

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR

500. PLENÁRNE ZASADNUTIE EHSV Z 9. A 10. JÚLA 2014

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Európska prisťahovalecká politika a vzťahy s tretími krajinami“

(prieskumné stanovisko)

(2014/C 451/01)

Spravodajca: **Panagiotis GKOFAS**

Pomocný spravodajca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Grécke predsedníctvo Rady EÚ sa 6. decembra 2013 rozhodlo podľa článku 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie požiadať Európsky hospodársky a sociálny výbor o vypracovanie prieskumného stanoviska na tému

„Európska prisťahovalecká politika a vzťahy s tretími krajinami“.

Odborná sekcia pre vonkajšie vzťahy poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 12. júna 2014.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 500. plenárnom zasadnutí 9. a 10. júla 2014 (schôdza z 9. júla) prijal 64 hlasmi za, pričom 1 člen hlasoval proti a 4 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Závbery a odporúčania

1.1 Cieľom tohto stanoviska je prispieť k práci gréckeho predsedníctva Rady EÚ a tiež zabezpečiť kontinuitu počas talianskeho predsedníctva, aby sa posilnil vonkajší rozmer prisťahovaleckej a azylovej politiky EÚ. Prisťahovalectvo predstavuje veľmi zložitú otázku, na ktorej riešenie je nevyhnutná spolupráca medzi viacerými zainteresovanými stranami a spoločné, komplexné riadenie Európskou úniou na medzinárodnej aj európskej úrovni ⁽¹⁾.

1.2 EÚ musí prestať považovať prisťahovaleckú politiku za takmer výlučne vnútornú politiku. Niektoré z našich chýb spôsobilo práve toto mylné ponímanie. EHSV sa domnieva, že Európa musí riadiť prisťahovalectvo v rámci komplexného prístupu, ktorý zahŕňa **vnútorný** aj **vonkajší** rozmer: interné riadenie prisťahovalectva a spolupráca s tretími krajinami predstavujú prvky jednej politiky, ak má byť účinná.

1.3 Takisto je nevyhnutné komplexne pristupovať k riešeniu **výzvy mobility osôb** v kontexte hospodárskej **globalizácie**. Prisťahovalectvo a mobilita sú vzájomne závislé. Medzinárodný dialóg o mobilite a migrácii osôb by mal byť prepojený s ďalšími aspektmi európskej politiky, ako je obchod, rozvoj spolupráce, ľudské práva a bezpečnosť.

1.4 Jednotlivé členské štáty EÚ nemôžu náležite riadiť prisťahovalectvo a azyl, preto sa v zmluve stanovuje základ pre spoločnú politiku, ktorá musí byť založená na harmonizovaných právnych predpisoch. Je nutné posilniť zásadu solidarity a spravodlivého rozdeľovania zodpovednosti medzi členské štáty.

⁽¹⁾ Pozri REX/375 a REX/351.

1.5 Európska únia musí prevziať zodpovednosť za monitorovanie vonkajších hraníc členských štátov, ktoré sú hranicami celej Európskej únie v schengenskom priestore. Agentúra Frontex by sa mala premeniť na európsku službu pohraničnej stráže. EÚ by mala zvýšiť solidaritu medzi členskými štátmi a zlepšiť rozdelenie povinností.

1.6 Niektoré európske oblasti majú v dôsledku svojej geografickej polohy špecifické ťažkosti, pretože predstavujú medziľahlé body pre nezdokumentované prisťahovalctvo a niekedy čelia návalu osôb v počte, ktorý presahuje ich prijímaciu kapacitu. Európska únia by mala zaviesť postupy na lepšie rozdeľovanie zodpovednosti a poskytovanie finančnej pomoci, operatívnej pomoci a pomoci pri prijímaní prisťahovalcov.

1.7 V globalizovanom svete musí Európa spolupracovať s tretími krajinami a medzinárodnými inštitúciami pri presadzovaní medzinárodného právneho rámca migrácie a mobility.

1.8 EHSV sa v tejto súvislosti domnieva, že prisťahovalctvo sa musí riešiť v troch vzájomne súvisiacich oblastiach: v **krajinách pôvodu** prisťahovalcov, v **tranzitných krajinách** a v **cieľových krajinách**, v tomto prípade EÚ, keďže **iba takto bude možné účinne zvládnuť migračné toky**.

1.9 Politiku v oblasti prisťahovalctva a azylu treba lepšie koordinovať so zahraničnou politikou EÚ. V záujme väčšej ucelenosti by Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) mala plniť svoju úlohu a pokrývať politiku prisťahovalctva, azylu a kontroly hraníc. EHSV, ktorý prispel k práci gréckeho predsedníctva, víta, že do strategických usmernení, ktoré na zasadnutí 26. a 27. júna 2014 prijala Európska rada, bol zahrnutý aj vonkajší rozmer migrácie, azylu a kontroly hraníc. Takisto sa musí v tejto oblasti posilniť úloha Európskeho parlamentu.

