



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 4.6.2004

KOM(2004) 412 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU PRE REGIÓNY**

Štúdia o väzbách medzi legálnou a nelegálnou migráciou

OBSAH

ÚVOD.....	3
ČASŤ I – EXISTUJÚCE SPÔSOBY RIADENIA LEGÁLNEJ MIGRÁCIE	3
1.1 Nariadenia týkajúce sa vstupu hospodárskych migrantov	3
1.2 Regulácia počtu hospodárskych migrantov a predpokladané požiadavky.....	5
1.3 Bilaterálne pracovné dohody.....	6
1.4 Používanie kvót na reguláciu bilaterálnych programov	8
1.5 Opatrenia na úpravu podľa zákona	9
ČASŤ 2 – VZŤAH MEDZI LEGÁLNYMI A NELEGÁLNYMI MIGRAČNÝMI PRÚDAMI A VZŤAHY S TRETÍMI KRAJINAMI	10
2.1 Vplyv bilaterálnych pracovných dohôd na nelegálne migračné prúdy	12
2.2 Vplyv vízovej politiky na nelegálne migračné prúdy.	12
2.3 Vplyv spolupráce s tretími krajinami na nelegálne migračné prúdy.....	13
ČASŤ 3 – CESTA VPRED	15
3.1 Posilnenie konzultácií a výmeny informácií na úrovni EÚ	15
3.2 Vznik iniciatív novej politiky v rámci spoločnej imigračnej politiky.....	16
3.2.1. O legálnej migrácii.....	16
3.2.2. O nelegálnej migrácii	18
3.2.3. O spolupráci s tretími krajinami.....	19
ZÁVER.....	20

ÚVOD

Toto oznámenie predkladá výsledky štúdie, ktorú si vyžiadala Európska rada o väzbách medzi legálnou a nelegálnou migráciou. Prvý raz na úrovni EÚ skúma, či zákonné cesty vstupu migrantov znižujú alebo neznižujú podnety k nelegálnej migrácii, a, špecifickejšie, do akej miery má politika legálnej migrácie vplyv jednak na prúdy nelegálnych migrantov a jednak na spoluprácu s tretími krajinami v boji proti ilegálnej migrácii.

Tento mandát vychádza zo záverov Európskej rady v Tesalonikách v júni 2003, ktorá skonštatovala, že EÚ potrebuje preskúmať *"legálne prostriedky migrácie občanov tretích krajín do únie vzhľadom na kapacitu prijímania členských štátov v rámci zvýšenej spolupráce s krajinami pôvodu."* V tejto súvislosti talianske predsedníctvo navrhlo na informatívnej rade JHA v septembri 2003 *"svojim partnerom vypracovať štúdiu na určenie systému kvót legálnej migrácie pre Európu určených krajinám pôvodu a tranzitu hlavných legálnych migračných prúdov so zámerom získať ich na spoluprácu pri dosiahnutí readmisnej dohody (...).* V októbri 2003 Rada rozšírila rozsah štúdie a dospela k rozhodnutiu, že *"uznávajúc zodpovednosť každého členského štátu za počet legálnych imigrantov, ktorých prijme na svoje územie v súlade so svojou legislatívou, s prihliadnutím na jeho špecifickú situáciu a na pracovné trhy si Rada všima iniciatívu Komisie pri vypracovaní štúdie o vzťahu legálnej a nelegálnej migrácie a vyzýva všetky členské štáty, prístupujúce štáty a kandidujúce štáty na úzku spoluprácu s Komisiou za týmto účelom."*

Vzhľadom na krátky časový rámec, v ktorom štúdia musela byť dokončená, nedala sa rozšíriť na výskumné inštitúty. Komisia sa preto rozhodla, že štúdia by sa mala obmedziť iba na zistenie skutočnosti, čo bude prebiehať v spolupráci s odborníkmi členských štátov. Vychádzala v prvom rade z výskumu, ktorý sa v tejto oblasti už vykonal, doplneného o informácie, ktoré dodali odborníci na dvoch stretnutiach organizovaných Komisiou, a vyplnenie dotazníka Komisie. Predstavitelia členských štátov a nových členských štátov vo výbore komisie pre imigráciu a azyl pravidelne sledovali priebeh práce.

Oznámenie sa v prvej časti zameriava na riadenie existujúcich kanálov pre migráciu legálnej pracovnej sily a na použitie bilaterálnych dohôd a – vzhľadom na počiatočný zámer talianskeho predsedníctva – na možnosť použiť v tejto súvislosti kvóty alebo stropy. Toto je ilustrované na niekoľkých zaujímavých príkladoch politiky v štúdiách prípadov. Druhá časť oznámenia sa sústreďuje na vzťah medzi legálnymi a nelegálnymi migračnými prúdmi s hlavným zameraním na dohody o spolupráci s tretími krajinami. Na konci tohto oznámenia sú určité uzávery a odporúčania. Treba ešte poznamenať, že o väčšine týchto otázok neexistujú spoľahlivé štatistické údaje na úrovni EÚ a na národnej úrovni.

ČASŤ I – EXISTUJÚCE SPÔSOBY RIADENIA LEGÁLNEJ MIGRÁCIE

1.1 Nariadenia týkajúce sa prijatia hospodárskych migrantov

Prijatie príslušníkov tretích krajín s cieľom zamestnať sa je záležitosť, ktorú ovláda legislatíva členských štátov, preto sa líšia politikou vstupu, ktorá vznikala ako odpoveď na viaceré migračné trendy v posledných desaťročiach. V povojnovom období mala migrácia značnú podporu, aby sa zaplnil nedostatok kľúčovej pracovnej sily. V dôsledku hospodárskeho úpadku v 70. rokoch 20. storočia a zvyšujúcich sa nelegálnych imigračných prúdov v 80. a 90.

rokoch sa však kontroly vstupu sprísnili na ochranu domáceho pracovného trhu a v niektorých členských štátoch bol nábor cudzích občanov zmrazený.

Cieľom súčasnej politiky a postupov je poskytnúť cesty na prijatie, ktorých zmyslom je splnenie požiadaviek pracovného trhu pri súčasnej ochrane záujmov domácej pracovnej sily. Občania tretích krajín, ktorí chcú pracovať v EÚ, musia predložiť dôkaz, ktorým preukážu, že spĺňajú určité kritériá: napríklad ponuku zamestnania, dostatočné finančné zdroje na svoju obživu, primerané zdravotné poistenie. Zamestnávateľa v členských štátoch sú niekedy zodpovední za žiadosti o pracovné povolenia v záujme občana tretej krajiny a musia viesť preukázať, že pracovník poskytuje zručnosti, ktoré nie sú k dispozícii na domacom pracovnom trhu. Niektoré členské štáty prijímajú aj samostatne zárobkovo činné osoby, ale znova musia byť splnené prísne kritériá, najmä dôkaz, že žiadatelia majú dostatočné prostriedky na svoju obživu, a činnosť, ktorú chcú vykonávať, bude na prospech príslušného členského štátu. Hospodárski migranti väčšinou dostanú najprv dočasné povolenie pobytu v trvaní od jedného roka do piatich rokov. Tieto povolenia sú obnoviteľné, pokiaľ žiadateľ ďalej spĺňa požadované kritériá – najdôležitejšie, že je stále zamestnaný a jeho zručnosti sú stále žiadané.

Ako reakcia na nedostatok pracovnej sily na trhu práce sa od polovice 90. rokov v mnohých členských štátoch objavili nové cesty ekonomického prijatia migrantov a niektoré krajiny určili skrátené alebo preferenčné postupy, najmä tam, kde potrebujú doplniť niektoré chýbajúce zručnosti, ako je sektor zdravotníckej starostlivosti. Prilákanie vysoko kvalifikovaných pracovníkov sa všeobecne považuje za významný prostriedok hospodárskeho rastu a spôsob, ako predchádzať ťažkostiam v domácich hospodárstvach. Ako ukázala skúsenosť, týmito špecifickými cestami vstupu nie je vždy ľahké prilákať potrebný počet kvalifikovaných osôb. Príčin je veľa, ale treba poznamenať, že členské štáty do istej miery navzájom súťažili v úsilí prilákať špecifické kategórie obyvateľov tretích krajín medzi svojich pracujúcich.

Požiadavka nie je len na vysoko kvalifikovaných pracovníkov. Veľa členských štátov, najmä juhoeurópskych, ktoré sú krajinami imigrácie v poslednom čase, mali skúsenosť s požiadavkou na pracovníkov z nízkou kvalifikáciou. Viaceré sa rozhodli regulovať vstup pracovníkov s nízkou kvalifikáciou otvorením špecifických ciest vstupu alebo bilaterálnymi pracovnými dohodami.

Štúdia prípadu: nemecký systém zelenej karty

Nemecko zaviedlo projekt **zelenej karty** v auguste 2000, zameraný na špecifický nábor špecialistov IT, ktorý bol reakciou na predpokladaný nedostatok v krajine. Podľa výskumu zamestnávateľov IT a plánu zamestnanosti tento projekt umožnil získať až 20 000 špecialistov v oblasti IT v rokoch 2000 - 2005. Projekt povoľuje žiadateľom zostať maximálne päť rokov a za ten čas sú oprávnení priviesť si so sebou rodinných príslušníkov. Žiadatelia, ktorí sú už v krajine, nemôžu ale požiadať o trvalý pobyt. Žiadosti na tento projekt sa podávajú priamo u nemeckej firmy alebo prostredníctvom trhu práce online. Doteraz bola vydaná približne polovica z celkového počtu 20 000 povolení.

