

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2008
5. volební období

239.

USNESENÍ

výboru pro evropské záležitosti
z 33. schůze konané dne 3. dubna 2008

ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Vytváření společné přistěhovalecké politiky /kód dokumentu 16239/07, KOM(2007) 780 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstkyně ministra vnitra Mgr. Lenky Ptáčkové Melicharové, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Gabriely Kalábkové a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jozef Kochan v. r.
ověřovatel výboru

Gabriela Kalábková v. r.
zpravodajka výboru

Petr Krill v. r.
místopředseda výboru

DOKUMENT 16239/07

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Vytváření společné přistěhovalecké politiky

KOM(2007) 780 v konečném znění, kód Rady 16239/07

- **Právní základ:**
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Radě EU:**
5. 12. 2007
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
21. 12. 2007
- **Datum projednání ve VEZ:**
21. 2. 2007 (1. kolo)
- **Procedura:**
Dokument nepodléhá hlasování v Radě.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 12. 3. 2008, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 21. 3. 2008 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Sdělení není v rozporu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**
Předkládaný dokument **KOM(2007) 780** v konečném znění, vypracovaný ve formě **sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Vytváření společné přistěhovalecké politiky**, popisuje aktuální stav prací na společné přistěhovalecké politice. Sdělení má připomenout význam přistěhovalectví pro prosperitu Evropské unie (podporu hospodářského růstu a konkurenceschopnosti EU) a integrace přistěhovalců.

- **Obsah a dopad:**

První část, pojednávající o základech společné přistěhovalecké politiky, je rozdělena na kapitoly týkající se legálního přistěhovalectví, otázky spojené se Schengensem, nelegální přistěhovalectví a vnější rozměr této politiky. Druhá část, týkající se výzev a příležitostí spojených se společnou přistěhovaleckou politikou, řeší ekonomické příležitosti a integraci přistěhovačů.

Po úvodním nastínění problematiky přináší první část vybrané číselné údaje, které mají poukázat na potřebu lepšího řízení migračních toků na území EU. Dle odhadů vývoje populace Evropské unie jsou přistěhovači důležití již nejenom jako pracovní síla, ale i jako možný populační přírůstek ke stárnoucí struktuře obyvatelstva EU.

Základy společné přistěhovalecké politiky

Legální přistěhovalectví

Vysoké ambice, nicméně odlišné pozice jednotlivých členských států, vedly společně k tzv. odvětvovému přístupu v této oblasti. Příkladem je výborem pro evropské záležitosti projednáváný¹ návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem vykonávání vysoce kvalifikované práce². V tomto případě Komise přichází s balíčkem návrhů opatření, která až na výjimku jedné obecné směrnice³, obsahují opatření zacílená na vybrané kategorie přistěhovačů (vysoce kvalifikovaní pracovníci, sezónní pracovníci, dočasně vyslaní pracovníci a placení stážisté).

Skutečností zůstává, že jednotlivé odlišné úpravy členských států nenabízejí výhody vnitřního trhu, ale toliko izolovaná řešení pobytu a práce přistěhovačů v konkrétním státě. Na druhou stranu, pro členské státy znamená ponechání si některých pravomocí v této oblasti zásadní nástroj při regulaci migračních toků na vlastním území. Ochota členských států tyto pravomoci postoupit na Společenství se liší, a proto je vývoj společné přistěhovalecké politiky pomalejší, než se možná původně předpokládalo. Tím spíše, když některé návrhy komunitárních aktů⁴ přicházejí s výhodnějším postavením pro pracovníky třetích států, než které mají naši pracovníci z důvodu stále uplatňovaných přechodných období. V současné době se totiž zásada preference Společenství⁵ na naše pracovníky neuplatňuje bez výhrad.

Schengen, víza, správa vnějších hranic, nové technologie

Dne 13. února 2007, v návaznosti na předkládané sdělení, Komise předložila balíček tří sdělení v oblasti ochrany vnějších hranic, která mají být předmětem diskuse o jejich zajišťování a správě, tzv. *Frattiniho balíček*. Jedná se o námět k diskusi o nových legislativních návrzích, využití nejnovějších přístupů a technologií (biometrie, celoevropských databází dat, nové přístroje pro sledování hranic apod.). Záměrem je

¹ Usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 219, ze dne 21. února 2008 a jeho 31. schůze.

