europeană pentru muncitorii cu înaltă calificare și o directivă privind drepturile migranților legali de încadrare în muncă (Blue-Card).

Totuși Parlamentul Uniunii Europene a sugerat adoptarea, în primul rând, a unei Directive-cadru generale, care să garanteze un cadru comun de drepturi pentru migranții din țările terțe angajați legal într-un stat membru, precum și de drepturi asociate cu respectarea unor obligații (înaintea celorlalte patru propuneri de directivă) - *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for a third country nationals to reside and work in the territory of a Member State and a common set of rights for third country workers legally residing in a Member State, Brussels, 23.10.2007, COM(2007)638final*. [9]

Prin această propunere de directivă se ur-

mărea, de fapt, evitarea standardelor duble în ceea ce privește drepturile diferitelor categorii de lucrători (plecându-se de la presupunerea că ar fi existat în realitate unele drepturi) și, pe de altă parte, apărarea, în special, a drepturilor lucrătorilor sezonieri și ale stagiarilor remunerați, care sunt frecvent expuși abuzurilor (evident, această propunere însemna noi atribuții pentru organismele europene). Mai mult, aceasta susținea atât ideea unei cereri unice pentru permis comun de ședere/muncă, dar și posibilitatea schimbării statutului sau a locului de muncă în timpul șederii în Uniunea Europeană.

Pe lângă aceasta, Parlamentul European sprijinea statele membre atât în ratificarea Convenției internaționale privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a familiilor acestora, cât și în analizarea tuturor măsurilor, în vederea investigării posibilității ca migranții, la întoarcerea în țara de origine, să poată efectua un transfer al drepturilor de pensie și al drepturilor sociale corespunzătoare muncii prestate, deoarece au contribuit la fondurile sociale.

Propunerea de directivă privind condițiile de intrare și de ședere pentru lucrătorii sezonieri menționa, în general, faptul că lucrătorii din țările terțe au o contribuție esențială în sectoare precum agricultura, construcțiile și turismul, iar tocmai datorită numărului mare de angajări în aceste sectoare de activitate este necesară flexibilitatea și rapiditatea procedurilor de recrutare în domeniul muncii sezoniere și aplicarea unei altfel de forme de imigrație legală celor care respectă regulile acestui tip de imigrație - *A proposal for a European Parliament and Council Directive providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals COM(2007)0249 final, 2007/0094 (COD), 16.05.2007, Bruxelles*. [10]

Potrivit aceluiași program de acțiune asupra migrației legale, Consiliul Uniunii Europene a adoptat, la 25 mai 2009, Directiva 2009/50/CE privind condițiile de intrare și de ședere a migranților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt califica-

te. Prin aceasta se urmărea soluționarea deficitului de forță de muncă prin promovarea admisiei și a mobilității – în vederea ocupării locurilor de muncă înalt calificate – lucrători din țări terțe cu ședere mai mare de trei luni, astfel încât Comunitatea să devină mai atractivă pentru astfel de lucrători din toată lumea. [11]

Astfel, se susțineau competitivitatea și creșterea economică a Comunității, precum și susținerea liberei circulații a „creierelor” în Europa și transferul de personal în companiile multinaționale. Mai mult, această directivă urmărea doar stabilirea condițiilor de intrare și de ședere a migranților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate, în cadrul sistemului Cărții Albastre a Uniunii Europene, inclusiv criteriile de eligibilitate referitoare la scala de salarizare.

În ceea ce privește poziția Consiliului Uniunii Europene, acesta spera că prin această directivă să nu se aducă atingere drepturilor statelor membre de a stabili contingentele de admisie a migranților din țările terțe care intră pe teritoriul lor în vederea ocupării unui loc de muncă, aceasta deoarece, în ceea ce privește contingentele de admisie, statele membre își rezervă posibilitatea de a nu acorda permise de ședere pentru ocuparea unui loc de muncă în general sau în cazul anumitor profesii, anumitor sectoare economice sau anumitor regiuni.

