KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 4.6.2004
KOM(2004) 412 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE PRO RADU, EVROPSKÝ PARLAMENT, EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR A VÝBOR REGIONŮ

Studie souvislostí mezi legální a nelegální migrací

OBSAH

ÚVOD…… 3

ČÁST I – STÁVAJÍCÍ ZPŮSOBY ŘÍZENÍ LEGÁLNÍ MIGRACE 3

1.1 Předpisy upravující přijímání ekonomických migrantů 3

1.2 Regulace počtu ekonomických migrantů a prognózy potřeb 5

1.3 Dvoustranné dohody o pracovních silách 6

1.4 Využívání kvót pro regulaci dvoustranných programů 8

1.5 Regularizační opatření 9

ČÁST 2 – SOUVISLOSTI MEZI LEGÁLNÍMI A NELEGÁLNÍMI MIGRAČNÍMI TOKY A VZTAHY S TŘETÍMI ZEMĚMI 10

2.1 Dopad dvoustranných dohod o pracovních silách na nelegální migrační toky 12

2.2 Dopad vízové politiky na nelegální migrační toky. 12

2.3 Dopad spolupráce s třetími zeměmi na nelegální migrační toky 13

ČÁST 3 – DALŠÍ POSTUP 15

3.1 Posílení konzultací a výměny informací na úrovni EU 15

3.2 Rozvoj nových iniciativ v oblasti politik v rámci společné imigrační politiky 16

3.2.1. O legální migraci 16

3.2.2. O nelegální migraci 18

3.2.3. O spolupráci s třetími zeměmi 19

ZÁVĚR… 20

ÚVOD

Toto sdělení předkládá výsledky studie souvislostí mezi legální a nelegální migrací, kterou si vyžádala Evropská rada. Poprvé na úrovni EU zkoumá, zda legální formy přijímání migrantů snižují či ne motivaci pro nelegální migraci a zejména, do jaké míry má politika v oblasti legální migrace dopad především na toky nelegální migraci, ale také na spolupráci s třetími zeměmi v boji proti nelegální migraci

Tento mandát vyplývá ze závěrů ze soluňského zasedání Evropské rady v červnu 2003, které stanoví, že EU má posoudit *„legální prostředky pro migraci státních příslušníků třetích zemí do Unie, při zohlednění kapacity členských států pro příjem migrantů, v rámci zvýšené spolupráce se zeměmi jejich původu.“* V této souvislosti bylo během italského předsednictví navrženo na Radě ve složení pro justici a vnitřní věci v září 2003, aby *„partneři uskutečnili studii zaměřenou na vypracování systému kvót legální migrace pro Evropu, který bude předložen zemím původu a tranzitu hlavních proudů legální migrace za účelem získání jejich spolupráce při dosažení dohody o readmisi (...).* Poté Evropská rada v říjnu 2003 rozšířila rámec této studie s následujícím závěrem *„i když uznáváme, že každý členský stát odpovídá za počet legálních migrantů, které přijme na své území, v souladu s jeho právními předpisy a s ohledem na jeho konkrétní situaci, včetně trhů práce, Evropská rada bere na vědomí iniciativu Komise ve věci studie vztahu mezi legální a nelegální migrací a vyzývá všechny členské státy, přistupující země a kandidátské země, aby v této věci plně spolupracovaly s Komisí.“*

Krátké časové období, během kterého musela být studie dokončena, neumožnilo její zadání externím výzkumným ústavům. Komise proto rozhodla, že studie se omezí na zjišťování faktů prováděné ve spolupráci s odborníky členských států. V první řadě vycházela ze stávajícího výzkumu v této oblasti a byla doplněna o informace poskytnuté těmito odborníky na dvou zasedáních, která organizovala Komise, a o odpovědi na dotazník Komise. Zástupci členských států a nových členských států ve Výboru pro imigraci a azyl Komise pravidelně sledovali postup činnosti.

V první části se Sdělení zaměřuje na řízení stávajících kanálů legální migrace pracovní síly, včetně využívání bilaterálních dohod a – s ohledem na původní záměr během italského předsednictví – možné použití kvót či stropů v této souvislosti. Toto bylo ilustrováno několika zajímavými příklady této politiky vyhledaných v případových studiích. Druhá část se soustředí na vztah mezi legálními a nelegálními migračními toky se zaměřením na dohody o spolupráci se třetími zeměmi. Na konci sdělení jsou uvedeny určité závěry a doporučení. Je třeba poznamenat, že spolehlivé statistické údaje v této oblasti v podstatě neexistují ani v EU ani na národní úrovni.

ČÁST I – STÁVAJÍCÍ ZPŮSOBY ŘÍZENÍ LEGÁLNÍ MIGRACE

1.1 Předpisy upravující přijímání ekonomických migrantů

Přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely zaměstnání je záležitost, která se řídí právními předpisy členských států a jejich admisní politiky se tudíž liší, jelikož se vyvíjely v reakci na různé migrační trendy v průběhu posledních desetiletí. V poválečném období byla migrace široce podporována pro pokrytí nedostatku práce v klíčových oblastech. Avšak po poklesu ekonomiky v 70-tých letech minulého století a nárůstu toků nelegální migrace v 80-

tých a 90-tých letech minulého století byly mechanismy regulace přijímání migrantů zpřísněny kvůli ochraně domácího trhu práce a v některých členských státech bylo zaměstnávání cizích státních příslušníků zmraženo.

Cílem stávajících politik a předpisů je poskytnout cesty vstupu pro naplněné potřeb trhu práce, avšak současně chránit zájmy domácích pracovníků. Od státních příslušníků třetích zemí, kteří chtějí pracovat v EU, se požaduje, aby prokázali, že splňují určitá kritéria: jako například, že mají nabídku na zaměstnání, dostatečné finanční zdroje na obživu, přiměřené zdravotní pojištění. V některých členských státech odpovídají zaměstnavatelé za podání žádosti o pracovní povolení jménem státních příslušníků třetích zemí a musí být schopni prokázat, že daný pracovník má dovednosti, které nejsou dostupné na domácím trhu práce. Některé členské státy též přijímají samostatně podnikající osoby, avšak i tomto případě musí být splňována přísná kritéria, zejména je třeba doložit, že žadatelé mají dostatečné prostředky na obživu a že činnost, kterou chtějí vykonávat, bude ku prospěchu dotčeného členského státu. Většině ekonomických migrantů bývá zpočátku umožněn vstup na základě dočasného povolení k pobytu s platností od jednoho roku až do pěti let. Tato povolení lze obnovovat pokud žadatel nadále splňuje stanovená kritéria – přičemž nejdůležitější je, aby dotyčná osoba měla nadále zaměstnání a že její dovednosti jsou nadále žádány.

Od poloviny 90-tých let minulého století se v mnoha členských státech objevily nové cesty přijímání ekonomických migrantů v reakci na nedostatek pracovních sil na trhu, a tak v některých zemích byly zavedeny zrychlené či preferenční postupy, zejména pokud šlo o odstranění nedostatku určitých kvalifikací, jako například v sektoru zdravotní péče. Přilákání vysoce kvalifikovaných pracovníků je všeobecně uznáváno jako významný prostředek udržení hospodářského růstu a odstraňování úzkých profilů v domácích ekonomikách. Zkušenosti ukazují, že není vždy snadné přilákat těmito konkrétními cestami požadovaný počet kvalifikovaných osob. To je způsobeno řadou okolností, ale je potřeba zdůraznit, že do určité míry si členské státy navzájem konkurují ve snaze přilákat určité kategorie státních příslušníků třetích zemí mezi své pracovní síly.

Poptávka je nejen po vysoce kvalifikovaných pracovnících. V mnoha členských státech, zejména v jižní Evropě, kam směřuje imigrace teprve v poslední době, se objevila potřeba pracovníků s nízkou kvalifikací. Mnoho z nich reguluje příjem pracovníků s nízkou kvalifikací otevíráním zvláštních cest pro jejich příjem či uzavíráním dvoustranných dohod o pracovních silách.

Případová studie: Německý systém zelených karet

Německo zavedlo program **zelených karet** v srpnu 2000 zaměřený zvláště na nábor IT odborníků v reakci na jejich předpokládaný nedostatek v rámci státu. Po předchozím průzkumu IT zaměstnavatelů a prognóz zaměstnanosti byl v rámci programu povolen nábor až 20.000 IT odborníků v období 2000-2005. V rámci tohoto programu je uchazečům povoleno zůstat nanejvýš pět let, během nichž mají právo přivést si členy své rodiny. Uchazečům však není dovoleno požádat o trvalý pobyt poté, co přijedou do země. Žádosti podle tohoto programu mohou být podávány přímo u německé společnosti nebo prostřednictvím on-line trhu pracovních příležitostí. Dosud byla vydána přibližně polovina z uvedených 20.000 povolení.