1.10 V rámci globálneho prístupu k migrácii a mobilite (GPMM) by EÚ mala uzavrieť dohody s tretími krajinami, najmä so susednými krajinami, krajinami pôvodu prisťahovalcov a tranzitnými krajinami.

1.11 Výbor preto navrhuje, aby sa posilnil dialóg s týmito krajinami s cieľom uzavrieť nové partnerstvá v oblasti mobility a migrácie so širším obsahom, ako sa uvádza v bodoch 1.3 a 5.1.6.

1.12 Partnerstvá v oblasti mobility majú isté obmedzenia, ktoré treba v najbližších rokoch prekonať, pretože pre zmluvné strany nie sú záväzné. Ich flexibilita prispieva k dosahovaniu politických dohôd bez toho, aby z nich vyplývali právne povinnosti, EHSV sa však domnieva, že sa musia zmeniť na záväzné medzinárodné dohody.

1.13 Medzi priority partnerstiev v oblasti mobility by mali byť zaradené aj aspekty súvisiace s ekonomickou migráciou a mobilitou: okrem bezpečnosti, repatriácie a hraničného dozoru treba medzi priority zaradiť aj organizáciu legálnej migrácie a vízovú politiku, uznávanie kvalifikácií, práva na sociálne zabezpečenie a prínos migrácie a mobility k rozvoju.

1.14 EHSV navrhuje, aby sa v krajinách pôvodu zriadili migračné úrady, ktoré bude spravovať Európska komisia a v ktorých budú pracovať úradníci ESVČ, GR pre vnútorné záležitosti a GR pre zamestnanosť. Internetový portál EÚ o prisťahovalctve je užitočným, nie však postačujúcim nástrojom. Mal by mať viaceré jazykové verzie a takisto by mal byť interaktívnejší.

1.15 Je nevyhnutné zlepšiť spoluprácu s krajinami pôvodu a tranzitnými krajinami a predchádzať a brániť nezdokumentovanej migrácii. Takisto je potrebné organizovať informačné kampane a účinne bojovať proti zločineckým sieťam pôsobiacim v oblasti nelegálneho prevádzania alebo pašovania migrantov. Pri boji proti zločineckým sieťam má zásadný význam policajná a súdna spolupráca. Prevádzачi a pašeráci v snahe získať z trestnej činnosti ekonomický prospech ohrozujú životy a bezpečnosť ľudí. Partnerstvá v oblasti mobility musia vytvoriť nové formy spolupráce v oblasti hraničného dozoru a dobrovoľného (asistovaného) návratu.

1.16 Rovnako dôležité sú programy finančnej pomoci a rozvoja založené na zásade tzv. **pozitívnej podmienosti (viac za viac)**, prostredníctvom ktorých sa súčasne riešia rôzne faktory prisťahovalctva vrátane politiky návratu a readmisie. Takisto je dôležité posilniť organizácie občianskej spoločnosti a ich účasť na partnerstvách v oblasti mobility.

1.17 Európsky hospodársky a sociálny výbor takisto podporuje spoluprácu agentúr Frontex a Europol s cieľom bojovať proti organizovanej trestnej činnosti, hlavne prevádzaniu a pašovaniu migrantov, a spoluprácu s organizáciami pre ľudské práva, ako je Medzinárodná organizácia pre migráciu, Úrad vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov a Medzinárodné centrum rozvoja migračnej politiky. EHSV takisto podporuje nariadenia vypracované Komisiou, ktorými sa od roku 2014 zabezpečí pružnejšie spravovanie Fondu pre azyl a migráciu a Fondu pre vnútornú bezpečnosť.

1.18 Na úrovni EÚ sa by sa mala na základe vzájomnej podpory a odhodlanosti všetkých členských štátov zaviesť primeraná a zosúladená európska prístahovalecká politika. Je nevyhnutné, aby EÚ prijala účinnú politiku návratu založenú na medzinárodných zmluvách o repatriácii a readmisii. Hranice EÚ vrátane námorných hraníc stredozemských členských štátov EÚ sú hranice všetkých členských štátov EÚ a je teda úlohou všetkých členských štátov, aby v súlade so zmluvami aktívne zabezpečovali ich ochranu.

