EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

19. 1. 2007

PRACOVNÍ DOKUMENT

o plánu politiky v oblasti legální migrace

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Lilli Gruber

1. Politický rámec

Politika legální migrace, jež je základní osou společné přistěhovalecké politiky, jak ji vymezila Evropská rada na zasedání v Tampere v roce 1999, byla celé roky v zajetí vzájemně se odli šujících politik na národní úrovni. Obavy vlád jednotlivých států o výsledky voleb, zdůraz ňování těchto témat ze strany sdělovacích prostředků, obavy členských států vyplývající z p ředpokladu vlažného uplatňování této politiky v jiných státech, obavy ze ztráty národní suverenity, různé politické i kulturní preference: to jsou pouze některé z důvodů, jež dosud Evropě bránily v tom, aby přijala skutečnou a autentickou politiku legální migrace.

Vzhledem k neexistenci společné politiky Evropské unie v oblasti přistěhovalectví schválily evropské země v průběhu těchto let zcela odlišné politiky, pokud jde o legální vstup občanů z t řetích zemí na jejich území za účelem práce: od politik restriktivnější povahy až po politiky liberálnější, politiky založené na „kvótách“ s přiznáním práva na pobyt *a posteriori*. Mimoto nejsou všechny členské státy z hlediska migrace pod stejným tlakem a ne všechny považují problém přistěhovalectví za prioritní.

Existují dva paradoxy: první se týká volného pohybu osob v rámci schengenského prostoru. V ždyť zrušení kontrol na hranicích usnadňuje pohyb ilegálních přistěhovalců v rámci jednoho prostoru, čímž ve skutečnosti umožňuje nezákonný vstup i do těch zemí, které přijaly přísnější právní předpisy. Je tudíž jasné, že vedle nutnosti zajistit integrovanou kontrolu společných hranic Evropské unie je zapotřebí sjednotit politiky týkající se přijímání migrantů.

Druhý paradox se týká postoje některých členských států, které na jedné straně odmítají pova žovat otázku přijímání migrantů a zvládání migračních toků za problém s celoevropskou p ůsobností, avšak na druhé straně často požadovaly, aby Evropská unie odsoudila ty politiky, které umožňují získat právo na pobyt, jež přijaly vlády některých států.

Schází rovněž vhodná komunikační strategie na celoevropské úrovni, která má zásadní význam pro to, aby občanům poskytla objektivní informace o nutnosti vytvořit společnou politiku EU zaměřenou na přijímání migrantů a jejich začleňování do společnosti. Např. podle průzkumu provedeného Eurobarometrem se každý druhý občan EU domnívá, že přistěhovalci zneužívají systém sociálního zabezpečení. Přistěhovalectví však může naopak představovat důležitý prvek při řešení takového naléhavého úkolu, jako je udržení evropského sociálního modelu v situaci, kdy dochází ke stárnutí obyvatelstva. Již asi deset let snaha o dosažení cílů hospodářského r ůstu vyplývajících z Lisabonské strategie a úvahy o demografickém vývoji vedou Evropskou komisi k úvahám o přistěhovalectví jako o zdroji udržitelné prosperity a příležitosti pro evropský trh pracovních sil. Závažnost přistěhovalectví v posledně zmiňované oblasti přece dokazují stálé požadavky podniků a zaměstnavatelů na zvýšení kvót stanovených na národní úrovni.

Společná politika neznamená neomezené otevírání se nekontrolované migraci; je naopak pot řebnou odpovědí na strukturální jev mezinárodního významu, který již nelze účinně zvládat na úrovni jednotlivých států. Otevření legálních přístupových cest pro migranty směřující do Evropy rovněž představuje důležitý nástroj pro potírání obchodu s lidmi, organizované trestné činnosti a nelegální práce.

