

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane“

KOM(2005) 375, konečné znenie – 2005/0156 (COD)

(2006/C 185/06)

Rada sa 15. novembra 2005 rozhodla podľa článku 262 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom stanovisko k navrhovanej téme,

Odborná sekcia pre zamestnanosť, sociálne veci a občianstvo, ktorá bola poverená prípravou návrhu stanoviska výboru v danej veci, prijala svoje stanovisko 22. februára 2006. Spravodajkyňou bola pani Sciberras.

Európsky hospodársky a sociálny výbor prijal na svojom 426. plenárnom zasadnutí 20. a 21. apríla 2006 (schôdza z 20. apríla 2006) 131 hlasmi za, pričom 3 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Úvod

1.1 V roku 1999 vstúpila do platnosti Amsterdamská zmluva. Jedným z cieľov tejto zmluvy je zachovávať a rozvíjať Európsku úniu „...ako priestor slobody, bezpečnosti a práva, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb, spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa ochrany vonkajších hraníc, azyľu, prístahovalectva a prevencie a boja proti zločinnosti (1)“.

1.2 Pre migračnú politiku to bol revolučný míľnik v tom zmysle, že sa presunula z tretieho piliera Európskej únie, založeného na medzivládnej spolupráci, do prvého piliera, v ktorom politiky iniciuje Európska komisia. 1. máj 2004 je tiež začiatkom novej fázy v oblasti migračnej politiky v 25 členských štátoch Únie, pretože postupná zmena z vnútroštátnej politiky na spoločnú politiku sa ďalej rozšírila.

1.3 17. decembra 2005 britské predsedníctvo úspešne uzatvorilo dohodu o finančnom výhlade na roky 2007 – 2013, ktorá je rámcom pre finančné zdroje Únie na nasledujúce obdobie (2).

1.4 Položka „Občianstvo, sloboda, bezpečnosť a spravodlivosť“ je venovaná bezpečnosti občanov EÚ v 25 členských štátoch s predpokladanými výdavkami na rôzne iniciatívy v takých oblastiach ako ochrana hraníc. Očakáva sa, že výdavky v tejto položke sa v nasledujúcich ôsmich rokoch výrazne zvýšia. Existujú však aj iniciatívy v oblasti sociálnych politík, ktoré sa odrážajú v sociálnych projektoch, akými sú Európsky fond pre utečencov a integračný fond, ktoré sú zamerané na zlepšovanie služieb poskytovaných prístahovalcom v členských štátoch.

(1) Článok 1-B.

(2) Stanovisko EHSV z 19.1.2006 na tému základné práva a spravodlivosť, spravodajkyňa: pani King (Ú. v. EÚ C 69, 21.3.2006).

Stanovisko EHSV zo 14.2.2006 na tému riadenie migračných tokov, spravodajkyňa: pani Le Nouail-Marlière (Ú. v. EÚ C 88, 11.4.2006). Stanovisko EHSV zo 14.12.2005 na tému návrh rozhodnutia Rady na vytvorenie špecifického programu „Prevencia, pripravenosť a riadenie následkov terorizmu“ na obdobie rokov 2007-2013, spravodajca: pán Cabra de Luna (Ú. v. EÚ C 65, 17.3.2006).

1.5 Európska rada v Solúne v roku 2003 tiež naliehala na preskúmanie „zákonných prostriedkov migrácie štátnych príslušníkov tretích krajín do Únie, pri zohľadnení kapacít členských štátov na ich prijatie (3)“.

1.6 Úvahy v tomto smere, najmä hodnotenie prijímacej kapacity jednotlivých členských štátov, musia zohľadniť nielen počet obyvateľstva, rozlohu územia a veľkosť hospodárstva príslušného štátu, ale aj súčasný počet migrantov a migračné toky. Tieto skutočnosti však nie je možné hodnotiť bez harmonizácie štatistických meta-údajov (pravidiel pre zber údajov) v členských štátoch, ktorá by zabezpečila vnútornú konzistentnosť štatistiky v celej EÚ.

