KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 19.7.2006
KOM(2006) 402 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE

o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí

{SEK(2006) 964}
{SEK(2006) 965}
{SEK(2006) 1010}

SDĚLENÍ KOMISE

o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí

1. úvod

1. Toto sdělení je nedílnou součástí komplexního a strukturovaného přístupu Evropské unie k účinnému řízení migrace a doplňuje nedávné politické iniciativy v této oblasti, jako je například plán politiky v oblasti legální migrace[1], sdělení o migraci a rozvoji[2] a sdělení navrhující společný program pro integraci[3].

2. Ústřední součástí společné migrační politiky EU je od jejího vzniku řešení nelegálního přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí. Zejména ve svém sdělení z roku 2001 o společné politice nelegálního přistěhovalectví oznámila Komise svůj záměr *„řešit otázku nelegálního přistěhovalectví v rámci komplexního přístupu“*, který se bude zabývat jednotlivými etapami migračního procesu. Komplexní soubor opatření je uveden ve třech akčních plánech Rady z roku 2002 o nelegálním přistěhovalectví, vněj ších hranicích a navracení. Sdělení Komise z roku 2003 obsahovalo vyhodnocení výsledků dosažených v rámci těchto akčních plánů a ohlásilo každoroční hodnocení, na které reagovala zpráva z roku 2004. Obdobná zpráva týkající se pokroku dosa ženého v roce 2005 je připojena k tomuto sdělení. Další příloha obsahuje statistické údaje o migračních tocích do států EU-25.

3. Termín „nelegální přistěhovalectví“ se používá k označení řady jevů. Jedním z nich je nelegální vstup příslušníků třetích zemí na území členského státu po zemi, po moři nebo letecky, včetně vstupu z tranzitních zón na letištích. Příslušníci třetích zemí v takových případech často využívají falešné nebo padělané doklady nebo pomoc organizovaných kriminálních sítí zaměřených na pašování lidí nebo obchod s lidmi. Kromě toho značný počet lidí, kteří vstoupí na území členského státu s platným vízem nebo v bezvízovém režimu svůj pobyt prodlouží nebo změní jeho účel bez souhlasu p říslušných orgánů. Poslední skupinou nelegálních přistěhovalců jsou neúspěšní žadatelé o azyl, kteří zůstanou v zemi i po konečném zamítnutí své žádosti.

4. Haagský program stanoví agendu stupňování boje proti všem těmto podobám nelegálního přistěhovalectví v řadě oblastí politiky: oblasti bezpečnosti hranic, nelegální práce, navracení a spolupráce se třetími zeměmi. Pět let po vydání prvního sdělení o nelegálním přistěhovalectví a šest měsíců po předložení plánu politiky v oblasti legální migrace a s ohledem na rostoucí migrační tlaky na vnější hranice EU nastal čas toto závažné téma přezkoumat. Toto sdělení proto vytyčuje nové politické priority a navrhuje řadu praktických a akčně orientovaných opatření.

2. prvky přístupu eu

[1] KOM(2005) 669 ze dne 21. prosince 2005.
[2] KOM(2005) 390 ze dne 1. září 2005.
[3] KOM(2005) 389 ze dne 1. září 2005.

5. Nedovolený vstup, přechod a pobyt státních příslušníků třetích zemí, kteří nepotřebují mezinárodní ochranu, zpochybňuje důvěryhodnost společné přistěhovalecké politiky. Bez výraznější činnosti Společenství by se již dnes pociťovaná krize ještě vyostřila, a to jak kvantitativně, tak kvalitativně.

6. Komplexní přístup EU k boji proti nelegálnímu přistěhovalectví se řídí souborem základních zásad zaměřených na sladění potřeby solidarity v rámci Unie, základních práv, očekávání třetích zemí a vnímání veřejnosti v členských státech.

7. **Solidarita, vzájemná důvěra a společná odpovědnost členských států** je klíčovým požadavkem v prostoru bez vnitřních hranic, což vzhledem k tlaku nelegálního přistěhovalectví představuje určitou zátěž pro členské státy, které kontrolují vnější hranici.

