

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR DIPLOMATIJOS MAGISTRO PROGRAMA

DOVILĖ ŽVALIONYTĖ
II kurso studentė

BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS
FORMAVIMAS: PROBLEMŲ ANALIZĖ

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: dr. Nortautas Statkus

Vilnius, 2008

Magistro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:

.....
.....
.....

.....
(data)

.....
(v., pavardė)

.....
(parašas)

Magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:

.....
(data)

.....
(Gynimo komisijos sekretorės parašas)

Magistro darbo recenzentas:

.....
(v., pavardė)

Magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

.....

Komisijos pirmininkas:

Komisijos nariai:

BIBLIOGRAFINIS APRAŠAS

Žvalionytė D. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimas: problemų analizė: Tarptautinių santykių ir diplomatijos magistrantūros programa, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas dr. Nortautas Statkus. – V., 2008. – 77 p.

Reikšminiai žodžiai: Europos Sąjunga, teisėta imigracija, trečiųjų šalių piliečiai, bendra imigracijos politika, valstybių narių preferencijos, politikos stabilumas, veto žaidėjai, darbotvarkės formavimas.

Šiame darbe nagrinėjama bendra Europos Sąjungos imigracijos politika. Analizuojama, kokie instituciniai veiksniai lemia šios politikos formavimosi problemas. Darbe aptariamas bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimosi procesas ir išliekančio riboto bendrumo problema. Kaip teorinis analizės pagrindas taikoma veto žaidėjų teoriją. Remiantis šia teorija įvertinama, kokią įtaką bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimuisi daro veto teisę imigracijos politikos srityje turinčių veikėjų skaičius, jų preferencijos bei darbotvarkę formuojantys veikėjai.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas magistro darbas „Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimas: problemų analizė“ yra:

1. Atliktas mano pačios ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Dovilė Žvalionytė

TURINYS

Santrumpų sąrašas	1
ĮVADAS	2
1. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS.....	7
1.1. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos link.....	7
1.2. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimo veiksniai.....	8
1.2.1. Valstybių „dviejų lygių“ žaidimas dėl galios	9
1.2.2. Valstybių nepajėgumas kontroliuoti migraciją.....	10
1.2.3. Europos Sąjungos integracijos inercija.....	12
1.3. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimo procesas	13
1.3.1. Tamperės programos įgyvendinimas: pirmosios sėkmės ir nesėkmės	14
1.3.2. Hagos programos įgyvendinimas: išblėsusios ambicijos	16
1.4. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos riboto bendrumo problema.....	19
2. VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA: POLITIKOS STABILUMAS KAIP VETO ŽAIDĖJŲ SAŲVEIKOS REZULTATAS	22
2.1. Veto žaidėjų teorijos svarbiausios sąvokos ir teiginiai.....	22
2.2. Veto žaidėjų teorijos taikymo galimybės	30
3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJĄ.....	32
3.1. Veto žaidėjų teorijos taikymo bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos analizei metodologija	32
3.1.1. Veto žaidėjai bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimo procese	32
3.1.2. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos „žaidimų laukas“	35
3.1.3. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos veto žaidėjų idealieji taškai	38
3.1.4. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos <i>status quo</i>	41
3.2. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos analizės veto žaidėjų teorijos požiūriu rezultatai ir jų interpretacija.....	43
3.2.1. Veto žaidėjų skaičiaus įtaka bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimui	44

3.2.2. Veto žaidėjų preferencijų įtaka bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimui	45
3.2.3. Darbotvarkę formuojančių veikėjų įtaka bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimui	49
Išvados	55
Literatūros ir šaltinių sąrašas	59
Summary.....	62
PRIEDAI	64
1 priedas. Imigrantų politikos rodikliai	65
2 priedas. Imigravimo politikos rodikliai	68
3 priedas. Imigravimo politikos rodiklių Europos Sąjungos valstybėse narėse įverčiai	70
4 priedas. Imigrantų politikos rodiklių Europos Sąjungos valstybėse narėse įverčiai	71
5 priedas. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos status quo įverčiai	72

Paveikslėlių rodyklė

Paveikslėlis Nr. 1. Grynoji migracija iš/į Europos Sąjungą 1960 – 2005 m.	11
Paveikslėlis Nr. 2. Veto žaidėjų preferencijos.....	25
Paveikslėlis Nr. 3. Laiminčių taškų aibė ir vieningumo šerdis	26
Paveikslėlis Nr. 4. Laiminčių taškų aibės kaita didėjant veto žaidėjų skaičiui ir atstumui tarp jų idealiųjų taškų.....	28
Paveikslėlis Nr. 5. Vieningumo šerdies kaita didėjant veto žaidėjų skaičiui ir atstumui tarp jų idealiųjų taškų ..	28
Paveikslėlis Nr. 6. Bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje laiminčių taškų aibė.....	52
Paveikslėlis Nr. 7. Bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje vieningumo šerdis.	53
Paveikslėlis Nr. 8. Tikėtina bendros ES imigracijos politikos laiminčių taškų aibė 1999 m.	54
Paveikslėlis Nr. 9. Tikėtina bendros ES imigracijos politikos laiminčių taškų aibė 2004 m.	54

Lentelių rodyklė

Lentelė Nr. 1. Imigravimo ir imigrantų politikų liberalumo indeksų sudedamosios dalys	38
Lentelė Nr. 2. Imigravimo ir imigrantų politikų liberalumo indeksai	43

Santrumpų sąrašas

AT - Austrija

BE - Belgija

BG - Bulgarija

CY - Kipras

CZ - Čekija

DE - Vokietija

DK - Danija

E – Ispanija

EE - Estija

EL – Graikija

FI - Suomija

FR – Prancūzija

HU - Vengrija

IE - Airija

IT - Italija

LT - Lietuva

LU - Liuksemburgas

LV - Latvija

MT - Malta

NL - Nyderlandai

PL - Lenkija

PT - Portugalija

RO - Rumunija

SE - Švedija

SI - Slovėnija

SK - Slovakija

UK – Jungtinė Karalystė¹

EK - Europos Komisija

ES – Europos Sąjunga

ES – 12 – valstybės, ES narėmis tapusios iki 2004 m. ir dalyvaujančios bendros ES imigracijos politikos kūrime: *Austrija, Belgija, Graikija, Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Prancūzija, Portugalija, Suomija, Švedija, Vokietija.*

ES – 10 - valstybės, ES narėmis tapusios 2004 m.: *Čekija, Estija, Kipras, Latvija, Lenkija, Lietuva, Malta, Slovakija, Slovėnija, Vengrija.*

ES – 3 - valstybės, ES narėmis tapusios iki 2004 m. ir nedalyvaujančios bendros ES imigracijos politikos kūrime: *Airija, Danija ir Jungtinė Karalystė*

MIPEX - Migrantų integracijos politikos indeksas

SQ – *status quo*

¹ Šiame darbe Europos Sąjungos valstybių narių pavadinimai trumpinami remiantis Institucijų leidinių rengimo vadovo (<http://publications.europa.eu/code/lt/Lt-000100.htm>) nuostatomis, t.y. Europos Sąjungos valstybių narių pavadinimams sutrumpinti vartojamas dviejų raidžių ISO kodas (ISO 3166 alpha-2), išskyrus Graikiją ir Jungtinę Karalystę, kurioms rekomenduojamos santrumpos EL ir UK. Išimtis šiame darbe daroma Ispanijos pavadinimo trumpinimui. Kadangi Ispanijos ISO kodas ES sutampa su lietuvišku Europos Sąjungos pavadinimo sutrumpinimu, Ispanijos pavadinimo trumpinimui naudojama senoji santrumpa (naudota iki 2002 m.) – E.

IVADAS

Pastaraisiais dešimtmečiais tarptautinės gyventojų migracijos klausimai vis dažniau patenka į valstybių aukščiausio lygmens politinę darbotvarkę. Siejama su įvairiomis socialinėmis, ekonominėmis, politinėmis ir netgi kvazi karinėmis (per terorizmo ir migracijos sąsają) problemomis, migracija pamažu iš vadinamosios „žemosios“ politikos lauko persikelia į „aukštosios“ politikos sritį. Kadangi tarptautinė migracija pagal apibrėžimą visuomet yra susijusi mažų mažiausiai su dviem valstybėmis, šalims vis sunkiau kiekvienai atskirai kontroliuoti globalizacijos veikiamame pasaulyje didėjančius migrantų srautus ir išspręsti migracijos sukeltas problemas. Tai lemia intensyvesnio valstybių bendradarbiavimo migracijos valdymo srityje poreikį.

Europos Sąjungos (toliau ES) valstybės narės, esančios vienu didžiausių migrantų „magnetų“ pasaulyje, 1999 m. pradėjo kurti bendrą ES imigracijos politiką. Vis intensyviau sienas ES viduje naikinančios valstybės paskelbė siekį sukurti bendrą „laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę“, kurioje laisvo judėjimo teise galėtų laisvai naudotis ne tik ES piliečiai, bet ir visi ES teisėtai gyvenantys asmenys². Tačiau šis ambicingas siekis tapo dideliu iššūkiu tiek ES valstybėms narėms, tiek procesą koordinuojančioms ES institucijoms. Praėjus ne vieneriems bendros ES imigracijos politikos formavimo metams, vis dar tebekalbama apie tikros bendros ES imigracijos politikos poreikį³. Šiame darbe siekiama atsakyti į klausimą, kodėl bendros ES imigracijos politikos bendrumas išlieka itin ribotas.

Imigracijos politikos tema pastaruoju metu itin aktuali tiek visoje ES, tiek konkrečiai Lietuvoje. ES lygiu imigracija buvo prioritetas Portugalijos pirmininkavimo ES laikotarpiu 2007 m. antrą pusmetį, būsimo pirmininkavimo ES metu 2008 m. antrą pusmetį Prancūzija irgi žada imigracijos politiką išskirti kaip vieną svarbiausių klausimų⁴. Lietuvoje taip pat vis aktualesni tampa imigracijos politikos klausimai, kuriems neišvengiamai įtakos turi ES lygiu vykdoma politika. 2008 m. sausio m. LR užsienio reikalų ministerijos

² Presidency Conclusions of the Tampere European Council 15-16 October 1999 (SN 200/99)

³ Sergio Carrera, Marco Formisano, „An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?“. *CEPS Working Document*. No. 232. October, 2005.

⁴ „France outlines EU Presidency priorities“, 2007 08 30, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/france-outlines-eu-presidency-priorities/article-166313>

paskelbtuose siūlomuose Lietuvos imigracijos politikos principuose⁵, aptariant galimas Lietuvos ekonominės imigracijos politikos priemones, pabrėžiama Europinio lygmens svarba ir kartu pažymimas politikos apibrėžtumo trūkumas toje srityje:

„Lietuvos ekonominės imigracijos politika turi būti siejama su esamomis ir/arba planuojamomis ES migracijos politikos iniciatyvomis. [...] Lietuva suinteresuota ES migracijos politikos formavimusi strateginiu lygiu [...], tačiau būtina apsispręsti, kokio ambicingumo harmonizaciją ES lygiu tikslinga remti. [...] Lietuvos Respublika, dalyvaudama nagrinėjant naujas iniciatyvas, turi galimybę užtikrinti svarbiausius savo imigracijos politikos principus, taip pat prisidėti prie naujos ir progresyvios ES imigracijos politikos formavimo. Tačiau šioje srityje aiškesnio interesų formulavimo ir jų atstovavimo ES mechanizmo dar pasigendama.“

Taigi analizuojant bendros ES imigracijos politikos formavimosi problemas bus prisidėta prie geresnio šio proceso supratimo, kartu suteikiant naujų žinių, potencialiai reikalingų formuojant Lietuvos imigracijos politiką. Tai ypač svarbu, atsižvelgiant į ES iniciatyvų imigracijos politikos srityje tyrimų Lietuvoje stoką.

Pavadinimo „Bendra ES imigracijos politika“ slepiamas imigracijos reguliavimo sričių spektras yra ne mažiau platus ir įvairialypis kaip ir pats imigracijos reiškinys. Imigracija apibrėžiama kaip procesas, kurio metu asmenys, nebūdami priimančios šalies piliečiais, atvyksta į tą šalį, siekdami joje apsistoti⁶ (paprastai ne trumpesniam kaip vienerių metų laikotarpiui). Kadangi šiame darbe nagrinėjama ES lygmens politika, analizuojama trečiųjų šalių, t.y. ES nepriklausančių šalių⁷, piliečių, imigracija į ES (pažymėtina, jog neanalizuojama migracija ES teritorijos viduje). Pagal imigrantų santykį su ES ir/ar ES valstybių narių teisės normomis, imigracija skirstoma į teisėtą ir neteisėtą, o pagal imigracijos priežastis – į savanorišką ir priverstinę. Šios klasifikacijos leidžia bendroje ES imigracijos politikoje išskirti tris pagrindines reguliavimo sritis: 1) prieglobsčio/pabėgėlių politika (teisėta, priverstinė imigracija); 2) neteisėta imigracija (neteisėta, savanoriška imigracija); 3) teisėta imigracija (teisėta, savanoriška imigracija). Šiame darbe nagrinėjama tik pastaroji, kuri daugiausia yra siejama su ekonomine/darbo jėgos imigracija, tačiau nėra jai tapati, nes apima ir imigraciją dėl šeimų susijungimo, studijų tikslais ir pan. Apibendrinant, darbo objektas yra ES lygiu

⁵ LR Užsienio reikalų ministerija, „Užsienio reikalų ministerijos siūlomi Lietuvos imigracijos politikos principai.“ <http://www.urm.lt/index.php?-913985525> [Žiūrėta 2008 05 20].

⁶ „Glossary on Migration.“ *International Organization for Migration*. 2004, 31.

⁷ Šiuo atveju trečiosioms šalims nepriskiriamos Europos laisvosios prekybos asociacijos šalys (Islandija, Norvegija, Šveicarija ir Lichtenšteinas), kurių piliečiams yra nustatytas specialus migracijos režimas, užtikrinantis laisvo judėjimo teisę ES teritorijoje, prilygstančią ES piliečių teisei.

IVADAS

formuojama politika, reguliuojanti trečiųjų šalių piliečių teisėtą imigraciją į ES. Paprasčiau tariant, tai bendra ES politika teisėtos imigracijos srityje. Laiko aspektu darbo objektas apima laikotarpį nuo 1999 m., kai buvo pradėta formuoti bendra ES imigracijos politika, iki 2007 m.

Bendra ES politika teisėtos imigracijos srityje, kaip skelbiama viename iš Europos Komisijos (toliau Komisijos) komunikatų, yra „kertinis imigracijos politikos akmuo, todėl bendros ES imigracijos politikos kūrimas negali būti sėkmingas, jei teisėtos imigracijos klausimas nebus svarstomas Bendrijos lygmeniu“⁸. Nepaisant imigracijos klausimų aktualumo ir teisėtos imigracijos svarbos, kurią lemia didelis imigrantų skaičius bei jų reikšmė ES valstybių narių ekonomikoms, bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje formavimas vyksta itin lėtai ir problematiškai. Per beveik dešimt bendros ES imigracijos politikos formavimo metų teisėtos imigracijos srityje buvo priimti vos keturi ES valstybėse narėse bendras teisės normas įtvirtinantys teisės aktai (direktyvos). Toks deklaruojamų tikslų (bendra visapusiška ES politika) ir pasiekimų (4 teisės aktai) neatitikimas skatina ieškoti bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje išliekančio riboto bendrumo priežasčių.

Literatūroje migracijos politikos tematika bendros ES imigracijos politikos riboto bendrumo problema nėra išsamiai analizuojama. Daugelyje darbų apsiribojama deskriptyviu bendros ES imigracijos politikos formavimo proceso ir jo metu kylančių sunkumų aprašymu, neieškant sisteminių veiksnių. Vyrauja du bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje formavimosi problemų paaiškinimai, teigiantys:

Pirma, kad ES valstybės narės nenori atsisakyti teisės nepriklausomai formuoti politiką imigracijos srityje, nes ši sritis yra glaudžiai susijusi su jų suverenitetu⁹.

Antra, kad ES valstybių interesai teisėtos imigracijos srityje pernelyg skiriasi, todėl bendra politika tampa neįmanoma, ypač kai reikalaujama vienbalsiškumo priimant sprendimus teisėtos imigracijos srityje¹⁰.

Sujungiant abu argumentus galima apibendrinti, kad daugelis autorių bendros ES imigracijos politikos lėtą formavimąsi vertina kaip ES valstybių narių nesuinteresuotumo

⁸ Proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities. COM (2001) 386 final.

⁹ Claude Moraes, “The Politics of European Union Migration Policy.” *The Political Quarterly*. Vol. 74, Issue s1, 2003. Alexander Cavedies, “The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for praying open Fortress Europe.” *Journal of European Public Policy*, 2004, ir kt.

¹⁰ Andrew Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publications, 2007. Sergio Carrera, Marco Formisano, “An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?.” *CEPS Working Document*. No. 232. October, 2005; ir kt.

rezultatą. Šie tarpvyriausybės požiūriui ES integracijos teorijų srityje priskirtini bendros ES imigracijos politikos proceso aiškinimai paprastai priimami kaip faktai, nereikalaujantys pagrindimo, nors tokie akivaizdžiai nėra. Be to, daugelyje publikacijų neišvengiama normatyvinių teiginių, kad būtina sukurti bendrą ES imigracijos politiką, todėl ES valstybės narės privalo atsisakyti savo griežtų nacionalinių imigracijos politikų, užtikrinti didesnes imigrantų teises ir pan.

Šiame darbe, visiškai atsisirbojant nuo bet kokio normatyvinio bendros ES imigracijos politikos kūrimo vertinimo, siekiama papildyti šios srities tyrimus išsamia, teoriškai pagrįsta analize. Pagrindinis darbe keliamas klausimas yra, kokie veiksniai lemia, kad bendros ES politikos teisėtos migracijos srityje bendrumas išlieka labai ribotas. Ieškant atsakymo į šį klausimą atliekama institucinė analizė, t.y. bendros ES imigracijos ribotumo priežasčių ieškoma institucinėje struktūroje, kuri lemia, kaip priimami sprendimai, kokį vaidmenį vaidina ES valstybės narės ar ES institucijos ir koks galiausiai yra rezultatas politikos pokyčių aspektu. Institucinė analizė taip pat leidžia nustatyti, kaip ir kodėl (jei apskritai) skirtingos ES valstybių pozicijos gali riboti bendros ES imigracijos politikos kūrimą.

Kaip tyrimo teorinis pagrindas naudojama institucionalizmo paradigmą priskiriama George Tsebelio sukonstruota „veto žaidėjų“ teorija¹¹. Anot šios teorijos, politikos pokyčiai (arba priešingai, jų nebuvimas) priklauso nuo veikėjų, kurie turi veto teisę, priimant sprendimus minėtos politikos, srityje skaičiaus ir preferencijų. Teigiama, kad kuo daugiau tokių „veto žaidėjų“ ir kuo jų preferencijos skirtingesnės, tuo mažesnė politikos pokyčių tikimybė. Remiantis veto žaidėjų teorija, šiame darbe tikrinama, ar ir kaip veto žaidėjų skaičius (nepriklausomas kintamasis Nr. 1) ir veto žaidėjų preferencijos (nepriklausomas kintamasis Nr. 2) veikia bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje formavimąsi (priklausomas kintamasis). Iškeliomos ir tikrinamos dvi hipotezės:

H1: Ribotą bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje bendrumą lemia didelis veto teisę turinčių veikėjų skaičius.

H2: Ribotą bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje bendrumą lemia dideli veto teisę turinčių veikėjų preferencijų skirtumai.

¹¹ George Tsebelis, „Veto Players: How Political Institutions Work.“ Russell Sage Foundation, 2002.

IVADAS

Darbo tikslas yra nustatyti bendros ES imigracijos politikos teisėtos imigracijos srityje kūrimą labiausiai ribojančius institucinius veiksnius. Siekiant įvardyto tikslo iškyla šie uždaviniai:

1. Išanalizuoti bendros ES imigracijos politikos teisėtos imigracijos srityje formavimo 1999 – 2007 m. procesą ir įvertinti pasiektą pažangą;
2. Apibrėžti veto žaidėjų teorijos taikymo nagrinėjant bendros ES imigracijos politikos formavimo problemas galimybes;
3. Sukurti veto žaidėjų teorijos taikymo bendros ES imigracijos politikos analizei metodologiją;
4. Remiantis veto žaidėjų teorija, įvertinti, kaip instituciniai veiksniai (veto teisę turinčių veikėjų skaičius, jų preferencijos, darbotvarkę formuojantys veikėjai) veikia bendros ES imigracijos politikos formavimą.

Atliekant bendros ES imigracijos politikos proceso analizę šiame darbe daugiausia remiamasi T.Balzacq, S.Carrera, A.Geddes, T.Givens, E.Guild, A.Luedtke, C.Moraes, J.Niessen ir kitų autorių publikacijomis. Daugelis iš jų yra arba akademikai, arba įvairių Europos „smegenų centrų“ (angl. *think tanks*), tokių kaip *Migration Policy Group*, *Centre for European Studies* ir pan. analitikai. Teorinėje dalyje vadovaujamosi G.Tsebelio, S.Ganghoff, T.König ir kt. darbais.

Darbą sudaro trys dalys. Pirmoje dalyje, apžvelgiant bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje formavimosi prielaidas, veiksnius ir procesą, pristatoma santykinai menkos pažangos šioje srityje problema, lemianti ribotą nagrinėjamos politikos bendrumą. Antroji dalis skiriama išsamiam veto žaidėjų teorijos, kuri naudojama kaip tyrimo teorinis pagrindas, koncepcijos ir jos taikymo galimybių pristatymui. Galiausiai trečioje dalyje aprašoma veto žaidėjų teorijos taikymo analizuojant bendros ES imigracijos politikos formavimąsi metodologija, pristatomi atlikto tyrimo rezultatai ir pateikiama jų interpretacija, pasiūlant naują bendros ES imigracijos politikos išliekančio riboto bendrumo problemos aiškinimą.

1. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS

1.1. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos link

Bendra ES imigracijos politika yra palyginti nauja „atžala“ tarp ES viršnacionalinių politikų. Jos kūrimo pradžia laikytini 1999 m. Vis tik nutarimas kurti bendrą ES imigracijos politiką nebuvo pirmas žingsnis imigracijos keliamų problemų sprendimui pasitelkiant ES siūlomas priemones. Jį galima laikyti keliolika metų trukusio tarpvyriausybinių bendradarbiavimo imigracijos srityje išdava. Pagal ES valstybių narių bendradarbiavimo intensyvumą A.Geddes išskiria tris bendros ES imigracijos politikos „priešistorės“ laikotarpius¹².

- *Pirmas – minimalaus imigracijos politikos svarstymo laikotarpis (1957 – 1986).* Beveik du dešimtmečius po Romos sutarties pasirašymo 1957 m. imigracijos politikos formavimas buvo ES valstybių narių prerogatyva. Komisijos šiuo laikotarpiu teikti pasiūlymai imigracijos srityje valstybių narių paprastai buvo vertinami kaip kompetencijos ribų peržengimas, todėl atmetami.
- *Antras - neformalaus tarpvyriausybinių bendradarbiavimo laikotarpis (1986 – 1993).* 1987 m. įsigaliojusiam Suvestiniame Europos Akte ES valstybės narės patvirtino siekį sukurti erdvę be vidinių sienų ir užtikrinti laisvą asmenų, prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimą. Tai reikalavo derinti ir nacionalinius imigracijos iš trečiųjų šalių režimus. Atsižvelgiant į kai kurių šalių (pirmiausia Danijos ir Jungtinės Karalystės) priešinimąsi imigracijos klausimų perkėlimui į viršnacionalinį lygmenį, šiuo laikotarpiu buvo pasirinktas tarpvyriausybinių bendradarbiavimo kelias. Jis nebuvo formaliai įteisintas, o vyko pagal poreikį įvairiais formatais. Svarbiausi neformalaus tarpvyriausybinių bendradarbiavimo rezultatai buvo įvairios konvencijos, pavyzdžiui, Dublino konvencija, Išorės sienų konvencija ir kt. Konvencijų ratifikavimas ES valstybėse narėse vyko ne itin sklandžiai, todėl neformaliai tarpvyriausybiniam bendradarbiavimui trūko efektyvumo.

¹² Andrew Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publications, 2007, 128 - 136.

- *Trečias - formalus tarpvyriausybinių bendradarbiavimo laikotarpis* (1993 – 1999). 1992 m. Europos Sąjungos (Mastrichto) sutartimi visus ES lygiu sprendžiamus klausimus padalinus į tris „ramsčius“, imigracijos klausimai buvo priskirti trečiajam ramsčiui. Šis ramstis priklausė tarpvyriausybinių bendradarbiavimo sričiai. Sprendimai šio ramsčio rėmuose buvo priimami Europos Sąjungos Tarybos (toliau – Tarybos), visoms ES valstybėms narėms balsuojant vienbalsiai. Kitų ES institucijų (Europos Komisijos, Europos Parlamento, Europos Teisingumo Teismo) įtaka buvo labai ribota. Formalus tarpvyriausybinių bendradarbiavimo laikotarpiu buvo priimtas ne vienas teisės aktas, tačiau daugelis jų buvo neįpareigojantys, todėl vieningos imigracijos politikos nepavyko sukurti

1997 m. pasirašyta Amsterdamo sutartis žymėjo kokybiškai naujo etapo sprendžiant imigracijos iš trečiųjų šalių problemas ES lygiu pradžią. Šia sutartimi imigracijos klausimai buvo perkelti iš trečiojo – tarpvyriausybinių – ramsčio srities į pirmąjį – Bendrijos – ramstį. Nors Bendrijos ramsčiui priskiriami klausimai patenka į viršnacionalinės kompetencijos sritį, tačiau imigracijos klausimai pereinamuoju penkerių metų laikotarpiu (nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo) vis dar buvo sprendžiami iš esmės tarpvyriausybiniu būdu, t.y. ES valstybės narės išlaikė veto teisę. Imigracijos klausimų priskyrimui Bendrijos kompetencijai itin prieštaraujančioms Airijai, Danijai ir Jungtinei Karalystei buvo leista nedalyvauti bendros ES imigracijos politikos kūrime. Tokiu būdu buvo sukurtos prielaidos vieningos imigracijos politikos formavimuisi, kartu išlaikant tam tikrą lankstumo elementą valstybių narių pozicijų atžvilgiu.

1.2. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimo veiksniai

Bet kurios politikos formavimo perdavimas į ES institucijų rankas nacionalinėms valstybėms daugeliu atvejų reiškia mažėjančią jų įtaką politikos pasekmėms, todėl nėra lengvai priimamas sprendimas. Atsižvelgiant į valstybių „jautrumą“ imigracijos kontrolės klausimui dėl jo stiprių sąsajų su valstybės suvereniteto samprata, sprendimas formuoti bendrą ES imigracijos politiką šiuo požiūriu yra vienas iš sudėtingesnių. Neišvengiamai kyla klausimas, kas paskatino ES valstybes nars po ne vienerių atidėliojimo metų imtis bendros ES imigracijos politikos kūrimo dešimtojo dešimtmečio pabaigoje. Ne vienas migracijos

politikos tematika rašantis autorius kelia sau šį klausimą, o pateikiami atsakymai varijuoja nuo valstybių nepajėgumo suvaldyti imigraciją iki siekio nacionalinę politiką įtvirtinti ES lygiu.