1.19 Vždy sa musia dodržiavať ľudské práva nezdokumentovaných prístahovalcov, a to počas ich záchranu alebo prijatia, kým nezískajú postavenie osoby s ochranou, keď sa nachádzajú v neregulárnej situácii „bez dokladov“ alebo keď sú poslaní späť do svojej krajiny pôvodu. Vo všetkých členských štátoch sa s podporou celej Európskej únie vytvoria ďalšie a lepšie dočasné ubytovacie a prijímacie centrá pre prístahovalcov, pričom sa zohľadnia podmienky poskytovania zdravotnej a lekárskej starostlivosti, ako aj rýchlejšieho preskúmania žiadostí o azyl alebo sociálnu pomoc. EHSV opakovane vyjadruje svoj nesúhlas so zadržiavaním žiadateľov o azyl a nezdokumentovaných prístahovalcov v internačných zariadeniach, predovšetkým pokiaľ ide o deti, mladistvých bez sprievodu, tehotné ženy a ťažko chorých.

1.20 Výbor so znepokojením konštatuje, že v Európe je na vzostupe netolerancia, rasizmus a xenofóbia voči prístahovalcom. Takisto ho znepokojuje skutočnosť, že v niektorých členských štátoch sa zhoršuje ochrana základných práv.

1.21 Všetky inštitúcie EÚ znovu zdôraznili hospodársky aj demografický význam prístahovateľstva pre EÚ. V stratégii Európa 2020 sa zastáva to isté hľadisko. Ako EHSV opakovane uviedol, európska prístahovalecká politika musí byť proaktívna a musia sa ňou chrániť ľudské práva, bojovať proti pracovnej a sociálnej diskriminácii a ďalej rozvíjať program integrácie.

1.22 Európska únia musí vytvoriť spoločný azylový systém s harmonizovanými právnymi predpismi. Dublinský dohovor musí nahradiť systém s väčšou solidaritou v rámci EÚ, ktorý by zohľadňoval želanie žiadateľov o azyl a zabezpečil rovnomernejšie rozdelenie zodpovednosti medzi členské štáty.

1.23 V novom nariadení o **Fonde pre azyl, migráciu a integráciu** sa venuje osobitná pozornosť núdzovým a krízovým situáciám. EHSV súhlasí s návrhom Komisie, aby sa prostredníctvom dostatočných finančných prostriedkov na núdzové situácie zaistila schopnosť pružnejšej reakcie na európskej úrovni. Príchod mnohých osôb zo Sýrie a vojnových oblastí Afriky znamená, že EÚ musí prijať opatrenia, keďže ide o núdzovú humanitárnu situáciu.

2. Úvod

2.1 Absencia spoločnej európskej prístahovaleckej politiky, nedávne a aktuálne tragické udalosti, pri ktorých sa zaznamenali straty na ľudských životoch na mori pri Líbyi, Malte, Grécku, Taliansku a Španielsku, zvyšujúci sa počet utečencov prichádzajúcich na hranice Sýrie, zložitý problém a samotný počet migrantov predstavujú faktory, ktoré vyvíjajú značný tlak najmä na schopnosť stredomorských krajín reagovať. Výbor preto s uspokojením víta, že otázky prístahovateľstva zostanú prioritou i pre Taliansko, členský štát, ktorý v súčasnosti predsedá EÚ, ako tomu bolo v prípade Grécka, ktorého predsedníctvo sa práve skončilo.

3. Európa a medzinárodné riadenie migrácie

3.1 V 21. storočí sa zvýši mobilita osôb a migračné toky. V súčasnosti žijú mimo krajiny svojho narodenia iba 3 % svetovej populácie, ich podiel sa však bude v budúcnosti zrejme stále zvyšovať (miera ročného nárastu predstavuje 3 %). Okrem toho treba poukázať na to, že migračné toky medzi krajinami na juhu sa zvyšujú, najmä do krajín známych ako rýchlo sa rozvíjajúce krajiny. Takisto sa zvyšuje mobilita medzi členskými štátmi EÚ⁽²⁾ a v rámci Európskeho hospodárskeho priestoru.

3.2 Chudoba, nezamestnanosť, demografické trendy, nedostatok príležitostí, konflikty, ekologické katastrofy a zmena klímy sú len niektoré z príčin, ktoré podnecujú medzinárodnú migráciu.

3.3 Európsky hospodársky a sociálny výbor navrhol, aby EÚ vo svojej vonkajšej politike presadzovala medzinárodný právny rámec migrácie a mobility, ktorý zmierni tlak na členské štáty. Tento medzinárodný právny rámec by mal obsahovať hlavné dohovory Medzinárodnej organizácie práce a Medzinárodný dohovor OSN o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín, ktorý ešte nebol ratifikovaný všetkými členskými štátmi EÚ⁽³⁾. EHSV vyzýva Európsku komisiu, aby vypracovala správu o opatreniach, ktoré prijímajú členské štáty s cieľom dosiahnuť ratifikáciu dohovoru v najbližšej budúcnosti.

3.4 Hlavný cieľ tohto stanoviska je preskúmať a zdôrazniť hlavné otázky, ktoré prisťahovalctvo vo všeobecnosti podmienilo, aby bolo možné nájsť komplexné riešenia, ktorými sa zabezpečí účinná prisťahovalecká politika rešpektujúca práva prisťahovalcov.