Přistěhovalectví mimoto skýtá příležitost ke kulturnímu, společenskému a politickému obohacení našich národů. Evropský parlament v tomto ohledu již nejednou prohlašoval[1], že je zapotřebí stanovit evropskou strategii pro integraci a začlenění migrantů, jež by zahrnovala v šechny relevantní oblasti politik Unie. Kromě přístupu na trh práce, ke vzdělání, ke zdravotní péči a k sociálnímu zabezpečení je nutno podporovat účast migrantů na politickém a spole čenském životě ve sdíleném rámci práv a odpovědnosti.

Stanovení „pozitivní“ politiky v oblasti přistěhovalectví úzce souvisí rovněž s úlohou Evropy p ři poskytování podpory hospodářskému, sociálnímu a politickému rozvoji a procesům zamě řeným na demokratizaci a rozšiřování základních práv ve třetích zemích, a to zejména v afrických zemích, s nimiž Unii pojí silné pouto politického partnerství.

2. Historický úvod a popis návrhu předloženého Komisí

Členské státy stanovily při příležitosti zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu roku 1999 cíle konzistentní a vyvážené evropské přistěhovalecké politiky, jež je založena na čtyřech hlavních tematických oblastech: definování politiky v oblasti legální migrace, boj proti nelegálnímu přistěhovalectví, spolupráce s třetími zeměmi a integrace pracovníků z řad migrant ů.
Atentáty z 11. září 2001 znamenaly radikální převrat ve světovém i evropském dění a měly i značný dopad na „pozitivní“ přistěhovaleckou politiku, která byla prakticky zastavena.
Na zasedáních Evropské rady, jež se od té doby konala, tj. od zasedání v Seville (červen 2002) až po zasedání v Haagu (listopad 2004), byl téměř výlučně kladen důraz na potírání nelegálního přistěhovalectví a obchodování s lidmi.
Byly vypracovány některé důležité legislativní nástroje k potírání nelegálního přistěhovalectví, ale ani v této oblasti se nedospělo k definování konzistentní společné politiky.
Teprve v roce 2006 – a to i v důsledku neustálého tlaku, který vyvíjel Evropský parlament – se téma legálního přistěhovalectví opět dostalo do popředí, zejména při příležitosti konání neformálního summitu v Lahti v listopadu roku 2006 a po něm následujícího zasedání Evropské rady v Bruselu v prosinci téhož roku. Poprvé od zasedání v Tampere se znovu za čalo debatovat o spolupráci Evropské unie s třetími zeměmi, z nichž přistěhovalci přicházejí nebo přes něž tranzitují, s cílem otevřít legální přístupové cesty.
Evropská rada na svém prosincovém zasedání v Bruselu vyzvala Komisi, aby v tomto smyslu p ředložila sdělení.
Akční plán zveřejněný v roce 2005 byl tedy první konkrétní odpovědí Evropské komise na otázky týkající se legálního přistěhovalectví po déle než pět let trvající patové situaci.
Je skutečností, že už v roce 2001 předložil výkonný orgán Společenství směrnici o podmínkách vstupu a pobytu občanů z třetích zemí, kteří mají v úmyslu vyvíjet pracovní činnost, jež byla nejprve několikrát blokována v Radě a nakonec Barrosovou Komisí stažena.
Tento návrh[2] Rada nikdy neschválila. S ohledem na vzniklou politickou situaci, a to i v d ůsledku událostí z 11. září 2001, považovala Komise za vhodné svou strategii pozměnit a u

[1] Viz Lambrinidisova zpráva o sdělení Komise týkajícím se společného programu pro integraci, T6-0318/2006, kterou Evropský parlament přijal dne 6. července 2006.
[2] Návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu občanů z třetích zemí, kteří mají v úmyslu vyvíjet závislou i samostatnou pracovní činnost. COM (2001) 386. Zpráva Terrón i Cusíové, T5- 0050/2003 ze dne 12. února 2003.