Įvairių autorių pateikiamus skirtingus, neretai iš empirinių tyrimų kylančius bendros ES imigracijos politikos kūrimo aiškinimus nesunkiai galima įstatyti bent į pačius bendriausius Europos integracijos teorijų rėmus. Aiškinant Europos integracijos prigimtį pirmiausia susiduria du teoriniai požiūriai – tarpvyriausybiskumas ir neofunkcionalizmas¹³. Pirmosios teorijos šalininkai Europos integracijos priežasčių ieško nacionalinėse valstybėse. Jie teigia, kad valstybės kontroliuoja visą integracijos procesą, o integruodamosi siekia savo nacionalinių interesų. Be to, integracija naudojasi valstybių narių vyriausybės siekdamos susilpninti vidaus veikėjus (interesų grupes ir pan.). Tuo tarpu, anot neofunkcionalistų integracija vyksta ir nuolat gilėja, nes integracijos tendencijos „persilieja“ iš vieno sektoriaus į kitą. Integraciją, be to, skatina stiprėjančios viršnacionalinės institucijos. Bendros ES imigracijos politikos kūrimo aiškinimuose naudojamosi tiek tarpvyriausybiskumo, tiek neofunkcionalizmo logika.

1.2.1. Valstybių „dviejų lygių“ žaidimas dėl galios

ES valstybės narės, siekdamos pasinaudoti ES integracija savo interesams patenkinti, imigracijos srityje žaidžia „dviejų lygių“ žaidimą: 1) siekia, kad jų nacionalinės migracijos politikos vizijos būtų įgyvendinamos ES lygiu; 2) naudoja ES lygmens normas kaip „alibi“ diskusijose dėl imigracijos politikos šalies viduje¹⁴.

Žaisdamos pirmajame lygyje, ES valstybės narės, vykstant diskusijoms Taryboje, stengiasi kuriamuose ES teisės aktuose įtvirtinti jų nacionalinėms politikoms artimas nuostatas. Aktyviausiai šioje srityje veikia už santykinai griežtesnę imigracijos politiką pasisakančios ES valstybės narės, tokios kaip Austrija, Nyderlandai ir ypač Vokietija. Pavyzdžiui, įteisinusios tam tikras normas savo šalyse, jos pasiekė, kad analogiškos normos būtų įtvirtintos ir ES direktyvose dėl teisės į šeimos susijungimą ar dėl ilgalaikių gyventojų statuso.¹⁵

¹³ Simon Hix, *Europos Sąjungos politinė sistema*. Vilnius: Eugrimas, 2006, 38 – 42.

¹⁴ Segolene Barbou des Places, Helene Oger, “Making the European Migration Regime: Decoding Member States’ Legal Strategies.” *European Journal of Migration and Law*. 6. 2005, 358.

¹⁵ Ten pat, 360.

Panašia savo interesų primetimo kitoms šalims logika grindžiamas ir pasitaikantis aiškinimas, kad bendros ES imigracijos kūrimą pagreitino numatoma ES plėtra 2004 m. Siekdamas primesti savo vykdomą politiką naujosioms ES šalims, ES senbuvės susitarė dėl tam tikrų normų įteisinimo ES lygiu. Normos, tapusios ES *aquis* dalimi, tapo privalomos narystės ES siekiančioms valstybėms.

Antrajame žaidimo lygmenyje ES valstybės narės, priešingai, naudoja ES teisės normas kaip pateisinimą šalies viduje vykdomiems, nepopuliariems sprendimams įteisinti. Teigimas, jog tokias normas įpareigoja perimti narystė ES, leidžia išvengti vidinių konfliktų¹⁶. Pastebėta, kad tos šalys, kuriose yra itin stiprios imigrantų teises ginančios institucijos, labiau palaiko imigracijos politikų harmonizavimą nei šalys, kuriose tokios institucijos silpnos¹⁷. Taigi valstybės pasinaudamos ES arba bando susilpninti vidaus veikėjų (įvairių nevyriausybinių organizacijų ir pan.) įtaką, arba išvengti visuomenės nepasitenkinimo vykdoma politika, teisindamosi ES poveikiu. Tokiais atvejais ES valstybėms narėms bendra ES imigracijos politika tampa siektinu tikslu.

1.2.2. Valstybių nepajėgumas kontroliuoti migraciją

Priešingai ankstesniame poskyryje išdėstytam požiūriui į bendros ES imigracijos politikos formavimą, kai kurių autorių nuomone, ši politika ES valstybėms narėms reikalinga ne kaip kaip būdas savo galią didinti, o kaip prarastos galios kontroliuoti migraciją kompensavimas. Bendros ES imigracijos politikos kūrimo kaip valstybių nepajėgumo vykdyti efektyvią nacionalinę imigracijos politiką aiškinimas siejamas, *pirma*, su didėjančiais imigrantų iš trečiųjų šalių srautais, *antra*, su laisvo asmenų judėjimo ES teritorijoje užtikrinimu¹⁸.

Kai ES valstybės aštuntajame dešimtmetyje privėrė „priekines duris“ imigrantams iš trečiųjų šalių ir pradėjo vykdyti „nulinę“ imigracijos politiką (angl. *zero immigration policy*), didėjantys jų srautai ėmė ieškoti įėjimo per „šonines duris“ (pabėgėliai, prieglobsčio prašytojai, norintieji susijungti su šeima ir pan.) ar net per „galines duris“ (nelegalūs

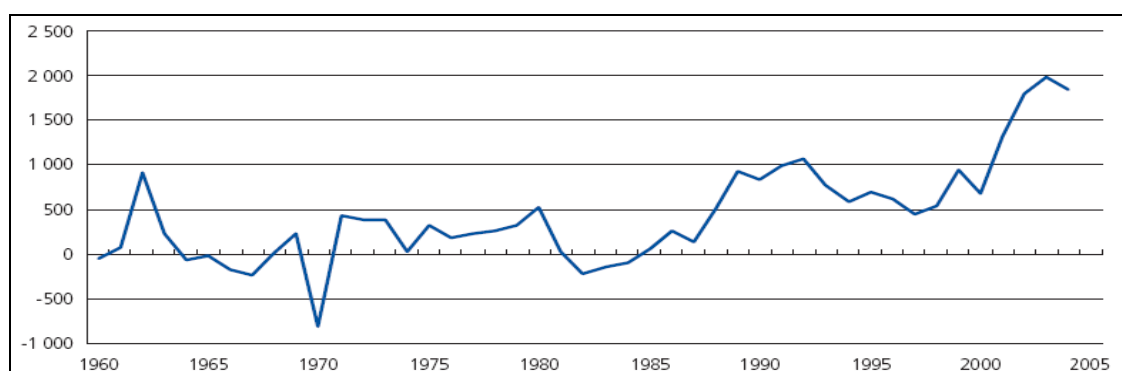
¹⁶ Segolene Barbou des Places, Helene Oger, “Making the European Migration Regime: Decoding Member States’ Legal Strategies.” *European Journal of Migration and Law*. 6. 2005, 358.

¹⁷ Terri Givens, Adam Luedtke, “The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Saliency, and Harmonization.” *The Policy Studies Journal*. Vol. 32, No.1, 2004, 161.

¹⁸ Maria Teresa Bia, “Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns.” *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 2/2004, 6.

imigrantai)¹⁹. Kaip rodo Eurostato pateikiama statistika, grynoji migracija (skirtumas tarp imigravusių ir emigravusių asmenų skaičiaus) Europos Sąjungoje pastaruosius du dešimtmečius nuosekliai didėjo (žr. 1 pav.). ES valstybėms narėms tapo vis sunkiau pavieniui kontroliuoti imigraciją. Tuo pat metu itin išaugo prieglobsčio prašytojų skaičius, paskatinęs labiausiai nuo to kenčiančias valstybes siekti, kad ES lygiu būtų užtikrintas jų „naštos“ pasidalinimas tarp ES valstybių narių²⁰. Tai paskatino galvoti apie bendrą imigracijos valdymo strategiją.

Paveikslėlis Nr. 1. Grynoji migracija iš/i Europos Sąjungą 1960 – 2005 m.



Šaltinis: Eurostat Yearbook 2006-07²¹.
(ES – 25, tūkst.)

Nacionalinių imigracijos politikų įgyvendinimo prasmė ir galimybės taip pat labai sumažėjo įgyvendinant laisvo asmenų judėjimo principą ES teritorijoje. Nuo pirmųjų ES egzistavimo metų buvo deklaruojamas siekis sukurti vidaus rinką, kurioje būtų užtikrintas prekių, paslaugų, kapitalo ir, svarbiausia, asmenų judėjimas. Laisvas asmenų judėjimas, iš pradžių sietas su ekonomine veikla, vėliau tapo visų ES piliečių teise. Paraleliai ES institucijų laisvo judėjimo intencijoms, atskiros ES valstybės narės devintajame dešimtmetyje ėmėsi savarankiškai lengvinti judėjimą tarp šalių. 1985 m. Vokietija, Prancūzija ir Beniliukso šalys (Belgija, Liuksemburgas ir Nyderlandai) pasirašė Šengeno susitarimą, kuriuo sutarė panaikinti kontrolę prie tarpusavio sienų, t.y. faktiškai panaikinti bendras sienas. Vėliau prie jų prisijungė ir daugelis kitų ES valstybių narių, o pagal 1997 m. Amsterdamo sutartį Šengeno susitarimas

¹⁹ Thomas Straubhaar, „New Migration Needs a NEMP (A New European Migration Policy).“ *HWWA Discussion Paper*. Hamburg Institute of International Economics. 2000.

²⁰ Claude Moraes, “The Politics of European Union Migration Policy.” *The Political Quarterly*. Vol. 74, Issue s1, 2003, 118.

²¹ Europe in Figure. Eurostat Yearbook 2006-07. *European Communities*, 2007.

tapo ES teisės dalimi. Tokiu būdu Europoje ES piliečiams buvo sukurta laisvo judėjimo erdvė be sienų²².

Neatsitiktinai bendros ES imigracijos politikos kūrimo pradžia sutapo su Šengeno *aquis* perkėlimu į ES teisę. Laisvo judėjimo ES teritorijoje teisės užtikrinimas ES piliečiams ir Šengeno susitarimo nuostatų įgyvendinimas sukūrė problemą ES valstybėms narėms: kaip taikyti nacionalinius imigracijos režimus trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu, jei panaikinama vidaus sienų kontrolė. Nors trečiųjų šalių piliečiai, turintys teisę laikinai gyventi kurioje nors ES valstybėje narėje, automatiškai neįgyja teisės persikelti į bet kurią kitą ES valstybę narę, jų judėjimo kontrolė, nesant vidaus sienų, tampa itin sudėtinga. Tai reiškia, kad įgyvendinant nacionalines politikas bendroje erdvėje imigrantai gali stengtis pirmiausia patekti į „švelnesnės“ imigracijos politikos šalis, o paskui iš jų į visas kitas²³. Taip „liberaliausios imigracijos atžvilgiu ES valstybės narės politika tampa visos Sąjungos politika“²⁴. Tokia priklausomybė nuo kitų ES valstybių narių imigracijos politikų, manoma, buvo vienas iš svarbiausių veiksnių, paskatinsiu ES valstybes nares pradėti formuoti bendrą politiką imigrantų iš trečiųjų šalių atžvilgiu.

1.2.3. Europos Sąjungos integracijos inercija

Bendros ES imigracijos politikos kūrimą paskatinti galėjo ne tik ES valstybių narių interesai, bet ir iš pačios ES integracijos kylantys veiksniai. Išskirtini du svarbiausi: 1) kitų politikos sričių integracija, pavyzdžiui, bendros rinkos sukūrimas. 2) stiprėjanti ES institucijų įtaka.

Neofunkcionalistų požiūriu, vykstant integracijai viename sektoriuje ar srityje, išauga integracijos poreikis ir kituose jam artimuose sektoriuose ar srityse. Pavyzdžiui, bendros ES rinkos kūrimo metu įteisinus laisvą prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimą, iškilo poreikis užtikrinti ir laisvą darbo jėgos judėjimą. Ši teisė buvo suteikta ES piliečiams, tačiau maksimaliam bendros rinkos veikimo efektyvumui pasiekti reikalinga, kad visa darbo jėga,

²² Kol pasibaigs pereinamieji laikotarpiai, kai kurios senosios ES valstybės narės vis dar riboja įsidarbino teisę kai kurių naujųjų ES valstybių narių piliečiams.

²³ Thomas Straubhaar, „New Migration Needs a NEMP (A New European Migration Policy).“ *HWWA Discussion Paper*. Hamburg Institute of International Economics. 2000, 13.

²⁴ Alexander Cavedies, “The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for praying open Fortress Europe.” *Journal of European Public Policy*, 2004, 292.

įskaitant ir imigrantus iš trečiųjų šalių, turėtų laisvo judėjimo ES teritorijoje teisę²⁵. Taip, siekiant ekonominio efektyvumo, pamažu vyksta vadinamasis persiliejiimo (angl. *spill-over*) procesas.

Persiliejiimo efektas gali būti interpretuojamas ir ES institucijų galios plėtimo prasme. Kai vienoje srityje ES institucijos (Europos Komisija, Europos Parlamentas, Europos Teisingumo Teismas) įgyja reguliavimo teisę, jos ima daryti įtaką ir kitoms sritims. Pavyzdžiui, viršnacionaliniu lygiu reguliuojant laisvą ES piliečių judėjimą ES teritorijoje, Europos Teisingumo Teismas įgijo teisę, nors ir ribotą, pareikšti poziciją visos imigracijos politikos atžvilgiu. Taip ES galia nenumatytai buvo praplėsta į imigracijos politikos sritį²⁶.

Galiausiai pačios ES institucijos kaip nepriklausomi veikėjai yra suinteresuotos integracijos gilėjimu. Ilgą laiką buvusios atribotos nuo sprendimų priėmimo teisingumo ir vidaus reikalų srityje, ES institucijos siekia įgyti daugiau įtakos šios srities klausimų sprendimui. Bendros ES imigracijos politikos formavimas yra viena iš priemonių tam.

Šiame poskyryje aptarti veiksniai atskleidžia, kad bendros ES imigracijos politikos formavimui būta daugelio motyvų tiek iš ES valstybių narių, tiek iš ES institucijų pusės. Tai leistų tikėtis nesudėtingo bendros ES imigracijos politikos proceso. Tačiau praktikoje jis nebuvo itin paprastas. Bendros ES imigracijos politikos formavimo raida ir rezultatai aptariami kituose dviejuose poskyriuose.

1.3. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimo procesas

Bendros ES imigracijos politikos kūrimo „kelio“, prasidėjusio Amsterdame, svarbiausi posūkiai įvyko Tampereje ir Hagoje. 1999 m. gegužės 1 d. įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai, imigracijos klausimai tapo Europos Sąjungos kompetencijos dalimi – prasidėjo tikrasis bendros ES imigracijos politikos kūrimas. 1999 m. spalio 15 – 16 dienomis Suomijos mieste Tampereje į Europos Vadovų Tarybą susirinkę ES valstybių narių vadovai patvirtino siekį sukurti bendrą ES imigracijos politiką ir nubrėžė pirmąsias šios politikos kūrimo gaires 1999 – 2004 m. laikotarpiui²⁷. Po penkerių metų, 2004 m. lapkričio 4-5 d., Hagoje ES valstybių narių vadovai įvertino pasiekimus, kuriant bendrą ES imigracijos politiką, ir paskelbė naują

²⁵ Thomas Straubhaar, „New Migration Needs a NEMP (A New European Migration Policy).“ *HWWA Discussion Paper*. Hamburg Institute of International Economics. 2000, 13.

²⁶ Adam Luedtke, „One Market, 25 States, 15 Million Outsiders: European Union Immigration Policy.” *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, September, 2005.*

²⁷ Presidency Conclusions of the Tampere European Council 15-16 October 1999 (SN 200/99)

programą, tapusią orientyru bendros imigracijos politikos kūrimo procese 2004 – 2009 m. laikotarpiu²⁸. Tamperės ir Hagos politiniai susitarimai ligšiolinį bendros ES imigracijos politikos formavimo procesą leidžia skirti į dvi dalis – Tamperės programos įgyvendinimą ir Hagos programos įgyvendinimą.

1.3.1. Tamperės programos įgyvendinimas: pirmosios sėkmės ir nesėkmės

1999 m. spalį priimtos Tamperės programos nuostatos žadėjo visapusiškos bendros ES imigracijos politikos, ženkliai besiskiriančios nuo santykinai griežtų nacionalinių režimų, sukūrimą netolimoje ateityje. Programoje buvo išskirtos keturios politikos sritys, kuriose numatytas bendras veikimas:

1. *bendradarbiavimas su imigrantų kilmės šalimis;*
2. *bendros Europos prieglobsčio sistemos sukūrimas;*
3. *teisingo režimo trečiųjų šalių piliečiams sukūrimas;*
4. *migrantų srautų valdymas.*

Šio darbo kontekste aktualiausioje – teisingo režimo trečiųjų šalių piliečiams sukūrimo – srityje Tamperės programa kvietė suderinti nacionalinius imigracijos režimus trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu. Be to, ragino priartinti trečiųjų šalių piliečių, ypač ilgą laiką teisėtai gyvenančių ES teritorijoje, teisinį statusą prie ES piliečių statuso, suteikiant jiems panašias teises ir pareigas²⁹. Siekiant kontroliuoti, kaip sekasi įgyvendinti Tamperės susitarimo nuostatas, Taryba įpareigojo Komisiją sukurti „pažangos lentelę“ (angl. *scoreboard*). „Pažangos lentelė“ buvo detali Tamperės susitarimo nuostatų įgyvendinimo apžvalga/programa, atnaujinama kas šešis mėnesius³⁰.

Stebėjimo mechanizmo sukūrimas neužtikrino lengvo Tamperės programos nuostatų įgyvendinimo. Komisijos teikiami pasiūlymai ir iniciatyvos neretai susidurdavo su ES valstybių narių opozicija. Per Tamperės programos įgyvendinimo laikotarpį teisėtos imigracijos srityje buvo priimti tik du ES valstybes nares teisiškai įpareigojantys dokumentai:

²⁸ Europos Sąjungos Taryba. Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje. Europos Sąjungos Taryba. 2005/C 53/01.

²⁹ Presidency Conclusions of the Tampere European Council 15-16 October 1999 (SN 200/99)

³⁰ European Commission. „Keeping track of the creation of an area of freedom, security and justice.“ <http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/scoreboard_en.htm> [Žiūrėta 2008 05 10].

1. Direktyva dėl teisės į šeimos susijungimą³¹. Pasiūlymas dėl šios direktyvos buvo pateiktas dar 1999 m., tačiau jos įteisinimui prirėikė beveik ketverių metų ir ne vieno pakeitimo. Direktyvos nuostatos į nacionalinę teisę turėjo būti perkeltos ne vėliau kaip 2005 m. spalio 3 d.
2. Direktyva dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso³². Direktyvos nuostatos į nacionalinę teisę turėjo būti perkeltos ne vėliau kaip 2006 m. sausio 23 d.

Itin nesėkminga iniciatyva teisėtos imigracijos srityje laikytinas 2001 m. Komisijos pateiktas pasiūlymas dėl direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo, siekiant apmokamo darbo ir savarankiškai dirbančio asmens ekonominės veiklos, sąlygų³³. Pasiūlymo tikslas buvo įtvirtinti bendrus trečiųjų šalių piliečių, atvykstančių darbo tikslais, priėmimo kriterijus ir procedūras, įteisinti vieną bendrą leidimą apsistoti ir dirbti ES (vietoj dviejų atskirų), sustiprinti darbuotojų iš trečiųjų šalių teisių apsaugą ir t.t. Nors imigrantų iš trečiųjų šalių skaičiaus nustatymas pagal Komisijos pasiūlymą būtų buvęs paliktas nacionalinei kompetencijai, tačiau šalys jo nepalaikė. Jų požiūriu pasiūlymas buvo pernelyg ambicingas ir vargiai atitinkantis ES valstybių narių interesus³⁴. Nepavykus pasiekti susitarimo, 2005 m. Komisija buvo priversta atšaukti savo pasiūlymą³⁵.

Pastarosios direktyvos priėmimo nesėkmė paskatino Komisiją daugiau dėmesio skirti diskusijoms ir konsensuso dėl bendros ES imigracijos politikos kūrimui, o ne iškart siūlyti teisės aktų projektus. 2003 m. Komisija paskelbė komunikatą dėl imigracijos, integracijos ir užimtumo, kuriame pabrėžė imigrantų integracijos svarbą ir siūlė plėtoti „pilietinės pilietybės“ (angl. *civic citizenship*) koncepciją³⁶. 2004 m. Komisija, siekdama atnaujinti diskusiją dėl ekonominės migracijos, paskelbė Žaliąją knygą dėl ES pozicijos ekonominės migracijos valdymo klausimu. Joje išklėlė daug diskutuotinų idėjų ir dar kartą pažymėjo, jog „ekonominių

³¹ Tarybos direktyva 2003/86/EB 2003 m. rugsėjo 22 d. dėl teisės į šeimos susijungimą;

³² Tarybos direktyva 2003/109/EB 2003 m. lapkričio 25 d. dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso;

³³ Proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities. COM (2001) 386 final.

³⁴ Stefano Bertozzi, “Legal Migration: Time for Europe to Play Its Hand.” *CEPS Working Document*. No. 257. February 2007, 6.

³⁵ Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui: Teisės aktų leidėjams pateiktų teisės aktų pasiūlymų atrankos rezultatai. KOM (2005) 462 galutinis.

³⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2003) 336 final.

migrantų priėmimas yra bet kurios imigracijos politikos kertinis akmuo ir kad dėl to ši klausimą reikia spręsti Europos lygmeniu laipsniškai kuriant darnią Bendrijos imigracijos politiką³⁷.

Tamperės programos įgyvendinimo laikotarpis (1999 – 2004 m.) buvo pereinamasis, kurio metu buvo ieškoma priimtinių bendros ES imigracijos politikos kūrimo būdų. Bandomąjį laikotarpio pobūdį rodo ir sprendimų imigracijos srityje priėmimo procedūra. Nors imigracijos klausimai Amsterdamo sutartimi buvo priskirti Bendrijos kompetencijai, tačiau ES valstybės narės Taryboje išlaikė veto teisę, Komisija teisės aktų iniciatyvos teisę dalinosi su valstybėmis narėmis, o su Europos Parlamentu buvo tik konsultuojamasi³⁸. Pasibaigus pereinamajam penkerių metų laikotarpiui turėjo būti sprendžiama dėl tolimesnio bendros ES imigracijos politikos formavimo: jos vystymosi krypties ir sprendimų priėmimo būdo.

1.3.2. Hagos programos įgyvendinimas: išblėsusios ambicijos

2004 m. lapkričio 4 - 5 d. Hagoje susitikę ES valstybių narių vadovai pradėjo naują bendros ES imigracijos politikos kūrimo etapą. Jie priėmė Hagos programą³⁹, kuri nubrėžė gaires laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės tolimesniam kūrimui, įskaitant ir tolesnį bendros ES imigracijos politikos formavimą. Hagos programos įgyvendinimo konkrečios priemonės buvo įvardytos tam skirtame veikslių plane⁴⁰.

Hagos programos iškelti tikslai teisėtos trečiųjų šalių piliečių imigracijos srityje palyginti su Tamperės susitarimu ženkliai mažiau ambicingi ir daug abstraktesni. Jei Tamperės programos aiškiai įvardyta siekiamybė buvo teisėtai ES gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams suteikti teises, kuo artimesnes ES piliečių teisėms, tai Hagos programoje teuzsimenama, kad reikia visapusiško požiūrio į migraciją, migracijos reiškinį analizės, didesnio valstybių narių solidarumo ir glaudesnio bendradarbiavimo, išsamesnės informacijos ir t.t. Kai kurių autorių vertinimu, miglota Hagos programa, besikoncentruojanti ties migracijos kontrolės ir saugumo,

³⁷ Žalioji knyga dėl ES pozicijos ekonominės migracijos valdymo klausimu. KOM (2004) 811 galutinis.

³⁸ Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, (97/C 340/03). Article 67.1.

³⁹ Europos Sąjungos Taryba. Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje. (2005/C 53/01).

⁴⁰ Europos Sąjungos Taryba. Tarybos ir Komisijos veikslių planas, įgyvendinantis Hagos programą dėl laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimo Europos Sąjungoje. (2005/C 198/01)

o ne ties imigrantų teisių ir laisvių klausimais, yra žingsnis atgal, o ne į priekį, kuriant bendrą ES imigracijos politiką⁴¹.

Vienas iš svarbiausių Europos Vadovų Tarybos Hagoje susitikimo rezultatų buvo įpareigojimas Europos Sąjungos Tarybai, remiantis Europos Bendrijos steigimo sutarties 67 straipsnio 2 dalimi⁴², ne vėliau kaip 2005 m. balandžio 1 d. visiems imigracijos srities klausimams, išskyrus teisėtą imigraciją, pradėti taikyti bendrojo sprendimo (angl. *co-decision*) procedūrą. Taryba atitinkamą sprendimą priėmė 2004 m. gruodžio 22 d.⁴³ Nauja sprendimo priėmimo procedūra pradėjo veikti 2005 m. sausio 1 d. Tai reiškė tris svarbius pokyčius: pirma, imigracijos klausimai Taryboje pradėti spęsti ne vienbalsiai, o kvalifikuotos daugumos principu; antra, Komisija įgijo išimtinę teisės aktų iniciatyvos teisę; trečia, Parlamentas įgijo teisės aktų leidybos teisę, kuria dalijasi su Taryba. Taigi beveik visa imigracijos politika buvo galutinai perkelta į viršnacionalinį lygmenį, išskyrus teisėtos imigracijos klausimus. Pastarojoje srityje liko galioti ankstesnė sprendimų priėmimo procedūra. Valstybės narės išlaikė veto teisę bei dalinę teisės aktų iniciatyvos teisę, o Parlamentas toliau atlieka tik patariamąją funkciją.

Hagos programos neveiksmumą teisėtos imigracijos srityje bent iš dalies turėjo ištaisyti pagal Europos Vadovų Tarybos įpareigojimą 2005 m. Komisijos parengtas Teisėtos imigracijos planas⁴⁴. Šiame plane numatytas naujas bendros ES imigracijos politikos teisėtos imigracijos srityje kūrimo principas. Vietoj horizontaliosios sistemos, kuri apimtų visų trečiųjų šalių piliečių, norinčių patekti į valstybių narių darbo rinkas, priėmimo sąlygas, pasiūlytas penkių dokumentų paketas. Numatyta, kad paketą sudarys Bendroji pagrindų direktyva ir keturios specialiosios direktyvos. Bendrosios pagrindų direktyvos tikslas užtikrinti visų valstybėje narėje jau priimtų, bet dar negavusių teisės į ilgalaikio gyventojų statusą trečiųjų šalių piliečių teisių į teisėtą darbą bendrą sistemą. Specialiosios direktyvos turėtų papildyti Bendrąją pagrindų direktyvą. Jos skirtos keturioms darbuotojų kategorijoms, kurių atžvilgiu, anot Komisijos, egzistuoja bendri poreikiai ir interesai: 1) aukštos kvalifikacijos

⁴¹ Petra Bendel, "Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe"? *Migration Letters*, Vol. 2, No. 1, 29.; Thierry Balzacq, Sergio Carrera, "The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice." Kn. Thierry Balzacq, Sergio Carrera (sud.), *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*. 2006, 5.

⁴² Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, (97/C 340/03). Article 67.2.

⁴³ Council decision of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty. (2004/927/EC).

⁴⁴ Komisijos komunikatas Teisėtos migracijos politikos planas. KOM(2005) 669 galutinis;

darbuotojams; 2) sezoniniams darbuotojams; 3) bendrovių viduje perkeliama asmenims; 4) apmokamiems stažuotojams. Teisėtos imigracijos plane buvo pateiktas ir pasiūlymų dėl minėtų direktyvų parengimo tvarkaraštis. Jo laikydamasi Komisija 2007 m. spalio mėnesį pateikė pasiūlymą dėl Bendrosios pagrindų direktyvos⁴⁵ bei dėl direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą sąlygų (vadinamąją ES „Mėlynosios kortelės“ schemą)⁴⁶. Šiuo metu pasiūlymai yra svarstymo etape. Pasiūlymai dėl kitų trijų specialiųjų direktyvų turėtų būti pateikti 2008 – 2009 m.