8. **Základní práva** je nutno chránit a podporovat. S nelegálními migranty se musí zacházet důstojně a v souladu se zásadami lidskosti, zejména proto, že jsou často obětmi sítí obchodu s lidmi a vykořisťování ze strany zaměstnavatelů. U každé legislativní iniciativy v této oblasti by proto měl být vyhodnocen její dopad na základní práva. Každé omezení musí být v souladu s Listinou základních práv a s Evropskou úmluvou o lidských právech a základních svobodách, tedy musí být v souladu se zákonem a musí být v demokratické společnosti nezbytné.

9. **Různorodé migrační toky,** jejichž účastníci mají velice odlišné důvody pro pokus o vstup na území EU, včetně důvodu mezinárodní ochrany, staví členské státy před řadu problémů. Z tohoto důvodu musí účinná politika v oblasti nelegálního přistěhovalectví reagovat na různé oblasti zájmu a současně zajistit, aby byly plně dodržovány mezinárodní povinnosti v oblasti lidských práv, včetně **práva hledat azyl**.

10. Podstatnou součástí řízení migrace EU je **partnerství se třetími zeměmi** směřující k zajištění soudržnosti mezi vnitřními a vnějšími opatřeními. Vedle spolupráce s bezprostředním cílem snížení nelegálního přistěhovalectví a jeho předcházení to také zahrnuje opatření týkající se pomoci zemím původu řešit základní příčiny a „vyháněcí“ faktory nelegálních migračních toků. Nelegální přistěhovalectví je komplexní jev a je nutno řešit všechny jeho rozměry.

11. Důsledná politika pro předcházení nelegálnímu přistěhovalectví a pro jeho snížení by mohla posílit důvěryhodnost **jasných a průhledných pravidel EU pro legální migraci**, jak je stanoveno v politickém plánu přijatém Komisí[4]. Tato pravidla by mohla ve svém důsledku snížit nelegální přistěhovalectví, protože by poskytla perspektivy těm, kdo by jinak migrovali nelegálně. Migrace pracovních sil může obecně přispět jak k řešení účinků demografických změn v EU, tak k uspokojení potřeb pracovních trhů.

[4] Viz. poznámka pod čarou 1.

12. Je však třeba nevzbudit nereálná nebo nepřiměřená očekávání veřejnosti. Důvody, které vedou státní příslušníky třetích zemí k nelegální migraci, jsou tak rozsáhlé a slo žité, že by bylo idealistické domnívat se, že je možné zcela zastavit imigrační toky. Rovněž by se mělo vzít v úvahu **veřejné mínění**, které má sklon spojovat některé společenské problémy s nelegálním přistěhovalectvím. EU a její členské státy musí podporovat racionální diskusi založenou na objektivních informacích s cílem vymýtit rasismus a xenofobii, a to i tím, že budou v této oblasti přijímat a uplatňovat právní p ředpisy EU.

3. politické priority

13. Mnohostranný přístup zaměřený na všechny etapy migračního procesu je nezbytný vzhledem k rozsahu problematiky i ke složitosti tohoto jevu. Toto sdělení se proto zabývá devíti různými prioritními oblastmi. V každé oblasti je zkoumána současná situace a jsou uvedeny souvislosti. Na tomto základě jsou pak předloženy perspektivy opatření a činností.

a. Spolupráce se třetími zeměmi

14. Dialog a spolupráce v oblasti migrace mezi EU a zeměmi původu a tranzitu jsou klí čové a budou dále posilovány. Tato spolupráce se rozvíjí se zeměmi, s nimiž EU sousedí na východě a na jihu, a se zeměmi v oblasti Balkánu. Je nutné intenzivně jednat s dalším klíčovými zeměmi, například Libyí, a zajistit, aby se zavázaly k účinné spolupráci. Nelegální přistěhovalectví je rovněž v rostoucí míře na programu jednání o vztazích se zeměmi Latinské Ameriky a s některými asijskými zeměmi.

