

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Společná přistěhovalecká politika pro Evropu: zásady, opatření a nástroje**

KOM(2008) 359 v konečném znění

(2009/C 218/15)

Dne 17. června 2008 se Komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

„sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Společná přistěhovalecká politika pro Evropu: zásady, opatření a nástroje“

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 10. prosince 2008. Zpravodajem byl pan PARIZA CASTAÑOS, spoluzpravodajkou paní BONTEA.

Na 451. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 25. a 26. února 2009 (jednání dne 25. února), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 130 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 4 členové se zdrželi hlasování.

## 1. Závěry: Řízení přistěhovalectví

1.1 EHSV navrhl, aby v případě přistěhovalecké politiky Rada Evropské unie upustila od pravidla jednomyslnosti a přijímala rozhodnutí kvalifikovanou většinou a postupem spolurozhodování s Evropským parlamentem; podporuje myšlenku, aby Lisabonská smlouva zahrнула oblast přistěhovalectví pod řádný postup. S ohledem na současnou situaci, v jejímž důsledku by mohlo dojít k pozdržení schválení Lisabonské smlouvy, Výbor opakuje svůj návrh, aby Rada přijala překlenovací postup, a uspíšila tak vstup v platnost systému kvalifikované většiny a spolurozhodování.

1.2 Výbor ve svých stanoviscích konstatoval, že přistěhovalecká politika a právní předpisy z této oblasti musí plně respektovat **lidská práva** všech osob, rovné zacházení a nediskriminaci. Za účelem posílení tohoto cíle **navrhuje, aby byly zahrnuty dvě nové společné zásady: základní práva; právní stát a základní svobody.**

1.3 EHSV zdůrazňuje, že je zapotřebí zavést a rozpracovat mechanismus na úrovni Evropské komise a členských států pro **konzultaci všech relevantních zainteresovaných stran**, především pak sociálních partnerů (odborových a zaměstnavatelských organizací), ale rovněž občanské společnosti, sdružení přistěhovalců, akademických odborníků a mezinárodních organizací. S cílem strukturovat toto zapojení

a posílit úlohu EHSV Výbor schválil stanovisko <sup>(1)</sup> o zřízení **Evropského fóra pro integraci.**

1.4 Od návrhu Komise na zavedení otevřené metody koordinace podpořeného EHSV <sup>(2)</sup> i Parlamentem, avšak zamítnutého Radou, uplynulo již několik let. EHSV podporuje návrh Komise na **společnou metodiku** a domnívá se, že se jedná o první krok směrem k zavedení **otevřené metody koordinace**. Výbor je toho názoru, že společné zásady by se měly přeměnit ve **společné objektivní ukazatele**, které by měly být součástí **vnitrostátních přistěhovaleckých profilů**. Každý členský stát vypracuje výroční zprávu a Komise zpracuje výroční souhrnnou zprávu, kterou předloží Evropskému parlamentu. **EHSV se domnívá, že by měl být rovněž konzultován.** Na základě zprávy Komise **Evropská rada na jarním zasedání** provede politické zhodnocení a vydá doporučení.

1.5 Přípravy výročních zpráv každého z členských států se budou účastnit sociální partneři, organizace občanské společnosti a národní parlamenty v souladu s postupy každého členského státu. EHSV zdůrazňuje, že je nutné, aby tyto výroční zprávy byly zveřejňovány, bylo o nich informováno a byli s nimi blíže seznámeni občané.

<sup>(1)</sup> Viz stanovisko EHSV k tématu Základní prvky struktury, organizace a fungování platformy pro větší zapojení občanské společnosti do podpory politik pro integraci státních příslušníků třetích zemí na úrovni EU; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 27, 3.2.2009).

<sup>(2)</sup> Viz stanovisko EHSV ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu týkající se otevřené metody koordinace politiky Společenství v oblasti imigrace a ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o společné azylové politice, kterým se zavádí společná metoda koordinace; zpravodajka: paní zu Eulenburg (Úř. věst. C 221, 17.9.2002) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce).

1.6 Výbor má za to, že otevřená metoda koordinace je vhodným nástrojem pro dosažení koherence mezi národními politikami a měla by sloužit k tomu, aby se zaručil společný pokrok členských států a dosáhlo se cílů stanovených v Tampere, a tedy byl vytvořen evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva. Otevřená metoda koordinace by měla být zavedena, aniž by došlo k pozdržení právního rámce, jenž je stanoven ve Smlouvě a byl potvrzen na zasedáních Evropské rady v Tampere a v Haagu.

1.7 Výbor by si přál, aby EU mohla mít vhodné společné právní předpisy s vysokou mírou harmonizace, aby bylo přistěhovalectví regulováno zákonnými, flexibilními a transparentními postupy a aby se státním příslušníkům třetích zemí dostalo spravedlivého zacházení a měli práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů EU.

1.8 Výbor se domnívá, že prostřednictvím spolupráce mezi úřady a sociálními partnery by mnozí lidé, kteří dnes vykonávají nelegální práci, mohli zregularizovat své postavení vůči úřadům, a tak zlegalizovat svůj pracovní poměr.

