KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 19.7.2006
KOM(2006) 402 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE

o prioritách politiky boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu štátnych príslušníkov tretích krajín

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

OZNÁMENIE KOMISIE

o prioritách politiky boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu štátnych príslušníkov tretích krajín

1. Úvod

1. Toto oznámenie predstavuje neoddeliteľnú súčasť komplexného a štrukturálneho prístupu EÚ k efektívnemu riadeniu migrácie a zároveň dopĺňa nedávne iniciatívy v rámci tejto politiky, menovite Plán politiky pre legálnu migráciu[1], Oznámenie o migrácii a rozvoji[2] a Spoločný program pre integráciu[3].

2. Konkrétne riešenie problému nelegálneho prisťahovalectva štátnych príslušníkov tretích krajín predstavovalo ústredný prvok spoločnej migračnej politiky EÚ od momentu jej vytvorenia. Komisia vo svojom oznámení o spoločnej politike v súvislosti s nelegálnym prisťahovalectvom z roku 2001 vyjadrila zámer *„riešiť problém nelegálneho prisťahovalectva prostredníctvom komplexného prístupu“* spočívajúceho v riešení rôznych fáz migračného procesu. V troch akčných plánoch, ktoré Rada prijala v roku 2002 a ktoré boli venované problematike nelegálneho prisťahovalectva, otázke vonkajších hraníc a napokon politike v oblasti návratu, sa uvádzal celý komplex opatrení. V oznámení z roku 2003 Komisia vyhodnotila pokrok, ktorý sa dosiahol v rámci týchto akčných plánov a súčasne vyhlásila výročnú inventarizáciu, na ktorú reagovala správa z roku 2004. K tomuto oznámeniu je priložená podobná správa, ktorá sa venuje pokroku dosiahnutému v priebehu roku 2005. V ďalšej z príloh sú uvedené štatistické údaje o migračných tokoch do 25 členských štátov EÚ.

3. Pojem „nelegálne prisťahovalectvo“ sa používa na opísanie celej škály fenoménov. Patria sem napríklad štátni príslušníci tretích krajín, ktorí vstupujú na územie určitého členského štátu nelegálne po súši, po mori alebo vzdušnými cestami vrátane tranzitných zón na letiskách. Často sa tak deje za použitia falšovaných alebo pozmenených dokladov, alebo s pomocou organizovaných zločineckých sietí pašerákov a prevádzačov. Okrem toho existuje aj značný počet osôb, ktoré vstúpia na územie legálne, s platným vízom alebo v rámci bezvízového styku, ale ktoré bez súhlasu príslušných orgánov prekročia povolený čas pobytu alebo zmenia jeho účel. Napokon možno uviesť aj neúspešných žiadateľov o azyl, ktorí neopustili územie po konečnom zamietnutí ich žiadosti.

4. V Haagskom programe bol stanovený plán pre zintenzívnenie boja proti všetkým týmto formám nelegálneho prisťahovalectva vo viacerých oblastiach politík: bezpečnosť hraníc, boj proti nelegálnej práci, návrat nelegálnych prisťahovalcov a spolupráca s tretími krajinami. Päť rokov po prvom oznámení venovanom problematike nelegálneho prisťahovalectva a 6 mesiacov po predstavení Plánu politiky pre legálnu migráciu nastal čas opätovne sa vrátiť k tejto mimoriadne dôležitej téme,

[1] KOM(2005) 669 z 21. decembra 2005.
[2] KOM(2005) 390 z 1. septembra 2005.
[3] KOM(2005) 389 z 1. septembra 2005.

vzhľadom na rastúci migračný tlak na vonkajších hraniciach EÚ. V tomto oznámení sa preto vymedzujú nové priority politiky a zároveň sa v ňom navrhuje viacero praktických a na aktivitu orientovaných opatrení.

2. základné prvky prístupu eú

5. Nelegálny vstup, tranzit a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nepotrebujú medzinárodnú ochranu má negatívny vplyv na dôveryhodnosť spoločnej pris ťahovaleckej politiky. Pokiaľ nedôjde k posilneniu aktivity Spoločenstva, kríza v podobe, ako ju vidíme a vnímame v súčasnosti, môže nabrať väčšie rozmery, a to z kvalitatívneho ako aj kvantitatívneho hľadiska.

6. Komplexný prístup EÚ k boju proti nelegálnemu prisťahovalectvu sa riadi súborom základných zásad, ktorých účelom je dosiahnutie súladu medzi potrebou solidarity v rámci Únie, základnými právami, očakávaniami tretích krajín a náhľadom verejnosti v členských štátoch.

7. **Solidarita, vzájomná dôvera a spoločná zodpovednosť členských štátov** – to sú základné predpoklady v priestore bez vnútorných hraníc, v dôsledku existencie ktorého vzniká osobitná záťaž – pokiaľ ide o tlak nelegálneho prisťahovalectva – na strane tých členských štátov, ktoré majú kontrolu nad vonkajšími hranicami.