Případová studie: Program Velké Británie pro vysoce kvalifikované migranty

Velká Británie zahájila **Program pro vysoce kvalifikované migranty** na konci ledna 2002, aby vytvořila cestu pro vstup vysoce kvalifikovaných jednotlivců s kvalifikací a zkušenostmi nezbytnými pro to, aby Velká Británie mohla konkurovat v globální ekonomice. Žadatelé nemusí mít zajištěnu pracovní smlouvu a místo toho je jim povolen vstup, aby si hledali práci nebo aby vykonávali činnost jako samostatně podnikající osoby, zpočátku na jeden rok. Dokud jsou žadatelé ekonomicky aktivní, mohou zůstat ve Velké Británii, a posléze si budou moci zažádat o trvalý pobyt. Přijímání je založeno na bodovém systému, ale i na imigračních kritériích. Body jsou získávány v následujících pěti hlavních oblastech: předpoklady v oblasti vzdělání, pracovní zkušenosti, výdělky v minulosti, úspěchy žadatele ve zvolené profesi a kvalifikace a úspěchy partnera(ky) žadatele(ky). Nábor prostřednictvím tohoto programu by relativně vysoký.

Je třeba uvést, že ne všichni státní příslušníci třetích zemí, kterým je umožněn vstup na trh práce přicházejí prostřednictvím mechanismů popsaných výše. Přijímání migrantů za účelem zaměstnání je hlavní kategorií přijímání státních příslušníků třetích zemí pouze ve dvou členských státech. Ve všech zbývajících členských státech se ve většině případů jedná o osoby přicházející za účelem spojení rodiny a osoby, v jejichž případě bylo uznáno, že potřebují některou formu humanitární ochrany. V několika členských státech tvoří migranti přijatí za účelem spojení rodiny o dost více než polovinu všech přijatých osob. Pracovní migrace by mohla reprezentovat méně než 15 % počtu přijatých osob, které skutečně získávají přístup na trh s pracovními silami.

1.2 Regulace počtu ekonomických migrantů a prognózy potřeb

Příliv státních příslušníků třetích zemí přijímaných členskými státy pro účely zaměstnání vzrostl od poloviny 90-tých let minulého století (přičemž růst o 20 % v Dánsku, Velké Británii a Švédsku odráží silný hospodářský růst a nedostatek pracovníků v odvětvích s potřebou kvalifikovaných sil). Údaje o celkovém počtu migrantů přijatých v EU pro účely zaměstnání nejsou k dispozici. Ačkoliv statistické údaje EU o migračních tocích se v poslední době zlepšily, stále se vyskytují problémy měření legálních toků v důsledku rozdílů mezi zdroji a definicemi, metodami shromažďování dat a právní praxe v členských státech.

Členské státy používají různé metody při rozhodování o tom, kolik ekonomických migrantů přijmou každý rok. Toto číslo obvykle vychází z národního a/nebo regionálního odhadu potřeb trhu práce. Několik členských států používá systém kvót, avšak způsob jejich používání se v jednotlivých zemích liší. Některé státy stanoví celkový počet pracovníků z třetích zemí, kteří budou přijati každý rok, zatímco jiné stanoví konkrétnější kvóty pro jednotlivé sektory prací nebo dokonce typy pracovníků, např. sezónní pracovníci. Další stanoví kvóty pro jednotlivé roky po analýze potřeb trhu práce a po konzultaci s odborovými a zaměstnavatelskými organizacemi.

Ve většině členských států je nezbytné provést důkladné posouzení situace na domácím trhu práce před přijímáním pracovníků ze třetích zemí. Tento princip „preferování v rámci Společenství“ byl výslovně uznán jako směrodatný princip při výběru pracovníků ze třetích zemí v *„Usnesení Rady o omezeních pro přijímání státních příslušníků třetích zemí na území*

členských států za účelem zaměstnání" z 20. června 1994[1]. Způsob jejich uplatňování tohoto principu se v jednotlivých zemích liší.

Celkové prognózy zaměstnanosti ukazují, že v EU bude po roce 2010 nedostatek pracovních sil v důsledku jejich stárnutí a snižování počtu. Výzkum také naznačuje, že imigrační toky v dohledné budoucnosti nejspíše neklesnou. Několik studií zkoumalo, zda imigrace je či není řešením předpokládaného demografického poklesu. Sdělení Komise o imigraci, integraci a zaměstnanosti[2] připouští, že imigrace bude v příštích letech čím dále tím více potřebnější, aby byly pokryty potřeby trhu práce EU. Současně se však všeobecně uznává, že imigrace není řešením stárnutí populací a že vyšší čistá imigrace nezprostí tvůrce politik nutnosti zavádění strukturálních a dalších změn pro zvládnutí dopadů stárnutí populací.

Mnoho studií zaznamenalo potíže vyskytující se při slaďování imigrace a potřeb trhu práce. Na jedné straně prognózy trhu práce nejsou v žádném případě neomylné a nemusí vždy přesně předpovídat trendy trhu práce. Na druhé straně současné migrační toky nejsou zcela v souladu s převládající poptávkou trhů práce po pracovnících s vysokou kvalifikací či určitými profesemi. I když v mnoha členských státech byla potvrzena tendence imigrantů pracovat v sektorech, ve kterých je poptávka po nižší kvalifikaci, nemusí to být nutně odrazem jejich dovedností, jelikož někteří z nich mají nepřiměřeně vysokou kvalifikaci pro práci, kterou vykonávají.[3] Dřívější zkušenosti s imigrací ukazují, že je mimořádně obtížné sledovat délku pobytu migrantů a jejich zeměpisnou a profesní mobilitu. Prognózy vývoje pracovních sil musí též brát v úvahu další kategorie migrantů, na které se výběrová kritéria nemusí nutně vztahovat (přijímání pro mezinárodní ochranu, spojování rodin). V závěru studie ukazuje, že je zde zřetelná potřeba existence lepších integračních politik pro plné využívání potenciálu migrantů.

1.3 Dvoustranné dohody o pracovních silách

Existuje široká škála dvoustranných dohod o pracovních silách mezi členskými státy a novými členskými státy o přijímání státních příslušníků třetích zemí. Jejich účelem je především reagovat na nedostatek pracovních sil v přijímající zemi, ale existuje i několik druhotných motivů pro uzavírání těchto dohod. Ty se dají rozdělit zhruba do následujících kategorií: otevření nových kanálů pro migraci, zlepšení vztahů s třetími zeměmi, usnadnění historických vazeb a kulturní výměny, lepší řízení migračních toků a boj s nelegální migrací. Často je přítomna kombinace těchto faktorů.

V přístupu členských států k dvoustranným dohodám lze nalézt rozdíly spojené s jejich zeměpisnou polohou. **Severoevropské země** začaly vypracovávat dvoustranné programy v poválečném období, aby tak reagovaly na konkrétní deficity trzích práce. Mnoho z nich bylo dohodnuto s jihoevropskými zeměmi před jejich vstupem do EU. I když byly zaměřeny převážně na trhy práce, existovaly pro ně i další motivy, například zachování „zvláštních vztahů" s bývalými koloniemi. Mnoho z těchto dvoustranných programů bylo ukončeno po 70-tých letech minulého století v důsledku hospodářského poklesu. Dvoustranné programy uzavřené v pozdějším období mají tendenci zaměřovat se na přijímání sezónních pracovníků, kteří přicházejí především do zemědělství, stavebnictví, cestovního ruchu a veřejného stravování, kde existuje trvalá poptávka po tomto druhu pracovníků. Některé z těchto nových

---

1 Úř. věst. C 274 z 19.9.1996, str. 3.

2 Evropská komise – Sdělení Komise o imigraci, integraci a zaměstnanosti K(2003) 336.

3 Evropská komise – Sdělení Komise o imigraci, integraci a zaměstnanosti K(2003) 336.

sezónních dvoustranných programů byly vypracovány, aby se vytvořily legální kanály pro dříve nelegální toky sezónních pracovníků, zvláště v zemědělském sektoru. Dvoustranné programy byly také využívány pro podporu lepších vztahů se sousedními zeměmi, a to zejména s přistupujícími zeměmi v 90-tých letech minulého století, což přispělo k jejich hospodářskému vyrovnání s EU. Několik nových členských států též podepsalo dvoustranné dohody se sousedními státy na východě. Ty dosáhly různých úrovní úspěchu.

Jihoevropské země začaly být v poslední době aktivnější při podepisování dvoustranných dohod upravujících přijímání dočasných nebo sezónních pracovníků. Zčásti je to reakce na nedostatek pracovních sil v některých sektorech v těchto zemích. Některé dohody však mají za cíl otevřít legální cesty pro ekonomickou migraci z klíčových zemí, které jsou zdrojem nelegální migrace, a posílit obecný rámec spolupráce se třetími zeměmi pro zlepšení boje proti nelegální migraci.