1.9 Je nutno zlepšit spolupráci a solidaritu mezi členskými státy se zahrnutím výrazného finančního rozměru. Proto je třeba vhodným způsobem využívat prostředků z obecného programu Solidarita a řízení migračních toků (2007–2013), aby se tak rozložily náklady a doplnily vnitrostátní prostředky.

## 2. Úvod

2.1 Záměrem sdělení je povzbudit Radu k přijetí série společných politických zásad jakožto vodítka pro rozvoj budoucí přistěhovalecké politiky a jakožto součásti širšího politického procesu směřujícího k rozvoji politických východisek pro přijetí nového víceletého programu pro politiky práva, svobody a bezpečnosti, jenž nahradí Haagský program a jenž bude přijat během švédského předsednictví během druhé poloviny roku 2009.

2.2 Francouzské předsednictví v rámci Rady prosazovalo schválení Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu<sup>(1)</sup> s cílem dát těmto politikám nový impulz a zlepšit mezivládní spolupráci.

## 3. Obecné připomínky

3.1 EHSV vítá toto sdělení Komise, jehož cílem je zlepšení spolupráce a koordinace v EU v oblasti přistěhovalecké politiky, a domnívá se, že je důležité zvýšit přidanou hodnotu společné evropské přistěhovalecké politiky a zároveň posílit proaktivní funkci, již musí Komise plnit.

3.2 V souvislosti s Evropským paktem o přistěhovalectví a azylu měl být Výbor francouzským předsednictvím konzultován. EHSV má za to, že přístup Komise zdůrazňuje význam posílení metody Společenství a závěry Rady podtrhují význam mezivládní spolupráce. Výbor vítá zlepšení spolupráce mezi vládami a navrhuje Radě, aby byla Komise podpořena ve své schopnosti iniciativy v oblasti rozvoje přistěhovaleckých politik a aby Evropský parlament a Výbor hrály aktivnější roli.

3.3 Ve sdělení se uvádí, že společná přistěhovalecká politika je pro EU základní prioritou. Tato politika by měla být řízena koordinovaným, integrovaným přístupem na evropské, národní i regionální úrovni a měla by být rozvíjena ve spolupráci mezi členskými státy a Komisí a v solidárním duchu. Sdělení navrhuje, aby byla přijata řada **politicky závazných společných zásad**, na kterých se musí shodnout Rada a které budou poté realizovány prostřednictvím konkrétních kroků. Vše by doplnila **společná metodika a dohlížecí systém**.

3.4 EHSV tyto cíle výrazně podporuje.

3.5 EHSV navrhl<sup>(2)</sup>, že by Rada Evropské unie v případě přistěhovalecké politiky měla ustoupit od využívání pravidla jednomyslnosti a rozhodovat kvalifikovanou většinou a postupem spolurozhodování.

3.6 Ve svých stanoviscích zastává Výbor názor, že přistěhovalecká politika a právní předpisy z této oblasti by měly plně respektovat **lidská práva** všech osob, rovné zacházení a nediskriminaci, a proto sdílí názor Komise, že by přistěhovalecké politiky měly „vycházet z **všeobecných hodnot** lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity, které EU hájí, včetně plného respektování Charty základních práv EU a Evropské úmluvy o lidských právech“.

<sup>(1)</sup> Viz Závěry ze zasedání Evropské rady 14368/08.

<sup>(2)</sup> Viz stanovisko EHSV ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let – Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 65, 17.3.2006).

3.7 Až vstoupí v platnost Lisabonská smlouva, bude to poprvé v historii evropské integrace, kdy budou Charta základních práv Evropské unie a Evropská úmluva o lidských právech oficiálně uznány jako právně závazné pro členské státy a pro instituce EU při přijímání a provádění práva Společenství. Jak instituce EU, tak členské státy budou muset zajistit, aby všechny politiky, včetně těch souvisejících s prostorem svobody, bezpečností a práva, respektovaly základní práva.

3.8 Navíc článek 47 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy uznává, že „Unie má právní subjektivitu“; a článek 6.2 této Smlouvy stanoví, že na základě této nové subjektivity „Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“.

3.9 EHSV navrhl<sup>(1)</sup> Komisi, Parlamentu a Radě EU, aby v oblasti zahraniční politiky prosadily **mezinárodní právní rámec pro otázky migrace**, který by měl základ ve Všeobecné deklaraci lidských práv, v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Tento mezinárodní právní rámec by měl zahrnovat Mezinárodní úmluvu OSN na ochranu práv všech migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků, jež zatím nebyla ratifikována členskými státy EU, ačkoliv EHSV přijal stanovisko z vlastní iniciativy<sup>(2)</sup>, ve kterém její ratifikaci navrhl.

3.10 Pro upevnění tohoto cíle EHSV navrhuje, aby byly zahrnuty dvě nové společné zásady: základní práva a právní stát a základní svobody.

#### 4. Konkrétní připomínky k základním zásadám

4.1 Komise navrhuje deset společných zásad pro rozvoj společné přistěhovalecké politiky, rozdělených do tří skupin pod názvy: **prosperita, solidarita a bezpečnost**.