8. **Základné práva** musia byť chránené a presadzované. S nepravidelnými migrantmi sa musí zaobchádzať spôsobom, ktorý je ľudský a dôstojný, a to predovšetkým z toho dôvodu, že sú často obeťami prevádzačských sietí ako aj zneužívania zo strany zamestnávateľov. Všetky legislatívne iniciatívy v tejto sfére by sa preto mali vyhodnotiť z pohľadu ich dosahu na základné práva. Akékoľvek obmedzenia musia byť v súlade s Chartou základných práv a Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a teda v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

9. **Zmiešané migračné toky** pri existencii obrovského množstva dôvodov, na základe ktorých sa jednotlivci pokúšajú o vstup na územie EÚ, vrátane snahy dostať sa pod medzinárodnú ochranu, prinášajú členským štátom celý rad výziev. Efektívna politika v oblasti nelegálneho prisťahovalectva preto musí prinášať odpovede na rôzne okruhy problémov a súčasne zabezpečiť plné rešpektovanie medzinárodných záväzkov v oblasti ľudských práv vrátane **práva žiadať o azyl**.

10. Základným prvkom riadenia migrácie v EÚ je **partnerstvo s tretími krajinami** s cie ľom zabezpečiť súdržnosť vnútorných a vonkajších opatrení. Popri spolupráci zameranej na bezprostredný cieľ predchádzania a znižovania nelegálneho pris ťahovalectva to takisto zahŕňa aj opatrenia zamerané na pomoc krajinám pôvodu pri riešení príčin, na základe ktorých nepravidelné migračné toky vznikajú a faktorov, ktoré k nim prispievajú. Nelegálne prisťahovalectvo je komplexný fenomén, ktorý si vyžaduje, aby sa riešili všetky jeho stránky.

11. Pevný základ politiky zameranej na predchádzanie a znižovanie nelegálneho pris ťahovalectva by mohol posilniť kredibilitu **jasných a transparentných pravidiel EÚ o legálnej migrácii**, ktoré sa uvádzajú v Komisiou prijatom pláne politiky pre legálnu

migráciu[4]. A naopak, to, že takéto pravidlá existujú, môže samo o sebe viesť k zníženiu nelegálneho prisťahovalectva, pretože by sa v nich mohli ponúknuť perspektívy osobám, ktoré by inak mohli migrovať nelegálne. Všeobecne povedané, migrácia pracovných síl môže prispieť k vysporiadaniu sa s dosahmi demografických zmien v EÚ a súčasne aj k naplneniu potrieb trhu práce.

12. Je dôležité, aby v rámci verejnej mienky nedochádzalo k vytvoreniu falošných alebo neprimeraných očakávaní. Dôvody, ktoré vedú štátnych príslušníkov tretích krajín k ich snahe o nelegálne prisťahovanie, sú tak široké a komplexné, že by bolo nerealistické domnievať sa, že je možné nelegálne prisťahovalecké toky zastaviť úplne. Do úvahy by sa mal zobrať aj **náhľad verejnosti**, v rámci ktorého existuje tendencia vytvárania spojitosti medzi niektorými celospoločenskými problémami a nelegálnym prisťahovalectvom. Európska únia a jej členské štáty musia podporovať racionálnu diskusiu založenú na objektívnych informáciách s cieľom odstrániť rasizmus a xenofóbiu, a to aj prostredníctvom prijatia a implementácie efektívnych právnych predpisov EÚ v tejto oblasti.

3. priority politiky

13. Vzhľadom na veľkosť výzvy a komplexnosť uvedeného fenoménu je nevyhnutný v šestranný prístup, ktorý zameria opatrenia na všetky fázy migračného procesu. Toto oznámenie sa preto venuje deviatim prioritným oblastiam. Skúma sa v ňom aktuálna situácia v každej z týchto oblastí a vymedzuje sa kontext. To je základom pre návrhy perspektív pre akcie a činnosti.

a. Spolupráca s tretími štátmi

14. Dialóg a spolupráca v oblasti migrácie medzi EÚ a krajinami pôvodu a tranzitu má zásadný význam a bude sa ďalej posilňovať. Takáto spolupráca bola rozvinutá so susednými krajinami na východe a juhu Európy a na Balkáne. Je potrebné intenzívnejšie zapojenie ďalších kľúčových krajín, ako napríklad Líbye, aby sa zabezpečila odhodlanosť k efektívnej spolupráci. Problematika nelegálneho prisťahovalectva sa stáva čoraz významnejšou aj v rámci vzťahov s krajinami Latinskej Ameriky a Ázie.