Případová studie – Španělsko

Španělsko podepsalo dvoustranné dohody se šesti třetími zeměmi[4], z nichž mnoho bylo klíčovými zdroji toků nelegální migrace, s cílem posílit obecný rámec spolupráce a bránit nelegální migraci a vykořisťování pracovníků. Tyto dohody mají standardní formát a umožňují nábor jak trvalých, tak sezónních pracovníků a praktikantů, obvykle ve věku od 18 do 35 let. Tyto dohody dále obsahují kapitoly o postupech výběru, pracovních podmínkách a sociálních právech, návratu migrantů a ustanovení o boji proti nelegální migraci a obchodu s lidmi. Na sezónní pracovníky se vztahují zvláštní ustanovení, která jim ukládají, aby podepsali závazek, že po ukončení své smlouvy se vrátí do země svého původu. Od sezónních pracovníků se požaduje, aby se dostavili osobně na španělský konzulát v zemi svého původu do jednoho měsíce od svého návratu. Většina těchto dohod se v praxi osvědčila, zejména ve vztahu k sezónním pracovníkům. Počty přijímaných pracovníků jsou určovány kvótami, které jsou stanoveny pro každý sektor práce, spíše než podle národnosti.

Práva udělovaná pracovníkům v rámci těchto programů se liší podle účelu dané dohody a podmínek sjednaných mezi vysílajícími a přijímajícími zeměmi. Většina z nich zajišťuje, že přijatí pracovníci mají nárok na stejné pracovní podmínky a odměny jako vlastní státní příslušníci. Některé obsahují ustanovení zajišťující návrat pracovníků na konci jejich pobytu, jako je například převod příspěvků sociálního zabezpečení, a v některých případech ukládající zaměstnavatelům složení záruky za každého takového přijatého pracovníka, na jejíž vrácení vzniká nárok až po návratu dotyčného pracovníka. Právo na spojení rodiny není sezónním pracovníkům poskytováno, což je další prostředek pro zajištění jejich návratu. Pro mnoho státních příslušníků třetích zemí je využívání dvoustranných dohod výhodné a mnoho z nich si zajišťuje obživu pravidelnou účastí v těchto programech. Dvoustranné programy jsou pro pracovníky přitažlivou formou rozvoje jejich dovedností, seznámení se s lepšími pracovními podmínkami a vydělání tvrdé měny, ale také získání zkušeností s životem v jiné zemi.

O odpovědnost za správu dvoustranných programů se dělí, jak se zdá, ministerstva pro imigraci a ministerstva práce, a to na místní, regionální a státní úrovni. Často se vyskytují partnerství mnoha zainteresovaných stran, jako jsou odborové svazy, zaměstnavatelé, úřady práce a ústřední státní orgány. V poslední době se v některých členských státech na náboru zahraničních pracovníků čím dále tím více podílí orgány regionální správy. Vzhledem k tomu, že mnoho pracovníků přijatých v rámci dvoustranných programů je zaměstnáváno v malých a

[4] Rumunsko, Bulharsko, Ekvádor, Kolumbie, Dominikánská republika, Maroko.

středně velkých podnicích, regionální pracovní úřady jsou v lepší pozici při zajišťování potřeb místní ekonomiky. U dobře zaběhnutých programů se na náboru pracovníků podílí mnoho zaměstnavatelů a soukromých agentur. Některé přijímající země otevřely kanceláře v třetích zemích pro zajištění náboru a dokonce školení pro přijímané pracovníky. V některých případech se na tomto procesu podílí i samotné společnosti, které nyní posílají do vysílajících zemí své zaměstnance, kteří zde provádějí školení a nábor pracovníků, aby jejich integrace v podniku byla při příjezdu do členského státu snazší.

1.4 Využívání kvót pro regulaci dvoustranných programů

Několik členských států používá v dvoustranných programech kvóty, i když počty přijatých pracovníků se liší podle cílů těchto programů a podle vysílajících zemí. Státy stanoví kvóty pro jednotlivé roky po konzultaci s příslušnými orgány jako jsou odvětvové organizace, odborové svazy a pracovní úřady, aby tak byly brány v úvahu potřeby trhu práce. Kvóty jsou obvykle stanoveny pro jednotlivé sektory zaměstnání, i když některé země určují kvóty pro jednotlivé zeměpisné oblasti, a v některých případech i podle země původu žadatele. Některé členské státy stanoví poměrně vysoké kvóty pro sezónní pracovníky, jelikož se ukázalo, že je velice obtížné nalézt domácí pracovníky, kteří by byli ochotni vykonávat požadované práce nebo se v rámci daného státu přestěhovat do oblasti, kde jich je zapotřebí.

Případová studie – Itálie

Itálie má velice dobře propracovaný systém kvót, který byl zaveden v roce 1998. Na základě právních předpisů zavedených v té době musí vláda každý rok vydat vyhlášku se seznamem kvót členěných podle regionů a odvětví zaměstnání. Tyto kvóty jsou stanoveny na základě dohody několika různých orgánů, včetně Ministerstva práce, místních a regionálních úřadů, odborových svazů a zaměstnavatelů. Celkové výše jednotlivých kvót jsou odhadovány podle místních měr zaměstnanosti. Výnos obsahuje i tak zvané „výsadní kvóty“, které stanoví stropy pro pracovníky z určitých třetích zemí[5]. Svým způsobem jsou tyto kvóty chápány jako výsledky výpočtu vnějších trhů práce a jsou stanovovány dostatečně nízko, aby tyto počty mohly být snadno absorbovány trhem práce (nejvýše do 3000 pracovníků z jedné země za rok). Tyto kvóty jsou nabízeny třetím zemím na oplátku za jejich spolupráci při readmisi a snižování nelegálních migračních toků. Tyto kvóty mohou být sníženy, a také k tomu v minulosti docházelo, pokud se dojde k závěru, že daná třetí země nespolupracuje v plném rozsahu. Takto byla v roce 2001 snížena kvóta pro Maroko.

Několik členských států se staví kriticky k potenciální nepružnosti nabídky dvoustranných kvót pro pracovní síly jako motivace pro lepší spolupráci třetích zemí v boji s nelegální migrací. Vyskytují se obavy, že dvoustranné dohody založené na kvótách by mohly omezit schopnost států reagovat na potřeby trhu práce. I když snižování kvót jako sankce při absenci spolupráce ze strany třetí země může být přijatelné, mohlo by se takovéto snižování kvót ukázat jako obtížné z politických důvodů a/nebo kvůli situaci na trhu práce. Dalším faktorem, který je třeba vzít v úvahu, je potenciálně diskriminační dopad preferenčních kvót na země, se kterými nejsou takovéto dohody uzavřeny. I když takovéto programy mají za cíl usnadnit spolupráci s určitými třetími zeměmi, země, kterým nebyl nabídnut stejný přístup, by to mohly považovat z důvod k narušení spolupráce s EU. Posuzováno z tohoto pohledu by se dalo říci, že preferenční kvóty mohou v krátkodobém výhledu usnadnit spolupráci s

[5] Albánie, Tunisko, Maroko, Egypt, Nigérie, Moldavsko, Srí Lanka, Bangladéš, Pákistán.

vybranými třetími zeměmi, mají však potenciál mařit spolupráci s jinými třetími zeměmi v dlouhodobém výhledu.

1.5 Regularizační opatření

Skutečnost, že mnoho státních příslušníků třetích zemí pobývá a pracuje nelegálně v Evropě a že některé členské státy vytvářejí programy pro jejich „regularizaci“ (legalizaci) odhaluje omezení stávajících opatření na zvládání existujících kanálů legální imigrace. I když se nejedná o standardní prostředek imigrační politiky, regularizace se stávají stále častějším jevem v členských státech, od 70-tých let minulého století se uskutečnilo 26 takových akcí. Způsoby a důvody používání regularizace v členských státech jsou různorodé, v některých z nich není využívána vůbec, zatímco v jiných je častějším jevem. Četnost výskytu regularizace vykazuje výrazně rostoucí trend od poloviny 90-tých let minulého století. Nové členské státy, které jsou relativně novými cílovými státy imigrace, ještě neprováděly regularizaci, až na jednotlivé případy. Je užitečné rozlišovat mezi dočasnou regularizací, v rámci které regularizované osoby obdrží povolení k pobytu na omezenou dobu, které lze prodloužit pouze při splnění určitých podmínek, a mezi definitivní regularizací, při které migranti získají status trvalého pobytu. Členské státy mají ve většině případů tendenci vystavovat dočasná povolení k pobytu s možností prodloužení, což znamená, že jejich držitel se může opět stát nelegálním, pokud později přestane splňovat podmínky takového povolení. V důsledku toho mohou být někteří migranti opat regularizování při dalších regularizačních programech.