Štúdia prípadu: program Veľkej Británie pre vysoko kvalifikovaných migrantov

Veľká Británia začala koncom januára 2002 uplatňovať **program pre vysoko kvalifikovaných migrantov**, ktorý vytvoril individuálnu cestu na vstup vysoko kvalifikovaných jedincov so zručnosťami a skúsenosťami požadovanými vo Veľkej Británii,

aby bola konkurencieschopná v globálnom hospodárstve. Od žiadateľov sa nevyžaduje, aby mali zabezpečenú pracovnú zmluvu, a na začiatku si môžu rok hľadať prácu alebo pracovať samostatne. Pokiaľ je žiadateľ stále hospodársky aktívny, môže vo Veľkej Británii zostať a napokon bude môcť požiadať o trvalý pobyt. Vstup je založený na bodovom systéme, ako aj na imigračných kritériách. Body sa spočítajú v týchto piatich hlavných oblastiach: kvalifikácia zo vzdelania, pracovná skúsenosť, príjmy v minulosti, úspechy v profesii vybranej žiadateľom, ako aj zručnosti a úspechy žiadateľovho partnera. Tento program mal pomerne vysoký ohlas.

Treba poznamenať, že nie všetci občania tretích krajín, ktorí boli prijatí na pracovných trhoch, na vstupujú prostredníctvom vyššie opísaných výberových postupov. Vstup migrantov, ktorí sa chcú zamestnať, je iba vo dvoch členských štátoch hlavnou kategóriou vstupu občanov tretích krajín. Vo všetkých ostatných členských štátoch ide väčšinou o vstupy ľudí, ktorí sa usilujú o znovu zjednotenie rodiny, a tých, ktorí boli uznaní ako žiadatelia určitej formy humanitárnej ochrany. Vo viacerých členských štátoch je vyše polovica z celkového počtu prijatých migrantov z dôvodu znovu zjednotenia rodín. Migrácia pracovnej sily predstavuje maximálne 15 % z počtu prijatých osôb, ktoré budú skutočne využívať prístup na pracovný trh.

1.2 Regulácia počtu ekonomických migrantov a predpokladané požiadavky

Prílev občanov z tretích krajín, prijatých za účelom zamestnať sa v členských štátoch, sa od polovice 90. rokov zvýšil (s nárastom 20 % v Dánsku, vo Veľkej Británii a v Švédsku, čo odzrkadľuje silný hospodársky rast a nedostatok pracovnej sily v sektoroch, v ktorých je potrebná kvalifikácia). Údaje o celkovom počte migrantov prijatých do EÚ za účelom zamestnať sa nie sú k dispozícii. Hoci štatistické údaje EÚ o migračných prúdoch sa za posledné roky zlepšili, stále sa stretávame s problémami merania legálnych prúdov, ktoré vyplývajú z rozdielov medzi zdrojmi a definíciami, metódami na zhromažďovanie údajov a legislatívnou praxou v členských štátoch.

Členské štáty majú rozdielne metódy na rozhodovanie, koľko ekonomických migrantov vpustia každý rok do krajiny. Ich počet zvyčajne vyplýva z národného a/alebo regionálneho určenia požiadaviek pracovného trhu. Niektoré členské štáty majú systém kvót, ale spôsob ich použitia sa v jednotlivých krajinách líši. Niektoré štáty stanovujú celkový počet pracovníkov tretích krajín, ktorým každý rok povolia vstup do krajiny, kým iné štáty určujú špecifikovanejšie kvóty pre jednotlivé pracovné sektory, ba aj pre určité druhy pracovníkov, ako sú sezónni robotníci. Ďalšie štáty stanovujú kvóty každý rok po preskúmaní požiadaviek pracovného trhu a po konzultácii s organizáciami pracujúcich a zamestnávateľov.

Vo väčšine členských štátov je pred prijatím pracovníkov tretích krajín potrebné dôkladné vyhodnotenie situácie na domácom pracovnom trhu. Táto zásada "preferencie Spoločenstva" bola okamžite uznaná ako vedúca zásada pre výber pracovníkov tretích krajín v "uznesení Rady o obmedzení vstupu občanov tretích krajín na územie členských štátov za účelom zamestnania" z 20. júna 1994¹. Spôsob, akým členské štáty implementujú túto zásadu, sa v jednotlivých krajinách mení.

Súhrnné plány zamestnanosti poukazujú na nedostatok pracovnej sily v EÚ v dôsledku jej starnutia a ubúdania po roku 2010. Výskum naznačuje aj to, že v dohľadnej budúcnosti

¹ Ú. v. ES C 274 z 19.9.1996, s. 3.

imigračné prúdy pravdepodobne neklesnú. Viaceré štúdie skúmali, či imigrácia je alebo nie je riešením predpokladaného demografického poklesu. Oznámenie Komisie o imigrácii, integrácii a zamestnanosti² potvrdilo, že na splnenie požiadaviek pracovného trhu EÚ sa význam imigrácie v nasledujúcich rokoch zvýši. Zároveň je však všeobecne známe, že imigrácia nie je riešením pre starnutie populácie, a vyššia čistá imigrácia nezabráni tvorcom politiky v implementovaní štrukturálnych a iných zmien na zvládnutie vplyvu starnutia obyvateľstva.

Mnohé štúdie zaznamenali problémy s prispôbením imigrácie požiadavkám pracovného trhu. Na jednej strane predpovede o pracovnom trhu rozhodne nie sú spoľahlivé a nemusia vždy presne predvídať trendy na pracovnom trhu. Na druhej strane súčasné imigračné prúdy nezodpovedajú úplne požiadavkám na vysoko kvalifikovanú alebo špecializovanú pracovnú silu, ktoré má prevládajúci pracovný trh. Hoci v mnohých členských štátoch sa potvrdzuje tendencia, že imigranti pracujú v sektoroch, vyžadujúcich nízka kvalifikáciu, nemusia to nevyhnutne odzrkadľovať ich zručnosti, keďže niektorí z nich majú pre danú prácu vyššiu kvalifikáciu.³ Doterajšie skúsenosti s imigráciou preukázali, že je veľmi ťažké sledovať dĺžku pobytu migrantov, ako aj ich geografickú pohyblivosť a pohyblivosť v zamestnaní. Pri predpovediach, týkajúcich sa pracovnej sily, treba brať do úvahy aj ostatné kategórie migrantov, ktorých sa nemusí nevyhnutne týkať otázka výberu (vstup z dôvodu medzinárodnej ochrany, znovuzjednotenie rodiny). Štúdia napokon poukazuje na využitie celého potenciálu migrantov je potrebná lepšia integračná politika.

1.3 Bilaterálne pracovné dohody

Členské štáty a nové členské štáty podpísali celý rad bilaterálnych pracovných dohôd pre prijatie občanov tretích krajín. Sú navrhnuté najmä preto, aby reagovali na nedostatok pracovnej sily v prijímajúcej krajine, ale k ich podpísaniu viedlo aj niekoľko sekundárnych dôvodov. Všeobecne sa dajú kategorizovať ako: otvorenie nových kanálov pre migráciu, zlepšenie vzťahov s tretími krajinami, pomoc pri historických väzbách a kultúrnej výmene, lepšie riadenie migračných prúdov a boj proti nelegálnej migrácii. Často sa vyskytuje kombinácia viacerých faktorov.

Medzi členskými štátmi sú v prístupe k bilaterálnym dohodám zemepisné rozdiely. **Severoeurópske krajiny** ako prvé navrhli v povojnovom období bilaterálne programy, pomocou ktorých reagovali na špecifické nedostatky na svojich pracovných trhoch. Mnohé z týchto programov boli dohodnuté s juhoeurópskymi krajinami ešte pred ich vstupom do EÚ. Aj keď sa všeobecne orientovali na pracovný trh, objavili sa aj iné motívy, napríklad udržiavanie "osobitných vzťahov" s bývalými kolóniami. Mnohé z prvých bilaterálnych programov boli v 70. rokoch 20. storočia prerušené v dôsledku hospodárskeho poklesu. Bilaterálne programy podpísané neskôr sa zväčša zameriavajú na vstup sezónnych pracovníkov, ktorí prichádzajú pracovať predovšetkým v poľnohospodárstve, stavebníctve, turizme a pohostinstve, kde je stály dopyt po tomto druhu pracovníkov. Niektoré z nových sezónnych bilaterálnych programov boli vytvorené preto, aby poskytli legálne kanály pre dovtedy nelegálne prílevy sezónnych robotníkov najmä v poľnohospodárskom sektore. Bilaterálne programy sa využívali aj na pestovanie lepších vzťahov so susednými krajinami, zvlášť s prístupujúcimi krajinami v 90. rokoch, čo prispelo k ich hospodárskemu

² Európska komisia – Oznámenie Komisie o imigrácii, integrácii a zamestnanosti COM(2003) 336.

³ Európska komisia – Oznámenie Komisie o imigrácii, integrácii a zamestnanosti COM(2003) 336.

vyrovnávaní sa s EÚ. Niektoré nové členské štáty podpísali bilaterálne dohody s východnými susednými štátmi. Zaznamenali rozličné stupne úspechu.

V posledných rokoch boli **juhoeurópske krajiny** aktívnejšie pri podpisovaní bilaterálnych dohôd, ktoré povoľujú vstup dočasných alebo sezónnych pracovníkov. Čiastočne to mala byť odpoveď na nedostatok pracovnej sily v určitých sektoroch v týchto krajinách. Cieľom niektorých dohôd je však otvorenie nových zákonných ciest pre ekonomickú migráciu z krajín, ktoré predstavujú kľúčový zdroj nelegálnej migrácie, a posilniť všeobecný rámec spolupráce s tretími krajinami na zlepšenie boja proti nelegálnej migrácii.

