EURÓPSKY PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

19.1.2007

PRACOVNÝ DOKUMENT

o pláne politiky pre legálnu migráciu

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajkyňa: Lilli Gruber

1. Politický kontext

Politika legálnej migrácie, ktorá je základnou osou spoločnej politiky v oblasti migrácie, ako bola definovaná Európskou radou v Tampere v roku 1999, je už dlhé roky rukojemníkom rôznych vnútroštátnych politík. Volebné záujmy národných vlád, význam, ktorý tejto téme pripisujú médiá, vzájomné obavy členských štátov vzhľadom na predpokladanú laxnosť politík iných štátov, strach, že v tomto smere prídu o časť štátnej suverenity, politické rozhodnutia a kultúrna rozmanitosť sú iba niektorými z dôvodov, ktoré až do súčasnosti zabraňovali Európe, aby si v oblasti prisťahovalectva vytvorila skutočnú vlastnú politiku.

Keďže nejestvuje spoločná politika Európskej únie v oblasti prisťahovalectva, európske krajiny si v ostatných rokoch vytvorili navzájom úplne odlišné politiky riadenia vstupu občanov tretích krajín na ich územie za účelom práce: od reštriktívnejších politík až po tie liberálnejšie, od politiky kvót k aposteriórnej legalizácii. Jednotlivé štáty navyše nie sú vystavené rovnakému migračnému tlaku, nie pre všetky z nich je migrácia prioritnou otázkou.

Jestvujú tu dva paradoxy. Prvý sa týka voľného pohybu osôb vo vnútri schengenského priestoru. Zrušenie kontrol na hraniciach uľahčuje pohyb nelegálnych prisťahovalcov v rámci spoločného priestoru a umožňuje im takisto nezákonne prenikať na územia štátov s re štriktívnejšou legislatívou. Jasne sa teda ukazuje, že k potrebe komplexnej kontroly vonkajších hraníc Európskej únie sa pridáva potreba zjednotenia politík prijímania.

Druhý paradox sa týka postoja niektorých členských štátov: hoci na jednej strane odmietajú pripustiť, že spôsoby prijímania a riadenie migračných tokov spadajú do európskych právomocí, na druhej strane neváhajú hlučne sa dožadovať, aby Európska únia odsúdila politiky legalizácie pobytu, ktoré prijali niektoré národné vlády.

Okrem toho môžeme vyjadriť poľutovanie nad chýbajúcou spoločnou komunikačnou stratégiou na európskej úrovni, ktorá je zásadná pre korektné informovanie občanov o potrebe spoločnej politiky Európskej únie v oblasti prijímania migrantov a integrácie. Podľa prieskumu Eurobarometra je skoro každý druhý európsky občan presvedčený, že prisťahovalci využívajú systém sociálneho zabezpečenia. Oproti tomu sa prisťahovalectvo môže ukázať ako významné plus pri reagovaní na výzvu zachovať európsky sociálny model vzhľadom na jav starnutia obyvateľstva. V skutočnosti platí, že takmer desať rokov vedie plnenie cieľov Lisabonskej agendy a demografické zistenia Európsku komisiu skôr k tomu, aby považovala pris ťahovalectvo za oporu pri zachovaní systému sociálneho zabezpečenia a príležitosť pre európsky trh práce. Čo sa týka európskeho trhu práce, význam fenoménu prisťahovalectva demonštrujú podniky a zamestnávatelia, ktorí neprestajne požadujú zvýšenie kvót na vnútro štátnej úrovni.

Spoločná politika neznamená neobmedzenú otvorenosť pre nekontrolované prisťahovalectvo; naopak, spoločná politika umožní primerane odpovedať na štrukturálny jav medzinárodného

Externý preklad

rozsahu, ktorý nie je možné naďalej účinne riadiť na vnútroštátnej úrovni. Okrem toho, tým, že Európa otvorí prístupovú cestu pre legálnu migráciu, zároveň získa nezanedbateľný nástroj boja proti obchodovaniu s ľuďmi, organizovanému zločinu a čiernej práci.