Případová studie – Belgie

Belgie uskutečnila dva rozsáhlé regularizační programy, jeden v roce 1974 a druhý v roce 1999. Regularizace v roce 1999 byla zamýšlena jako jednorázová akce s cílem skoncovat s marginalizací osob, které byly sice nelegálními imigranty, avšak již byly integrovány do hospodářského a společenského života v Belgii. Dalším hlavním motivem bylo vytvoření sociální soudržnosti a potírání zločineckých sítí vykořisťujících nelegální migranty. V praxi tato regularizace umožnila vládě legalizovat pobyt osob, jejichž zdravotní stav bránil jejich vrácení, osob, které pobývaly v Belgii nelegálně již delší dobu a byly skutečně integrovány, a také osob, které čekaly na rozhodnutí ohledně žádosti o poskytnutí azylu déle než tři roky. Žadatelům byla poskytnuta lhůta tří týdnů na podání jejich žádostí, přičemž po tuto dobu Belgie dočasně obnovila svoji hraniční kontrolu, aby zabránila přílivu nelegálních migrantů ze sousedních členských států v naději na získání azylu.

Bylo podáno více než 37.146 o regularizaci vztahujících se celkem na více než 50.000 osob, z nichž 80 % bylo vyřízeno kladně. Předběžná hodnocení tohoto regularizačního programu naznačily, že toky nelegálních migrantů ve skutečnosti stouply po tomto opatření. Panuje názor, že opatření ve skutečnosti vyslalo špatný signál potenciálním nelegálním migrantům, že jejich pobyt bude nakonec tolerován. Nárůst počtu žádostí o spojení rodin, který poté následoval, byl považován za důsledek této regularizace, počet žádostí vrostl z 2122 v roce 1999 na 4500 v roce 2003.

Většina členských států uznává, že z pragmatických důvodů může být nutné regularizovat určité osoby, které nesplňují obvyklá kritéria pro udělení povolení k pobytu. Regularizačními akcemi se vlády pokoušejí zapojit takové migranty do společnost, spíše než je ponechat na okraji společnosti na pospas vykořisťování. Některé země zcela odmítají regularizace, kromě jednotlivých případů za výjimečných okolností. Dávají přednost tak zvaným humanitárním a ochranným regularizacím určeným pro udělení práva k pobytu vybraným kategoriím osob, které nesplňují podmínky pro požádání o mezinárodní ochranu, avšak nemohou být přesto

vráceny do zemí svého původu. Tyto druhy regularizací jsou často vázány na azylovou politiku. Některé členské státy uskutečnily cílené regularizační programy tohoto druhu zaměřené na skupiny uchazečů o azyl ze zemí, ze kterých k nim směřovaly značné imigrační toky, ale kteří již pobývali na území daného státu delší dobu (například ti, kteří uprchli před konfliktem v bývalé republice Jugoslávie).

Další členské státy jsou připraveny uskutečňovat **regularizace *„fait accompli“*.** Některé uskutečnily jednorázová opatření, zatímco jiné byly nuceny provádět tato jednorázová opatření opakovaně. Programy *„fait accompli“* zahrnují regularizaci nelegálních migrantů, obvykle těch, kteří jsou již nelegálně zaměstnáni. Skutečnost, že je zapotřebí tyto regularizace provádět poukazuje na existenci dynamické skryté ekonomiky v mnoha členských státech a na to že jsou zčásti ekonomicky motivovány. Podobné regularizace provedené v jednom z členských států byly vlastně vyvolány zaměstnavateli jako projev toho, že některé sektory, zejména služby pro domácnost, začaly být závislé na nelegálních pracovnících a bylo žádoucí, aby tito pracovníci byli zapojeni do oficiální ekonomiky. Vývoj tohoto sektoru naznačuje vznik nových pracovních příležitostí spojených se stárnutím populace a s novými požadavky na pečovatelské služby pro starší lidi. Rozsáhlé regularizace mají dopady na mnoho oblastí společnosti, jelikož vlády musí pro svá opatření získávat podporu z řad hlavních aktérů, například zaměstnavatelů a odborových svazů, a současně zavádět další opatření na potírání nelegální migrace, aby si udržely podporu veřejnosti.

Tato studie se zabývala **efektivitou regularizačních programů** nejen ve vztahu k dotčeným migrantům, ale také z hlediska státu. V první řadě umožňují lepší řízení populace, jelikož státu dávají možnost získat přesnější obraz toho, kdo se nachází na jeho území. Také slouží pro potírání nelegální práce a zvyšují státní výnosy prostřednictvím daní a odvodů na sociální zabezpečení tím, že přivádějí nelegální pracovníky na regulérní trh práce, za předpokladu, že dotčené osoby si uchovají nebo získají zaměstnání. Je však třeba upozornit, že efektivita regularizací pokud se týče omezování rozsahu neoficiálního trhu práce byla zpochybňována. Na druhé straně však existuje přesvědčení, že regularizace jsou do určité míry jakousi formou povzbuzení nelegální migrace. Toto se projevilo v členských státech, které uskutečnily rozsáhlé regularizační programy a zdá se, že tato opatření sama často vyvolávají potřebu dalších, ještě rozsáhlejších opatření jen o několik let později. Studie regularizačních programů v osmi členských státech dospěla k závěru, že jsou uskutečňovány v průměru jednou za 6,5 let, což svědčí o trvání imigrace a doplňování určitých zásob nelegálních migrantů.

ČÁST 2 – SOUVISLOSTI MEZI LEGÁLNÍMI A NELEGÁLNÍMI MIGRAČNÍMI TOKY A VZTAHY S TŘETÍMI ZEMĚMI

Existuje mnoho forem nelegální migrace. Někteří migranti vstupují na území členského státu nelegálně po souši, letecky nebo po moři. Někteří používají falešné či padělané dokumenty, jiní se pokoušejí vstoupit samostatně nebo s pomocí organizovaných zločineckých sítí, které jsou aktivní zejména ve dvou nejodpudivějších formách nelegální migrace, a to v sítích pašeráků motivovaných jinými než humanitárními důvody a vykořisťování cizích státních příslušníků formou obchodování s lidmi. Značná část nelegálních rezidentů vstupuje legálně s platným vízem nebo v rámci bezvízového režimu, avšak si „natáhne pobyt“ nebo změní důvod svého pobytu bez souhlasu úřadů. Někteří, jako třeba neúspěšní žadatelé o azyl, získávají nelegální status, pokud ze země neodjedou poté, co všechny možnosti posuzovaní jejich žádosti o azyl byly vyčerpány.

Problémy se zjišťováním velikosti a charakteristiky populací migrantů a zaznamenaných toků, a to jak legálních tak nelegálních, jsou dobře zdokumentovány. S ohledem na to, že nelegální migranti se nehlásí u orgánů státní správy, je samozřejmě obtížné vytvořit si přesný obraz o rozsahu nelegální migrace v členských státech Evropské unie. Odhady toků nelegální migrace mohou být stanoveny odvozeně na základě stávajících ukazatelů souvisejících s tímto jevem, jako je nepřiklad počet zamítnutých vstupů či vykázání, zadržených nelegálních migrantů na hranicích či ve vnitrozemí, odmítnutých žádostí o azyl nebo jiných forem mezinárodní ochrany, nebo žádostí o národní regularizační řízení. K těmto číslům je nutné přičíst značný počet těch osobo, které nežádají o žádnou formu mezinárodní ochrany, ať již proto, že vstoupily nelegálně nebo proto, že si „natáhly pobyt". Odhady ročních objemů toků nelegální migrace do EU na základě těchto ukazatelů se pohybují ve více než šestimístných číslech. Přesnější čísla není možné považovat za spolehlivá. Tyto odhady navíc nepřispívají k pochopení složité problematiky nelegální migrace a mohou být špatně vykládány. Nicméně panuje názor, že rozsah nelegální migrace je značný a snižování nelegálních migračních toků je považováno za politickou prioritu na úrovni jednotlivých států i EU. Je proto důležité vědět jaká je skladba nelegálních migrantů a proč přicházejí do EU, aby bylo možné formulovat efektivní politiky pro boj s tímto jevem.

Výzkumy **profilu nelegálních migrantů** jsou poměrně vzácné. Existují však důkazy, které naznačují, že největší procento nelegálních rezidentů tvoří muži ve věku 20 až 30 let, kteří jsou mladí, pohybliví a ochotní přijímat rizika. Byl zjištěn nárůst počtů mladých žen a mnohem nižší podíl starších osob obou pohlaví mezi nelegálními migranty. Některé informace dostupné v členských státech naznačují, že nelegální migranti mají všeobecně nižší kvalifikaci a tudíž neodpovídají zpravidla potřebám trhu práce, který je jejich cílem. Jiné výzkumy však naznačují, že roste počet nelegálních migrantů, kteří jsou vzdělaní a rozhodli se migrovat ve snaze najít si lepší život. Rozhodnutí přijít do EU jsou obvykle **vedena celou řadou motivů**, ekonomické aspekty nejsou zdaleka jedinými faktory. Rozhodnutí migrovat vychází z individuálního posouzení řady „vyháněcích" faktorů, jako je nezaměstnanost či trvale nízká úroveň odměňování, přírodní katastrofy či ekologická devastace, a „přitahujících" faktorů, jako je neoficiální sektor a zaměstnání za vyšší mzdy, politická stability, dodržování zákonnosti a efektivní ochrana lidských práv, odlišné podmínky na trhu práce. Nelegální migranti činí svá rozhodnutí navzdory různým dalším faktorům, které mají odrazující efekt, jako jsou mimo jiné vysoké náklady na pomoc při migraci a riziko zadržení či trestního stíhání ze strany orgánů ochrany hranic.