Štúdia prípadu – Španielsko

Španielsko podpísalo bilaterálne dohody so šiestimi tretími krajinami⁴, z ktorých mnohé boli kľúčovými zdrojmi nelegálnych migračných prúdov, s cieľom posilniť všeobecný rámec spolupráce a zabrániť nelegálnej migrácii a vykorisťovaniu pracovníkov. Dohody majú štandardný formát a umožňujú získavať trvalých a sezónnych pracovníkov a frekventantov zvyčajne vo veku 18 až 35 rokov. V dohodách sú aj kapitoly o postupoch pri výbere, o pracovných podmienkach a sociálnych právach, návrate migrantov a ustanoveniach o boji proti nelegálnej migrácii a kšeftovaniu s ľuďmi. Pre sezónnych robotníkov sú určené zvláštne ustanovenia, podľa ktorých musia podpísať záväzok, že po skončení zmluvy sa vrátia do svojej krajiny pôvodu. Sezónni robotníci sa musia hlásiť aj na španielskom konzulárnom úrade v krajine pôvodu do jedného mesiaca po svojom návrate. Väčšina týchto dohôd sa osvedčila v praxi, najmä pokiaľ ide o sezónnych robotníkov. O počtoch prijatých pracovníkov rozhodujú kvóty, ktoré sa určujú pre jednotlivé pracovné sektory, nie podľa národnosti.

Práva poskytované pracovníkom na základe týchto programov sa líšia podľa účelu dohody, ako aj podľa požiadaviek a podmienok dohodnutých medzi vysielajúcou a prijímajúcou krajinou. Väčšina dohôd zabezpečuje prijatým pracovníkom právo na rovnaké pracovné podmienky a mzdové sadzby, aké majú štátni príslušníci. V niektorých dohodách sú ustanovenia, ktoré zabezpečujú návrat pracovníkov po skončení ich pobytu, napríklad prevod príspevkov sociálneho zabezpečenia, a v niektorých prípadoch zamestnávateľa musia za každého prijatého pracovníka zložiť depozit, ktorý je refundovateľný, iba ak sa pracovník vráti. Sezónnym robotníkom sa neposkytuje právo na znovuzjednotenie rodiny, čo je doplnkový prostriedok, ktorý má zabezpečiť ich návrat. Pre mnohých občanov tretích krajín zúčastnených na bilaterálnych dohodách je účasť v týchto programoch prospešná a viacerí si takto zarábajú na živobytie pravidelnou účasťou v nich. Podľa odhadov väčšina pracovníkov posielala minimálne 50 % svojich zárobkov do zahraničia naspäť domov. Bilaterálne programy sú pre pracovníkov prítiažlivý spôsob, ktorý pomáha rozvíjať ich zručnosti, získať lepšie pracovné podmienky a zarobiť tvrdú menu, ako aj spoznať život v inej krajine.

Na zodpovednosti za uplatňovanie bilaterálnych programov by sa mali podieľať ministerstvo pre imigráciu a ministerstvo práce na miestnej, regionálnej a národnej úrovni. Často existuje partnerstvo medzi viacerými zainteresovanými stranami, ako sú odborové zväzy, zamestnávateľa, pracovné úrady a ústredná vláda. V niektorých členských štátoch sa zvýšila aktivita regionálnych správ v nábore zahraničných pracovníkov. Keďže mnohí pracovníci sú na základe bilaterálnych programov prijímaní do malých a stredných podnikov, regionálne úrady práce majú lepšiu polohu, aby mohli reagovať na špecifické požiadavky miestneho hospodárstva. Pri dobre navrhnutých programoch sa mnohí zamestnávateľa a súkromné

⁴ Rumunsko, Bulharsko, Ekvádor, Kolumbia, Dominikánska republika, Maroko.

agentúry aktívne zapájajú do nábora pracovníkov. Niektoré prijímajúce krajiny založili v tretích krajinách úrady na získavanie pracovníkov a tým, ktorých prijímajú, dokonca poskytujú školenie. V niektorých prípadoch sa do tohto procesu zapájajú aj samotné spoločnosti a teraz posielajú do vysielajúcich krajín personál, ktorý školí a získava pracovníkov, aby sa po príchode do členského štátu ľahšie integrovali do podniku.

1.4 Používanie kvót na reguláciu bilaterálnych programov

Viacere členské štáty využívali v bilaterálnych dohodách kvóty, hoci počet prijatých pracovníkov sa líši podľa cieľa programu a vysielajúcej krajiny. Vzhľadom na požiadavky trhu práce vlády každý rok stanovujú kvóty po konzultácii s príslušnými organizáciami, ako je priemysel, zamestnávateľia, odborové zväzy a úrady práce. Kvóty sa zvyčajne stanovujú pre každý zamestnávateľský sektor, hoci niektoré krajiny špecifikujú kvóty pre jednotlivé zemepisné regióny a v niektorých prípadoch ich stanovuje krajina pôvodu žiadateľa. Niektoré členské štáty stanovujú pomerne vysoké kvóty pre sezónnych robotníkov, keďže majú problém so získaním domácich pracovníkov, ktorí sú ochotní vykonávať potrebné úlohy alebo sa presťahovať v rámci krajiny do oblasti, kde sú potrební.

Štúdia prípadu - Taliansko

Taliansko má dobre vytvorený systém kvót, ktorý využíva od roku 1998. Podľa legislatívy z toho obdobia vláda musí uverejňovať ročný predpis, v ktorom uvedie kvóty špecifikované podľa jednotlivých regiónov a sektorov zamestnanosti. Kvóty sa zavádzajú na základe dohody viacerých orgánov, ako sú ministerstvo práce, miestne a regionálne úrady, odborové zväzy a zamestnávateľia. Súčty kvót sa určujú na základe miestnej miery zamestnanosti. Tzv. "privilegované kvóty" sú uvedené v rámci predpisu, ktorý stanovuje stropy pre pracovníkov tretích krajín zo špecifických krajín⁵. Tieto kvóty sa v určitom zmysle nezapočítavajú do trhu práce a sú stanovené na dostatočne nízkej úrovni, aby sa dali jednoducho zaradiť do pracovného trhu (maximálne 3 000 pracovníkov ročne na jednu krajinu). Tieto kvóty sa ponúkajú tretím krajinám za spoluprácu na readmisii, čím sa znižujú nelegálne migračné prúdy. Kvóty je možné znížiť, ak sa preukáže, že tretia krajina dostatočne nespolupracuje, a už sa tak aj stalo. V roku 2001 takto znížili kvóty pre Maroko.

Viacere členské štáty kritizujú potenciálnu nepružnosť ponúkaných bilaterálnych pracovných kvót ako podnetu pre lepšiu spoluprácu tretích krajín v boji proti nelegálnej migrácii. Obávajú sa, že bilaterálne dohody založené na kvótach by mohli obmedziť možnosti štátov reagovať na požiadavky trhu práce. Aj keď zníženie kvót môže byť prijateľné ako sankcia za nespolupracovanie tretej krajiny, rovnaký problém môže spôsobiť zníženie kvót z politických dôvodov a/alebo z dôvodov trhu práce. Ďalší faktor, na ktorý treba prihliadať, je možný diskriminačný účinok preferenčných kvót pre krajiny, s ktorými také dohody nie sú podpísané. Keďže cieľom týchto programov je uľahčiť spoluprácu s určitými tretími krajinami, potom tie krajiny, ktoré nedostanú ponuku na podobné zaobchádzanie, to môžu považovať za dôvod zmarenia spolupráce s EÚ. Možno teda povedať, že preferenčné kvóty môžu v krátkom čase uľahčiť spoluprácu s cieľovými tretími krajinami, ale rovnako majú potenciál zmariť spoluprácu s ostatnými tretími krajinami z dlhodobého hľadiska.

⁵ Albánsko, Tunisko, Maroko, Egypt, Nigéria, Moldavsko, Srí Lanka, Bangladéš, Pakistan.

1.5 Opatrenia na úpravy podľa zákona

Skutočnosť, že mnohí občania tretích krajín nelegálne žijú a pracujú v Európe a že niektoré členské štáty vytvorili programy na “úpravu podľa zákona”, svedčí o tom, že súčasné obmedzenia týchto opatrení sú vhodné na riadenie existujúcich kanálov legálnej imigrácie. Hoci úprava štatútu podľa zákona nie je štandardným cieľom imigračnej politiky, stala sa skôr prvkom v členských štátoch, kde sa od 70. rokov (20. stor.) uskutočnilo vyše 26 operácií. Použitie a motivácie, ktoré sú v pozadí, sa v jednotlivých členských štátoch líšia; v niektorých sa tieto opatrenia nikdy nepoužívali, kým v iných sa vyskytli častejšie. Frekvencia operácií na úpravu štatútu podľa zákona svedčí o výrazne narastajúcom trende od polovice 90. rokov. Nové členské štáty, ktoré sú pomerne novými krajinami imigrácie, nerobili tieto opatrenia, iba od prípadu k prípadu. Vhodné je rozlišovať dočasné opatrenia, podľa ktorých sa osobám, u ktorých ide o úpravu štatútu podľa zákona, vydá povolenie na pobyt s obmedzeným trvaním, ktoré je obnoviteľné iba po splnení určitých podmienok, a konečné opatrenia, ktoré migrantom poskytujú štatút na trvalý pobyt. Členské štáty vo väčšine prípadov vydávajú obnoviteľné dočasné povolenia, čo znamená, že ich držiteľia sa znova môžu dostať do nelegálneho štatútu, ak prestanú spĺňať podmienky povolenia. V dôsledku toho sa niektorí migranti budú musieť znova podriať úpravám štatútu podľa zákona na základe ďalších programov.