În decembrie 2007, Comisia Europeană, prin Comunicarea sa, Towards a Common Immigration Policy COM (2007) 780 final, Bruxelles, 05.12.2007, a încercat să propună o nouă viziune pentru o dezvoltare ulterioară a unei politici europene comune în materie de migrație și azil, care să cuprindă în aria sa atât propuneri asupra dezvoltării migrației legale, integrării migranților, luptei împotriva migrației ilegale, cât și parteneriate cu țările terțe, care să ofere în final Uniunii o politică coerentă în materie de migrație și azil și, totodată, să fie în conformitate cu tratatele Uniunii Europene. [12] În acest sens, Comisia Europeană consideră că este firească abandonarea celor 27 de

politici naționale asupra migrației în favoarea unei piețe comune ce permite libertatea de circulație a persoanelor și mobilitatea lor.

Potrivit celor declarate de către Comisia Europeană, până în prezent au fost înregistrate anumite progrese în domenii precum: realizarea ariei Schengen (The Schengen Information (SIS II) și The Visa Information System (VIS)); realizările agenției FRONTEX, care, începând cu 2005, au dus la o gestionare eficientă a frontierelor Uniunii Europene; stabilirea dimensiunii externe a politicii de imigrație a Uniunii Europene (prin dialog politic și cooperare cu țările vecine Comunității Europene), aceasta fiind definită de curând prin Global Approach to Migration; în final, dezvoltarea de noi fonduri financiare (de ex., External Border Fund și Integration Fund).

Dar, în același timp, s-a considerat că trebuie reînnoite angajamentele de cooperare dintre instituțiile statelor membre, pentru a defini acele principii și reguli comune asupra imigrației și pentru a implementa o serie de strategii și politici în materie de respectare a drepturilor migranților, o serie de politici antidiscriminatorii, de strategii de angajare a migranților, de incluziune socială, protecție socială și sănătate.

Această nouă viziune pentru dezvoltarea ulterioară a politicii europene comune de migrare a fost prezentată Consiliului Uniunii Europene în decembrie 2007, acesta din urmă solicitând Comisiei Europene să prezinte propunerile sale de completare a politicilor naționale în 2008.

La 17 iunie 2008, Comisia Europeană a prezentat o nouă comunicare – „O politică comună de imigrare pentru Europa: principii, acțiuni și instrumente”, Bruxelles, 17.06.2008, COM (2008) 359, final. Prin acest document, Comisia Europeană anunța statele membre că imigrarea se referă la migranții țărilor terțe și nu la cetățenii Uniunii Europene. [13]

Actualmente, după cum se observă din documentele Eurostat, populația imigrantă reprezintă 5,8% din totalul populației din Uniunea Europeană, iar din 2002, în Uniunea

Europeană s-au înregistrat între 1,8 și 2 milioane de sosiri pe an, în cifre nete. La data de 1 ianuarie 2006, numărul migranților din țările terțe rezidenți în Uniunea Europeană se ridica la 18,5 milioane. Mai mult, întrucât fenomenul migrației este unul continuu, fluxurile de imigranți către Uniunea Europeană par a nu se opri. Tocmai de aceea, Comisia Europeană consideră că formarea unei politici comune reprezintă o prioritate fundamentală pentru Uniunea Europeană, aceasta fiind posibilă doar dacă statele membre doresc să obțină succese comune prin valorificarea avantajelor și prin rezolvarea provocărilor aduse asupra spațiului public european.

Astfel, în opinia Comisiei Europene, această politică comună ar trebui să aibă ca obiectiv o abordare coordonată și integrată a aspectelor legate de imigrare la nivel european, național și regional, ceea ce ar implica luarea în considerare a diferitelor dimensiuni ale fenomenului și includerea imigrării în principalele componente ale politicii Uniunii Europene: prosperitate, solidaritate și securitate.

Conform declarațiilor liderilor europeni, politica comună privind migrația ar trebui să se fundamenteze pe o serie de principii comune cu caracter politic obligatoriu, care să fie acceptate la cel mai înalt nivel politic și puse ulterior în practică prin acțiuni coerente. Totodată, ar trebui să aibă la bază valorile universale îmbrățișate de comunitatea europeană - ale demnității umane, libertății, egalității și solidarității, inclusiv respectarea deplină a Cartei drepturilor fundamentale și a Convenției europene a drepturilor omului. Acest lucru devenind posibil în urma adoptării de către țările membre a Tratatului de la Lisabona (art.6). Practic, prin acest document, Comisia Europeană a prezentat tuturor actorilor implicați 10 principii comune pe care se va axa politica comună de migrare, grupate în trei rubrici: prosperitate, solidaritate și securitate.