4. Vnútorň rozmer: spoločná prisťahovalecká, azylová a integračná politika EÚ

4.1 Spoločná prisťahovalecká politika

4.1.1 V poslednom desaťročí EÚ postupne prijala **spoločný právny rámec** pre také aspekty, ako je postavenie osoby s dlhodobým pobytom a zlúčenie rodiny. Harmonizovali sa podmienky vstupu študentov a výskumných pracovníkov a pre vysokokvalifikovaných migrantov existuje tzv. modrá karta. Takisto sa prijali prierezové právne predpisy, ktoré zahŕňajú jednotné povolenie pre migrujúcich pracovníkov, smernicu o prijímaní dočasných pracovníkov a smernicu o prijímaní pracovníkov presunutých v rámci podniku.

Je potrebné, aby EÚ podporila spoločnú prisťahovaleckú politiku za prácou a vytvorila právny rámec, ktorý by bol ucelený, komplexný, prierezový a založený na dodržiavaní práv pracovníkov, rovnakom zaobchádzaní a potrebách podnikov a legálnom zamestnávaní migrujúcich pracovníkov. Potrebné sú právne predpisy a spolupráca s krajinami pôvodu, ktoré by umožňovali prisťahovalctvo legálnymi a transparentnými cestami, a to tak v prípade vysokokvalifikovaných pracovníkov, ako aj pracovníkov na pracovných miestach vyžadujúcich nižšiu kvalifikáciu.

Potrebná je komplexná a ucelená politika prisťahovalctva, azylu a riadenia hraníc, ako aj harmonizácia právnych predpisov s aktívnym zapojením členských štátov, administratívy Európskej komisie, ESVC a príslušných európskych orgánov.

4.1.2 Európsky hospodársky a sociálny výbor úzko spolupracuje s Komisiou na **integračných politikách**. Podľa spoločných základných zásad EÚ vypracováva program integrácie, ktorého súčasťou bude aj finančný fond. EHSV a Komisia budú aj naďalej spolupracovať v rámci Európskeho fóra pre integráciu.

4.2 Spoločný azylový systém

4.2.1 EÚ si vytvára **spoločný azylový systém** a harmonizované právne predpisy, avšak situáciu ešte stále nemôžeme považovať za uspokojivú, pretože členské štáty naďalej uplatňujú rozličné politiky a právne predpisy⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Pozri SOC/373.

⁽³⁾ Ú. v. EÚ C 191, 29.6.2012, s. 134 – 141.

⁽⁴⁾ V súvislosti s azylovou politikou má EÚ záväzky vyplývajúce zo Zmluvy o fungovaní EÚ, Charty základných práv a medzinárodných dohovorov.

4.2.2 Výbor kritizoval EÚ za nedostatočnú azylovú solidaritu, keďže 90 % žiadostí sa spracovalo len v desiatich členských štátoch. Z relatívneho hľadiska sú pod najväčším tlakom práve menšie krajiny, napríklad Malta, Cyprus a takisto Grécko.

4.2.3 V **Dublinkom dohovore** sa určuje, ktorý členský štát je zodpovedný za preskúmanie žiadosti o azyl, EHSV sa však domnieva, že tento systém nepodporuje solidaritu medzi členskými štátmi. Žiadatelia o azyl by mali mať možnosť podať žiadosť v ktoromkoľvek členskom štáte. V strednodobom horizonte je nevyhnutné poskytnúť EÚ nové právomoci s cieľom zabezpečiť, aby o žiadostiach o azyl rozhodovala EÚ a nie štátne orgány. Vzhľadom na to by sa žiadosti preskúmali rýchlejšie a takisto by sa zlepšili podmienky poskytnutia azylu. Teda Dublinský dohovor by sa mal nahradiť inkluzívnejším systémom EÚ, v ktorom by sa zohľadňovali želania žiadateľov o azyl a ktorý by zabezpečil vyvázenejšie rozdelenie zodpovednosti medzi členské štáty.

4.2.4 Na pomoc členským štátom pri vytváraní nového azylového systému bol zriadený **Európsky podporný úrad pre azyl** (EASO), ktorý poskytuje aj technickú a prevádzkovú pomoc. Úlohou EASO by malo byť posudzovanie štátnych azylových systémov a ich súladu s európskymi a medzinárodnými právnymi predpismi a základnými právami.

4.2.5 EHSV navrhuje rozšíriť **programy presídľovania** o presun utečencov z územia mimo EÚ a ich usadenie v Únii, a to v spolupráci s tretími krajinami a UNHCR.

