



V Bruselu dne 6.3.2019
COM(2019) 126 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ

Zpráva o pokroku v provádění evropského programu pro migraci

I. ÚVOD

V posledních čtyřech letech jsme svědky nebývalého úsilí EU o řešení problému migrace, které přispělo ke snížení počtu nelegálních příchodů migrantů na nejnižší hodnotu za pět let. EU nabídla ochranu a podporu milionům lidí, zachraňovala životy na moři a usilovala o zlepšení životních podmínek a možností obživy. Podporovala členské státy na vnějších hranicích při zvládání velkého počtu příchodů a financovala řadu projektů v rámci celé Unie na podporu integrace uprchlíků a dalších státních příslušníků třetích zemí legálně pobývajících v EU. Přispívala k předcházení nelegální migraci, mimo jiné bojem proti převaděčským sítím a proti obchodování s lidmi. Spolupracovala s partnery po celém světě, aby řešila základní příčiny migrace a podpořila její systematické řízení, včetně zpětného přebírání migrantů, kteří v EU pobývají nelegálně. Pracovala na vytvoření legálních možností migrace jako alternativ k nebezpečným cestám na převaděčských trasách. V tomto ohledu se v rámci komplexního přístupu pokročilo ve všech oblastech evropského programu pro migraci z roku 2015¹.

Hlavní pokrok dosažený při plnění evropského programu pro migraci

- V roce 2018 bylo na vnějších hranicích EU odhaleno přibližně 150 000 nelegálních příchodů migrantů, tj. o 25 % méně než v roce 2017. Jednalo se o nejnižší hodnotu za pět let a o více než 90% pokles oproti roku 2015, kdy migrační krize dosáhla svého vrcholu.
- Díky opatřením EU bylo od roku 2015 na moři zachráněno téměř 730 000 životů.
- Miliony žadatelů o azyl, uprchlíků a vysídlených osob využily programů financovaných z nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku² – přes 5,3 milionu zranitelných osob obdrželo základní podporu, téměř milion osob byl osloven v rámci komunikačních kampaní a více než 60 000 osob byla poskytnuta pomoc při opětovném začlenění po návratu.
- Od začátku roku 2017 hrál svěřenský fond pro Afriku také zásadní úlohu při dobrovolném humanitárním návratu více než 37 000 zranitelných migrantů z Libye do zemí původu.
- Byla přijata opatření zaměřená na zločinecké sítě převaděčů migrantů: jen v roce 2018 se Evropské středisko pro boj proti převaděčství významným způsobem podílelo na řešení více než stovky vysoce prioritních případů převaděčství. Společné vyšetřovací týmy se zabývají převaděčstvím v zemích, jako je Niger.
- Celkem 34 710 osob, které potřebují mezinárodní ochranu, bylo přemístěno z Itálie a Řecka.
- Více než 50 000 osob, které potřebují mezinárodní ochranu, bylo od roku 2015 přesídleno do EU.
- Na podporu opatření v oblasti integrace a legální migrace bylo v letech 2015 až 2017 v rámci Azylového, migračního a integračního fondu poskytnuto více než 140 milionů EUR³.
- Formální dohody o zpětném přebírání osob nebo praktická ujednání o navracení a zpětném přebírání jsou nyní uzavřeny s 23 zeměmi původu a tranzitu.
- Současné bylo v roce 2018 poskytnuto na podporu potřeb nuceně vysídlených osob více než 80 % humanitární pomoci EU⁴.

¹ COM(2015) 240 final ze dne 13. 5. 2015.

² Kromě podpory v rámci stávajících rozvojových programů EU.

³ Členské státy v současné době předkládají zprávy o provádění opatření za rok 2018. Mnoho uprchlíků a legálních migrantů rovněž využilo integračních programů v rámci Evropského sociálního fondu a Evropského fondu pro regionální rozvoj.

Tato činnost musí pokračovat. Skutečnost, že počet nelegálních příchodů migrantů se snížil, nepředstavuje do budoucna vzhledem k pravděpodobnému pokračování migračního tlaku žádnou záruku. Řešení základních příčin nelegální migrace je nevyhnutelně dlouhodobý projekt a z nedávného nárůstu počtu nelegálních příchodů migrantů v západním Středomoří vyplývá, že situace je i nadále nestabilní a převaděči neustále hledají nové příležitosti. Hlavní problémy zůstávají nevyřešeny: musíme vytvořit vyhovující azylový systém, kterým bude zajištěna solidarita a omezen druhotný pohyb, musíme zajistit více návratů prostřednictvím opatření v členských státech i s třetími zeměmi, musíme být lépe připraveni na našich vnějších hranicích, musíme bojovat proti novým strategiím převaděčů a pokračovat v rozšiřování bezpečných, řízených a legálních způsobů migrace osob, které potřebují mezinárodní ochranu, a legálních migrantů. Řízení migrace si žádá trvalé, dlouhodobé a společné úsilí EU vycházející ze zásad solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti. Je nezbytné zachovat dynamiku posunu od jednorázových řešení k udržitelným strukturám a účinnému právnímu rámci, který obstojí i v budoucnu. Těchto cílů můžeme dosáhnout, navážeme-li na čtyři roky společné práce⁵.

Když EU a členské státy postupovaly jednotně, vedlo prohloubení spolupráce s hlavními partnerskými zeměmi, jako jsou Turecko či Niger, k podstatnému snížení nelegálních příchodů migrantů. Společné kroky se vyplatily, jelikož přispěly k řešení převaděčství migrantů, nalezení alternativních legálních možností migrace a uzavření šesti nových ujednání o zpětném přebírání osob s hlavními zeměmi původu. Spolupráce s Afrikou a Africkou unií se posunula na novou úroveň.

Všechny tyto iniciativy již přinášejí výsledky a mají potenciál přinášet je i nadále. Je nezbytné prosazovat komplexní přístup stanovený v rámci čtyř pilířů evropského programu pro migraci a zavést trvalý rámec.

II. SOUČASNÝ STAV

Nelegální příchody migrantů

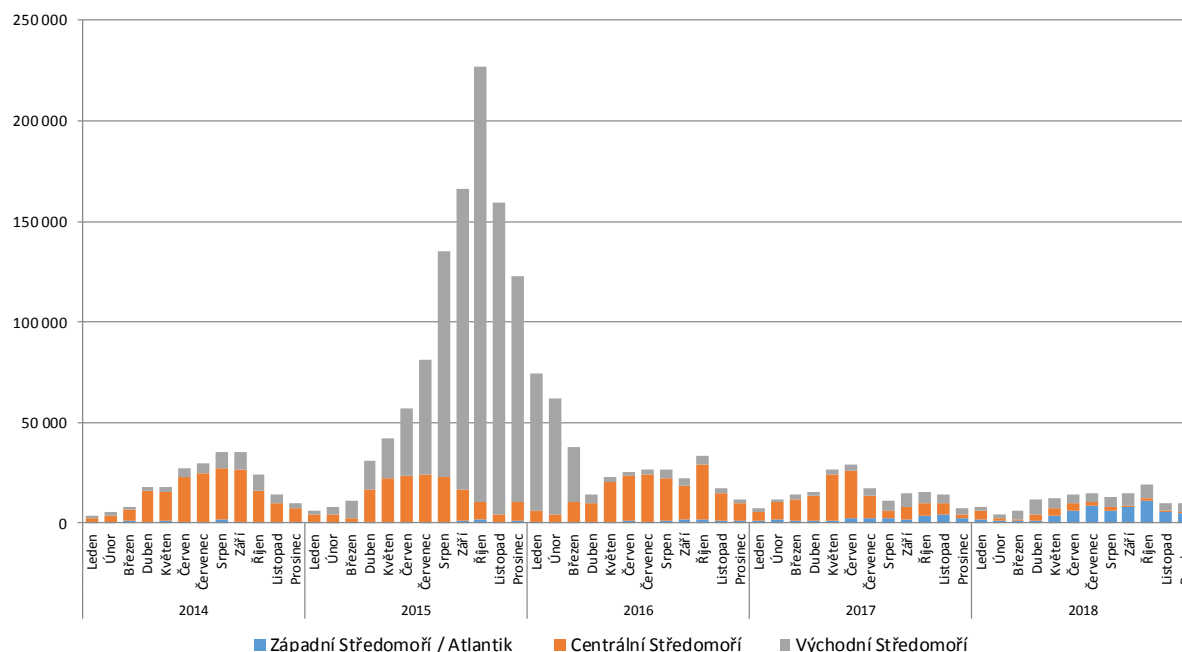
V současné době se ukazuje, že od roku 2015, kdy dosáhl počet nelegálních příchodů migrantů svého vrcholu, dochází k jeho trvalému, výraznému poklesu⁶. Některé trendy však pokračovaly v roce 2018 i na začátku roku 2019 a svědčí o nutnosti vytrvalého úsilí a schopnosti reakce na měnící se okolnosti.