Štúdia prípadu – Belgicko

Belgicko vykonalo dva rozsiahle programy na úpravu štatútu podľa zákona, jeden v roku 1974 a druhý v roku 1999. Roku 1999 mala byť úprava štatútu podľa zákona “jednorazovou” operáciou, ktorá mala byť zameraná na skoncovanie s odsúvaním na okraj spoločnosti ľudí, ktorí hoci nelegálne, sa integrovali do hospodárskeho a spoločenského života v Belgicku. Ďalšia hlavná motivácia bolo vytvorenie spoločenskej súdržnosti a vysporiadanie sa s kriminálnou sieťou, ktorá vykorisťovala nelegálnych migrantov. Táto úprava podľa zákona v praxi umožnila vláde upraviť štatút ľudí, ktorých pre zdravotný stav nemohli vrátiť naspäť, ľudí, ktorí dlho žili v Belgicku nelegálne a úplne sa integrovali, a aj tých, čo čakali viac ako tri roky na vybavenie svojej žiadosti o azyl. Žiadatelia dostali tri týždne, aby predložili svoje žiadosti, a za ten čas Belgicko dočasne obnovilo hraničné kontroly, aby zabránilo prílev prípadných nelegálnych migrantov zo susedných členských štátov.

Predložených bolo vyše 37 146 žiadostí na úpravu štatútu podľa zákona, ktorá sa týka celkovo 50 000 osôb, 80 % z nich bolo uznaných. Podľa predbežného vyhodnotenia programu na úpravu štatútu podľa zákona sa prúdy nelegálnych migrantov po tomto opatrení skutočne zvýšili; opatrenie zrejme naozaj vyslalo mylný signál potenciálnym nelegálnym migrantom, že ich pobyt napokon bude tolerovaný. V dôsledku opatrenia na úpravu štatútu zaznamenali nárast žiadostí na znovuzjednotenie rodiny; z 2 122 žiadostí v roku 1999 sa ich počet v roku 2003 zvýšil na 4 500.

Väčšina členských štátov uznáva, že z pragmatických dôvodov môže vzrásť požiadavka na úpravu štatútu u niektorých jednotlivcov, ktorí nespĺňajú normálne kritériá na povolenie pobytu. Vykonaním operácií na úpravu štatútu podľa zákona sa vláda usiluje začleniť týchto migrantov do spoločnosti, aby nezostávali na jej okraji a neboli predmetom vykorisťovania. Niektoré krajiny úplne odmietajú vykonať úpravu štatútu okrem výnimočných okolností od prípadu k prípadu. Uprednostňujú vykonávanie tzv. humanitárnych alebo ochranných úprav štatútu zameraných na poskytnutie práva pobytu špecifickým kategóriám osôb, ktoré nie sú spôsobilé žiadať o medzinárodnú ochranu, ale nemôžu byť vrátené do krajiny pôvodu. Tieto spôsoby úprav štatútu často súvisia s azylovou politikou. Niektoré členské štáty uskutočnili za

účelom úpravy štatútu cielené programy zamerané na skupiny ľudí, uchádzajúcich sa o azyl z krajín, odkiaľ zaznamenali výrazné prílevy osôb, ktoré však na ich území žijú dlho (napríklad ľudí, ktorí utiekli pred konfliktom v bývalej Juhoslávii).

Ostatné členské štáty sú pripravené vykonať *“fait accompli”*. Niektoré urobili jedno “jednorazové” opatrenie, no iné museli vykonať takéto opatrenia častejšie. Programy *“fait accompli”* obsahujú úpravu štatútu nelegálnych migrantov, zvyčajne nelegálne pracujúcich osôb. Skutočnosť, že je potrebné vykonať úpravy štatútu, je prejavom existencie dynamickej skrytej ekonomiky v mnohých členských štátoch, a tieto úpravy sú čiastočne ekonomicky motivované. Podobné úpravy štatútu, vykonané v jednom členskom štáte, v skutočnosti podnietili zamestnávateľa, ktorí zistili, že niektoré sektory, najmä služby pre domácnosť, boli závislé na nelegálnej práci, ktorú je želateľné dostať do formálneho hospodárstva. Rozvoj tohto sektora je ukazovateľom nového otvorenia pracovného trhu, čo súvisí so starnutím obyvateľstva a s novými požiadavkami služieb starostlivosti o starších ľudí. V mnohých spoločenských oblastiach sa môže uplatniť široká škála úprav štatútu, keďže vláda musí mať podporu na vykonávanie opatrení od kľúčových hráčov, napr. od zamestnávateľov a odborových zväzov, a súčasne uviesť ďalšie opatrenia na vysporiadanie sa s nelegálnou migráciou, aby si udržala podporu verejnosti.

Štúdia sa zaoberala **účinnosťou programov na úpravu štatútu** nielen pre príslušných migrantov, ale aj pre štát. Po prvé umožňujú lepšie riadenie populácie, čo vládam umožňuje získať jasnejší prehľad o tom, akí ľudia sa zdržiavajú na ich území. Slúžia aj na skoncovanie s nelegálnou prácou a zvýšenie príjmov vlády zdanením a platením sociálneho zabezpečenia, keď privedie nelegálnych pracovníkov na riadny trh práce za predpokladu, že príslušné osoby si udržia alebo získajú také zamestnanie. Treba však poznamenať, že účinnosť úpravy štatútu podľa zákona na zníženie rozsahu neregulovaného trhu práce bola spochybnená. Na druhej strane možno predpokladať, že úprava štatútu do istej miery znamená určitý druh podporovania nelegálnej migrácie. Túto skúsenosť mali členské štáty, ktoré vykonali rozsiahle programy na úpravu štatútu, a také opatrenia sú niekedy nekonečné, lebo často sú už po niekoľkých rokoch potrebné ďalšie rozsiahle opatrenia. Zo štúdie o programoch na úpravu štatútu podľa zákona vykonanej v ôsmich členských štátoch vyplýva, že sa uskutočňujú priemerne každých 6,5 roka, čo svedčí o pretrvávajúcej imigrácii a dopĺňaní určitých zásob nelegálnych migrantov.

ČASŤ 2 – VZŤAH MEDZI LEGÁLNYMI A NELEGÁLNYMI MIGRAČNÝMI PRÚDMI A VZŤAHY S TRETÍMI KRAJINAMI

Existuje veľa foriem nelegálnej migrácie. Niektorí migranti vstupujú na územie členského štátu ilegálne po súši, zo vzduchu alebo cez more. Niektorí používajú falošné doklady, iní sa pokúšajú vstúpiť individuálne alebo pomocou organizovaných zločineckých sietí, ktoré sú aktívne najmä vo dvoch zvlášť odpudzujúcich formách nelegálnej imigrácie, ide o siete pašerákov, ktorí nekonajú z humanitárnych dôvodov, a o vykorisťovanie cudzích občanov vo forme kšeftovania s ľuďmi. Veľká časť nelegálnych obyvateľov vstupuje legálne s platným vízom alebo na základe bezvízového režimu, ale “predĺži si pobyt” alebo zmení účel svojho pobytu bez súhlasu orgánov. Niektorí, napríklad neúspešní žiadatelia o azyl, vstúpia do nelegálneho štatútu, ak neopustia krajinu po vyčerpaní všetkých žiadostí o azyl.

Dobre sú dokumentované problémy so stanovením veľkosti a charakteristiky populácie migrantov a záznamy o legálnych a nelegálnych prúdoch. Samozrejme, keďže nelegálni migranti sa neprihlasujú na príslušných miestach, vytvorí si jasný obraz o rozsahu nelegálnej

migrácie v členských štátoch Európskej únie je ťažké. Odhady, týkajúce sa nelegálnych migračných prúdov, môžu vychádzať iba z existujúcich ukazovateľov spojených s takým javom, ako je počet zamietnutých vstupov a odsunutí, zatýkanie nelegálnych migrantov na hraniciach alebo v krajine, zamietanie žiadostí o azyl či iné formy medzinárodnej ochrany alebo žiadosti o národné postupy na úpravu štatútu. K týmto číslam treba pripočítať veľký počet ľudí, ktorí nežiadajú nijakú formu medzinárodnej ochrany, keďže do krajiny vstúpili legálne alebo "si predĺžili pobyt". Z uvedených ukazovateľov vyplýva, že podľa odhadov dosahuje každoročný prílev nelegálnej migrácie do EÚ šesťciferné číslo. Presnejšie čísla nemožno považovať za spoľahlivé. Odhady navyše neprispievajú k pochopeniu nelegálnej migrácie v celej zložitosti tohto problému a sú otvorené nesprávnej interpretácii. Rozsah nelegálnej migrácie sa však považuje za závažný a zníženie nelegálnych migračných prúdov je politická priorita na národnej úrovni, ako aj na úrovni EÚ. Na vytvorenie účinných riešení politiky boja proti tomuto javu je preto dôležité pochopiť, kto sú títo nelegálni migranti a prečo prichádzajú do EÚ.