4.2.6 Výbor tiež navrhuje rozšírenie **programov premiestňovania** v rámci EÚ s primeranými finančnými stimulmi pre členské štáty, ktoré sa k nemu zaviazali. EHSV sa domnieva, že v súčasnosti je veľmi málo solidarity medzi členskými štátmi v oblasti presídľovania a premiestňovania osôb pod ochranou a žiadateľov o azyl.

4.2.7 Premiestňovanie by sa malo vykonávať na základe stáleho mechanizmu. Komisia by mala v tejto súvislosti predložiť legislatívny návrh stáleho a účinného mechanizmu premiestňovania v rámci EÚ, ktorý bude založený na európskom distribučnom kľúči na premiestnenie žiadateľov o azyl, ako sa uvádza v správe Európskeho parlamentu o posilnenej solidarite v rámci EÚ v oblasti azylu [2012/2032 (INI)]. V záujme zabezpečenia maximálnej účinnosti tohto mechanizmu je potrebné, aby sa v legislatívnom návrhu zohľadnili takisto praktické skúsenosti získané v rámci pilotného projektu pre Maltu EUREMA⁽⁵⁾.

4.3 Predchádzanie neregulárnemu prisťahovalectvu

EHSV zastáva názor, že v EÚ je potrebná väčšia solidarita. Niektoré európske regióny čelia osobitným problémom vyplývajúcim z ich zemepisnej polohy, keďže často predstavujú miesta, ktorými nezdokumentovaní prisťahovalci prechádzajú, a prisťahovalci do nich niekedy prichádzajú v počte prevyšujúcom ich kapacity. Európska únia by mala zaviesť postupy solidárneho financovania, prevádzky a prijímania, pričom by sa brala do úvahy okrem iného hospodárska a sociálna situácia v jednotlivých členských štátoch.

4.3.1 Niektorí politici vo svojich prejavoch spájajú prisťahovalectvo s trestnou činnosťou, toto prepojenie však nevyjadruje skutočnú situáciu a podporuje xenofóbne postoje. Väčšina prisťahovalcov, ktorí sú v súčasnosti v EÚ nelegálne, prišli do EÚ legálne na základe krátkodobých víz a svoj pobyt si predĺžili alebo majú povolenie na dočasný pobyt a aj po skončení jeho platnosti zostanú v krajine.

4.3.2 Veľký počet týchto osôb pracuje za nespravodlivých pracovných podmienok, ak nie úplne mimo rozsahu pôsobnosti pracovnoprávných predpisov, alebo v tieňovom hospodárstve, a žije v sociálnom vylúčení. Vzhľadom na niektoré také prípady organizácie občianskej spoločnosti a EHSV podporujú postupy legalizácie situácie nezdokumentovaných prisťahovalcov a všeobecnejšie vyzývajú EÚ, aby prijala návrhy, odporúčania a opatrenia na zamedzenie vzniku takých situácií.

4.3.3 Za každých okolností sa musia dodržiavať práva nezdokumentovaných prisťahovalcov, a to od chvíle, keď boli zachránení alebo zadržaní, až kým sa im neposkytne ochrana alebo kým sa nevrátia do svojej krajiny pôvodu. Výsledkom nezdokumentovanej migrácie po mori sú často straty životov. Európsky hospodársky a sociálny výbor vzhľadom na to zdôrazňuje význam dodržiavania základných ľudských práv v každej situácii.

(⁵) EUREMA je pilotný projekt EÚ na premiestňovanie osôb pod medzinárodnou ochranou z Malty v rámci EÚ, ktorý Rada EÚ schválila vo svojich záveroch z 18. – 19. júna (dokument 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Vonkajšie hranice a vstupné víza

4.4.1 Európska únia potrebuje hodnovernú, účinnú a zákonnú **politiku ochrany vonkajších hraníc**, ktorá by podliehala demokratickej kontrole. Členské štáty, ktoré tvoria schengenský priestor, nevykonávajú kontroly na svojich spoločných hraniciach. To znamená, že by mali spolupracovať a spoločne niesť zodpovednosť za správu vonkajších hraníc. **Kódex schengenských hraníc** upravuje prekračovanie hraníc a kontroly, pričom sa zohľadňujú požiadavky, ktoré musia štátni príslušníci tretích krajín splniť na účely vstupu a pobytu trvajúceho maximálne tri mesiace. EÚ vypracováva zoznamy krajín, ktorých štátni príslušníci potrebujú **víza**.

4.4.2 Európsky hospodársky a sociálny výbor sa domnieva, že treba posilniť úlohu agentúry Frontex, aby sa z nej v strednodobom horizonte stala európska služba pohraničnej stráže, ktorú by tvoril európsky zbor príslušníkov pohraničnej stráže. Jej hlavnou funkciou by bolo uplatňovanie spoločných pravidiel stanovených v Kódexe schengenských hraníc. Európsky hospodársky a sociálny výbor sa domnieva, že **treba posilniť solidaritu EÚ** k členským štátom so zreteľom na ich zemepisnú polohu.