⁴ Mezi nuceně vysídlené osoby patří uprchlíci a vnitřně vysídlené osoby. Podpora je poskytována rovněž jejich hostitelským komunitám. Humanitární pomoc EU se poskytuje v souladu s humanitárními zásadami lidskosti, neutrality, nestrannosti a nezávislosti.

⁵ Tato práce zahrnuje finanční podporu ve výši 13 miliard EUR přímo z rozpočtu EU, jakož i opatření v rámci svěřenských fondů EU a nástroje pro uprchlíky v Turecku.

⁶ Všechny údaje pocházejí od Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (není-li uvedeno jinak).

Počet nelegálních překročení hranic na třech hlavních trasách



- Na trase přes *západní Středomoří / Atlantik* se minulý rok počet příchozích zvýšil a zůstává vysoký. Celkový počet příchodů migrantů do Španělska v roce 2018 (téměř 65 000 osob) byl o 131 % vyšší než v roce 2017 a tento trend v roce 2019 pokračuje⁷. Největší skupinou státních příslušníků jednoho státu, kteří přišli do Španělska v roce 2018, byli Maročané (pětina celkového počtu překročení hranic), po nichž co do počtu následovali státní příslušníci západoafrických zemí (Guineje, Mali, Pobřeží slonoviny a Gambie) a Alžírsko.
- V *centrálním Středomoří* zůstává počet nelegálních příchodů migrantů nízký. Celkově se v roce 2018 počet nelegálních příchodů do Itálie snížil ve srovnání s rokem 2017 o 80 % a tento trend pokračuje i v roce 2019, což vede k dosažení úrovně před krizí. Ačkoli na Libyi v roce 2018 stále připadala více než polovina odjezdů, libyjská pobřežní stráž na moři zadržela nebo zachránila velké množství osob – v roce 2018 se jednalo o zhruba 15 000 osob, především súdánské (14 %), nigerijské (12 %) a eritrejské státní příslušnosti (12 %)⁸. Jako země odjezdu (zejména Tunisánů) do Itálie nabývá na významu Tunisko a ve druhé polovině roku 2018 vzrostl počet příchozích na Maltu.
- Ve *východním Středomoří* se počty migrantů v průběhu roku 2018 zvyšovaly a počet příchodů do Řecka je v roce 2019 o více než 30 % vyšší než před rokem. Tento trend vytváří trvalý tlak na ostrovy v Egejském moři, ale také na řecko-tureckou pozemní hranici, neboť do Turecka je vráceno příliš málo osob na to, aby se tento tlak zmínil a dařilo se bojovat proti operačnímu modelu převaděčů⁹. V letech 2018 a 2019 dosud

⁷ Údaje od španělských orgánů.

⁸ Údaje Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).

⁹ Od 21. března 2016 bylo z Řecka do Turecka navráceno 1 836 migrantů na základě prohlášení EU a Turecka a 601 migrantů na základě dvoustranného protokolu mezi Řeckem a Tureckem.

přichází na ostrovy nejvíce Afghánců, zatímco přes pozemní hranici vstupují do EU především turečtí státní příslušníci. Zvýšil se rovněž počet příchozích na Kypr, a to jak po moři, tak přechodem po pevnině do vládou kontrolovaných oblastí Kypru.

V roce 2018 došlo také k výraznému nárůstu počtu případů nelegálního pohybu v oblasti *západního Balkánu*, i když ke konci roku byl v důsledku nástupu zimy opět zaznamenán jeho pokles. Počet nelegálních příchodů migrantů byl v roce 2018 čtyřikrát vyšší než v roce 2017, přičemž hlavní trasa v tomto regionu vedla ze Srbska do Bosny a Hercegoviny. Bosna a Hercegovina zaznamenala v roce 2018 přibližně 24 000 nelegálních příchodů a na konci roku bylo v zemi přítomno zhruba 5 000 migrantů. Intenzita příchodů na dané trase se však nakonec snížila poté, co Srbsko dne 17. října 2018 zrušilo bezvízový styk pro iránské občany. Nárůst počtu příchodů indických občanů vzhledem k bezvízovému režimu v Srbsku se v současnosti monitoruje.

Počet úmrtí ve Středozemním moři od roku 2016 díky úsilí EU, členských států a dalších partnerů trvale klesá, avšak operační modely převaděčů i nadále znamenají, že při plavbách po moři dochází ke ztrátám životů. Ve srovnání s rokem 2017, kdy na moři zemřelo více než 3 100 migrantů, přišlo v roce 2018 o život přibližně 2 300 migrantů a v roce 2019 bylo dosud zaznamenáno přes 220 úmrtí¹⁰.

Azyl

V roce 2018 bylo v EU a zemích přidružených k Schengenu podáno přibližně 634 700 žádostí o mezinárodní ochranu. Jedná se o 10% pokles oproti roku 2017 a znamená to, že počty se vrátily na úroveň podobnou úrovni z roku 2014¹¹. Hlavními přijímajícími zeměmi v roce 2018 byly Německo, Francie, Řecko, Itálie a Španělsko (72 % všech žádostí podaných v EU a zemích přidružených k Schengenu)¹². Stejně jako v roce 2017 byly hlavními zeměmi původu Sýrie, Afghánistán a Irák. Kromě toho došlo k významnému zvýšení počtu žádostí migrantů ze zemí osvobozených od vízové povinnosti v rámci schengenského prostoru, zejména Venezuely, Gruzie a Kolumbie.

V roce 2018 bylo při porovnání otisků prstů osob, jež se přesunuly na území jiného členského státu, s otisky prstů uloženými v databázi Eurodac zjištěno více než 400 000 výskytů shody¹³. Dvěma členskými státy s největším počtem výskytů shody byly Francie a Německo (z čehož vyplývá, že se jedná o hlavní cílové země druhotného pohybu), zatímco Itálie a Řecko byly dva státy s nejvyšším počtem již existujících záznamů (z čehož vyplývá, že se jedná o hlavní země prvního vstupu)¹⁴.

¹⁰ Údaje Mezinárodní organizace pro migraci.

¹¹ Předběžné údaje Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu za rok 2018.

¹² Německo bylo navzdory snížení počtu žádostí o pětinu i nadále hlavní cílovou zemí a Francie a Španělsko zaznamenaly významný nárůst počtu žádostí.

¹³ „Výskytem shody“ se rozumí existence shody nebo shod při porovnávání údajů o otiscích prstů zaznamenaných v databázi s údaji předanými členským státem. Počet výskytů shody neodpovídá počtu osob.

¹⁴ Zeměmi, které zaznamenaly nejvyšší počet případů neoprávněného pobytu žadatelů o azyl, kteří byli předtím zaregistrováni v jiném členském státě, byly především Belgie a Německo.

III. OKAMŽITÁ OPATŘENÍ

Trasa přes západní Středomoří: spolupráce s Marokem

Jelikož Španělsko je nyní hlavním místem vstupu osob nelegálně překračujících hranice, musí být pro EU jednou z nejvyšších priorit opatření k řešení migrace na trase přes západní Středomoří. EU položila základy pro úzkou spolupráci s Marokem. Ke konci roku 2018 schválila částku ve výši 140 milionů EUR určenou na podporu správy hranic a rozpočtovou podporu¹⁵. Maroko již podniká kroky k posílení kontroly svých hranic a zabránilo řadě odjezdů¹⁶. Opatření EU tento proces podpoří. Byly provedeny první platby a byla zahájena nabídková řízení na nákup nejdůležitějšího vybavení: poslední smlouvy v rámci tohoto balíčku budou podepsány do dubna a bude muset pokračovat provádění na místě. Uvedená částka bude rovněž doplňovat mimořádnou pomoc v hodnotě 36 milionů EUR, jež byla v roce 2018 schválena na podporu Španělska na jeho jižní hranici. EU podporuje Španělsko i prostřednictvím operace Indalo. Komise je připravena poskytnout Španělsku veškerou finanční i technickou podporu, kterou potřebuje pro zvládnutí příchodů migrantů.

Obecněji EU pracuje na dalším rozvoji vztahů s Marokem s cílem vytvořit těsnější, hlubší a ambicióznější partnerství. Mobilita a migrace budou hrát důležitou úlohu, přičemž kombinována bude finanční podpora, užší odborné kontakty a operativní spolupráce, mj. za podpory Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž. Obnovena by měla být rovněž jednání o zpětném přebírání osob a zjednodušení vízového režimu, jakož i legální migraci. Součástí této užší spolupráce bylo mělo být také řešení problematiky migračních toků a převaděčských tras vedoucích do Maroka ze sousedních zemí.