Trebuie reținut faptul că cele zece principii comune au la bază reperele stabilite de Consiliul European de la Tampere din 1999, Programul de la Haga din 2004 și Abordarea

Globală a Migrației lansată în 2005. Fiecare dintre aceste principii urmează a fi concretizate printr-o listă neexhaustivă de acțiuni care urmează a fi puse în aplicare de către statele membre, la nivelul Uniunii Europene. În principiu, aceste principii acoperă spectrul larg al politicilor de migrare și sunt grupate pe următoarele titluri: *Prosperitate și imigrare*: 1. Regulile clare și condiții de egalitate; 2. Corelarea calificărilor și a nevoilor; 3. Integrarea este cheia pentru o imigrare reușită. *Solidaritate și imigrare*: 4. Transparență, încredere și cooperare; 5. Folosirea eficientă și coerentă a mijloacelor disponibile; 6. Parteneriatul cu țările terțe. *Securitate și imigrare*: 7. O politică în domeniul vizelor care este în interesul Europei; 8. Gestionarea integrată a frontierelor; 9. Accelerarea luptei împotriva imigrării ilegale și zero toleranță pentru traficul de persoane; 10. Politici eficiente și viabile de repatriere.

Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European au fost invitați, astfel, să adopte aceste principii comune, care, în viziunea Comisiei Europene, reprezintă fundamentul politicii europene comune privind migrația (practic, erau cuprinse aspectele nerealizate încă ale Programului de la Haga din 2004 în materie de imigrație).

Aceste acte urmau a fi aprobate de Consiliul Uniunii Europene în 15 octombrie 2008, pentru a alimenta în cursul anului 2009 un nou program pe cinci ani în domeniul justiției, libertății și securității (Programul Stockholm 2010-2014). [14]

În opinia Președinției franceze, care a deținut președinția Consiliului Uniunii Europene (iulie-decembrie 2008), Pactul european privind imigrația și azilul a reprezentat angajamentul de a realiza o politică echitabilă, eficientă și coerentă în condițiile mizelor și oportunităților pe care le prezintă migrația. În opinia președintelui Franței, acest pact reprezintă baza unei politici comune în materie de imigrație și azil pentru spațiul european, care trebuie să fie ghidată de un spirit de solidaritate și de cooperare între statele membre și țările terțe.

Prin urmare, Uniunea Europeană și statele membre urmează să-și ajusteze politicile de admitere a imigranților pentru a permite imigrația legală prin intermediul unor proceduri flexibile și transparente. În avizul său privind Cartea verde a Comisiei [15], Comitetul Economic și Social European susține necesitatea unor politici deschise cu privire la admiterea în țară atât a muncitorilor cu înaltă calificare, cât și a celor mai puțin calificați. Deși înțelege poziția adoptată de anumite guverne, Comitetul a propus, de asemenea, ca statele membre să încheie perioada de tranziție care limitează libertatea cetățenilor din anumite noi state membre de a se stabili și a munci oriunde pe teritoriul Uniunii Europene.

În același timp, structurile europene susțin că imigrația ilegală trebuie redusă prin politici orientate spre interiorul Europei, cum ar fi combaterea angajării imigranților fără forme legale prin intermediul unei legislații comunitare, [16] în prezent în curs de elaborare, prin controlul frontierelor, combaterea traficului de ființe umane și cooperarea cu țările de origine și de tranzit. Uniunea Europeană trebuie să fie solidară, împărțind costurile cu țările de origine, care trebuie să gestioneze influxul masiv de imigranți fără forme legale și să realizeze numeroase operațiuni de combatere a imigrației ilegale, de recepție și asistență umanitară acordată imigranților. În împrejurări excepționale, unele guverne europene văd necesară regularizarea situației legale a multor imigranți "fără acte" de pe teritoriul lor, care sunt victime ale exploatarei la locul de muncă și care nu pot participa la politicile de integrare.