15. V reakci na nedávné a pokračující nelegální přistěhovalectví v oblasti Středozemí zd ůraznila Evropská rada dne 15. – 16. prosince 2005 potřebu **uceleného přístupu zalo ženého na konkrétních opatřeních a rozhodla se vyčlenit až 3 % příslušných finančních nástrojů** na posílení finanční pomoci v oblastech, které se týkají nelegálního přistěhovalectví nebo s ním souvisejí. Jsou prováděna krátkodobá a středn ědobá opatření, jako jsou společné hlídky, sledování a posílení schopnosti rychle reagovat, která jsou zaměřena na předcházení ztrátám na životech na moři. Kromě toho byla zřízena Facilita pro posilování kapacit na řízení migrace ze zemí AKT ve vý ši 25 milionů EUR, která je zaměřena zejména na technickou pomoc pro lepší řízení migrace. **Posílená spolupráce a dialog** o celé řadě otázek souvisejících s přist ěhovalectvím vedený se státy subsaharské Afriky a sousedními zeměmi v celé oblasti Středozemí je součástí dlouhodobějšího programu. Příslušné rámce zahrnují (a) politický dialog mezi EU a zeměmi AKT podle dohody z Cotonou, zejména podle jejího článku 13; (b) politický dialog s partnery EU v oblasti Středozemí; (c) dialog s regionálními/subregionálními organizacemi a mezi těmito organizacemi, včetně Hospodářského společenství západoafrických států (ECOWAS) a Africké unie (AU); a (d) specifické regionální iniciativy ad hoc, jako je konference v Rabatu.

16. V souvislosti s politikami a programy rozvojové spolupráce se bude EU i nadále **zabývat „vyháněcími" faktory nelegálního přistěhovalectví,** jako je chudoba, nezaměstnanost, konflikty, degradace životního prostředí, špatná správa věcí ve řejných, nedostatečný přístup ke vzdělání, zdravotní péči atd. Aspekty migrace budou i nadále začleňovány do strategií EU za účelem pomoci rozvojovým zemím v úzkém

partnerství s dotyčnými zeměmi. V případě potřeby a po vzájemné dohodě bude EU pomáhat partnerům v rozvojovém světě posilovat jejich schopnost řídit migrační toky a bojovat proti obchodování s lidmi.

17. Jak je uvedeno v politickém plánu o legální migraci, učiní Komise kromě toho kroky k **rozšíření zdrojů informací** dostupných v zemích původu o možnostech a podmínkách legálního přistěhovalectví na území EU. Za tím účelem se v politickém plánu předpokládá, že by Komise měla v roce 2006 začít vytvářet přistěhovalecký portál EU s informacemi jak o možnostech legální migrace, tak i o nebezpečích a d ůsledcích nelegálního přistěhovalectví na území EU. Kromě toho bude uvážena mo žnost zřizování informačních center, například ve vybraných afrických zemích, a proveditelnost informačních kampaní.

b. Bezpečné hranice – integrovaná správa vnějších hranic

18. Hraniční kodex Společenství, včetně nezávazné praktické příručky pro pohraniční strá ž, která bude vydána v září 2006, nařízení o malém pohraničním styku a nařízení, kterým se zřizuje Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (dále jen „FRONTEX“), představují společně právní a pracovní rámec, pomocí něhož bude možné dále zlepšovat úroveň kontrol na hranicích.

19. Budoucí Fond pro vnější hranice zvýší solidaritu mezi členskými státy, protože finan ční zátěž vyplývající ze správy vnějších hranic Unie bude spravedlivě rozdělena.

20. FRONTEX umožní technickou spolupráci a uzavře potřebné dohody se třetími zem ěmi, zejména se sousedními a kandidátskými zeměmi, za účelem dalšího zvýšení ú činnosti společných hraničních kontrol.

21. Mělo by se rozvíjet **společné chápání integrované správy hranic** pro pokrytí celého spektra činností správy hranic na úrovni EU. Tento přístup by zahrnoval určení osvěd čených postupů pro vytvoření modelu integrované správy hranic. K tomu účelu Komise navrhne nařízení o vytvoření mechanismu, který by poskytl rychlou pomoc členskému státu, který by byl vystaven zvláštnímu tlaku na svých vnějších hranicích[5]. Kromě toho v roce 2007 provede hodnocení agentury FRONTEX, které bude obsahovat přezkum jejích současných úkolů, včetně posouzení, zda by měly být její kompetence rozšířeny. Po zrušení kontrol na vnitřních hranicích s novými členskými státy se dále předpokládá kontrolní mechanismus pro doplnění stávajícího schengenského systému hodnocení, včetně neohlášených inspekcí.

22. Významný dopad na systémy hraničních kontrol bude mít biometrická technologie. Potenciál této technologie by měl být využit ke zvýšení účinnosti hraničních kontrol s přihlédnutím k obavám etické povahy a k ochraně základních práv.