činit krok zpět. V lednu roku 2005 tudíž zahájila zveřejněním zelené knihy rozsáhlý konzultační postup s cílem posoudit budoucí přístup k řízení ekonomické migrace.
Výsledky získané v rámci veřejné konzultace ukázaly, že ve prospěch společné politiky Evropské unie se vyslovila značná část dotazovaných. Odpovědi se však rozcházely v otázce vhodného přístupu; ani zpráva Klamtové přijatá Evropským parlamentem v říjnu roku 2005 neposkytla jednoznačnou vizi[3].

Komise se proto rozhodla opustit horizontální přístup a myšlenku na vypracování jednotné směrnice o podmínkách vstupu a pobytu, jež by se vztahovala na všechny kategorie migrujících pracovníků, a zvolila přístup postupný a diferencovaný: 4 odvětvové směrnice, jejichž jediným cílem je definovat podmínky a postupy pro přijímání určených kategorií přistěhovalců.
Tyto čtyři návrhy nebudou předloženy společně, ale v průběhu příštích tří let. Byly rozděleny do těchto kategorií:

- vysoce kvalifikovaní pracovníci (datum předložení: září 2007)
- sezonní pracovníci (datum předložení: rok 2008)
- dočasně vyslaní pracovníci nadnárodních společností (datum předložení: rok 2009)
- placení stážisté (datum předložení: rok 2009)

Kromě těchto čtyř specifických návrhů předloží Komise návrh obecné rámcové směrnice, jejím ž cílem bude zajistit společný právní rámec pro migrující pracovníky, kteří legálně pracují v jednom z členských států a kteří dosud nezískali povolení k dlouhodobému pobytu[4].
Harmonogram týkající se vypracování této směrnice Komise bohužel dosud neupřesnila.

Při závěrečných úpravách akčního plánu Komise mj. nedávno navrhla (kromě definice „balíčků pro mobilitu“ ve spolupráci s třetími zeměmi, odkud přistěhovalci přicházejí) rovněž zřídit do konce roku 2007 evropský portál, na němž by potenciální migranti nalezli informace o možnostech získání legálního zaměstnání v Unii a o možnostech legálního vstupu do ní.
Komise má v úmyslu zřídit ve třetích zemích za stejným účelem rovněž zvláštní střediska, jež by napomáhala migraci legální cestou a odrazovala od migrace nelegální.

Institucionální otázka

Když Rada dne 1. ledna 2005 s velkým zpožděním konečně uvedla do praxe ustanovení Smlouvy o ES, která stanovila přechod ke spolurozhodování a kvalifikované většině ve „všech oblastech nebo částech oblastí stanovených v hlavě IV“, požadovali bohužel evropští ministři vyloučení legálního přistěhovalectví z jejich působnosti.
Parlament opakovaně toto mezivládní rozhodnutí v rámci Rady kritizoval a požadoval uplatnění „překlenovacího ustanovení“ obsaženého v článku 67 rovněž ve věci legálního přistěhovalectví a integrace.

Pokud by již byla bývala přijata Smlouva o Ústavě, byl by běžný způsob hlasování rozšířen na celou tuto oblast.
Smlouva však vzhledem ke skepticismu panujícímu v období po 11. září obsahovala nové ustanovení, jež mohlo být považováno za restriktivní. V odstavci, který připojila mezivládní

[3] Parlament přijal o této zelené knize zprávu Klamtové, T6- 0408/2005 ze dne 26. října 2005.
[4] Tento status lze získat po 5 letech. Uvedenou problematiku upravuje směrnice 2003/109/ES.

konference, bylo totiž upřesněno, že evropská politika „se nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících z třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné“.

Ve skutečnosti je těžké provádět extrapolaci – i na základě v současnosti platných smluv – z obecných pravomocí EU na „podmínky vstupu a pobytu“, což je specifická norma, která by mohla umožnit řízení vstupů do členských států, zůstávající dosud v působnosti jednotlivých států, na úrovni Společenství.