² KOM(2007) 637 v konečném znění

³ Návrh směrnice Rady o sjednoceném postupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu a výkonu práce na území členského státu a o společném souboru práv pro pracovníky z třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě, KOM(2007) 638 v konečném znění.

⁴ Např. již zmíněný návrh (KOM(2007) 637 v konečném znění) projednáváný na výboru pro evropské záležitosti (usnesení č. 219, ze dne 21. února 2008 a jeho 31. schůze).

⁵ Tj. kdy „členské státy zváží žádosti o vstup na svá území za účelem zaměstnání pouze v případě, že volná pracovní místa v členském státě nemohou být obsazena pracovními silami této země nebo jiných členských států [...]“ Zelená kniha o přístupu EU k ekonomické migraci, KOM(2004) 811 v konečném znění.

zamezit nežádoucím osobám ve vstupu na území Unie a ostatním tento vstup naopak usnadnit. Jmenovitě se jedná o následující tři zprávy: Zpráva o hodnocení a budoucím vývoji Agentury FRONTEX⁶, zkoumání vytvoření Evropského hraničního sledovacího systému (EUROSUR)⁷ a přípravě dalších kroků pro správu hranic Evropské unie⁸.

Pokud jde o ochranu vnějších hranic, Česká republika zastává názor, že by tato měla zůstat v kompetenci členských států, a pokud jde o prohlubování aktivit agentury Frontex, podporuje ČR jen takové aktivity, které členské státy nemohou provádět samostatně.

Během tohoto roku má být v této oblasti mimo jiné přezkoumáno schengenské *acquis* jak po právní, tak po operační stránce. Budou pokračovat práce na Schengenském informačním systému druhé generace (SIS II) a Vízovém informačním systému (VIS).

Nelegální přistěhovalectví

Jde o těžko vyčíslitelný problém, nicméně masivně přítomný a provázaný s přeshraniční organizovanou trestnou činností. Řešení si vyžaduje systémové změny, které mají být přijímány paralelně, a mělo by se jednat o kombinaci jak preventivních, tak represivních nástrojů.

Z posledních iniciativ Společenství vyplývá snaha omezit poptávku ze strany zaměstnavatelů po zaměstnávání nelegálních přistěhovalců zefektivněním kontrol a zpřísněním sankcí⁹. Aktuální otázkou spojenou s touto iniciativou je rozdělení odpovědnosti mezi zaměstnavatele a nelegální zaměstnance, tj. do jaké míry má být nelegální zaměstnanec považován toliko za oběť, případně do jaké míry se má ze svého jednání zodpovídat. Jednání na pracovní úrovni pokračuje. Podobně je tomu u i jednání o společné politice navrácení osob. Jde o realizaci návratů osob, které nemají platné povolení k pobytu v členském státě.

Pro zefektivnění preventivní části této politiky, a to nejenom v souvislosti s tímto návrhem, mají být zřizována informační centra v třetích státech, která mají rozšiřovat reálné informace o negativech nelegálního přistěhovalectví. Tato preventivní opatření jde mimo jiné překládat jako snahu o informování potencionálních obětí trestné činnosti spojené s nelegálním přistěhovalectvím. Vedlejším, ale rozhodně ne nedůležitým, výsledkem práce těchto center by mělo být omezení tzv. *pull factors*, tj. faktorů, které osoby k volbě nelegální migrace přitahují.

Otázkou společného postupu by napříště měla být i řešení tzv. regularizací, tj. zlegalizování dosavadního nelegálního pobytu státního příslušníka třetího státu. Rozhodnutí jednoho členského státu totiž významně ovlivňuje migrační vývoj v jiných členských státech, a proto je třeba nadále taková rozhodnutí koordinovat.

Vnější rozměr

V rámci komplexnosti řešení otázek spojených s řízením migračních toků bylo třeba navázat efektivní spolupráci s třetími státy. Otázky spojené s přistěhovačskou politikou byly začleněny do politik a programů EU pro vnější vztahy. Již byla zmíněna například

⁶ COM(2008) 67 final

⁷ COM(2008) 68 final

⁸ COM(2008) 69 final

⁹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví postihy proti zaměstnavatelům státních příslušníků třetích zemí s nelegálním pobytem, KOM(2007) 249 v konečném znění, projednávaný výborem pro evropské záležitosti dne 6. 12. 2007 (usnesení č. 183).

informační centra ve třetích státech, která mají mimo jiné poskytovat informace o přistěhovalecké politice EU. Tyto kroky mají vést k lepší spolupráci se zeměmi původu, vytváření nových platforem pro spolupráci apod.