Kromě přímé podpory Maroka přispívá nouzový svěřenský fond EU pro Afriku¹⁷ k rozvoji spolupráce podél celé trasy do západního Středomoří. Byl zaveden nový program přeshraniční spolupráce v hodnotě 8,6 milionu EUR, který podporou intenzivnějšího regionálního politického dialogu o migraci posiluje koordinaci řízení migrace mezi Marokem, Senegalem, Mali a Pobřežím slonoviny. Na konci roku 2018 byl schválen zvláštní program rozpočtové podpory pro Mauritánii, jehož cílem je podpořit národní strategii rozvoje se zvláštním zaměřením na ochranu migrantů a námořní bezpečnost¹⁸. Do části svěřenského fondu určené pro severní Afriku by měly být v brzké době doplněny prostředky z rozpočtu EU ve výši 120 milionů EUR¹⁹. Je však třeba uvést, že na opatření, která se v současné době připravují a mezi něž patří i nezbytné doplnění prostředků pro probíhající programy v Libyi a Maroku, bude v roce 2019 chybět až 86 milionů EUR. Pro pokračování těchto činností budou nutné příspěvky členských států.

¹⁵ Kromě toho bylo poskytnuto 14,5 milionu EUR na zlepšení řízení migrace na regionální úrovni za účelem řešení problematiky migrantů, navracených osob a Maročanů žijících v zahraničí. Celková hodnota v současnosti probíhajících programů činí 232 milionů EUR.

¹⁶ Podle údajů aplikace JORA (aplikace pro podávání zpráv o společných operacích) Evropské pohraniční a pobřežní stráž zabránila marocké orgány v roce 2018 téměř 15 000 nelegálních migrantů v tom, aby odpluli z Maroka po moři. Marocké orgány zároveň provádí preventivní opatření ve vnitrozemí. Marocké ministerstvo vnitra odhaduje, že v roce 2018 se v Maroku podařilo zabránit odjezdu 88 761 migrantů.

¹⁷ C(2015) 7293 final ze dne 20. 10. 2015.

¹⁸ Tento program doplňuje stávající programy financované z prostředků EU, jež podporují řízení migrace, správu hranic, boj proti sítím obchodníků s lidmi a zločineckým sítím a boj proti terorismu.

¹⁹ Tato otázka bude projednána na příštím zasedání Výboru pro evropský nástroj sousedství v dubnu 2019.

Trasa přes centrální Středomoří: zlepšení podmínek v Libyi

Je mimořádně naléhavé, abychom pomohli lidem, kteří uvízli v Libyi. V zájmu zabezpečení humánnějších podmínek musíme pracovat na alternativách zadržování migrantů, spořádanějším a transparentnějším nakládání s migranty a uprchlíky v Libyi a pomoci lidem, aby se mohli bezpečně vrátit domů nebo v Evropě či jinde na světě nalézt ochranu. Prioritou musí být zejména zranitelné osoby a osoby v zajišťovacích zařízeních: odhaduje se, že v Libyi je v zařízeních kontrolovaných vládou národní jednoty v současnosti zadržováno 6 200 migrantů²⁰.

V rámci omezení souvisejících se současnou bezpečnostní situací je toto ústředním bodem spolupráce s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a Mezinárodní organizací pro migraci, jakož i s třístrannou pracovní skupinou Africké unie, Evropské unie a OSN. Tato spolupráce již vedla k tomu, že se prostřednictvím programů asistovaného dobrovolného návratu vrátilo domů více než 37 000 osob a v rámci mechanismu UNHCR pro nouzový tranzit bylo z Libye do Nigeru evakuováno téměř 2 500 osob²¹. Více než 1 200 těchto osob již bylo přesídleno a klíčovým dalším krokem členských států je přesídlení osob, které stále čekají v Nigeru. Pracovní skupina bude nadále apelovat na libyjské orgány, aby tuto činnost usnadňovaly, přičemž zvláštní důraz bude kladen na to, aby se omezila potřeba výstupních víz a poplatků za přistání.

Je nutné dále pracovat na řešení otřesných podmínek, jimž mnozí migranti a uprchlíci čelí. Od roku 2016 bylo ze svěřenského fondu přiděleno na ochranu migrantů v Libyi téměř 135 milionů EUR a v tomto úsilí je třeba pokračovat. Mezi prováděné činnosti patří pomoc při vyloďení a registraci a sledovatelnosti vyloďených osob. Probíhají projekty ke zlepšení postupů a podmínek nejprve v této klíčové fázi a poté po převozu do zajišťovacích zařízení. V prosinci roku 2018 libyjské orgány rovněž povolily, aby se jakožto centrum na podporu rychlé evakuace uprchlíků a žadatelů o azyl otevřelo zařízení UNHCR pro shromažďování a odjezdy migrantů. Mohlo by se jednat o dočasné řešení i pro nezletilé osoby bez doprovodu a další zranitelné skupiny. EU bude nadále vyvíjet tlak, aby měly humanitární organizace a agentury OSN neomezený a pravidelný přístup, a mohly tak zlepšovat podmínky v zajišťovacích zařízeních, aby se intenzivněji pracovalo na alternativách zadržování a nakonec byl stávající systém zadržování zcela odstraněn.

Jelikož ve vládou kontrolovaných zařízeních je v Libyi zadržován jen malý podíl migrantů, je zásadní podporovat místní společenství. Z programů EU je v současnosti podporována zdravotní péče, školní vzdělávání i základní sociální infrastruktura. V roce 2018 byly v Libyi v rámci svěřenského fondu EU pro Afriku schváleny čtyři nové programy v celkové hodnotě 156 milionů EUR.

Téměř 90 000 uprchlíků a zranitelných migrantů se dostalo lékařské pomoci v podobě primární a specializované zdravotní péče, konzultací a vyšetření. Prováděné činnosti se zintenzivní, přičemž důraz bude kladen především na asistované dobrovolné návraty, urychlení evakuací nezletilých a dalších zranitelných osob, zlepšení podmínek v zajišťovacích zařízeních a podporu alternativ zadržování. Současně byla v Libyi přibližně 700 000

²⁰ Odhad Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a Mezinárodní organizace pro migraci.

²¹ Tyto osoby byly následně přesídlovány do Belgie, Finska, Francie, Kanady, Německa, Nizozemska, Norska, Spojeného království, Švédska, Švýcarska a USA. Díky dalším evakuacím UNHCR do Itálie a nouzového tranzitního střediska v Rumunsku bylo celkem evakuováno 3 175 osob.

nejzranitelnějších osob zasažených konfliktem – včetně vnitřně vysídlených osob – poskytnuta humanitární pomoc EU.

Východní Středomoří: zlepšení podmínek v Řecku

Trvalý závazek týkající se provádění prohlášení EU a Turecka a významná finanční a operativní podpora ze strany EU od roku 2015 významně přispěly ke zmírnění tlaku na řecké ostrovy²². Nyní se realizují další kroky. Řecké orgány přijaly řadu opatření za účelem rychlejšího zpracovávání žádostí o azyl, včetně zvýšení počtu lékařů pro posuzování zranitelnosti, zřízení mobilních azylových útvarů a zvýšení počtu odvolacích výborů. Probíhají pilotní projekty s cílem nalézt další způsoby, jak zlepšit pracovní postupy zpracovávání žádostí o azyl. Tyto kroky by měly vést ke zvýšení účinnosti navracení, zejména na základě prohlášení EU a Turecka, a ke zlepšení podmínek omezením přelidnění na ostrovech.

Zbývá však mnoho problémů, a aby je bylo možné řešit, bude nezbytné silné vedení a odhodlání řecké vlády. EU bude nadále Řecku nápomocna finanční podporou²³ a agentury EU budou pokračovat v poskytování odborných znalostí. Činnost agentur EU budou muset nadále také dostatečně podporovat členské státy. Je třeba, aby řecké orgány bezodkladně přijaly koordinovaná opatření k dosažení těchto cílů:

- Účinnějších azylových řízení v zájmu mnohem rychlejšího zpracovávání žádostí o azyl.
- Zvýšení míry navracení při maximálním využití programů asistovaného dobrovolného návratu spolu s programy opětovného začlenění. Je-li nutný nucený návrat, musí být k dispozici vhodná zařízení pro osoby před vyhoštěním, která splňují příslušné standardy v oblasti lidských práv. V této oblasti je nezbytný účinný operační pracovní postup, kterým jsou ve všech fázích procesu upřednostněny nejdůležitější skupiny²⁴.
- Regulačního a administrativního rámce schopného zajistit fungování a monitorování přijímací kapacity a poskytování všech relevantních služeb.
- Urychleného poskytnutí alespoň 2 000 míst v odpovídajících ubytovacích zařízeních nezletilým osobám bez doprovodu a dokončení a provedení komplexní národní strategie k zajištění plné ochrany nezletilých osob bez doprovodu.
- Lepšího systému pro předávání žadatelů o mezinárodní ochranu a zranitelných osob do otevřeného ubytování a spolupráce mezi příslušnými orgány.