4.2 EHSV však poukazuje na to, že chybí zásady vyplývající ze základních práv; vzhledem k tomu, že by přistěhovalecká politika a právní předpisy EU a členských států z této oblasti

(týkající se přijímání, vstupu, hranic, víz, návratu, podmínek pobytu atd.) měly respektovat lidskou důstojnost a základní práva, navrhuje EHSV, aby byla doplněna další skupina s názvem **lidská práva, jež by zahrnovala dvě nové zásady**:

#### Zásada A: základní práva

4.3 V přistěhovalecké politice by EU a její členské státy měly respektovat Chartu základních práv Evropské unie s cílem potírat rasismus a diskriminaci a upevňovat zásadu rovného zacházení. Při přípravě právních předpisů EU v oblasti přistěhovalectví by se mělo vycházet z dodržování těchto zásad.

4.4 V nedávném stanovisku<sup>(3)</sup> EHSV uvedl, že práva a povinnosti státních příslušníků třetích zemí – stanovená v návrhu směrnice o sjednoceném postupu (KOM(2007) 638 v konečném znění) – v oblasti rovného zacházení ve věcech odměňování, pracovních podmínek, svobody sdružování, vzdělávání a profesního rozvoje jsou dobrým výchozím bodem pro budoucí společné právní předpisy týkající se přistěhovalectví.

#### Zásada B: právní stát a základní práva

4.5 S ohledem na dohodu členských států, že by EU měla připojit svůj podpis k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, se EHSV domnívá, že by právní záruky obsažené v této úmluvě měly být zahrnuty do společných zásad pro přistěhovaleckou politiku, aby tak byl pro všechny přistěhovače po dobu jejich pobytu v EU zajištěn faktický přístup k právům a zárukám vlastním právnímu státu.

#### 5. Společné základní zásady pro budoucí rozvoj společné přistěhovalecké politiky (návrh Evropské komise)

5.1 **Prosperita:** příspěvek legálního přistěhovalectví k socioekonomickému rozvoji EU.

5.2 Sdělení zdůrazňuje příspěvek legálního přistěhovalectví k socioekonomickému rozvoji EU. EHSV hovoří o pozitivních dopadech přistěhovalectví na hostitelské společnosti v Evropě s ohledem na výzvy Lisabonské strategie. V tomto smyslu Výbor doufá, že omezení v rámci přechodných období, jež se týkají občanů nových členských států, budou brzy ukončena.

<sup>(1)</sup> Viz stanovisko EHSV k tématu Imigrační politika Společenství a politika spolupráce se zeměmi původu směřující k podpoře rozvoje; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 44, 16.2.2008).

<sup>(2)</sup> Viz stanovisko EHSV k Mezinárodní úmluvě o migrujících pracovnících; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 302, 7.12.2004).

<sup>(3)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu směrnice Rady o sjednoceném postupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu a výkonu práce na území členského státu a o společném souboru práv pro pracovníky z třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 27, 3.2.2009).

5.3 Část věnovaná **prosperitě** obsahuje tři zásady:

#### Zásada 1: jasná pravidla a rovné podmínky

5.4 EHSV by si přál, aby EU měla vhodné a dostatečně harmonizované právní předpisy, aby mohlo být přistěhovalectví usměrňováno prostřednictvím zákonných, flexibilních a transparentních postupů, v rámci nichž by bylo se státními příslušníky třetích zemí zacházeno spravedlivě a měli by práva a povinnosti srovnatelná s právy a povinnostmi občanů EU.

5.5 Pro zvládnutí migračních toků má pro EU zásadní význam spolupráce se zeměmi původu. EHSV v poslední době přijal dvě stanoviska <sup>(1)</sup>, ve kterých vyslovuje názor, že by měla být zlepšena spolupráce mezi zeměmi původu a evropskými hostitelskými zeměmi.

5.6 Společná vízová politika by měla být uplatňována flexibilnějším způsobem, jelikož často ztěžuje řízení legálních migračních toků.

#### Zásada 2: soulad mezi kvalifikací a potřebami

5.7 Na pozadí Lisabonské strategie by přistěhovalectví z ekonomických důvodů mělo reagovat na hodnocení vycházející ze společných potřeb trhu práce EU, které by se zabývalo kvalifikacemi na všech úrovních a ve všech odvětvích, s cílem podpořit zásadu upřednostňování pracovníků z členských států Společenství.

5.8 Co se týče vyhodnocení potřeb „kvalifikovaných pracovníků“ v EU a členských státech do roku 2020, předložil EHSV v nedávném stanovisku <sup>(2)</sup> řadu návrhů týkajících se směrnice o modré kartě.

5.9 Pokud jde o vypracování „přistěhovaleckých profilů“ poskytujících informace o zapojení přistěhovalců do vnitrostátních pracovních trhů, domnívá se Výbor, že je potřeba zlepšit údaje na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU týkající se migračních toků a pracovních trhů; pojem „přistěhovalcké profily“ je třeba, dle názoru EHSV, chápat flexibilním způsobem s ohledem na přizpůsobivost pracovníků.

5.10 EHSV by chtěl zdůraznit důležitost jazykového a odborného vzdělávání přistěhovalckých pracovníků – obojí má zásadní význam pro přístup k zaměstnání a pro zajištění

<sup>(1)</sup> Viz následující stanoviska EHSV:

- stanovisko k tématu Imigrační politika Společenství a politika spolupráce se zeměmi původu směřující k podpoře rozvoje; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 44, 16.2.2008);
- stanovisko k tématu Migrace a rozvoj: příležitosti a výzvy; zpravodaj: pan S. Sharma (Úř. věst. C 120, 16.5.2008).

