EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

29. 1. 2007

PRACOVNÍ DOKUMENT

o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Javier Moreno Sánchez

1. Politický a institucionální kontext

V rámci veřejných politik má imigrační politika vysokou prioritu ve všech členských státech Evropské unie, jakož i na úrovni jejích institucí.

Evropský parlament připomněl nezbytnost globální strategie v oblasti přistěhovalectví, zejména ve svém usnesení ze dne 28. září 2006[1], v němž vyjádřil politování nad tím, že „sedm let po p řijetí programu z Tampere nemá Evropská unie soudržnou přistěhovaleckou politiku".

Imigrační politika musí totiž brát v potaz celou řadu aspektů, jako např.: legální a nelegální p řistěhovalectví, jeho příčiny ve třetích zemích (nižší úroveň rozvoje, chudoba, války atd.), faktory přitahující přistěhovalce do Unie (životní úroveň, možnosti zaměstnání, včetně práce na černo, atd.), demografické a ekonomické potřeby členských států; koherenci činností provád ěných na místní, národní a evropské úrovni, otázky integrace a míšení kultur, dodržování základních práv, zejména práva na azyl a zásady nenavracení, boj proti rasismu a xenofobii atd.

Závěry finského předsednictví po Evropské radě konané ve dnech 14.–15. prosince 2006 se na tuto obavu snaží reagovat spojením různých prvků „komplexní evropské politiky migrace", která by se měla v roce 2007 realizovat formou přijetí opatření týkajících se: mezinárodní spolupráce a dialogu s třetími zeměmi, spolupráce mezi členskými státy v oblasti boje proti nelegálnímu přistěhovalectví, řízení vnějších hranic Unie, legálních forem migrace, integrace, konkretizace společného evropského azylového systému do konce roku 2010, odpovídajících finančních zdrojů.

Je třeba uvést, že rozhodovací postupy jsou v tomto stadiu ještě odlišné pro nelegální přist ěhovalectví (postup spolurozhodování, resp. kvalifikovanou většinou, poté, co byl dne 1. ledna 2005 spuštěn „můstek" uvedený v článku 67 Smlouvy o ES) a pro legální přistěhovalectví, která z větší části zůstává v pravomoci členských států. Parlament se několikrát vyslovil pro rozšíření postupu spolurozhodování, jenž by zvýšil koherenci imigrační politiky.

Vzájemné působení mezi legálním a nelegálním přistěhovalectvím je totiž obzvláště četné. Restriktivní politika v oblasti legálního přistěhovalectví může vést k posílení nelegálního přist ěhovalectví, které je zneužíváno sítěmi pašeráků a obchodníků a které volí do Evropy postupem času různou cestu v závislosti na jednotlivých politikách členských států.

2. První hodnocení obsahu sdělení Komise

Komise ve svém sdělení termín „nelegální přistěhovalectví" užívá 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."

Návrh zprávy, který bude čerpat informace ze slyšení naplánovaného na 30. ledna, umožní zpravodaji vyjádřit se podrobněji ke každé z devíti priorit obsažených ve sdělení Komise.

V tomto stadiu mám tyto první připomínky:

[1] P6_TA(2006)0386

– spolupráce s třetími zeměmi

Od představení sdělení byla tato otázka pojednána podrobněji v závěrech finského p ředsednictví po zasedání Evropské rady konaném ve dnech 14.–15. prosince 2006. Zpravodaj tento krok rozhodně podporuje. Vícerozměrný charakter přistěhovalectví opravdu vyžaduje t ěsnou spolupráci se všemi příslušnými třetími zeměmi.
Ministerské konference v Rabatu a Tripolisu v roce 2006 (jichž se za Evropský parlament zú častnili předseda Cavada a zpravodaj) byly počátkem tohoto nezbytného dialogu mezi zeměmi původu a průjezdu a evropskými státy, kam přistěhovalci míří. Tento dialog by měl mít za cíl vytvoření dohod o zpětném přebírání nebo zlepšení jejich fungování tak, aby byly položeny základy společného rozvoje. Zvláštní pozornost by měla být věnována uplatnění článku 13 Dohody z Cotonou, jak pokud jde o zpětné přebírání, tak i ohledně posílení postupů dialogu, je ž dohoda stanoví. V oblasti řízení a emigrace je rovněž důležité rozvíjet kapacitu zemí původu a průjezdu tak, aby měly k dispozici instituce a prostředky k její kontrole (veřejná správa a odpovídající právní předpisy, vzdělávání a vybavení příslušníků pohraniční stráže a policie k boji proti obchodníkům s lidmi atd.).
Zpravodaj vítá oznámení místopředsedy Frattiniho, že země původu a průjezdu budou od nyněj ška Komisi poskytovat své informace o migračních tocích přes jejich hranice a území, o sítích p řevaděčů atd.
V červenci roku 2007 proběhne v Belgii světové fórum OSN o migraci a rozvoji, na nějž by m ěl Parlament vyslat své zástupce.
Imigrační politika bude zkouškou schopnosti Unie provádět koherentní akce uvnitř i vně svých hranic (dvojí dimenze: vnitřní a vnější).