În cadrul unor politici mai flexibile de admitere Comitetul Economic și Social European susține că trebuie promovate sistemele de migrație temporară și circulară, atât pentru muncitorii cu înaltă calificare, cât și pentru cei mai puțin calificați. În acest sens, pentru ca sistemul de imigrație temporară să fie viabil, legislația comunitară trebuie să ofere permise de ședere de scurtă durată cu caracter foarte flexibil, combinate cu proceduri de în-

toarcere și cu garanții în ceea ce privește noi angajări în anii următori. În acest mod, mulți imigranți vor face apel la procedurile legale și nu vor mai rămâne în Europa fără forme legale în momentul în care le expiră permisul de ședere.

De altfel, Comitetul Economic și Social European în avizele sale susține că statele membre să încheie acorduri cu țările de origine cu privire la anumite proceduri de imigrație circulară care să promoveze mobilitatea imigranților prin proceduri flexibile și transparente. Astfel de acorduri trebuie să fie echilibrate, în interesul ambelor părți, astfel încât migrația să poată reprezenta, de asemenea, un factor de dezvoltare a țărilor de origine.

Este interesant faptul că procedurile de admitere temporară care includ acorduri privind formarea profesională și recunoașterea calificărilor profesionale pot fi, de asemenea, utile. Prin intermediul acestora, imigranții temporari care lucrează în Europa ar putea să-și amelioreze calificarea profesională și, astfel, la întoarcerea în țările lor de origine, să aibă posibilități mai mari de a găsi un loc de muncă, precum și să contribuie la dezvoltarea economică și socială a țărilor respective.

În general, putem menționa că rigiditatea actuală a legislațiilor europene reprezintă un obstacol major în calea imigrației circulare. În vederea facilitării mobilității imigranților, a întoarcerii și a inițiativelor antreprenoriale în țările de origine, legislația europeană privind imigrația trebuie să permită ca dreptul de ședere permanentă să poată fi păstrat pe termen lung.

În acest scop, Comitetul Economic și Social European propune ca directiva privind statutul de rezident pe termen lung să fie modificată pentru a prelungi perioada în care rezidenții își pot păstra drepturile permanente de la un an, în prezent, la trei ani. În avizul său, Comitetul Economic și Social European [17] estimează că un an sau doi ani, în propunerea inițială a Comisiei Europene, reprezintă o perioadă de timp prea scurtă pentru mulți imigranți pentru ca aceștia să-și asume riscul să se întoarcă

în țara lor de origine și să lanseze un proiect profesional.

Având în vedere că Uniunea Europeană promovează în prezent o abordare globală a politicilor privind imigrația, care urmărește coerența dintre politicile privind imigrația și cele de dezvoltare, este necesar ca toți rezidenții pe termen lung dintr-un stat membru să se poată întoarce în țările lor de origine fără să-și piardă dreptul de ședere pe o perioadă de, cel puțin, cinci ani.

În acest sens, Uniunea Europeană susține promovarea mobilității migrației și a parteneriatelor pentru mobilitate din care face parte și Republica Moldova. În ultimul timp, cu suportul financiar și de asistență din partea structurilor europene Guvernul Republicii Moldova a inițiat derularea proiectului de mobilitate care prevede consolidarea capacității Moldovei de gestionare a pieței muncii și de reîntoarcere a migranților.

Astfel, în mai, Comisia Europeană a publicat o comunicare importantă privind migrația circulară și parteneriatele pentru mobilitate încheiate de Uniunea Europeană cu țări terțe. Așadar, structurile europene sprijină propunerea de a institui parteneriate pentru mobilitate, astfel încât Uniunea Europeană și statele membre să ofere posibilități de imigrație legală prin proceduri flexibile și transparente. Parteneriatele sunt prevăzute pe baza unor angajamente atât din partea țărilor de origine ale imigranților, cât și din partea statelor membre ale Uniunii Europene.

În același timp, țărilor de origine li se solicită să-și asume angajamente foarte clare cu privire la combaterea imigrației ilegale (readmisie, controale la frontieră, siguranța documentelor de călătorie, combaterea traficului ilegal și a traficului de ființe umane etc.). Este important ca țările de origine să-și respecte obligațiile internaționale asumate în cadrul Acordului de la Cotonou, în special dispozițiile articolului 13. Totodată, se consideră că anumite țări cu un "stat slab" vor întâmpina dificultăți mari în îndeplinirea acestor condiții și se propune, în consecință, ca parteneriatele

pentru mobilitate să fie adaptate în mod flexibil caracteristicilor fiecărei țări de origine.