23. Za tímto účelem by měl být do boje proti nelegálnímu přistěhovalectví zahrnut **integrovaný technologický přístup – „e-hranice“**. V souvislosti se správou hranic založenou na informacích[6] se pro účely hraničních kontrol používají předběžné

[5] KOM(2006) 401 ze dne 19. července 2006.

[6] Správou hranic založenou na informacích se rozumí proces shromažďování a analýza údajů za účelem analýzy hrozeb a posouzení rizik s cílem vymezit některá riziková kritéria. To orgánům hraniční

informace o cestujících. Směrnice 2004/82/ES stanoví povinnost některých dopravců předávat údaje z cestovních pasů cestujících orgánům příslušným pro provádění kontrol osob na vnější hranici. Po plném uplatnění této směrnice do září 2006 by měl být tento systém rozšířen na ostatní dopravce a zdokonalen za účelem provádění analýzy hrozeb a posouzení rizik. Z toho vyplývá komplexněji zaměřené využívání údajů. Při sledování obecného zájmu Unie na boji proti nelegálnímu přistěhovalectví budou plně dodrženy povinnosti související s ochranou údajů.

24. **Technologie by měla být používána i v souvislosti se vstupem/s vycestováním.** Pravidla Společenství nestanoví v současné době automatickou evidenci státních p říslušníků třetích zemí při vstupu na území EU nebo při vycestování z jejího území[7]. Členské státy jsou povinny systematicky razítkovat cestovní doklady státních přísl ušníků třetích zemí jak při vstupu, tak i při vycestování, což ručně provádějí pohraniční stráže, když překračuje hranici státní občan třetí země. Osoby, které překročily povolený pobyt, jsou tedy zjištěny jen porovnáním vstupních a výstupních razítek.

25. Vízový informační systém („VIS“) umožní orgánům hraniční kontroly kontrolovat historii podávání žádostí o udělení víza a ověřit, zda osoba předkládající vízum je tou osobou, jíž bylo vízum uděleno. Nebude však sledovat různé vstupy státních přísl ušníků třetích zemí nebo kontrolovat, zda osoby vycestují před vypršením platnosti víza. Kromě toho se systém VIS netýká státních příslušníků třetích zemí, od nichž není požadováno vízum ke vstupu na území EU. Schengenský informační systém druhé generace („SIS II“) přispěje k udržení vysoké úrovně bezpečnosti na vnitřních hranicích v prostoru bez kontrol. Záznamy vedené o státních příslušnících třetích zemí se týkají pouze osob, kterým má být zamítnut vstup do schengenského prostoru, což je velmi omezený počet ve srovnání s osobami podléhajícími záznamu systémem evidujícím vstup a vycestování.

26. Při řešení výše uvedených omezení VIS a SIS II by **vytvoření všeobecného a automatizovaného systému evidujícího vstup a vycestování** za účelem doplnění stávajících databází umožnilo kontroly přistěhovaleckého a pobytového statusu státních příslušníků třetích zemí vstupujících na území EU a opouštějících toto území. To by zvýšilo schopnost členských států ověřit, zda státní příslušník třetí země překro čil povolený pobyt nebo tak učinil v minulosti. Takový systém by se mohl používat také jako registr pracovníků ze třetích zemí pro usnadnění řízení legální migrace, zejména v případě programů sezónních pracovníků, v souladu s plánem politiky v oblasti legální migrace z roku 2005.

27. Vzhledem k rozsáhlému dopadu takového systému, velkým finančním důsledků i technické náročnosti Komise nejdříve **provede kompletní studii**, která bude zahájena v roce 2006, pro posouzení uskutečnitelnosti a přiměřenosti takového systému a také jeho právních důsledků, zejména v oblasti ochrany údajů.

c. Boj proti obchodování s lidmi

28. Plán EU týkající se osvědčených postupů, norem a způsobů práce pro boj proti obchodu s lidmi a jeho předcházení, přijatý Radou dne 1. prosince 2005 a založený na

---

kontroly umožní identifikovat cestující, kteří patří do jedné z těchto kategorií a provést u nich dodate čné kontroly.