Výskum **profilu nelegálnych migrantov** je pomerne skromný. Dôkazy však svedčia o tom, že najvyššie percento ilegálnych obyvateľov tvoria muži vo veku 20 až 30 rokov, ktorí sú mladí, mobilní a ochotní podstúpiť riziká. Medzi nelegálnymi migrantmi bol zaznamenaný zvýšený počet mladých žien - migrantiek a oveľa menší podiel starších ľudí oboch pohlaví. Niektoré informácie v členských štátoch naznačujú, že nelegálni migranti majú všeobecne nízku kvalifikáciu, a preto väčšinou nemôžu naplniť nedostatok pracovnej sily na pracovnom trhu. Podľa iného výskumu sa zvyšuje počet vzdelaných nelegálnych migrantov, ktorí sa rozhodnú migrovať v túžbe po lepšom živote. V pozadí ich rozhodnutia prísť do EÚ je zvyčajne celý rad **motívov**; ekonomické úvahy rozhodne nie sú jedinými faktormi. Rozhodnutie migrovať vychádza z individuálneho posudzovania celého radu negatívnych faktorov, ako je nezamestnanosť alebo trvalo nízka úroveň miezd; prírodné katastrofy či ekologické ničenie, a pozitívnych faktorov ako bežný sektor a zamestnanie s vyššou úrovňou mzdy; politická stabilita, dodržiavanie zákonov a účinná ochrana ľudských práv; rozdielne podmienky na trhu práce. Nelegálni migranti sa rozhodnú napriek mnohým iným faktorom, ktoré pôsobia odrádzajúco, ako sú okrem iného vysoké náklady na služby a riziko zadržania a trestného stíhania hraničnými orgánmi.

Mnohí nelegálni migranti, ktorí už sú v EÚ, sú schopní nájsť si prácu v skrytom hospodárstve, čo svedčí o existencii jasnej väzby medzi nelegálnymi migrantmi a neregulovaným pracovným trhom. V rámci EÚ sa odhaduje, že tieňové hospodárstvo vytvára 7 - 16 % HDP v EÚ⁶, hoci rozhodne sa tom nepodieľajú iba nelegálni migranti. Nelegálni migranti sa väčšinou živia prácou v sektore nízko kvalifikovanej práce, ako je stavebníctvo, poľnohospodárstvo, pohostinstvo alebo čistenie a upratovanie v domácnosti. Často bývajú najímaní do tzv. "3 D"-zamestnaní (na špinavú, nebezpečnú a náročnú prácu), o ktoré nemá záujem domáca pracovná sila. Tendencia nelegálnych migrantov zamestnať sa v nekvalifikovanej tieňovej ekonomike nevyplýva iba z toho, že nemajú primeraný štatút, kvalifikáciu či potrebné jazykové znalosti pre iné práce. Pre kvalifikovaných nelegálnych migrantov je niekedy problém pracovať v sektore, v ktorom boli vyškolení, nielen preto, že nemajú potrebné pracovné povolenie, ale aj preto, že v EÚ im neuznali kvalifikáciu. Títo ľudia pracujú v sektore s nízkou kvalifikáciou v členskom štáte nelegálne, keďže nemajú potrebné doklady, a plat majú často oveľa vyšší ako v zamestnaní, v ktorom sú kvalifikovaní v krajine pôvodu.

⁶ Nariadenie Rady o transformácii neohlásenej práce na riadne zamestnanie, október 2003.

2.1 Vplyv bilaterálnych pracovných dohôd na nelegálne migračné prúdy

Predovšetkým je dôležité rozlišovať bilaterálne programy, ktoré prijímajú sezónnych robotníkov, od programov, prijímajúcich dočasných alebo trvalých pracovníkov. Mnohé z bilaterálnych programov boli určené predovšetkým na riešenie nedostatkov na pracovnom trhu. Niektoré členské štáty považujú tieto programy za veľmi účinné pri zvýšenom migračnom tlaku v dôsledku toho, že mnohí z prijatých sa najprv stali trvalými obyvateľmi a potom predložili žiadosti na znovuzjednotenie rodiny.

Pre členské štáty, ktoré podpísali bilaterálne programy motivované čiastočne znížením nelegálnych migračných prúdov, je hodnotenie účinku zmiešané. Väčšinou nevidia priame prepojenie medzi zavedením bilaterálnych programov a znížením nelegálnych migračných prúdov. Mnohé štáty zistili, že je ťažké stanoviť účinok bilaterálnych dohôd na nelegálne migračné prúdy, keďže často sú v hre iné faktory, ktoré prispievajú k zníženiu nelegálnej migrácie. Viaceré členské štáty zaviedli bilaterálne programy iba nedávno, a preto je ešte priskoro rozhodnúť, či tieto opatrenia majú výrazný účinok na zníženie nelegálnych prúdov. Niektoré štáty zistili, že samotným podpísaním bilaterálnych dohôd sa nelegálna migrácia neznižila, ale prispelo to k nadviazaniu spolupráce s tretími krajinami v otázkach migrácie.

Iba jeden členský štát uvažuje o tom, že zavedenie bilaterálnych pracovných programov môže mať priamy účinok na zníženie nelegálnych migračných prúdov. V tomto prípade však účinok nemožno pripisovať výlučne uvedeným bilaterálnym programom, keďže boli ponúknuté ako podnet na podpísanie readmisných dohôd a ako súčasť balíka opatrení na uľahčenie spolupráce s tretími krajinami, do ktorej patrí aj finančnú pomoc, policajná spolupráca, školenie a vytváranie kapacít. Navyše v období, keď došlo k zníženiu nelegálnych prúdov, bol všeobecne zaznamenaný celkový pokles nelegálnej migrácie do EÚ.

Treba priznať, že určitá nelegálna migrácia bude prebiehať bez ohľadu na ustanovenie legálnych kanálov, lebo vždy budú existovať nejaké pozitívne alebo negatívne faktory, ktoré to nezasiahne. Niektorí migranti, ktorí chcú prísť do EÚ, nebudú spôsobilí, aby sa zúčastnili na týchto programoch, alebo tieto programy nebudú mať dostatočnú kapacitu, aby umožnila účasť všetkých, ktorí majú záujem. Ako bolo už spomenuté, dôvody, pre ktoré sa migranti rozhodnú prísť do EÚ, sú zložité a motivované nielen ekonomicky. Niektorí migranti, ktorí sú v členských štátoch nelegálne, opustili svoje krajiny z dôvodov, súvisiacich s konfliktom alebo nestabilitou vo svojej krajine pôvodu, ale individuálne nemajú oprávnenie na poskytnutie humanitárnej ochrany.

Účinok bilaterálnych pracovných dohôd o nelegálnych migračných prúdoch závisí do určitej miery od motivácie tohto programu. Aj pri programoch, ktorých prvotným cieľom je zníženie nelegálnych migračných prúdov, nie je možné nezvratne určiť ich účinok, ktorý závisí od mnohých ďalších súvisiacich faktorov.

2.2 Vplyv vízovej politiky na nelegálne migračné prúdy

Väčšina členských štátov a nových členských štátov mala okrem bilaterálnych pracovných dohôd obmedzené skúsenosti s využívaním ostatných opatrení legálnej migrácie na zníženie nelegálnych migračných prúdov. Jeden zo spôsobov, akým boli migračné prúdy tradične regulované, je zmena vízovej politiky. Od nadobudnutia platnosti Amsterdamskej zmluvy (1999) je v právomoci Spoločenstva vízová politika v členských štátoch (s výnimkou Veľkej Británie a Írska). Patrí sem odsúhlasenie zoznamu, podľa ktorého by občania tretích krajín

mali podliehať alebo nepodliehať vízovým požiadavkám⁷. Toto rozhodnutie sa vykoná po *“podrobnom posúdení od prípadu k prípadu na základe viacerých kritérií, súvisiacich okrem iného s ilegálnou migráciou, verejným poriadkom a bezpečnosťou, ako aj s vonkajšími vzťahmi EÚ s tretími krajinami a zároveň so zohľadnením regionálnej súdržnosti a reciprocity”*.

O úprave zoznamov rozhoduje kvalifikovaná väčšina Rady na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom. Od vzniku týchto zoznamov sa do nich dostalo iba niekoľko krajín. V roku 2000 Komisia navrhla, aby sa Bulharsko a Rumunsko presunulo z negatívneho zoznamu do pozitívneho ako priznanie užších vzťahov medzi týmito krajinami a EÚ v duchu voľného pohybu obyvateľov. Po posúdení dvoch podrobných správ o opatreniach podniknutých v boji proti nelegálnym migračným prúdom v marci 2001 Rada odsúhlasila hraničné kontroly a vízovú politiku. Vízové obmedzenia boli zrušené od januára 2002.

V marci 2003 sa Rada rozhodla⁸ presunúť Ekvádor z pozitívneho zoznamu do zoznamu tretích krajín, ktorých občania pri prechádzaní cez vonkajšie hranice musia mať víza. Rozhodnutie vychádzalo z úvah, týkajúcich sa rizík dokázanej nelegálnej imigrácie, zachytených v číslach a štatistikách viacerých členských štátov. Účinok tohto rozhodnutia nebol dosiaľ vyhodnotený pre krátkosť času na jeho implementáciu. Toto posúdenie bude mať zásadný význam a mohlo by potvrdiť, či existuje alebo neexistuje priama súvislosť medzi zavedením vízových požiadaviek a spomalením nelegálnej migrácie. Naopak, zdá sa, že pomerne ťažké je dokázať súvislosť medzi zrušením vízových požiadaviek a následným nárastom nelegálnej migrácie. Skúsenosti sú rozdielne a v prospech alebo v neprospech zvýšenia migračných prúdov môžu vstúpiť do hry viaceré iné faktory.

Pokiaľ ide o vízovú politiku tretích krajín, pozoruhodným príkladom je zmena vízových režimov Bosny a Hercegoviny, ktorá bola kľúčovou tranzitnou krajinou nelegálnej migrácie do EÚ. Zavedenie vízového režimu pre iránskych a tureckých občanov viedlo k výraznému poklesu počtu migrantov týchto národností, ktorí cez Bosnu a Hercegovinu nelegálne prichádzali do EÚ.