În primul rând, la propunerea Comitetului Economic și Social European, legislația europeană încearcă să ofere mai multe șanse migrației legale, respectând principiul preferinței comunitare pentru cetățenii Uniunii Europene. Comitetul Economic și Social European este de acord cu ideea ca un număr de state membre (cooperare consolidată) să facă o ofertă grupată țărilor de origine; această ofertă ar putea fi una comunitară și s-ar putea realiza sub forma unor cote și instrumente de adaptare la piețele forței de muncă europene.

În al doilea rând, Comisia Europeană și statele membre oferă asistență tehnică și financiară țărilor terțe, în vederea gestionării fluxurilor de migrație legală. În al treilea rând, se consideră că parteneriatele pentru mobilitate, în acord cu țările de origine, vor putea descuraja imigrația anumitor profesii, pentru a se evita exodul de creiere (cum ar fi cazul, de exemplu, al personalului din domeniul sănătății din anumite țări europene). Acordurile trebuie să aibă scopul să favorizeze imigrația circulară și reîntoarcerea migranților.

În al patrulea rând, Uniunea Europeană și statele membre și-au propus îmbunătățirea procedurilor de emitere a vizelor pentru ședere de scurtă durată. În diverse avize, Comitetul Economic și Social European a subliniat necesitatea de a îmbunătăți organizarea serviciilor consulare ale statelor membre în țările de origine; delegațiile Comisiei ar trebui să coopereze cu statele membre în aspectele legate de migrație, iar rețeaua EURES ar trebui folosită pentru identificarea ofertelor de muncă existente în Uniunea Europeană. S-a sprijinit propunerea Comisiei privitoare la instaurarea cooperărilor consolidate între diferite state membre prin deschiderea de centre comune pentru solicitarea de vize, precum și la consolidarea instrucțiunilor consulare comune în vederea emiterii de vize cu intrare multiplă pentru cetățenii țărilor terțe care călătoresc frecvent. De asemenea, s-a susținut propunerea de a facilita emiterea de vize pen-

tru anumite categorii de persoane definite în acordurile pentru mobilitate.

Așadar, Comisia Europeană avansează ideea facilitării imigrației circulare și consideră că legislațiile actuale cu privire la imigrație sunt foarte rigide și nesatisfăcătoare atât pentru imigranți, cât și pentru țările de origine sau țările europene gazdă ale acestora. De exemplu, în diverse avize, Comitetul Economic și Social European a propus legislații mai flexibile, pentru facilitarea sistemelor de imigrație circulară care să respecte preferințele individuale. În special, se sprijină ideea că drepturile fundamentale ale imigranților trebuie protejate pe deplin, în special drepturile sociale și profesionale, precum și dreptul de a locui cu familia.

Astfel, Comisia Europeană a propus două forme ale migrației de reîntoarcere: (1) migrația cetățenilor țărilor terțe stabiliți în Uniunea Europeană pentru ca aceștia să poată desfășura activități în țara de origine, păstrându-și, în același timp, dreptul de ședere într-un stat membru și (2) migrația circulară în cazul persoanelor cu reședința într-o țară terță pentru ca acestea să poată veni în Uniunea Europeană pentru muncă, studii sau formare sau toate trei concomitent, iar atunci când le expiră permisul să se poată întoarce în țara de origine, având posibilitatea de a reveni în spațiul comunitar european conform unor proceduri simplificate de admisie.

Totodată, Comisia Europeană consideră că un sistem de migrație circulară poate fi dezvoltat doar în momentul în care imigranții (temporari sau nu) care s-au întors în țările de origine au posibilitatea de a se întoarce legal în țara europeană în care au locuit. Consolidarea migrației circulare implică, în primul rând, introducerea de măsuri care să garanteze că întoarcerea imigranților în țara europeană de reședință și să poată fi realizată în mod flexibil.