15. Na zasadnutí Európskej rady 15. a 16. decembra 2005 sa v súvislosti s nedávnym a stále prebiehajúcim nelegálnym prisťahovalectvom v stredomorskom regióne zdôraznila potreba **globálneho prístupu založeného na konkrétnych akciách a bolo prijaté rozhodnutie prideliť** na intenzifikáciu finančnej pomoci v rámci oblastí, ktoré sa týkajú migrácie alebo s ňou súvisia, **sumu až do výšky 3 % z príslušných finančných nástrojov**. Krátkodobé a strednodobé opatrenia, medzi ktoré patria spoločné hliadky, sledovacie operácie a posilnená reakčná schopnosť sa už realizovali a ich cieľom je zabrániť stratám ľudských životov na mori. Okrem toho bol prijatý aj nástroj na budovanie kapacít v oblasti migrácie určený pre krajiny AKT, pre ktorý sa vyčlenilo 25 miliónov EUR a ktorý je zameraný predovšetkým na technickú pomoc na skvalitnenie riadenia migrácie. **Posilnená spolupráca a dialóg** o širokom okruhu otázok z oblasti migrácie s africkými krajinami subsaharskej oblasti a susednými krajinami z celého stredomorského regiónu je súčasťou dlhodobej agendy. Medzi príslušné rámce je možné zahrnúť: a) politický dialóg v rámci dohody

[4] Pozri poznámku pod čiarou 1.

z Cotonou medzi EÚ a krajinami AKP a predovšetkým jej článok 13; b) politický dialóg so stredomorskými partnermi EÚ; c) dialóg so subregionálnymi a regionálnymi organizáciami (kam patrí aj Hospodárske spoločenstvo západoafrických štátov (ECOWAS) a Africká únia (AU)) a vzájomný dialóg týchto organizácií; a napokon d) konkrétne *ad hoc* regionálne iniciatívy, ako napríklad konferencia v Rabate.

16. V kontexte politík a programov rozvojovej spolupráce bude EÚ aj naďalej riešiť otázku **faktorov, ktoré ovplyvňujú nelegálne prisťahovalectvo**, medzi ktoré patrí chudoba, nezamestnanosť, konflikt, zhoršovanie životného prostredia, nekvalitná verejná správa, neexistujúci prístup ku vzdelaniu, zdravotnej starostlivosti atď. V stratégiách EÚ pre pomoc rozvojovým krajinám sa aj naďalej budú zohľadňovať migračné aspekty, a to v rámci úzkeho partnerstva s dotknutými krajinami. Podľa potreby a po vzájomnej dohode bude EÚ pomáhať partnerom v rozvojovom svete pri posilňovaní ich kapacít na skvalitnenie riadenia migračných tokov a na boj proti obchodovaniu s ľuďmi.

17. Okrem toho Komisia v súlade s oznámením obsiahnutým v Pláne politiky pre legálnu migráciu uskutoční kroky na **rozšírenie množstva informačných zdrojov**, ktoré sú v krajinách pôvodu k dispozícii na získanie poznatkov o možnostiach a podmienkach legálneho prisťahovalectva do EÚ. Na tento účel sa v Pláne politiky predpokladá, že Komisia v roku 2006 začne pracovať na zriadení prisťahovaleckého portálu EÚ. Tento portál bude obsahovať informácie o možnostiach legálnej migrácie a rovnako aj o nebezpečenstvách a dôsledkoch nelegálneho prisťahovalectva do EÚ. Okrem toho sa zváži možnosť zriadenia informačných stredísk, napríklad vo vybraných afrických krajinách, a takisto aj možnosti realizácie informačných kampaní.

b. Bezpečné hranice – integrované riadenie vonkajších hraníc

18. Kódex hraníc Spoločenstva spolu s právne nezáväznou praktickou príručkou pre členov pohraničnej stráže, ktorá má byť vydaná v septembri 2006, nariadenie o „malom pohraničnom styku“ a nariadenie o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operatívnej spolupráce na vonkajších hraniciach (FRONTEX) spolu tvoria právny a operačný rámec, prostredníctvom ktorého je možné zabezpečiť ďalší rozvoj hraničných kontrol smerom k ich vyššiemu štandardu.

19. Plánovaný Fond pre riadenie vonkajších hraníc ďalej posilní solidaritu členských štátov prostredníctvom podpory spravodlivého rozdelenia zodpovednosti za finančné bremeno vyplývajúce z riadenia vonkajších hraníc Únie.

20. S cieľom ďalšieho posilnenia efektívnosti spoločných operácií hraničnej kontroly FRONTEX uľahčí technickú spoluprácu a uzatvorí potrebné dohody s tretími krajinami, a to predovšetkým so susedskými a kandidátskymi krajinami.

21. Na úrovni EÚ by malo dôjsť k formulovaniu **spoločného chápania integrovaného riadenia hraníc**, aby bolo zahrnuté celé spektrum aktivít riadenia hraníc. Tento prístup by zahŕňal identifikáciu osvedčených postupov pre model integrovaného riadenia hraníc. Na tento účel Komisia vypracovala návrh nariadenia o mechanizme poskytnutia rýchlej pomoci členskému štátu, ktorý čelí osobitným tlakom na vonkajšej hranici[5]. Okrem toho Komisia v roku 2007 vykoná hodnotenie FRONTEX-u, v rámci ktorého dôjde k revízii terajších úloh tejto agentúry a zhodnoteniu prípadného

rozšírenia rozsahu jej pôsobnosti. Okrem toho sa plánuje zavedenie kontrolného mechanizmu na doplnenie existujúcich schengenských hodnotiacich mechanizmov a neohlásených kontrol.

22. Na systémy hraničnej kontroly bude mať zásadný vplyv biometrická technológia. Mal by sa preskúmať potenciál tejto technológie, aby sa posilnila efektívnosť operácií hrani čnej kontroly pri zohľadnení etickej stránky a ochrany základných práv.