Teisėtos imigracijos plano koncepciją galima vertinti kaip Komisijos bandymą bendros ES imigracijos politikos formavimą skatinti bent tose siaurose srityse, kuriose lengviausia pasiekti sutarimą. Ši strategija pradėta taikyti dar iki Hagos programos priėmimo. Atsižvelgiant į didelį ES valstybių narių suinteresuotumą pritraukti aukštos kvalifikacijos imigrantus, 2004 m. buvo priimta direktyva dėl trečiosios šalies piliečių įleidimo studijų, mokinių mainų, neatlygintino stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais sąlygų⁴⁷, o 2005 m. - dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos⁴⁸.

Apibendrinant bendros ES imigracijos politikos teisėtos imigracijos srityje formavimosi proceso apžvalgą, galima teigti, jog bendros ES imigracijos kūrėjai (ES institucijos ir valstybės narės) veikė pagal principą, kad negalint pasiekti išsikeltų tikslų, juos galima pakeisti. Taip pradžioje išsikelti pakankamai konkretūs ir ambicingi tikslai, susidūrus su teisės aktų priėmimo sunkumais, buvo pakeisti deklaratyvia pozicija, jog bendros politikos reikia. Be to, vietoj visų trečiųjų šalių piliečių imigraciją reguliuojančios bendros sistemos sukūrimo buvo nuspręsta leisti teisės aktus atskiroms mažoms imigrantų grupėms, pirmiausia aukštos kvalifikacijos darbuotojams. Tokios tendencijos leidžia pagrįstai teigti, kad formuojant bendrą ES imigracijos politiką susiduriama su problemomis.

⁴⁵ Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos dėl vienos paraiškų dėl vieno leidimo trečiųjų šalių piliečiams apsigyventi ir dirbti valstybės narės teritorijoje pateikimo procedūros ir valstybėje narėje teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių darbuotojų vienodų teisių. KOM (2007) 638 galutinis.

⁴⁶ Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą sąlygų. KOM (2007) 637 galutinis.

⁴⁷ Tarybos direktyva 2004/114/EB, dėl trečiosios šalies piliečių įleidimo studijų, mokinių mainų, neatlygintino stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais sąlygų.

⁴⁸ Tarybos direktyva 2005/71/EB dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos.

1.4. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos riboto bendrumo problema

Imigracijos iš trečiųjų šalių klausimas pastarąjį dešimtmetį užima svarbią vietą ES politinėje darbotvarkėje. Nepaisant to, pasiekimai formuojant bendrą ES imigracijos politiką, ypač teisėtos imigracijos srityje, vertintini skeptiškai. Nors 1999 – 2007 m. buvo paskelbtas ne vienas dokumentas (Komisijos komunikatas, Parlamento nuomonė ir t.t.) teisėtos imigracijos iš trečiųjų šalių tematika, tačiau konvergencija tarp ES valstybių narių imigracijos politikų buvo silpna. Tai rodo bent trys kriterijai:

1. *Kiekybinis*. Mažas ES valstybes nares įpareigojančių teisės aktų, kuriuos vieninteliu galima laikyti bendros politikos išraiška, skaičius. Įpareigojančios normos įtvirtintos vos keturiose jau minėtose direktyvose: 1) dėl teisės į šeimų susijungimą; 2) dėl ilgalaikių gyventojų statuso; 3) dėl atvykimo studijų tikslais sąlygų; 4) dėl atvykimo mokslinių tyrimų tikslais sąlygų.
2. *Kokybinis*. Dalis nuostatų priimtose keturiose direktyvose leidžia didelius ES valstybių narių praktikos skirtumus, nes arba nustato tik žemus minimalius standartus, arba palieka plačią politikos pasirinkimo laisvę ES valstybėms narėms⁴⁹.
3. *Igyvendinimo*. ES valstybės narės neskuba perkelti priimtų direktyvų nuostatų į nacionalinę teisę. Remiantis Komisijos pateikta Hagos programos įgyvendinimo 2006 m. ataskaita, 2007 m. 8 valstybės narės nebuvo pranešusios apie Direktyvos dėl teisės į šeimos susijungimą, o 11 – apie Direktyvos dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso, perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Tuo tarpu nuo šių direktyvų perkėlimui į nacionalinę teisę nustatyto termino buvo praėję daugiau kaip metai. Direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių įleidimo studijų ir panašiais tikslais ataskaitos pateikimo laikotarpiu taip pat jau

⁴⁹ Thierry Balzacq, Sergio Carrera, “The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice.” Kn. Thierry Balzacq, Sergio Carrera (sud.), *Security versus Freedom: A Challenge for Europe’s Future*. 2006, 11.

turėjo būti įgyvendinta, tačiau 17 valstybių narių vėlavo perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę⁵⁰.

1.2. skyriuje aptartų bendros ES imigracijos politikos veiksnių gausa ir įvairovė leistų tikėtis spartesnio šios politikos formavimo, nei rodo beveik dešimtmečio patirtis šioje srityje. Literatūroje migracijos tematika bendros ES imigracijos politikos problemos aptariamoms labai fragmentiškai. Dažniausiai pateikiami trys lėto bendros ES imigracijos politikos formavimo paaiškinimai.

Pirma, kone kiekviename akademiname straipsnyje ar knygoje, aptariančioje ES imigracijos politiką, teigiama, kad ES valstybės narės nenori atsisakyti savo suverenių teisių teisėtos imigracijos srityje, todėl blokuoja imigracijos klausimų sprendimą viršnacionaliniu lygmeniu⁵¹. Šis argumentas taip dažnai kartojamas, kad tapo tarsi neginčijamu faktu. Norint patikrinti šio teiginio pagrįstumą, reikėtų atlikti atskirą tyrimą. Tačiau darant prielaidą, kad jis teisingas, neišvengiamai kyla klausimas, kodėl ES valstybės narės ne tik pasiryžo panaikinti vidaus sienų kontrolę, bet yra linkusios atsisakyti savo suverenių teisių įvairiose kitose imigracijos srityse (prieglobsčio politika, nelegali imigracija) ar netgi teisėtos imigracijos atskirose srityse (aukštos kvalifikacijos asmenų imigracija). Tai leidžia teigti, kad suvereniteto argumentas pats savaime yra pernelyg bendro pobūdžio, todėl nepaaiškinantis bendros ES imigracijos politikos nesiformavimo teisėtos imigracijos srityje.

Antra, bendros ES imigracijos politikos formavimo problemų priežastimi neretai laikomos skirtingos ES valstybių narių preferencijos teisėtos imigracijos srityje. Toks požiūris intuityviai atrodo pakankamai pagrįstas, ypač atsižvelgiant į gana skirtingus ES valstybių narių ekonominius poreikius. Vis tik skirtingų valstybių preferencijų argumentas sistemiškai nėra patikrintas.

Trečia, bendros ES imigracijos kliūtimi taip pat neretai laikomas išliekantis vienbalsiškumo reikalavimas, sprendžiant dėl bendro teisėtos imigracijos klausimų⁵². Šis teiginys apjungia pirmąjį ir antrąjį argumentus, nes manoma, kad ES valstybės narės,

⁵⁰ Komisijos Komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui. Hagos programos įgyvendinimo 2006 m. ataskaita. KOM (2007) 373 galutinis.

⁵¹ Pavyzdžiui, Claude Moraes, "The Politics of European Union Migration Policy." *The Political Quarterly*. Vol. 74, Issue s1, 2003. Alexander Cavedies, "The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe." *Journal of European Public Policy*, 2004.

⁵² Sergio Carrera, Marco Formisano, "An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?." *CEPS Working Document*. No. 232. October, 2005.

1. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS

nenorėdamos atsisakyti suverenių teisių, nesutinka pereiti prie kvalifikuotos daugumos principo Taryboje, o jų skirtingos preferencijos lemia vieningo sutarimo negalimumą.

Apibendrinant, bendra ES imigracijos politika yra sunkiai į priekį besistumiantis ES projektas. Literatūroje tai dažniausiai siejama su jai nepakankamai palankiomis ES valstybių narių pozicijomis. Tačiau pagrindžiant šį ryšį paprastai apsiribojama deskriptyviu bendros ES imigracijos politikos kūrimo proceso ir ES valstybių narių numanomų interesų imigracijos srityje, jų imigracijos politikų aprašymu. Atsižvelgiant į išsamios, teoriškai pagrįstos analizės trūkumą, likusioje šio darbo dalyje siekiama patikrinti, ar ir kaip ES valstybių narių preferencijų skirtumai riboja bendros politikos formavimą teisėtos imigracijos srityje.

2. VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA: POLITIKOS STABILUMAS KAIP VETO ŽAIDĖJŲ SAVEIKOS REZULTATAS

Akademiniuose politikos mokslų darbuose dažniausiai ieškoma paaiškinimų, kodėl vienas ar kitas įvykis įvyko. Keliami klausimai, pavyzdžiui, kokie veiksniai lėmė karo pradžią, kas paskatino sudaryti valstybių sąjungą, kokios yra tarptautinių organizacijų įsteigimo priežastys ir t.t. Tačiau politinėje kasdienybėje gausu ne tik įvykusių, bet ir neįvykusių įvykių. Kitaip tariant, gausu situacijų, kai tam tikras tikėtinas politinis sprendimas nėra priimamas: nevyksta suplanuota reforma, nepasirašoma numatyta sutartis, nepriimami reikalingi teisės aktai ir pan. Toks politinių pokyčių nebuvimas yra ne mažiau reikšmingas nei vykstantys pokyčiai ir reikalauja teorinių bei empirinių tyrimų.

George Tsebelis, siekdamas suteikti bendrą teorinį pagrindą nevykstančių politinių pokyčių aiškinimui, praėjusio amžiaus paskutiniajame dešimtmetyje sukonstravo veto žaidėjų teoriją (angl. *veto players theory*). Ši racionalaus pasirinkimo paradigma priskiriama teorija pasiūlė politikos stabilumo priežasčių ieškoti institucinėje sandaroje, t.y. susiejo politikos stabilumą ir politinius sprendimus galinčius blokuoti veikėjus. Kadangi veto žaidėjų teorija išplėtotą ir pradėta taikyti santykinai neseniai, pirmajame šios darbo dalies skyriuje aprašoma teorijos koncepcija, pristatant pagrindines teorijoje vartojamas sąvokas ir svarbiausius teorijos teiginius. Antrajame skyriuje aptariamos veto žaidėjų teorijos taikymo galimybės ir apribojimai bei pagrindžiama, kodėl tikslinga veto žaidėjų teoriją taikyti analizuojant bendros ES imigracijos politikos formavimo problemas.

2.1. Veto žaidėjų teorijos svarbiausios sąvokos ir teiginiai⁵³

Status quo

Veto žaidėjų teorijos objektas yra politikos stabilumas (angl. *policy stability*), kuris apibrėžiamas kaip situacija, kai tam tikra politika nekinta arba pokyčiai yra nežymūs (inkrementiniai). Tai reiškia, kad kuo mažesni politikos pokyčiai, tuo didesnis politikos stabilumas. Kadangi, pasak G.Tsebelio, kiekvienos naujos politikos išeities taškas yra

⁵³ Šiame skyriuje pristatoma veto žaidėjų teorijos sąvokų ir teiginių apžvalga remiasi G.Tsebelio knyga „Veto Players: How Political Institutions Work“ (2002), išskyrus vietas, kur nurodoma kitaip.

ankstesnė politika, arba vadinamasis *status quo*⁵⁴, tai politikos stabilumą analogiškai galima apibrėžti per *status quo* pokytį. Kuo mažiau kinta *status quo*, tuo didesnis politikos stabilumas. Pateiktą politikos stabilumo apibrėžimą galima iliustruoti paprasta situacija. Sakykim, kad valstybėje A formuojamas biudžetas naujiems finansiniams metams. Jei biudžeto lėšų padalinimas tarp skirtingų sričių (švietimo, sveikatos apsaugos, kultūros, gynybos ir t.t.) išliks toks pats kaip ankstesniais metais, bus galima teigti, kad politika biudžeto srityje valstybėje A pasižymi dideliu stabilumu. O jei įvyks ženklūs pokyčiai, pavyzdžiui, švietimui bus skirta ženkliai didesnė biudžeto lėšų dalis nei ankstesniais metais, tuomet politikos stabilumas bus mažas.

Veto žaidėjai

Svarbiausia sąvoka, veto žaidėjų teorijoje naudojama aiškinant politinį stabilumą, kaip sako pats teorijos pavadinimas, yra veto žaidėjai (angl. *veto players*). Veto žaidėjais įvardijami tie politiniai veikėjai, kurie turi veto teisę priimant sprendimą dėl tam tikro politinio klausimo. Taigi kiekvieno jų sutikimas yra būtinas norint pakeisti tam tikrą politiką, t.y. pakeisti *status quo*. G.Tsebelis politiniais veikėjais laiko institucijas, kurios gali būti sudarytos iš vieno asmens kaip valstybės prezidento institucija arba iš daugelio narių kaip parlamentai, partijos ar komitetai. Vienasmenės institucijos visada reiškia vieną individualų (angl. *individual*) veto žaidėją. Tuo tarpu daug narių turinčios institucijos, priklausomai nuo taikomos sprendimų priėmimo procedūros, gali reikšti skirtingą nevienodų veto žaidėjų skaičių. Pavyzdžiui, jei parlamente konkretus sprendimas turi būti priimtas vienbalsiai, tuomet jį galime prilyginti arba vienam individualiam veto žaidėjui, arba tokiam individualių veto žaidėjų skaičiui, kiek yra parlamento narių (pasirinkimą lemia analizės lygmuo). O jei parlamentas tą patį sprendimą gali priimti daugumos principu, tuomet parlamentas laikytinas vienu kolektyviniu (angl. *collective*) veto žaidėju. Individualių ir kolektyvinių veto žaidėjų atskyrimas yra svarbus, nes skirtingo tipo veto žaidėjai skirtingai veikia politikos stabilumą. Tačiau toliau pristatant veto žaidėjų teorijos koncepciją daugiausia dėmesio bus skiriama individualiems veto žaidėjams,

⁵⁴ George Tsebelis, "Veto Players and Institutional Analysis". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No.4, October 2000, 441.

sprendimus priimantiems vienbalsiai, nes būtent tokiai situacijai analizuoti šiame darbe bus taikoma veto žaidėjų teorija. Kolektyviniai veto žaidėjai detalai nebus aptariami⁵⁵.

Taikant veto žaidėjų teoriją politikos analizei itin svarbu teisingai identifikuoti visus veto žaidėjus. Juos pirmiausia nurodo įteisintos sprendimų priėmimo procedūros. Pavyzdžiui, jei valstybės A įstatymuose numatyta, kad valstybės prezidentas ir parlamentas turi teisę blokuoti sprendimo priėmimą formuojant biudžetą, šios dvi institucijos veikia kaip veto žaidėjai šioje srityje. Veikėjai, kurių veto teisė įtvirtinta įstatymuose, vadinami instituciniais veto žaidėjais (angl. *institutional veto players*). Vis tik ne visi veto žaidėjai yra instituciniai. Dalis veto žaidėjų neturi įstatymais įtvirtintos veto teisės, tačiau sprendimo priėmimui lemiamą jų įtaką pasireiškia politinio proceso metu. Pavyzdžiui, jei parlamentas yra institucinis kolektyvinis veto žaidėjas, o jame daugumą turi viena partija, pastaroji partija bus tikrasis politinis (angl. *partisan*) veto žaidėjas. Tikrųjų veto žaidėjų identifikavimą dar labiau gali komplikuoti skirtingas politinių veikėjų veto galios efektyvumas. Pavyzdžiui, veto žaidėjų teorijos taikytojai/kritikai kelia tokius klausimus kaip: ar mažumos vyriausybės suformavimo atveju opozicinė dauguma yra veto žaidėjas; ar visos koaliciją sudarančios partijos yra veto žaidėjai, jei koaliciją sudaro daugiau partijų nei reikalinga, norint vetuoti tam tikrą sprendimą; ir pan.⁵⁶. Pernelyg nesigilinant į teorines vingrybes, galima teigti, jog taikant veto žaidėjų teoriją svarbu detalai išanalizuoti nagrinėjamą politinį procesą, kad pavyktų nustatyti tikruosius veto žaidėjus.

Veto žaidėjų preferencijos

Veto žaidėjų teorija teigia, jog kiekvienas sprendimo priėmimo procese dalyvaujantis individualus veto žaidėjas žino, koks sprendimas jam būtų pats geriausias (maksimizuojantis jo naudą) ir, rinkdamasis iš daugelio alternatyvių sprendimų, gali visas alternatyvas išrikiuoti nuo labiausiai iki mažiausiai geidžiamos. Šis teiginys remiasi veikėjų racionalumo prielaida. Veikėjų racionalumas reiškia, kad veikėjų preferencijos yra refleksyvios, tarpusavyje palyginamos ir tranzityvios. Refleksyvumas reiškia, kad esant dviems preferencijoms x ir y , jei $x = y$, tai $y = x$. Palyginamumas reiškia, kad veikėjas, rinkdamasis tarp x ir y preferencijų, gali teigti, kad jam arba $x > y$, arba $y > x$, arba $x = y$. Tranzityvumo sąvoka vartojama apibrėžti

⁵⁵ Kolektyviniai veto žaidėjai ir jų įtaka politikos stabilumui išsamiai aptariami G.Tsebelio knygos „Veto Players: How Political Institutions Work“ (2002) 2 skyriuje (38 – 63 psl.).

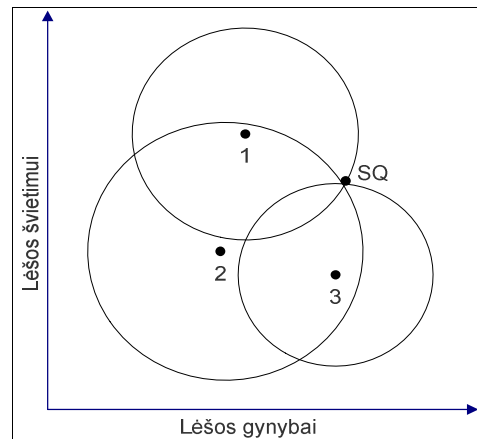
⁵⁶ Steffen Ganghof, “Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis”. *Swiss Political Science Review*. 9 (2), 14.

tokiam veikėjo preferencijų ypatumui: jei $x > y$, o $y > z$, tai $x > z$ ⁵⁷. Be to, racionalus individas visada veiks pagal savo preferencijas, t.y. sieks maksimizuoti savo naudą⁵⁸.

Labiausiai trokštama iš visų alternatyvų veto žaidėjų teorijoje vadinama veto žaidėjo idealiuoju tašku (angl. *ideal point*). Anot G.Tsebelio, veto žaidėjas, rinkdamasis tarp bet kurių dviejų „taškų“ (= politinių sprendimų), pasirinks tą, kuris yra arčiau jo idealiojo taško, o jei du taškai bus vienodai nutolę nuo idealiojo taško, veto žaidėjui jie bus vienodai pageidaujami⁵⁹. Pastaroji prielaida lemia, kad kiekvieno veto žaidėjo preferencijos grafiškai gali būti pavaizduotos apskritimo formos abejingumo kreivėmis (angl. *indifference curves*)⁶⁰. Apskritimai eina per *status quo* tašką, o jų centrai yra veto žaidėjų idealieji taškai.

Iliustruojant pateiktus teiginius apie veto žaidėjų preferencijas, naudinga sumodeliuoti paprastą situaciją. Sakykim, kad, kaip jau minėta, valstybėje A formuojamas biudžetas ateinantiems metams. Intensyviausios diskusijos vyksta dėl lėšų švietimui ir gynybai padalijimo. Veto teisę turi trys individualūs veto žaidėjai, kurių idealieji taškai 2 paveikslėlyje pažymėti skaičiais 1, 2 ir 3. Kiekvieno iš veto žaidėjų abejingumo kreivė eina per *status quo*. *Status quo* taškas šioje situacijoje žymi esamą (šių metų) biudžeto lėšų padalijimą tarp švietimo ir gynybos. Veto žaidėjai vienodai palankiai vertina *status quo* ir visus taškus, esančius ant jų abejingumo kreivių. Bet kuriam taškui, esančiam abejingumo kreivės apriboto apskritimo viduje, konkretus veto žaidėjas teiktų pirmenybę lyginant su *status quo*. Priešingai,

Paveikslėlis Nr. 2. Veto žaidėjų preferencijos



Šaltinis: sudaryta autorės

⁵⁷ Preferencijų tranzityvumo sąlyga taikoma tik individualiems veto žaidėjams. Kolektyvinių veto žaidėjų, sprendžiančių daugumos principu preferencijos gali būti ir netranzityvios. Kintant daugumoms, įmanoma, kad kolektyvinio veikėjo preferencijos bus cikliškos, t.y. bus $x > y$, $y > z$, bet $z > x$. (Condorcet paradoksas - Kenneth A. Shepsle, Mark S. Bonchek, *Analyzing politics: rationality, behaviour and institutions*. W.W. Norton & Company: 1997, 49-56)

⁵⁸ Kenneth A. Shepsle, Mark S. Bonchek, *Analyzing politics: rationality, behaviour and institutions*. W.W. Norton & Company: 1997, 22 -31.

⁵⁹ George Tsebelis, "Veto Players and Institutional Analysis". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No.4, October 2000. 443.

⁶⁰ Abejingumo kreivės sąvoka yra pasiskolinta iš ekonomikos. Mikroekonomikos teorijoje ji naudojama vartotojo preferencijoms apibrėžti. Kiekvienas abejingumo kreivės taškas rodo skirtingus dviejų ar daugiau prekių derinius, kurie vartotojui teikia vienodą naudą ir yra jo vienodai vertinami.

taškai, esantys už abejingumo kreivės ribų, būtų veto žaidėjo prasčiau vertinami nei *status quo*.

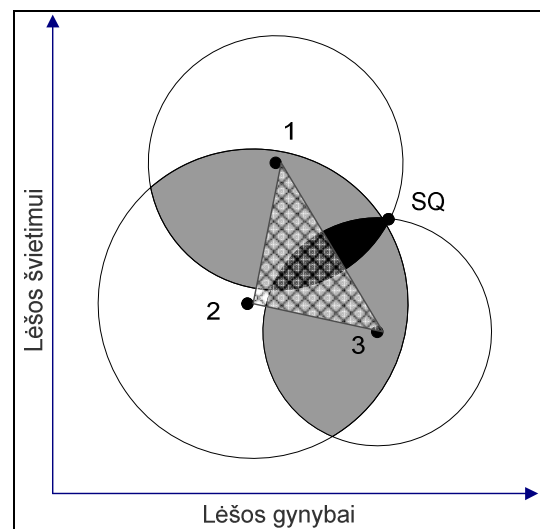
Aptartos veto žaidėjų preferencijų savybės veikia jų elgseną. Remiantis prielaida, kad veto žaidėjai yra racionalūs, galima teigti, kad jie turimą veto teisę naudos savo interesams patenkinti. Tai reiškia, jog nė vienas iš veto žaidėjų nesutiks, jog situacija pasikeistų jų nenaudai arba kitaip, G.Tsebelio žodžiais tariant, kad *status quo* atsidurtų jų abejingumo kreivės apriboto apskritimo išorėje. Priešingai, visi veto žaidėjai bus suinteresuoti pastumti *status quo* kuo arčiau savo paties idealiojo taško. Be to, veto žaidėjų teorija implikuoja, kad veto žaidėjai sutiks su pačiais mažiausiais politikos pokyčiais jų idealiojo taško kryptimi, jei tik pokyčio nauda viršys susitarimo sąnaudas⁶¹.

Politikos stabilumo indikatoriai

Veto žaidėjų galimybes pakeisti esamą politiką jiems palankesne galima įvertinti pagal tai, ar ir kiek sutampa veto žaidėjų preferencijos. Jei jos ženkliai sutampa, tuomet galimi žymūs politikos pokyčiai. Jei jos visiškai nesutampa, politikos pakeisti nebus įmanoma. Grafiškai veto žaidėjų preferencijų sutapimo mastą rodo veto žaidėjų abejingumo kreivėmis apibotų apskritimų persidengimo plotas. Šis plotas vadinamas laiminčių taškų aibe (angl. *winset*). 3 pav. juoda spalva nuspalvintas plotas žymi laiminčių taškų aibę, kai sprendimai turi būti priimti vienbalsiai. Pilka spalva nuspalvintas plotas, apimantis ir juodąjį plotą, rodo laiminčių taškų aibę, kai sprendimas gali būti priimtas balsų dauguma (pritarti turi 2 iš 3 veto žaidėjų).

Laiminčių taškų aibės dydis yra politikos stabilumo indikatorius. Kuo mažesnė minėta aibė, tuo mažesnė tikimybė, kad veto žaidėjai sutars dėl politikos pokyčio, nes esant mažai laiminčių taškų aibei santykinai sudėtingiau pasiūlyti tokį sprendimą, kuriam pritartų visi veto

Paveikslėlis Nr. 3. Laiminčių taškų aibė ir vieningumo šerdis



Šaltinis: sudaryta autorės

⁶¹ Steffen Ganghof, "Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis". *Swiss Political Science Review*. 9 (2), 15.

žaidėjai, nei esant didelei aibei. O jei veto žaidėjams pavyktų susitarti, tuomet politikos pokyčiai vis vien būtų nedideli (inkrementiniai). Jei laiminčių taškų aibė bus tuščia, politikos pokytis bus neįmanomas. Pažymėtina, kad netuščia laiminčių taškų aibė yra būtina, bet ne pakankama sąlyga politikos pokyčiams. Kitaip tariant, didelė laiminčių taškų aibė neužtikrina, kad politika bus keičiama, o jei ir bus keičiama, kad pokytis bus didelis.

Antrasis – atvirkštinis - politikos stabilumo indikatorius yra vadinamoji vieningumo šerdis (angl. *unanimity core*). Vieningumo šerdį sudaro taškai, kuriuose esant *status quo*, politikos neįmanoma pakeisti, nes bet koks pokytis nutolintų status quo nuo bent vieno veto žaidėjo idealaus taško, o veto žaidėjas, būdamas racionalus, tokį pokytį neišvengiamai turėtų vetuoti. Kitaip tariant, *status quo* esant vieningumo šerdies plote, laiminčių taškų aibė yra tuščia. Vieningumo šerdį grafiškai galima pavaizduoti sujungus visų veto žaidėjų idealiuosius taškus (3 pav. vieningumo šerdį žymi kvadrateliais užbrūkšniuotas trikampis plotas)⁶². Taigi, kuo šerdis didesnė, tuo didesnė tikimybė *status quo* pakliūti į šerdį, ir tuo didesnis politikos stabilumas.