Prisťahovalectvo poskytuje našim spoločnostiam príležitosť na kultúrne, spoločenské a politické obohatenie. V tomto ohľade Európsky parlament viackrát[1] vyjadril potrebu definovať európsku stratégiu v oblasti integrovania a začleňovania prisťahovalcov, ktorá by spájala v šetky dotknuté oblasti politík Európskej únie. Okrem prístupu na trh práce, vzdelávania, zdravotníckych služieb a sociálneho zabezpečenia je potrebné podporovať účasť pris ťahovalcov na politickom a spoločenskom živote v spoločnom rámci práv a povinností.

Definovanie „pozitívnej“ prisťahovaleckej politiky nemožno oddeliť od európskej hospodárskej, sociálnej a politickej podpory, ako ani od demokratizačných procesov a od procesov šírenia základných práv v tretích krajinách, zvlášť v afrických krajinách, s ktorými je Európska únia spojená pevným politickým partnerstvom.

2. Historický úvod a charakteristika návrhov Komisie

Pri príležitosti Európskej rady v Tampere v októbri 1999 európske krajiny definovali ciele súdr žnej a vyváženej európskej prisťahovaleckej politiky, sústredenej okolo štyroch základných osí: definovanie politiky legálnej migrácie, boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu, spolupráca s tretími krajinami a integrácia migrujúcich pracovníkov.

Atentáty z 11. septembra 2001 rozvrátili celú svetovú a európsku agendu, neušetrili ani „pozitívnu“ prisťahovaleckú politiku, ktorej rozvoj sa prudko zastavil. Preto sa na nasledujúcich Európskych radách, od Sevilly v júni 2002 až po Haag v novembri 2004, hovorilo takmer výlučne o boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaní s ľuďmi. Boli síce vytvorené niektoré dôležité legislatívne nástroje na boj proti nelegálnemu pris ťahovalectvu, ale ani v tejto oblasti sa nedospelo k súdržnému zneniu spoločnej politiky.

Bolo potrebné čakať až na rok 2006, aby sa – najmä vďaka neustálemu tlaku zo strany Európskeho parlamentu – otázka legálnej migrácie vrátila na stôl, zvlášť pri príležitosti neformálneho summitu v Lahti v novembri 2006 a Európskej rady v Bruseli, ktorá po ňom nasledovala v decembri 2006: po prvýkrát od summitu v Tampere sa na programe dňa objavila téma spolupráce Európskej únie s tretími krajinami pôvodu a tranzitnými krajinami s cieľom sprístupniť legálne prístupové cesty. Európska rada v Bruseli v decembri 2006 vyzvala Európsku komisiu, aby predložila oznámenie na túto tému.

Akčný program uverejnený v roku 2005 teda umožnil Európskej komisii, aby po viac než pä ťročnom stagnovaní poskytla prvú konkrétnu odpoveď na otázku legálnej migrácie.

[1] Pozri Lambrinidisovu správu o oznámení Komisie o integračnej politike, T6-0318/2006, prijatú Európskym parlamentom 6. júla 2006.

Externý preklad

Externý preklad

Exekutíva Spoločenstva v skutočnosti už v roku 2001 predložila návrh smernice o podmienkach vstupu a pobytu pracovníkov z tretích krajín na území Európskej únie, ktorú Komisia pod vedením pána Barrosa po niekoľkých rokoch blokovania v Rade stiahla.

Tento návrh[2] nebol Radou nikdy schválený. So zreteľom na súvisiacu politickú atmosféru a najmä pre udalosti z 11. septembra 2001 Komisia považovala za vhodnejšie zmeniť svoju stratégiu a urobiť istý krok vzad. Preto v januári 2005 začala prostredníctvom zelenej knihy rozsiahle konzultácie s cieľom určiť prístup, ktorý si treba osvojiť pri riadení ekonomickej migrácie. Výsledky verejných konzultácií poukázali na široký konsenzus o spoločnej politike Európskej únie. Odpovede sa však líšili v otázkach prístupu, ktorý je potrebné zaujať, a dokonca ani Klamtovej správe, prijatej Európskym parlamentom v októbri 2005, sa nepodarilo poskytnúť jednotnú predstavu[3].