2.3 Vplyv spolupráce s tretími krajinami na nelegálne migračné prúdy

Európska rada v Tampere a viaceré ďalšie Rady zdôraznili požiadavku na komplexný prístup k migrácii, ktorý sa týka ľudských práv, politických otázok a otázok rozvoja v krajinách a regiónoch pôvodu a tranzitu. Partnerstvo s tretími krajinami sa považovalo za jeden z kľúčových prvkov úspechu tejto politiky. Od Rady v Tampere Komisia vyvinula mimoriadne úsilie, aby sa migračná politika integrovala do vonkajšej politiky a programov EÚ. Oznámenie o integrovaní migrácie do vzťahov s tretími krajinami⁹ zdôraznilo potenciál lepšej synergie medzi migráciou a politikami rozvoja. Rady v Seville a Tesalonikách venovali zvláštnu pozornosť úsiliu, ktoré tretie krajiny musia vyvíjať v boji proti nelegálnej migrácii. Rada o všeobecných otázkach z 8. decembra 2003 ustanovila tzv. monitorovací a hodnotiaci mechanizmus. Komisia je pozývaná, aby každý rok podala hlásenie o spolupráci s tretími krajinami a jej prvá správa sa očakáva koncom roku 2004. Správa bude obsahovať prehľad úsilia, ktoré vyvíjajú tretie krajiny v boji proti ilegálnej migrácii a o technickej a finančnej podpore, ktorú poskytla EÚ a jej členské štáty.

⁷ Nariadenie Rady (ES) č. 539/2001.

⁸ Nariadenie Rady (ES) č. 45/2003 zo 6.03.2003, Ú. v. ES L 69 z 13.3.2003.

⁹ COM (2002) 703 z 3.12.2002.

Spolupráca tretích krajín má zásadný význam na zníženie nelegálnych migračných prúdov a v tejto súvislosti je veľmi dôležité vyhodnotiť účinok rozličných opatrení a podnetov, ktoré boli použité. Skúsenosť členských štátov a nových členských štátov so zlepšenou spolupracou s tretími krajinami pri kontrole nelegálnych migračných prúdov neformálnymi prostriedkami je pomerne ohraničená. Niektoré členské štáty zistili, že účinnejšie je podpísať dohody o spolupráci polície alebo pohraničnej stráže, ktoré obsahujú readmisný prvok, než formálne readmisné dohody. Tieto dohody umožnili členským štátom vytvoriť užitočný mechanizmus na výmenu informácií a spoločný výcvik, ktorý si nevyžadoval použitie podnetov. Súčasťou dohôd často býva ustanovenie o technickej pomoci, ktorá sa osvedčila ako veľmi užitočná na praktickej úrovni. Iné členské štáty nadviazali neformálnu spoluprácu s tranzitnými krajinami, aby sa vysporiadali s určitými prúdmi migrantov najmä z tretích krajín bez navrhnutia formálnych readmisných dohôd. Spolupráca len na tento účel tak môže mať veľmi pozitívny účinok pri reakcii na špecifické prúdy z krajín, ktoré by sa inak zdráhali prikročiť k formálnym readmisným dohodám. Členské štáty a nové členské štáty vyvinuli aktivitu aj pri podpisovaní formálnych a neformálnych readmisných dohôd s tretími krajinami, ktoré sú určené na uľahčenie procesu návratu. V súvislosti s formálnymi národnými readmisnými rokovaniaми, ako je medzinárodný záväzok tretích krajín opätovne prijať vlastných občanov, členské štáty nie sú pripravené poskytnúť tretím krajinám podnety na podpísanie dohody na tento účel. Niektoré členské štáty sú však pripravené urobiť to v prípadoch, keď dohody znova prijímajú vlastných občanov a občanov tretích krajín, keďže sa zistilo, že podpísanie readmisných dohôd je všeobecne výhodnejšie pre členské štáty než pre tretie krajiny. Súčasťou rozličných druhov ponúkaných podnetov je technická podpora a pomoc pri riadení migračných prúdov, školenie hraničnej kontroly a policajná spolupráca, ako aj ustanovenia o technológii a vybavení, ktoré prispievajú k zvýšeniu schopnosti tretích krajín zvládnuť migračné prúdy. Ustanovenie o podnetoch nie je bežne súčasťou textu samotných readmisných dohôd, čo má zabezpečiť, aby sa implementácia dohôd nestala podmienkou podnetov. Jeden členský štát ponúkol tretím krajinám bilaterálne pracovné kvóty. Analýza účinku tejto politiky je uvedená v oddieli 1.4 hore.

V súčasnom štádiu rokovaní bude možno potrebný odlišný prístup k podnetom na podpísanie readmisných dohôd Spoločenstva. V priebehu týchto rokovaní tretie krajiny žiadajú okrem iného lepšiu integráciu svojich občanov v európskych členských štátoch, zrušenie vízových obmedzení, uľahčenie udeľovania víz určitým kategóriám osôb, kvóty pre trvalých pracovníkov alebo sezónnych robotníkov. Podnety, ktoré boli dosiaľ ponúknuté na základe dohôd Spoločenstva, obsahujú zjednodušené udeľovanie víz, právne posilnenie spolupráce a finančnú a technickú podporu. Hlavné body týchto podnetov podrobnejšie preskúma najbližšia správa Komisie o prioritách úspešného rozvoja spoločnej readmisnej politiky. Je však jasné, že na zabezpečenie budúcich dohôd sú potrebné viaceré flexibilné podnety.

Krajiny, susediace s EÚ, musia stále väčšmi čeliť problémom migrácie. Prítomnosť stále sa zvyšujúcej cudzej populácie môže viesť k sociálnemu napätiu v týchto krajinách a prijímajúce krajiny sa musia vysporiadať s požiadavkou na zvýšenie svojho úsilia pri riadení migrácie. O otázkach **tranzitnej migrácie a susedných krajín**, ktoré sa stávajú krajinami určenia, diskutuje EÚ a príslušnými tretími krajinami. EÚ poskytuje a navrhuje ďalšiu technickú a finančnú pomoc pomocou príslušných nástrojov Spoločenstva (Tacis, Meda, Eneas) na podporu týchto krajín v úsilí lepšie riadiť migráciu vrátane účinnej preventívnej politiky v boji proti nelegálnej migrácii. Navyše súčasťou nového susedského nástroja, ktorý vytvorila Komisia na posilnenie cezhraničnej spolupráce, bude riadenie migrácie jednou z prioritných oblastí spolupráce. Niektoré susedné krajiny vytvorili akčné plány, ktoré sú špecificky zamerané na nelegálnu migráciu, a EÚ je pripravená podporiť ich implementáciu.

ČASŤ 3 – CESTA VPRED

3.1 Posilnenie konzultácií a výmeny informácií na úrovni EÚ

Táto štúdia odhalila jasný **nedostatok spoľahlivých porovnateľných údajov na úrovni EÚ**. Boli urobené opatrenia s cieľom zlepšiť zhromažďovanie a analýzu štatistiky Spoločenstva. Komisia sa teraz rozhodla vypracovať ročnú štatistickú správu o migrácii a štatistickú analýzu hlavných migračných trendov v členských štátoch. Návrh nariadenia EÚ, založený na akčnom pláne pre štatistiku Spoločenstva v oblasti migrácie¹⁰ o zhromažďovaní štatistik o migrácii, občianstve a azyle, bude predložený v júni 2004, potom budú nasledovať súbory opatrení na jeho použitie.

Zistenia štúdie svedčia o tom, že je potrebné **intenzívnejšie a cielenejšie využívať konzultácie a výmenu informácií** v špecifických oblastiach, ktoré majú výrazný účinok na viaceré členské štáty alebo na EÚ ako celok. V oznámení z novembra 2000 o migračnej politike Spoločenstva¹¹ Komisia podala návrh na splnenie tejto požiadavky a uviedla ďalšie podrobnosti vo dvoch oznámeniach¹² v roku 2001. Rada v Laekene v roku 2001 explicitne žiadala zvýšiť výmenu informácií v imigračnej a azylovej oblasti. Ako reakciu na túto výzvu Komisia ustanovila v roku 2002 skupinu odborníkov známu ako "výbor pre imigráciu a azyl", ktorého účelom je viesť komunikáciu a konzultácie na rozšírenie najlepších skúseností a dosiahnutie väčšieho priblíženia azylovej a imigračnej politiky. Teraz prebiehajú pravidelné stretnutia výboru pre imigráciu a azyl.

Tieto úpravy dopĺňa Európska migračná sieť, ktorej cieľom je vytvoriť systematickú základňu pre monitorovanie a analýzu multidimenzionálneho javu, akým je migrácia a azyl, na spracovanie množstva jeho rozmerov - politického, právneho, demografického, hospodárskeho, sociálneho a označenie základných koreňov. Sprístupnené alebo predložené informácie majú pomôcť Spoločenstvu a jeho členským štátom získať celkový prehľad o migrácii a azylovej situácii, keď vo svojich príslušných oblastiach kompetencie vytvárajú politiku, prijímajú rozhodnutia alebo rozhodujú sa o akcii. Pilotný projekt na začiatku podporila európska Rada v Tesalonikách v júni 2003. Po jeho posúdení v priebehu roku 2004 Komisia preskúma možnosť vytvoriť trvalú štruktúru s vhodným právnym základom so zreteľom na paralelnú iniciatívu, ktorá bola preskúmaná v rámci Rady Európy.