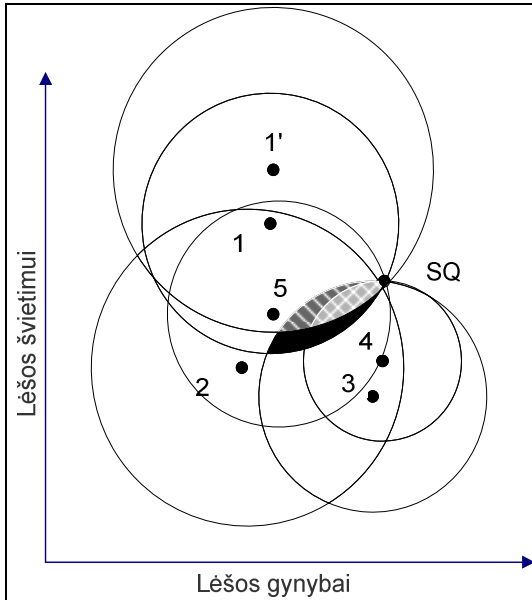
Veto žaidėjų įtaka politikos stabilumui

Veto žaidėjų teorijos „kertinis akmuo“ yra teiginys, kad kuo daugiau veikėjų turi veto teisę sprendžiant tam tikrą klausimą ir kuo ženkliau skiriasi tų veikėjų preferencijos, tuo didesnis tikėtinas politikos stabilumas. G.Tsebelio „kalba“ šis teiginys skambėtų taip: kuo didesnis veto žaidėjų skaičius ir kuo didesni atstumai tarp jų idealiųjų taškų, tuo sudėtingiau pakeisti *status quo* tašką. Iš to išplaukia, kad padidėjus atstumui tarp veto žaidėjų idealiųjų taškų, padidėja politikos stabilumas (sumažėja laiminčių taškų aibė ir padidėja vieningumo šerdis). Atitinkamai politikos stabilumas padidėja pridėjus vieną papildomą veto žaidėją (taip pat sumažėja laiminčių taškų aibė ir padidėja vieningumo šerdis⁶³). 4. ir 5 pav. iliustruoja šiuos teiginius.

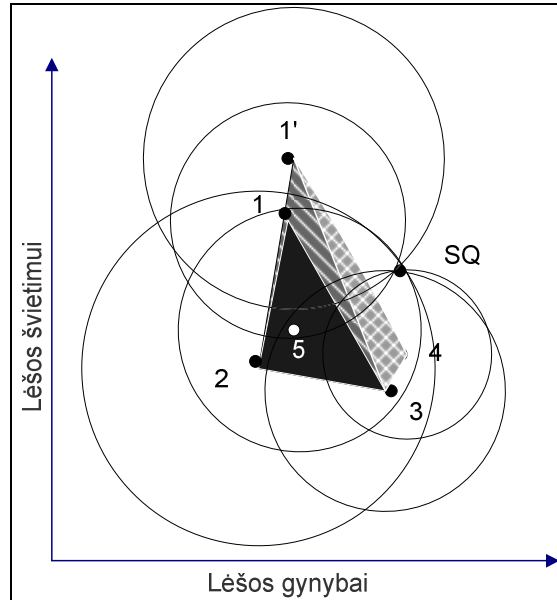
⁶² Vieningumo šerdis grafiškai gaunama sujungus linijomis kraštinius veto žaidėjus.

⁶³ Su sąlyga, kad kitų veto žaidėjų skaičius ir idealieji taškai lieka nepakitę.

Paveikslėlis Nr. 4. Laiminčių taškų aibės kaita didėjant veto žaidėjų skaičiui ir atstumui tarp jų idealiųjų taškų



Paveikslėlis Nr. 5. Vieningumo šerdies kaita didėjant veto žaidėjų skaičiui ir atstumui tarp jų idealiųjų taškų



Šaltinis: sudaryta autorės

Veto žaidėjui Nr. 1 pakeitus savo idealųjį tašką į tašką 1', laiminčių taškų aibė sumažėjo juoda spalva pažymėtu plotu, o vieningumo šerdis padidėjo tamsiai pilkos spalvos įstrižomis linijomis užbrūkšniuotu plotu. Atsiradus vienam papildomam veto žaidėjui (Nr. 4), laiminčių taškų aibė sumažėjo tamsiai pilkos spalvos įstrižomis linijomis užbrūkšniuotu plotu, o vieningumo šerdis padidėjo šviesiai pilkos spalvos kvadrateliais užbrūkšniuotu plotu. Paprastai veto žaidėjų skaičiaus didėjimas lemia politikos stabilumo didėjimą, tačiau esama ir išimčių. Jei veto žaidėjo idealusis taškas patenka į vieningumo šerdies plotą, veto žaidėjas įtakos nei laiminčių taškų aibės, nei vieningumo šerdies dydžiui neturi. Jis yra „absorbuojamas“ kitų veto žaidėjų. Tokio „nebyliojo“ veto žaidėjo pavyzdys 4 ir 5 pav. yra veto žaidėjas Nr. 5.

Darbotvarkės formavimas

G.Tsebelis atkreipia dėmesį, jog veto žaidėjų „žaidime“ didelę reikšmę turi veiksmų, priimant sprendimą, seka, kuri nulemia išskirtinę darbotvarkę formuojančios veikėjo (angl. *agenda setter*) padėtį. Darbotvarkės formavimas reiškia, kad kažkuris veikėjas teikia pasiūlymą dėl politikos pakeitimo, o likę veikėjai sprendžia dėl pasiūlymo priėmimo ar

atmetimo. Darbotvarkę formuojantis veto žaidėjas, būdamas racionalus, iš visų į laiminčių taškų aibę pakliūnančių taškų pasiūlymui pasirenka tą tašką, kuris yra arčiausiai jo idealiojo taško⁶⁴. Taip darbotvarkės formuotojas įgyja pranašumą prieš kitus veto žaidėjus.

Veto žaidėjų teorijoje taip pat pastebimi dar du dėsningumai:

- *Pirma*, darbotvarkės formavimo suteikiamas pranašumas mažėja didėjant politikos stabilumui.
- *Antra*, darbotvarkės formavimo suteikiamas pranašumas yra didesnis, jei darbotvarkę formuojančio veto žaidėjo idealusis taškas yra tarp kitų veto žaidėjų idealiųjų taškų (tų taškų apribojamo ploto centre ar netoli jo).

Veto žaidėjų teorijos apribojimai

Sprendimų priėmimo procesas ir jo rezultatai yra reikšminga, tačiau kartu sudėtinga politinio gyvenimo dalis. Siekiant supaprastinti itin kompleksišką tikrovę, neišvengiamai tenka daryti tam tikras prielaidas apie politinius veikėjus ir jų elgseną. Veto žaidėjų teorija remiasi keliomis svarbiomis prielaidomis, kurios sukuria tam tikrus veto žaidėjų teorijos apribojimus.

- *Pirma*, remiamasi prielaida, kad vienu metu veto žaidėjai „žaidžia“ tik viename „žaidimų lauke“. Tai reiškia, kad jų sprendimas vetuoti ar ne tam tikrą sprendimą dėl žemės ūkio politikos nepriklauso nuo, pavyzdžiui, sprendimo dėl sveikatos apsaugos politikos. Priešingu atveju, jei veto žaidėjai sutiktų su jais, atrodytų, nepalankiu politikos pokyčiu vienoje srityje, nes tuomet daugiau išloštų kitoje srityje, veto žaidėjų teorijos taikymas taptų itin kompliktuotas.
- *Antra*, daroma prielaida, kad veikėjai atskiriems politikos, kurios stabilumą norima paaiškinti, klausimams teikia vienodą reikšmę. Tai reiškia, kad jei žaidimas žaidžiamas dviejų dimensijų plokštumoje, pavyzdžiui, sprendžiant dėl biudžeto lėšų dalies skyrimo gynybai ir švietimui, kiekviena iš šių dimensijų kiekvienam iš veto žaidėjų yra vienodai svarbi. Tokia prielaida lemia, kad veto žaidėjų abejingumo kreivės brėžiamos kaip apskritimai.

Naujausiuose tyrimuose, tiesa, bandoma plėtoti veto žaidėjų teoriją, nagrinėjant veto žaidėjų įtaką politikos stabilumui, nesiremiant šiomis prielaidomis. Pavyzdžiui, tariant, kad

⁶⁴ Daroma prielaida, kad veto žaidėjai turi informacijos, leidžiančios identifikuoti laiminčių taškų aibę.

veto žaidėjai žaidžia „daugelio lygių žaidimą“ (angl. *multi-level games*) arba kad veto žaidėjams vienas iš dviejų sprendžiamų klausimų yra svarbesnis negu kitas, ir todėl jų abejingumo kreivės yra ne apskritimo, bet elipsės formos⁶⁵. Šiame tyrime vis tik taikoma pirminė veto žaidėjų teorijos versija ir remiamasi abiem įvardytomis prielaidomis.

2.2. Veto žaidėjų teorijos taikymo galimybės

Veto žaidėjų teorija laikytina universalia tuo požiūriu, kad ją galima taikyti pačiose įvairiausiose sprendimų priėmimo situacijose, kuriose yra bent vienas veto teisę turintis veikėjas. Politikos mokslų srityje šią teoriją galima naudoti tiek tarptautinių santykių analizėje, tiek viešosios politikos tyrimuose.

Pats G.Tsebelis veto žaidėjų teoriją kūrė kaip įrankį įvairioms politinėms sistemoms analizuoti ir lyginti, nepriklausomai nuo jų režimo (prezidentinis ar parlamentinis), partinės sistemos (vienpartinė, dvipartinė ar daugiapartinė), parlamento tipo (vienų ar dvejų rūmų) ir t.t. Jis peržengia įprastų tipologijų ribas ir teigia, kad visas sistemas galima lyginti pagal politikos pasekmės, t.y. pagal politikos stabilumo lygį. O pastarasis priklauso nuo veto žaidėjų skaičiaus ir jų preferencijų santykio. G.Tsebelis taip pat atskleidžia, kaip politikos stabilumas veikia esmines valstybės struktūras: režimo stabilumą, biurokratijos ir teisminės valdžios nepriklausomumą. Taigi politinių sistemų lyginamoji analizė yra viena iš pagrindinių veto žaidėjų teorijos taikymo sričių.

Veto žaidėjų teorija taip pat taikoma ne tik lyginant skirtingas politines sistemas, bet ir analizuojant tos pačios sistemos pokytį laike. Kitaip tariant, analizuojama, kokį poveikį politikos stabilumui daro vienos ar kitos sprendimų procedūros pakeitimas tam tikroje sistemoje. Šioje tyrimų dalyje populiaru analizuoti įvairius ES institucinės sandaros ir veikimo pokyčius. Pavyzdžiui, taikant veto žaidėjų teoriją, nagrinėta, kaip pasikeitė Europos Parlamento vaidmuo sprendimų priėmimo procese ir šio proceso rezultatai, devintojo dešimtmečio viduryje įteisinus bendradarbiavimo procedūrą (angl. *cooperation procedure*)⁶⁶,

⁶⁵ Dirk Junge, Thomas König, “What’s Wrong With Eu Spatial Analysis?: The Accuracy and Robustness of Empirical Applications To the Interpretation of the Legislative Process and the Specification of Preferences.” *Journal of Theoretical Politics*. 2007, 19.

⁶⁶ Thomas König, Mirja Pöter, “Examining the EU Legislative Process. The Relative Importance of Agenda and Veto Power”. *European Union Politics*, Vol.2, No.3. 2001.

analizuota, kokį poveikį ES politikos stabilumui turi Nicos sutartimi įtvirtintas trigubos daugumos reikalavimas, priimant sprendimus Taryboje⁶⁷, ir pan.

Bet kurio veto žaidėjų teorijos taikymo atveju pirminis ir pagrindinis uždavinys yra įvertinti, kas konkrečioje institucinėje struktūroje yra veto žaidėjai ir kaip jie veikia politikos stabilumą. Būtent ši užduotis bus atliekama tolesnėse šio darbo dalyse analizuojant, kaip veto žaidėjai veikia bendros ES imigracijos politikos formavimąsi. Veto žaidėjų teorijos taikymas nagrinėjant imigracijos politiką apskritai ir bendrą ES imigracijos politiką konkrečiai yra, kiek žinoma, pirmas toks bandymas. Veto žaidėjų teorijos taikymą šiuo atveju galima pagrįsti dviem esminiais teorijos ir atvejo atitikimais:

1. Veto žaidėjų teorija bando paaiškinti politikos stabilumą, t.y. politikos nesikeitimą. O bendra ES imigracijos politika, kaip buvo aptarta pirmoje darbo dalyje, kaip tik yra politikos nesikeitimo/nesiformavimo atvejis.
2. Veto žaidėjų teorija politikos stabilumą aiškina kaip veto žaidėjų sąveikos rezultata. Pagal galiojančią sprendimų priėmimo procedūrą, sprendimai teisėtos imigracijos srityje ES lygiu priimami Taryboje vienbalsiai. Taigi visos ES valstybės narės potencialiai yra veto žaidėjai.

Veto žaidėjų teorijos teiginių pagrindų formuluojamos dvi tyrimo hipotezės, kurios tikrinamos trečioje darbo dalyje:

H1: Ribotą bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje bendrumą lemia didelis veto teisę turinčių veikėjų skaičius.

H2: Ribotą bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje bendrumą lemia dideli veto teisę turinčių veikėjų preferencijų skirtumai.

⁶⁷ George Tsebelis, Xenophon Yataganas, "Veto Players and Decision – making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002.

3. BENDROS EUROPOS SĄJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

3.1. Veto žaidėjų teorijos taikymo bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos analizei metodologija

Pagrindinis uždavinys taikant veto žaidėjų teoriją konkrečios politikos stabilumui paaiškinti yra tos politikos formavimo proceso įvertinimas, naudojant tos teorijos siūlomus analizės instrumentus. Šiame skyriuje pristatoma, kaip bendros ES imigracijos politikos formavimo procese buvo išskirti veto žaidėjai, apibrėžtas jų „žaidimo laukas“, nustatyta kiekvieno iš žaidėjų padėtis tame lauke ir vadinamasis *status quo* taškas.

3.1.1. Veto žaidėjai bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimo procese

Veto žaidėjų skaičius priimant sprendimus ES lygiu, tarp jų ir sprendimus dėl bendros politikos teisėtos imigracijos srityje, priklauso nuo įteisintos sprendimų priėmimo procedūros, t.y. nuo joje dalyvaujančių institucijų ir jų atliekamų funkcijų. Priimant sprendimus dėl bendrų normų teisėtos imigracijos iš trečiųjų šalių srityje pagrindinis vaidmuo atitenka dviem institucijoms – Komisijai, turinčiai teisės aktų iniciatyvos teisę, ir Tarybai, kuri turi teisę priimti, atmesti arba keisti siūlomus teisės aktų projektus.

Europos Sąjungos Taryba

Taryboje, kurią sudaro visų 27 ES valstybių narių atstovai, sprendimai teisėtos imigracijos klausimais privalo būti priimti vienbalsiai. Kitaip tariant, kiekviena ES valstybė narė Taryboje turi veto teisę. Tai leidžia lengvai identifikuoti 27 potencialius veto žaidėjus imigracijos politikos srityje. Vis tik praktikoje formuojant bendrą politiką teisėtos imigracijos srityje ne visos ES šalys veikia kaip veto žaidėjai. Pasirašydama Amsterdamo sutartį, Danija padarė išlygą, kad ji nedalyvaus priimant sprendimus dėl bendrų normų imigracijos srityje ir nebus jų saistoma⁶⁸. Airija ir Jungtinė Karalystė taip pat padarė analogišką išlygą⁶⁹, tačiau kartu pasiliko galimybę įsijungti į derybų procesą, spręsdamos dėl dalyvavimo kiekvieno

⁶⁸ Treaty of Amsterdam. Protocol on the position of Denmark. Article 1 and 2. 1997 November 10.

⁶⁹ Treaty of Amsterdam. Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland. Article 1 and 2. 1997 November 10.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

konkreto pasiūlymo ar iniciatyvos atveju atskirai⁷⁰. Taigi pastarosios dvi šalys priimant bendrus sprendimus ES lygiu dėl teisėtos imigracijos turi tris veiksmų galimybes:

1. Nedalyvauti diskusijose dėl pasiūlymo ir nebūti jo saistomos, kai jis priimamas.
2. Nedalyvauti diskusijose dėl pasiūlymo, tačiau jį priėmus, prisijungti jį įgyvendinant.
3. Per 3 mėnesius nuo pasiūlymo pateikimo prisijungti prie diskusijų ir dalyvauti jį priimant bei įgyvendinant. Jei šiuo atveju Airija ar Jungtinė Karalystė dalyvaudamos diskusijose nesutinka su tam tikrų normų priėmimu, kitos ES valstybės narės vienabalsiai turi teisę priimti svarstomą teisės aktą, nepaisydamos Airijos ar Jungtinės Karalystės pozicijos. Nors praktikoje Airijai ar Jungtinei Karalystei dalyvaujant diskusijose kitos valstybės narės nėra linkusios naudotis galimybe neatsižvelgti į šių dviejų šalių pozicijas, teisiškai pastarosios šalys veto teisės priimamiems sprendimams neturi⁷¹.

Užsitikrinusios galimybę nedalyvauti priimant ir įgyvendinant ES lygiu priimamus sprendimus imigracijos klausimais, Airija, Danija ir Jungtinė Karalystė faktiškai atsisakė veto teisės šioje srityje. Atsižvelgiant į tai, minėtos trys šalys šiame darbe nėra laikomos veto žaidėjais.

Šiame darbe taip pat nėra analizuojama Bulgarijos ir Rumunijos kaip veto žaidėjų įtaka bendros ES imigracijos politikos formavimui. Atliekamas tyrimas laiko požiūriu apima laikotarpį nuo 1997 m. iki 2007 m., kuomet Bulgarija ir Rumunija dar nebuvo ES narės. Toks tyrimo apribojimas, neanalizuojant 2007 m. ir vėliau vykusių procesų ir Bulgarijos bei Rumunijos poveikio jiems, neturi esminės įtakos tyrimo rezultatams, nes beveik visus 2007 m. nebuvo svarstyta jokių reikšmingų pasiūlymų dėl teisės aktų teisėtos imigracijos srityje, todėl Bulgarijos ir Rumunijos pozicijos bendros ES imigracijos politikos formavimui neturėjo įtakos.

Europos Komisija

Komisija, priešingai nei ES valstybės narės, neturi veto teisės priimant teisės aktus teisėtos imigracijos srityje, tačiau ji yra pagrindinis tų teisės aktų iniciatorius. Komisija yra

⁷⁰ Treaty of Amsterdam. Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland. Article 3.

⁷¹ Steve Peers, "Veto, Opt – outs and EU Immigration and Asylum Law". *Statewatch briefing*, 2004 December 23. <<http://www.statewatch.org/news/2004/dec/eu-immig-opt-outs3.pdf>> [Žiūrėta 2008 04 25].

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

instituciškai įtvirtinta darbotvarkės formuotoja. Tokia situacija, kai darbotvarkės formuotojas neturi veto teisės priimant sprendimus, G.Tsebelio „veto žaidėjų“ teorijoje nėra aptariama. Atsižvelgiant į tai, kad Komisija per teisės aktų projektų pateikimo funkciją netiesiogiai kontroliuoja ir imigracijos politikos rezultatus, šiame darbe Komisija laikoma *de facto* veto žaidėju bendros ES imigracijos politikos formavimo procese.

Kitos ES institucijos

Bendros ES imigracijos politikos procese dalyvauja ir kitos ES institucijos. Dalis jų – Europos Parlamentas, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas bei Regionų komitetas - atlieka papildomą patariamąją funkciją. Pagal galiojančią sprendimų priėmimo procedūrą Taryba, prieš priimdama sprendimą teisėtos imigracijos klausimais, privalo konsultuotis su Europos Parlamentu, tačiau neprivalo į jo nuomonę atsižvelgti. Panašiai ir abu minėti komitetai pateikia savo nuomones svarstomu klausimu, tačiau jos nėra Tarybai teisiškai įpareigojančios. Kita dalis institucijų veikia kaip Tarybos ar Komisijos pagalbiniai organai (Migracijos ir išsiuntimo darbo grupė (angl. *Working Party on Migration and Expulsion*), Strateginis imigracijos, sienų apsaugos ir prieglobsčio komitetas (angl. *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum* (SCIFA)) ir kt. Kai kurių autorių teigimu, pasiūlymo pateikimo etape esama daugelio „nematomų“ veto žaidėjų: įvairios interesų grupės, ES valstybių narių techniniai ekspertai, netgi visuomenė ir jos nuomonė⁷². Nepaisant visų šių veikėjų galimos tiesioginės ir netiesioginės įtakos svarstant imigracijos politikos klausimus, jos neturi galios vetuoti sprendimų priėmimą, todėl šiame darbe nėra laikomos tikraisiais veto žaidėjais.

Apibendrinant, toliau atliekamame tyrime individualiais instituciniais veto žaidėjais formuojant bendrą ES politiką teisėtos imigracijos srityje laikoma Komisija (*de facto*) ir visos esamos ES valstybės narės, išskyrus Airiją, Bulgariją, Daniją, Jungtinę Karalystę bei Rumuniją.

⁷² Sergio Carrera, Meng – Hsuan Chou, “Fiche on EU Migration Policy.” *Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward*. 2006. 141.

3.1.2. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos „žaidimų laukas“

Imigracijos politiką pagal jos turinį galima skirti į dvi dalis: „imigravimo politiką“ ir „imigrantų politiką“⁷³. Pirmojo tipo politika reguliuoja imigrantų srautus, t.y. nustato, kas ir kokiomis sąlygomis turi teisę atvykti į šalį ir joje apsistoti. Tuo tarpu „imigrantų politikos“ objektas yra imigrantų teisės ir padėtis juos priimančioje šalyje. Pastaroji politika neretai įvardijama kaip imigrantų integracijos politika. Paprastai tariant, kuriant bendrą ES imigracijos politiką diskutuojama, kiek ir kokių imigrantų iš trečiųjų šalių turi būti įleidžiama į Europos Sąjungą bei kokios sąlygos turi būti jiems sudaromos gyventi, studijuoti, dirbti ir t.t.. Šie du klausimai apibrėžia diskusijų erdvę, kurią galima pavadinti imigracijos politikos veto žaidėjų „žaidimų lauku“.

Tiek imigravimo, tiek imigrantų politika šiame tyrime vertinama pagal jų liberalumą. Vertinimo skales apibrėžia ES valstybių narių vykdomos nacionalinės imigracijos politikos ir Komisijos pasiūlymai imigracijos politikos srityje. Kadangi Komisijos pasiūlymai paprastai yra tiek pat liberalūs, o dažniausiai liberalesni nei ES valstybių narių įgyvendinamos politikos, šie pasiūlymai formuoja bendros ES imigracijos politikos normatyvinį lauką (žymi liberaliuosius abiejų skalių galus). Tai reiškia, kad priėmus Komisijos siūlymus būtų suformuota liberaliausia šiuo metu praktiškai svarstoma bendra ES imigracijos politika, o įteisinus normas, priešingas Komisijos siūlymams, būtų suformuota santykinai griežčiausia bendra ES imigracijos politika.

Tiek imigravimo, tiek imigrantų politikos ašys teoriškai nėra baigtinės. Galima įsivaizduoti imigravimo politiką, kuri būtų tokia ribojanti, jog imigracija taptų apskritai neįmanoma arba, priešingai, būtų tokia liberali, kad imigracija taptų masiška (įmanomas net variantas, kad imigravimo politikos išvis nebūtų, ir migracija būtų absoliučiai laisva). Atitinkamai, imigrantų politika gali būti tokia palanki imigrantams, kad jų statusas būtų toks pat ar geresnis nei vietinių gyventojų, arba priešingai, tokia nepalanki, kad reikštų nuolatinę stiprią imigrantų diskriminaciją. Vis tik realybėje imigracijos politika formuojama ar

⁷³ Tokio skirstymo pagrindu struktūruota A.Geddes knyga „The Politics of Migration and Immigration in Europe“, London: Sage Publications, 2007. Atkreiptinas dėmesys, kad anglų kalboje vartojamos dvi skirtingos sąvokos - „immigration politics“ ir „immigration policy“ - į lietuvių kalbą tiesiogiai verčiamos vienodai kaip „imigracijos politika“. Siekiant išvengti painiavos, šiame darbe bus naudojami trys terminai: „imigravimo politika“ – imigrantų atvykimą į šalį reguliuojanti politika, „imigrantų politika“ – imigrantų integraciją priimančioje šalyje reguliuojanti politika, „imigracijos politika“ - bendra visus su imigracija susijusius klausimus reguliuojanti politika, apimanti tiek imigravimo, tiek imigrantų politiką.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

diskusijos dėl jos vyksta daug siauresnėje erdvėje, kuri apima tik dalį minėtos ašies. Kadangi įvardytos hipotetinės situacijos neturi praktinės reikšmės šiam tyrimui, toliau jos nebus aptariamoms. Vis tik atsižvelgiant į teorinę galimybę, imigravimo politikos ir imigrantų politikos ašys grafiškai bus vaizduojamos kaip nebaigtinės.

Imigrantų politikos liberalumo ašis

Jei „žaidimų“ dėl imigracijos politikos lauką grafiškai pavaizduosime kaip stačiakampį, tai imigrantų politikos liberalumo ašis sudarys jo pagrindą. Vertinant valstybių narių idealiuosius taškus imigrantų politikos griežtumo - liberalumo skalėje, šiame darbe naudojami 2007 m. sudaryto Migracijų integracijos politikos indekso (MIPEX)⁷⁴ duomenys. MIPEX matuoja imigrantų integracijos ES šalyse⁷⁵ politikas. Indeksas apima 6 politikos sritis: 1) darbo rinkos prieinamumą, 2) teisę į šeimos susijungimą, 3) ilgalaikį apsisojimą, 4) politinio dalyvavimo prieinamumą, 5) pilietybės prieinamumą, 6) antidiskriminaciją. Kiekvieną iš šių sričių sudaro po keturias dimensijas, o pastarosios visos kartu apima 140 rodiklių. Pagal kiekvieną rodiklį ES valstybių narių politikos lyginamos su vadinamaisiais „Europos standartais“, kurie apibrėžiami pagal įvairius ES lygmens teisės aktus ar pasiūlymus dėl teisės aktų imigracijos srityje. Tai reiškia, kad jei visi pasiūlymai būtų įteisinti ir įgyvendinami, ES ir ES valstybių narių praktika pasiektų „Europos standartus“.

Vis tik mechaniškai taikyti MIPEX šio darbo tikslams, t.y. pagal jį įvertinti ES valstybių narių imigrantų politikų liberalumą, negalima dėl dviejų priežasčių.

Pirma, MIPEX apima antidiskriminacinės politikos vertinimą. Neabejotina, kad antidiskriminacinė politika daro įtaką imigrantų statusui priimančioje šalyje, tačiau ji vienintelė iš MIPEX apimamų 6 politikos sričių nėra tiesiogiai ir išimtinai susijusi su imigrantais. Antidiskriminacinės politikos objektas yra visi asmenys, kurie potencialiai gali patirti diskriminaciją etniniu, religiniu, lytiniu, lytinės orientacijos ir kitais pagrindais. Kadangi antidiskriminacinės politikos turinį lemia ne vien požiūris į imigrantus, jos įtraukimas vertinant ES valstybių narių imigrantų politikų liberalumą būtų nepakankamai pagrįstas.

⁷⁴ MIPEX (angl. *Migrant Integration Policy Index*) sukūrimas yra ES lėšomis finansuotas projektas, kurį įgyvendino 25 organizacijų konsorciumas, vadovaujamas Migracijos politikos grupės (angl. *Migration Policy Group*) ir Britų Tarybos (angl. *British Council*). Tyrime dalyvavo 25 ES šalių ekspertai (neįtrauktos Bulgarija ir Rumunija). Tyrimo ataskaita paskelbta 2007 m. rugsėjį. Išsamesnė informacija apie MIPEX pateikiama interneto svetainėje www.integrationindex.eu

⁷⁵ MIPEX yra nustatytas ir trims ES nepriklausančioms šalims – Kanadai, Norvegijai ir Šveicarijai. Kadangi tai neturi reikšmės šio darbo kontekste, toliau MIPEX bus įvardijamas kaip ES valstybių narių politikų indeksas.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

Antra, į politinio dalyvavimo ir pilietybės prieinamumo sritis patenkančių rodiklių šiame tyrime taip pat nėra tikslinga naudoti, nes iniciatyvų ES lygiu reguliuoti šias sritis bent kol kas nėra buvę. Todėl naudoti minėtus rodiklius analizuojant bendros ES imigracijos politikos formavimo problemas taip pat nebūtų prasminga.