Jakmile jsou v EU, mnoha nelegálním migrantům se daří nalézt práci ve skryté ekonomice, což dokládá, že existuje jasná vazba mezi nelegální migrací a neoficiálním trhem práce. V EU je rozsah stínové ekonomiky odhadován na 7 až 16 % HDP EU[6], i když tu v žádném případě netvoří jen nelegální migranti. Nelegální migranti pracují převáženě v sektorech, kde se uplatňují pracovníci s nízkou kvalifikací, jako je stavebnictví, zemědělství, veřejné stravování nebo úklid a domácí práce, aby si zajistili obživu. Často jsou najímáni na práce, které jsou špinavé, nebezpečné a náročné, označované jako „3 D" - (dirty, dangerous and demanding work), které nejsou vyhledávané domácí pracovní silou. Tendence nelegálních migrantů nacházet práce s nízkými nároky na kvalifikaci ve stínové ekonomice nevyplývá pouze ze skutečnosti, že nemají příslušný status, kvalifikaci či požadované jazykové znalosti pro jiné práce. Kvalifikovaní nelegální migrant mohou obtížně nacházet práci v sektoru, pro který byli vyškoleni, nejen proto, že nemají příslušné pracovní povolení, ale také proto, že jejich kvalifikace není v rámci EU uznávána. Tito lidé pracují v sektorech s nízkými nároky na

[6] Usnesení Rady o přechodu z práce na černo do řádného zaměstnání, říjen 2003.

kvalifikaci v členském státě kvůli tomu, že nemají nezbytné dokumenty a že odměna je často mnohem vyšší než za kvalifikovanou práci v zemi jejich původu.

2.1 Dopad dvoustranných dohod o pracovních silách na nelegální migrační toky

V první řadě je třeba rozlišovat mezi dvoustrannými programy, které umožňují vstup sezónním pracovníkům a programy pro přijímání dočasných a trvalých pracovníků. V počátcích byla značná část té druhé skupiny programů určena převážně pro řešení nedostatku pracovních sil na trhu. Podle názoru některých členských států přispěly tyto programy ke zvýšení migračního tlaku díky tomu, že značná část přijatých osob se stala trvalými rezidenty, kteří následně podali žádosti o spojení rodin.

V případě členských států, které podepsaly dvoustranné dohody motivované zčásti snahou snížit nelegální migrační toky, je hodnocení jejich dopadu smíšené. Většina z nich nevidí přímou souvislost mezi zaváděním dvoustranných programů a snižováním nelegálních migračních toků. Mnoho z nich zjistilo, že je obtížné určit jaký je dopad dvoustranných dohod na nelegální migrační toky, jelikož ve hře je často celá řada dalších faktorů přispívajících ke snižování nelegálních migračních toků. V několika členských státech byly dvoustranné programy zavedeny celkem nedávno a je tudíž příliš brzo na zjišťovat, jestli tato opatření mají setrvalý dopad na snižování nelegálních toků. Některé zjistily, že uzavření dvoustranných dohod samo o sobě nesnížilo nelegální migraci, ale spíše přispělo k rozvoji spolupráce se třetími zeměmi v otázkách migrace obecně.

Pouze jeden členský stát zastává názor, že zavedení dvoustranných dohod o pracovních silách mělo přímý dopad na snižování nelegálních migračních toků. V tomto případě však tento dopad nemůže být připisován výhradně zmíněným dvoustranným programům, jelikož tyto byly nabízeny jako motivace k podpisu dvoustranných readmisních dohod a byly součástí balíku opatření určených k usnadnění spolupráce s třetími stranami, který zahrnoval také finanční pomoc, spolupráci policie, školení rozvoj schopností. Kromě toho v období, ve kterém došlo k tomuto poklesu nelegálních migračních toků, bylo všeobecně posuzováno jako období, kdy byl zaznamenám celkový pokles nelegální migrace do EU.

Je třeba si uvědomit, že k určité nelegální migraci bude docházet bez ohledu na to, zda budou vytvořeny legální kanály, jelikož vždy budou existovat některé „vyháněcí“ nebo „přitahující“ faktory, na které to nebude mít vliv. Někteří migranti, kteří se chtějí dostat do EU, nebudou splňovat podmínky pro účast v takových programech nebo tyto programy nebudou mít dostatečnou kapacitu, aby se do nich mohli zapojit všichni ti, kdo o to mají zájem. Kromě toho, jak je uvedeno výše, důvody, které vedou migranty k rozhodnutí přijít do EU jsou složité, a nejsou pouze ekonomické. Někteří migranti, kteří se nakonec stávají nelegálními rezidenty v členských státech, odcházejí ze svých zemí z důvodů souvisejících s konfliktem či nestabilitou v zemi jejich původu, avšak osobně nesplňují podmínky pro poskytnutí humanitární ochrany.

Stručně řečeno, dopad dvoustranných dohod na nelegální migrační toky závisí do určité míry na motivech v pozadí těchto programů. Dokonce u těch programů, jež mají jako primární cíl snížení nelegálních migračních toků, není možné nezvratně prokázat jejich dopad s ohledem na vliv mnoha dalších faktorů.

2.2 Dopad vízové politiky na nelegální migrační toky

Kromě dvoustranných dohod o pracovních silách mají členské státy a nové členské státy jen omezené zkušenosti s využíváním dalších opatření pro legální migraci za účelem snižování nelegálních migračních toků. Jedním ze způsobů, kterým byly toky migrantů tradičně regulovány jsou změny vízové politiky. Od té doby, co vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva (1999), má Společenství pravomoc nad vízovou politikou členských států (s výjimkou Velké Británie a Irska). Sem patří i odsouhlasení seznamu třetích zemí, jejichž příslušníci podléhají vízové povinnosti či jsou od ní osvobozeni[7]. Toto rozhodnutí je činěno po *„důkladném posouzení každého z několika kritérií souvisejících, mimo jiné, s nelegální migrací, veřejným pořádkem a bezpečností, ale také s vnějšími vztahy EU s třetími zeměmi, při které se současně bere v úvahu regionální soudržnosti a vzájemnosti“*.

Úpravy těchto seznamů jsou schvalovány kvalifikovanou většinou v Radě na základě návrhu Komise a po konzultacích s Evropským parlamentem. Od vytvoření těchto seznamů jen několik zemí bylo přesunuto z jednoho do druhého. V roce 2000 Komise navrhla, aby Bulharsko a Rumunsko byly přesunuty z negativního do positivního seznamu jako projev uznání těsnějších vztahů mezi těmito zeměmi a EU, a v duchu volného pohybu občanů. V březnu 2001 udělila Rada svůj souhlas, po zvážení dvou podrobných zpráv o opatřeních přijatých pro boj s nelegálními migračními toky, hraniční kontrolu a vízové politiky. Vízová omezení byla zrušena v lednu 2002.

V březnu 2003 rozhodla Rada[8] o přesunutí Ekvádoru z positivního seznamu na seznam třetích zemí, jejichž příslušníci musí mít víza při překračování vnějších hranic. Toto rozhodnutí vycházelo především z úvah týkajících se prokazatelného nebezpečí nelegální migrace, což dokládala čísla a statistické údaje z řady členských států. Dopad tohoto rozhodnutí ještě nebyl posouzen vzhledem k tomu, že od jeho realizace uplynula krátká doba. Toto posouzení bude mít zásadní význam a mohlo by potvrdit, zda existuje či ne přímá souvislost mezi zavedením vízové povinnosti a zpomalením nelegální migrace. Na druhé straně se zdá být docela obtížné prokázat souvislost mezi zrušením vízové povinnosti a následném zvýšení nelegální migrace. Zkušenosti jsou různorodé a zdá se, že ukazují, že je zde několik dalších faktorů, které mohou ovlivňovat tyto toky směrem dolů nebo nahoru.

Pokud se týče vízové politiky třetích států, příkladem, který stojí za zmínku, je změna vízových režimů zavedená Bosnou-Hercegovinou, která byla jednou klíčových tranzitních zemí nelegální migrace do EU. Když státní orgány zavedly vízové režimy pro íránské a turecké příslušníky, vedlo to k výraznému poklesu počtu migrantů těchto národností, kteří se dostávali do EU nelegálně přes Bosnu-Hercegovinu.