Ďalšie kroky boli podniknuté na zvýšenie výmeny informácií v osobitných oblastiach, najmä zavedenie siete Národných kontaktných bodov pre integráciu. Európska Rada v Tesalonikách podporila túto iniciatívu a zdôraznila dôležitosť rozvoja spolupráce a výmeny informácií v tejto sieti najmä so zreteľom na posilnenie koordinácie príslušných politik na národnej a európskej úrovni. Krátko potom sa národné kontaktné body dohodli na intenzívnom pracovnom programe výmeny informácií a najlepších skúseností v troch oblastiach politiky, ktorými sú predstavenie nových prichádzajúcich imigrantov, jazykové vzdelávanie a účasť imigrantov na občianskom, kultúrnom a politickom živote. Rozhodli sa vytvoriť príručku o integrácii pre odborníkov a tvorcov politiky. Tento vývoj zachytí prvá výročná správa o imigrácii a integrácii, ktorú Komisia práve pripravuje.

Ďalšie opatrenia na posilnenie výmeny informácií sa uskutočnili v oblasti ilegálnej imigrácie. Tieto iniciatívy sú zamerané na výmenu operačných informácií v rámci pracovného stretnutia

¹⁰ Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu o predložení akčného plánu na získavanie a analýzu štatistiky Spoločenstva v oblasti migrácie. COM (2003) 179.

¹¹ COM (2000) 757 v konečnom znení z 22.11.2000.

¹² COM(2001)387 v konečnom znení a COM (2001) 710 v konečnom znení.

Rady ad hoc CIREFI. Bol vytvorený včasný varovný systém na výmenu informácií o tajnej imigrácii a cestách, ktoré používajú pašeráci ľudí. Tento systém sa bude dopĺňať o najnovšie informácie vytvorením "bezpečnej informačnej a koordinačnej siete pre riadenie migračných služieb, založenej na webe"¹³.

Zámerom Komisie je posilniť výmenu informácií a konzultácií spolu s hore uvedenými prioritami v rámci výboru pre imigráciu a azyl. V neskoršom štádiu – z hľadiska ďalších skúseností s týmto postupom – sa posúdi vhodnosť navrhovania konkrétnej právnej základne na formalizovanie operácie a na zabezpečenie súdržnosti a komplexnosti medzi rozličnými fórami.

3.2 Vznik iniciatív novej politiky v rámci spoločnej imigračnej politiky

3.2.1. O legálnej migrácii

Všetky členské štáty majú kanály na **prijímanie pracovných migrantov**, najmä pre občanov tretích krajín so špecifickými zručnosťami. Väčšina členských štátov trpí nedostatkom kvalifikovanej pracovnej sily a vytvára špecifické náborové schémy, ako bolo uvedené v štúdiách z Nemecka a Veľkej Británie. Tieto členské štáty do určitej miery navzájom súťažajú v náboře pracovnej sily z tretích krajín. Komisia je presvedčená, že vplyvom demografického poklesu a starnutia bude nábor pracovníkov, občanov tretích krajín, a imigrácia z hospodárskych príčin do EÚ pravdepodobne pokračovať a rásť. Na druhej strane tretie krajiny opätovne žiadajú viac legálnych migračných kanálov. Navrhnutá smernica EÚ o tejto otázke¹⁴, predložená na prerokovanie v roku 2001, však nezískala žiadnu podporu Rady. Niektoré základné otázky preto musia byť adresné, aby sa zistilo, či prijímanie hospodárskych migrantov má alebo nemá byť regulované na úrovni EÚ. K otázkam, ktoré si vyžadujú vysvetlenie, patrí stupeň harmonizácie, na ktorý sa treba zamerať; rámec návrhu a to, či sa v Spoločenstve má alebo nemá dodržiavať zásada uprednostňovania domáceho pracovného trhu. Pokiaľ ide o Komisiu, odpovede na tieto otázky treba postaviť na dvoch základných zásadách: na jednej strane návrh ústavnej zmluvy, ktorý potvrdzuje európsku kompetenciu v migračnej politike, ale prijatie rozhodnutia o počte migrantov prenecháva členským štátom, a na druhej strane nutnosť, aby sa každé opatrenie prijaté v tejto oblasti, zakladalo na jedinom výlučnom kritériu, ktoré je pridanou hodnotou z prijímania opatrení na úrovni EÚ.

Komisia plánuje koncom tohto roka začať s rozsiahlym konzultačným procesom na túto tému, ktorý pomôže zodpovedať tieto otázky. Prvým krokom bude predloženie zeleného dokumentu neskôr v tomto roku, ktorý prehodnotí tipy Komisie v návrhu smernice a znova preskúma ťažkosti, ktoré vznikli v Rade. Verejné prejednávanie, ktoré sa bude konať koncom roka 2004 za účelom zhromaždiť všetky zainteresované subjekty: inštitucionálne, hospodárske a mimovládne organizácie.

Štúdia preukázala, že rozsiahle **opatrenia na úpravu štatútu zákonom**, ktoré prijali niektoré členské štáty, umožnili naraz vyriešiť prítomnosť značného počtu nelegálnych migrantov na ich území. Hoci také programy nemajú dlhodobý účinok na zníženie množstva nelegálnych migrantov, môžu byť pozitívnym doplnujúcim faktorom pre nelegálnych migrantov, o čom svedčí belgická štúdia. Také rozsiahle opatrenia majú vplyv aj na ostatné členské štáty EÚ v dôsledku zrušenia vnútorných hraničných kontrol. Pre štáty je však neprijateľné aj to, aby povoľovali nepretržitý nelegálny pobyt veľkému počtu občanov tretích krajín.

¹³ COM (2003) 727 v konečnom znení z 22.11.2000.

¹⁴ Ibid.

Komisia môže navrhnúť vytvorenie spoločného prístupu k úprave štatútu migranta pomocou zákona založeného na princípe vyhnúť sa rozsiahlym opatreniam na úpravu štatútu alebo ich obmedziť iba na výnimočné situácie. Štúdia prikladá význam názoru, že úprava štatútu podľa zákona by sa nemala považovať za spôsob riadenia migračných prúdov, lebo v skutočnosti sa často prejavuje ako negatívny dôsledok migračnej politiky v ostatných oblastiach. Potrebná je však ďalšia analýza postupov pri úprave štatútu s cieľom určiť a porovnať praktiky. Členský štát by mal rozhodnúť o vykonaní rozsiahleho programu na úpravu štatútu migrantov podľa zákona pri zohľadnení potenciálu dôsledkov jeho na ostatné členské štáty, ktoré by mali byť informované v dostatočnom predstihu. Preto je potrebné s členskými štátmi konzultovať aj o rozsahu predpokladaných opatrení, o počte osôb, ktorých sa to pravdepodobne bude týkať, o kritériách, ktoré sa majú použiť, a o možnom vplyve na ostatné členské štáty. Zo vzájomných informácií a transparentnosti sa dajú určiť spoločné kritériá. Táto výmena by sa mohla uskutočniť v rámci výboru pre imigráciu a azyl.

Štúdia potvrdila, že paradoxne v čase, keď výhlady na nedostatok pracovných síl v niektorých sektoroch pracovného trhu v členských štátoch odhaľujú požiadavku na novú imigračnú politiku, miera nezamestnanosti občanov tretích krajín, ktorí žijú v členských štátoch, zostáva výrazne vysoká. **Podpora integrácie občanov tretích krajín**, ktorí legálne žijú v členských štátoch, je základným cieľom imigračnej politiky EÚ. Je to aj jedna z požiadaviek tretích krajín v diskusiách o migračných otázkach. Väčšina týchto krajín sa zasadila o ochranu záujmov svojich občanov aj keď žijú v zámorí. Legálne imigračné kanály musia byť vybavené opatreniami, ktoré podporujú integráciu. Prvá výročná správa o imigrácii a integrácii, ktorá má byť predložená Rade v júni 2004, bude zachytávať posledný vývoj v tejto oblasti.

Vzhľadom na **integráciu do pracovného trhu** európska stratégia zamestnanosti poskytuje politický rámec na vykonanie reforiem na národnej úrovni. Najmä hlavné línie zamestnanosti z roku 2003 vyzývajú členské štáty, aby podporili integráciu osôb, znevýhodnených na pracovnom trhu, a bojovali proti diskriminácii, ktorá ich môže postihnúť. Cieľom týchto nových hlavných línií je znížiť rozdiel medzi nezamestnanosťou občanov tretích krajín a občanov EÚ. V roku 2002 bola miera zamestnanosti ľudí, žijúcich v európskej pätnástke, ktorí nie sú občanmi EÚ, výrazne nižšia ako u občanov EÚ (52.7 % oproti 64.4 %). Správa o zamestnanosti v Európe 2003 svedčí o tom, že tieto rozdiely sú stále veľmi významné, aj keď medzi jednotlivými členskými štátmi kolíše.

Podpora udržateľnej integrácie na pracovnom trhu a väčšia mobilita na pracovnom trhu EÚ je predmetom stáleho záujmu stratégie zamestnanosti, ktorej účelom je dodávať pracovnú silu, zvýšiť adaptabilitu a reagovať na nedostatky pracovnej sily v jednotlivých sektoroch a regiónoch. Pracovníci z radov migrantov by mohli prispieť k tomuto cieľu, preto je žiadateľné, aby sa urobil ďalší pokrok v **uľahčení pohybu občanov tretích krajín v Európskej únii**. Smernica o štatúte dlhodobých obyvateľov, ktorá bola prijatá 25. novembra 2003, zaviedla zásadu pre pohyb ľudí, ktorí sú obyvateľmi členského štátu viac ako päť rokov. Pohyb podporuje aj prijatie rozšírenia nariadenia 1408/71 o občanov tretích krajín. Určitý stupeň mobility predpokladá aj návrh Komisie o vstupe zahraničných študentov, ktorý má byť čoskoro prijatý¹⁵, a o vstupe výskumných pracovníkov¹⁶. Táto zásada by sa mohla rozšíriť na ďalšie kategórie občanov tretích krajín. Návrh smernice o službách na vnútornom trhu by mal

¹⁵ COM (2002) 548 v konečnom znení zo 7.10.2002.