<sup>(2)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, zpravodaj: pan PARIZA CASTAÑOS (Úř. věst. C 27, 3.2.2009).

jejich lepší schopnosti přizpůsobit se změnám na pracovních trzích – spolu s potřebou uznávat odborné kvalifikace získané mimo EU.

5.11 EHSV podporuje Komisi v jejím cíli propagovat mezi přistěhovalci podnikatelské aktivity. Aby však bylo možné tento cíl splnit, je nutné odstranit překážky, které stále ještě existují na úrovni vnitrostátní legislativy.

5.12 Vzhledem k tomu, že riziko ztráty zaměstnání je větší mezi přistěhovalckými pracovníky, je potřeba připravit opatření s cílem zaměstnat větší počet lidí, zaměřená především na ženy a osoby se zvláštními obtížemi.

5.13 EHSV má za to, že v rámci boje proti nezákonnému zaměstnávání by měla být opatření týkající se sankcí proti zaměstnavatelům navržena ve směrnici uplatňována v kombinaci s pobídkovými opatřeními a aktivními politikami regularizace a legalizace zaměstnávání přistěhovalců. Aby toho bylo možné dosáhnout, musí být vnitrostátní i evropské právní předpisy v oblasti přistěhovalctví flexibilnější a úzeji spjatý s vývojem pracovních trhů, a proto je potřeba rozvinout a konsolidovat konzultace se sociálními partnery a řádný sociální dialog.

5.14 Je nutné zajistit dodržování předpisů Mezinárodní organizace práce, a zejména úmluvy MOP týkající se migrujících pracovníků (C97 a C143).

#### Zásada 3: integrace je klíčem k úspěšnému přistěhovalectví

5.15 EHSV vypracoval řadu stanovisek <sup>(3)</sup> na podporu integrační politiky, a je proto potěšen, že integrace je jednou ze zásad, z nichž přistěhovalcká politika vychází. „**Společné základní zásady**“, jež byly přijaty Radou v roce 2004, by

<sup>(3)</sup> Viz následující stanoviska EHSV:

- stanovisko k tématu Základní prvky struktury, organizace a fungování platformy pro větší zapojení občanské společnosti do podpory politik pro integraci státních příslušníků třetích zemí na úrovni EU; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 27, 3.2.2009);
- stanovisko k tématu imigrace, integrace a úlohy organizované občanské společnosti; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 125, 27.5.2002); (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce);
- stanovisko ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o imigraci, integraci a zaměstnanosti; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 80, 30.3.2004) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce);
- stanovisko k tématu Účast občanské společnosti v boji proti organizované trestné činnosti a terorismu; zpravodajové: pánové Rodríguez García-Caro, Pariza Castaños a Cabra de Luna (Úř. věst. C 318, 23.12.2006).

měly být výchozím bodem přistěhovaleckých politik; první z nich hovoří o tom, že integrace je dvousměrný či reciproční proces (mezi přistěhovanci a hostitelskou společností). Výbor sdílí názor Komise, že „evropské společnosti by měly zlepšit svou schopnost řídit rozmanitost související s přistěhovalectvím a podporovat sociální soudržnost“.

5.16 Výbor podporuje návrhy Komise a domnívá se, že konsolidace rámce EU pro integraci bude vyžadovat nový politický impuls ze strany Rady. EHSV navrhl „občanskou integraci“, jež spočívá v postupném zrovnoprávnění přistěhovalců s ostatními obyvateli, a to co se týče jak práv, tak povinností, přístupu ke zboží, službám a formám účasti občanů v kontextu rovných příležitostí a rovného zacházení. <sup>(1)</sup> Proto je ve velmi důležité zvýšit sociální i politickou účast přistěhovalců na místní, národní i evropské úrovni. S cílem podpořit přístup přistěhovalců k občanství Výbor vypracoval stanovisko adresované Evropskému konventu <sup>(2)</sup>, ve kterém navrhl, aby bylo státním příslušníkům třetích zemí s dlouhodobým pobytem uděleno **občanství Evropské unie**.

5.17 V současné době existuje síť národních kontaktních míst koordinovaných Komisí, jež přináší velmi pozitivní zkušenosti. EHSV zdůrazňuje, že je důležité, aby si úřady členských států vyměňovaly zkušenosti a osvědčené postupy a analyzovaly je, a rovněž fakt, že Rada zavede **otevřenou metodu koordinace**, jež bude vyžadovat vypracování **vhodných statistických systémů a společných ukazatelů**, které by měly členské státy využívat při vyhodnocování výsledků integračních politik.

5.18 Je nutné vypracovat „integrační programy“ pro „nově přichozí přistěhovance“, které by měly postihnout i jazykový rozměr (naučit se jazyk) a kulturní a občanský rozměr (zavázat se k dodržování základních evropských hodnot) v rámci „zvláštních vnitrostátních postupů“ jako např. „integračních programů, výslovných závazků k integraci, uvítacích programů, vnitrostátních plánů pro občanství a začlenění, úvodních nebo orientačních kurzů s občanským zaměřením“.