2.3 Dopad spolupráce s třetími zeměmi na nelegální migrační toky

Na zasedání Evropské rady v Tampere a na několika následných zasedání Evropské rady byla zdůrazněna potřeba komplexního přístupu k migraci řešením problémů v oblasti lidských práv, politiky a vývoje v zemích a regionech, ze kterých migranti pochází či kterými prochází. Partnerství s třetími zeměmi bylo považováno za jeden z klíčových prvků úspěchu této politiky. Od zasedání v Tampere vyvíjí Komise zvláštní úsilí ve snaze integrovat migrační politiku do vnějších politik a programů EU. Sdělení o integraci migrace do vztahů s třetími

---

[7] Usnesení Rady (EK) č. 539/2001.

[8] Usnesení Rady (EK) č. 45/2003 z 6.03.2003, Úř. věst. L 69 z 13.3.2003.

zeměmi[9] kladlo důraz na potenciál větší synergie mezi politikami v oblasti migrace a rozvoje. Na obou zasedáních Evropské rady v Seville a Soluni byla zvláštní pozornost věnována úsilí, které budou muset třetí země vyvinout v boji proti nelegální migraci. Na zasedání Rady ve složení pro obecné záležitosti konaném dne 8. prosince 2003 byl vytvořen tak zvaný mechanismus pro monitorování a hodnocení. Komise byla vyzvána, aby podávala každoročně zprávu o spolupráci s třetími zeměmi a první tato zpráva se očekává koncem roku 2004, Zpráva bude obsahovat popis úsilí vyvíjené třetími zeměmi v boji proti nelegální migraci a technické a finanční podpory poskytované ze strany EU a jejích členských států.

Spolupráce třetích zemí má zásadní význam pokud má dojít ke snížení nelegálních migračních toků, a v této souvislosti je velice důležité posoudit dopad různých opatření a motivačních opatření, které byly použity. Zkušenosti členských států a nových členských států se zlepšováním spolupráce s třetími zeměmi při potlačování nelegálních migračních toků neoficiálními prostředky se zdají být omezené. Některé zjistily, že je efektivnější uzavřít dohody o spolupráci policie nebo o ochraně hranic obsahující pasáže o readmisi, spíše než uzavírat oficiální dohody o readmisi. Tyto dohody umožnily členským státům vytvoří užitečné mechanizmy pro výměnu informací a společný výcvik, které nevyžadují používání motivačních opatření. Tyto dohody často obsahovaly ustanovení o technické pomoci, která se ukázala být velice užitečnou na praktické úrovni. Jiné členské státy navazovaly neoficiální spolupráci s tranzitními zeměmi při potírání určitých toků ze třetích zemí bez toho, že by s nimi uzavíraly oficiální dohody o readmisi. Tato ad hoc spolupráce může přinášet užitečné výsledky při reagování na určité toky ze zemí, které by se mohly jinak zdráhat uzavřít oficiální dohody o readmisi. Členské státy a nové členské státy byly také aktivní při uzavírání oficiálních i neoficiálních dohod o readmisi s třetími zeměmi, aby byl usnadněn proces vracení imigrantů. S ohledem na povinnost třetích zemí přijímat zpět své vlastní příslušníky, nejsou členské státy při jednáních o oficiálních dohodách o readmisi na národní úrovni připraveny nabízet třetím stranám motivační opatření, aby na tyto dohody přistupovaly. Některé z nich jsou však připraveny tak činit v případech, kdy se dohody vztahují na readmisi vlastních příslušníků i příslušníků třetích zemí, jelikož se uznává, že readmisní dohody jsou zpravidla výhodnější pro členské státy než pro třetí země. Mezi různé typy motivačních opatření patří technická podpora a pomoc při potlačování migračních toků, školení v oblasti hraniční kontroly a spolupráce policie, které přispívají ke schopnosti třetích zemí zvládat migrační toky. Ustanovení o motivačních opatření nejsou zpravidla zahrnována do textu dohod o readmisi, aby bylo zajištěno, že uplatňování těchto dohod nebude motivačními opatřeními podmíněno. Jeden členský stát nabídl třetím stranám dvoustranné kvóty pro pracovní síly. Dopad této politiky byl již analyzován v oddílu 1.4 výše.

S ohledem na současný stav jednání bude možná nutné zvolit jiný přístup k motivačním opatřením pro uzavírání dohod o readmisi ze strany Společenství. V průběhu těchto jednání třetí strany požadují, mimo jiné, lepší integraci svých státních příslušníků v evropských členských státech, odstranění omezení při vystavování víz, usnadnění získávání víz pro určité kategorie osob, kvóty pro trvalé a sezónní pracovníky. Motivační opatření dosud nabídnutá při uzavírání dohod se Společenstvím zahrnují usnadnění získávání víz, spolupráci při uplatňování zákonů, a finanční a technickou spolupráci. Přínos těchto motivačních opatření bude podrobněji hodnocen v chystané zprávě Komise a prioritách při úspěšné formulaci společné readmisní politiky. Je však zřejmé, že pro zajištění dohod v budoucnosti bude nutné mít k dispozici pružnou škálu motivačních opatření.

[9] K(2002) 703 z 3.12.2002.

Země sousedící s EU se ve stále větší míře setkávají s migračními problémy. Přítomnost stále rostoucí populace cizího původu může vyvolávat sociální napětí v těchto zemích a přijímající země pociťují potřebu vystupňovat své úsilí při zvládání migrace. Otázky spojené s **tranzitní migrací** a s tím, že **sousední země** se stávají cílovými zeměmi jsou nyní předmětem diskuse mezi EU a příslušnými třetími zeměmi. EU poskytuje a počítá, že bude i nadále poskytovat technickou a finanční pomoc prostřednictvím příslušných nástrojů Společenství (Tacis, Meda, Eneas) na podporu těchto zemí v jejich úsilí o lepší zvládání migrace, která zahrnuje i efektivní a preventivní politiku v boji proti nelegální migraci. Kromě toho bude Nástroj pro nové sousedství vypracovávaný Komisí na podporu přeshraniční spolupráce obsahovat jako jednu z prioritních oblastí spolupráce i zvládání migrace. Některé sousedící země již vypracovaly akční plány zaměřené konkrétně na nelegální migraci a EU je připravena podporovat jejich realizaci.

ČÁST 3 – DALŠÍ POSTUP

3.1 Posílení konzultací a výměny informací na úrovni EU

Tato studie ukázala, že existuje zřejmý **nedostatek spolehlivých a srovnatelných dat na úrovni EU**. Jsou již přijímána opatření na zlepšení sběru a analýzy komunitních statistických údajů. Komise se nyní rozhodla připravovat každoroční statistickou zprávu o migraci, která bude obsahovat i statistickou analýzu hlavních migračních trendů v členských státech. Na základě akčního plánu komunitní statistiky v oblasti migrace[10] bude v červnu 2004 předložen návrh nařízení EU o sběru komunitních statistických údajů o migraci, občanství a azylu, po kterém bude následovat řada prováděcích opatření.

Zjištění studie dokládají potřebu **intenzivnějšího a cíleného využívání konzultací a výměny informací** v konkrétních oblastech, které mají významný dopad na několik členských států nebo na EU jako celek. Ve svém Sdělení o imigrační politice Společenství[11] z listopadu 2000 předložila Komise návrh na naplnění této potřeby a poskytla další podrobnosti ve svých dvou Sděleních z roku 2001[12]. Zasedání Evropské Rady v Laekenu v roce 2001 výslovně vyzvalo k posílení výměny informací v imigrace a azylu. V reakci na tuto výzvu vytvořila Komise v roce 2002 expertní skupinu známou jako „Výbor pro imigraci a azyl“, který má vést komunikační a konzultační řízení pro šíření nejlepších vyzkoušených postupů a docílit většího sblížení politik v oblasti azylu a imigrace. Nyní se již konají pravidelná zasedání Výboru pro imigraci a azyl.

Tato opatření jsou doplňuje Evropská migrační síť, jejíž cílem je vytvoření systematického základu pro monitorování a analýzu vícerozměrného jevu migrace a azylu tím, že se zaměří na řadu jeho rozměrů – politického, právního, demografického, ekonomického, sociálního, a odhalení jeho kořenů. Takto získané či zpracované informace by měly Společenství a členským státům pomoci získat celkový obraz situace v oblasti migrace a azylu pro případy, kdy v rámci svých pravomocí budou formulovat politiky, činit rozhodnutí nebo přijímat opatření. Původní pilotní projekt byl schválen na soluňském zasedání Evropské rady v červnu 2003. Po jeho vyhodnocení v průběhu roku 2004 Komise posoudí možnost vytvoření trvalé

---

10 Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu předkládající Akční plán sběru a analýzy komunitních statistických údajů v oblasti migrace. K(2003) 179.