23. Na tento účel by sa do boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu mal zahrnúť aj **integrovaný technologický prístup – tzv. e-hranice**. V kontexte riadenia hraníc založeného na informáciách[6] sa na účely hraničnej kontroly využívajú vopred získané informácie o cestujúcich (API). Smernica 2004/82/ES ustanovuje niektorým dopravcom povinnosť oznamovať údaje obsiahnuté v pasoch cestujúcich orgánom zodpovedným za vykonávanie kontrol osôb na vonkajších hraniciach. Po úplnej implementácii tejto smernice do septembra 2006 by sa tento systém mal rozšíriť aj na iných dopravcov a malo by dôjsť k jeho ďalšiemu posilneniu, s cieľom vytvorenia analýzy ohrození a hodnotení rizík. Z toho vyplýva aj komplexnejšie zamerané vyu žívanie údajov. Pri sledovaní všeobecného záujmu Európskej únie spočívajúceho v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu sa budú úplne dodržiavať záväzky vyplývajúce z ochrany údajov.

24. **Technológia by sa mala takisto využívať aj v kontexte vstupu/odchodu.** Pravidlá Spoločenstva v súčasnosti neustanovujú automatizovanú registráciu štátnych príslu šníkov tretích krajín pri ich vstupe na územie EÚ alebo pri ich odchode[7]. Členské štáty sú povinné systematicky označovať odtlačkom pečiatky cestovné doklady štátnych príslušníkov tretích krajín pri vstupe a aj odchode. Príslušníci pohraničnej stráže to robia ručne v momente, keď štátny príslušník tretej krajiny prekračuje hranicu. Z tohto dôvodu je možné osoby, ktoré prekročili povolený čas pobytu identifikovať len prostredníctvom porovnania odtlačku pečiatky pri vstupe a odtlačku pečiatky pri odchode.

25. Vízový informačný systém (VIS) umožní orgánom hraničnej kontroly preveriť priebeh spracovávania žiadosti o vízum a overiť, či osoba, ktorá vízum predkladá je totožná s osobou, ktorej bolo vízum udelené. Nebudú sa v ňom však vykonávať žiadne záznamy o rôznych vstupoch štátnych príslušníkov tretích krajín a ani kontroly, či osoby po uplynutí času ich oprávneného pobytu opustili územie. VIS sa navyše netýka tých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí na účel vstupu na územie EÚ nie sú povinní mať vízum. Schengenský informačný systém druhej generácie (SIS II) prispeje k zachovaniu vysokého stupňa bezpečnosti v rámci priestoru bez kontrol na vnútorných hraniciach. Upozornenia registrované v súvislosti so štátnymi príslušníkmi tretích krajín sa týkajú len osôb, ktorým vstup do schengenského priestoru nebude povolený, čo v porovnaní s osobami zaregistrovanými v systéme vstupu-odchodu predstavuje len veľmi malý počet.

---

5 KOM(2006) 401 z 19. júla 2006.

6 Pojem „riadenie hraníc založené na informáciách“ označuje proces zhromažďovania a analyzovania údajov na účely analýzy hrozieb a hodnotenia rizík, s cieľom vytvorenia určitých kritérií rizík. Toto by umožňovalo orgánom hraničnej kontroly vytriediť cestujúcich patriacich do niektorej z týchto kategórií s cieľom vykonať dodatočné kontroly.

7 Pozri aj KOM(2005) 597 z 24. novembra 2005.

26. Vytvorenie **všeobecného a automatizovaného systému vstupu-odchodu** dopĺňajúceho existujúce databázy vyrieši uvedené obmedzenia systému VIS a systému SIS II a uľahčilo by vykonávanie kontrol prisťahovaleckého statusu a statusu pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí vstupujú na územie EÚ alebo ho opúšťajú. To posilní schopnosť členských štátov overiť, či určitý štátny príslušník tretej krajiny prekročil povolený čas pobytu alebo či tak urobil v minulosti. Takýto systém by sa takisto mohol využiť aj ako register pracovníkov z tretích krajín, aby sa uľahčilo riadenie legálnej migrácie, a to najmä v prípade programov sezónnych pracovníkov, v súlade s Plánom politiky pre legálnu migráciu z roku 2005.

27. Vzhľadom na značný dosah, významné finančné dôsledky a technologickú komplexnosť takéhoto systému Komisia **začne** v roku 2006 **realizovať komplexnú štúdiu**, v ktorej sa uvedený systém vyhodnotí z hľadiska jeho uskutočniteľnosti a proporcionality, ako aj z pohľadu jeho právnych dôsledkov, predovšetkým pokiaľ ide o predpisy o ochrane údajov.

c. Boj proti obchodovaniu s ľuďmi

28. V pláne EÚ o osvedčených postupoch, normách a metódach predchádzania a boja proti obchodovaniu s ľuďmi, ktorý prijala Rada 1. decembra 2005 a ktorý je založený na oznámení Komisie[8], sa stanovuje strednodobý program v tejto oblasti. Tento akčný plán sa venuje celému radu otázok, ako sú napríklad opatrenia na lepšie pochopenie trestnej činnosti a jej rozmerov, na predchádzanie obchodovaniu s ľuďmi, na zníženie dopytu, na účinnejšie vyšetrovanie a stíhanie, na ochranu a podporu obetí, na bezpečný návrat a reintegráciu a takisto sa zaoberá aj problémami v spojitosti s bojom proti obchodovaniu s ľuďmi v tretích krajinách. V akčnom pláne je obsiahnutá výslovná požiadavka, že by to malo zahŕňať stratégie prevencie, ktoré by boli osobitne zamerané na zraniteľné skupiny ako sú ženy a deti.