Za tímto účelem je nezbytná účinná a udržitelná řecká národní strategie týkající se řízení migrace. Na základě této strategie je třeba zavést účinnou spolupráci a koordinaci mezi všemi příslušnými vnitrostátními orgány spolu s operačními pracovními postupy a společnými pravidly prioritizace.

²² Nedávná podpora zahrnovala více tlumočení, zlepšení přijímací kapacity a nasazení vojenských lékařů, jakož i přijetí finančního plánování na rok 2019 s cílem zajistit přiměřené podmínky přijímání a podporu na pevnině (viz následující poznámka pod čarou).

²³ Nejnovější podpora, jež byla poskytnuta v prosinci 2018, zahrnovala částku ve výši 190 milionů EUR ve prospěch programu pomoci při mimořádných událostech v oblasti integrace a ubytování (ESTIA), který organizuje Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), a 61 milionů EUR na pokračování programu podpory na místě v přijímacích zařízeních na pevnině, který organizuje Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) a Dětský fond OSN (UNICEF). V březnu 2019 aktivace nástroje pro mimořádnou podporu skončí. Pokračování hlavních projektů v Řecku je v roce 2019 podporováno z jiných finančních zdrojů EU.

²⁴ Mezi nejdůležitější skupiny patří zranitelné osoby, včetně nezletilých osob bez doprovodu, Syřané a státní příslušníci zemí, jež mají na základě oficiálních vnitrostátních statistik nízkou průměrnou míru uznaných žádostí.

Nutnost dočasných opatření týkajících se vyloďování v EU

Již v létě 2018 byla zaznamenána řada případů, kdy se členské státy nedokázaly rychle dohodnout na místě vyloďování a následných opatřeních. Použitá řešení byla v důsledku toho omezené a jednorázové povahy. V lednu 2019 bylo třeba nalézt řešení pro záchrannou loď *Sea-Watch 3*, což vedlo ke značnému úsilí o koordinaci mezi řadou členských států, Komisí a příslušnými agenturami. Daný případ se sice týkal jen malého počtu lidí, ale tato praktická zkušenost ukázala, že existuje ochota nalézt účinnější rámec spolupráce v duchu solidarity, a mohla by tak být impulzem k zavedení systematictějšího a koordinovanějšího přístupu EU k vyloďování, prvotnímu přijetí, registraci a relokační formou dočasných opatření. Součástí tohoto přístupu by mohl být transparentní a podrobný pracovní plán, který by zajišťoval, že příslušnému členskému státu poskytnou Komise, agentury EU a další členské státy operativní a účinnou pomoc, kterou potřebuje.

Ačkoli prioritou zůstává rychlé dokončení legislativní reformy společného evropského azylového systému, v prosinci 2018 již Komise zdůraznila hodnotu dočasných opatření²⁵ jakožto okamžitého koordinovaného přístupu EU k vyloďování a jiným situacím, kdy vzniká velký tlak. Tato opatření by představovala překlenovací mechanismus, kterým by se do dokončení legislativní reformy a jejího vstupu v platnost začala v praxi uplatňovat solidarita a odpovědnost na základě vzájemného pochopení společného a sdíleného zájmu. EU by tak byla mnohem lépe než dnes připravena projevit strukturovaným, účinným a flexibilním způsobem konkrétní solidaritu a zároveň zajistit účinnou prevenci druhotného pohybu a působení podněcujících faktorů. Aby tento přístup fungoval, mělo by se na něm podílet co nejvíce členských států. Dočasná opatření by mohla mít tyto hlavní prvky:

- Pokud je členský stát pod tlakem nebo pokud je nutné zajistit rychlé vyloďování po pátrací a záchranné operaci, požádá dotýčný členský stát o pomoc.
- V reakci na tuto žádost bude třeba uvést konkrétní podporu, kterou mohou členské státy prostřednictvím solidárních opatření poskytnout. Solidární opatření, jež členské státy nabídnou, musí být vyvážena tím, že členské státy, které těží z podpory, splní svou povinnost přijmout náležitá opatření ke zvládnutí příchodů migrantů.
- Za účasti hlavních zúčastněných stran, jako je Komise a agentury EU, by měla být zavedena koordinační struktura pro reakci na žádosti členských států o pomoc.
- Agentury EU jsou dostatečně vybaveny k tomu, aby poskytovaly nezbytnou pomoc v oblastech, jako je prvotní přijetí, registrace, relokační a navracení.
- Finanční podpora z rozpočtu EU se bude poskytovat členským státům, které dobrovolně přijmou osoby k relokační, a na podporu návratových operací. Finanční podpora by rovněž byla k dispozici členským státům pod tlakem.

Okamžité klíčové kroky

- Nová pomoc poskytnutá **Maroku** ze strany EU a Španělska by měla být využita ke snížení počtu nelegálních příjezdů migrantů z marockého pobřeží a v rámci komplexního přístupu vést k další spolupráci s Marokem a ostatními příslušnými zeměmi s cílem zintenzivnit účinné zpětné přebírání nelegálních migrantů.
- EU by měla zintenzivnit spolupráci s pracovní skupinou Africké unie, Evropské unie a OSN a nadále usilovat o zlepšení **podmínek v Libyi** a postupné zrušení stávajícího

²⁵ COM(2018) 798 final ze dne 4. 12. 2018.

systemu zajišťovacích zařízení, jakož i o odstraňování překážek pro přístup mezinárodních organizací a pro dobrovolné návraty migrantů a evakuace uprchlíků. Měla by být zajištěna systematická a interoperabilní registrace všech vyloďených a zadržovaných migrantů.

- **Řecko** by mělo bezodkladně zavést účinnou a udržitelnou národní strategii pro řízení migrace s cílem řešit zbývající nedostatky, například v oblasti navracení a nezletilých osob bez doprovodu, a využít přitom co nejlépe značné podpory, kterou mu EU poskytuje.
- Měl by být zaveden soubor **dočasných opatření** v oblasti vyloďování, na němž by se bylo připraveno podílet prostřednictvím solidárních opatření kritické množství členských států.

IV. ŘÍZENÍ MIGRACE NA ZÁKLADĚ ČTYŘ PILÍŘŮ

1. Řešení příčin nelegální migrace: spolupráce s partnery

Od přijetí rámce pro migrační partnerství se migrace stala jedním z hlavních hledisek, k nimž se přihlíží v oblasti vnějších vztahů EU – globální partnerství a dlouhodobá spolupráce jsou pro řízení všech aspektů migrace klíčové²⁶. Téma migrace je pevně zakotveno do celkových vztahů s partnerskými zeměmi. Pro další prohloubení spolupráce s partnery je zásadní, aby EU na dvoustranných, regionálních a mnohostranných fórech zaujímal komplexní a koordinovaný přístup založený na multilateralismu.

Řešení hlavních příčin migrace

Svěřenský fond EU pro Afriku prokázal svou přidanou hodnotu jako rychlý a efektivní nástroj, který usnadňuje politický dialog s partnerskými zeměmi, uplatňuje inovativní přístupy a přináší konkrétní výsledky sdílením finančních prostředků a odborných znalostí různých zúčastněných stran, zejména členských států EU. Finanční zdroje svěřenského fondu dosáhly od počátku jeho působení v roce 2016 více než 4,2 miliardy EUR a zatím bylo v jeho rámci schváleno více než 188 programů²⁷. V dosaženém pokroku je třeba pokračovat. Bez dalších příspěvků členských států však svěřenský fond EU nebude moci financovat nové iniciativy ani dále rozvíjet vysoce hodnotné programy, které dnes přinášejí výsledky: stejně jako v případě části fondu určené pro oblast severní Afriky se i v části určené pro oblast Sahelu a Čadského jezera nedostatek finančních prostředků projeví již v roce 2019. Je také nezbytné, aby pružnost a přizpůsobivost, jimiž se svěřenský fond v současné době vyznačuje, zůstaly klíčovými prvky i v příštím víceletém finančním rámci a aby byla zajištěna kontinuita činnosti.

Další podpora možností obživy a ekonomik v subsaharské Africe a v sousedství EU bude poskytnuta na základě plánu vnějších investic. Částka 1,54 miliardy EUR na 28 záručních programů, které byly do současné doby schváleny, by měla uvolnit až 17,5 miliardy EUR v investicích v oblastech sahajících od přístupu k financování pro mikropodniky, malé a střední podniky, přes energetiku, propojenost, města a zemědělství po digitalizaci (včetně elektronického zdravotnictví)²⁸. Spolu s 94 schválenými projekty, v nichž se zdroje kombinují tak, že poskytnuté 2,2 miliardy EUR by měly podle očekávání uvolnit dalších 19,5 miliardy

²⁶ COM(2016) 385 final ze dne 7. 6. 2016.