Európska komisia sa teda vzdala horizontálneho prístupu a myšlienky jednotnej smernice o podmienkach vstupu a pobytu, ktorá by sa vzťahovala na všetkých migrujúcich pracovníkov, a dala prednosť progresívnemu a diferencovanému prístupu: ide o štyri sektorové smernice, ktorých jediným cieľom je definovať podmienky a postupy prijímania pre presne vymedzené kategórie prisťahovalcov. Uvedené štyri smernice nebudú predkladané v rovnakom čase, ale postupne v priebehu troch budúcich rokov a budú sa týkať nasledujúcich kategórií:

- vysoko kvalifikovaných pracovníkov (predloží sa v septembri 2007),
- sezónnych pracovníkov (predloží sa v roku 2008),
- pracovníkov preložených v rámci nadnárodných spoločností (predloží sa v roku 2009),
- odmeňovaných stážistov (predloží sa v roku 2009).

Okrem týchto štyroch osobitných návrhov Komisia predloží aj rámcovú smernicu, ktorej cieľom bude zabezpečiť jednotný právny základ pre migrujúcich pracovníkov, ktorí sú legálne zamestnaní v niektorom členskom štáte a ktorí ešte nemajú právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom[4]. Časový plán prijatia tejto smernice Komisiou však zatiaľ nebol stanovený.

Pri podrobnom rozpracúvaní svojho akčného programu Komisia nedávno tiež navrhla (okrem definovania „balíčkov opatrení pre mobilitu“ v spolupráci s tretími krajinami pôvodu), aby bol do roku 2007 vytvorený európsky portál s cieľom informovať kandidátov na migráciu o možnostiach legálneho zamestnania v Únii a o podmienkach prijatia. Komisia má takisto v úmysle

[2] Návrh smernice Rady o podmienkach vstupu a pobytu občanov tretích krajín s cieľom zárobkovej činnosti alebo samostatne zárobkovej ekonomickej činnosti (KOM(2001)0386). Správa Terron i Cusi, T5-0050/2003 z 12. februára 2003.
[3] Európsky parlament prijal Klamtovu správu o zelenej knihe, T6-0408/2005 z 26. októbra 2005.
[4] V súlade so smernicou 2003/109/ES sa toto právne postavenie priznáva po piatich rokoch.

Externý preklad

zriadiť v tretích krajinách strediská, ktorých poslaním bude uľahčiť využívanie legálnych spôsobov migrácie a odradiť od nelegálneho prisťahovalectva.

Inštitucionálny aspekt

Keď Rada konečne 1. januára 2005 s veľkým oneskorením zaviedla ustanovenia Zmluvy o ES, ktoré hovoria o prechode k spolurozhodovaniu a kvalifikovanej väčšine „vo všetkých alebo v časti oblastí uvedených v Hlave IV“, európski ministri, žiaľ, vyjadrili želanie, aby legálna migrácia a integrácia boli vylúčené z oblasti, na ktorú sa toto opatrenie vzťahuje.

Európsky parlament niekoľkokrát kritizoval rozhodnutie vlád, ktoré sa zišli v rámci Rady a žiadal uplatňovanie „prechodnej doložky“ podľa článku 67, a to aj v prípade opatrení týkajúcich sa legálnej migrácie a integrácie.

Ak by bola ústavná zmluva prijatá, postup bežného hlasovania by sa rozšíril na celý tento sektor. Treba si však všimnúť, že ústavná zmluva, odrážajúca skepsu obdobia po 11. septembri, obsahuje nové ustanovenie, ktoré je možné považovať za reštriktívne. V odseku doplnenom Medzivládnou konferenciou sa spresňuje, že európskou politikou „nie je dotknuté právo členských štátov určiť počty prijímaných štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prichádzajú na ich územie (...) s cieľom nájsť si prácu buď ako zamestnanci, alebo ako samostatne zárobkovo činné osoby“.

Je skutočne ťažké – a to aj na základe v súčasnosti platných zmlúv – vydedukovať zo v šeobecných právomocí EÚ o „podmienkach vstupu a pobytu“ špecifickú normu, umožňujúcu jediný spôsob riadenia vstupov do členských štátov, ktoré ostáva v národnej kompetencii.