11 K(2000) 757 v konečném znění z 22.11.2000.

12 K(2001)387 v konečném znění a K(2001) 710 v konečném znění.

struktury na vhodném právním základě, přičemž bude brát na zřetel souběžnou iniciativu, která je posuzována v rámci Rady Evropy.

Byly již podniknuty další kroky pro zlepšení výměny informací v konkrétních oblastech, jmenovitě vytvoření sítě Národních kontaktních bodů pro integraci. Soluňské zasedání Evropské rady podpořilo tuto iniciativu a zdůraznilo význam rozvoje spolupráce a výměny informací v rámci této sítě, se zvláštním zřetelem na posilování koordinace příslušných politik na národní i evropské úrovni. Krátce nato se národní kontaktní body dohodly na intenzivním pracovním programu pro výměnu informací a nejlepších vyzkoušených postupů ve třech oblastí politik, jmenovitě uvádění nově příchozích imigrantů, výuka jazyků a účast imigrantů v občanském, kulturním a politickém životě. Rozhodly se vypracovat příručku o integraci určenou pracovníkům v praxi a tvůrcům politik. Tento vývoj bude zdůrazněn ve Výroční zprávě o imigraci a integraci, kterou Komise připravuje.

Další opatření na posílení výměny informací byla přijata v oblasti nelegální imigrace. Tyto iniciativy jsou zaměřeny na výměnu operačních informací v rámci ad hoc pracovní skupiny CIREFI vytvořené Radou. Byl vytvořen systém včasného varování pro výměnu informací o podloudné imigraci a cestách používaných pašeráky lidí. Tento systém bude aktualizován vytvořením „bezpečné Informační a koordinační sítě pro řízení migračních služeb na Webu“[13].

Komise hodlá posílit výměnu informací a konzultace v souladu s prioritami uvedenými výše v rámci Výboru pro imigraci a azyl. V pozdější etapě – na základě dalších zkušeností s tímto postupem – bude posouzena účelnost navržení konkrétního právního základu pro formalizaci této činnosti a pro zajištění souladu a komplementárnosti různých fór.

3.2 Rozvoj nových iniciativ v oblasti politik v rámci společné imigrační politiky

3.2.1. O legální migraci

Všechny členské státy mají kanály pro přijímání **migrantů přicházejících za prací**, zejména pro státní příslušníky třetích zemí s určitou kvalifikací. Většina členských států trpí nedostatkem kvalifikovaných pracovních sil a připravuje zvláštní náborové programy, jak bylo ukázáno v případové studii Německa a Velké Británie. Do určité míry si členské státy navzájem konkurují ve snaze získat vhodné pracovníky z třetích zemí. Komise je přesvědčena, že v důsledku demografického poklesu a stárnutí bude nábor pracovníků z řad státních příslušníků třetích zemí a imigrace z ekonomických pohnutek do EU nejspíše dále pokračovat a stoupat. Na druhé straně třetí země opakovaně žádají o více kanálů pro legální migraci. Avšak směrnice EU navrhovaná k této záležitosti[14], která byla předložena v roce 2001, nezískala žádnou podporu ze strany Rady. Je tudíž zapotřebí vyřešit několik základních otázek, aby bylo možné pochopit, zda by přijímání ekonomických migrantů mělo být regulováno na úrovni EU. Mezi otázky, které bude třeba vyjasnit, patří požadovaná míra harmonizace, rámec návrhu a to, zda princip Společenství o preferování domácího trhu práce má být zachován či ne. Pokud se týče Komise, odpovědi na tyto otázky musí být založeny na dvou základních principech: na jedné straně je to návrh Ústavy EU, který potvrzuje evropské pravomoci v oblasti migrační politiky, avšak ponechává stanovení počtu přijímaných migrantů na členských státech, a na druhé straně je to požadavek, aby jakékoli opatření přijaté

---

13 K(2003) 727 v konečném znění z 22.11.2000.

14 Ibid.

v této oblasti vycházelo z jediného kritéria, kterým je přidaná hodnota přijetí daného opatření ne úrovni EU.

Komise připravuje zahájení komplexního konzultačního procesu na toto téma později v tomto roce, který by měl pomoci získat odpovědi na tyto otázky. Jako první krok bude později v tomto roce předložena Zelená kniha s rozborem možností zvolenými Komisí v návrhu zmíněné směrnice a znovu posoudí problémy, na které poukázala Rada. Koncem roku 2004 se uskuteční veřejné slyšení, na kterém by se měly sejít všechny příslušné zainteresované strany: institucionální, ekonomické a nevlídní organizace.

Tato studie ukázala, že rozsáhlá **regularizační opatření**, která byla přijata některými členskými státy, jim umožnila, aby se jediným krokem vypořádaly s přítomností značných počtů nelegálních migrantů na svém území. Panuje však názor, že tyto programy nemají dlouhodobý vliv na snižování počtů nelegálních migrantů, a že místo toho mohou působit jako další „přitahující" faktor na nelegální migranty, což jak se zdá ukazuje případová studie Belgie. Kromě toho mají takováto rozsáhlá opatření důsledky pro ostatní členské státy EU, s ohledem na zrušení kontrol na vnitřních hranicích. Současně je však nepřípustné, aby členské státy tolerovaly dlouhodobý nelegální pobyt značným počtům státních příslušníků třetích zemí.

Komise by mohla navrhnout vypracování společného přístupu k regularizaci na základě principu, že rozsáhlá regularizační opatření by měla být zcela vyloučena nebo omezena na velice výjimečné situace. Tato studie dává váhu názoru, že regularizace by neměly být považovány za metodu řízení migračních toků, jelikož se často jeví jako záporný důsledek migrační politiky v jiných oblastech. Nicméně je zapotřebí provést další analýzy regularizačních postupů, aby byly zjištěny a porovnány jejich metody. Pokud se některý členský stát rozhodne uskutečnit rozsáhlý regularizační program, pak by s ohledem na potenciální dopady regularizací na ostatní členské státy měl tyto informovat se značným předstihem. S ostatními členskými státy by se též měly uskutečnit konzultace o rozsahu chystaného opatření, předpokládaném počtu dotčených osob, uplatňovaných kritériích a možných dopadech na ostatní členské státy. Na základě takto vyměněných informací a transparentnosti by mohla být vypracována společná kritéria. Tato komunikace by se mohla uskutečnit v rámci Výboru pro imigraci a azyl.

Tato studie potvrdila, že paradoxně v době, kdy perspektiva deficitů v některých sektorech pracovního trhu v členských státech odkrývá potřebu nové imigrační politiky, míra nezaměstnanosti státních příslušníků třetích zemí již pobývajících na území členských států zůstává značně vysoká. **Posilování integrace státních příslušníků třetích zemí** legálně pobývajících v členských státech je nezbytným cílem imigrační politiky EU. Je to také jeden z požadavků, který třetí země vznáší při diskusích o otázkách migrace. Většina těchto zemí se stará o ochranu práv svých státních příslušníků, i když tito žijí v zahraničí. Kanály legální migrace musí doplňovat opatření na podporu integrace. První výroční zpráva o imigraci a integraci, která má být předložena Evropské radě v červnu 2004, bude obsahovat popis vývoje v této oblasti.

Pokud se týče **integrace do trhu práce**, Evropská strategie zaměstnanosti vytváří politický rámec reforem, která se mají uskutečnit na národní úrovni. Zejména obecné zásady zaměstnanosti z roku 2003 vyzývají členské státy, aby podporovaly integraci osob, které jsou znevýhodněny na trhu práce, a aby bojovaly proti jakékoli diskriminaci, které mohou být tyto osoby vystaveny. Tyto nové obecné zásady stanoví konkrétně za cíl snižování rozdílu v nezaměstnanosti státních příslušníků třetích zemí a státních příslušníků EU. V roce 2002 byla

v 15 zemích EU míra zaměstnanosti jiných státních příslušníků než EU výrazně nižší než státních příslušníků EU (52,7 % proti 64,4 %). Zpráva o zaměstnanosti v Evropě z roku 2003 potvrzuje, že tyto rozdíly jsou i nadále významné, i když se velice liší v jednotlivých členských státech.

Podpora udržitelné integrace do trhu práce a vyšší mobility na trhu práce EU je trvale předmětem zájmu Strategie zaměstnanosti, ve snaze udržet nabídku pracovních sil, maximalizovat adaptabilitu a reagovat na sektorové a regionální deficity. Migrující pracovníci, by mohli přispět k dosažení tohoto cíle a proto je žádoucí dosáhnout dalšího pokroku v **usnadňování mobility státních příslušníků třetích zemí v rámci Evropské unie**. Směrnice týkající se statutu dlouhodobých rezidentů, která byla přijata dne 25. listopadu 2003, zavedla princip mobility pro ty, kteří pobývali v některém členském státě déle než pět let. Mobilita byla též usnadněna přijetím rozšíření nařízení 1408/71 na státní příslušníky třetích zemí. Určitý stupeň mobility předpokládá i návrh Komise o přijímání zahraničních studentů[15], který by mohl být přijat v brzké době, a o přijímání výzkumných pracovníků[16]. Tento princip by mohl být rozšířen na další kategorie státních příslušníků třetích zemí. Kromě toho by návrh Směrnice o službách na vnitřním trhu měl usnadnit vysílání pracovníků, kteří jsou příslušníky třetích zemí, pro poskytování přeshraničních služeb.