În paralel, Comitetul Economic și Social European a fost de acord cu propunerea Comisiei de elaborare a unui cadru legislativ european care să faciliteze migrația circulară. În acest scop, a fost propusă modificarea unor directive existente și stabilite unele criterii

adecvate pentru elaborarea de noi directive prevăzute în cadrul programului legislativ, ca de exemplu:

- propunerea de directivă privind admisia imigranților cu înaltă calificare: această inițiativă sprijină facilitarea într-o mai mare măsură a procedurilor de admisie pentru persoanele care au avut rezidență legală în Uniunea Europeană pentru o anumită perioadă de timp (pentru muncă, studii sau alte tipuri de formare de înaltă calificare);

- propunerea de directivă privind admisia imigranților sezonieri: se propune crearea unui permis multianual de ședere/muncă pentru imigranții sezonieri, care să le permită acestora întoarcerea pe o perioadă de cinci ani consecutivi pentru muncă sezonieră, perioadă care poate fi prelungită cu încă cinci ani;

- propunerea de directivă privind admisia imigranților care efectuează o perioadă de stagiul remunerat: se consideră că facilitarea venirii în Europa a cetățenilor țărilor terțe pentru o perioadă de formare este un factor pozitiv pentru instruirea acestora și dezvoltarea țării lor; aceasta contribuie la promovarea circulației creierelor și la transferul de cunoștințe. Pentru a crește caracterul circular al migrației, propunerea ar putea prevedea posibilitatea întoarcerii persoanelor care au mai participat la activități de formare pe teritoriul statului respectiv pentru perioade limitate (între 1 și 5 ani) în vederea unei formări suplimentare și a perfecționării calificărilor acestora.

Este important faptul că Comitetul Economic și Social European a propus Comisiei Europene să promoveze anumite modificări ale mai multor directive în vigoare în favoarea migrației circulare:

- Directiva 2003/109/CE privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung prevede în prezent că, de regulă, aceștia își pierd statutul de rezident pe termen lung în cazul în care părăsesc teritoriul Comunității pentru o perioadă care depășește 12 luni consecutive. Comisia propune prelungirea acestei perioade la 2 sau 3 ani, iar Comi-

tetul consideră că o perioadă de 5 ani ar fi mai adecvată în acest caz;

- Directiva 2004/114/CE privind condițiile de admisie a resortisanților țărilor terțe pentru studii, schimb de elevi, stagii neremunerate sau servicii de voluntariat;

- Directiva 2005/71/CE privind o procedură specială de admisie a resortisanților țărilor terțe în scopul desfășurării unei activități de cercetare științifică: Comitetul Economic și Social European susține modificarea acestei directive pentru a introduce permise de ședere cu intrare multiplă care să permită titularului să părăsească teritoriul Uniunii Europene pe perioade de timp mari, fără ca acesta să-și piardă dreptul de ședere. [18]

Ar fi, de asemenea, adecvată transformarea clauzelor opționale ale acestor directive, care permit statelor membre să prevadă proceduri de admisie simplificate sau rapide pentru persoanele care au lucrat anterior ca cercetători sau care au studiat în Uniunea Europeană, într-un drept al acestor persoane de a beneficia de proceduri rapide, cu condiția să se reîntoarcă în țara de origine la expirarea permisului.

În același timp, Comitetul Economic și Social European s-a declarat, de asemenea, în favoarea relaționării celor două directive, revăzându-se, astfel, admisia mai simplă (cu impunerea a mai puține condiții) a cercetătorilor care nu sunt resortisanți ai Uniunii Europene, care au mai fost admiși anterior ca studenți și care, după terminarea studiilor, s-au reîntors în țara lor de origine. Acest concept poate fi extins pentru a le permite studenților să solicite admisie în calitate de cercetători în timp ce se află încă pe teritoriul statului membru unde studiază, cu condiția ca aceștia să prezinte cererea corespunzătoare înainte de expirarea permisului de studii.

În general, se consideră că este necesară garantarea faptului că mobilitatea migrațională își atinge obiectivele și că aceasta aduce beneficii pe termen lung, prin încurajarea promovării caracterului circular al migrației, garantarea reîntoarcerii cu succes în țara de

origine, evaluarea aplicării procedurilor și reducerea riscului exodului de creiere prin cooperarea cu țările terțe.

