EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

PROZATÍMNÍ ZNĚNÍ
2004/2137(INI)

18. 2. 2005

NÁVRH DOPORUČENÍ

o souvislostech mezi legální a ilegální migrací a začleňováním migrantů
(2004/2137(INI))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Patrick Gaubert

PR_INI

OBSAH

Strana

NÁVRH ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

EXPOSE DES MOTIFS 7

NÁVRH ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o souvislostech mezi legální a ilegální migrací a začleňováním migrantů (2004/2137(INI))

Evropský parlament,

– s přihlédnutím ke sdělení Komise nazvanému „Studie souvislostí mezi legální a ilegální migrací“ (KOM(2004)0412),

– s přihlédnutím ke sdělení Komise nazvanému „První výroční zpráva o migraci a integraci“ (KOM(2004)0508),

– s přihlédnutím k „Zelené knize o komunitárním přístupu k řízení ekonomické migrace“, kterou zveřejnila Komise (KOM(2004)0811),

– s přihlédnutím ke stanoviskům Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru pro regiony z 15. prosince 2004 a z 24. ledna 2005 ke sdělení Komise nazvanému „Studie souvislostí mezi legální a ilegální migrací”,

– s přihlédnutím k Amsterdamské smlouvě, která stanoví pro Společenství pravomoci a odpovědnosti v oblasti přistěhovalectví a asylu a k článku 63 smlouvy o ES,

– s přihlédnutím k závěrům Evropských rad v Tampere z 15. a 16. října 1999, v Laeken ze 14. a 15. prosince 2001, v Seville z 21. a 22. června 2002 a v Soluni z 19. a 20. června 2003,

– s přihlédnutím ke svému doporučení ze 14. října 2004 o „Budoucím prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti a o podmínkách pro posílení její legitimity a účinnosti”[1],

– s přihlédnutím k závěrům Evropské rady v Bruselu ze 4. a 5. listopadu 2004 a do nich začleněného Haagského programu,

– s přihlédnutím k článku 45 svého jednacího řádu,

– s přihlédnutím k doporučení výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a ke stanoviskům výboru pro rozvoj a výboru pro práva žen a rovnost pohlaví (A6-0000/2005),

A. vzhledem k tomu, že období stanovené Evropskou radou v Tempere pro realizaci prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti skončilo,

B. vzhledem k tomu, že přijetí Haagského programu, který bude v brzké době realizován akčním plánem Komise, umožní pokračovat ve výsledcích dosažených programem z Tampere a čelit novým výzvám pro realizaci prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti,

C. vzhledem k tomu, že v těchto záležitostech má zásadní význam spolupráce mezi Unií a jejími členskými státy se třetími zeměmi původu a tranzitu,

[1] Přijaté texty z tohoto dne, P6_TA(2004)0022.

D. vzhledem k tomu, že v kontextu rozšíření předpokládá bezpečnější evropská společnost posílení kontrol na vnějších hranicích,

E. vzhledem k tomu, že Unie jako prostor bez vnitřních hranic musí mít společný přístup ke správě vnějších hranic a musí vyvíjet společnou politiku v záležitostech víz, azylu a přistěhovalectví,

F. vzhledem k tomu, že boj proti nezákonnému přistěhovalectví musí i nadále být absolutní prioritou rozšířené Unie a komerční využívání přistěhovalců musí být přísně postihováno,

G. vzhledem k tomu, že ekonomické přistěhovalectví představuje novou výzvu pro Unii a debata o něm byla zahájena zelenou knihou o řízení ekonomické migrace, po níž bude do konce roku 2005 následovat akční program,

H. vzhledem k tomu, že úspěšnost politik legálního přistěhovalectví vyžaduje důslednější integrační politiky založené na právech a povinnostech státních příslušníků třetích zemí s legálním stálým pobytem a přijímající společností,

1. zdůrazňuje nezbytnost přijmout v záležitostech přistěhovalectví systematický a globální přístup, založený na úzkých synergiích mezi jednotlivými dotčenými politikami a lituje, že evropský přístup je často příliš sektorový; z tohoto důvodu vyslovuje potěšení nad iniciativou Komise a současného předsednictví Rady, jejímž cílem je vytvořit systém vzájemného informování a předběžného varování mezi těmi, kdo jsou odpovědni za migrační a azylové politiky v členských státech a navrhuje, aby do tohoto systému byl zapojen Evropský parlament;

2. vyzývá Komisi, aby zahájila, ve spolupráci s Evropským parlamentem, uvažování o tom, jak lépe koordinovat všechny struktury, kterých se týká řízení migračních toků, a jak dbát na správné využívání a rozšiřování finančních programů v této oblasti;