¹⁶ COM(2004) 178 v konečnom znení zo 16.3.2004.

uľahčiť postavenie pracovníkov, ktorí sú občanmi tretích krajín pre ustanovenie o cezhraničných službách.

Uznanie odbornej kvalifikácie občanov tretích krajín je ďalší predmet, ktorý je potrebné riešiť. Jedna z možností je najst' vhodný spôsob na rozšírenie pozitívnych účinkov smerníc o odbornom uznaní kvalifikácie všetkým občanom tretích krajín (týka sa to najmä odborného uznania kvalifikácie, ktorú občania tretích krajín získali v ostatných členských štátoch, alebo kvalifikácie z tretej krajiny uznanej iným členským štátom). Na doplnenie vyššie uvedeného uznania kvalifikácie možno ustanoviť cesty vzdelávania, čo by im umožnilo získať rovnocennú kvalifikáciu bez toho, aby museli začať študovať znova.

3.2.2. *O ilegálnej migrácii*

Štúdia ukázala, že určitá nelegálna migrácia zrejme bude prebiehať bez ohľadu na ustanovenie zákonných kanálov, boj proti nelegálnej migrácii preto musí zostať významnou súčasťou riadenia migrácie.

Boj proti nelegálnej migrácii sa začína preventívnymi opatreniami a potláčaní jej hlavných podnetov. Neohlásená práca je vo viacerých krajinách alebo v regiónoch významným faktorom nelegálnej migrácie. Vysporiadanie sa s neregulovaným pracovným trhom je preto spoločný cieľ, ktorý ovplyvňuje nielen oblasť imigrácie, ale aj zamestnanosť. Ľudia, pracujúci v skrytom hospodárstve, sú často vystavení vykorisťovaniu a sú im odopierané práva, aké majú ostatní pracovníci. Problémom neohlásenej práce sa zaoberá stratégia európskej zamestnanosti od roku 2001. V roku 2003 Komisia zdôraznila nutnosť politiky zameranej na **transformáciu neohlásenej práce na riadne zamestnanie** a žiadala o vytýčenie cieľov. Táto otázka je jednou z desiatich priorít v hlavných líniách zamestnanosti¹⁷ z roku 2003. Na základe národných akčných plánov (NAP) z roku 2003 bolo vyhodnotenie národných akcií zameraných na transformáciu neohlásenej práce na riadne zamestnanie uvedené do návrhu spoločnej správy o zamestnanosti, ktorú predložila Európska komisia v januári 2004¹⁸. Niektoré členské štáty uviedli vo svojich NAP špeciálne opatrenia zamerané na zahraničných pracovníkov alebo nelegálnych imigrantov. Ďalšie monitorovanie konania členských štátov urobí Komisia v súvislosti so stratégiou európskej zamestnanosti.

Spoločný boj proti nelegálnej migrácii a vytvorenie politiky návratu patria v Spoločenstve k prioritným prvkom pri vytváraní ďalších nástrojov politiky potrebných na zmiernenie migračného tlaku. V súvislosti s riadenou imigračnou politikou je jediným logickým prístupom na riešenie nelegálnych obyvateľov zabezpečiť ich návrat do krajiny pôvodu. Jeden z prvkov politiky Spoločenstva o návrate je návrh Komisie na zavedenie prípravných akcií pre vytvorenie finančného nástroja na riadenie návratu na roky 2005 a 2006. Tieto akcie budú kontrolovať dobrovoľný návrat, nútený návrat a podporovať návrat neregulárnych migrantov v tranzitných krajinách. Pomocou správnej koordinácie s príslušnými existujúcimi nástrojmi sa zamerajú na obhájitelný návrat a trvalú reintegráciu v krajine pôvodu alebo v bývalom mieste pobytu. Predmetom záujmu bude návrat určenej cieľovej skupiny v rozličných rozmeroch, prednávratová pomoc, organizovanie cestovných dokladov, tranzitu a prijatia, ako aj správna koordinácia prostredníctvom príslušných existujúcich nástrojov po návrate a reintegračná pomoc. Komisia okrem toho predloží v prvom polroku roku 2004 návrh

¹⁷ Rozhodnutie Rady z 22. júla 2003 o hlavných líniách politiky zamestnanosti v členských štátoch, Ú. v. ES L 197/13 z 5.8.2003.

¹⁸ COM (2004) 24 v konečnom znení /2 z 27.1.2004.

smernice EÚ na stanovenie minimálnych noriem pre proces návratu a vzájomné uznávanie rozhodnutí o návrate.

3.2.3. *O spolupráci s tretími krajinami*

Táto štúdia potvrdila, že **nadviazanie spolupráce s krajinami pôvodu alebo s tranzitnými krajinami** je účinný prostriedok na zníženie ilegálnych migračných prúdov. Naše vzťahy s tretími krajinami však nemôžu byť jednostranné. Skúsenosť ukazuje, že skutočné partnerstvo je kľúčovým prvkom pre úspech tejto spolupráce. EÚ musí jasne pochopiť situáciu v krajine a jej problémy, aby podporila otvorený dialóg o záujmoch a očakávaniach na oboch stranách. Mnohé krajiny pôvodu a tranzitné krajiny sú už pripravené prevziať zodpovednosť a vyvinúť väčšie úsilie, aby zabránili nelegálnej imigrácii. Toto však treba urobiť v rámci celkového prístupu k migrácii a v určitých prípadoch žiadať od EÚ podnety a finančnú i technickú pomoc.

Prvý dôležitý krok pre úniu je zozbierať všetky informácie, ktoré sú k dispozícii, o kanáloch legálnej migrácie pre občanov tretích krajín. Toto **zhromažďovanie informácií** by sa malo týkať predovšetkým počtu migrantov prijatých podľa národnosti, aby každá z tretích krajín získala jasný prehľad o migračnej vzorke svojich občanov v celej EÚ. Mohlo by sa to urobiť v rámci výboru pre imigráciu a azyl, ktorý by vytvoril zoznam všetkých bilaterálnych dohôd podpísaných jednotlivými členskými štátmi so špecifickou treťou krajinou, počet migrantov, ktorých sa týkajú tieto dohody, počet migrantov prijatých mimo týchto dohôd a príčiny prijatia. Jeho využitie môže byť dlhodobé, aby sa vytvorila väčšia synergia medzi členskými štátmi v počte pracovných migrantov prijatých do únie. Tento rozsiahly prehľad môže dať jasnú odpoveď na požiadavky tretích krajín v rámci politického dialógu o problémoch migrácie alebo pri rokovaniach o readmisných dohodách.

Navyše by sa mohla preskúmať myšlienka získavania pracovníkov a vytvárania vzdelávacích programov v krajinách pôvodu v zručnostiach potrebných v EÚ. Súčasťou týchto programov by malo byť spoločenské, kultúrne a jazykové vzdelávanie, ktoré migranti potrebujú pre pobyt v Európe. Niektoré členské štáty, ktoré už zaviedli taký program, sa preskúmajú podrobnejšie. Pilotné projekty by sa mohli financovať z programu technickej a finančnej pomoci pre tretie krajiny (ENEAS).

Štúdia preukázala, že pokiaľ ide o viaceré tretie krajiny, **opatrenia vízovej politiky** majú preventívny vplyv na nelegálne migračné prúdy. Je to mimoriadne dôležité u kategórií osôb, u ktorých prichádza do úvahy predĺženie pobytu. Sú však aj kategórie osôb, ktoré z hľadiska nelegálnej migrácie neznamenaajú nijaké riziko a neplánujú porušiť možnosti krátkeho pobytu. Pre tieto kategórie, ktoré sa určujú od krajiny ku krajine, možno skúmať možnosť určitého uľahčenia pri udeľovaní víz prihliadajúc na ochotu príslušnej krajiny spolupracovať s EÚ v boji proti nelegálnej migrácii. Komisia by preto mala navrhnúť preskúmanie otázky o uľahčení udeľovania víz pre určité kategórie osôb (ako sú stáli predstavitelia z tretích krajín zapojení do štruktúrného dialógu; športovci atď.). Pilotným cvičením bude prijatie mandátu na prerokovanie zjednodušeného udeľovania víz s Ruskom.

ZÁVER

Táto štúdia sa vykonala za veľmi krátky čas, a hoci si viaceré hľadiská zaslúžia dôkladnejší prístup, možno z nej vyvodit' celý rad jasných odkazov. Medzi legálnou a nelegálnou migráciou existuje prepojenie, ale tento vzťah je zložitý a určite nie priamočiary, keďže treba prihliadnuť na celý rad faktorov. Žiadne opatrenie, ktoré sa prijíma samostatne, nemôže mať rozhodujúci vplyv. To však nebráni špecifickému účinku niektorých akcií. Napríklad kvóty, ktoré možno považovať za veľmi účinné, nie sú prijateľné vo všetkých členských štátoch. Zhromažďovanie ponúk na legálnu imigráciu do tretích krajín sa v tejto súvislosti môžu osvedčiť ako zaujímavá možnosť. S týmto výhľadom Komisia určila počet opatrení, ktoré sa môžu ďalej skúmať. Implementácia týchto opatrení sa musí zakladať na posilnenej výmene informácií, na konzultácii a spolupráci medzi členskými štátmi Európskej únie.