4.4.3 Je nevyhnutné bojovať proti nezákonnému obchodovaniu s ľuďmi a prevádzaniu ľudí a súčasne zabezpečiť ochranu obetí podľa medzinárodného humanitárneho práva a európskych dohôd o ľudských právach. V článku 6 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc sa stanovuje, že príslušníci pohraničnej stráže nesmú diskriminovať osoby na základe pohlavia, rasového alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie a v článku 13 sa stanovuje, že príslušníci tretích krajín, ktorým sa odoprie vstup, majú právo na odvolanie.

4.4.4 Pokiaľ ide o zmenu právnych predpisov týkajúcich sa udeľovania víz, výbor súhlasí s návrhmi Komisie. Spolupráca s tretími krajinami má zásadný význam vo vízovej politike, ktorá v mnohých prípadoch zahŕňa reciprocitu.

4.5 Návrat

4.5.1 V partnerstvách v oblasti mobility by sa malo stanoviť, že v postupoch pre návrat sa bude prednostne využívať dobrovoľný návrat, doplnený o systémy podpory⁽⁶⁾. V prípade, keď sa vykoná postup núteného návratu, v súlade s odporúčaniami Rady Európy je nevyhnutné maximálne dodržiavať ľudské práva osôb vracajúcich sa do vlasti⁽⁷⁾.

4.5.2 Akákoľvek dohoda s tretími krajinami musí byť založená na zásade pozitívnej podmienenosti, ponúkať programy finančnej pomoci a rozvoja s cieľom predchádzať neregulárnemu prisťahovalectvu.

4.5.3 Repatriácia prisťahovalcov, ktorí vstúpili do EÚ neregulárne, sa musí vykonávať v súlade so zavedenými pravidlami. V tejto súvislosti sú rozhodujúce dohody s tretími krajinami o návrate osôb s cieľom zabezpečiť úplné dodržiavanie práv vracajúcich sa migrantov.

4.5.4 V charte sa výslovne zakazuje hromadné vyhostenie a stanovuje sa, že nikto nesmie byť vyhostený ani vydaný do štátu, v ktorom existuje vážne riziko, že bude vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu (zásada *non-refoulement*). Niektoré mimovládne organizácie však poukázali na prípady hromadného vyhostenia a vyhostenia nezdokumentovaných prisťahovalcov a žiadateľov o azyl do krajín, v ktorých sa porušujú ľudské práva. Európsky hospodársky a sociálny výbor poukazuje na to, že Európsky dohovor o ľudských právach a charta obsahujú ustanovenia, ktoré možno uplatniť na každú európsku politiku v oblasti nezdokumentovaného prisťahovalectva, s osobitným zameraním na ochranu v prípade návratu, vyhostenia alebo extradície.

4.5.5 Európsky súd pre ľudské práva vykladá článok 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach tak, že osoby s vážnymi chorobami nesmú byť zadržané ani vyhostené, pretože potrebujú zdravotnú starostlivosť, a to isté sa týka tehotných žien. Osobitnú pozornosť a ochranu si vyžaduje takisto situácia maloletých osôb, najmä ak sú bez sprievodu.

⁽⁶⁾ V spolupráci s Medzinárodnou organizáciou pre migráciu.

⁽⁷⁾ „Dvadsať usmernení o nútenom návrate“, CM(2005) 40.

4.5.6 EHSV opakuje svoj nesúhlas so zvyčajným zadržiavaním žiadateľov o azyl a nezdokumentovaných prisťahovalcov, pretože ich **umiestnenie v internačných zariadeniach** musí byť výnimočným opatrením⁽⁸⁾. Výbor požaduje, aby sa v súvislosti s internačnými zariadeniami v EÚ aj mimo nej zabezpečila väčšia transparentnosť a aby sa UNHCR podávali správy o situácii internovaných osôb.

5. Vonkajší rozmer prisťahovaleckej a azylovej politiky

5.1 Globálny prístup k migrácii a mobilite

5.1.1 Prvý krok v tomto procese urobila Európska rada, ktorá koncom roka 2005 prijala **globálny prístup k migrácii** (GPM). V záujme rozvoja vonkajšieho rozmeru politiky EÚ v oblasti migrácie sa začali realizovať rôzne iniciatívy Komisie.

5.1.2 **Partnerstvá v oblasti mobility** predstavujú najdôležitejší politický nástroj na vykonávanie GPMM. Úvodná fáza sa už skončila a Komisia v roku 2005 vykonala politické posúdenie ich vykonávania⁽⁹⁾.

5.1.3 Komisia vo svojom oznámení na tému *Dialóg o migrácii, mobilite a bezpečnosti s krajinami južného Stredozemia*, COM(2011) 292, odporučila, aby sa nové výzvy prisťahovaleckej a azylovej politiky (ako sú vojna a pohyb osôb v oblasti Stredozemného mora) riešili dialógmi o migrácii, mobilite a bezpečnosti v EÚ. Európska únia potom začala dialógy s viacerými krajinami.