1.7 Nedostatočná harmonizácia štatistiky čiastočne vyplýva z rozdielov v definíciách migrácie, ktoré môžu zase súvisieť s rozdielmi v právnych predpisoch týkajúcich sa migrácie. Zavedeniu a rozvoju postupnej harmonizácie bráni aj neúčinný a nedostatočný zber údajov.

1.8 Okrem toho stúpa nelegálna migrácia a nelegálna práca, ktorú čiastočne podporujú obmedzenia právnych kanálov pre legálnu migráciu. V oblasti takejto neregistrovanej migrácie štatistické merania zrejme nebudú presné. Osobitne v takomto prípade sa budú rozsah a štatistické výpočty jednotlivých vnútroštátnych štatistických úradov pravdepodobne líšiť, harmonizácia meta-údajov jednotlivých členských štátov je tak ešte nevyhnutnejšia. V Spojených štátoch napríklad otázka podhodnotených údajov o nelegálnych migrantoch vystúpila v podobe diskusie o tom, či by sa údaje zo sčítania ľudu mali upraviť s použitím údajov o osobách s nenahláseným pobytom zozbieraných prostredníctvom technik založených na reprezentatívnom výbere. Okrem technik reprezentatívneho výberu existujú aj ďalšie metódy, ktoré je možné pri zbere údajov využiť. Vo Francúzsku sa napríklad na zbere údajov podieľajú aj miestne orgány.

(3) Bod 30 záverov predsedníctva.

1.9 Návrh Zmluvy o Ústave pre Európu uznáva „právo členských štátov určiť počty prijímaných štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prichádzajú na ich územie z tretích krajín s cieľom nájsť si prácu buď ako zamestnanci alebo ako samostatne zárobkovo činné osoby⁽⁴⁾“. EHSV vyjadril názor, že toto ústavné obmedzenie nebráni Únii dosiahnuť vysokú úroveň harmonizácie právnych predpisov pre prijímanie migrantov. EHSV zdôraznil potrebu aktívnej politiky EÚ pre ekonomickú migráciu a potrebu harmonizovaných právnych predpisov⁽⁵⁾.

1.10 Ďalší rozvoj právneho rámca pre prisťahovalectvo je čiastočne odôvodnený demografickými faktami a presadzovaním Lisabonskej stratégie. EHSV pripomína, že „demografický vývoj v Únii a Lisabonská stratégia poukazujú na to, že bude potrebné, aby Európa disponovala aktívnymi politikami v oblasti prijímania ekonomických migrantov. Napriek tomu, že každá krajina má svoje osobitné potreby a črty, otvorenie ciest pre ekonomickú migráciu je spoločnou charakteristikou pre všetky členské štáty⁽⁶⁾“. Európska únia a členské štáty požadujú právne predpisy, ktoré umožnia pracovnú migráciu zákonným a transparentným spôsobom. Výbor uznáva, že hoci sa tu kladie dôraz na ekonomické hľadisko migrácie, tento prístup je sám osebe obmedzujúci, a konštatuje, že členské štáty potrebujú prijať aj aktívnu politiku na vstup neekonomických migrantov.

1.11 Rozsiahle migračné toky so sebou prinášajú aj problémy pri zvládaní tejto situácie v prijímajúcich krajinách v dôsledku následného tlaku na verejné služby a tiež možných následkov na podmienky na trhu práce. Tieto následky sa líšia podľa schopnosti prijímajúcej krajiny absorbovať migrantov. Pre informovanie verejnej mienky o dôsledkoch migračných tokov sú potrebné presné štatistické informácie, navzájom konzistentné vo všetkých členských štátoch. Štatistická presnosť môže tiež prispieť k spochybneniu xenofóbnych tendencií, ktoré môžu byť súčasťou verejnej mienky, a ktoré sú napríklad vyjadrené postojmi „prisťahovalci berú prácu miestnym“ a „je to ako invázia“.