Stanovisko spravodajkyne k akčnému programu

Spravodajkyňa sa teší akčnému programu Komisie, ktorý považuje za prvý krok na ceste k definovaniu spoločnej politiky v oblasti legálnej migrácie; vyjadruje však ľútosť nad skutočnos ťou, že nebol zachovaný horizontálny prístup, pretože by to umožnilo definovať minimálne spoločné normy všetkých členských štátov a kategórie migrantov. Je veľmi potrebné definovať spoločnú politiku, aby sa predišlo tomu, že príliš rozdielne politiky v jednotlivých štátoch odklonia migračné toky od ich pôvodného cieľa.

Európska a národná politická trieda musí mať možnosť konať a pritom prekonávať čisto volebné dôvody, musí sa zaoberať migračnou politikou z globálneho a komplexného hľadiska, ako to nedávno pripomenula samotná Komisia.

Boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu musí byť odteraz súčasťou tohto kontextu.

Externý preklad

Externý preklad

Je potrebné hlbšie sa zaoberať nasledujúcimi bodmi:

- Samostatným prijímaním sektorových smerníc: päť smerníc navrhovaných v rámci ak čného programu by sa malo považovať za jediný „balíček“. Je nevyhnutné čím skôr vypracovať rámcovú smernicu o právach migrantov, ktorým zatiaľ nebolo udelené právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom.

- Návrhom smernice o vysoko kvalifikovanej práci: je potrebné nájsť prijateľnú rovnováhu medzi činnosťami zameranými na podporu príchodu vysoko kvalifikovanej pracovnej sily do Európy a potrebou predísť úniku mozgov z rozvojových krajín. Treba ešte väčšmi prehĺbiť návrh Európskej komisie o „okružnej migrácii“.

- Definovaním kategórie „vysoko kvalifikovaných pracovníkov“, keďže nejestvujú spolo čné kritériá uznávania diplomov.

- Zdá sa, že navrhované sektory nie sú jedinými, ktoré si vyžadujú spoločný postup, respektíve ktoré si ho vyžadujú prednostne; stačí si pomyslieť napríklad na zdravotnícku starostlivosť, reštauračné služby alebo stavebníctvo.

- Hodnotením skutočných možností, týkajúcich sa vytvorenia „európskej zelenej karty“ pre pracovníkov v sektoroch, ktorých sa týkajú uvedené smernice a aj pre pracovníkov mimo týchto sektorov.

- Administratívnymi formalitami, ktoré musia splniť vysoko kvalifikovaní pracovníci: treba ich zmierniť, podobne ako pravidlá na presuny pracovníkov v nadnárodných spoločnostiach.

- Na základe presných kritérií je potrebné preskúmať možnosť, či by si sezónni pracovníci nemohli zameniť svoje pracovné povolenie za povolenie k dlhodobému pobytu alebo za povolenie pre žiadateľa o prácu.

- Podobne je potrebné v súvislosti s návrhom smernice o podmienkach vstupu a pobytu odmeňovaných stážistov rátať s povolením pre žiadateľa o prácu v lehote totožnej s lehotou povolenia na vykonanie stáže.

- Návrh podpredsedu Komisie Franca Frattiniho, prednesený na konferencii „Migrácia a rozvoj“, ktorá sa konala 22. novembra 2006 v Tripolise, o možnosti vytvorenia „balí čkov kvót na legálny vstup“ na európskej úrovni, pričom tieto balíčky by sa poskytli tretím krajinám výmenou za lepšiu kontrolu nelegálnych migračných tokov a readmisiu nelegálnych prisťahovalcov, je veľmi dôležitý. V súčasnosti je potrebné zhodnotiť konkrétne návrhy, ktoré chce Komisia predložiť.

Externý preklad

- Vzhľadom na to, že pri hlasovaní v Rade sa vždy vyžaduje jednohlasnosť, existuje skutočné riziko – podobne ako to môžeme konštatovať v prípade ďalších sektorov – že prijaté akty budú napokon predstavovať iba „menší spoločný menovateľ“, čo často býva plodom bezcenného kompromisu, ktorý obmedzuje ich pridanú európsku hodnotu.

Externý preklad

Externý preklad