5.19 Ve spolupráci s Dublinskou nadací a se sociálními partnery Výbor analyzoval pracovní podmínky pracovníků přistěhovalců <sup>(3)</sup> a došel k závěru, že rozmanitost na pracovišti zvyšuje příležitosti jak pro společnost, tak pro pracovníky, a že právní předpisy a veřejné politiky v oblasti zaměstnávání by měly být doplněny o spolupráci se sociálními partnery.

5.20 Výbor v několika stanoviscích vyjádřil názor, že evropské právní předpisy by měly zahrnovat práva přistěho-

valců, kteří mají být zároveň informováni o svých právech a povinnostech (ve vztahu k zákonům hostitelské země).

5.21 S ohledem na to, že v členských státech jsou některá práva vázána na délku pobytu přistěhovalců, souhlasí EHSV s Komisí, že přistěhovanci by měli mít nediskriminační a účinný přístup ke zdravotní péči, sociální ochraně, sociálnímu zabezpečení a důchodovým právům. Také v Evropském paktu o přistěhovalectví a azylu stojí, že je nutné garantovat některá práva, jako jsou přístup ke vzdělání, k zaměstnání, zabezpečení a veřejným a sociálním službám.

5.22 Ve svém stanovisku k zelené knize již Výbor navrhl, že by měla být uznána také různá práva <sup>(4)</sup>

5.23 EHSV navrhl v řadě svých stanovisek <sup>(5)</sup>, aby byla pozměněna směrnice č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, jelikož je vysoce restriktivní, nerespektuje základní práva a představuje překážku pro integraci.

5.24 Navíc by do března 2009 mělo být zřízeno **evropské integrační fórum**, jak navrhl a na přípravné konferenci v dubnu 2008 schválil EHSV <sup>(6)</sup>. Členské státy by měly členům fóra pomoci při přebírání jejich funkce.

- <sup>(4)</sup> právo na sociální zabezpečení včetně zdravotní péče;
- právo na přístup ke zboží a službám včetně bydlení za stejných podmínek jako státní příslušníci dané země;
  - přístup ke vzdělání a odbornému vzdělávání;
  - uznávání diplomů, osvědčení a titulů v rámci právních předpisů Společenství;
  - právo na vzdělání nezletilých včetně podpor a stipendií;
  - právo vyučovat a provádět vědecký výzkum, jak navrhuje směrnice;
  - právo na bezplatnou právní asistenci v případě potřeby;
  - právo na přístup k bezplatné službě pracovního umístění (veřejná služba);
  - právo na výuku jazyka přijímající země;
  - respektování kulturních rozdílů;
  - právo na volný pohyb a pobyt uvnitř dotyčného členského státu.
- <sup>(5)</sup> Viz následující stanoviska EHSV:
- stanovisko ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o imigraci, integraci a zaměstnanosti; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 80, 30.3.2004);
  - stanovisko k tématu Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 286, 17.11.2005);
  - stanovisko k tématu Imigrace v rámci EU a integrační politika – spolupráce místních a regionálních zastupitelstev s organizacemi občanské společnosti; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 318, 23.12.2006);
  - stanovisko k návrhu směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 27, 3.2.2009).
- <sup>(6)</sup> Viz stanovisko EHSV k tématu Základní prvky struktury, organizace a fungování platformy pro větší zapojení občanské společnosti do podpory politik pro integraci státních příslušníků třetích zemí na úrovni EU; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 27, 3.2.2009).

<sup>(1)</sup> Viz stanovisko EHSV k tématu imigrace, integrace a úlohy organizované občanské společnosti, zpravodaj: pan Pariza Castaños, spoluzpravodaj: pan Melícias (Úř. věst. C 125, 27.5.2002) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce).

<sup>(2)</sup> Viz stanovisko EHSV k tématu zapojení občanů Evropské unie; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 208, 3.9.2003) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce).

<sup>(3)</sup> Viz stanovisko EHSV k tématu Imigrace v rámci EU a integrační politika – spolupráce místních a regionálních zastupitelstev s organizacemi občanské společnosti; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 318, 23.12.2006).

5.25 **Solidarita:** koordinace mezi členskými státy a spolupráce s třetími zeměmi.

5.26 Komise navrhuje zlepšení politické solidarity. Část věnovaná solidaritě a přistěhovalectví staví na třech zásadách:

#### Zásada 4: transparentnost, důvěra a spolupráce

5.27 Společná přistěhovalecká politika by měla vycházet z politické a operativní solidarity, vzájemné důvěry, transparentnosti, sdílené odpovědnosti a společného úsilí Evropské unie a jejích členských států na vysoké úrovni. EHSV tyto zásady podporuje a chtěl by podtrhnout potřebu jít za hranice mezi vládní sférou, a zajistit tak zapojení institucí EU do společné přistěhovalecké politiky.

5.28 Je potřeba zlepšit šíření informací a vzájemnou důvěru a přijmout koordinovanější postupy, sledovat dopad opatření jednotlivých členských států mimo jejich hranice a vyvinout interoperabilní systémy a zohlednit přítom aktivitu vyvíjené v rámci EUROSUR.

5.29 V nedávném stanovisku <sup>(1)</sup> EHSV podpořil iniciativy Evropské komise, jejichž cílem bylo zajistit zlepšení statistik členských států týkajících se přistěhovalectví.