5.1.4 Uzatvorilo sa šesť partnerstiev v oblasti mobility s týmito krajinami: Kapverdy (máj 2008)⁽¹⁰⁾, Moldavsko (máj 2008)⁽¹¹⁾, Gruzínsko (november 2009)⁽¹²⁾, Arménsko (október 2011)⁽¹³⁾, Azerbajdžan (december 2013)⁽¹⁴⁾ a Maroko (jún 2013)⁽¹⁵⁾. Skončili sa rokovania s Tuniskom o partnerstve v oblasti mobility a 3. marca tohto roka sa podpísalo spoločné vyhlásenie. Začali sa rokovania s Jordánskom o partnerstve v oblasti mobility, ktoré by sa mali skončiť do konca gréckeho predsedníctva, a začnú sa nové dialógy o migrácii, mobilite a bezpečnosti s ďalšími krajinami južného Stredozemia, ako je Egypt, Líbya, Alžírsko a Libanon. Vo vyhlásení zo samitu medzi EÚ a Afrikou⁽¹⁶⁾ o migrácii a mobilite sa prijalo globálne stanovisko, ktoré EHSV podporuje.

5.1.5 Komisia v roku 2011 uverejnila posúdenie globálneho prístupu k migrácii a mobilite (GPMM)⁽¹⁷⁾, v ktorom vyzýva EÚ, aby posilnila svoju vonkajšiu politiku v oblasti migrácie, a predložila prepracovaný GPMM založený na štyroch pilieroch: 1) organizovanie a podpora legálnej migrácie a mobility; 2) predchádzanie nezdokumentovanej migrácii a obchodovaniu s ľuďmi a ich obmedzenie; 3) podpora medzinárodnej ochrany a posilnenie vonkajšieho rozmeru azylovej politiky; 4) maximalizovanie vplyvu migrácie a mobility na rozvoj.

⁽⁸⁾ Pozri stanovisko EHSV zo 16. júla 2009 na tému „Minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl“, spravodajkyňa: An Le Nouail-Marlière, prijaté na plenárnom zasadnutí, ktoré sa konalo 15. a 16. júla 2009.

⁽⁹⁾ Mobility partnerships as a tool of the global approach to migration, pracovný dokument útvarov Komisie, SEC(2009) 1240, Brusel 18. septembra 2009.

⁽¹⁰⁾ Spoločné vyhlásenie o partnerstve v oblasti mobility medzi Európskou úniou a Kapverdskou republikou, 9460/08, ADD2, Rada Európskej únie, Brusel 21. mája 2008.

⁽¹¹⁾ Spoločné vyhlásenie o partnerstve v oblasti mobility medzi Európskou úniou a Moldavskou republikou, 9460/08, ADD1, Rada Európskej únie, Brusel 21. mája 2008.

⁽¹²⁾ Spoločné vyhlásenie o partnerstve v oblasti mobility medzi Európskou úniou a Gruzínskom, 16396/09, Rada Európskej únie, Brusel 20. novembra 2009.

⁽¹³⁾ Spoločné vyhlásenie o partnerstve v oblasti mobility medzi Európskou úniou a Arménskou republikou, 14963/1/11, Rada Európskej únie, 11. októbra 2011.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm 5. 12. 2013.

⁽¹⁵⁾ Spoločné vyhlásenie o partnerstve v oblasti mobility medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom, 6139/13, Rada Európskej únie, 3. júna 2013.

⁽¹⁶⁾ Samit EÚ – Afrika, Brusel 2. a 3. apríla 2014.

⁽¹⁷⁾ Globálny prístup k migrácii a mobilite, oznámenie Komisie, COM(2011) 743 final, 18. 11. 2011.

5.1.6 Partnerstvá v oblasti mobility majú určité obmedzenia a EHSV by privítal, keby sa v najbližších rokoch prekonal. Z právneho hľadiska predstavujú nezáväznú predpis (soft law). Ide o spoločné vyhlásenia EÚ, skupiny zainteresovaných členských štátov a tretej krajiny, avšak pre zmluvné strany nie sú záväzné. Ich flexibilný charakter prispieva k dosahovaniu politických dohôd, ale nevyplývajú z nich žiadne právne povinnosti. Ako už EHSV uviedol⁽¹⁸⁾, partnerstvá v oblasti mobility by mali byť medzinárodnými dohodami, ktoré by boli pre zmluvné strany záväzné.