3. vyzývá Komisi, členské státy a země původu, aby zahájily mezi svými obyvateli kampaně pro zvyšování povědomí o imigračních politikách;

4. považuje za naprosto zásadní rozvíjet co nejlépe potenciál přistěhovalectví v rámci evropské politiky společného rozvoje, do níž budou zapojeny přijímající společnosti a společnosti původu a sítě diaspory;

5. podporuje intenzivní integraci otázky migrace do všech oblastí zahraniční politiky Unie, zejména do rozvojové politiky a ekonomických partnerství, aby se usilovalo o řešení hlubokých příčin vystěhovalectví;

6. vyzývá zainteresované státy, aby posílily své lidské, hmotné a finanční prostředky svých konzulárních institucí ve třetích zemích původu, aby tyto instituce informovaly kandidáty na vystěhovalectví o možnostech vstupu do jejich země za účelem zaměstnání; má za to, že spolupráce mezi účastnickými státy jim umožní stanovit, koho zajímá profil přistěhovalce; navrhuje využití mezi jiným programů ARGO a AENEAS;

7. je toho názoru, že zavedení integrovaného systému správy vnějších hranic se musí opírat o intenzivní harmonizaci ve vízové oblasti, o aktivní zapojení Evropské agentury pro hranice a o vytvoření komunitárního fondu pro hranice a o posílenou konzulární spolupráci vedoucí k vytváření společných konzulárních funkcí;

8. je přesvědčen, že je třeba věnovat zvláštní pozornost přistěhovalcům, kteří jsou oběti obchodu s lidmi a vítá budoucí akční plán Komise v této oblasti;

9. připomíná, že stanovení odpovědnosti dopravců, posílení represivního trestního rámce proti sítím převaděčů a boj proti ilegální práci jsou nedílnou součástí boje proti nezákonnému přistěhovalectví;

10. vyzývá Radu a Komisi aby zvážily, pokud jde o readmisi nezákonných přistěhovalců, jaká je účinnost uzavřených dohod a jaká má být orientace dohod uzavíraných v budoucnu; podporuje takovou evropskou politiku navracení, která respektuje lidskou důstojnost a nedotknutelnost osoby přistěhovalců a vytváření „integrovaných“ programů návratu;

11. sdílí myšlenku Komise, že masové uvedení do pořádku osobních dokladů u nelegálních přistěhovalců by mělo být i nadále výjimečné a jedinečné; vyzývá Komisi, aby provedla rozbor správných postupů členských států;

12. považuje za nezbytné organizovat v členských státech, v závislosti na jejich kapacitě přijímat přistěhovalce, legální cesty pro přistěhovalectví z demografických a hospodářských důvodů a z důvodů omezování nelegálního přistěhovalectví;

13. vyzývá členské státy, aby se zúčastnily procesu uvažování, který zahájila Komise ve své zelené knize, o tom, jakého stupně koordinace je třeba dosáhnout a jakou přidanou hodnotu přinese přijetí evropské legislativy, která by brala v úvahu národní pravomoc při definování počtu přistěhovalců, které je možné přijmout;

14. podporuje verzi, kterou Komise navrhla v zelené knize, jež směřuje k vytvoření společného rámce minimálních norem pro přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem práce jak v závislém pracovním poměru tak jako osoby samostatně výdělečně činné;

15. považuje za naléhavé dojít k takovým politikám přistěhovalectví, které by se dokázaly lépe přizpůsobovat trhu práce a vyzývá členské státy, aby zapojovaly regionální agentury práce a sociální partnery do rozhodování o počtu zahraničních pracovníků, kterým bude povolen vstup do země;

16. vyzývá členské státy, aby zavedly specifická kombinovaná povolení k pobytu a pracovní povolení, která usnadní najímání dočasných pracovníků a zajistí jejich efektivní návrat do společnosti původu, aby se zabránilo jejich trvalému a nelegálnímu usazování;

17. navrhuje posílit kapacity autorit třetích zemí, které jim umožní předvídat dění pokud jde o zahraniční pracovníky, aby bylo možno docílit rovnováhy mezi kvalifikací vystěhovalců a evropskými potřebami a také zajistit, aby byli před odjezdem ze země původu příslušně poučeni;

18. vyzývá členské státy, aby zahájily debatu o stanovení kvót podle jednotlivých sektorů činnosti a aby pravidelně Komisi informovaly o uplatňování svých národních politik v dané oblasti;

19. připomíná národní pravomoci v oblasti integrace; vyzývá členské státy, aby koordinovaly své národní politiky díky otevřené metodě koordinace, na základě společných základních zásad, které nedávno přijala Rada;