1.12 Spoločné štatistické informácie môžu pomôcť podporiť spoločný právny rámec, ktorý by mohol prispieť k ochrane práv migrantov. Výbor podporuje Komisiu v tom, aby zdôrazňovala význam presného overovania a výkladu štatistických informácií s cieľom vyhnúť sa mylnému výkladu údajov.

1.13 Keďže pracujúci migranti tvoria významnú časť pracovnej sily, sledovanie cieľa mobility na pracovnom trhu v celej EÚ musí brať do úvahy dôsledky obmedzení pohybu a sťahovania pracujúcich migrantov, ktorí nepochádzajú z EÚ, v rámci členských štátov. Takéto toky v rámci EÚ by navyše

zmiernili ťažkosti so zvládaním situácie, ktorej čelia tie krajiny prijímajúce migrantov, ktorých schopnosť absorbovať migrantov je nižšia.

1.14 EHSV zastáva stanovisko, že na zabezpečenie rešpektovania ľudských práv a ochrany ľudskej dôstojnosti každého jednotlivca musí byť každý proces zbierania a spracovávanía osobných údajov na štatistické účely a akékoľvek iné úradné využitie, účinne chránený proti akémukoľvek procedurálnemu alebo inému zneužitiu.

2. Význam štatistických údajov v právnom rámci

2.1 Štatistické informácie, odrážajúce politické, sociálne a hospodárske postavenie jednotlivých krajín EÚ a ich postoj k otázke migrácie, môžu ovplyvniť a prispieť k vytvoreniu, analýze a revízii migračnej politiky v týchto krajinách.

2.2 Presné štatistické údaje sú veľmi dôležité pri mapovaní migrujúcej populácie v štátoch EÚ, okrem iného pri určovaní jej veľkosti a ďalších demografických charakteristík. Výbor vyzýva Komisiu, aby zdôrazňovala potrebu presných štatistických údajov v tejto oblasti, aby si členské štáty uvedomili význam tejto otázky a presunuli sem viac zdrojov.

3. Údaje o migrácii

3.1 Je potrebné mať na pamäti charakteristické črty migračného scenára. Prevláda migrácia v smere z východu na západ, ktorá súvisí s hľadaním lepších životných podmienok. Po druhé, čoraz viac prisťahovalcov z krajín mimo Európskej únie prichádza do nových štátov EÚ. Očividne sú priťahovaní potenciálnymi výhodami vyplývajúcimi z členstva týchto krajín v EÚ, pričom ďalšou výhodou pre nich je možnosť využiť tieto krajiny ako odrazový mostík, aby sa dostali ďalej na západ. Štatistické informácie o migračných vzorcoch sú pre členské štáty nevyhnutné na analýzu minulých a súčasných migračných tokov a predpovedanie budúcich trendov a tiež na analýzu ich účinkov a potenciálu z demografického, sociálneho a hospodárskeho hľadiska, čo spätne ovplyvní politiku v týchto oblastiach.

4. Prospešnosť štatistických údajov

4.1 Väčšina členských štátov EÚ vypracovala dôkladné štatistiky o krajinách pôvodu žiadateľov o azyl. Stále však existuje rozsiahla potreba ešte podrobnejších štatistík založených na kritériách, ktoré by boli konzistentné medzi členskými štátmi, a tým by umožnili budúce nadnárodné porovnávanie.

⁽⁴⁾ Článok III-267, ods. 5.

⁽⁵⁾ Stanovisko EHSV z 9.6.2005 na tému Zelená kniha o prístupe EÚ k riadeniu ekonomickej migrácie, spravodajca: pán Pariza Castaños (Ú. v. EÚ C 286, 17.11.2005).

⁽⁶⁾ Pozri poznámku 5, bod 1.5.

4.2 Navrhované nariadenie pre spoločný rámec zberu údajov a tvorby štatistiky je obzvlášť potrebné v krajinách, v ktorých dokonca ani neexistuje ústredná databáza o migrácii a azyle, a kde si rôzne orgány vedú svoje vlastné databázy.