5.1.7 V rámci partnerstiev v oblasti mobility by sa mali komplexnejšie a vyváženejšie rozvíjať aspekty mobility a migrácie, a to by malo byť ich prioritou. Doposiaľ sa ich priority zameriavali na bezpečnosť, návrat, readmisii nezdokumentovaných migrantov a hraničný dozor. V oznámení Komisie o dialógu sa uvádza, že „posilnená mobilita“ bude podliehať konkrétnym podmienkam, ktoré budú musieť tretie krajiny splniť. Európsky hospodársky a sociálny výbor sa domnieva, že EÚ by mala týmto krajinám ponúknuť možnosti prisťahovalectva prostredníctvom legálnych a transparentných postupov⁽¹⁹⁾.

5.1.8 Európsky hospodársky a sociálny výbor navrhuje, aby EÚ poskytla partnerským krajinám možnosti týkajúce sa mobility, uľahčenia a liberalizácie vízového režimu a prijímania nových prisťahovalcov. Výbor⁽²⁰⁾ súhlasí s tým, aby sa do nových dohôd začlenili ďalšie otázky, napríklad:

- zlepšenie kapacít na vyrovnanie ponuky a dopytu po pracovných silách;
- uznávanie zručností a akademických a odborných kvalifikácií,
- vypracovávanie a uplatňovanie právnych rámcov, ktoré by umožnili zlepšiť prevod dôchodkových práv,
- zlepšenie prístupu k informáciám o voľných pracovných miestach v EÚ,
- opatrenia na zlepšenie spolupráce v oblasti zručností a rovnováhy medzi ponukou pracovnej sily a dopytom po nej v nadväznosti na doterajšiu prácu Európskej nadácie pre odborné vzdelávanie.

5.1.9 Prostredníctvom centier pre migrantov, ktoré v krajinách pôvodu vytvorí EÚ, sa zlepší prítomnosť EÚ v týchto krajinách, súčasne sa zabráni skupinám prevádzáčov šíriť nesprávne informácie a podporí sa podávanie žiadostí o legálne prisťahovalectvo. Osobitnú pozornosť treba venovať posilneniu miestnej občianskej spoločnosti alebo jej vytvoreniu, ak sa ešte neetablovala.

5.1.10 V situáciách humanitárnej krízy na tranzitných územiach spôsobených masovými presunmi by EÚ mohla poskytnúť financie na vytvorenie dočasných migračných a ubytovacích centier pre prisťahovalcov, pričom by sa uplatnila zásada pozitívnej podmienosti. V spolupráci s Úradom vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu by sa v týchto centrách zabezpečila ochrana podľa medzinárodného azyľového systému osobám, ktoré ju potrebujú.

5.1.11 Je nevyhnutné, aby EÚ uzavrela dohody s tranzitnými krajinami a venovala osobitnú pozornosť požiadavkám týkajúcim sa zásad ľudských práv a repatriácie.

5.1.12 Podpísanie dohôd by sa mohlo rozšíriť takisto na spoluprácu s agentúrami **Frontex a Europol**. Hlavným prvkom zamedzenia a obmedzenia nezdokumentovaného prisťahovalectva je boj proti organizovaným skupinám prevádzáčov. Osoby, ktoré sa stanú obeťami vykorisťovania prevádzáčmi, by sa mali považovať za nevinné obeť.

5.1.13 Dňa 7. a 8. októbra 2013 Rada SVV vzhľadom na tragédiu pri ostrove Lampedusa vytvorila osobitnú skupinu pre Stredozemie. Výsledkom práce skupiny bolo uverejnenie oznámenia o práci osobitnej skupiny pre Stredozemie [COM (2013) 869], v ktorom sa predkladá súbor krátkodobých, strednodobých a dlhodobých opatrení v piatich hlavných oblastiach: opatrenia v spolupráci s tretími krajinami; regionálna ochrana, presídlenie a posilnené legálne cesty do Európy; boj proti obchodovaniu s ľuďmi, prevádzachtvu a organizovanej trestnej činnosti; posilnený hraničný dozor; pomoc členským štátom, ktoré sú vystavené veľkému migračnému tlaku, a solidarita s nimi.

⁽¹⁸⁾ REX/351.

⁽¹⁹⁾ REX/351.

⁽²⁰⁾ SOC/268 a REX/236.

5.1.14 Európsky hospodársky a sociálny výbor sa domnieva, že je veľmi dôležité doplniť krátkodobé opatrenia dlhodobými opatreniami zameranými na riešenie hlavných príčin nedobrovoľnej migrácie.

5.1.15 Európska rada na svojom zasadnutí v decembri 2013 podporila navrhnuté opatrenia a znovu zdôraznila, že je nevyhnutné prijať rozhodné opatrenia s cieľom zabrániť stratám životov a predísť takým tragédiám v budúcnosti. Potvrdila, že prioritou je spolupráca s tretími krajinami, aby sa takýmto udalostiam predišlo.

V Bruseli 9. júla 2014

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Henri MALOSSE