²⁷ Projekty schválené operačním výborem dosahují částky 3,6 miliardy EUR. Dosud bylo podepsáno 393 smluv v celkové hodnotě přesahující 2,6 miliardy EUR.

²⁸ Konečné částky a rozdělení těchto záruk budou stanoveny v záručních dohodách, které rozvojové banky podepíší s Evropskou komisí.

EUR, dosahují celkové předpokládané investice zhruba 37 miliard EUR, díky čemuž plán směřuje ke splnění původního odhadu aktivace investic ve výši 44 miliard EUR a výrazně přispívá k posílení hospodářské dynamiky.

Boj proti převaděčským sítím

Uvnitř EU i mimo ni je třeba rozhodně a vytrvale pracovat na rozbíjení operačního modelu převaděčů a narušování zločineckých sítí. Toto prohlášení znovu zaznělo na zasedání Evropské rady v říjnu 2018 a vedlo k přijetí souboru operativních opatření (v prosinci 2018)²⁹, která mají zlepšit spolupráci při vymáhání práva a doplnit stávající Akční plán EU proti pašování migrantů³⁰.

Boj proti převaděčským sítím je klíčovou součástí spolupráce EU s partnerskými třetími zeměmi. V rámci svěřenského fondu se začne provádět nové operační partnerství vedené Francií se Senegalem. V Nigeru umožnily společné vyšetřovací týmy, v nichž spolupracovaly nigerské, francouzské a španělské orgány, stíhání více než 200 osob. Nyní je tuto činnost nutné rozšířit se zaměřením na jižní hranici Libye, hranici mezi Nigerem a Alžírskem a hranici mezi Nigerem a Nigérií. Kromě toho bylo letos zahájeno šest informačních kampaní a kampaní na zvyšování povědomí o rizicích nelegální migrace v Pobřeží slonoviny, Nigeru, Tunisku, Mali, Guineji a Gambii³¹.

Rozšiřuje se infrastruktura, která boj proti převaděčským sítím podporuje. Informační středisko zaměřené na převaděčství zkvalitňuje informovanost Europolu o této problematice a přispívá k vymáhání práva. Pilotní projekt operace Sophia týkající se buňky zaměřené na informace o trestné činnosti umožňuje výměnu informací mezi civilními a vojenskými aktéry. Operace prováděné v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky v Sahelu se výrazněji propojují, aby měly regionální dopad. Evropsští styční úředníci pro otázky migrace, které Komise vyslala do dvanácti prioritních partnerských zemí, působí jako klíčové komunikační kanály³². Politická dohoda, které ohledně nedávného návrhu Komise dosáhly Evropský parlament a Rada³³, dále posílí koordinaci sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví, kterou spravují členské státy, Komise a agentury EU.

Operativní spolupráce členských států uvnitř EU je podporována prostřednictvím dnů společných akcí, do nichž jsou zapojeny členské státy, třetí země, agentury EU a externí partneři³⁴. V roce 2018 Evropské středisko pro boj proti převaděčství zřízené při Europolu podpořilo 39 dnů společných akcí, které vedly k zatčení 607 osob a týkaly se 101 prioritních případů trestné činnosti. Výměna údajů má i nadále klíčový význam: Eurostat provádí pilotní projekt získávání statistik trestního soudnictví v oblasti převaděčství migrantů, což by mohlo mít velký přínos pro analýzu a reakci na tyto trendy.

Navracení a zpětné přebírání

Prioritním cílem musí zůstat řešení nízké míry navracení z EU. Jedná se o nepostradatelný článek řetězce řízení migrace. Nízké míry navracení podřývají důvěryhodnost systému v

²⁹ Dokument 15250/18 ze dne 6. 12. 2018.

³⁰ COM(2015) 285 final ze dne 27. 5. 2015.

³¹ Financováno z Azylového, migračního a integračního fondu.

³² Etiopie, Jordánsko, Libanon, Mali, Maroko, Niger, Nigérie, Pákistán, Senegal, Srbsko, Súdán, Tunisko.

³³ COM(2018) 303 final ze dne 16. 5. 2018.

³⁴ Organizováno v rámci politického cyklu EU / EMPACT (Evropská multidisciplinární platforma pro boj proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti).

očí veřejnosti a fungují jako jedna z pobídek pro nelegální migraci a druhotný pohyb. Proto je třeba přijmout opatření uvnitř EU i ve spolupráci se třetími zeměmi. Členské státy by měly bezodkladně učinit kroky, jimiž by zlepšily své interní postupy navrácení a zajistily humánní a rychlé navrácení osob, které nepotřebují mezinárodní ochranu. Měly by přitom vycházet z akčního plánu a konkrétních doporučení, které Komise předložila v roce 2017³⁵. Tyto dokumenty uváděly, jak by bylo možné lépe využívat stávající právní, operační a finanční nástroje EU urychlením postupů, lepšími opatřeními proti útěku, multidisciplinárním přístupem vnitrostátních orgánů a lepší spoluprací a koordinací členských států.

Tato okamžitá opatření ze strany členských států by měla být podpořena dalšími opatřeními EU. Nově přijaté reformy Schengenského informačního systému významně zvýší schopnost členských států vykonávat rozhodnutí o navrácení a zákazy vstupu³⁶. Při navrácení se výrazně zvýšila i podpora od Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, a to jak z hlediska spolupráce, tak operačních opatření v oblastech, do nichž mimo jiné patří letecké navrácení osob a úloha konzulátů³⁷. Je však třeba vykonat více. První další kroky by se měly týkat návrhu, který Komise předložila ohledně reformy směrnice o navrácení³⁸: rychlé přijetí tohoto návrhu by bylo mělo velký přínos pro zajištění soudržnosti a efektivnosti postupů navrácení, aniž by bylo ohroženo dodržování základních práv a zásady nenavrácení (*non-refoulement*)³⁹.

Úsilí vynaložené v posledních čtyřech letech na dialog s partnerskými zeměmi umožnilo dosáhnout hmatatelného pokroku. Spolupráce na základě sedmnácti stávajících dohod o zpětném přebírání osob a šesti novějších praktických ujednání začíná přinášet výsledky v oblasti identifikace osob, poskytování dokumentů a spořádaných návratů, za přispění operativní podpory. Aby však tento rámec mohl dosáhnout svého plného potenciálu a také reagovat na případné budoucí zvýšení potřeb v oblasti navrácení osob, musejí členské státy využívat příležitosti, které rámec nabízí, aktivně se podílet na správě dohod a ujednání a oznamovat veškeré problémy při provádění Komisi. EU a její členské státy pomáhají také podporou opětovného začlenění navrácených osob: od května 2017 využilo pomoci při opětovném začlenění přes 60 100 migrantů.

Komise bude usilovat o vypracování nových ujednání s dalšími partnery. Jednání o zpětném přebírání osob probíhají s Nigérií, Tuniskem a Čínou a jednání s Marokem by měla být brzy obnovena. V případě potřeby by měla být prováděna širší škála aktivace ze všech příslušných oblastí politik EU v koordinaci s aktivací na úrovni členských států. Vízová politika EU již napomohla jednání o zpětném přebírání osob usnadnit a mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti umožnil důkladně sledovat povinnosti související se zpětným přebíráním osob. Komise vítá, že Evropský parlament a Rada dosáhly dohody o reformě vízového kodexu, včetně možnosti přijmout restriktivní vízová opatření vůči třetím zemím, které nespolupracují v oblasti zpětného přebírání osob. Ke zintenzivnění zpětného přebírání osob budou mít velký význam další kroky pro zajištění aktivace finančních prostředků.

Další klíčové kroky

³⁵ COM(2017) 200 a C(2017) 1600 na základě COM(2015) 453.

³⁶ Nařízení (EU) 2018/1861 ze dne 28. listopadu 2018 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti hraničních kontrol a nařízení (EU) 2018/1860 ze dne 28. listopadu 2018 o využívání Schengenského informačního systému při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

³⁷ Tyto prvky by byly posíleny prostřednictvím nového návrhu o Evropské pohraniční a pobřežní stráž (COM (2018) 631 final ze dne 12. 9. 2018).

³⁸ COM(2018) 634 final ze dne 9. 12. 2018.

³⁹ Zásada nenavrácení znamená, že osobu nelze vrátit do země, v níž má důvod obávat se pronásledování.