#### Zásada 5: účinné a soudržné využívání dostupných prostředků

5.30 Solidarita by měla obsahovat silnou finanční složku, která zohledňuje zvláštní situaci na vnějších hranicích některých členských států a specifické problémy s migrací, kterým čelí. Následně by se mělo efektivním způsobem využít prostředků z obecného programu Solidarita a řízení migračních toků (2007–2013) jako mechanismu sdílení břemen, který má doplňovat vnitrostátní rozpočtové zdroje členských států.

5.31 EHSV vypracoval stanovisko <sup>(2)</sup>, ve kterém podrobil kritice postupy týkající se řízení migračních toků uplatňované

<sup>(1)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany; zpravodajka: paní Sciberras (Úř. věst. C 185, 8.8.2006).

<sup>(2)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky pro období 2008–2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků — návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o zřízení Fondu pro vnější hranice pro období 2007–2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků — návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského fondu pro navrácení státních příslušníků třetích zemí do země původu pro období 2008–2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků; zpravodajka: paní Le Nouail-Marlière (Úř. věst. C 88, 11.4.2006).

ve rámci politik a navrhl postup, jenž zohledňuje v první řadě jedince jakožto držitele základních lidských práv.

5.32 Obzvláštní pozornost by měla být věnována naléhavým potřebám, jako těm, které vznikají v důsledku masového přílivu přistěhovalců. Výbor by také rád upozornil na to, že se někdy objeví humanitární nouzové situace, jež vyžadují solidární přístup EU.

5.33 EHSV vítá, že Rozpočtový výbor Evropského parlamentu podpořil pozměňovací návrh k rozpočtu EU pro rok 2009 na přidělení finančních prostředků pro zřízení „mechanismu solidarity“, který by umožnil sdílení zátěže mezi členskými státy EU. To se týká také přidělení prostředků pro Evropský fond pro uprchlíky, podpory dalších programů pro znovusídlení a prostředků pro agenturu EU Frontex, aby tak mohla od ledna 2009 rozšířit své námořní mise v jižní Evropě a dát jim trvalý charakter.

#### Zásada 6: partnerství s třetími zeměmi

5.34 EHSV vypracoval dvě stanoviska <sup>(3)</sup>, ve kterých navrhuje nový přístup k evropským politikám: přistěhovalecká politika by měla být řízena ve spolupráci se zeměmi původu, aby se tak zajistilo, že bude v těchto zemích přispívat k jejich rozvoji. To by znamenalo přeformulovat řadu aspektů těchto politik, včetně těch, které se vztahují k podmínkám přijetí nebo možnostem pohybu imigrantů.

5.35 Výbor proto tuto zásadu vítá, jelikož řízení migračních toků vyžaduje partnerství a spolupráci s třetími zeměmi.

5.36 Je třeba omezit odliv mozků, zlepšit vzdělávání a odbornou přípravu a posílit místní pracovní trhy. Je nutné podpořit důstojné pracovní příležitosti, realizovat rozvojový potenciál remitend a předcházet nedovolenému přistěhovalectví.

5.37 Ve spojení s členskými státy, jež by o to měly zájem, by měla být se třetími zeměmi vytvořena partnerství pro mobilitu, jež by připravila podmínky pro legální emigraci do Evropy.

5.38 Měly by být stanoveny možnosti pro cirkulační migraci prostřednictvím právních a operativních opatření, která legálním přistěhovalcům udělí právo na přednostní přístup k dalšímu legálnímu pobytu v EU.

<sup>(3)</sup> Viz následující stanoviska EHSV:

— stanovisko k tématu Imigrační politika Společenství a politika spolupráce se zeměmi původu směřující k podpoře rozvoje; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 44, 16.2.2008);  
— stanovisko k tématu Migrace a rozvoj: příležitosti a výzvy; zpravodaj: pan Sharma (Úř. věst. C 120, 16.5.2008).

5.39 Dohody o přidružení by měly obsahovat aspekty sociálního zabezpečení a zahrnovat mimo jiné převoditelnost získaných sociálních práv, zejména práv na důchod, do zemí původu.

5.40 **Bezpečnost:** účinný boj proti nedovolenému přistěhovalectví

5.41 V předchozích stanoviscích<sup>(1)</sup> varoval EHSV, že pokud se termín „nedovolené přistěhovalectví“ použije ve vztahu k jednotlivým migrantům, je nutné další vysvětlení; přestože není zákonné vstoupit do země bez požadovaných dokumentů a povolení, ti, co tak učiní, se nestávají zločinci; neregulérní přistěhovatelci nejsou zločinci, přestože jejich situace není v souladu se zákonem. Skuteční zločinci jsou ti, kdo nelegálně obchodují s lidmi, a ti, kdo přistěhovatele s nezákonným pobytem vykořisťují.