Taigi ES valstybių narių imigrantų politikos liberalumo indeksai šiame tyrime išvedami naudojant trijų politikos sričių - 1) darbo rinkos prieinamumo, 2) teisės į šeimos susijungimą, 3) ilgalaikio apsisostojimo – rodiklius ir jų įverčius ES valstybėse narėse (iš viso 69 rodikliai). Rodiklių sąrašas pateikiamas 1 priede.

Imigravimo politikos liberalumo ašis

Antroji - imigravimo politikos liberalumo - ašis sudaro įsivaizduojamo stačiakampio „žaidimų lauko“ vertikalią kraštinę. Vienas iš sudėtingesnių tyrimo uždavinių yra nustatyti rodiklius, pagal kuriuos galima būtų įvertinti imigravimo politikos liberalumo lygį ES valstybėse narėse. MIPEX neapima imigravimo sąlygų, todėl šiuo atveju rodikliai buvo išsiskirti savarankiškai. Atlikus ES lygmens teisės aktų ir Komisijos komunikatų bei pasiūlymų dėl teisėtą imigracijos iš trečiųjų šalių analizę⁷⁶, buvo išskirta 18 rodiklių, kurie apima svarbiausias imigravimo sąlygas (žr. 2 priedą).

Taikant MIPEX sudarymo metodologiją (ta pati metodologija taikoma siekiant užtikrinti imigravimo politikos liberalumo ir imigrantų politikos liberalumo palyginamumą) pasirinkti rodikliai buvo sugrupuoti į keturias dimensijas: 1) bendrosios imigracijos sąlygos ir procedūros, 2) darbo jėgos imigracijos sąlygos ir procedūros, 3) studentų imigracijos sąlygos ir procedūros, 4) imigrantų teisės, susijusios su atvykimu. Pirma ir ketvirta dimensijos apibrėžia bendras imigravimo sąlygas ir su atvykimu siejamas visų imigruojančių teises, o antra ir trečia dimensijos apibrėžia dviejų svarbiausių teisėtai atvykstančių imigrantų grupių – darbuotojų ir studentų – imigravimo sąlygas⁷⁷. Šios dimensijos apima svarbiausius imigravimo politikos aspektus.

⁷⁶ Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence for the purpose of paid employment and self-employment activities, COM(2001) 386 final; Tarybos direktyva 2004/114/EB 2004 m. gruodžio 13 d. dėl trečiosios šalies piliečių įleidimo studijų, mokinių mainų, neatlygintino stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais sąlygų; Tarybos direktyva 2005/71/EB dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos. Komisijos komunikatas Teisėtą migracijos politikos planas KOM(2005) 669 galutinis;

⁷⁷ Imigrantų, atvykstančių šeimos susijungimo pagrindu, imigravimo sąlygos šiame tyrime patenka į imigrantų politikos sritį. Jos laikomos imigrantų integracijos sąlygų liberalumo – griežtumo rodikliais ir tarp imigravimo politikos rodiklių pakartotinai nėra įtraukiamos.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

Taigi imigravimo politikos liberalumo indeksas šiame tyrime išvedamas naudojant 18 imigravimo sąlygų rodiklių. Abiejų indeksų – imigravimo politikos liberalumo ir imigrantų politikos liberalumo – sudedamosios dalys (politikos sritys, politikos sričių dimensijos ir dimensijas sudarančių rodiklių skaičius) nurodomos 1 lentelėje.

Lentelė Nr. 1. Imigravimo ir imigrantų politikų liberalumo indeksų sudedamosios dalys

	Politikos sritis	Politikos srities dimensija	Rodiklių skaičius
Imigravimo politikos liberalumo indeksas	Imigravimo sąlygos	Bendrosios imigravimo sąlygos ir procedūros	5
		Darbo jėgos imigravimo sąlygos ir procedūros	6
		Studentų imigracijos sąlygos ir procedūros	4
		Imigrantų teisės, susijusios su atvykimu	3
Imigrantų politikos liberalumo indeksas	Darbo rinkos prieinamumas	Galimybė dirbti	4
		Integracijos į darbo rinką priemonės	3
		Galimybės dirbti apsauga	2
		Su darbo rinka susijusios imigrantų teisės	2
	Teisė į šeimos susijungimą	Galimybė pasinaudoti šeimos susijungimo teise	5
		Pasinaudojimo šeimos susijungimo teise sąlygos	13
		Statuso saugumas	4
		Su šeimos susijungimo teise susijusios teisės	5
	Ilgalaikis apsigyvenimas	Galimybė tapti ilgalaikiu gyventoju	5
		Tapimo ilgalaikiu gyventoju sąlygos	13
		Statuso saugumas	7
		Su ilgalaikio gyventojų statusu susijusios teisės	6
	Iš viso		

Šaltinis: sudaryta autorės

3.1.3. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos veto žaidėjų idealieji taškai

Apibrėžus veto žaidėjų „žaidimų lauką“ tolesnis tyrimo žingsnis yra veto žaidėjų idealiųjų taškų tame „žaidimų lauke“ nustatymas. Pirmiausia tikslinga apibrėžti Komisijos – *de facto* veto žaidėjo – idealių tašką, kuris yra ES valstybių narių imigracijos politikų liberalumo vertinimo atskaitos taškas. Komisijos teikiamuose pasiūlymuose dėl bendros ES imigracijos politikos siūlomos tiek pat liberalios arba liberalesnės teisės normos nei liberaliausiose imigracijos politikos požiūriu ES valstybėse narėse galiojančios teisės normos.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

Atsižvelgiant į tai, Komisijos imigravimo politikos liberalumo ir imigrantų politikos liberalumo indeksams suteikiamas maksimalus 100 balų įvertis. Vaizduojant grafiškai, Komisijos idealusis taškas yra „žaidimų lauko“ dešinysis viršutinis kampinis taškas, kurio koordinatės yra 100:100. Komisijos pozicija sutampa su MIPEX metodologijoje minėtais „Europos standartais“, todėl būtent su jos pasiūlymais lyginamos ES valstybių narių nacionalinės politikos, nustatant ES valstybių narių idealiuosius taškus.

ES valstybių narių idealieji taškai bendros ES imigracijos politikos formavimo lauke apibrėžiami pagal tų šalių vykdomas nacionalines imigracijos politikas, apimančias tiek imigravimo, tiek imigrantų politikas. Tai lemia, jog ES valstybių narių imigracijos politikos liberalumo lygis šiame darbe vertinamas išimtinai pagal tose šalyse veikiančią teisinę bazę, neatsižvelgiant į praktikoje galimus nukrypimus nuo jos. Logiška manyti, kad būtent oficiali politika, o ne jos įgyvendinimas, kuris dėl įvairių veiksnių gali būti daugiau ar mažiau sėkmingas, labiau atitinka valstybių idealus imigracijos srityje. Priešingu atveju politika būtų paprasčiausiai pakeista.

Kadangi visiškai savarankiška visų ES valstybių narių imigracijos politiką reguliuojančių teisės aktų analizė viršytų magistro darbo galimybes, imigravimo politikos srityje ES valstybių narių „idealiųjų taškų“ įverčiai apskaičiuojami naudojantis susistemintais duomenimis apie visų ES valstybių narių teisės aktus, reguliuojančius teisėtą imigraciją. Duomenys pateikiami 2008 m. vasarį Tarptautinės migracijos organizacijos paskelbtame tyrime „27 ES valstybių narių teisės aktų, reguliuojančių teisėtą imigraciją, lyginamoji studija, apimanti kiekvienoje šalyje naujai atvykstantiems nustatytų sąlygų ir formalumų vertinimą“.⁷⁸

Nustatant imigravimo politikos liberalumo indeksus, rodančius ES valstybių narių idealiuosius taškus imigravimo politikos srityje, taikoma MIPEX metodologija. Kaip minėta, pagrindinis MIPEX kūrimo principas buvo „Europos standartų“ ir realių ES valstybių narių politikų lyginimas. „Europos standartus“ išreiškia Komisijos pozicija, todėl su ja lyginamos ES valstybių narių imigracijos politikų normos. Lyginimas (angl. *benchmarking*) buvo atliktas tokiu būdu:

- *Pirma*, kaip minėta, buvo išskirta 18 imigravimo politikos rodiklių.

⁷⁸ International Organization for Migration, „Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration: Including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member state for newcomers“. 2008. 569 p. Tyrimas atliktas Europos Parlamento užsakymu. Šio tyrimo metu ekspertai iš visų ES valstybių narių analizavo nacionalines ES valstybių narių imigracijos politikas, nagrinėdami iki 2007 m. rugpjūčio galiojusius teisės aktus.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

- *Antra*, kiekvieno iš rodiklių atveju buvo apibrėžtos trijų galimų įverčių (1,2 ir 3) reikšmės. Įvertis 3 reiškė vienareikšmiškai apibrėžtą maksimaliai liberalią politiką (maksimalus liberalumas apibrėžtas pagal Komisijos pasiūlymus). Įvertis 2 reiškė mažiau liberalią politiką palyginti su Komisijos pozicija ir/arba mažesnę politikos aiškumą (pavyzdžiui, nurodoma, kad imigrantas turi pateikti informaciją apie būsimą darbą, bet nereikalaujama raštiško įrodymo, kad darbo vieta tikrai bus užtikrinta). Įvertis 1 reiškė, kad politika nėra liberali (priešinga Komisijos pasiūlymams) arba kad nėra jokios politikos tuo klausimu, t.y. nėra jokios teisės normos. Kiekvieno rodiklio kiekvieno įverčio reikšmė turi atitikmenį arba Komisijos pasiūlymuose arba realiai įgyvendinamose ES valstybių narių imigracijos politikose. Konkretios įverčių reikšmės pateikiamos 2 priede.
- *Trečia*, visoms ES valstybėms narėms, vertinant jų vykdomas nacionalines imigracijos politikas pagal kiekvieną iš 18 imigravimo politikos rodiklių, buvo suteiktas vienas iš trijų įverčių – 1, 2 arba 3. Įverčiai pateikiami 3 priede.
- *Ketvirta*, buvo išvesti politikos srities „imigravimo sąlygos“ dimensijų vidurkiai, kurie reiškė dimensijų įverčius.
- *Penkta*, buvo išvestas visų dimensijų įverčių vidurkis;
- *Šešta*, dimensijų įverčių vidurkis, galintis kisti nuo 1 iki 3, buvo konvertuotas į 0 – 100 skalę⁷⁹ ir gautas kiekvienos ES valstybės narės imigravimo politikos liberalumo indeksas (žr. 3 priedą). Pastarasis indeksas žymėjo kiekvienos ES valstybės narės idealųjį tašką imigravimo politikos liberalumo ašyje.

Imigrantų politikos srityje ES valstybių narių idealiesiems taškams nustatyti buvo naudojami MIPEX duomenys. Šie duomenys MIPEX kūrimo metu buvo gauti vertinant ES valstybių narių imigracijos politikas pagal ta pačią aukščiau aprašytą MIPEX metodologiją. Analizė buvo atliekama remiantis 2007 m. kovo 1 d. ES valstybėse narėse galiojusiais teisės aktais. MIPEX pateikia šiam darbui aktualius kiekvienos ES valstybės narės politikos darbo rinkos prieinamumo, teisės į šeimos susijungimą ir ilgalaikio apsisojimo srityse įverčius (kiekvienoje srityje atskirai) (žr. 4 priedą). Išvedus šių įverčių vidurkį nustatomas kiekvienos

⁷⁹ Konvertuojant naudota formulė: Imigravimo politikos liberalumo indeksas = $(100 * D\check{I}V)/3$, kur $D\check{I}V$ yra dimensijų įverčių vidurkis.

ES valstybės narės imigrantų politikos liberalumo indeksas, reiškiantis tos šalies idealų tašką imigrantų politikos liberalumo ašyje.

3.1.4. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos *status quo*

Norint nustatyti bendros ES imigracijos politikos *status quo* tašką iškyla klausimas, į ką gi reikėtų žiūrėti, t.y. ką reikėtų vertinti. Veto žaidėjų teorijoje, kaip minėta, *status quo* apibrėžiamas kaip tam tikra vykdoma politika, kurią galima keisti. Praktikoje tai reikštų, kad *status quo* apibrėžia visų tam tikrą sritį reguliuojančių teisės normų visumą. *Status quo* pakinta, kai pakeičiama bent viena iš tų normų. Kadangi valstybėje praktiškai kiekviena sritis yra kaip nors reguliuojama, toks požiūris atrodo pakankamai pagrįstas ir daugeliu atveju tinkamas.

Problema iškyla nagrinėjant viršvalstybinio, šiuo atveju ES, lygmens politiką. Viršvalstybinio lygmeniu reguliuojama dar santykinai nedaug sričių, todėl daugeliu atveju nėra teisės normų, kurių visuma reikštų *status quo*, o tų teisės normų pokytis - *status quo* pokytį. Taigi, analizuojant viršnacionalinę besiformuojančią politiką, veto žaidėjų teorijos požiūriu tikslinga nustatant *status quo* tašką vertinti ne tik reguliavimą (galiojančias teises normas), bet ir nereguliavimą (teisės normas, kurios galėtų būti priimtos, tačiau nėra). Kad toks vertinimas būtų įmanomas, pirmiausia reikia apsibrėžti, kas konkrečioje srityje galėtų būti reguliuojama viršnacionaliniu mastu. Galimybes „sufleruoja“ ES valstybių narių vykdomos politikos.

Taigi bendros ES imigracijos politikos *status quo* šiame darbe nustatomas toliau aprašomu būdu:

- kas galėtų būti reguliuojama ES lygiu nustatoma pagal ES valstybių narių vykdomų imigracijos politikų apimtį. Tyrime šias „galimybes“ parodo 18 imigravimo politikos ir 69 imigrantų politikos rodikliai;
- kiekvieno iš 87 rodiklių atveju bendros ES galiojančios teisės normos įvertinamos 1,2 ar 3 balais, taikant tuos pačius principus kaip ir vertinant ES valstybių narių idealiuosius taškus. Vis tik atkreiptinas dėmesys, kad bendros ES imigracijos politikos *status quo* vertinime itin svarbus tampa teisės normų turinio liberalumo ir jų reguliavimo „stiprumo“ susiejimas. Pagal MIPEX metodologiją reguliavimo nebuvimas sutapatinamas su reguliavimo griežtumu, t.y. jei nėra jokios teisės normos

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

tam tikroje srityje, manoma, kad politika yra tiek pat griežta kaip ir tuo atveju, kai yra įtvirtinta neliberali teisės norma. Šis principas buvo taikytas ir vertinant ES valstybių narių imigracijos politikas, tačiau ypač aktualus vertinant *status quo*, nes ES lygiu daugelis imigracijos politikos sričių dar nėra reguliuojamos. Taigi 3 balai skiriami, jei bendrą ES imigracijos politiką apibrėžiančiuose teisės aktuose yra įtvirtinta aiškiai įpareigojanti liberali teisės norma. 2 balai skiriami, jei tam tikra teisės norma ES lygiu yra, tačiau ji yra mažiau įpareigojanti, pavyzdžiui, nurodo, kad ES valstybės narės gali savo nuožiūra elgtis keliais būdais; 1 balas skiriamas, jei jokios teisės normos ES lygiu nėra (neliberalių teisės normų bendrą ES imigracijos politiką sudarančiuose teisės aktuose praktiškai nėra). Kiekvienam rodikliui vertinant *status quo* suteiktas įvertis nurodomas 5 priede.

Nustatant *status quo* tašką aprašytu būdu vertinamos teisės normos, įtvirtintos bendrą ES imigracijos politiką sudarančiuose keturiuose teisiškai valstybes nares įpareigojančiuose teisės aktuose:

- Tarybos direktyvoje 2003/86/EB 2003 m. rugsėjo 22 d. dėl teisės į šeimos susijungimą;
- Tarybos direktyvoje 2003/109/EB 2003 m. lapkričio 25 d. dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso;
- Tarybos direktyvoje 2004/114/EB 2004 m. gruodžio 13 d. dėl trečiosios šalies piliečių įleidimo studijų, mokinių mainų, neatlygintino stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais sąlygų;
- Tarybos direktyvoje 2005/71/EB dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos.

Taip apskaičiuojamos bendros ES imigracijos politikos *status quo* taško „koordinatės“ nagrinėjamame „žaidimų lauke“.

3.2. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos analizės veto žaidėjų teorijos požiūriu rezultatai ir jų interpretacija

Pagrindiniai empiriniai šio tyrimo rezultatai yra kiekvienai ES valstybei narei, iki 2007 m. dalyvavusiai kuriant bendrą ES imigracijos politiką, suteikti du indeksai – imigravimo politikos liberalumo ir imigrantų politikos liberalumo. Analogiški indeksai buvo skaičiuojami, vertinant esamos bendros ES imigracijos politikos liberalumą (žr. 2 lentelę). Indeksai buvo apskaičiuoti pagal 3.1. skyriuje aprašytą metodologiją atlikus ES valstybių narių imigracijos politikų ir teisės aktų, reguliuojančių teisėtą imigraciją iš trečiųjų šalių ES lygmeniu, analizę. Toliau šiame skyriuje aptariami gauti rezultatai ir, remiantis veto žaidėjų teorija, pateikiamos išvagos apie veto žaidėjų skaičiaus, jų preferencijų ir darbotvarkę formuojančių veikėjų įtaką bendros ES imigracijos politikos formavimui.

Tyrimo rezultatai parodė, kad ES lygiu imigrantų iš trečiųjų šalių gyvenimo ES sąlygos (imigrantų politika) yra reguliuojamos intensyviau nei jų atvykimas į ES (imigravimo politika). Tai lemia bendrą ES imigracijos politiką sudarančių teisės aktų turinys. Iš keturių į analizę įtrauktą imigracijos politikos sričių⁸⁰, tik dvi – teisė į šeimos susijungimą ir ilgalaikis apsigyvenimas – yra reguliuojamos specialiomis ES direktyvomis. Tuo tarpu ES lygiu visai nereguluojamas darbo rinkos

Lentelė Nr. 2. Imigravimo ir imigrantų politikų liberalumo indeksai

		Imigravimo politikos liberalumo indeksas	Imigrantų politikos liberalumo indeksas
1.	<i>Airija</i>	69	46
2.	<i>Austrija</i>	68	45
3.	<i>Belgija</i>	79	70
4.	<i>Čekija</i>	72	57
5.	<i>Danija</i>	79	48
6.	<i>Estija</i>	63	66
7.	<i>Graikija</i>	71	47
8.	<i>Ispanija</i>	67	75
9.	<i>Italija</i>	70	77
10.	<i>Jungtinė Karalystė</i>	73	63
11.	<i>Kipras</i>	66	40
12.	<i>Latvija</i>	63	38
13.	<i>Lenkija</i>	80	53
14.	<i>Lietuva</i>	72	57
15.	<i>Liuksemburgas</i>	55	48
16.	<i>Malta</i>	70	54
17.	<i>Nyderlandai</i>	72	65
18.	<i>Portugalija</i>	73	80
19.	<i>Prancūzija</i>	71	48
20.	<i>Slovakija</i>	65	48
21.	<i>Slovėnija</i>	77	65
22.	<i>Suomija</i>	72	68
23.	<i>Švedija</i>	80	89
24.	<i>Vengrija</i>	73	47
25.	<i>Vokietija</i>	80	55
26.	<i>Status quo</i>	47	62
27.	<i>Europos Komisija</i>	100	100

⁸⁰ 1. Imigravimo sąlygos; 2. Darbo rinkos prieinamumas; 3. Teisė į šeimos susijungimą; 4. Ilgalaikis apsigyvenimas.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

prieinamumas ir labai ribotai reguliuojamas imigravimas (tik tiek, kiek tai susiję su studentų ir tyrėjų atvykimu). Kadangi reguliuojančių teisės normų nebuvimas šiame tyrime laikomas politikos griežtumo rodikliu (nesant bendrų normų, ES valstybės narės gali savo nuožiūra vykdyti maksimaliai griežtą imigracijos politiką), atitinkamai, ES lygiu imigrantų politika (62 balai) yra liberalesnė nei imigravimo (47 balai).

ES valstybėse narėse, priešingai, imigravimo politika (šalių indeksų vidurkis 71) yra liberalesnė nei imigrantų politika (šalių indeksų vidurkis 59). Tai rodo, jog ES valstybės narės yra linkusios santykinai laisvai įsileisti imigrantus iš trečiųjų šalių, tačiau nenori, kad jie taptų ilgalaikiais gyventojais. Tokią tendenciją galima sieti su ekonomizuotu požiūriu į imigrantus: trūkstant darbo jėgos, siekiama, kad darbuotojai atvyktų iš užsienio, tačiau kurį laiką padirbėję jie turėtų išvykti atgal į savo kilmės šalį. Siekiant grįžtamosios migracijos, imigrantų įsitvirtinimas priimančioje šalyje (šeimos atsivežimas, ilgalaikio gyventojų statuso įgijimas ir pan.) nėra pageidaujamas, todėl labiau ribojamas. Tuo tarpu ES lygiu (Europos Komisijos, Europos Parlamento pozicija) kaip tik daugiausia dėmesio kreipiama į imigrantų integraciją, jų gyvenimo sąlygas, pastarąsias siejant su žmogaus teisėmis.

3.2.1. Veto žaidėjų skaičiaus įtaka bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimui

Remiantis veto žaidėjų teorija, šiame darbe buvo keliami hipotezė, kad ribotą bendros ES politikos teisėtą imigracijos srityje bendrumą lemia didelis veto žaidėjų skaičius. Ši hipotezė būtų patvirtinta, jei mažesnis veto žaidėjų skaičius lemtų mažesnę politikos stabilumą, arba kitaip, jei sumažėjus veto žaidėjų skaičiui, padidėtų laiminčių taškų aibė ir/arba sumažėtų vieningumo šerdis. Hipotezę reikėtų laikyti nepatvirtinta, jei mažesnis veto žaidėjų skaičius neturėtų įtakos politikos stabilumui arba jį padidintų. Hipotezę galima tikrinti ir priešingu būdu: jei veto žaidėjų skaičiui didėjant politikos stabilumas didėtų (laiminčių taškų aibė mažėtų ir/arba vieningumo šerdis didėtų), tai hipotezė pasitvirtintų, jei ne – ją galima būtų atmesti. Susiejant teoriją su realiu bendros ES imigracijos politikos formavimo procesu, ši hipotezė bus tikrinama, ieškant atsakymo į du klausimus: 1) ar bendros ES imigracijos politikos stabilumas šiuo metu būtų mažesnis, jei 2004 m. dešimt naujų šalių nebūtų prisijungusios prie ES; 2) ar bendros ES imigracijos politikos stabilumas padidėtų, jei šios politikos formavime kaip veto žaidėjai dalyvautų Airija, Danija ir Jungtinė Karalystė.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

Kaip rodo tyrimo duomenys, jei ES šiuo metu sudarytų tik senosios ES valstybės narės, norinčios dalyvauti bendros ES imigracijos politikos kūrimo (ES – 12), tai bendros ES imigracijos politikos laiminčių taškų aibė liktų nepakitusi. 6 pav. pavaizduotas grafikas rodo, kad laiminčių taškų aibę apibrėžia trijų veto žaidėjų - Liuksemburgo, Ispanijos ir Švedijos – abejingumo kreivės. Sumažinus veto žaidėjų skaičių dešimčia naujų ES valstybių narių (ES – 10), laiminčių taškų aibė išliktų ta pati. Laiminčių taškų aibė nepakistų ir į bendros ES imigracijos politikos formavimą įsitraukus Airijai, Danijai ir Jungtinei Karalystei (ES – 3).

Vertinant pagal antrąjį politikos stabilumo indikatorius – vieningumo šerdį – veto žaidėjų skaičiaus kaita įtakos politikos stabilumui turi, tačiau ji nėra ženkli. Šešios iš dešimties naujų ES valstybių narių patenka į ES – 12 vieningumo šerdies plotą (žr. 7 pav.). Tai reiškia, kad jos yra absorbuojamos kitų veto žaidėjų, todėl neturi įtakos politikos stabilumui. Likusios keturios naujosios valstybės narės – Kipras, Latvija, Lenkija ir Vengrija – vieningumo šerdį nežymiai praplečia. Panašiai vieningumo šerdį veiktų Airijos, Danijos ir Jungtinės Karalystės įsijungimas į ES imigracijos politikos formavimą. Airija ir Jungtinė Karalystė patektų į ES – 12 vieningumo šerdį ir taptų „nebyliaisiais“ veto žaidėjais. O Danija ją prapleštų.

Aptarti laiminčių taškų aibės ir vieningumo šerdies pokyčiai kintant bendros ES imigracijos politikos formavime dalyvaujančių veto žaidėjų skaičiui leidžia daryti išvadą, kad veto žaidėjų skaičius pats savaime nelemia bendros ES politikos nesiformavimo. Jei veto žaidėjų skaičių sumažintume trimis žaidėjais, kurių abejingumo kreivės apibrėžia esamą laiminčių taškų aibę, bendros ES politikos stabilumas sumažėtų ir padidėtų politikos kaitos tikimybė. Tuo tarpu, jei veto žaidėjų skaičių sumažintume pašalindami tris „nebyliusius“ žaidėjus, tai įtakos politikos stabilumui neturėtų. Taigi veto žaidėjų skaičiaus įtaka formuojant bendrą ES imigracijos politiką priklauso nuo veto žaidėjų preferencijų.

3.2.2. Veto žaidėjų preferencijų įtaka bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimui

Keliant antrą šio darbo hipotezę bendros ES imigracijos politikos riboto bendrumo problema sieta su skirtingomis veto žaidėjų preferencijomis⁸¹. Kadangi akivaizdu, jog ES valstybių preferencijos nėra vienodos, iškelta hipotezė tikrintina dviem žingsniais. *Pirma*,

⁸¹ Šiame poskyryje analizuojami tik ES valstybių narių preferencijų skirtumai. ES valstybių narių ir Komisijos (*de facto*) veto žaidėjo preferencijų skirtumai aptariami 3.2.3. poskyryje.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

tikrinama, ar veto žaidėjų preferencijos yra tiek skirtingos, kad bendros ES politikos formavimas yra neįmanomas. Taip būtų, jei *status quo* patektų į vieningumo šerdį. Antra, jei *status quo* nepatenka į vieningumo šerdį, tuomet bandoma įvertinti, kaip skirtingos veto žaidėjų preferencijos riboja bendros ES imigracijos politikos formavimą. Teoriškai, kuo didesni jų skirtumai, tuo mažesnė laiminčių taškų aibė, ir tuo labiau skirtingos preferencijos riboja bendros ES imigracijos politikos formavimą.

Pirmas žingsnis. Pagal tyrimo rezultatus, veto žaidėjų preferencijos skiriasi, tačiau nepaisant to, ES imigracijos politikos pokytis yra įmanomas. Kaip rodo 7 pav., *status quo* yra už vieningumo šerdies ploto ribų, todėl jo taškas gali būti keičiamas. Galimą pokyčio kryptį nurodo laiminčių taškų aibė. Pastarosios forma leidžia teigti, kad pokytis įmanomas formuojant tiek imigravimo, tiek imigrantų politiką ES lygiu.