[7] Viz. také KOM(2005) 597 ze dne 24. listopadu 2005.

sdělení Komise[8], stanoví střednědobý program v této oblasti. Tento akční plán zahrnuje řadu otázek, jako jsou opatření pro lepší porozumění trestné činnosti a jejím rozměrům, předcházení obchodu s lidmi, snížení poptávky, účinnější vyšetřování a trestní stíhání, ochrana a podpora obětí, bezpečný návrat a opětné začlenění, a také otázky spojené s bojem proti obchodu s lidmi ve třetích zemích. Akční plán výslovně požaduje, aby tato opatření zahrnovala strategie prevence týkající se ohrožených skupin, jako jsou ženy a děti.

29. Společenství bude i nadále financovat opatření, která pomáhají řešit problémy, kvůli nimž jsou určité skupiny obyvatel ohroženy obchodováním s lidmi – jedná se např. o chudobu, diskriminaci a nedostatek přístupu k základnímu a vyššímu vzdělávání. Společenství bude tato opatření financovat zejména prostřednictvím rozvojové politiky EU, která se zaměřuje na základní cíle snížení chudoby a dosažení rozvojových cílů tisíciletí. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že vysoké částky, které zájemci platí obchodníkům s lidmi, jsou pro dané osoby čistou ztrátou.

30. Současnými **prioritami Komise ohledně provádění** akčního plánu je vypracování potřebných mechanismů koordinace a spolupráce na úrovni EU, podporování osvědčených postupů pro odhalování a podporu obětí, vytvoření sítě zahrnující mezinárodní a nevládní organizace a také vypracování pokynů pro sběr údajů.

d. Bezpečné cestovní doklady a doklady totožnosti

31. Zabezpečení dokladů souvisí s hraničními kontrolami, je však též významným faktorem v záležitostech po vstupu. Biometrické identifikátory zvyšují bezpečnost víz a povolení k pobytu, což kromě toho usnadňuje překračování hranic pro cestující v dobré víře. Je velmi důležité nejen cestovní doklady a doklady totožnosti zabezpečit, ale také zajistit, aby nebyly získávány podvodem, například s použitím falšovaných dokladů nebo krádeží totožnosti. Měly by být vypracovány **společné pokyny** k minimálním bezpečnostním normám, zejména pokud jde o postupy vydávání víz.

32. Komise také aktivně spolupracuje se třetími zeměmi, zejména se sousedními zeměmi a zeměmi západního Balkánu, při zabezpečování jejich cestovních dokladů biometrickými znaky.

e. Řešení regularizací

33. Platné právní předpisy Společenství, včetně schengenských pravidel, neobsahují ustanovení o regularizacích, tj. rozhodnutí o udělení povolení k dovolenému pobytu na území; taková rozhodnutí jsou v současné době věcí uplatnění úsudku členských států. Některé členské státy provedly v posledních letech rozsáhlé regularizační programy vzhledem k potížím souvisejícím s tolerováním trvalé přítomnosti značných počtů nelegálních přistěhovalců ze třetích zemí na jejich území. Tato vnitrostátní opat ření vedla k vyjádření pozornosti a k zájmu v dalších členských státech. Kromě toho mohou mít taková opatření následky pro ostatní členské státy v důsledku zrušení kontrol na vnitřních hranicích v rámci schengenského prostoru. Směrnice č. 2003/109/ES o dlouhodobě pobývajících rezidentech také stanoví možnost státních p říslušníků třetích zemí odcestovat do druhého členského státu a pobývat v něm po p ěti letech zákonného pobytu v prvním členském státě pobytu.

[8] KOM(2005) 514 ze dne 18. října 2005.

34. V reakci na nedávné události, včetně regularizací, a na žádost Rady navrhla Komise z řízení systému vzájemné výměny informací o vnitrostátních opatřeních v oblasti přist ěhovalectví a azylu, který může mít dopad na ostatní členské státy nebo na Spole čenství jako celek. Očekává se, že tento systém začne fungovat v roce 2007.