29. Spoločenstvo bude aj ďalej – hlavne prostredníctvom rozvojovej politiky EÚ, ktorá sa zameriava na primárny cieľ znižovania chudoby a dosiahnutie miléniových rozvojových cieľov – pokračovať vo financovaní opatrení zameraných na riešenie faktorov, ktoré spôsobujú, že sa osoby stanú obeťami obchodovania s ľuďmi, t. j. chudoby, diskriminácie a neexistencie prístupu k základnému a vyššiemu vzdelávaniu. V tomto kontexte sa musí zdôrazniť, že vysoké sumy, ktoré sa majú platiť obchodníkom s ľuďmi predstavujú pre dotknuté osoby čistú stratu.

30. Medzi súčasné **priority Komisie v súvislosti s implementáciou** akčného plánu patrí vytváranie mechanizmov koordinácie a spolupráce, ktoré sú potrebné na úrovni EÚ, podpora osvedčených postupov v rámci identifikácie a podpory obetí, vytváranie sietí, zapájanie medzinárodných a mimovládnych organizácií a takisto aj tvorba usmernení pre zhromažďovanie údajov.

d. Zabezpečené cestovné doklady a doklady totožnosti

31. Bezpečnosť dokladov má spojitosť s hraničnými kontrolami, ale takisto je aj dôležitým prvkom opatrení vo fáze po vstupe na územie. Biometrické identifikačné znaky zvyšujú bezpečnosť víz a povolení na pobyt, čo má navyše pre *bona fide* cestujúcich

[8] KOM(2005) 514 z 18. októbra 2005.

za následok uľahčenie prechodu hraníc. Je mimoriadne dôležité nielen to, aby došlo k zabezpečeniu cestovných dokladov a dokladov totožnosti, ale aj to, aby sa zabezpe čilo, že nebudú získané podvodom, napríklad pomocou falšovaných dokladov alebo neoprávneného používania cudzej totožnosti („krádeže totožnosti“). Malo by dôjsť k vytvoreniu **spoločných usmernení** o minimálnych bezpečnostných normách, a to najmä pokiaľ ide o oblasť postupov vydávania.

32. Komisia takisto aktívne spolupracuje s tretími krajinami, predovšetkým so susednými štátmi a krajinami západného Balkánu, aby im pomohla pri zabezpečení ich cestovných dokladov prostredníctvom biometrických znakov.

e. Problematika regularizácií

33. V platnom práve Spoločenstva vrátane schengenských pravidiel v súčasnosti neexistujú ustanovenia o regularizáciách, t. j. o rozhodnutí na základe vlastného uvá ženia o udelení legálneho pobytu na území. Tieto rozhodnutia sú v súčasnosti predmetom výkonu vlastného uváženia členských štátov. Vzhľadom na ťažkosti vyplývajúce z tolerovania trvalej prítomnosti významného počtu nelegálnych pris ťahovalcov z tretích krajín na ich územiach niektoré členské štáty v ostatných rokoch realizovali rozsiahle regularizačné programy. Tieto vnútroštátne opatrenia viedli k vyjadreniu obáv a záujmu zo strany ostatných členov. Okrem toho takéto opatrenia majú v dôsledku zrušenia kontrol na vnútorných hraniciach v rámci schengenského priestoru dôsledky pre ostatné členské štáty. Takisto smernica 2003/109/EC o osobách s dlhodobým pobytom ustanovuje štátnym príslušníkom tretích krajín mo žnosť odsťahovať sa do iného členského štátu alebo tam mať pobyt po piatich rokoch legálneho pobytu v prvom členskom štáte bydliska.

34. Komisia ako reakciu na nedávne udalosti vrátane regularizácií a v súlade s po žiadavkou Rady navrhla zriadenie spoločného systému informácií o vnútroštátnych opatreniach v oblasti migrácie a azylu s prípadným dosahom na ostatné členské štáty alebo na Spoločenstvo ako celok. Očakáva sa, že tento systém bude uvedený do prevádzky v priebehu roku 2007.