20. zdůrazňuje, že je důležité podporovat zavádění učení jazyka přijímající společnosti a organizování kurzů občanské výchovy a vzdělávacích programů, mezi jiným o rovnosti mužů a žen, a posilovat integraci prostřednictvím práce; vyslovuje uspokojení s úvodními seznamovacími programy, které realizují některé členské státy, do nichž se zapojují jak přijímající země tak noví přistěhovalci; navrhuje zahájit evropskou debatu o tom, zda a jaké sankce by bylo vhodné zavádět v případě neúspěchu u integračních testů, jelikož některé členské státy již toto praktikují;

21. je toho názoru, že boj proti všem druhům diskriminace, rasismu a xenofobii je zásadní složkou integrační politiky; vyzývá členské státy aby co nejdříve provedly transpozici dvou směrnic, které se toho týkají[2] a vítá iniciativu předsednictví Rady na opětné předložení návrhu na rámcové rozhodnutí o boji proti rasismu a xenofobii[3];

22. pověřuje svého předsedu, aby předal toto rozhodnutí Radě a Komisi a dále vládám a parlamentům členských států.

[2] Směrnice Rady 2000/43/ES z 29. června 2000 kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. L 180 z 19.7.2000, s. 22); směrnice Rady 2000/78/ES z 27. listopadu 2000 o vytvoření obecného rámce ve prospěch rovného nakládání v zaměstnání a v práci (Úř. věst. L 303 z 2.12.2000, s. 16).
[3] Dokument 5734/05.

EXPOSE DES MOTIFS

Contexte

Au vu du bilan mitigé du programme de Tampere, le Conseil européen de novembre 2004 a fixé le programme pluriannuel de La Haye qui a mis en œuvre les dispositions du Traité d'Amsterdam sur la majorité qualifiée et la codécision en matière d'immigration et d'asile. Il sera mis en œuvre par un Plan d'action de la Commission auquel le Parlement européen peut, dans le cadre de ce rapport, y contribuer.

La Commission a publié récemment deux études, l'une sur les liens entre l'immigration légale et l'immigration illégale, suivie d'un livre vert de janvier 2005 relançant le débat sensible de l'immigration aux fins d'emplois; l'autre sur la migration et l'intégration suivie de l'adoption au Conseil JAI de novembre 2004 des principes de base commun en matière d'intégration des ressortissants des pays tiers.

Relevant la tendance à lier systématiquement terrorisme et insécurité avec immigration, votre rapporteur estime primordial de rejeter cet amalgame et d'inciter les Etats membres à ne pas inscrire leurs politiques dans le sens du tout sécuritaire ou du tout libéral. Il est nécessaire de travailler au delà des divergences nationales afin de dépassionner le débat et de développer une politique européenne d'immigration équilibrée, humaine et efficace.

Votre rapporteur se félicite de l'opportunité qui lui a été offerte de présenter un rapport global sur l'immigration légale, illégale et l'intégration des migrants et, dans la mesure où il déplore l'approche européenne souvent trop sectorielle, il se réjouit que la Commission et la Présidence luxembourgeoise anticipent certaines de ses propositions tendant à cette approche globale.

Propositions générales

Le rapporteur invite la Commission en collaboration avec le Parlement européen à réfléchir à la mise en place d'un cadre législatif cohérent en matière d'immigration à quatre niveaux impliquant:

- une étroite synergie entre les politiques européennes telles que l'emploi, les politiques sociales, le développement et les relations extérieures;
- le système d'information mutuelle et d'alerte préalable entre les décideurs nationaux en matière d'immigration et d'asile tel que discuté au Conseil JAI du 24 février 2005;
- une coordination de l'ensemble des structures tant européennes que nationales impliquées dans la gestion des flux migratoires[4] afin de remédier aux risques de chevauchements pouvant exister dans un même domaine d'activité du fait d'une insuffisance de consultation.
- une bonne diffusion et utilisation des programmes financiers. Les crédits alloués dans le cadre de fonds communautaires ne sont pas toujours utilisés dans leur totalité. Ainsi les fonds

[4] Jako je Výbor pro azyl a přistěhovalectví, evropská síť pro migraci, zabezpečená informační a koordinační síť přístupná na Internetu pro národní služby, EMIN, síť národních kontaktních bodů, Centrum pro informace, zvažování a výměny v oblasti překračování hranic a přistěhovalectví (CIREFI), Centrum pro informace, zvažování a výměny v oblasti azylu (CIREA) a budoucí Agentura pro vnější hranice.

exceptionnellement importants pour l'année 2004 du programme ARGO n'ont pas été utilisés notamment par manque d'information auprès des autorités nationales.