– bezpečnost hranic – integrované řízení vnějších hranic

Základní podmínkou boje proti nelegálnímu přistěhovalectví je samozřejmě kontrola hranic. Bez ní nemůže být tato politika věrohodná. FRONTEX by měl získat zdroje nezbytné ke své činnosti a členské státy by měly dodržet svůj závazek, že věnují na podporu těchto operací logistické a lidské prostředky.
Kontrola hranic by nadto měla probíhat tak, aby podmínky přijímání těchto osob, které je vyžadují, byly důstojné, a zejména při plném zachování práva na azyl a zásady nenavracení.

– bezpečnost cestovních dokumentů a dokladů totožnosti

K vývoji biometrických nástrojů, které zvýší bezpečnost dokumentů, má Komise důvěru. Jejich vyvíjení je užitečné, avšak je potřeba tak činit při zajištění ochrany údajů, v souladu se směrnicí 95/46/ES, pokud jde o činnosti spadající do prvního pilíře; co se týče třetího pilíře, Parlament opakovaně zdůraznil nezbytnost přijetí zvláštního rámcového rozhodnutí (viz zprávu o návrhu paní Roureové). Zpravodaj očekává od německého předsednictví, že práce v Radě doznají v této oblasti pokroku.
Bez náležité ochrany osobních údajů nebude možné uvažovat o zavedení automatizovaného systému zaznamenávajícího vstup na území Unie nebo jeho opuštění, jak bylo v prosinci 2006 uvedeno v závěrech předsednictví. Od Komise zpravodaj očekává, že o svých záměrech v této oblasti poskytne všechny užitečné informace.

– boj proti obchodování s lidmi

Provádění střednědobého akčního programu pro boj proti obchodování s lidmi by mělo mobilizovat instituce, členské státy i všechny příslušné prostředky, které jsou nezbytné. K tomuto účelu by měly být využity EUROPOL a všechny nástroje soudní a policejní spolupráce v Evropě.
Boj proti obchodování s lidmi by měl být zaměřen na obchodníky, převaděče a mafie, které z n ěj mají prospěch; rozhodně je nutné oběti těchto obchodů nenapadat, ani jim nezpůsobovat újmu.

– otázka regularizace

Jak Komise připomíná, tato rozhodnutí spadají podle současného právního stavu do diskreční pravomoci členských států. Přistoupily k nim četné státy. Ve Španělsku měla tato regularizace za cíl omezit prostor pro stínové hospodářství. Proto k regularizaci přistoupilo pouze na základ ě pracovní smlouvy, čímž reagovalo na poptávku po pracovních silách v ekonomice. Tato regularizace dotčeným osobám svěřuje práva a povinnosti.
V souladu se zásadami loajální spolupráce a vzájemné solidarity zpravodaj vítá, že systém vzájemné výměny informací (týkajících se vnitrostátních opatření v oblasti migrace a udělování azylu, které by se mohly dotýkat dalších členských států nebo Společenství) bude zprovozněn v roce 2007. Komise by měla poskytnout podrobnosti o studii, kterou na toto téma plánuje zahájit.