4.3 Jednou z úloh zásadného významu, ktorú štatistiky zohrávajú, je vplyv na tvorbu a revíziu politík. Keď napríklad štatistika odhalila, že medzi nelegálnymi prisťahovalcami sú deti, neplnoleté osoby bez sprievodu, tehotné ženy a postihnuté osoby, viedlo to v jednotlivých štátoch k vytvoreniu opatrení zameraných na prepustenie zadržaných „neplnoletých osôb bez sprievodu“ a príslušníkov „zraniteľných skupín“. Ďalšie rozčlenenie štatistík s cieľom získať viac demografických a socioekonomických informácií, nielen údaje o počte prichádzajúcich osôb (ale napr. aj o tom, akým jazykom hovoria), má teda dosah na politiku. To môže mať dôsledky aj pre integráciu migrantov na pracovnom trhu.

4.4 Presnejšia a komplexnejšia štatistika umožňuje robiť presnejšie predpovede a rovnako predstavuje platformu, na ktorej je možné založiť napríklad budúce plánovanie zdrojov. Štatistiky poskytujú tiež spoľahlivý nástroj na podporu vyčleňovania zdrojov. Ak napríklad ročná štatistika preukáže, že medzi nelegálnymi prisťahovalcami prichádzajúcimi do krajiny je stabilný počet neplnoletých osôb bez sprievodu, potom je potrebné naplánovať alebo rozšíriť zdroje na zabezpečenie osobitných ubytovacích zariadení a podporných služieb pre túto skupinu.

4.5 Vedenie dobrých štatistík prispeje k poskytovaniu služieb, ktoré spĺňajú potreby ich užívateľov, a k spravodlivému a primeranému vyčleňovaniu zdrojov medzi členskými štátmi.

4.6 Porovnávaci prieskum prisťahovaleckého práva uplatňovaného v 25-člennej EÚ by rozhodne tiež pomohol Európskej komisii lepšie koordinovať prisťahovaleckú politiku na európskej úrovni. Hoci prisťahovalectvo patrí do piliera spravodlivosti a vnútorných vecí, existuje trvalo rastúci tlak európskych občanov, najmä z krajín zasiahnutých týmto populačným javom, aby sa táto otázka riešila na úrovni EÚ. Zámerom takého prieskumu by bolo pôsobiť smerom k harmonizácii v oblasti štatistiky s cieľom pomôcť politikám EÚ pre prisťahovalectvo dosiahnuť vyššiu súdržnosť.

4.7 Spoľahlivé štatistické informácie a prehľady charakteristík nelegálnych prisťahovalcov by členským štátom EÚ pomohli analyzovať príčiny nelegálneho prisťahovalectva. Takéto údaje by mohli zahŕňať sociálno-ekonomické zázemie týchto prisťahovalcov, prehľad ich zručností, ich ambície a dôvody ich vysťahovalectva. Tieto prehľady by mohli viesť k vyššej úrovni informácií vedených o prisťahovalcoch a k lepšej organizácii prostriedkov pre nich, ako sú napríklad vzdelávacie programy a programy odbornej prípravy. Vypracovanie štatistík – na témy ako počet prisťahovalcov informovaných o možnosti požiadať o medzinárodnú ochranu, počet podaných žiadostí,

počet schválených a zamietnutých žiadostí o priznanie jednotlivých typov štatútu (článok 4) – je rovnako rozhodujúce pre tvorbu politiky na ochranu prisťahovalcov. Zber a spracovanie údajov by malo byť pod kontrolou verejných orgánov členských krajín, ktorým by boli poskytnuté nové zdroje, čo sa týka pracovných síl, kvalifikácie a vybavenia. Tieto orgány by boli povinné zachovávať dôvernosť vyžiadaných osobných údajov a každoročne predkladať správu národnému parlamentu. Porovnávanie informácií a štatistických údajov si vyžaduje spoločné úsilie členských štátov pri náboře profesionálnych tlmočníkov, ktorí by boli schopní komunikovať s prisťahovalcami a získať všetky údaje potrebné pre úspešný prieskum. Takéto zbieranie údajov by členským štátom pomohlo aj pri realizácii vhodných politík. Vyššie uvedené programy prispievajú k integrácii prisťahovalcov do spoločnosti v členských štátoch a sú k dispozícii fondy medziiným aj na zber údajov o sociálnom zázemí prisťahovalcov. Tieto štatistické nástroje by pomohli aj ďalším subjektom, napríklad európskemu monitorovaciemu centru, v ich práci pri ochrane ľudských práv.