Votre rapporteur propose aussi des campagnes d'information et de sensibilisation dont le but est pour les Etats membres de présenter aux citoyens européens les apports de l'immigration et la politique menée par l'UE et leurs gouvernement respectifs, et pour les pays d'origine de prévenir leurs populations des dangers de l'immigration clandestine et des possibilités d'immigration légale.

Coopération avec les pays tiers

Votre rapporteur juge essentielle une coopération avec les pays d'origine et de transit en mobilisant toutes les politiques européennes extérieures, (notamment l'aide au développement et les accords de partenariat ou d'association) à deux niveaux:

1) En matière de gestion des flux migratoires, les pays tiers doivent être soutenus dans la surveillance de leurs frontières, la prévention et la lutte contre l'immigration illégale, la réintégration des immigrés expulsés et l'accueil des immigrés pour les pays de transit.

2) Concernant la lutte contre les causes profondes d'émigration, une politique active de co-développement influera sur la prévention des conflits, le respect des droits de l'Homme, le renforcement des capacités institutionnelles, de bonne gouvernance et les échanges commerciaux. Le potentiel de l'immigration doit aider au développement partagé des pays d'accueil et d'origine. Aussi les envois de fonds des immigrés à leurs pays d'origine doivent-ils être sécurisés, leur coût réduit et être orientés dans des projets de développement local. Concernant la "fuite des cerveaux" qui pénalise le développement de ces pays, votre rapporteur juge primordial d'encourager les migrants qualifiés à conserver des liens économiques, sociaux et financiers avec leurs pays et à terme leur retour.

Votre rapporteur estime qu'une partie de la solution au problème de l'immigration illégale doit être trouvée dans et en coopération avec les régions d'origine. Il propose aux Etats membres intéressés d'adapter et de coordonner entre elles leurs autorités diplomatiques afin d'identifier les possibilités d'emploi dans un Etat pour le candidat à l'immigration eu égard à son profil professionnel et aux besoins économiques du pays. Ces projets supposent la collaboration des personnels diplomatiques entre eux et avec leurs services nationaux chargés de l'immigration, les autorités locales et des acteurs tels que l'Organisation Internationale pour les Migrations et le réseau des Officiers de Liaison Immigration. A long terme, les bureaux communs de demandes de visas s'ils se concrétisent devront y être associés.

Lutte contre l'immigration illégale

Parce qu'au moins 500 000 immigrés clandestins arrivent chaque année dans l'Union européenne[5], la lutte contre l'immigration illégale, sous tous ses aspects et en collaboration avec les pays tiers en amont, doit demeurer une priorité.

[5] Podle Evropského úřadu policie, http://www.europol.eu.int

La politique européenne des visas concourt en ce sens avec les futurs VIS, SIS II[6] dont l'opérabilité va être étudiée et la sécurisation des documents de voyage. Votre rapporteur sera attentif au fonctionnement de l'Agence européenne des frontières qui permettra de soutenir la coopération opérationnelle entre Etats.

La directive sur l'aide aux victimes de la traite des êtres humains coopérant avec la justice[7] constitue un pas positif dans la protection des immigrés et votre rapporteur suivra, en la matière, la présentation d'un plan d'action tendant à des normes communes et mécanismes de prévention. En matière de lutte contre le travail illégal, une coopération entre Etats doit permettre de s'attaquer sérieusement à ce problème par le contrôle renforcé des secteurs exposés, des sanctions sévères contre les entreprises et le soutien des victimes.

Une politique européenne de retour est indispensable à la crédibilité de la lutte contre l'immigration illégale. Le programme de La Haye envisage l'instauration de normes procédurales communes, d'un Représentant spécial et d'un fonds communautaire avec des "programmes intégrés de retour" incitant l'immigré à s'installer durablement dans son pays.

Concernant les accords de réadmission, le Conseil entend les utiliser davantage de manière plus cohérente avec les partenariats noués avec les pays tiers, avec un suivi régulier de leur efficacité et des propositions de nouvelles négociations. Avec la Constitution européenne, le PE participera à l'élaboration de ces accords.

Votre rapporteur constate que, d'exceptionnelles, les régularisations de masse d'immigrés clandestins sont devenues, dans certains pays, récurrentes révélant les limites des politiques d'immigration et l'existence d'une économie souterraine dynamique. Il est important que les Etats réfléchissent ensemble sur ce processus ayant des répercussions dans toute l'Union dans le cadre du système d'information et d'alerte envisagé.