Antras žingsnis. ES valstybių narių preferencijos nors ir skiriasi, tačiau yra pakankamai koncentruotos. Skirtumas tarp liberaliausių ir griežčiausių imigravimo politiką vykdančių ES valstybių narių – atitinkamai tarp Lenkijos/Švedijos/Vokietijos (80 balų) ir Liuksemburgo (55 balai) – yra lygus 25 balams. Imigrantų politikos liberalumo požiūriu šalys skiriasi stipriau: liberaliausios šiuo aspektu Švedijos indeksas yra 89 balai, o griežčiausios Latvijos – 38 balai. Taigi skirtumas lygus 51 balui. Tai lemia, kad skirtingos ES valstybių preferencijos labiau riboja imigrantų politikos formavimą nei imigravimo politiką.

Atkreiptinas dėmesys į imigravimo ir imigrantų politikos liberalumo tarpusavio priklausomybę. Negriežtinant jau galiojančių bendros ES imigracijos politikos normų, reguliuojančių imigrantų gyvenimą priimančiose šalyse, imigravimo politikos ašimi į viršų *status quo* galėtų judėti tik iki 63 balų (žr. 6 pav. Taškas 1). Norint pasiekti šiuo metu įmanomą maksimalų sutarimą dėl bendros imigravimo politikos - 71 balas (žr. 6 pav. Taškas 2), neišvengiamai tektų griežtinti bendras normas dėl imigrantų politikos. Jei būtų siekiama maksimaliai liberalizuoti imigrantų politiką ES lygiu, nekintant ES valstybių preferencijoms, imigravimo politikos liberalumo lygis pasiektų ne daugiau kaip 55 balus (žr. 6 pav. Taškas 3). Taigi ES valstybės narės sutiktų dėl ženklus pokyčio formuojant bendrą imigravimo politiką (dėl naujų normų priėmimo) tik bendros imigrantų politikos sąskaita. Paprastai tariant, pagal esamas ES valstybių narių preferencijas, galima būtų susitarti dėl bendrų imigravimo iš trečiųjų šalių sąlygų, jei ES lygiu būtų mažiau reglamentuojamos imigrantų gyvenimo sąlygos arba įtvirtintos normos būtų griežtesnės.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

Pateiktos išvalgos apibūdina esamą situaciją ir bendros ES imigracijos politikos formavimo galimybes esamu laiku ir artimiausioje ateityje (veto žaidėjų idealieji taškai ir *status quo* apibrėžiamas pagal 2007 m. duomenis). Tačiau darbo tikslas – nustatyti bendros ES imigracijos politikos teisėtos imigracijos srityje kūrimą ribojančius institucinius veiksnius – skatina pažvelgti į bendros ES imigracijos politikos formavimo procesą ir retrospektyviai. Tiesa, tenka pripažinti, kad išsamią analizę riboja duomenų trūkumas. Idealiu atveju, norint nustatyti, kaip veto žaidėjų preferencijos veikė bendros ES imigracijos politikos formavimąsi 1999 – 2007 m., reikėtų nustatyti veto žaidėjų idealiuosius taškus ne tik 2007 m., bet ir bent jau 1999 m. ir 2004 m. (kaip pristatyta 1.3. skyriuje, tai lūžiniai bendros ES imigracijos politikos metai). Tam reikėtų papildomai atlikti išsamią visų ES valstybių narių imigracijos politikų tais metais analizę, analogišką atliktai šiame darbe, analizuojant 2007 m. ES valstybių narių imigracijos politikas. Tokia užduotis pranoktų magistro darbo galimybes.

Nepaisant šio apribojimo, prasminga pabandyti sumodeliuoti bendros ES imigracijos politikos formavimo procesą ir įvertinti, ar šiuo metu pasireiškiantys bendros ES imigracijos politikos apribojimai galėjo būti svarbūs ir ankstesniais bendros ES imigracijos politikos formavimo metais. Kaip minėta, bendros ES imigracijos formavimo procese yra du lūžiniai taškai: 1999 m, kai ši politika buvo pradėta formuoti, ir 2004 m., kai prasidėjo antrasis jos formavimo laikotarpis (Hagos programos įgyvendinimas). 1999 m. ES sudarė 15 valstybių narių, iš jų trys atsisakė dalyvauti bendros imigracijos politikos kūrime. Tais metais dar negaliojo nė viena teisės norma, ES lygmeniu reguliuojanti teisėtą imigraciją. Vadinasi, *status quo* (SQ_x) buvo žemiausiame taške, kurio koordinatės nagrinėjamame „žaidimų lauke“ būtų 33:33⁸² (žr. 8 pav.). Iki 2004 m. buvo priimtos dvi direktyvos – dėl teisės į šeimų susijungimą ir dėl ilgalaikių gyventojų statuso. Abi šios direktyvos priskirtinos imigrantų politikos sričiai. *Status quo* pasistūmėjo išilgai imigrantų politikos liberalumo ašies. Jo koordinatės tapo 33:62 (SQ_y). 2004 m. ES taip pat papildė dešimt naujų narių. Iki 2007 m. įsigaliojo dar dvi direktyvos – dėl atvykimo studijų tikslais ir dėl atvykimo mokslinių tyrimų tikslais, reguliuojančios imigravimo politiką, ir *status quo* pasistūmėjo į tašką, kurio koordinatės yra 47:62 (SQ) (žr. 9 pav.). Nesant galimybės nustatyti tikslų ankstesnių ES valstybių narių

⁸² Pagal tyrimo metodologiją griežčiausios imigracijos politikos atveju (= jokių teisės normų nebuvimo atveju) kiekvienam iš vertintų rodiklių būtų priskirtas 1. Tokiu atveju dimensijų įverčių vidurkis taip pat būtų lygus vienam. Kadangi 1-3 balų skalę konvertuojant į 0-100 balų skalę naudojama formulė Indeksas = $(100 * D[V])/3$, kur D[V] yra dimensijų įverčių vidurkis, tai D[V] esant lygu 1, indeksas lygus 33,3.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

preferencijų, galima kelti klausimą, kaip gi tokia bendros ES imigracijos politikos raida veiktų tos politikos stabilumą, esant dabartinėms ES valstybių narių preferencijoms. Nors ES valstybių vykdoma politika, o kartu ir jų idealieji taškai nuo 1999 m. šiek tiek kito, remiantis antriniuose šaltiniuose pateikiamomis nacionalinių imigracijos politikų apžvalgomis, galima pagrįstai manyti, kad preferencijų konfiguracija iš esmės buvo panaši. Pavyzdžiui, kad imigravimo politika buvo liberalesnė nei imigrantų ir kad preferencijos dėl pastarosios buvo daug skirtingesnės nei dėl pirmosios.

8 pav. rodo, kad jei bendra imigracijos politika būtų pradėta kurti šiuo metu, bet ES sudarytų tik 15 senųjų narių, potencialiai ji galėtų kisti labai ženkliai (laiminčių taškų aibė būtų didelė), priimant teisės normas ES lygiu tiek imigracijos, tiek imigrantų politikos srityje. *Status quo* pasislinkus iš SQ_x į SQ_y (pastebėtina, jog pagal dabartines ES valstybių preferencijas tai maksimalus įmanomas imigrantų politikos pokytis, nepriimant bendrų normų imigravimo politikos srityje) laiminčių taškų aibė sumažėtų beveik perpus. Be to, galimybė keisti imigrantų politiką taptų gerokai mažesnė nei keisti imigravimo politiką. Galiausiai pradėtų ryškėti tendencija, kad įtvirtinti maksimaliai liberalios, veto žaidėjams dar priimtinos, bendros imigravimo politikos nebeįmanoma nesumažinus imigrantų politikos liberalumo. Šis aspektas ypač ryškus 2007 m., kai *status quo* atsidūrus taške SQ, laiminčių taškų aibė dar labiau sumažėja.

Nepaisant to, kad aptarta situacija yra iš dalies hipotetinė, ji atskleidžia, kad politikos stabilumui įtaką gali daryti ne tik veto žaidėjų preferencijos, bet ir *status quo* pokyčių pobūdis. Bendros ES imigracijos politikos pradžioje didelė laiminčių taškų aibė siūlė įvairius bendrų normų kūrimo kelius. Pirmuoju žingsniu buvo pasirinktas tam tikros srities imigrantų politikos suregulavimas. 2004 m., įsigaliojus dviems pirmoms bendros ES imigracijos politikos direktyvoms, kaip ir 2007 m., įsigaliojus likusioms dviems, laiminčių taškų aibė teoriškai vis dar buvo didelė, bet praktiškai – daug mažesnė. Nors teoriškai kiekvienas laiminčių taškų aibės taškas gali pakeisti *status quo*, tačiau praktiškai labai mažai tikėtina, kad ES lygiu įtvirtintos imigrantų iš trečiųjų šalių teises saugančios normos būtų sugriežtintos. Vadinas, praktiškai reikšmingi yra tik tie laiminčių taškų aibės taškai, kurie leidžia išlaikyti tą pačią imigrantų politiką arba ją dar labiau liberalizuoti. Tokiu atveju bendros ES imigracijos politikos stabilumas labai padidėja, kas gali bent iš dalies paaiškinti bendros ES imigracijos politikos nesiformavimą. Teoriškai įmanomų *status quo* pokyčių praktinį galimumą

apsprendžia darbotvarkę formuojantys veikėjai. Jų įtaka bendros ES imigracijos politikos formavimuisi aptariama kitame skyriuje.

3.2.3. Darbotvarkę formuojančių veikėjų įtaka bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos formavimui

Teisės aktų iniciatyvos teisė teisėtos imigracijos srityje yra padalinta tarp Komisijos ir Tarybos. Vis tik pagrindinės darbotvarkės formuotojos vaidmenį atlieka Komisija, kuri teikia pirminius teisės aktų pasiūlymus. Tarybos funkcija darbotvarkės formavimo procese yra antrinė. Tarybą sudarančios ES valstybės narės siūlo Komisijos pateikto pasiūlymo pakeitimus. Toliau aptariama šių procedūrinių ypatumų įtaką bendros ES imigracijos politikos formavimui.

Kaip jau buvo minėta, Komisija šiame darbe laikoma *de facto* veto žaidėju. Tikroju veto žaidėju jos negalima laikyti, nes ji neturi teisės balsuoti Taryboje, todėl negali vetuoti sprendimo. Tačiau Komisija yra pagrindinis teisės aktų iniciatorius imigracijos srityje, todėl savo prieštaraujančią poziciją gali išreikšti tiesiog nepateikdama pasiūlymo, tiksliau pateikdama tik tokius, kokiems pritaria. Pastaroji – pagrindinė darbotvarkės formavimo funkcija – Komisiją daro itin reikšmingą bendros ES imigracijos politikos formavimo srityje.

ES valstybių narių preferencijų skirtumai veikia bendros ES imigracijos politikos stabilumą, tačiau ne mažiau reikšmingas ar net reikšmingesnis yra ES valstybių narių ir Komisijos preferencijų skirtumas. Šiame darbe Komisijos pozicija, atspindėta jos teikiamuose pasiūlymuose, laikoma imigravimo ir imigrantų politikų liberalumo vertinimo atskaitos tašku ir prilyginama 100 balų. Liberaliausią imigracijos politiką vykdanči ES valstybė narė – Švedija – nuo Komisijos idealiojo taško yra nutolusi per 20 balų imigravimo politikos srityje ir per 11 balų imigrantų politikos srityje. Tuo tarpu labiausiai imigravimą ribojantis Liuksemburgas nuo Komisijos yra atitrūkęs per 45 balus, o griežčiausią imigrantų politiką vykdanči Latvija – net per 62 balus. Apskritai daugiau kaip pusė ES valstybių narių vykdo dvigubai griežtesnę imigrantų politiką nei siūlo Komisija. Imigravimo politikos srityje preferencijos šiek tiek artimesnės.

Atsižvelgiant į didelius ES valstybių narių ir Komisijos preferencijų skirtumus ir į bendros ES imigracijos politikos formavimo procedūras, galima teigti, kad Komisijos kaip darbotvarkę formuojančio veikėjo vaidmuo riboja bendros ES imigracijos politikos

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

formavimąsi. Komisija teikia pasiūlymus dėl teisės aktų teisėtos imigracijos srityje. Šių pasiūlymų turinys atitinka jos idealųjį tašką (idealusis taškas buvo nustatytas pagal pasiūlymus), tačiau jis yra labai toli nuo laiminčių taškų aibės. Tai reiškia, kad pagal veto žaidėjų teorijos logiką nė vienas Komisijos teikiamas pasiūlymas negalėtų būti priimtas Taryboje, jei pastaroji turėtų teisę tik priimti arba atmesti Komisijos pasiūlymą.

Keturių direktyvų teisėtos imigracijos srityje priėmimą įgalino tai, kad Taryba turi teisę keisti Komisijos teikiamus pasiūlymus. Tai reiškia, kad norint, jog pateiktas pasiūlymas būtų priimtas, jį reikia modifikuoti taip stipriai, kad jis patektų į laiminčių taškų aibę ir taptų priimtinas visiems veto žaidėjams. Tokį teoriškai akivaizdų dėsningumą patvirtina ir praktika. Komisijos pasiūlymai dėl direktyvų dėl teisės į šeimos susijungimą ir dėl ilgalaikių gyventojų statuso, kuriais turėjo būti įtvirtintos svarbios imigrantų teisės, susilaukė stipraus prieštaravimo iš Tarybos pusės. Tai lėmė, kad galiausiai buvo priimtos „pustušės“ direktyvos⁸³. Tai reiškia, kad ES valstybių narių iniciatyva dalis Komisijos pasiūlymuose teiktų teisės normų buvo atmestos arba susilpnintos, įteisinant galimybę ES valstybėms elgtis keliais būdais. Kita vertus, kadangi Komisija vis tik dalyvauja ir svarstant pasiūlymus, priimtuose teisės aktuose nėra įtvirtintų santykinai griežtų teisės normų, kurios būtų priimtinos ES valstybėms narėms, bet ne Komisijai. Pasiūlymų modifikavimas reikalauja daug laiko ir pastangų, todėl ne visi pasiūlymai tampa teisės aktais. Kita vertus, nekeičiant Komisijos pasiūlymų praktiškai bet koks bendros ES imigracijos politikos *status quo* pokytis taptų neįmanomas. Ši išvalga skatina nesutikti su kai kurių autorių teigimu, jog tarp Komisijos ir Tarybos padalinta teisės aktų iniciatyvos teisė yra viena iš esminių kliūčių bendros ES imigracijos politikos formavimui. Anot jų, tai lemia, kad ES valstybių narių iniciatyvos persidengia su Komisijos pasiūlymais ar net užgožia diskusijas dėl pastarųjų⁸⁴. Šiame darbe atlikta analizė leidžia suprasti, kodėl Tarybos iniciatyvos gali nukonkuruoti Komisijos pasiūlymus.

Nagrinėjant tyrimo duomenis kyla klausimas, kodėl Komisija teikia tokius skirtingus nuo ES valstybių narių preferencijų pasiūlymus. Pagal veto žaidėjų teoriją, darbotvarkės formuotojas, norėdamas, kad jo pasiūlymas būtų priimtas, turėtų teikti pasiūlymą, kuris

⁸³ Segolene Barbou des Places, Helene Oger, “Making the European Migration Regime: Decoding Member States’ Legal Strategies.” *European Journal of Migration and Law*. 6. 2005, 358.

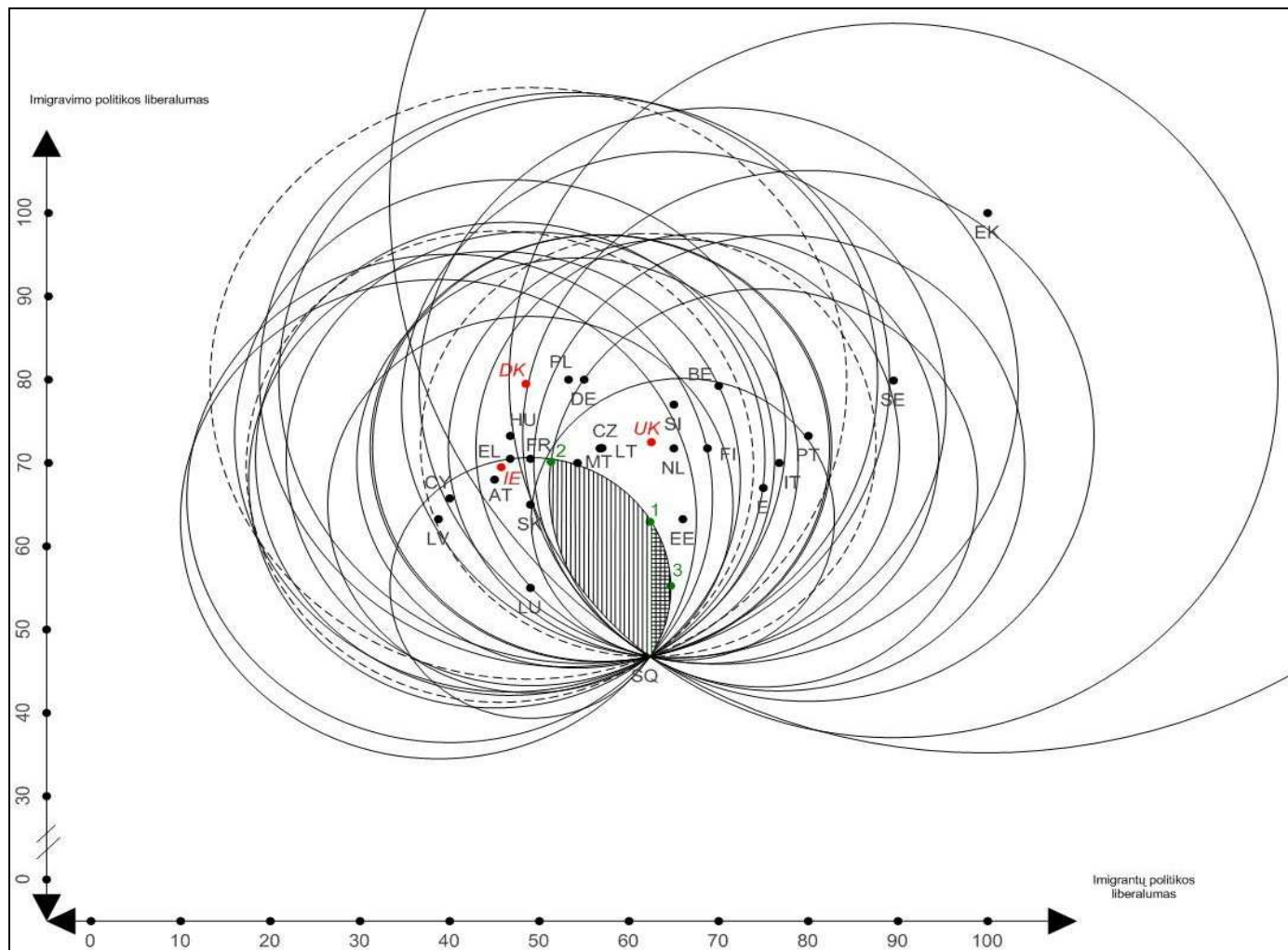
⁸⁴ Claude Moraes, “The Politics of European Union Migration Policy.” *The Political Quarterly*. Vol. 74, Issue s1, 2003, 122.

3. BENDROS EUROPOS SAJUNGOS IMIGRACIJOS POLITIKOS FORMAVIMAS PAGAL VETO ŽAIDĖJŲ TEORIJA

atitiktų jam palankiausių laiminčių taškų aibės tašką. Tuo tarpu Komisija teikia pasiūlymus, net nepatenkančius į laiminčių taškų aibę. Toks iš pirmo žvilgsnio neracionalus elgesys vis tik laikytinas maksimizuojančiu Komisijos naudą. Žinodama, kad ES valstybės narės keis pasiūlymą, tačiau greičiausiai nebūdama tikra, kurios tiksliai normos bus priimtinos visoms ES valstybėms narėms, o kurios ne (ribotos informacijos problema), Komisija teikia maksimaliai liberalų pasiūlymą, kad keitimo procese potencialiai galėtų išlikti kuo daugiau jai priimtinių teisės normų. Kadangi bent kol kas laiminčių taškų aibė yra Komisijos abejingumo kreivės apriboto apskritimo viduje, teoriškai bet kuris *status quo* pokytis, kuris būtų priimtinas ES valstybėms narėms, būtų priimtinas ir Komisijai. Todėl teikdama į laiminčių taškų aibę nepatenkantį pasiūlymą, Komisija rizikuoja tik tuo, kad pasiūlymas apskritai nebus svarstomas.

Aptartas darbotvarkės formavimo ir sprendimų priėmimo teisėtos imigracijos srityje ES lygiu mechanizmas atskleidžia motyvą šioje srityje aktyviau veikti ES valstybėms narėms. Žinodamos, kokia kryptimi galima vystyti bendrą ES imigracijos politiką (gebėdamos identifikuoti laiminčių taškų aibę), jos galėtų tuo pasinaudodamos teikti joms palankius siūlymus dėl bendrų teisės normų priėmimo šioje srityje. Ypač tai aktualu toms šalims, kurių idealieji taškai yra netoli laiminčių taškų aibės. Viena iš tokių šalių yra Lietuva. Liuksemburgui priėmus naujų imigraciją reguliuojančių teisės aktų nacionaliniu lygiu ir jo idealiajam taškui pasislinkus aukštyn ir/ar į dešinę, tikėtina, jos Lietuvos idealusis taškas atsidurtų laiminčių taškų aibėje. Atsižvelgdama į tai, Lietuva galėtų intensyviai siūlyti savo vykdomos nacionalinės politikos liberalumo lygį atitinkančias teisės normas visai Europai, kurios būtų priimtinos visoms ES valstybėms narėms. Taip Lietuva atliktų efektyvų bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje darbotvarkės formuotojos vaidmenį.

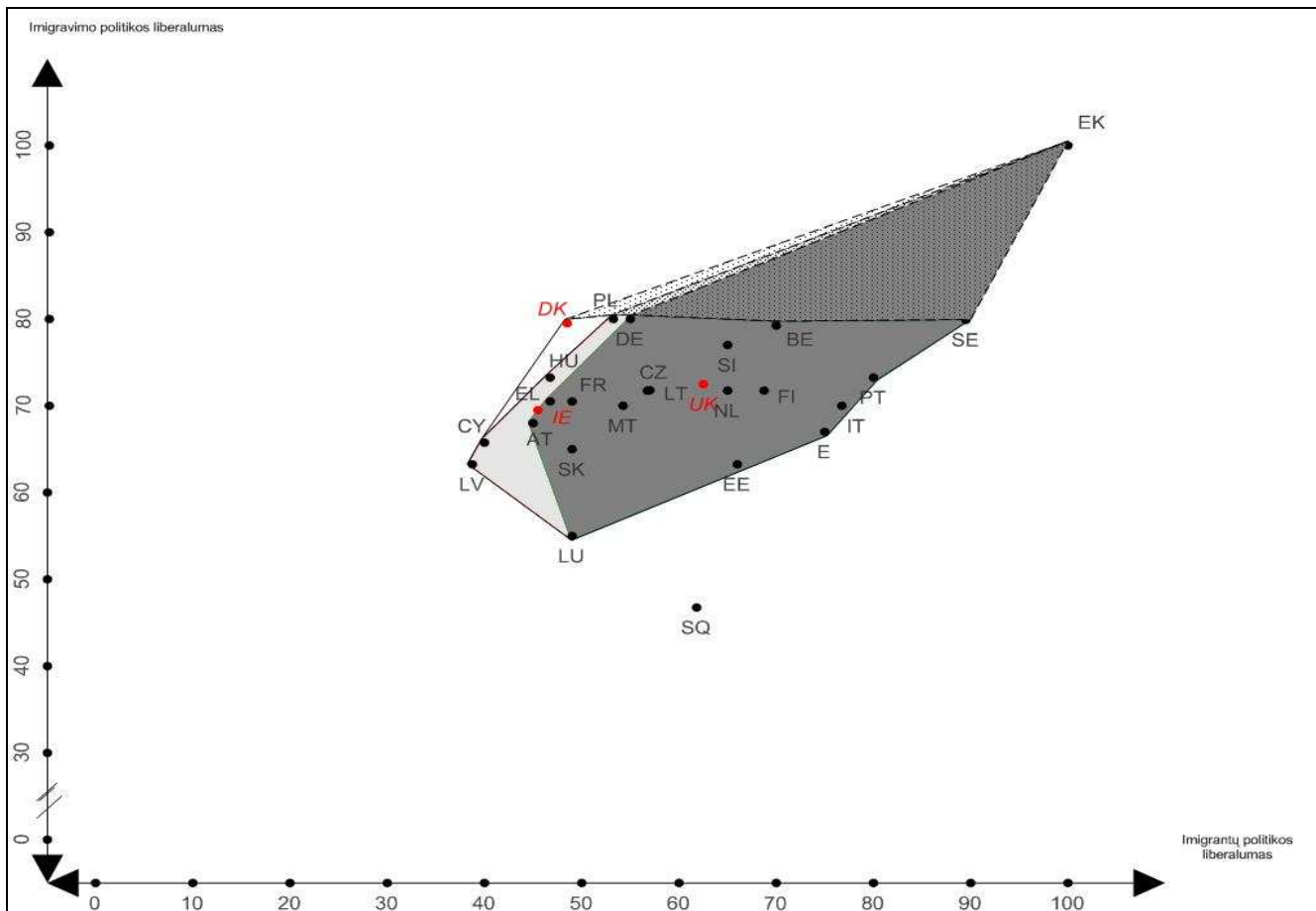
Paveikslėlis Nr. 6. Bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje laiminčių taškų aibė.



Šaltinis: sudaryta autorės.

Pastaba. Užbrūkšniuotas plotas žymi laiminčių taškų aibę. Kvadratėliais užbrūkšniuotas plotas žymi laiminčių taškų aibę, jei imigrantų politika ES lygiu nebūtų griežtinama. Bendros ES imigracijos politikos formavime nedalyvaujančių šalių - Airijos, Danijos ir Jungtinės Karalystės - abejingumo kreivės pažymėtos punktyrais, o jų idealieji taškai - raudona spalva.

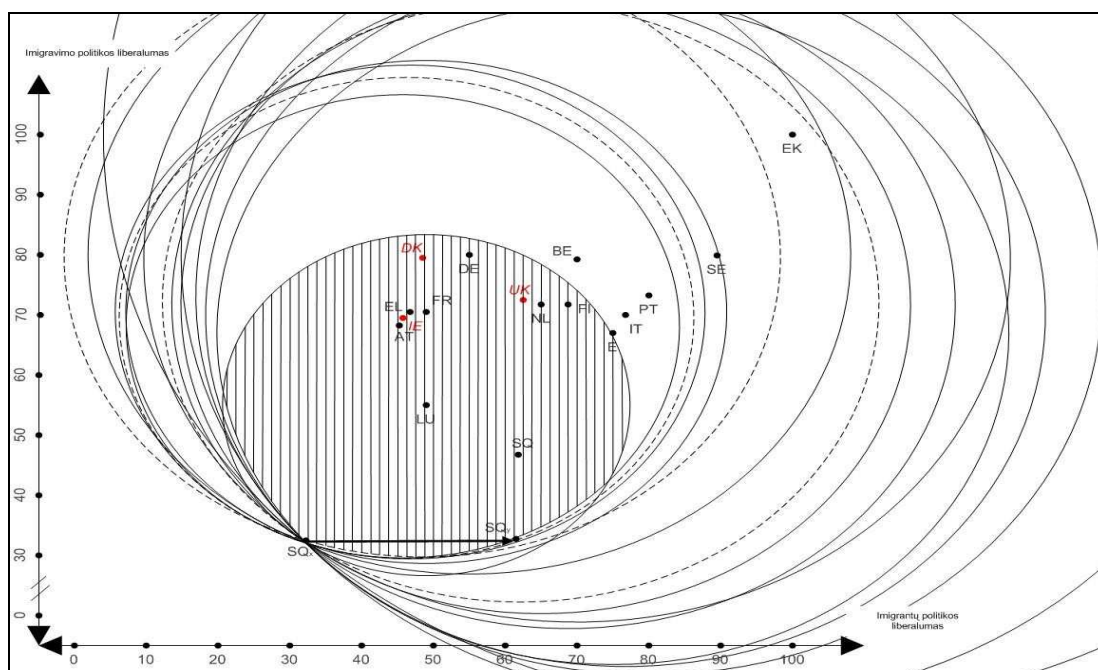
Paveikslėlis Nr. 7. Bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje vieningumo šerdis.