35. Okrem toho a vzhľadom na nedostatok presvedčivých dôkazov a aktuálnych informácií **sa v roku 2007 začne realizovať** štúdia o súčasnej praxi, účinkoch a dosahoch regularizačných opatrení v členských štátoch. Táto štúdia bude tvoriť základ pre ďalšiu diskusiu vrátane diskusie o potrebe prípadného spoločného právneho rámca o regularizáciách na úrovni EÚ.

f. Riešenie hlavného stimulačného faktoru: nelegálneho zamestnávania

36. V centre spôsobu, akým EÚ rieši otázku nelegálneho prisťahovalectva, stojí zásada eliminácie stimulov v cieľových krajinách. Stimulujúce faktory celkom jednoducho súvisia s tým, že keďže migranti hľadajú vyššiu kvalitu života, budú smerovať do EÚ, pokým životné príležitosti tu budú lepšie ako v ich vlasti. Členské štáty však takisto vytvárajú stimulačné faktory tým, že tolerujú nelegálne zamestnávanie štátnych prísluš níkov tretích krajín. Možnosť nájsť si prácu aj v prípade nelegálneho pobytu na území EÚ[9] je významným stimulačným faktorom, pretože riziko odhalenia zo strany

[9] Na účely tohto oznámenia sa takýmto nelegálnym zamestnávaním rozumie akákoľvek forma odplatnej hospodárskej činnosti vykonávaná štátnym príslušníkom tretej krajiny nelegálne sa zdržiavajúcim

príslušných orgánov je v súčasnosti veľmi nízke pre zamestnávateľa a aj zamestnanca. Okrem toho má nelegálne zamestnávanie najmä v malých a stredných podnikoch a pri sezónnych prácach negatívne účinky na kredibilitu legálnych spôsobov migrácie a da ňové príjmy členských štátov. Môže takisto viesť k hrubému zneužívaniu alebo dokonca k temer otrockým podmienkam, čo v Európskej únii nie je možné pripustiť. Takéto podmienky nie sú obmedzené len na prípady s prvkami organizovaného zlo činu. Nelegálne zamestnávanie spôsobuje, že pracovníci nemôžu požívať výhody plynúce zo sociálnej starostlivosti a vytvára nerovnaké podmienky pre zamestnávate ľov. Okrem toho, ak dochádza k odlivu pracovných príležitostí z legálneho trhu práce do čiernej ekonomiky, môže to viesť k nenávisti, ak tieto pracovné príležitosti získajú štátni príslušníci tretích krajín bez povolenia k pobytu. Zníženie tejto formy zamestnávania môže prispieť k zníženiu neprijateľných foriem zneužívania, zvýšiť da ňové výnosy a viesť k poklesu xenofobických postojov.

37. Európska stratégia zamestnanosti a usmernenia pre zamestnanosť obsahujú výzvy na podporu riadnych foriem zamestnávania. Iniciatívy ako sú modernizácia sociálneho zabezpečenia, zníženie nákladov na pracovnú silu, ktoré nesúvisia so mzdami, zni žovanie daňového zaťaženia v prípade pracovníkov s nízkymi príjmami/nízkou kvalifikáciou, majú potenciál prispieť k tomu, že sa zmenší počet stimulov nelegálnej práce a takisto aj nábor nelegálnych prisťahovalcov.

38. Okrem toho by bolo vhodné sa osobitne zamerať na zamestnávanie štátnych prísluš níkov s nelegálnym pobytom a na zamestnávanie osôb, ktoré pracujú v rozpore s ú čelom svojho pobytu. Súčasne by sa mala venovať pozornosť fungovaniu trhov práce v rámci EÚ vo všeobecnosti. V tejto súvislosti sa vypuklo prejavujú tri široko roz šírené fenomény – a to menovite práca v stavebníctve, pohostinských službách a textilnom priemysle, často na základe náboru organizovaného zločineckými sieťami; ďalej ide o predaj tovaru, ktorý je vo veľmi častých prípadoch falšovaný; a napokon sa jedná o domáce práce v domácnostiach, pri ktorých často dochádza k extrémnym formám zneužívania. Niektoré členské štáty prijali opatrenia na základe odporúčania Rady z roku 1995 o harmonizácii prostriedkov boja s nelegálnym prisťahovalectvom a nelegálnym zamestnávaním a o zlepšení príslušných prostriedkov kontroly[10], vrátane zavedenia povinnosti zamestnávateľov overiť si prisťahovalecký status štátnych prísluš níkov tretích krajín pred ponukou zamestnania prostredníctvom kontroly u orgánov, ktoré sú zodpovedné za vydávanie povolení na pobyt a pracovných povolení. Takisto došlo k zavedeniu sankcií voči zamestnávateľom, počnúc vylúčením zo zmlúv o verejnom obstarávaní cez obmedzenia budúcich náborov (čierne listiny) až po trestnoprávne sankcie a uloženie povinnosti znášať náklady spojené s navrátením nelegálnych prisťahovalcov. **Prvou prioritou by malo byť prijatie podobných opatrení členskými štátmi, ktoré tak dosiaľ neurobili, a účinné uplatňovanie zo strany všetkých členských štátov.** Členské štáty by mali takisto uplatňovať účinné sankcie aj za porušenia právnych predpisov na ochranu zdravia a bezpečnosti pri práci, ku ktorým často dochádza v súvislosti s nelegálnym zamestnávaním.

39. Komisia súčasne v priebehu roku 2006 začne proces **hodnotenia dosahov a prípadných nedostatkov** v súvislosti s balíkom opatrení proti sprostredkovateľom,

---

na území EÚ (čo zahŕňa všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nemajú platné povolenie na prechodný alebo trvalý pobyt).