Postoj zpravodajky ve věci akčního plánu

Zpravodajka vítá akční plán Komise jakožto první krok k vymezení společné politiky legálního přistěhovalectví; vyjadřuje však politování, že nebyl zvolen horizontální přístup, který by býval umožnil vymezit minimální společné normy pro všechny členské státy a pro všechny kategorie migrantů.
Vymezení společné politiky je velmi důležité proto, aby se předešlo situaci, kdy by příliš rozdílné politiky jednotlivých evropských zemí vedly ke změně cíle migračních toků.

Evropští politici a také politici v jednotlivých státech musí být schopni jednat na základě úvah, jež jsou širší než starosti o výsledek voleb, a využívat při posuzování přistěhovalecké politiky globálního a integrovaného přístupu, jak nedávno navrhla také Evropská komise.

V této souvislosti se stává neodkladným rovněž potírání nelegálního přistěhovalectví.

Otázky, jimiž je nutno se podrobněji zabývat:

- Oddělené přijetí specifických směrnic: pět směrnic navržených v akčním plánu by m ělo být považováno za jeden „balíček“. Je zapotřebí a naléhavě nutné vypracovat v co nejkratší době návrh „rámcové“ směrnice týkající se práv migrantů, kteří dosud nezískali povolení k dlouhodobému pobytu.
- Návrh směrnice o vysoce kvalifikované práci: je zapotřebí najít vhodnou rovnováhu mezi podporou vstupu vysoce kvalifikovaných pracovních sil do Evropy a nutností předejít odlivu mozků z rozvojových zemí. Dále je nutno se podrobněji zabývat návrhem Komise týkajícím se „kruhové migrace“.
- Vymezení kategorie „vysoce kvalifikovaný pracovník“ vzhledem k neexistenci spole čných kritérií pro uznávání diplomů.
- Navržené oblasti se nejeví jako jediné a/nebo prioritní, v nichž by mělo Společenství podniknout kroky; stačí připomenout oblasti jako zdravotní péče, stravovací služby a stavebnictví.
- Je zapotřebí posoudit reálnou možnost zavedení „evropské zelené karty“ pro pracovníky v odvětvích, jichž se týkají výše uvedené směrnice, a rovněž v dalších odvětvích.
- Je nutno věnovat pozornost administrativním postupům, jimž se musí podrobit vysoce kvalifikovaní pracovníci: musí být zeštíhleny, stejně jako v případě do časného vysílání pracovníků u nadnárodních společností.
- Je zapotřebí posoudit, a to na základě přesně stanovených kritérií, možnost změnit

v případě sezonních pracovníků povolení k sezonní práci na povolení k dlouhodobému pobytu nebo na povolení k pobytu pro uchazeče o práci.

- Rovněž v případě návrhu směrnice o podmínkách vstupu a pobytu placených stážist ů je zapotřebí stanovit možnost vydání povolení k pobytu pro uchazeče o práci, kdy ž končí platnost povolení k pobytu pro stážisty.
- Velmi zajímavý je návrh, s nímž vystoupil místopředseda Komise Franco Frattini na konferenci konané dne 22. listopadu 2006 v Tripolisu pod názvem „Migrace a rozvoj“. Týká se možnosti stanovit na evropské úrovni „balíčky kvót pro legální vstupy“, jež by byly nabídnuty třetím zemím výměnou za lepší kontrolu nelegálních migračních toků a za zpětné přebírání nelegálních přistěhovalců. Nyní je nutné posoudit konkrétní návrhy, jež má Komise v úmyslu předložit.
- Vzhledem k tomu, že při hlasování v Radě je vždy požadována jednomyslnost, existuje velmi reálná možnost, že – jak je tomu i v jiných oblastech – akty přijaté v Radě budou představovat pouze „nejmenší společný jmenovatel“, jenž je často výsledkem kompromisu na nejnižší úrovni a který omezuje jejich evropskou p řidanou hodnotu.