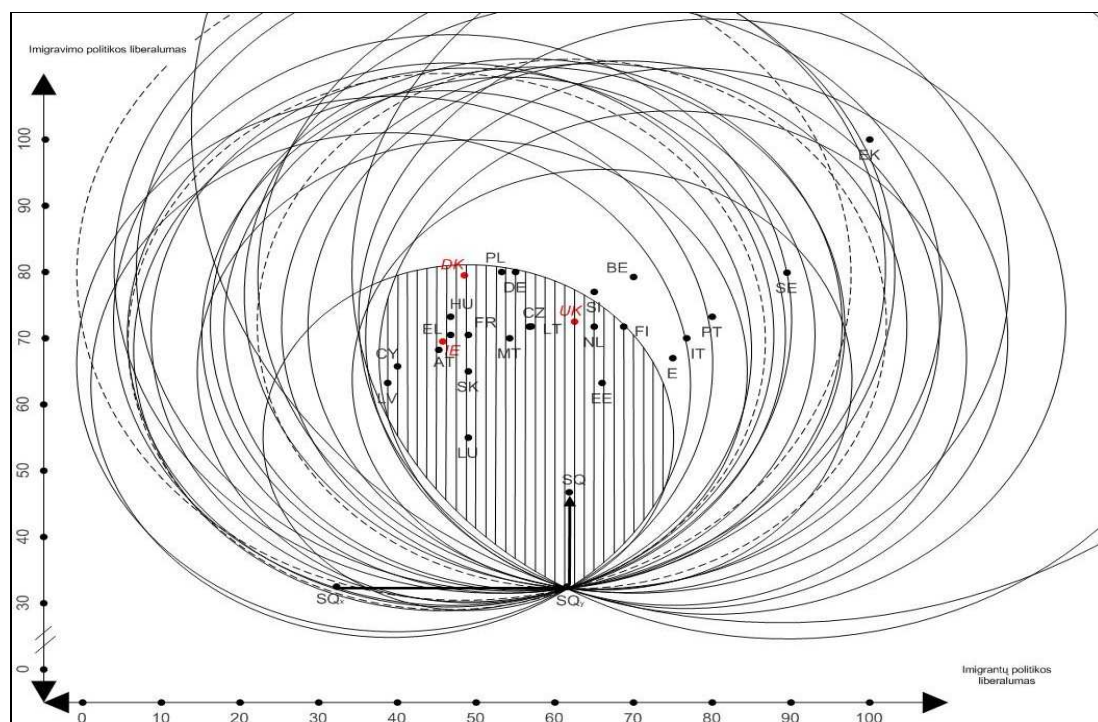
Šaltinis: sudaryta autorės.

Pastaba. Kadangi Komisija yra ne tikrasis, o *de facto* veto žaidėjas, jos nulemiamas vieningumo šerdis padidėjimo plotas pažymėtas taškeliais. Jei *status quo* atsidurtų šiame taškeliu pažymėtame plote, teoriškai jis galėtų kisti (visų ES valstybių narių vieningu sprendimu), praktiškai tokį pokytį labai ribotų Komisija kaip pagrindinė darbotvarkės formuotoja. Bendros ES imigracijos politikos formavime nedalyvaujančių šalių - Airijos, Danijos ir Jungtinės Karalystės - idealieji taškai pažymėti raudona spalva.

Paveikslėlis Nr. 8. Tikėtina bendros ES imigracijos politikos laiminčių taškų aibė 1999 m.



Paveikslėlis Nr. 9. Tikėtina bendros ES imigracijos politikos laiminčių taškų aibė 2004 m.



Šaltinis: sudaryta autorės.

Pastaba. Užbrūkšniuotas plotas žymi laiminčių taškų aibę. Bendros ES imigracijos politikos formavime nedalyvaujančių šalių - Airijos, Danijos ir Jungtinės Karalystės – abejingumo kreivės pažymėtos punktyrais, o jų idealieji taškai – raudona spalva.

Išvados

Jau beveik dešimtmetį trunkant bendros ES imigracijos politikos formavimo procesui šios politikos bendrumas išlieka labai ribotas. Tai pirmiausia rodo mažas priimtų ES valstybes nares įpareigojančių teisės aktų skaičius (4 direktyvos), neretai silpnai įpareigojantis jų turinys, lėtas direktyvų nuostatų perkėlimas į nacionalines teises. Bendros politikos trūkumą patvirtina ir išliekantys ES valstybių narių vykdomų nacionalinių imigracijos politikos nuostatų skirtumai. Šiame darbe buvo siekiama nustatyti institucinius veiksnius, labiausiai ribojančius bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje formavimą. Tyrimo rezultatai, gauti atlikus bendros ES imigracijos politikos teisėtos imigracijos srityje analizę, taikant veto žaidėjų teoriją, leidžia daryti toliau pateikiamas išvadas. Pirmiausia pateikiamos išvados apie bendros ES imigracijos politikos formavimą ribojančius veiksnius (patvirtinamos/atmetamos darbo hipotezės). Paskui, remiantis tyrimo rezultatais, apibrėžiamos bendros ES imigracijos politikos tolimesnio formavimo galimybės ir kryptys. Galiausiai aptariama teorinė ir praktinė šio darbo reikšmė ir pateikiami siūlymai dėl ateities tyrimų.

Bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje formavimą ribojantys veiksniai

Santykinai didelis veto teisę turinčių veikėjų skaičius formuojant bendrą ES imigracijos politiką teisėtos imigracijos srityje nėra lemiamas riboto šios politikos bendrumo veiksnys. Tyrimo metu buvo nustatyta, kad bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje formavimo procese veto teisę turi 23 veikėjai – Europos Komisija ir 22 ES valstybės narės. Kiekvienas iš jų teoriškai didina politikos stabilumą, tačiau praktiškai tik kelios palyginti radikalias pozicijas imigracijos politikos srityje užėmusios ES valstybės narės apibrėžia galimo šios politikos pokyčio ribas. Taigi ieškant atsakymo, kodėl ligi šiol bendros ES imigracijos politikos kūrime nebuvo pasiekta didesnės pažangos, negalima teigti, jog priežastis – didelis veto žaidėjų skaičius. Tokia pat maža pažanga būtų buvusi pasiekta bendros ES imigracijos politikos kūrime dalyvaujant vos kelioms, bet dėl jų preferencijų politikos stabilumui itin reikšmingoms ES valstybėms narėms. Kitaip tariant, veto žaidėjų skaičiaus poveikis politikos stabilumui priklauso nuo jų preferencijų.

ES valstybių narių preferencijų skirtumai yra svarbus, tačiau taip pat ne pagrindinis riboto bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje bendrumo veiksnys. Priešingai imigracijos politikos tyrimuose paplitusiai nuomonei, ES valstybių narių preferencijos yra santykinai panašios. Ypač

IŠVADOS

koncentruotos jos yra imigravimo politikos srityje, šiek tiek ženkliu skiriasi imigrantų politikos atžvilgiu. Esamas ES valstybių narių preferencijų tarpusavio santykis leidžia teigti, kad jei jos būtų vienintelis bendros ES imigracijos politikos formavimo veiksnys, ši politika gana nesunkiai galėtų pasiekti aukštesnį bendrumo lygį.

Svarbiausias veiksnys, lemiantis ribotą bendros ES imigracijos politikos bendrumą, yra ES valstybių narių ir Komisijos preferencijų skirtumai. Komisija pasisako už ženkliai liberalesnę tiek imigravimo, tiek imigrantų politiką nei šiuo metu vykdoma ES valstybėse narėse. Ypač didelę Komisijos ir jos preferencijų įtaką lemia Komisijos kaip pagrindinio darbotvarkės formuotojo vaidmuo. Teikdama pirminius pasiūlymus dėl bendros ES imigracijos politikos, Komisija siūlo liberalesnės bendros ES imigracijos politikos nei yra priimtina daliai ES valstybių narių įgyvendinimą. Tokie pasiūlymai yra arba atmetami, arba keičiami ES valstybių narių nuožiūra. Abiem atvejais bendros ES imigracijos politikos kūrimas komplikuojasi. Pirmu atveju nepavyksta priimti jokio teisės akto. Antru atveju sugaištama daug laiko jo derinimui. Taigi galima teigti, kad Komisija, būdama pagrindiniu bendros ES imigracijos politikos kūrimo iniciatoriumi, pati riboja jos formavimąsi.

Situacijoje, kai ES valstybių narių ir Komisijos preferencijos ženkliu skiriasi, bendros ES imigracijos politikos kūrimui didelę reikšmę turi ES valstybių narių atliekama antrinė darbotvarkės formavimo funkcija. Kadangi teisės aktų iniciatyvos teisė yra padalinta tarp Komisijos ir Tarybos, ES valstybės narės gali ir pačios inicijuoti teisės aktą (tačiau to bent kol kas nedaro), ir keisti Komisijos pateiktą pasiūlymą. Pastaroji funkcija leidžia priartinti siūlomą teisės aktą prie ES valstybių preferencijų, tokiu būdu apskritai įgalinant bent ribotos bendros ES imigracijos politikos formavimą.

Remiantis tyrimo rezultatais ir aukščiau pateiktomis išvadomis, pirma šiame darbe kelta hipotezė, kad ribotą bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje bendrumą lemia didelis veto teisę turinčių veikėjų skaičius, atmetama. Antra hipotezė, kad ribotą bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje bendrumą lemia dideli veto teisę turinčių veikėjų preferencijų skirtumai patvirtinama, tačiau būtina pažymėti, kad ne visų veto žaidėjų preferencijų skirtumai vienodai reikšmingi. Daugiausia įtakos turi ES valstybių narių ir Komisijos (*de facto* veto žaidėjo) preferencijų skirtumai, o ES valstybių narių tarpusavio preferencijų skirtumai yra santykinai mažiau svarbūs.

IŠVADOS

Bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje pokyčių galimybės

Didžiausias bendros ES imigracijos politikos teisėtos imigracijos srityje tolimesnio formavimosi potencialas yra imigravimo politikos srityje. Tai lemia dvi aplinkybės. Pirmą, ES valstybės narės vykdo santykinai panašias ir gana liberalias nacionalines politikas imigravimo klausimu. Antra, šioje srityje kol kas yra priimta itin nedaug bendrų teisės normų. Taigi egzistuoja „erdvė“ susitarimui ir galimas ženklus bendros ES imigracijos politikos pokytis. Priešingai, ES valstybių narių preferencijos imigrantų politikos srityje skiriasi palyginti stipriai. Be to, reguliuojant imigrantų politiką ES lygiu yra toliau pažengta ir beveik pasiektos ribos, kurias leidžia ES valstybių pozicijos. Todėl imigrantų politikos srityje įmanomi tik inkrementiniai bendros ES imigracijos politikos pokyčiai.

Tyrimo rezultatai atskleidė, kad norint pasiekti ženklios pažangos ES lygiu reguliuojant imigravimo politiką, reikėtų griežtinti imigrantų politiką. Arba kitaip tariant, esamas imigrantų politikos liberalumo lygis riboja maksimalaus teoriškai įmanomo susitarimo dėl bendrų normų imigravimo politikos srityje galimybę. ES valstybės narės, vadovaudamosi savo preferencijomis, nesutiks su ženkliai liberalesnėmis imigravimo sąlygomis, negriežtinat imigrantų gyvenimo ES sąlygų. Tuo tarpu imigrantų politikos ES lygiu griežtinimas, žinant, kad daugiausiai įtakos darbotvarkės formavimui turinti Komisija, priešingai, palaiko šios politikos liberalizavimą, yra labai mažai tikėtinas. Vis tik atsižvelgdama į „pakeičiamumo efektą“ tarp imigravimo ir imigrantų politikų liberalumo, Komisija, turėtų vengti siūlyti stipriai ES lygiu reguliuoti/liberalizuoti imigrantų politiką, o dėmesį nukreipti į imigravimo politiką. Tai leistų esamomis aplinkybėmis pasiekti didžiausios galimos pažangos formuojant bendrą ES politiką teisėtos imigracijos srityje.

Bendros ES imigracijos politikos formavimuisi didelę reikšmę turi ES valstybių narių aktyvumas. Jei ES valstybės narės teiktų pirminius pasiūlymus dėl bendrų normų imigracijos srityje arba pakankamai aktyviai dalyvautų modifikuojant Komisijos pasiūlymus, tikėtina, kad būtų susitariama dėl didesnio imigracijos politikos reguliavimo ES lygiu. Ypač sėkmingai galėtų tuo pasinaudoti šalys, pagal savo preferencijas atsiduriančios kitų ES valstybių narių „viduryje“. Pavyzdžiui, Lietuvos vykdoma imigracijos politika pagal savo liberalumo lygį tiek imigravimo, tiek imigrantų politikos srityse yra labai artima tai politikai, kuri potencialiai būtų priimtina visoms ES valstybėms narėms. Įvertinusi tai, Lietuva galėtų aktyviai teikti pasiūlymus dėl bendros imigracijos politikos (vadovaudamasi savo interesais) ir sėkmės atveju kai kurias savo nacionalinės politikos nuostatas paversti visos ES imigracijos politikos nuostatomis.

IŠVADOS

Magistro darbo reikšmė ir pasiūlymai dėl ateities tyrimų

Šiame magistro darbe pateikiamos išvalgos ne tik didina supratimą apie bendros ES imigracijos politikos formavimosi procesą, bet ir galėtų būti praktiškai panaudojamos, siekiant pažangos šiame procese. Naudodamosi šio darbo išvadose pateikiamomis rekomendacijomis, Komisija ir ES valstybės narės (jų tarpe ir Lietuva) galėtų pasirinkti tokią veiksmų kryptį, kuri užtikrintų maksimalų įmanomą progresą formuojant bendrą ES imigracijos politiką.

Teorinę šio darbo reikšmę lemia originalus veto žaidėjų teorijos taikymas bendros ES imigracijos politikos analizei. Veto žaidėjų teorijos taikymas leido atskleisti naujus, ligi šiol neidentifikuotus bendros ES imigracijos politikos formavimo aspektus. Kita vertus, bendros ES imigracijos politikos atvejo analizė taip pat leidžia papildyti teoriją tam tikrais aspektais, į kuriuos ligi šiol nebuvo atkreiptas dėmesys. Pavyzdžiui, galima teigti, kad neturinčio formalios veto teisės priimant sprendimą, tačiau atliekančio instituciškai įtvirtintą darbotvarkės formavimo funkciją veikėjo vaidmuo prilygsta tikrųjų veto žaidėjų vaidmeniui. Be to, kiek žinoma, šis darbas yra iki šiol pirmas veto žaidėjų teorijos pristatymas ir taikymas Lietuvoje (išverstos teorijoje naudojamos sąvokos, aprašyta koncepcija).

Atliktas darbas ne tik suteikia naujų žinių, bet ir skatina kelti naujus klausimus ateities tyrimams. Remiantis šio tyrimo metu padėtais pagrindais, ateityje vertėtų atlikti analizę, kokią įtaką bendros ES imigracijos politikos stabilumui turėtų vienbalsiškumo reikalavimo priimant sprendimus Taryboje dėl teisėtos imigracijos politikos pakeitimas kvalifikuotos daugumos principu⁸⁵. Taip pat aktualu būtų patikrinti šio darbo išvalgas, atliekant pakartotinę bendros ES politikos teisėtos imigracijos srityje analizę po kelių metų, kuri atskleistų pokyčių šioje srityje dinamiką ir tendencijas. Galiausiai prasminga būtų panagrinėti kitų bendrųjų ES politikų formavimosi procesą, taikant veto žaidėjų teorijos instrumentus, taip galbūt padedant pamatus veto žaidėjų teorijos nuosekliam taikymui ES integracijos tyrimuose.

⁸⁵ Kvalifikuotos daugumos principas nuo 2004 m. įteisintas visose kitose imigracijos politikos srityse (nelegalios imigracijos, prieglobsčio politikos ir t.t.) ir siūlomas įteisinti ir teisėtos imigracijos srityje.

Literatūros ir šaltinių sąrašas

Teisės aktai

1. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2003) 336 final.
2. Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, (97/C 340/03). Article 67.1.
3. Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, (97/C 340/03). Article 67.2.
4. Council decision of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty. (2004/927/EC).
5. Europos Sąjungos Taryba. Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje. Europos Sąjungos Taryba. 2005/C 53/01.
6. Europos Sąjungos Taryba. Tarybos ir Komisijos veiksmų planas, įgyvendinantis Hagos programą dėl laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimo Europos Sąjungoje. (2005/C 198/01)
7. Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui: Teisės aktų leidėjams pateiktų teisės aktų pasiūlymų atrankos rezultatai. KOM (2005) 462 galutinis.
8. Komisijos Komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui: Hagos programos įgyvendinimo 2006 m. ataskaita. KOM (2007) 373 galutinis.
9. Komisijos komunikatas Teisėtos migracijos politikos planas. KOM(2005) 669 galutinis;
10. Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą sąlygų. KOM (2007) 637 galutinis.
11. Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos dėl vienos paraiškų dėl vieno leidimo trečiųjų šalių piliečiams apsigyventi ir dirbti valstybės narės teritorijoje pateikimo procedūros ir valstybėje narėje teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių darbuotojų vienodų teisių. KOM (2007) 638 galutinis.
12. Presidency Conclusions of the Tampere European Council 15-16 October 1999 (SN 200/99)
13. Proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities. COM (2001) 386 final.
14. Tarybos direktyva 2003/109/EB 2003 m. lapkričio 25 d. dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso;
15. Tarybos direktyva 2003/86/EB 2003 m. rugsėjo 22 d. dėl teisės į šeimos susijungimą;
16. Tarybos direktyva 2004/114/EB, dėl trečiosios šalies piliečių įleidimo studijų, mokinių mainų, neatlygintino stažavimosi ar savanoriškos tarnybos tikslais sąlygų.
17. Tarybos direktyva 2005/71/EB dėl konkrečios įleidimo trečiųjų šalių piliečiams atvykti mokslinių tyrimų tikslais tvarkos.
18. Treaty of Amsterdam. Protocol on the position of Denmark. Article 1 and 2. 1997 November 10.
19. Treaty of Amsterdam. Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland. Article 1 and 2. 1997 November 10.

SUMMARY

20. Treaty of Amsterdam. Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland. Article 3.
21. Žalioji knyga dėl ES pozicijos ekonominės migracijos valdymo klausimu. KOM (2004) 811 galutinis.

Literatūra

22. Balzacq, Thierry, Sergio Carrera, "The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice." Kn. Thierry Balzacq, Sergio Carrera (sud.), *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*. 2006.
23. Bia, Maria Teresa, "Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns." European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 2/2004.
24. Barbou des Places, Segolene, Helene Oger, "Making the European Migration Regime: Decoding Member States' Legal Strategies." *European Journal of Migration and Law*. 6. 2005.
25. Bendel, Petra, "Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?" *Migration Letters*, Vol. 2, No. 1.
26. Bertozzi, Stefano, "Legal Migration: Time for Europe to Play Its Hand." *CEPS Working Document*. No. 257. February 2007.
27. Carrera, Sergio, Marco Formisano, "An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?." CEPS Working Document.No. 232. October, 2005.
28. Cavedies, Alexander, "The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for praying open Fortress Europe." *Journal of European Public Policy*, 2004.
29. Ganghof, Steffen, "Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis". *Swiss Political Science Review*. 9 (2).
30. Geddes, Andrew, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publications, 2007.
31. Givens, Terri, Adam Luedtke, "The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization." *The Policy Studies Journal*. Vol. 32, No.1, 2004.
32. Hix, Simon, *Europos Sąjungos politinė sistema*. Vilnius: Eugrimas, 2006.
33. International Organization for Migration, „Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration: Including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member state for newcomers“. 2008. 569 p.
34. Junge, Dirk, Thomas König, "What's Wrong With Eu Spatial Analysis?: The Accuracy and Robustness of Empirical Applications To the Interpretation of the Legislative Process and the Specification of Preferences." *Journal of Theoretical Politics*. 2007.
35. König, Thomas, Mirja Pöter, "Examining the EU Legislative Process. The Relative Importance of Agenda and Veto Power". *European Union Politics*, Vol.2, No.3. 2001.
36. Luedtke, Adam, "One Market, 25 States, 15 Million Outsiders: European Union Immigration Policy." *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, September, 2005*.
37. Moraes, Claude, "The Politics of European Union Migration Policy." *The Political Quarterly*. Vol. 74, Issue s1, 2003.
38. Shepsle, Kenneth A., Mark S.Bonchek, *Analyzing politics: rationality, behaviour and institutions*. W.W.Norton & Company: 1997.
39. Straubhaar, Thomas, „New Migration Needs a NEMP (A New European Migration Policy).“ *HWWA Discussion Paper*. Hamburg Institute of International Economics. 2000.

SUMMARY

40. Tsebelis, George, "Veto Players and Institutional Analysis". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No.4, October 2000.
41. Tsebelis, George, „Veto Players: How Political Institutions Work.“ Russell Sage Foundation 2002.
42. Tsebelis, George, Xenophon Yataganas, "Veto Players and Decision – making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002.

Internetiniai šaltiniai:

43. European Commission. „Keeping track of the creation of an area of freedom, security and justice.“ <http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/scoreboard_en.htm> [Žiūrėta 2008 05 10].
44. Europe in Figure. Eurostat Yearbook 2006-07. *European Communities*, 2007. <<http://www.eurostat.gov.uk/publications/publicationlist/eurostat--year--book--2006-2007.asp>> [Žiūrėta 2008 05 19]
45. „France outlines EU Presidency priorities“, 2007 08 30, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/france-outlines-eu-presidency-priorities/article-166313> [Žiūrėta 2008 05 05].
46. "Glossary on Migration." *International Organization for Migration*. 2004. <http://www.egypt.iom.int/elib/UploadedFolder%5CGlossary_on_Migration_En.pdf> [Žiūrėta 2008 05 05].
47. Institucijų leidinių rengimo vadovas <http://publications.europa.eu/code/lt/lt-000100.htm> [Žiūrėta 2008 05 05].
48. LR Užsienio reikalų ministerija, "Užsienio reikalų ministerijos siūlomi Lietuvos imigracijos politikos principai." <http://www.urm.lt/index.php?-913985525> [Žiūrėta 2008 05 20].
49. *Migrant Integration Policy Index* <www.integrationindex.eu> [Žiūrėta 2008 05 05].
50. Peers, Steve, "Veto, Opt – outs and EU Immigration and Asylum Law". *Statewatch briefing*, 2004 December 23. <<http://www.statewatch.org/news/2004/dec/eu-immig-opt-outs3.pdf>> [Žiūrėta 2008 04 25].

Summary

Analysis of Problems in Shaping Common European Union Immigration Policy

In the last decades international migration has become one of the most salient issues on the European Union (EU) policy agenda. Increasing numbers of immigrants have challenged the capabilities of the Member states to implement effective national immigration policies. Therefore in 1999 the Member states began to develop a common EU immigration policy. However, after almost ten years a progress achieved in this field remains very limited. Especially difficult is to reach an agreement on a common policy in the field of the legal immigration. Namely a common EU legal immigration policy is the object of this paper.

Most of the research done in the field of immigration policy explain problems in shaping common EU legal immigration policy as a result of the different preferences of the Member states over an immigration policy and/or their resistance to give up their sovereign rights in this “sensitive” field. These arguments are not systematically examined. They also give no answers why then the question of legal immigration is different from the other not less “sensitive” policies, where the common ES policy was successfully implemented (for example, free movement of persons within the EU). Hence, this paper by employing an institutional approach seeks to find out the most important factors restraining the shaping of common EU legal immigration policy.

Veto players theory created by George Tsebelis is used as the theoretical background of the research. This theory explains how different institutional settings influence policy stability. According to the theory the most important feature of political institutions is veto players, i.e. decision makers whose agreement is required for the change of policy. The main argument of the veto players theory is that the higher number of veto players and the greater distances among their preferences lead to a higher level of policy stability. Following this theoretical framework the paper tests two hypotheses. After the first one the limited common EU immigration policy is a result of the high number of veto players in the immigration field. After the second one the limited common EU immigration policy is a result of the considerable discrepancy between veto players’ preferences in the immigration field.

SUMMARY

The paper is organized in the following way. In the first part the process of shaping common EU immigration policy is described. It focuses on the factors of “communitarisation” of the immigration policy and the arising problems. The second part presents veto players theory: its conception, main ideas and arguments. There are also the possibilities and limitations of the application of the theory discussed. The third part applies theoretical concepts of veto players theory to the analysis of common EU immigration policy. First of all the methodology of the application of the veto players theory is presented in detail. The methodology is used to identify the veto players, their preferences and status quo of the common EU immigration policy. The results of spatial analysis of common EU immigration policy are given and interpreted in the last section of the paper. They let to evaluate how the number of veto players, the distances between their preferences and the agenda setters influence a common EU immigration policy.

The analysis has revealed that the number of veto players is not significant factor of the limitations of the common EU immigration policy. Its impact depends on the preferences of veto players. Because of the relative similarity the preferences of veto players are also not an obstacle to develop a truly common EU immigration policy. The main conclusion of the paper is that the most important factor of limited common EU immigration policy is the discrepancy between the preferences of the European Commission and the Member states. The Commission as the institutional agenda setter presents proposals which are very liberal and therefore unacceptable to the Member states. The only one way to adopt common supranational rules in the field of legal immigration is then to modify the proposal of the Commission significantly. Thus the Commission limits the shaping of the common EU immigration policy.