- Orgány EU musí zajistit, aby ***další víceletý finanční rámec*** poskytl rozsah a flexibilitu, které jsou potřebné k prohloubení spolupráce s partnerskými třetími zeměmi v oblasti migrace.
- Členské státy a EU by měly navázat na opatření, která byla přijata v prosinci 2018 s cílem ***bojovat proti převaděčským sítím***, a to i zintenzivněním práce Evropského střediska pro boj proti převaděčství zřízeného při Europolu.
- Evropský parlament a Rada by měly dokončit jednání o ***návrhu Komise, který se týká zvýšeného navracení osob***. Členské státy by již měly maximalizovat potenciál pro zlepšení účinnosti navracení podle stávajícího rámce.
- Členské státy by měly zajistit plné využívání ***readmisních dohod a ujednání*** a EU by měla vypracovat ***nové readmisní dohody a ujednání*** s dalšími třetími zeměmi.
- Členské státy a EU by měly rozšířit ***společná operativní partnerství*** se třetími zeměmi na podporu takových činností, jako jsou společné vyšetřovací týmy, budování kapacit a výměna styčných úředníků.

2. Správa hranic – záchrana životů a zabezpečení vnějších hranic

Operace na hranicích

Záchrana životů lidí v tísni na moři představuje prvotní cíl činností EU souvisejících se správou vnějších hranic EU. Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž koordinuje společné námořní operace, aby zajistila účinnou kontrolu vnějších námořních hranic EU. Veškerá aktiva použitá při těchto operacích podléhají mezinárodnímu právu a poskytují pomoc všem lodím v nouzi. Společné operace Themis, Poseidon a Indalo i operace Sophia prováděná v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky významně přispívají k ochraně hranic i k pátrání a záchraně. Jen v roce 2018 bylo aktivity nasazenými při námořních operacích EU zachráněno téměř 39 300 lidí⁴⁰.

Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž rovněž provádí koordinovanou operační činnost na vnějších pozemních hranicích, čímž přispívá ke kontrole nelegální migrace a boji proti převaděčství a zároveň poskytuje zpravodajské služby. Je naprosto nutné, aby agentura měla kapacitu, která by jí umožňovala reagovat na nové trendy, například na zvýšený tlak v západním Středomoří. Agentura se však stále pravidelně potýká s nedostatkem lidských zdrojů a technického vybavení a sdílená odpovědnost členských států a agentury se nepromítá do poskytnutí potřebných zdrojů. Obě složky Evropské pohraniční a pobřežní stráže na sobě vzájemně závisejí a mohou zajistit integritu schengenského prostoru, pouze pokud jednají ve shodě.

Při správě hranic se musí využívat veškeré dostupné nástroje. Znamená to, že je třeba plně využít potenciál informačních technologií. Díky rozšíření a zkvalitnění systémů informačních technologií, které se používají při správě hranic a řízení bezpečnosti, vznikl nový potenciál pro společné využívání těchto nástrojů. Provádění připravovaných nařízení o interoperabilitě informačních systémů EU – s řádnými zárukami ochrany údajů – orgánům umožní uplatňovat pravidla účinněji.

Návrh posílené a plně vybavené Evropské pohraniční a pobřežní stráže, který Komise předložila v září 2018, byl zamýšlen jako rozhodný krok směrem ke skutečně integrované

⁴⁰ Zdroj: Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž a operace Sophia.

správě hranic. Evropská pobřežní a pohraniční stráž by se díky němu dostala do nové operační fáze, v níž by měla 10 000 operačních pracovníků s výkonnými pravomocemi a vlastním vybavením, přičemž by byla plně dodržena základní práva a svrchovanost členských států nad jejich hranicemi. Důvodem předložení takového návrhu je to, že EU ještě není dostatečně vybavena k řešení krizí na vnějších hranicích, především pro případ náhlého hromadného přílivu nelegálních migrantů. Taková připravenost je referenční hodnota, které musí být dosaženo, má-li být vnější hranice považována za tak pevnou aby se obnovila důvěra občanů EU v schengenský prostor. Jednání o tomto návrhu se v současnosti nacházejí ve fázi třístranných jednání, což ukazuje, že všechny orgány usilují o přijetí tohoto návrhu před volbami do Evropského parlamentu v roce 2019.

Spolupráce s partnerskými třetími zeměmi

K zajištění ochrany vnějších hranic EU je naprosto nezbytné spolupracovat s nečlenskými zeměmi EU a poskytovat jim podporu. Prvním krokem je vytvořit úzké pracovní vztahy, tedy vysílat týmy do společných operací na obou stranách společných hranic. Komise pro tento účel vyjednala dohody o statusu s pěti zeměmi západního Balkánu. Dohoda s Albánií byla podepsána a dohody s ostatními zeměmi byly parafovány, se Severní Makedonií v červenci 2018, se Srbskem v září 2018, s Bosnou a Hercegovinou v lednu 2019 a s Černou Horou v únoru 2019.

Odborné znalosti EU mohou mít velký přínos i při aktivní operační spolupráci. EU pomohla libyjské pobřežní stráž výrazně zvýšit její schopnost zachraňovat lidi na moři a zabránit převaděčům ve vysílání lidí na moře v nezpůsobilých plavidlech. Je třeba zvýšit odbornou přípravu, a to i o lidských právech a mezinárodním námořním právu. Vzhledem k tomu, že Libye oficiálně oznámila Mezinárodní námořní organizaci oblast, v níž provádí pátrání a záchranu, je nyní třeba podpořit její kapacitu prostřednictvím plně funkčního centra pro koordinaci záchranných akcí na moři. Podpora EU se rovněž zaměřuje na záchranu životů na pozemních trasách: podpora, kterou EU a členské státy poskytly v Nigeru, výrazně snížila migrační toky, a spolupráce s Mezinárodní organizací pro migraci umožnila vypátrat a zachránit více než 13 000 migrantů v nigerské poušti.

EU a členské státy poskytují partnerům značnou podporu a pomoc při budování kapacit, aby jim napomohly při správě jejich hranic. Zvláštní pozornost se věnuje regionálním programům: program lepšího řízení migrace pro oblast Afrického rohu pomohl zavést společné přeshraniční hlídky a společné hraniční přechody mezi takovými partnery, jako jsou například Etiopie a Jižní Súdán, a přispěl k výměně osvědčených postupů.

Tato činnost se provádí rovněž v úzké spolupráci s činnostmi prováděnými v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a prostřednictvím misí společné bezpečnostní a obranné politiky. Mise EU pro pomoc na hranicích podporuje Libyi při vypracování širšího rámce správy hranic a poskytuje strategické poradenství klíčovým ministerstvům. Mandát operace Sophia zahrnuje spolu s odbornou přípravou libyjské pobřežní stráže i kombinaci narušování sítí převaděčů migrantů a sítí pro obchodování se zbraněmi s dohledovými činnostmi (například ve vztahu k pašování ropy). EU díky tomu mohla významně přispět ke zlepšení celkové námořní bezpečnosti a k obnově stability v centrálním Středomoří. V prosinci 2018 byl mandát operace Sophia prodloužen o tři měsíce, avšak vzhledem k tomu, že nebylo nalezeno řešení problému vyloďování, není její pokračování jisté.

Další klíčové kroky

- Evropský parlament a Rada by měly přijmout *revidovaný návrh o Evropské pohraniční*

a pobřežní stráž ještě před volbami do Evropského parlamentu.

- Členské státy by měly zajistit, aby Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž měla zdroje, které potřebuje k pravidelnému posuzování situace na místě a zajištění **základních operací na hranicích**. Činnost agentur EU na trase přes západní Středomoří by se měla zvýšit.
- Komise a agentury EU by měly zajistit rychlý vývoj a zavedení **interoperability** systémů v oblasti ochrany hranic a bezpečnosti, přičemž by první prvky měly být v provozu již v roce 2020.
- Rada by poté, co získá souhlas Evropského parlamentu, měla rychle uzavřít **dohody o statusu vyjednané se zeměmi západního Balkánu** a zajistit jejich okamžité provedení.

3. EU, která poskytuje ochranu a azyl

Modernizace společného evropského azylového systému

Komise je přesvědčena, že EU je schopna reformovat svůj azylový systém tak, aby lépe chránil migranty, kteří to potřebují, a poskytnout jim důstojné podmínky, ale také vracet ty, kteří nemají právo v Evropě zůstat. EU musí svým občanům ukázat, že je schopna vytvořit azylový systém, který je spravedlivý a vhodný pro svůj účel a který by spolu se silnějšími opatřeními na hranicích mohl v budoucnosti obstát v případě jakéhokoli zvýšení migračního tlaku. Skutečnost, že počet nelegálních vstupů do EU klesl na úroveň před krizí, nemůže zastřít stávající nedostatky a potřebu komplexní reformy azylového systému.