4.8 Potrebné sú aj štatistiky o záchytných strediskách a otvorených strediskách prijímajúcich nelegálnych prisťahovalcov, aby Európska komisia mohla navrhnúť určitú formu spoločnej politiky v tejto otázke.

4.9 Členské štáty by mali spolupracovať aj pri porovnávaní údajov týkajúcich sa zamestnania (legálneho či nelegálneho) a ubytovania prisťahovalcov. Tieto údaje poskytnú EÚ-25 informácie o trendoch, ktoré by mohli viesť k politikám zameraným na zlepšenie života a podmienok prisťahovalcov za prácou. Pritom by členské štáty museli zabezpečiť, aby bola v praxi zachovávaná dôvernosť vyžiadaných osobných údajov a stanoviť príslušné orgány, ktoré by mali povinnosť každoročne predkladať správu národnému parlamentu.

4.10 Štatistiky by sa mohli využiť tiež pri informačných a integračných kampaniach. Štatistické údaje, najmä o sociálnom a vzdelanostnom zázemí prisťahovalcov, by mohli ďalej pomôcť občanom EÚ, aby pomohli prisťahovalcom pri ich integrácii. Výbor preto podporuje Komisiu pri uznaní významu údajov o sociálnom zázemí a vzdelaní.

4.11 Štatistiky o výdavkoch, ktoré prijímajúcej krajine vznikli pri kontrole, zadržaní, vrátení a integrácii prisťahovalcov sú tiež nanajvýš dôležité, aby EÚ-25 mohla navrhnúť nejakú formu spoločného fondu a spoločnej politiky pre prisťahovalcov, ktoré by boli založené na solidarite. Štatistiky môžu prispieť aj k lepšiemu vyhodnoteniu potrieb financovania.

4.12 Výbor vyzýva Komisiu, aby zaviedla ďalšie kritérium, ktoré by sa týkalo príchodu a zaznamenávalo by príchod letecky, po súši alebo po mori, čím by sa získali podrobnejšie štatistiky o prevencii nezákonného vstupu a pobytu (článok 5) a zlepšili by sa zdroje údajov a normy (článok 9).

5. Potreba zabezpečenia medzinárodnej ochrany prisťahovalcov

5.1 Európa je v posledných rokoch svedkom prílivu nelegálnych prisťahovalcov zo subsaharskej Afriky a ďalších afrických krajín. Nelegálni prisťahovalci a žiadatelia o azyl sú často ľudia, ktorí utiekli zo svojej pôvodnej krajiny, aby unikli prenasledovaniu, okrem iného na základe náboženstva, rasy a politických názorov, a tiež občianskej vojne, hladu, chudobe, prírodným katastrofám, alebo z ekonomických dôvodov. Mnohí z nich boli svedkom vražd, mučenia a iných ukrutností páchaných na ich rodinných príslušníkoch alebo boli od nich odlúčení. Zážitky z putovania v nich často vyvolávajú traumy, bezbranosť a potrebu ochrany. Kvalitné štatistické informácie o dôvodoch vystahovania môžu určiť príčiny prisťahovalectva a pomôcť pri ďalších rozvojových a hodnotiacich politikách týkajúcich sa azylu a obchodovania s ľuďmi.