The results of the research indicate that considering the preferences of the Commission and the Member States the possibility to adopt common rules on regulating the entry of immigrants into the EU is much greater than to create a common policy of the immigrants’ integration. In order to boost the development of common EU immigration policy the Commission should to cease advocating liberalisation of immigrants’ integration. Instead of that the Commission as well as the Member States should try to reach an agreement on the common rules of the admission of third-country nationals. That is the most direct way to create a truly common EU immigration policy at the present conditions

PRIEDAI

1 priedas. Imigrantų politikos rodikliai⁸⁶

Darbo rinkos prieinamumas	
	<i>Galimybė dirbti</i>
1.	Trečiųjų šalių piliečių darbo leidimų atnaujinimas
2.	Teisė dirbti prilygsta ES piliečių teisei, išskyrus teisę vykdyti viešosios valdžios funkcijas
3.	Teisė savarankiškai dirbti prilygsta ES piliečių teisei, išskyrus teisę vykdyti viešosios valdžios funkcijas
4.	Akademinių ir profesinių įgūdžių ir kvalifikacijų pripažinimo procedūra
	<i>Integracijos į darbo rinką priemonės</i>
5.	Tolimesnės trečiųjų šalių piliečių integracijos į darbo rinką priemonės (nedarbo mažinimas, profesinio mokymo užtikrinimas, kalbos žinių tobulinimas)
6.	Valstybės pagalba įgūdžių ir kvalifikacijų, įgytų už ES ribų, pripažinimo srityje
7.	Vienodos teisės į profesinį mokymą, taip pat gauti stipendijas
	<i>Galimybės dirbti apsauga</i>
8.	Darbo leidimų atnaujinimas
9.	Darbo sutarties nutraukimas yra pagrindas panaikinti ar atsisakyti atnaujinti darbo/apsigyvenimo leidimą
	<i>Su darbo rinka susijusios imigrantų teisės</i>
10.	Teisė į narystę profesinėse sąjungose
11.	Darbuotojo statuso/leidimo pakeitimas (kitas darbdavys, kitas darbas, kita pramonės šaka, kita leidimo kategorija)
	Teisė į šeimos susijungimą
	<i>Galimybė pasinaudoti šeimos susijungimo teise</i>
12.	Taikoma teisėtai šalyje gyvenantiems globėjams
13.	Taikoma globėjo sutuoktiniui/-ei ir registruotam partneriui/-ei
14.	Taikoma nepilnamečiams vaikams
15.	Taikoma išlaikomiems tiesiosios aukštutinės giminystės linijos giminaičiams
16.	Taikoma išlaikomiems suaugusiems vaikams
	<i>Pasinaudojimo šeimos susijungimo teise sąlygos</i>
17.	Integracijos priemonės
18.	Integracijos kursų įvedimas
19.	Kalbos žinių vertinimo formatas
20.	Integracijos lygmens vertinimo formatas
21.	Integracijos vertinimo turinys
22.	Visų testo kriterijų lankstumas
23.	Lengvatų suteikimo kriterijai
24.	Testo kaina
25.	Studijų vadovas (knyga)

⁸⁶ Rodikliai paimti iš Migrant Integration Policy Index (MIPEX), www.integrationindex.eu

26.	Būsto reikalavimas
27.	Ekonominių išteklių reikalavimas
28.	Paraiškos nagrinėjimo procedūros trukmė
29.	Paraiškos pateikimo ir leidimo išdavimo atnaujinimo kaina
	Statuso saugumas
30.	Leidimo galiojimo trukmė
31.	Prašymo atmetimo, leidimo galiojimo nutraukimo ar atsisakymo atnaujinti jį pagrindai
32.	Veiksniai, į kuriuos atsižvelgiama atsisakant išduoti leidimą
33.	Teisinės garantijos ir žalos atlyginimas leidimo neišdavimo, jo neatnaujinimo ar išsiuntimo atvejais
	Su šeimos susijungimo teise susijusios teisės
34.	Partneriai ir vaikai, sulaukę pilnametystės, turi teisę gauti atskirą leidimą apsigyventi
35.	Kiti šeimos nariai turi teisę gauti atskirą leidimą apsigyventi
36.	Šeimos nariai turi teisę gauti švietimo ir mokymo paslaugas
37.	Šeimos nariai turi teisę į darbą
38.	Šeimos nariai turi teisę į socialinį saugumą, socialinę pagalbą, sveikatos apsaugą ir būsto įsigijimą
	Ilgalaikis apsigyvenimas
	Galimybė tapti ilgalaikiu gyventoju
39.	Nuolatinio gyvenimo, neatsižvelgiant į darbinę veiklą, trukmė
40.	Darbinės veiklos trukmė
41.	Laikotarpis mokantis ar studijuojant įskaičiuojamas
42.	Periodas, laukiant sprendimo dėl prieglobsčio, įskaičiuojamas
43.	Laikotarpis, kurį leidžiama praleisti ne šalyje, norint gauti ilgalaikio gyventojų statusą
	Tapimo ilgalaikiu gyventojų sąlygos
44.	Integracijos priemonės
45.	Integracijos kursų įvedimas
46.	Kalbos žinių vertinimo formatas
47.	Integracijos lygmens vertinimo formatas
48.	Integracijos vertinimo turinys
49.	Testo kriterijų lankstumas
50.	Lengvatų suteikimo kriterijai
51.	Testo kaina
52.	Studijų vadovas (knyga)
53.	Ekonominių išteklių reikalavimas
54.	Draudimo reikalavimas
55.	Paraiškos nagrinėjimo procedūros trukmė
56.	Paraiškos pateikimo ir leidimo išdavimo atnaujinimo kaina
	Statuso saugumas
57.	Leidimo galiojimo trukmė
58.	Leidimo atnaujinimo galimybė
59.	Laikotarpis, kurį leidžiama praleisti ne šalyje, norint atnaujinti leidimą
60.	Leidimo galiojimo nutraukimo pagrindai
61.	Veiksniai, į kuriuos atsižvelgiama, saugant imigrantą nuo išsiuntimo
62.	Asmenų grupės, kurios yra apsaugotos nuo išsiuntimo

63.	Teisinės garantijos ir žalos atlyginimas leidimo neišdavimo, jo neatnaujinimo ar išsiuntimo atvejais
	<i>Su ilgalaikio gyventojų statusu susijusios teisės</i>
64.	Teisė gyventi šalyje išėjus į pensiją
65.	Teisė dirbti, išskyrus valstybinės valdžios funkcijų vykdymą
66.	Teisė į socialinį saugumą, socialinę pagalbą, sveikatos apsaugą ir būsto įsigijimą
67.	Akademinių ir profesinių kvalifikacijų pripažinimas
68.	Laisvas judėjimas ir apsistojimas ES valstybėse narėse
69.	Galimybė vienu metu turėti ilgalaikio gyventojų leidimus keliuose ES valstybėse narėse

2 priedas. Imigravimo politikos rodikliai

Imigravimo sąlygos				
	Rodiklis	Įvertis 3	Įvertis 2	Įvertis 1
<i>Bendrosios imigravimo sąlygos ir procedūros (leidimo laikinai gyventi išdavimas)</i>				
1.	Finansinių išteklių reikalavimas	Nėra	Reikalaujama patvirtinti, kad imigrantas nebus finansinė našta priimančiai valstybei. Patvirtinti gali ir kitas asmuo.	Reikalaujama įrodyti pakankamus finansinius išteklius
2.	Būsto reikalavimas	Nėra	Reikalaujama patvirtinti, kad imigrantas turės kur gyventi.	Reikalaujama, kad imigranto būstas atitiktų tam tikrus nustatytus kriterijus.
3.	Sveikatos būklės reikalavimas	Nėra	Reikalaujama turėti sveikatos draudimą.	Reikalaujama pateikti pažymą, kad esi sveikas ir/ar atlikti specialius tyrimus, pvz., tuberkuliozės.
4.	Gebėjimo integruotis reikalavimas	Nėra	Reikalaujama įrodyti kalbos žinias.	Reikalaujama įrodyti tam tikras žinias apie priimančią šalį
5.	Leidimo laikinai gyventi išdavimo maksimali trukmė	Ne daugiau kaip 3 mėnesiai	Daugiau kaip 3 mėnesiai	Nenustatyta
<i>Darbo jėgos imigravimo sąlygos ir procedūros</i>				
6.	Darbo jėgos imigracijos paklausos nustatymo principas	Darbo rinkos testas	Kvota	Kvota ir darbo rinkos testas
7.	Aukštos kvalifikacijos darbo jėgos imigracijos taisyklės	Taikomos specialios schemas	Taikomos tam tikros išimtys iš visiems darbo imigrantams bendrų taisyklių	Taikomos tos pačios taisyklės kaip ir visiems darbo imigrantams
8.	Leidimo dirbti galiojimo trukmė (maksimali)	Daugiau kaip 2 metai	Nuo 1 iki 2 metų, taip pat 1 metams su galimybe pratęsti	Ne daugiau kaip 1 metai
9.	Leidimų, reikalingų norint atvykti dirbti, skaičius	Vienas (bendras leidimas dirbti ir laikinai gyventi)	Du (atskirai leidimas dirbti ir leidimas laikinai gyventi)	Trys (leidimas darbdaviui samdyti darbuotojus trečiojoje šalyje, leidimas imigrantui dirbti ir leidimas laikinai gyventi)
10.	Reikalavimas turėti darbo sutartį	Nėra	Reikalaujama pateikti tam tikrą informaciją apie būsimą darbą, tačiau sutarties nereikalaujama. Arba reikalaujama darbdavio deklaracijos, kad jis samdys konkretų trečiosios šalies pilietį.	Būtina turėti iš anksto

11.	Tam tikros kvalifikacijos, žinių reikalavimas	Nėra	Reikalaujama darbą atitinkančio išsilavinimo, profesinių žinių ar patirties	Reikalaujama darbą atitinkančio išsilavinimo, profesinių žinių ar patirties ir priimančios šalies kalbos žinių
<i>Studentų imigracijos sąlygos ir procedūros</i>				
12.	Leidimo galiojimo trukmė	Daugiau kaip 1 metai	1 metai arba tiek, kiek trunka studijos	Nenustatyta
13.	Žinių reikalavimas	Nėra	Priimančios šalies kalbos žinių	Profesinių, akademinų žinių
14.	Darbas studijų metu	Leidžiamas, darbo leidimo nereikia	Leidžiamas, bet reikia darbo leidimo	Neleidžiamas/nenurodyta
15.	Kiek laiko leidžiama dirbti	Daugiau kaip 20 val. per savaitę / neribojama	Ne daugiau kaip 20 valandų per savaitę arba tokio limito atitikmuo matuojamas per metus	Neleidžiama/nenurodyta
<i>Imigrantų teisės, susijusios su atvykimu</i>				
16.	Galimi atsisakymo išduoti leidimą pagrindai	Grėsmė viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ⁸⁷ ar visuomenės sveikatai.	Grėsmė tarptautiniams santykiams. Asmens paskelbimas „persona non grata“ ir pan. Kitose šalyse galiojantis draudimas tam asmeniui atvykti.	Specifinės priežastys, pvz., protinis neįgalumas, tarnavimas kitos šalies karinėse pajėgose ar spec. tarnybose, grėsmė moralei (angl. <i>moral probity</i>), našta socialinės apsaugos sistemai
17.	Apeliacijos dėl atsisakymo išduoti leidimą teisė ir poveikis	Imigrantas turi teisę pateikti apeliaciją. Jos nagrinėjimo metu sprendimo neišduoti leidimo įsigaliojimas laikinai sustabdomas	Imigrantas turi teisę pateikti apeliaciją. Jos nagrinėjimo metu sprendimo neišduoti leidimo įsigaliojimas nesustabdomas.	Apeliacijos teisė įstatymuose nenumatyta
18.	Apeliacijas nagrinėjanti institucija	Speciali apeliacijas dėl imigracijos leidimų nagrinėjanti institucija	Administracinė ir/ ar teisminė institucijos (bendro pobūdžio)	Apeliacijos teisė įstatymuose nenumatyta

⁸⁷ Grėsmė viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui gali apimti kriminalinių nusikaltimų padarymą praeityje, imigracijos normų pažeidimą, pvz. nelegalią imigraciją.

3 priedas. Imigravimo politikos rodiklių Europos Sąjungos valstybėse narėse įverčiai

	BE	CZ	DE	EE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	DK	IE	UK	
<i>Bendrosios imigracijos sąlygos ir procedūros</i>																										
1.	Pakankamų finansinių išteklių reikalavimas	1	1	1	1	1	3	1	3	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	3	1	1	
2.	Būsto reikalavimas	3	2	3	1	3	2	2	3	2	2	2	1	3	3	1	2	2	3	2	3	3	3	1	3	
3.	Sveikatos būklės reikalavimas	1	1	2	2	1	1	2	1	1	2	2	1	2	1	2	2	1	2	1	1	2	3	1	1	
4.	Gebėjimo integruotis reikalavimas	3	3	2	3	3	1	3	3	3	3	3	3	3	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
5.	Leidimo laikinai gyventi išdavimo trukmė	1	1	2	2	1	1	3	1	3	2	1	1	1	1	2	3	3	3	3	1	1	1	1	1	
	Vidurkis	1,8	1,6	2,0	1,8	2,0	1,6	2,2	2,2	2,0	2,0	1,8	1,4	2,0	1,4	1,6	2,2	2,0	2,4	2,0	1,8	2,0	2,6	1,4	1,8	
<i>Darbo jėgos imigracijos sąlygos ir procedūros</i>																										
6.	Darbo jėgos imigracijos paklausos nustatymo	3	3	3	1	1	3	2	3	3	1	3	3	3	3	2	3	2	2	3	3	3	3	3	3	
7.	Aukštos kvalifikacijos darbo jėgos imigracijos	2	3	2	1	1	3	2	1	1	1	1	1	1	3	2	1	2	1	1	1	1	3	3	3	
8.	Leidimo dirbti galiojimo trukmė (maksimali)	2	2	1	3	2	1	2	3	3	2	1	3	2	3	1	2	2	1	1	2	2	2	2	3	
9.	Leidimų, reikalingų norint atvykti dirbti, skaičius	2	1	3	3	3	2	3	3	2	2	2	2	3	2	2	2	3	2	2	3	2	2	2	2	
10.	Reikalavimas turėti darbo sutartį	3	2	3	2	1	2	1	1	1	1	3	1	3	2	3	2	1	3	1	2	2	1	2	2	
11.	Tam tikros kvalifikacijos reikalavimas	3	2	3	1	3	3	3	3	1	3	3	2	3	3	2	2	2	3	2	3	3	2	2	2	
	Vidurkis	2,5	2,2	2,5	1,8	1,8	1,8	2,3	2,2	2,3	1,8	1,7	2,2	2,0	2,5	2,7	2,0	2,0	2,0	1,7	2,3	2,2	2,2	2,3	2,5	
<i>Studentų imigracijos sąlygos ir procedūros</i>																										
12.	Leidimo gyventi galiojimo trukmė	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	1	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	
13.	Tam tikros kvalifikacijos, žinių reikalavimas	3	3	2	2	3	3	1	1	3	1	3	1	3	1	3	3	3	3	3	2	3	2	1	3	
14.	Darbas studijų metu	2	2	3	2	2	2	3	3	1	2	2	1	3	1	2	2	3	3	2	3	3	2	3	3	
15.	Kiek laiko leidžiama dirbti	3	3	3	3	3	2	3	2	1	2	2	1	3	1	2	3	3	3	3	2	3	2	2	2	
	Vidurkis	2,5	2,5	2,8	2,3	2,5	2,3	2,0	1,8	2,0	2,3	1,0	3,0	1,3	2,3	2,5	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5	2,8	2,0	2,3	2,5	
<i>Imigrantų teisės, susijusios su atvykimu</i>																										
16.	Galimi atsisakymo išduoti leidimo gyventi ir/ar	2	2	3	1	3	2	3	2	1	1	3	3	3	3	2	3	2	3	1	2	3	3	3	1	
17.	Apeliacijos dėl atsisakymo išduoti leidimą teisė ir	3	3	2	2	2	2	2	2	2	3	1	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	
18.	Apeliacijas nagrinėjanti institucija	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	3	
	Vidurkis	2,7	2,3	2,3	1,7	2,3	2,0	2,3	2,0	1,7	1,7	2,7	1,7	2,3	2,7	2,3	2,0	2,7	2,0	2,3	1,7	2,0	2,7	2,7	2,3	2,0
	Dimensijų įverčių vidurkis	2,4	2,2	2,4	1,9	2,1	2,0	2,1	2,1	2,0	1,9	2,1	1,7	2,2	2,1	2,2	2,0	2,4	2,2	2,3	2,0	2,2	2,4	2,4	2,1	2,2
	Imigravimo politikos liberalumo indeksas	79	72	80	63	71	67	71	70	66	63	72	55	73	70	72	68	80	73	77	65	72	80	79	69	73

4 priedas. Imigrantų politikos rodiklių Europos Sąjungos valstybėse narėse įverčiai

		Darbo rinkos prieinamumas	Teisė į šeimos susijungimą	Ilgalaikis apsisistojimas	Imigrantų politikos liberalumo indeksas ⁸⁸
1	Airija	50	50	39	46
2	Austrija	45	34	55	45
3	Belgija	75	61	74	70
4	Čekija	50	58	63	57
5	Danija	40	36	67	48
6	Estija	75	61	61	66
7	Graikija	40	41	60	47
8	Ispanija	90	66	70	75
9	Italija	85	79	67	77
10	Jungtinė Karalystė	60	61	67	63
11	Kipras	40	32	47	40
12	Latvija	20	42	51	38
13	Lenkija	25	66	67	53
14	Lietuva	55	68	47	57
15	Liuksemburgas	45	50	48	48
16	Malta	30	66	65	54
17	Nyderlandai	70	59	66	65
18	Portugalija	90	84	67	80
19	Prancūzija	50	45	48	48
20	Slovakija	55	38	51	48
21	Slovėnija	60	71	63	65
22	Suomija	70	68	65	68
23	Švedija	100	92	76	89
24	Vengrija	40	50	50	47
25	Vokietija	50	61	53	55

⁸⁸ Imigrantų politikos liberalumo indeksas yra lygus darbo rinkos prieinamumo, teisės į šeimos susijungimą ir ilgalaikio apsisistojimo įverčių vidurkiui.

5 priedas. Bendros Europos Sąjungos imigracijos politikos status quo įverčiai

	Imigravimo sąlygos	ES direktyvų nuostatos	Status quo įvertis
	<i>Bendrosios imigravimo sąlygos ir procedūros</i>		
1.	Finansinių išteklių reikalavimas	-	1
2.	Būsto reikalavimas	-	1
3.	Sveikatos būklės reikalavimas	-	1
4.	Gebėjimo integruotis reikalavimas	-	1
5.	Leidimo laikinai gyventi išdavimo trukmė	-	1
	Vidurkis		1 (33,3 %)
	<i>Darbo jėgos imigravimo sąlygos ir procedūros</i>		
6.	Darbo jėgos imigracijos paklausos nustatymo principas	-	1
7.	Aukštos kvalifikacijos darbo jėgos imigracijos taisyklės		2
8.	Leidimo dirbti galiojimo trukmė (maksimali)	-	1
9.	Leidimų, reikalingų norint atvykti dirbti, skaičius	-	1
10.	Reikalavimas turėti darbo sutartį	-	1
11.	Tam tikros kvalifikacijos reikalavimas	-	1
	Vidurkis		1,17 (39 %)
	<i>Studentų imigravimo sąlygos ir procedūros</i>		
12.	Leidimo gyventi galiojimo trukmė	1 metai arba tiek, kiek trunka studijos	2
13.	Tam tikros kvalifikacijos, žinių reikalavimas	Gali būti	2
14.	Darbas studijų metu	Leidžiamas	3
15.	Kiek laiko leidžiama dirbti	Ne mažiau kaip 10 val. per savaitę	3
	Vidurkis		2,5 (83,3 %)
	<i>Imigrantų teisės, susijusios su atvykimu</i>		
16.	Galimi atsisakymo išduoti leidimo gyventi ir/ar dirbti pagrindai	-	1

17.	Apeliacijos dėl atsisakymo išduoti leidimą teisė ir poveikis	-	1
18.	Apeliacijas nagrinėjanti institucija	-	1
	Vidurkis		1 (33,3 %)
	Imigravimo sąlygos: status quo įvertis		47,23 %

	Darbo rinkos prieinamumas	ES direktyvų nuostatos	Status quo įvertis
	Galimybė dirbti		
1.	Trečiųjų šalių piliečių darbo leidimų atnaujinimas	-	1
2.	Teisė dirbti prilygsta ES piliečių teisei, išskyrus teisę vykdyti viešosios valdžios funkcijas	-	1
3.	Teisė savarankiškai dirbti prilygsta ES piliečių teisei, išskyrus teisę vykdyti viešosios valdžios funkcijas	-	1
4.	Akademinių ir profesinių įgūdžių ir kvalifikacijų pripažinimo procedūra	-	1
	Vidurkis		1 (33,3 %)
	Integracijos į darbo rinką priemonės		
5.	Tolimesnės trečiųjų šalių piliečių integracijos į darbo rinką priemonės (nedarbo mažinimas, profesinio mokymo užtikrinimas, kalbos žinių tobulinimas)	-	1
6.	Valstybės pagalba įgūdžių ir kvalifikacijų, įgytų už ES ribų, pripažinimo srityje	-	1
7.	Vienodos teisės į profesinį mokymą, taip pat gauti stipendijas	-	1
	Vidurkis		1 (33,3 %)
	Galimybės dirbti apsauga		
8.	Darbo leidimų atnaujinimas	-	1
9.	Darbo sutarties nutraukimas yra pagrindas panaikinti ar atsisakyti atnaujinti darbo/apsigyvenimo leidimą	-	1

	Vidurkis		1 (33,3 %)
	Su darbo rinka susijusios imigrantų teisės		
10.	Teisė į narysę profesinėse sąjungose	-	1
11.	Darbuotojo statuso/leidimo pakeitimas (kitas darbdavys, kitas darbas, kita pramonės šaka, kita leidimo kategorija)	-	1
	Vidurkis		1 (33,3 %)
	Darbo rinkos prieinamumas: status quo įvertis		33,3 %

	Teisė į šeimos susijungimą	ES direktyvų nuostatos	Status quo įvertis
	Galimybė pasinaudoti šeimos susijungimo teise		
12.	Taikoma teisėtai šalyje gyvenantiems globėjams	Taikoma, reikalaujamas gyvenimo laikotarpis – ne ilgesnis kaip 2 metai	3
13.	Taikoma globėjo sutuoktiniui/-ei ir registruotam partneriui/-ei	Taikoma	3
14.	Taikoma nepilnamečiams vaikams	Taikoma	3
15.	Taikoma išlaikomiems tiesiosios aukštutinės giminystės linijos giminaičiams	Gali būti taikoma	2
16.	Taikoma išlaikomiems suaugusiems vaikams	Gali būti taikoma	2
	Vidurkis		2,6 (86,7 %)
	Pasinaudojimo šeimos susijungimo teise sąlygos		
17.	Integracijos priemonės	-	2
18.	Integracijos kursų įvedimas	-	1
19.	Kalbos žinių vertinimo formatas	-	1
20.	Integracijos lygmens vertinimo formatas	-	1
21.	Integracijos vertinimo turinys	-	1
22.	Visų testo kriterijų lankstumas	-	1
23.	Lengvatų suteikimo kriterijai	-	1
24.	Testo kaina	-	1
25.	Studijų vadovas (knyga)	-	1

26.	Būsto reikalavimas	Šalys gali reikalauti	2
27.	Ekonominių išteklių reikalavimas	Šalys gali reikalauti	2
28.	Paraiškos nagrinėjimo procedūros trukmė	Kuo greičiau ir ne daugiau kaip 9 mėnesiai	3
29.	Paraiškos pateikimo ir leidimo išdavimo.atnaujinimo kaina	-	1
	Vidurkis		1,43 (47,67 %)
	Statuso saugumas		
30.	Leidimo galiojimo trukmė	Bent vieneri metai	3
31.	Prašymo atmetimo, leidimo galiojimo nutraukimo ar atsisakymo atnaujinti jį pagrindai	Viešoji tvarka, visuomenės saugumas, visuomenės sveikata ir t.t.	2
32.	Veiksniai, į kuriuos atsižvelgiama atsisakant išduoti leidimą	Daug įvairių	3
33.	Teisinės garantijos ir žalos atlyginimas leidimo neišdavimo, jo neatnaujinimo ar išsiuntimo atvejais	Teisminė gynyba	3
	Vidurkis		2,75 (91,67%)
	Su šeimos susijungimo teise susijusios teisės		
34.	Partneriai ir vaikai, sulaukę pilnametystės, turi teisę gauti atskirą leidimą apsigyventi	Ne vėliau kaip po penkerių metų	3
35.	Kiti šeimos nariai turi teisę gauti atskirą leidimą apsigyventi	Gali būti išduodamas	2
36.	Šeimos nariai turi teisę gauti švietimo ir mokymo paslaugas	Turi teisę	3
37.	Šeimos nariai turi teisę į darbą	Turi teisę	3
38.	Šeimos nariai turi teisę į socialinį saugumą, socialinę pagalbą, sveikatos apsaugą ir būsto įsigijimą	-	1
	Vidurkis		2,4 (80 %)
	Šeimos susijungimas: status quo įvertis		76,51 %

	Ilgalaikis apsigyvenimas	ES direktyvų nuostata	Status quo įvertis

	<i>Galimybė tapti ilgalaikiu gyventoju</i>		
39.	Nuolatinio gyvenimo, neatsižvelgiant į darbinę veiklą, trukmė	5 metai	3
40.	Darbinės veiklos trukmė	Tiesiogiai tai nenurodoma, bet nurodyta, kad tik tam tikros kitos sąlygos būtinos leidimui gauti	3
41.	Laikotarpis mokantis ar studijuojant įskaičiuojamas	Įskaičiuojama pusė studijų laikotarpio	2
42.	Periodas, laukiant sprendimo dėl prieglobsčio, įskaičiuojamas	-	1
43.	Laikotarpis, kurį leidžiama praleisti ne šalyje, norint gauti ilgalaikio gyventojų statusą	Ne daugiau kaip 6 mėnesiai iš eilės, ne daugiau kaip 10 mėnesių iš viso	3
	Vidurkis		2,4 (80 %)
	<i>Tapimo ilgalaikiu gyventojų sąlygos</i>		
44.	Integracijos priemonės	Valstybės narės gali reikalauti laikytis integracijos priemonių	2
45.	Integracijos kursų įvedimas	-	1
46.	Kalbos žinių vertinimo formatas	-	1
47.	Integracijos lygmens vertinimo formatas	-	1
48.	Integracijos vertinimo turinys	-	1
49.	Testo kriterijų lankstumas	-	1
50.	Lengvatų suteikimo kriterijai	-	1
51.	Testo kaina	-	1
52.	Studijų vadovas (knyga)	-	1
53.	Ekonominių išteklių reikalavimas	Įrodyti, kad turi pakankamai išteklių	3
54.	Draudimo reikalavimas	Sveikatos draudimas	3
55.	Paraiškos nagrinėjimo procedūros trukmė	Kuo greičiau, bet ne ilgiau kaip per 6 mėnesius	3
56.	Paraiškos pateikimo ir leidimo išdavimo.atnaujinimo kaina	-	1
	Vidurkis		1,54 (51,3 %)
	<i>Statuso saugumas</i>		

57.	Leidimo galiojimo trukmė	5 metai	3
58.	Leidimo atnaujinimo galimybė	Automatiškai pratęsiamas	3
59.	Laikotarpis, kurį leidžiama praleisti ne šalyje, norint atnaujinti leidimą	Ne daugiau kaip 12 mėnesių už Bendrijos ribų ir ne daugiau kaip 6 metai už valstybės ribų (ilgalaikio gyventojų statuso praradimas)	3
60.	Leidimo galiojimo nutraukimo pagrindai	Tik viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo sumetimais	3
61.	Veiksniai, į kuriuos atsižvelgiama, saugant imigrantą nuo išsiuntimo	Gyvenimo šalyje trukmę, jo amžių, pasekmes jam ir jo šeimos nariams, ryšius su priimančia šalimi arba ryšių su kilmės šalimi nebuvimą	3
62.	Asmenų grupės, kurios yra apsaugotos nuo išsiuntimo	-	1
63.	Teisinės garantijos ir žalos atlyginimas leidimo neišdavimo, jo neatnaujinimo ar išsiuntimo atvejais	Teisė ginčyti sprendimus teismo keliau.	3
	Vidurkis		2,71 (90,3%)
	Su ilgalaikio gyventojų statusu susijusios teisės		
64.	Teisė gyventi šalyje išėjus į pensiją	-	1
65.	Teisė dirbti, išskyrus valstybinės valdžios funkcijų vykdymą	Turi būti užtikrinta	3
66.	Teisė į socialinį saugumą, socialinę pagalbą, sveikatos apsaugą ir būsto įsigijimą	Turi būti užtikrinta	3
67.	Akademinių ir profesinių kvalifikacijų pripažinimas	Turi būti užtikrinta	3
68.	Laisvas judėjimas ir apsistojimas ES valstybėse narėse	Leidžiamas	3
69.	Galimybė vienu metu turėti ilgalaikio gyventojų leidimus keliose ES valstybėse narėse	Nesuteikiama	1
	Vidurkis		2,3(76,7 %)
	Ilgalaikio gyventojų statusas: status qou įvertis		74,6 %