35. Navíc a za účelem řešení nedostatku pádných důkazů a nejnovějších informací **bude v roce 2007 zahájena studie** o současných postupech, účincích a dopadech regulariza čních opatření v členských státech. Tato studie bude tvořit základ pro budoucí diskusi včetně otázky, zda je potřebný společný právní rámec k regularizacím na úrovni EU.

f. Řešení klíčového „přitahujícího“ faktoru, kterým je nelegální práce

36. Ústřední zásadou, podle které EU řeší nelegální přistěhovalectví, je odstranění stimulů v zemích určení. Přitahující faktory samozřejmě souvisí s tím, že dokud budou mít p říslušníci třetích zemí lepší životní podmínky v EU než ve svých domovských zemích, budou se snažit migrovat. Ovšem samy členské státy rovněž vytvářejí přitahující faktory tím, že tolerují nelegální zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí. Mo žnost najít práci při nelegálním pobytu v EU[9] je významným „přitahujícím“ faktorem, protože riziko odhalení jak zaměstnavatelů, tak i zaměstnanců příslušnými orgány je v současné době velmi malé. Nelegální práce, zejména v malých a středně velkých podnicích a při sezónních pracích, kromě toho vážně oslabuje důvěryhodnost zákonných cest přistěhovalectví a postupně snižuje daňové výnosy členských států. M ůže také vést k závažným podobám vykořisťování, až otrockého typu, což nelze v Evropské unii tolerovat. Takové formy vykořisťování navíc nejsou omezeny pouze na situace, v nichž je zapojen organizovaný zločin. Nelegální práce znemožňuje pracovníkům využívat sociální zabezpečení a vytváří pro zaměstnavatele nerovné sout ěžní podmínky. Také přesouvání pracovních míst z běžného trhu práce do šedé ekonomiky může vzbuzovat nevoli, pokud jsou zaměstnáváni nelegálně pobývající státní příslušníci třetích zemí. Snížení zaměstnanosti tohoto druhu by mohlo přispět k oslabení nepřijatelných forem vykořisťování, zvýšení daňových příjmů a snížení xenofobních postojů.

37. Evropská strategie zaměstnanosti a hlavní směry zaměstnanosti vyžadují opatření na podporu řádné zaměstnanosti. Iniciativy jako modernizace sociálního zabezpečení, snižování nemzdových nákladů práce a snižování daňového zatížení pracovníků s nízkými příjmy/s nízkou kvalifikací pravděpodobně přispějí ke snižování stimulů k nehlášené práci a náboru nelegálních přistěhovalců.

38. Kromě toho by se měla zvláštní pozornost věnovat zaměstnávání nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí nebo osob, které pracují, přestože jim to jejich povolení k pobytu nedovoluje. Zároveň by se měla věnovat pozornost obecnému fungování trhů práce v EU. V tomto ohledu dominují tři obecně rozšířené jevy nelegální práce, práce ve stavebnictví, v gastronomickém odvětví a v textilním pr ůmyslu prováděné mnohdy na nábor zločinných organizovaných sítí; prodej často pad ělaného zboží a domácí práce v soukromých domácnostech, kde se často objevují extrémní formy vykořisťování. Některé členské státy učinily opatření v návaznosti

[9] Pro účely tohoto sdělení se takovou nelegální prací rozumí jakýkoli druh placené hospodářské činnosti vykonávané státním příslušníkem třetí země, který pobývá nezákonně na území EU (vztahuje se na v šechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nemají platné povolení k pobytu).

na doporučení Rady z roku 1995 o harmonizaci prostředků k boji proti nelegálnímu p řistěhovalectví a nelegální práci a ke zlepšení příslušných prostředků kontroly[10], včetn ě uložení povinnosti zaměstnavatelům ověřovat před nabídkou zaměstnání přist ěhovalecký status státních příslušníků třetích zemí prostřednictvím kontrol provád ěných s orgány příslušnými pro vydávání povolení k pobytu a pracovních povolení. Byly také zavedeny sankce pro zaměstnavatele v rozsahu od vyloučení z veřejných zakázek po omezení budoucích náborů (černé listiny) a trestní sankce a povinnost nést náklady na navracení. **Prvním krokem by mělo být přijetí podobných opatření členskými státy, které tak ještě neučinily, a účinné uplatňování těchto opatření v šemi členskými státy**. Členské státy by rovněž měly uplatňovat účinné sankce za porušování právních předpisů, zejména v oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti na pracovišti, k němuž při nelegálním zaměstnávání často dochází.