În același context al analizei noastre, putem menționa că circulația creierelor necesită, de asemenea, soluționarea uneia dintre problemele cele mai mari cu care se confruntă mulți imigranți în Europa, și anume nerecunoașterea diplomelor și a calificărilor profesionale. Mobilitatea acestor persoane între țara de origine și țara gazdă va fi facilitată atunci când diplomele și calificările lor vor fi recunoscute în Europa. În acest sens, Comitetul Economic și Social European a propus ca, în pofida dificultăților existente, să se avanseze în negocierea de acorduri pentru recunoașterea calificărilor între Uniunea Europeană și țările de origine ale majorității fluxurilor migratorii.

Pentru ca un sistem de mobilitate a migrației să funcționeze în mod corect, este, de asemenea, necesară garantarea drepturilor sociale privind pensia și asigurările sociale dobândite de imigranți. În acest scop, este necesară negocierea unor acorduri între statele membre ale Uniunii Europene și țările de origine, precum și ratificarea Convenției nr. 157 a OIM.

Comitetul Economic și Social European recomandă ca Uniunea Europeană să propună includerea acestor capitole în cadrul parteneriatelor pentru mobilitate care se vor adopta, în scopul facilitării recunoașterii calificărilor profesionale și al garantării drepturilor privitoare la pensie.

Comitetul Economic și Social European încurajează guvernele statelor membre ale Uniunii Europene și Comisia Europeană să continue activ eforturile în cadrul Națiunilor Unite pentru ca problema migrației să ocupe un loc important pe agenda internațională, pentru ca drepturile omului (ale migraților) să fie garantate în conformitate cu un cadru legislativ internațional și pentru ca gestionarea comună a proceselor de migrație de către țările de origine și țările gazdă să contribuie la dezvoltarea economică și socială a omenirii.

BIBLIOGRAFIE

1. Ioana Cristea Dragulin. *Imigranții la porțile Europei*. Sfera Politicii, nr.116-117, 2005, p. 51.
2. Vezi: Dossier Statistico Immigrazione, Caritas/Migrantes, Elaborazione su dati Consiglio D'Europa, OSCE e Ministero Interno, 2004.
3. Gli effetti della libera circolazione dopo l'allargamento, "Europa, allargamento a Est e migrazione", IDOS, 2004, p.193.
4. Vezi:http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm
5. Vezi:http://www.europeanunionbluecard.com/wpcontent/uploads/2008/10/com2007_0638en01.pdf
6. Communication from the Commission. Policy Plan on Legal Migration. SEC 2005/1680
7. Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third country nationals. COM 2006/0402
8. Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries COM(2007)0248.
9. Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions entitled Applying the global approach to migration to the eastern and south-eastern regions neighbouring the European Union COM(2007)0247.
10. A proposal for a European Parliament and Council Directive providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals COM(2007)0249 final, 2007/0094 (COD), 16.05.2007, Bruxelles.
11. Directiva 2009/50/CE A Consiliului Europei privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților din țările terțe pentru ocuparea unor locuri de muncă înalt calificate. 25 mai 2009 vezi:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>.
12. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The EUROPEAN economic and social Committee and the Committee of the regions Towards a Common Immigration Policy. COM (2007) 780. Brussels, 5.12.2007.
13. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The EUROPEAN economic and social Committee and the Committee of the regions A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools {SEC(2008) 2026} {SEC(2008) 2027} Brussels, 17.06.2008.
14. Consiliul Uniunii Europene, The Stockholm Programme-An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Brussels, 02.12.2009.
15. Vezi: Avizul CESE din 10 decembrie 2003 privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind imigrația, integrarea și ocuparea forței de muncă (raportor: dl Pariza Castaños), JO C 80, 30.3.2004.
16. Vezi: Propunerea de directivă din 16 mai 2007 de stabilire a sancțiunilor la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe cu ședere ilegală COM(2007) 249.
17. Vezi: Avizul CESE din 3 octombrie 2001 privind propunerea de directivă a Consiliului referitoare la statutul cetățenilor țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (raportor: dl Pariza Castaños), JO C 36, 8.2.2002.
18. Vezi: <http://eur-lex.europa.eu>

Prezentat: 16 ianuarie 2012.

E-mail: orestetarita@yahoo.com