Uznávání odborné kvalifikace státních příslušníků třetích zemí je dalším tématem, kterému může být věnována pozornost. Jednou z možností by bylo hledat vhodné prostředky pro rozšíření přínosů směrnic o uznávání odborné kvalifikace na všechny příslušníky třetích zemí (to se týká zejména uznávání odborných kvalifikací získaných příslušníky třetích zemí v jiných členských státech nebo kvalifikací ze třetích zemí, které již uznává jiný členský stát. Kromě výše uvedeného uznávání odborné kvalifikace by bylo možné vytvořit školící mechanizmy, které by jim umožnily získat odpovídající úroveň kvalifikace bez toho, že by museli opakovat své studium.

3.2.2. O nelegální migraci

Tato studie ukázala, že v určité míře bude k nelegální migraci nejspíše docházet bez ohledu na to, jaké legální kanály budou k dispozici, takže boj proti nelegální migraci musí být i nadále nezbytnou součástí řízení migrace.

Boj proti nelegální migraci začíná preventivními opatřeními a potlačováním jejích hlavních stimulů. Nehlášená práce v několika zemích a regionech působí jaký významný „přitahující" faktor. Vypořádání se s neoficiálním trhem práce je tudíž společný cíl, který se týká nejen oblasti imigrace, ale také oblasti zaměstnání. Ti, kdo pracují ve skryté ekonomice, jsou často předmětem vykořisťování a jsou jim upřena práva ostatních pracovníků. Problémem nehlášené práce se Evropská strategie zaměstnanosti zabývá od roku 2001. V roce 2003 Komise zdůraznila potřebu politiky zaměřené na **transformaci nehlášené práce na řádné zaměstnání** a vyzvala ke stanovení cílů. Tato otázka byla jednou z priorit obecných zásad ohledně zaměstnanosti z roku 2003[17]. Na základě Národních akčních plánů (NAP) z roku 2003 bylo do Společné zprávy o zaměstnanosti, kterou předložila Evropská Komise v lednu 2004[18], zahrnuto hodnocení národních kroků zaměřených na transformaci nehlášené práce na

---

15 K(2002) 548 v konečném znění z 7.10.2002.

16 K(2004) 178 v konečném znění z 16.3.2004.

17 Rozhodnutí Rady z 22. července 2003 o obecných zásadách pro politiky zaměstnanosti členských států, Úř. věst. L 197/13 z 5.8.2003.

18 K(2004) 24 v konečném znění/2 z 27.1.2004.

řádné zaměstnání. Několik členských států zmínilo ve svých NAP zvláštní opatření zaměřená na zahraniční pracovníky nebo nelegální migranty. Další monitorování kroků členských států bude prováděno Komisí v kontextu Evropská strategie zaměstnanosti.

Společný boj proti nelegální migraci a **vypracování komunitní politiky vracení migrantů** jsou prioritami při vypracovávání dalších nástrojů nezbytných pro zmírnění migračního tlaku. V kontextu řízené imigrační politiky jediným logickým postupem při vypořádávání se nelegálními rezidenty je zajistit, aby se vrátili do své země původu. Jako jeden z prvků komunitní politiky vracení migrantů navrhuje Komise přijetí přípravných opatření pro vytvoření finančního nástroje pro řízení návratů pro roky 2005 a 2006. Tato opatření se budou týkat dobrovolného návratu, nuceného návratu a podpora návratu nepravidelných migrantů do tranzitních zemí. Budou zaměřena, prostřednictvím řádné koordinace se stávajícími relevantními instrumenty, na udržitelný návrat a trvalou zpětnou integraci v zemi původu nebo předchozího pobytu. Pozornost se zaměří na vracení vybrané cílové skupiny v jeho různých rozměrech, pomoc před návratem, cestovní opatření, organizace tranzitu a přijetí, a řádná koordinace se stávajícími relevantními instrumenty pro podporu po návratu a při zpětné integraci. Dále Komise v prvním semestru 2004 předloží návrh na směrnici EU o minimálních standardech pro postupy vracení migrantů a pro vzájemné uznávání rozhodnutí o vracení.

3.2.3. O spolupráci s třetími zeměmi

Tato studie potvrdila, že **vystupňování spolupráce se zeměmi původu nebo tranzitu** je efektivním prostředkem pro snižování nelegálních migračních toků. Naše vztahy s třetími stranami však nemohou být založeny na unilateralismu. Zkušenosti ukazují, že skutečné partnerství je klíčovým prvkem, pokud tato spolupráce má být úspěšná. EU musí mít jasnou představu o situaci v dané zemi a o problémech, se kterými se potýká, aby mohla podporovat otevřený dialog, který bere v úvahu zájmy a očekávání obou stran. Mnoho zemí původu a tranzitu je nyní připraveno převzít odpovědnost a vyvinout větší úsilí při prevenci nelegální migrace. Je však zapotřebí, aby se tak dělo v rámci celkového přístupu k migraci a v některých případech to vyžaduje motivační podněty a finanční a technickou podporu ze strany EU.

Je důležité, aby jako první krok Unie dala dohromady veškeré dostupné informace o kanálech legální migrace, které jsou k dispozici státním příslušníkům třetích zemí. Toto **soustředění informací** by se mělo týkat v první řadě počtu přijatých migrantů podle národnosti, aby bylo možné nabídnout každé třetí zemi jasný pohled na migrační zvyklosti jejích příslušníků za celou EU. To by se mohlo uskutečnit v rámci Výboru pro imigraci a azyl, který by mohl provést inventuru všech dvoustranných dohod uzavřených jednotlivými členskými státy s určitou třetí stranou, počet migrantů dotčených těmito dohodami a důvody pro přijetí migrantů. Bylo by možné je využít v dlouhodobém výhledu k vypracování větší synergie mezi členskými státy ohledně počtů migrantů přijatých do Unie za účelem zaměstnání. S takovýmto celkovým obrazem k dispozici by bylo možné dát jasnou odpověď na požadavky třetích stran v rámci nastoleného politického dialogu o migračních otázkách nebo při jednání o readmisních dohodách.

Mimo to by měla být zvážena možnost náboru pracovníků a příprava programů školení v zemích původu v profesích, které jsou požadovány v EU. Tyto programy by mohly zahrnovat školení v oblasti sociální, kulturní a jazykové pro potřeby migrantů při jejich pobytu v Evropě. Některé členské státy již tento typ programů uvedly v život a ty budou blíže zkoumány. Pilotní programy by mohly bít financovány v rámci programu technické a finanční pomoci pro třetí země (ENEAS).

Tato studie ukázala, že pokud se týče několika třetích zemí, **opatření v oblasti vízové politiky** mají preventivní vliv na nelegální migrační toky. To je obzvlášť důležité u kategorií osob, které by s mohly neoprávněně prodloužit pobyt. Existují však kategorie osob, které nepředstavují žádné riziko z hlediska nelegální migrace a které nehodlají zneužívat možnosti krátkodobého pobytu. V případě těchto kategorií, stanovených pro každou zemi zvlášť, by bylo možné posoudit možnost nějaké formy usnadnění získávání víz, přičemž by bylo bráno v úvahu úsilí dotčené třetí země při spolupráci s EU při boji proti nelegální migraci. Komise by tudíž navrhovala posoudit otázku jednání o usnadnění získávání víz některými kategoriemi osob (jako jsou trvalí zástupci třetích zemí podílející se na strukturálním dialogu, sportovci, apod.). Pilotní akcí bude přijetí mandátu na jednání o usnadnění udělování víz s Ruskem.

ZÁVĚR

Tato studie byla provedena ve velice krátkém čase, a i když několik aspektů by si zasloužilo hlubší zkoumání, je možné učinit na jejím základě několik jasných závěrů. Existuje souvislost mezi legální a nelegální migrací, avšak jejich závislost je složitá a určitě ne přímá, jelikož je nutné vzít v úvahu řadu různých faktorů. Vliv žádného z opatření se nejeví jako rozhodující, pokud je toto opatření přijato izolovaně. Například kvóty mohou mít být považovány za účinné, ale ty nejsou přijatelné pro všechny členské státy. Zajímavou možností, kterou by bylo možné v tomto kontextu rozpracovat, by mohlo být sdružování nabídek na legální migraci třetím zemím. Z této perspektivy Komis vytipovala řadu opatření, která by měla být dále zkoumána. V každém případě je musí být zavádění takových opatření založeno na posílené výměně informací, konzultaci a spolupráci mezi členskými státy a Evropskou unií.