[10] Ú. v. ES C 5, 10.1.1996, s. 1.

ktorý pozostáva so smernice 2002/90/ES a rámcového rozhodnutia Rady 2002/946/JHA, v ktorých sa vymedzuje napomáhanie neoprávnenému vstupu, tranzitu a pobytu a v ktorých sa posilňuje trestnoprávny rámec na predchádzanie tomuto fenoménu. V rámci tohto hodnotenia bude zvážený aj dosah aktuálneho rozhodnutia Súdneho dvora v prípade C-176/03. Hoci tieto opatrenia boli už vzhľadom na svoje vymedzenie omnoho širšieho charakteru, jednalo sa o prvé nástroje na úrovni EÚ, ktoré boli zamerané na protiprávnu pomoc pri nelegálnom vstupe a pobyte. Komisia rozbehne diskusiu s členskými štátmi a príslušnými zúčastnenými stranami, predov šetkým so zamestnávateľskými organizáciami a odbormi, ktorej predmetom bude zodpovednosť zamestnávateľov v súvislosti so zamestnávaním štátnych príslušníkov tretích krajín bez povolenia k pobytu. Na konci tohto procesu Komisia zhodnotí potrebu prípadných ďalších opatrení na úrovni EÚ zameraných na harmonizáciu sankcií voči podnikom zamestnávajúcim štátnych príslušníkov tretích krajín bez povolenia k pobytu.

40. Politiky boja proti nelegálnej práci by mali byť podporené prostredníctvom **zlepšenia informovanosti** o fenoméne práce vykonávanej štátnymi príslušníkmi tretích krajín bez povolenia k pobytu a o opatreniach členských štátov zameraných na znižovanie takéhoto zamestnávania. To by malo zahrnúť aj informácie získané v spolupráci s mimovládnymi organizáciami priamo od nezaregistrovaných pracovníkov.

41. V nedávno prijatom Pláne politiky pre legálnu migráciu[11] boli oznámené pravidlá EÚ pre prijímanie ekonomických migrantov. Musia sa vytvoriť **opatrenia**, aby sa znížilo **riziko ich zneužitia**. V pláne politiky bol na rok 2007 oznámený návrh všeobecnej rámcovej smernice, ktorá zaručí spoločný rámec práv všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín pri legálnom zamestnávaní a ktorá bude obsahovať opatrenia na boj proti nelegálnemu zamestnávaniu. Mali by obsahovať zriadenie jednotného pracovného povolenia/povolenia na pobyt, ktoré by obsahovalo biometrické identifikačné znaky s cieľom vytvoriť spoľahlivú spojitosť medzi dokladom a jeho držiteľom. Navyše by malo dôjsť k vytvoreniu finančnej zodpovednosti zamestnávateľov, v súlade so zásadou obsiahnutou v smernici o prijímaní štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu (2005/71/ES).

g. Politika návratu nelegálnych prisťahovalcov

42. Návrat, pri plnom rešpektovaní základných práv, zostáva aj naďalej ústredným prvkom migračnej politiky EÚ. Efektívna návratová politika má zásadný význam pre získanie verejnej podpory pre také prvky, ako sú legálna migrácia a azyl.

43. **Uzatváranie readmisných dohôd** je aj naďalej prioritou. Bolo by vhodné, aby sa prebiehajúce rokovania ukončili a aby boli prijaté mandáty pre ďalšie rokovania, po čnúc rokovaniami s krajinami západného Balkánu a čo najskôr aj pre rokovania s vybranými susedskými krajinami.

44. Návrh smernice o spoločných štandardoch a postupoch v členských štátoch pri návrate štátnych príslušníkov tretích krajín bez povolenia k pobytu je v súčasnosti predmetom diskusie v Európskom parlamente a Rade. Jeho obsahom sú spoločné pravidlá pre návrat, použitie donucovacích prostriedkov, zaistenie a opätovný vstup.

---

[11] KOM(2005) 669 z 21. decembra 2005.

45. V podobe plánovaného Fondu pre riadenie návratov Spoločenstvo získa nástroj na podporu a stimulovanie úsilia, ktoré členské štáty vyvinú pri skvalitňovaní návratovej politiky vo všetkých jej rozmeroch, vrátane posilnenej spolupráce, čo ešte viac posilní ich solidaritu.

46. **Usporadúvanie spoločných letov** stojí na základe, ktorý tvoria tieto tri prvky; rozhodnutie Rady 2004/573/ES vytvára právny základ pre takéto lety; prípravné akcie pre návraty a budúci fond pre riadenie návratov slúžia na zabezpečenie z finančného h ľadiska; komunikačná podpora poskytnutá prostredníctvom internetovej siete ICONet umožní nevyhnutnú výmenu informácií medzi členskými štátmi. Tieto prvky tvoria sú časný základ pre spoluprácu. Agentúra FRONTEX poskytne potrebnú pomoc pri organizovaní a koordinovaní spoločných návratových operácií členských štátov. Okrem toho, smernica Rady 2003/110/ES posilní spoluprácu členských štátov v prípadoch leteckého tranzitu. Komisia zváži predloženie **ďalších návrhov** vychádzajúcich zo záverov Rady z roku 2003, ktorých účelom bude podporiť členské štáty, aby uľahčili krátkodobé tranzity po súši alebo po mori.