5.42 Část věnovaná **bezpečnosti** obsahuje čtyři zásady:

#### **Zásada 7: vízová politika, která slouží zájmům Evropy a jejím partnerům**

5.43 EHSV by se rád dozvěděl, zda má Komise dostatečné množství údajů ke zhodnocení dopadu vízové politiky na snížení nedovoleného přistěhovalectví. Požadavek na příslušníky některých třetích zemí v podobě krátkodobých víz může snížit přistěhovalectví z těchto zemí, ale může zároveň zvýšit počet jedinců, kteří se stanou oběťmi obchodníků s lidmi či zločineckých sítí pro obchod s lidmi. Navíc může mít vízová politika závažný diskriminační charakter v důsledku omezení mobility, a proto musí konzulární orgány tuto otázku řešit opatrně, a proto musí konzulární orgány tuto otázku řešit opatrně, jednat transparentně a rychle a nesmí dát prostor korupci.

5.44 Výbor souhlasí s přijetím jednotných schengenských evropských víz a se zřízením společných konzulárních zastoupení několika členských států.

#### **Zásada 8: integrovaná správa hranic**

5.45 V zájmu zachování integrity schengenského prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích navrhuje Komise, aby byla posílena a rozvíjena „integrovaná správa“ strategií pro kontroly na vnějších hranicích EU.

5.46 Měly by být posíleny operace agentury FRONTEX; je třeba vyvinout integrovaný systém hraničních kontrol za použití

<sup>(1)</sup> Viz zejména stanovisko EHSV ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o společné politice týkající se nedovoleného přistěhovalectví; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 149, 21.6.2002) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce).

„nových technologií“ a využít potenciál Sedmého rámcového programu Evropské komise. Velmi důležité je, aby agentura FRONTEX rozvinula a dále rozšířila svou koordinační a podpůrnou úlohu ve vztahu ke společným operacím a schopnost rychlé reakce na potřeby členských států na vnějších hranicích. V budoucnu EU rozhodne o operačním velení a kontrole Frontexu s ohledem na důsledky z hlediska vnitrostátního a mezinárodního práva.

5.47 Je nutné upevnit spolupráci se třetími zeměmi a podpořit rozvoj jejich kapacit pro řízení migrace a kontrolu.

5.48 Výbor by chtěl upozornit na to, že v rámci správy vnějších hranic EU je nutné zachovat schengenský prostor bez kontrol na vnitřních hranicích a posílit spolupráci a solidaritu mezi členskými státy.

5.49 EHSV také podporuje zavedení systému jednoho správního místa na hranicích země, kde každý cestující podstupuje jednu kontrolu ze strany jednoho orgánu.

5.50 Masový a nepřetržitý příliv přistěhovalců do jedné konkrétní oblasti EU je především **humanitární problém**, který vnitrostátní orgány nemohou vyřešit bez pomoci a podpory EU. Některé evropské regiony, jako jižní ostrovy (Malta, Lampedusa, Kanárské ostrovy atd.), čelí zvláštním problémům, protože jsou přestupním místem přistěhovalců s nezákonným pobytem, jichž někdy přijímají v takových počtech, které přesahují zvladatelnou míru. Evropská unie proto nezbytně musí zavést systém založený na solidaritě, včetně sdílení operační zátěže v případě členských států čelících opakovaným hromadným vstupům ilegálních imigrantů pomocí kombinace evropských a společně využívaných vnitrostátních zdrojů.

5.51 EHSV by si přál, aby účinnost hraničních kontrol šla ruku v ruce s respektováním práva na azyl, protože mnoho lidí, kteří potřebují mezinárodní ochranu, se na vnější hranice EU dostanou nezákonným způsobem. Výbor přijme další stanovisko<sup>(2)</sup> k tématu společného evropského azylového systému.

5.52 EHSV podpořil<sup>(3)</sup> zřízení agentury FRONTEX a v budoucnu také školy pro evropskou pohraniční stráž, jelikož hraniční kontroly by měly být prováděny úředníky, kteří rozumějí problematice obchodu s lidmi a mají značné odborné znalosti.

<sup>(2)</sup> Viz stanovisko EHSV ze dne 25. února 2009 ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Plán politiky pro azyl – Integrovaný přístup k ochraně v celé EU; zpravodaj: pan Pariza Castaños, spoluzpravodajka: paní Bontea (Dosud nezveřejněné v Úředním věstníku).

<sup>(3)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu nařízení Rady o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 108, 30.4.2004) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce).

5.53 Mezi povinnostmi agentury by měla patřit koordinace záchranných služeb – zejména námořních záchranných služeb – s cílem předcházet využívání nebezpečných sítí umožňujících přistěhovalectví a pomáhat lidem, kteří se v důsledku využití těchto sítí dostali do nebezpečí.

#### **Zásada 9: bojovat aktivně proti nedovolenému přistěhovalectví a nulová tolerance k obchodu s lidmi**

5.54 Komise navrhuje bojovat s nehlášenou prací a nezákonným zaměstnáváním prostřednictvím preventivních opatření, prosazováním práva a postihy. Měla by být posílena ochrana a podpora obětí obchodu s lidmi a zlepšena spolupráce se zeměmi původu a s tranzitními zeměmi.

5.55 Výbor má za to, že boj proti nedovolenému přistěhovalectví není výhradním úkolem pro pohraniční stráž, ale rovněž pro evropské pracovní trhy, které v některých odvětvích a zemích nabízejí přistěhovalcům s nezákonným pobytem možnost nehlášené práce. EHSV nedávno přijal stanovisko<sup>(1)</sup>, ve kterém podpořil směrnici Komise, která stanoví postihy pro zaměstnavatele, kteří najímají přistěhovalce s nezákonným pobytem, a zdůraznil úlohu sociálních partnerů a pracovních podmínek přistěhovalců.