Protože je důležité vytvořit vyvážený a koherentní přístup k migraci, byla politika globálního přístupu k migraci (zaměřená původně na Afriku a Středomoří) rozšířena na další oblasti, aby lépe odpovídala geografické vyváženosti.

Ve vztahu se třetími státy má hrát zásadní roli i realizace konceptu tzv. cirkulární migrace, která má za cíl umožnit legální práci v EU pracovníkům ze třetích států, stejně jako usnadnit jejich „cirkulaci“, na jejímž konci by docházelo k jejich navrácení do země původu. *Česká republika v současné době vidí určitý nesoulad mezi konceptem cirkulární migrace a Plánem politiky legální migrace. V zásadě jde o to, že zatímco cirkulární migrace má omezit odliv mozků ze třetích zemí, návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu vysoce kvalifikovaného zaměstnání pak v podstatě k odlivu mozků přispívá. Na tento problém Česká republika poukazuje a snaží se o jeho vyřešení.*

Potřeba společné přistěhovalecké politiky: výzvy a příležitosti

V této souvislosti se sdělení snaží zdůvodnit záměr vybudovat společnou evropskou přistěhovaleckou politiku za účelem podpory ekonomických příležitostí (1) a integračních opatření (2).

1. Ekonomické příležitosti

Společně se stárnutím populace se projevuje i nedostatek pracovních sil v některých odvětvích, a pokud jde například o kvalifikované pracovníky, nevede si EU ve srovnání s dalšími významným světovými hráči na trhu tak, jak by se očekávalo¹⁰. Významným prostředkem k podpoření opačného vývojového trendu mohou být právě legální přistěhovanci, nicméně, jak je z výše zmíněného zřejmé, není to jen otázka kvantity.

2. Problematika integrace

Dnešní odlišný přístup k integraci cizinců v jednotlivých členských státech je jen přirozeným výsledkem dlouhodobé národní zkušenosti s objevující se migrací na území toho konkrétního státu. Podle obsahu sdělení se nejúčinnější prostředky k integraci nalézají v oblastech vzdělávání, zdravotnictví, bydlení a pracovním trhu. Sdělení vyhrazuje Společenství toliko podpůrnou roli, v jejímž rámci členským státům navrhuje společná řešení – společné přístupy k integraci. Sdělení pak především upozorňuje na potřebu vidět krátkodobé náklady v této oblasti jako investici do budoucna.

Sdělení směřuje k přijetí závazku vytvářet dále společnou přistěhovaleckou politiku za účelem využití přistěhovalectví k hospodářskému růstu a konkurenceschopnosti Evropské unie. Do konce prvního pololetí roku 2008 chce Komise předložit návrhy, které by představovaly návrh realizace zmíněného závazku. Evropská Rada by je pak měla posoudit a přijmout na svém zasedání v prosinci 2008.

Problematika migrace je mimo jiné jednou z hlavních priorit francouzského předsednictví, které má v úmyslu sjednání tzv. „Evropského paktu k migraci“, tj. dokumentu, který má obsáhnout popis komplexního přístupu k migraci. Proto bude realizace zmíněných

¹⁰ Vyjádřeno podílem na celkové migraci: Austrálie 9,9 %, Kanada 7,3 % a Evropská unie 1,7 % (zdroj: KOM(2007) 780 v konečném znění).

závazků záviset nejenom na návrzích Komise, ale i schopnosti Francii realizovat své priority. České předsednictví pak bude přirozeně navazovat na dosažené výsledky předsednictví předcházejícího.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Vytváření společné přistěhovalecké politiky;
2. **ž á d á v l á d u**, aby věnovala zvýšenou pozornost otázce vytváření společné přistěhovalecké politiky i z hlediska českého předsednictví v Radě EU vzhledem k tomu, že imigrační politika je jednou z hlavních priorit předcházejícího francouzského předsednictví;
3. **u s n á š í s e** postoupit dokument spolu se svým usnesením a předběžným stanoviskem vlády pro informaci výboru pro bezpečnost a výboru pro sociální politiku.

Jozef Kochan v. r.
ověřovatel výboru

Gabriela Kalábková v. r.
zpravodajka výboru

Petr Krill v. r.
místopředseda výboru