Immigration légale

Votre rapporteur estime qu'une réglementation trop stricte des voies légales d'immigration peut contraindre les immigrés déboutés à emprunter des canaux illégaux. Entre 2010 et 2030 le déclin de la population active de l'Europe des 25 réduira de 20 millions le nombre de travailleurs[8] aux conséquences inévitables sur la croissance économique. L'immigration légale doit donc être organisée pour réduire les flux illégaux, répondre aux besoins économiques des Etats membres et satisfaire les objectifs de Lisbonne. Votre rapporteur soutient l'option de la Commission présentée dans son livre vert, proposant un cadre commun de normes minimales pour l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emplois, indispensable à la création d'un espace sans frontières de libre circulation. Par ailleurs l'organisation de l'immigration légale ne porte pas préjudice aux ressortissants des nouveaux Etats membres qui ont priorité sur les ressortissants extra-communautaires dans l'accès au marché du travail européen.

[6] Vízový informační systém a Schengenský informační systém druhé generace
7 Směrnice Rady 2004/81/ES z 29. dubna 2004 o povolení k pobytu vydávaném státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou obětmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány
[8] Zelená kniha Komise o « komunitárním přístupu ke správě ekonomického přistěhovalectví » - KOM(2005) 811 konečné znění z 11. ledna 2005

Votre rapporteur encourage les Etats membres à s'informer mutuellement ainsi que la Commission dans le cadre du système d'alerte et d'information envisagé sur, entres autres, les programmes de recrutement de main d'œuvre tant hautement que moins qualifiée et les quotas nationaux afin de mieux évaluer les besoins du marché européen du travail et de rendre le processus migratoire plus transparent. Votre rapporteur désapprouve les quotas par nationalité qui ont un effet discriminatoire néfaste sur les pays avec lesquels aucun accord n'est signé.

Votre rapporteur est d'avis de promouvoir l'immigration temporaire. A cette fin il invite les Etats membres à l'organiser autour de services publics ou de sociétés de recrutement privées soigneusement sélectionnées et de veiller au retour effectif des travailleurs temporaires dans leur pays d'origine à la fin de la période autorisée. Le permis unique combinant le séjour et le travail sous un même format faciliterait les procédures et le recrutement des migrants dont les étudiants étrangers, et serait ainsi l'outil adéquat pour encourager l'immigration temporaire.

Votre rapporteur estime nécessaire de renforcer les capacités des pays tiers à anticiper les besoins de main d'œuvre étrangère en créant des centres de formation dans les pays d'origine pour les qualifications correspondant à un besoin européen pour favoriser la formation pré départ des migrants.

Votre rapporteur rappelle que les politiques d'admission et d'intégration sont indissociables et se renforcent mutuellement.

Politiques d'intégration

Il invite les Etats membres à élaborer des politiques d'intégration volontaristes et coordonnées à partir des principes de base communs sur l'intégration des migrants légalement résidents. Votre rapporteur considère que la réussite des mesures d'intégration repose sur la définition d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation.

Votre rapporteur propose que les programmes d'introduction pour les primo arrivants incluant une formation linguistique, civique et une orientation professionnelle soient généralisés. Concernant les sanctions contre les immigrés échouant aux tests d'intégration, votre rapporteur souhaite un débat sur la question tout en précisant qu'elles ne doivent pas être la première solution. En cas de succès, des certificats de réussite sous un format connu des employeurs et des institutions d'éducation doivent être délivrés.

Votre rapporteur rappelle que l'intégration implique en premier lieu la lutte contre les discriminations, le racisme et la xénophobie par l'égalité de traitement et des chances, l'organisation de cours de langues car la maîtrise de la langue est à la base de la relation entre l'immigré et la société d'accueil, et de cours d'éducation civique pour que l'immigré connaisse les droits et les devoirs dans la société d'accueil, son histoire et sa culture.

Votre rapporteur considère que l'accès à l'éducation, l'intégration par le travail, l'intégration culturelle et cultuelle sont des composantes essentielles d'une intégration réussie. Pour assurer la compatibilité aux valeurs démocratiques européennes de certaines pratiques des sociétés d'origine, les Etats membres doivent veiller à ce qu'elles n'enfreignent pas les droits fondamentaux de chaque migrant et adopter des mesures coercitives si nécessaire notamment en cas d'excision ou de polygamie.

L'intégration se déroulant principalement au niveau local, la participation des acteurs locaux, dont les villes, doit être renforcée en matière d'accueil des primo arrivants et d'urbanisme. Enfin le processus d'intégration doit impliquer plus largement la société civile dont les ONG, leurs responsabilités par rapport à celles incombant aux Etats membres devant être mieux définies.