5.56 Nedovolené přistěhovalectví se také sníží, pokud EU a členské státy budou mít otevřenější a flexibilnější legislativu pro přijímání nových přistěhovalců, tak jak Výbor navrhl v několika svých stanoviscích.

5.57 Výbor souhlasí s Komisí, která se chce ujistit, že nelegálně pobývající státní příslušníci třetích zemí mají přístup ke službám, které jsou důležité, a že jim jsou zaručena základní lidská práva (např. vzdělávání – zejména dětí – a základní zdravotní péče).

5.58 EHSV má za to, že přítomnost stovek tisíc přistěhovalců s nezákonným pobytem v EU je pro EU a její členské státy výzvou. Situaci nelze řešit pouze jejich nuceným návratem, protože je vždy nutné zaručit lidskou důstojnost a humánní zacházení. Tato politika není proveditelná ani z finančního hlediska. Výbor proto v jiných stanoviscích<sup>(2)</sup> navrhl, že v rámci koordinace politiky by Komise měla členské státy vyzvat k tomu, aby připravily regularizační opatření a zároveň se vyhnuly nebezpečí, že bude nedovolené přistěhovalectví považováno za postranní vrátka zákonného přistěhovalectví. Při regularizaci situace osob, kterých se to týká, by se mělo přihlídnout k tomu, do jaké míry se usadily ze sociálního a pracovního hlediska. Výbor je toho názoru, že spolupráce

mezi úřady a sociálními partnery by velkému počtu lidí, kteří dnes vykonávají nedovolenou práci, umožnila regularizovat svou situaci i ze správního hlediska, a tak zlegalizovat svůj pracovní poměr.

5.59 Nedostatečně účinné kontroly na vnějších hranicích jsou často zneužívány zločineckými sítěmi, které obchodují s lidmi a v zájmu zvýšení svých nezákonných zisků se nezastaví ani před vážným ohrožením lidských životů. V jiném stanovisku<sup>(3)</sup> EHSV zdůraznil, že úřady musí oběti, zejména ty nejzranitelnější jako děti a oběti obchodu s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování, chránit se stejnou vervou, s jakou bojují proti zločineckým sítím, které s lidmi obchodují a které je vykořisťují.

5.60 Výbor má velké obavy v souvislosti s využíváním biometrických systémů, jež mohou být použity k diskriminaci a narušit právo na soukromí.

#### **Zásada 10: účinné a udržitelné návratové politiky**

5.61 Komise se domnívá, že návratové politiky jsou nezbytnou součástí politiky EU pro nedovolené přistěhovalectví a že by se mělo zabránit tomu, aby se rozsáhle legalizovalo postavení nelegálně pobývajících osob, aniž by se činily rozdíly, a „přitom nechat otevřenou možnost legalizovat postavení jednotlivců na základě spravedlivých a transparentních kritérií“.

5.62 Komise navrhuje dát návratové politice evropský rozměr zajištěním úplného vzájemného uznávání rozhodnutí o návratu. Ve svém stanovisku<sup>(4)</sup> se EHSV vyjádřil v tom smyslu, že vzhledem k tomu, že neexistují společné právní předpisy v oblasti přistěhovalectví a azylu, je vzájemné uznávání rozhodnutí o návratu vysoce problematické, pokud má být dodrženo respektování základních práv jakožto podmínka právního státu.

5.63 V uvedeném stanovisku přišel Výbor s návrhem, že úspěšnější jsou politiky dobrovolného návratu za předpokladu náležitých pobídek a řízení ve spolupráci s Mezinárodní organizací pro migraci a specializovanými nevládními organizacemi.

5.64 EHSV nebyl během přípravy návratové směrnice konzultován, ale souhlasí s organizacemi na ochranu lidských práv, podle kterých některá její ustanovení (délka zadržení v zadržovacích centrech, nedostatečná právní ochrana, nevhodné zacházení s nezletilými atd.) **nejsou v souladu se základními právy a s právním státem**.

<sup>(1)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem, zpravodajka: paní Roksandić, spoluzpravodaj: pan Almeida Freire (Úř. věst. C 204, 9.8.2008).

<sup>(2)</sup> Viz zejména stanovisko EHSV k zelené knize o návratové politice osob s nezákonným pobytem; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 61, 14.3.2003) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce).

<sup>(3)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu směrnice Rady o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány; zpravodaj: pan Pariza Castaños (Úř. věst. C 221, 17.9.2002) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce).

<sup>(4)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu rozhodnutí Rady o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnání finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. OJ C 220, 16.9.2003) (pozn. překl.: není k dispozici v českém jazyce).



5.65 Je třeba přijmout opatření, která zajistí, aby země původu své státní příslušníky přijala zpět, neboť jsou k tomu vázány mezinárodními dohodami, a dále je třeba přezkoumat platné dohody o zpětném přebírání za účelem zlepšení jejich provádění a vzít si ponaučení pro vyjednávání budoucích dohod.

V Bruselu dne 25. února 2009.

předseda  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Mario SEPI

---