5.2 Krajiny, ktoré prijímajú nelegálnych prisťahovalcov, aj všetky osoby zapojené do práce s nimi musia dodržiavať medzinárodné záväzky v oblasti ľudských práv a domáce právne predpisy o prisťahovalectve a utečencoch tak, aby boli schopné ponúknuť im ochranu. Bezpečnostné zložky (armáda a polícia) prijímajúcej krajiny sú na začiatku povinné podniknúť kroky na záchranu ich života a ponúknuť im minimálne štandardy prijatia v EÚ. Pri týchto štandardoch sa v potrebných prípadoch poskytne zdravotné ošetrovanie a zároveň sa čo najpresnejšie stanoví krajina pôvodu nelegálneho prisťahovalca a ďalšie demografické údaje. Prisťahovalec má tiež základné právo byť informovaný o spôsobe podania žiadosti o azyl. Pri tvorbe politik týkajúcich sa ochrany prisťahovalcov je rovnako nevyhnutné zbieranie štatistických údajov o počte prisťahovalcov informovaných o žiadosti o medzinárodnú ochranu, o počte podaných žiadostí, o počte prijatí a zamietnutí rôznych typov postavenia (článok 4).

V Bruseli 20. apríla 2006

5.3 Prijímajúce krajiny musia dodržiavať medzinárodné záväzky v oblasti ľudských práv, ktoré prijali podpisom medzinárodných a regionálnych dohôd, deklarácií či zmlúv. Európska únia v rámci kľúčových požiadaviek *acquis* vyžaduje, aby sa členské štáty stali účastníkmi dohovoru o utečencoch z roku 1951, protokolu z roku 1967 a Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ECHR). Základným dokumentom podopierajúcim tieto dohovory bola Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948 (UNHR), ktorá zahŕňa právo žiadať o azyl. Dohovor o utečencoch je nevyhnutnou súčasťou rámca medzinárodných ľudských práv. Nasledovali ďalšie dohovory, vrátane Dohovoru proti mučeniu z roku 1984 a Dohovoru a právach dieťaťa (7). Členské štáty musia tiež dodržiavať smernice EÚ, menovite smernice 2003/9/ES o minimálnych normách pre prijímanie (8), 2004/83/ES o minimálnych normách pre uznanie a postavenie (9) a 2005/85/ES o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (10).

5.4 Je preto nevyhnutné, aby prijímajúce krajiny dodržiavali tieto dohovory a zabezpečili, aby uchádzači o azyl najprv získali základnú ochranu a neboli opäť „podrazení“ skôr, ako sa ich žiadosť o azyl vyhodnotí a prizná sa im humanitárny štatút, štatút utečenca alebo sa rozhodne inak.

5.5 Porovnávacie prehľady o tom, ako členské štáty uplatňujú definície súvisiace s prisťahovalectvom, ktoré sú uvedené v článku 2, a ustanovenia článku 4 (oba články pochádzajú z oznámenia Komisie KOM (2005) 375, konečné znenie), výrazne prispievajú k zabezpečeniu medzinárodnej ochrany prisťahovalcov.

Predsedníčka

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Anne-Marie SIGMUND

(7) Mackey, Allan (vyšší sudca pre prisťahovalectvo, Spojené kráľovstvo). Prednáška nazvaná „Politiky slúžiace migračným účelom a potreba zabezpečenia ochrany pre žiadateľov o azyl a utečencov“ (Policies serving migratory purposes and the need to assure protection to asylum seekers and refugees), prednesená na seminári TAIEEX, Malta, 15. – 16. decembra 2005.

(8) Stanovisko EHSV zo 7.11.2001 na tému Návrh smernice Rady, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl v členských štátoch, spravodajcovia: pán Mengozzi a pán Pariza (Ú. v. ES C 48, 21.2.2002 – nie je k dispozícii v slovenskej verzii).

(9) Stanovisko EHSV z 13.5.2002 na tému Návrh smernice Rady o minimálnych normách pre uznanie a postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti ako utečencov alebo osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu z iných dôvodov, spravodajkyňa: pani Le Nouail Marlière (Ú. v. ES C 221, 17.9.2002 – nie je k dispozícii v slovenskej verzii).

(10) Stanovisko EHSV zo 6.4.2001 na tému Návrh smernice Rady o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca, spravodajca: pán Melícias (Ú. v. ES C 193, 10.7.2001 – nie je k dispozícii v slovenskej verzii).