Je naprosto nezbytné, aby existoval celounijní přístup. Tento přístup musí být založen na kvalitních zárukách toho, že každý členský stát bude řešit žádosti o azyl, za něž odpovídá, a na strukturovaném a předvídatelném mechanismu solidarity zajišťujícím, že žádný členský stát nenese nepřiměřené břemeno. Azylový systém EU může být plně účinný a schopný budit důvěru pouze v případě, že tato solidarita bude systematická a nebude fungovat jen případ od případu. Spolu s tím musí existovat jasná, jednoduchá a společná pravidla pro vyřizování žádostí o azyl, jejichž provádění by bylo podpořeno lepším využíváním biometrických důkazů i poskytováním dostatečné provozní a finanční podpory členským státům.

Dokud se zacházení se žadateli o azyl v jednotlivých členských státech výrazně liší a odpovědnost členských států za vyřizování žádostí o azyl snadno přechází z jednoho členského státu na druhý, bude stále možné azylový systém EU zneužívat, podávat několik žádostí o azyl nebo se druhotně přemísťovat po EU. Je třeba zavést přísnější pravidla a harmonizovaná kritéria pro poskytování ochrany, ale také spravedlivé a rovné podmínky pro žadatele o azyl a azylanty v celé EU. Azylový systém může být důvěryhodný pouze tehdy, pokud budou žadatelé o azyl, jejichž žádost o azyl byla zamítnuta a již nemají právo nadále setrvávat v EU, rychle vráceni. Proto je třeba vytvořit těsné propojení mezi azylovým systémem a účinným systémem navracení, při plném dodržování základních práv.

Komise již předložila veškeré návrhy, které jsou nezbytné k dosažení výše uvedeného, a výrazně podporuje postupný přístup k dosahování pokroku u každého návrhu. Dnes jsou vyvážené politické dohody o pěti návrzích týkajících se reformy azylového systému na dosah ruky. Evropský parlament a Rada by nyní měly využít příležitosti proces dokončit včas před volbami do Evropského parlamentu a ukázat občanům, že EU je schopna dosahovat pokroku.

Jak Komise uvedla v prosinci 2018⁴¹, každý z těchto návrhů přináší sám o sobě podstatné výhody a neexistuje žádná technická ani právní překážka, která by bránila přijetí jednoho nebo několika z nich samostatně. Kvalifikační nařízení by zaručilo práva uznaných uprchlíků a odrazovalo by od druhotného pohybu. Směrnice o podmínkách přijímání by rovněž řešila problematiku druhotného pohybu, protože by zajistila harmonizované a důstojné podmínky pro žadatele o azyl v celé EU. Nařízení o Agentuře EU pro azyl by této agentuře umožnilo poskytovat členským státům rychlou a kompletní podporu. Nová pravidla týkající se databáze EURODAC by členským státům umožnila sledovat druhotné pohyby osob a lépe identifikovat osoby bez práva na pobyt v EU. Rámec Unie pro přesídlení by zajistil bezpečné a legální možnosti migrace, snížil by nelegální migrační toky a usnadnil vztahy s našimi vnějšími partnery. Komise bude i nadále spolupracovat s Evropským parlamentem a Radou na dosažení pokroku směrem k dokončení celého procesu.

Komise rovněž dále sleduje způsob, jakým se stávající azylový systém EU uplatňuje v členských státech EU, a to i posuzováním nedostatků při provádění nebo nedostatků ve vnitrostátních právních předpisech, jimiž se různé azylové právní nástroje provádějí do vnitrostátního práva.

Podpora EU určená na ochranu v zahraničí

Nabídnout bezpečné a spořádané možnosti přesídlení těm, kteří to nejvíce potřebují, odpovídá hodnotám EU a podporuje její důvěryhodnost v očích partnerských třetích zemí. Přesídlení představuje bezpečnou cestu do Evropy pro ty, kteří mají nárok na mezinárodní ochranu. V rámci současného režimu EU pro přesídlování dvacet členských států přislíbilo poskytnout do října 2019 více než 50 000 míst těm, kteří to nejvíce potřebují. Více než 24 000 těchto příslibů již bylo naplněno poskytnutím útočiště v EU. Například probíhající přesídlení více než 2 000 osob z Libye má zásadní význam pro schopnost EU poskytnout ochranu těm, kteří to opravdu potřebují, ve spolupráci s UNHCR a nigerskými orgány. Členské státy musí tímto tempem pokračovat a zajistit splnění zbývajících příslibů do říjnového termínu.

Ochrana uprchlíků a migrantů mimo EU patří mezi klíčová témata politiky EU od roku 2015. Miliony lidí obdržely podporu prostřednictvím programů na zajišťování základních potřeb a zlepšování kvality života lidí, kteří byli donuceni uprchnout před konfliktem ve vlastní zemi. Především vleklá krize v Sýrii vedla ke vzniku obrovských potřeb humanitární pomoci pro 13 milionů osob uvnitř země a 5,6 milionu v sousedních státech.

- Podpora EU z nástroje pro uprchlíky v Turecku pomáhá Turecku vypořádat se s náročným úkolem hostit téměř 4 miliony uprchlíků. Do konce roku 2018 přispěla humanitární pomoc prostřednictvím nouzové záchranné sociální sítě, tedy programu poskytujícího záchrannou sociální pomoc, 1,5 milionu nejzranitelnějších uprchlíků a pomohla více než 410 000 žákům a studentům navštěvovat školu⁴². Dále pomohla začlenit 600 000 dětí do tureckého vzdělávacího systému. Podpořila čtyři miliony návštěv u lékaře a umožnila očkování více než 500 000 syrských dětí. Z druhé tranše ve výši 3 miliardy EUR již byla na závazky přidělena částka 1,2 miliardy EUR.
- V roce 2018 EU splnila závazek, který přijala na konferenci Brusel II ohledně poskytování podpory Sýrii a okolnímu regionu tím, že od začátku krize poskytla spolu se svými členskými státy téměř 17 miliard EUR, a stala se tak v této oblasti největším

⁴¹ COM(2018) 798 final ze dne 4. 12. 2018.

⁴² V rámci programu podmíněných převodů peněžní hotovosti pro vzdělávání.

dárce. EU poskytla značnou humanitární podporu osobám vysídleným uvnitř Sýrie a uprchlickým a hostitelským komunitám nejen v Turecku, ale také v Jordánsku a Libanonu, pomáhala také v Iráku a Egyptě. Regionální svěřenský fond EU zřízený v reakci na krizi v Sýrii v roce 2018 celkově pomohl zhruba dvěma milionům syrských uprchlíků a hostitelským komunitám⁴³. Nadcházející konference Brusel III bude představovat hlavní příležitost pro příslibení finančních prostředků, které umožní reagovat na syrskou krizi v roce 2019, a EU hodlá zachovat své závazky z předchozích let.

- Regionální programy rozvoje a ochrany zaměřené na severní Afriku a Africký roh pomáhají třetím zemím, které hostí velký počet uprchlíků, zajišťovat jejich potřeby z hlediska ochrany a rozvoje⁴⁴.
- Ochrana je rovněž jedním z hlavních témat svěřenského fondu EU pro Afriku, který doplňuje humanitární podporu a zajišťuje základní potřeby nuceně vysídlených osob. Vzhledem k tomu, že v regionu Afrického rohu žijí více než 4 miliony uprchlíků, k nimž se přidává odhadovaných 10 milionů vnitřně vysídlených osob, podporuje svěřenský fond hostitelské komunity a zároveň investuje do zajištění soběstačnosti uprchlíků. Při financování ze svěřenského fondu se zvláštní pozornost věnuje podpoře zásadní stabilizace v Somálsku a Súdánu.

Nucené vysídlování je celosvětový jev, který je třeba řešit na celosvětové úrovni. Fungující azylové systémy ve třetích zemích i v EU jsou pro to zcela zásadní. EU by měla využít podnět daný globálním paktem o uprchlících jako platformu pro pokračující využívání stávajících rámců EU na podporu třetích zemí při poskytování podpory uprchlíkům mimo EU.

Další klíčové kroky
• Evropský parlament a Rada by měly přijmout nový legislativní rámec, který je potřeba pro zavedení společného evropského azylového systému, který by byl na úrovni budoucích výzev. Návrhy, které jsou již téměř dojednány, by měly být přijaty před volbami do Evropského parlamentu. • Členské státy by měly zajistit splnění 50 000 příslibů přesídlení do října 2019. • EU a její členské státy by měly pokračovat v podpoře, která je nezbytná pro ochranu uprchlíků a migrantů ve třetích zemích, a to včetně toho, že na konferenci o Sýrii Brusel III přijmout přísliby, které budou odpovídat příslibům přijatým v minulosti.