39. Komise zároveň v roce 2006 zahájí **hodnocení dopadu a možných nedostatků** tzv. „balíčku proti převaděčství“, do něhož patří směrnice 2002/90/ES a rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/SVV, v němž je definováno napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu, a posílí trestní rámec pro předcházení tomuto jevu. P ři hodnocení se vezme v úvahu dopad nedávného rozsudku Soudního dvora ve věci C-176/03. Přestože povaha těchto opatření byla sama o sobě mnohem širší, jednalo se o první nástroje na úrovni EU, které byly zaměřeny na nezákonné napomáhání nepovolenému vstupu a pobytu. Komise zahájí jednání s členskými státy a příslušnými zúčastněnými subjekty, zejména s organizacemi zaměstnavatelů a odborovými svazy, o možných opatřeních týkajících se odpovědnosti zaměstnavatelů v souvislosti s tím, že podniky zaměstnávají nelegálně pobývající státní příslušníky třetích zemí. Na konci tohoto procesu Komise vyhodnotí, zda je nezbytné přijmout na úrovni EU další opat ření zaměřená na sladění sankcí ukládaných podnikům, které zaměstnávají nelegálně pobývající příslušníky třetích zemí.

40. Politiky zaměřené na boj s nelegální prací by měly být podpořeny **lepšími informacemi** jak o fenoménu práce vykonávané nelegálně pobývajícími státními přísl ušníky třetích zemí, tak i o opatřeních členských států na snížení takové zaměstnanosti. Měly by zahrnovat informace shromažďované přímo od nehlášených pracovníků ve spolupráci s nevládními organizacemi.

41. Pravidla EU pro přijímání ekonomických migrantů byla oznámena v novém politickém plánu o legální migraci[11]. Musí do nich být zahrnuta **opatření pro snížení rizika jejich zneužití.** Tento politický plán oznámil návrh na obecnou rámcovou směrnici na rok 2007 pro poskytnutí společného rámce pro právo všech státních příslušníků t řetích zemí na legální zaměstnání, který bude také obsahovat opatření pro boj proti nelegální práci. Ta by měla zahrnovat vytvoření jednotného pracovního povolení a povolení k pobytu, které by obsahovalo biometrické identifikátory za účelem vytvo ření spolehlivé vazby mezi tímto dokladem a jeho držitelem. Kromě toho by mohla být zavedena finanční odpovědnost zaměstnavatelů v souladu s principem stanoveným ve směrnici o výzkumných pracovnících, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí (2005/71/ES).

g. Návratová politika

[10] Úř. věst. C 5, 10.1.1996, s. 1.

[11] KOM(2005) 669 ze dne 21. prosince 2005.

42. Navracení, při němž jsou dodržována základní práva, zůstává základním kamenem migrační politiky EU. Účinná návratová politika je klíčová při zajišťování veřejné podpory pro prvky jako je legální migrace a azyl.

43. Prioritou zůstane rovněž **uzavírání readmisních dohod**. Měla by být dokončena probíhající jednání a budou navrženy nové vyjednávací mandáty, počínaje zeměmi západního Balkánu a co nejdříve s vybranými sousedními zeměmi.

44. Návrh na směrnici o společných normách a postupech členských států při navracení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí je v současné době projednáván v Evropském parlamentu a v Radě. Stanoví společná pravidla pro návrat, vyhoštění, používání donucovacích opatření, předběžnou vazbu a opětovný vstup.

45. Po vytvoření Fondu pro navracení bude mít Společenství nástroj, který bude podporovat úsilí členských států o zlepšení procesu navracení ve všech jeho rozm ěrech, včetně zvýšené spolupráce, čímž se opět zvýší solidarita mezi členskými státy.

46. **Organizace společných letů za účelem navracení** je podporována třemi prvky; rozhodnutí Rady č. 2004/573/ES vytyčuje právní základ pro tyto lety; přípravná opat ření pro návrat a budoucí fond pro navracení slouží k zajištění z finančního hlediska; a komunikační podpora poskytovaná informační sítí přístupnou na Internetu ICONet zajišťuje potřebnou výměnu informací mezi členskými státy. Tyto prvky tvoří sou časný základ pro spolupráci. FRONTEX bude poskytovat potřebnou pomoc pro organizaci a koordinaci společných návratových operací členských států. Směrnice Rady č. 2003/110/ES dále posiluje spolupráci mezi členskými státy v případech leteckého tranzitu. Komise se bude zabývat **dalšími návrhy** založenými na závěrech Rady z roku 2003 doporučujících členským státům, aby umožnily krátkodobý tranzit po zemi nebo po moři.