47. Neexistencia dokumentácie je aj naďalej prekážkou efektívneho návratu nelegálnych migrantov, a to predovšetkým z toho dôvodu, že veľký počet tretích krajín ešte stále neakceptuje cestovný doklad EÚ. Aktuálny cestovný doklad EÚ je založený na odporúčaní Rady z roku 1994 a v júni 2004 Rada prijala závery o jeho revízii. Agentúra FRONTEX podnikne kroky na zistenie osvedčených postupov pre získanie cestovných dokladov a návraty štátnych príslušníkov tretích krajín.

48. Takisto by malo dôjsť k vytvoreniu **spoločných noriem pre odbornú prípravu** pracovníkov orgánov zodpovedných za návrat, a to napríklad prostredníctvom vytvorenia spoločnej príručky pre odbornú prípravu a uskutočnením harmonizovaných a špecializovaných seminárov pre celú EÚ.

h. Skvalitnenie výmeny informácií prostredníctvom existujúcich nástrojov

49. Operatívna spolupráca členských štátov bude úspešná iba v tom prípade, ak si členské štáty budú schopné vzájomne poskytovať informácie technickej a strategickej povahy rýchlym a jednoduchým spôsobom.

50. Systém ICONet už v súčasnosti funguje. Predpokladané zriadenie prístupu pre Europol a FRONTEX v priebehu roku 2006 by malo posilniť efektivitu. Z h ľadiska budúceho využívania by ICONet mohol slúžiť ako systém včasného varovania, pri koordinácii operácií návratu a ako platforma pre výmenu informácií medzi styčnými imigračnými úradníkmi.

51. Styční imigrační úradníci členských štátov poskytujú mimoriadne dôležité informácie z krajín pôvodu týkajúce sa nelegálneho prisťahovalectva. V záujme lepšieho využívania týchto informácií by sa mala **uľahčiť a zintenzívniť spolupráca imigračných sty čných dôstojníkov.** V reakcii na aktuálny tlak nelegálneho prisťahovalectva by sa prioritnými regiónmi pre zriaďovanie sietí imigračných styčných dôstojníkov mali stať príslušné africké krajiny a západný Balkán.

52. Europol poskytuje operatívnu a strategickú podporu členským štátom ako súčasť svojho mandátu na predchádzanie prevádzačstvu. **Operatívna spolupráca**

a komunikácia členských štátov a Europolu by sa však mala zlepšiť a posilniť. V tejto súvislosti by malo dôjsť k vytvoreniu štruktúrovanej spolupráce vnútroštátnych imigra čných úradov, pohraničných stráží, polície a ďalších orgánov presadzovania práva zodpovedných za boj proti organizovanému nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi, v rámci čoho by malo takisto dochádzať k výmene spravodajských údajov a ich spoločnej analýze. Okrem toho, členské štáty by mali na účely rozkladu sietí sprostredkovateľov výraznejšie využívať Spoločné vyšetrovacie tímy, v súlade s príslušným rámcovým rozhodnutím 2002/465/JHA a za účasti Europolu.

i. Zodpovednosť dopravcov

53. V súvislosti s povinnosťou dopravcov predchádzať nelegálnemu prisťahovalectvu má osobitný význam článok 26 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, smernica o zodpovednosti dopravcov 2001/51/ES a smernica 2004/82/ES o povinnosti dopravcov poskytovať údaje o cestujúcich. S cieľom odstránenia nedostatkov alebo medzier dôjde k **hodnoteniu účinkov týchto opatrení**. Na pôde fóra zloženého zo zástupcov členských štátov, dopravného priemyslu a humanitárnych organizácií zriadeného v roku 2001 by sa v priebehu roku 2007 mali preskúmať mo žnosti spolupráce migračných orgánov a dopravcov a identifikovať osvedčený postup.

4. Záver

54. Haagsky program potvrdzuje, že implementácia už dohodnutých opatrení je pevnou súčasťou spôsobu, akým EÚ pokračuje v riešení problematiky nelegálneho pris ťahovalectva. Pre plné dosiahnutie plánovaných účinkov týchto opatrení má zásadný význam neformálna výmena informácií medzi členskými štátmi a Komisiou uskutoč ňovaný monitoring dodržiavania existujúceho *acquis* členskými štátmi.

55 Na základe opísaného mnohostranného prístupu by Spoločenstvo malo podporovať spoločný prístup založený na vzájomnej dôvere a výmene odborných znalostí a poznatkov s cieľom prehĺbenia spolupráce a rozvoja spoločných politík. Navrhované opatrenia vychádzajú z už pevných základov a budú znamenať príspevok k cieľu Haagskeho programu, ktorý hovorí o zlepšení schopnosti Únie riadiť migračné toky. Komisia podá Rade správu o pokroku, ktorý sa dosiahol v rámci implementácie týchto opatrení po uplynutí jedného roka od prijatia tohto oznámenia.