4. Legální migrace a integrace

Legální možnosti migrace patří mezi základní prvky řízení migrace ze strany EU jednak jako prostředek odrazující od využívání nelegálních tras a jednak jako důkaz toho, že EU je odhodlána vytvářet skutečná dlouhodobá partnerství. Jsou rovněž nezbytné pro to, aby EU mohla pokrýt současnou a budoucí poptávku po dovednostech. Legální migrace probíhá v dobře propracovaném právním rámci EU, který upravuje příslušné postupy, podmínky pro přijímání státních příslušníků třetích zemí a jejich práva, přičemž členské státy rozhodují

⁴³ Do konce roku 2018 dosáhl rozpočet svěřenského fondu 1,6 miliardy EUR, přispělo do něj 22 členských států a Turecko i rozpočet EU. 94 % bylo přiděleno na závazky, na 74 % byly uzavřeny smlouvy a 690 milionů EUR bylo vyplaceno. Ve strategickém hodnocení v polovině období bylo doporučeno prodloužení mandátu svěřenského fondu EU, který končí v prosinci 2019.

⁴⁴ Financováno z Azylového, migračního a integračního fondu. Od roku 2015 bylo na projekty ochrany v severní Africe věnováno přibližně 37 milionů EUR a na projekty v Africkém rohu 27,5 milionu EUR.

o počtu státních příslušníků třetích zemí, které přijmou pro ekonomické účely. Nicméně nejvýznamnější návrh v této oblasti, revize směrnice o modré kartě, je v současné době na mrtvém bodě. Komise v brzké době předloží k dalším konzultacím výsledky komplexního hodnocení („kontroly účelnosti“) regulačního rámce pro legální migraci.

Mezitím v oblasti migrace pracovních sil probíhá nebo se připravuje několik pilotních projektů. Jsou důležitým prvkem při vytváření podmínek pro nový přístup k legální migraci. Pilotní projekty mohou vyzkoušet a zavést nové struktury a přístupy k efektivnějšímu řízení legální migrace s klíčovými partnerskými zeměmi. Projekty, které se týkají Belgie a Litvy, Maroka a Nigérie, kombinují řešení nedostatku kvalifikovaných pracovníků v odvětví informačních technologií s potenciálním opětovným začleněním na konci projektu. Další návrhy projektů, které předložily Španělsko a Francie ohledně spolupráce se zeměmi severní Afriky, se právě vyhodnocují. Tyto konkrétní projekty doplňují regionální program v oblasti legální migrace z prosince 2018, jímž se Německo zapojilo do režimů mobility s vybranými zeměmi v severní Africe.

Integrace je klíčovým krokem v procesu migrace, aby se zajistilo, že dovednosti a kompetence osob, které mají právo na pobyt, se využívají a rozvíjejí ku prospěchu všem, ale také pro zajištění inkluzivních a soudržných společností. Úspěšná integrace oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí je tedy zásadní pro to, aby migrace fungovala jak hospodářsky, tak sociálně – vzhledem k rozdílům v situaci státních příslušníků třetích zemí a občanů EU v oblasti zaměstnanosti, chudoby a přístupu ke klíčovým službám, jako jsou vzdělávání a zdravotní péče. Podpora integrace oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a osob přistěhovaleckého původu je jedním z hlavních bodů navrhovaného víceletého finančního rámce na období 2021–2027⁴⁵. Obecně zaměřená opatření v rané fázi integrace by zahrnovala základní jazykové vzdělávání, orientaci v občanských záležitostech a jednotná poradenská centra⁴⁶. Další druhy opatření by zahrnovaly systematictější integraci na trhu práce⁴⁷ a sociální inkluzi státních příslušníků třetích zemí a osob přistěhovaleckého původu⁴⁸.

Dalším důležitým aspektem je prevence a potírání pracovního vykořisťování, protože se jedná o jeden z faktorů motivujících nelegální migraci. Právní předpisy EU zakazují zaměstnávání příslušníků třetích zemí bez povolení k pobytu, což zahrnuje i osoby zaměstnáváné za vykořisťujících pracovních podmínek, a stanoví minimální standardy pro předcházení, zjišťování a trestání nedodržování předpisů.

Další klíčové kroky

- Komise dokončí komplexní hodnocení („kontrolu účelnosti“) stávajícího regulačního rámce v oblasti legální migrace a zahájí o výsledcích tohoto hodnocení konzultace se zúčastněnými stranami.
- Členské státy by měly za podpory EU aktivněji provádět **pilotní projekty legální migrace**

⁴⁵ Návrh Komise zavádí společná ustanovení pro sedm fondů, která by měla zajistit lepší synergie a větší účinnost při řešení integrace legálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a osob přistěhovaleckého původu.

⁴⁶ Většinou v rámci Azylového a migračního fondu. Další opatření by zahrnovala pomoc v takových oblastech, jako jsou například bydlení a zdravotní péče, a opatření na podporu interakce s hostitelskou společností.

⁴⁷ Patří sem jazykové vzdělávání vhodné pro pracovní pozici, programy odborného vzdělávání a přípravy, akce na podporu samostatné výdělečné činnosti, podpora účasti žen na trhu práce, sociální začleňování atd., podle konkrétních cílů stanovených v návrhu právního předpisu pro Evropský sociální fond plus.

⁴⁸ Především navrženým vyčleněním 25 % prostředků Evropského sociálního fondu plus na sociální začlenění. Evropský fond pro regionální rozvoj může také poskytnout podporu na investice do nových přijímacích zařízení a sociálního bydlení i na regeneraci zanedbaných městských a venkovských oblastí.

zvýšením podpory nových projektů a vytvářením synergií mezi stávajícími projekty členských států.

- Evropský parlament a Rada by měly zajistit podporu pro ***integrační opatření v dalším víceletém finančním rámci***.
- EU by měla využít příležitosti, kterou poskytují nové programy financování, na zlepšení koordinace, sladování nabízených a požadovaných dovedností a zkvalitnění monitorování ***integračních opatření*** prováděných v členských státech.

V. ZÁVĚR

Kvůli trvalému růstu migračního tlaku a riziku nestability za hranicemi EU bude problematika migrace i nadále patřit mezi hlavní výzvy, které EU musí řešit. Proto je nutné, aby EU měla k dispozici nástroje, které bude v nadcházejících letech potřebovat: pevné partnerství se zeměmi původu a tranzitu, potřebné finanční zdroje a legislativní rámec a operační kapacitu řádně odrážející rovnováhu mezi solidaritou a odpovědností, které musí být těžištěm komplexního přístupu EU. Komise se domnívá, že přijetí jejích návrhů na reformu společného evropského azylového systému a na zkvalitnění Evropské pohraniční a pobřežní stráže stejně jako zajištění dostatečných finančních prostředků v příštím víceletém finančním rámci – v každém případě při zachování úrovně ambice –, představuje ten správný způsob, kterým se EU může připravit na řešení této výzvy.

Komplexní přístup je nezbytný a musí zahrnovat opatření s partnery mimo EU, opatření na vnější hranici i opatření uvnitř EU. Existuje jasná vazba mezi silnou hraniční a migrační politikou a naší schopností zachovat výhody schengenského prostoru. V současné době provádí kontroly na vnitřních hranicích šest schengenských států⁴⁹. Komise stanovila, jakým způsobem by bylo možné zlepšit bezpečnost přiměřenými policejními kontrolami a spoluprací, aniž by bylo nutné přistupovat ke kontrolám na hranicích, a navrhla změny pravidel pro dočasné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích⁵⁰. S ohledem na veškeré úsilí, které bylo vynaloženo na posílení správy vnějších hranic, a s ohledem na snížení počtu nelegálně přicházejících migrantů, nastal čas vyhodnotit situaci s cílem zrušit kontroly na vnitřních hranicích a obnovit plně funkční schengenský prostor.

Čtyři roky od přijetí evropského programu pro migraci ukázaly, že situace nadále vyžaduje rozhodná opatření v celém rozsahu komplexního přístupu. Potvrdilo se, že společná práce a úsilí členských států a EU v úzké spolupráci s partnery mimo EU přinesly výsledky a představují jediný způsob, jak dosáhnout lepšího řízení migrace a zaručit, že hodnoty EU zůstanou základním stavebním kamenem naší migrační politiky. Právě to občané EU od Evropské unie očekávají.

⁴⁹ Rakousko, Německo, Dánsko, Švédsko a Norsko z důvodů souvisejících s migrační krizí a druhotným pohybem, Francie především z důvodu teroristických hrozeb.

⁵⁰ C(2017) 3349 final ze dne 12. 5. 2017 a C(2017) 6560 final ze dne 27. 9. 2017 a COM(2017) 571 final ze dne 27. 9. 2017.