47. Nedostatečná dokumentace zůstává překážkou účinnému navracení nelegálních migrantů, a to zejména proto, že velký počet třetích zemí ještě nepřijal cestovní doklad EU. Současný cestovní doklad EU je založen na doporučení Rady z roku 1994 a Rada přijala v červnu 2004 závěry o jeho přezkumu. FRONTEX má za úkol určit osvědčené postupy k získání cestovních dokladů a k navracení státních příslušníků t řetích zemí.

48. Měly by být stanoveny také **společné normy pro odbornou přípravu** úředníků odpovědných za navracení, například vypracováním společné příručky a jednotných a specializovaných seminářů v celé EU.

h. Zlepšení výměny informací prostřednictvím stávajících nástrojů

49. Operační součinnost mezi členskými státy může být úspěšná jen tehdy, když členské státy budou schopny rychle a snadno sdílet informace technické a strategické povahy.

50. Síť ICONet je nyní funkční. Účinnost by měl zvýšit plánovaný přístup Europolu a Frontexu v průběhu roku 2006. Pro budoucí využití by síť ICONet mohla fungovat jako systém včasného varování při koordinaci návratových operací a jako platforma pro výměnu informací pro imigrační styčné důstojníky.

51. Imigrační styční důstojníci členských států poskytují zásadní informace ze zemí p
úvodu týkající se nelegálního přistěhovalectví. **Spolupráce mezi imigračními sty
čnými důstojníky by měla být podporována a zintenzivněna** za účelem lepšího využívání těchto informací. S ohledem na současné migrační tlaky by prioritními oblastmi pro zřizování sítí imigračních styčných důstojníků měly být některé africké země a západní Balkán.

52. Europol poskytuje operační a strategickou podporu členským státům jako součást svého mandátu pro předcházení převaděčství. **Operační spolupráce** a komunikace mezi členskými státy a Europolem by však měla být zlepšena a posílena. Za tím ú
čelem by měla být navázána strukturovaná spolupráce mezi vnitrostátními imigračními službami, pohraničními strážemi, policií a dalšími donucovacími orgány odpovědnými za boj proti zprostředkovanému nelegálnímu přistěhovalectví a obchodování s lidmi, která by měla zahrnovat také výměnu zpravodajských údajů a jejich společnou analýzu. Členské státy by také měly intenzivněji využívat společné vyšetřovací týmy za účelem rozbití sítí převaděčů, v souladu s příslušným rámcovým rozhodnutím č. 2002/465/SVV a za účasti Europolu.

i. Odpovědnost dopravců

53. Na povinnosti dopravců předcházet nelegálnímu přistěhovalectví se vztahují zejména článek 26 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, směrnice o odpovědnosti dopravců č. 2001/51/ES a směrnice č. 2004/82/ES o povinnosti dopravců sdělovat informace o cestujících. **Posouzení vlivů těchto opatření** bude provedeno se zamě
řením na řešení všech nedostatků nebo mezer. Fórum vytvořené v roce 2001 a složené ze zástupců členských států, dopravního průmyslu a humanitárních organizací by mělo posoudit možnosti spolupráce mezi imigračními orgány a dopravci a určit osvědčené postupy v průběhu roku 2007.

4. závěr

54. V Haagském programu je potvrzeno, že nedílnou součástí postupu EU proti nelegálnímu přistěhovalectví, je uplatňování již dohodnutých opatření. Výměna informací mezi členskými státy a kontrola uplatňování acquis členskými státy ze strany Komise mají velký význam proto, aby dohodnutá opatření vedla k zamýšleným účinkům.

55. Na pozadí popsaného mnohostranného přístupu by Společenství mělo podporovat společný přístup založený na vzájemné důvěře a vyměňování zkušeností a znalostí s cílem prohloubit spolupráci a rozvíjet společné politiky. Navrhovaná opatření jsou založena na již pevném základě a přispějí k cíli Haagského programu zlepšit schopnost Unie regulovat migrační toky. Komise předloží Radě zprávu o pokroku dosaženém při provádění těchto opatření jeden rok po přijetí tohoto sdělení.