– boj proti základnímu faktoru atraktivity: nezákonnému zaměstnávání

Zpravodaj souhlasí s tím, aby toto hledisko patřilo v rámci sdělení Komise mezi hlediska více rozvedená. V současnosti se opatření příliš zpozdila, přičemž se jedná o jeden ze základních zdrojů nelegálního přistěhovalectví. Správným směrem jde oznámení Komise o návrzích sankcí vůči zaměstnavatelům nelegálních pracovníků, které by byly mezi členskými státy sladěny (vyloučení ze zadávání veřejných zakázek, trestněprávní sankce, hrazení nákladů na cestu zpět atd.). Na rozdíl od směšovaní přistěhovalectví a nezaměstnanosti, kterého se populistické proudy často dopouštějí, je potřeba podtrhnout, že nelegální pracovníci nezaměstnanost neznají: přistupují na nejhorší pracovní podmínky a nejnižší odměny, výrazným způsobem p řispívají k fungování jistých ekonomických odvětví (zejména sezónních) mimo jakýkoli legální rámec.
Boj proti nelegální práci má také důležitý psychologický rozměr: ve snaze snížit faktory atraktivity v Evropě (možnost zaměstnávání, ačkoli za nedůstojných podmínek ohledně základních práv) se snaží oslabit pobídky k emigraci do Unie a zmenšit prostor pro stínové hospodářství v rámci našich ekonomik.
Za účelem prozkoumání všech rovin nelegální práce (hospodářská a sociální práva, úcta k člov ěku, hospodářská a sociální situace dotčených odvětví) by si zpravodaj přál zvláštní slyšení k tomuto tématu za účasti našich kolegů z Výboru pro zaměstnanost a sociální věci, Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova, stejně jako zástupců Komise a předsednictví Rady.

– politika navracení

Je důležité, aby Parlament v prvním čtení co nejdříve přijal svůj postoj k návrhu směrnice

Komise. Zpravodaj vyjadřuje politování, že práce Rady se zdá být zablokována a že přijetí sm ěrnice o navracení německé předsednictví nezařadilo mezi své priority.
Jak Parlament zdůraznil, na evropské úrovni je potřeba definovat pravidla a podmínky politiky navracení při dodržování právních předpisů. Přijetí této směrnice na základě zprávy našeho kolegy Webera je proto nutným předpokladem pro využití fondu.
Bylo by užitečné, pokud by Komise provedla hodnocení politiky navracení (účinnost platných smluv, analýza příčin zpoždění při jednáních atd.).

– zlepšení výměny informací prostřednictvím stávajících nástrojů

Četné zainteresované strany samozřejmě musí posílit vzájemnou výměnu informací, která by zahrnovala FRONTEX a EUROPOL, kdykoli to bude zapotřebí. Prioritou je spolupráce mezi styčnými osobami pro imigraci. O vývoji v této oblasti i v rámci sítě ICONet a jejích výsledcích by měl být Parlament pravidelně informován.

– odpovědnost přepravců

Zdá se být potřebné hodnocení přijatých opatření, zejména uplatňování směrnice 2001/51/ES. Komise se odvolává na fórum vytvořené v roce 2001, které sestává ze zástupců členských stát ů, odvětví dopravy a humanitárních organizací.

3. Závěr

Mimo prvních komentářů uvedených výše by zpravodaj také rád zdůraznil:

– že nelegální přistěhovalectví představuje evropskou výzvu, která by měla být řešena na evropské úrovni prostřednictvím spolupráce a v duchu solidarity, zejména s jižními a východními oblastmi Unie, které v současnosti musí čelit nejrozsáhlejšímu přílivu nelegálních přistěhovalců;

– nezbytnost uplatnění „můstku“ z článku 67 Smlouvy o ES za účelem posílení koherence a efektivity imigrační politiky Evropské unie;

– různorodý charakter relevantních problémů, což sdělení Komise dobře odráží. Odpovědí na tuto různorodost by měl být celkový přístup charakterizovaný zejména:

  - účelnou kontrolou hranic vyváženou důstojnými podmínkami přijetí, které jsou v souladu s právními předpisy;
  - úzkou spoluprací se zeměmi původu a průjezdu, včetně kontroly hranic těchto zemí a uplatňování dohod o zpětném přebírání;
  - politikou společného rozvoje, redukující příčiny emigrace vně těchto zemí prost řednictvím financování a podpory konkrétních projektů. Je nezbytné lépe uplatnit nejlepší příklady, které byly v posledních letech dokončeny;
  - rozhodným bojem proti nelegální práci v Evropě;
  - jednoznačným zvýšením dostupných rozpočtových položek v porovnání s minulými lety.

Zpravodaj by rád zdůraznil, pokud je to vůbec třeba, že nelegální přistěhovalci by neměli být ztotožňováni se zločinci; dávají v sázku svůj život, jen aby v Evropě mohli získat svobodu a živobytí. Je na politicích a političkách, aby to občanům připomněli a zároveň prováděli koherentní a efektivní politiku boje proti nelegálnímu přistěhovalectví.