



V Bruselu dne 23.9.2020
COM(2020) 609 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

o novém paktu o migraci a azylu

„Náš přístup bude lidský a humanistický. Záchrana životů na moři není možností volby. A všechny země, které plní své právní a morální povinnosti nebo jsou více než jiné migraci vystaveny, se musí být schopny spolehnout na solidaritu celé Evropské unie... Každý musí přiložit ruku k dílu a převzít odpovědnost.“

předsedkyně von der Leyenová, projev o stavu Unie 2020

1. ÚVOD: NOVÝ PAKT O MIGRACI A AZYLU

Migrace provází dějiny lidstva od nepaměti a vždy měla výrazný dopad na evropskou společnost, její hospodářství i kulturu. S dobře řízeným systémem může migrace přispívat k růstu, inovacím a sociální dynamice. V současné době mají na migraci vliv hlavní společenské výzvy, jimž svět čelí, pokud jde o demografii, změnu klimatu, bezpečnost, globální soutěž o talenty a nerovnost. Politické imperativy, jako je volný pohyb v rámci schengenského prostoru, ochrana základních práv, zajištění bezpečnosti a řešení nedostatku kvalifikovaných pracovníků, vyžadují účinnou migrační politiku. Kromě toho, že je třeba nadále řešit naléhavé potřeby, stojí EU a členské státy před úkolem vybudovat systém, jenž bude sloužit k dlouhodobému řízení a normalizaci migrace a bude se plně zakládat na evropských hodnotách a mezinárodním právu.

Nový pakt o migraci a azylu představuje nový začátek při řešení tohoto úkolu. Uprchlická krize v letech 2015–2016 ukázala, že existují vážné nedostatky, i to, jak je složité řešit situace, jež se různými způsoby dotýkají různých členských států. Vedla k tomu, že se projevíly skutečné obavy a na povrch vypluly rozdíly, které je třeba uznat a překonat. Především však upozornila na základní pravdu, jež je neodmyslitelně spjata s povahou EU: **že každý čin má důsledky pro ostatní**. Některé členské státy nadále čelí výzvě v podobě správy vnějších hranic, některé se musí vypořádat s velkými počty příchozích po souši či po moři nebo přeplněnými přijímacími středisky a jiné se stále potýkají s vysokým počtem neoprávněných přesunů migrantů. Potřebujeme nový, trvalý **evropský rámec**, který bude řešit provázanost politik a rozhodnutí členských států a poskytne patřičnou odpověď na příležitosti a výzvy za běžných okolností i v naléhavých a krizových situacích: rámec, který může zajistit jistotu, srozumitelnost a důstojné podmínky pro muže, ženy a děti přicházející do EU a díky němuž se budou zároveň evropští občané moci spolehnout na to, že migrace je řízena účinným a humánním způsobem, plně v souladu s našimi hodnotami.

- V roce 2019 v členských státech EU **legálně pobývalo** 20,9 milionu státních příslušníků zemí mimo EU, což představuje přibližně 4,7 % celkového počtu obyvatel EU.
- V roce 2019 vydaly členské státy EU státním příslušníkům zemí mimo EU přibližně 3 miliony **prvních povolení k pobytu**, včetně zhruba 1,8 milionu povolení na dobu nejméně dvanácti měsíců.
- Na vnější hranici EU bylo v roce 2015, kdy vrcholila uprchlická krize, zaznamenáno 1,82 milionu **případů nedovoleného překročení hranic**. Do roku 2019 se toto číslo snížilo na 142 000.
- V roce 2015 byl podán nejvyšší počet **žádostí o azyl** – konkrétně 1,28 milionu žádostí – a v roce 2019 jich bylo podáno 698 000.
- V průměru je každý rok zamítnuto přibližně 370 000 žádostí o mezinárodní ochranu, ale pouze přibližně třetina neúspěšných žadatelů je **navrácena domů**.

- Na konci roku 2019 poskytovala EU útočiště zhruba 2,6 milionu **uprchlíků**, což odpovídá 0,6 % obyvatelstva EU.

Nový pakt uznává, že **žádný členský stát by neměl nést neúměrnou odpovědnost** a že by všechny členské státy měly trvale **přispívat k solidaritě**.

Nabízí komplexní přístup, který slučuje politiky v oblastech **migrace, azylu, integrace a správy hranic**, a uznává, že celková účinnost závisí na pokroku na všech frontách. Vytváří rychlejší a plynulé **migrační procesy** a zajišťuje **kvalitnější správu** politik v oblasti migrace a hranic, jež jsou podporovány moderními IT systémy a efektivnějšími agenturami. Jeho cílem je omezit využívání nebezpečných a nelegálních tras a podpořit udržitelné a bezpečné legální způsoby migrace pro ty, kteří potřebují ochranu. Odráží skutečnost, že většina migrantů přichází do EU legálními cestami a že by v tomto ohledu měly být lépe zohledněny potřeby trhu práce v EU. Pakt také posílí důvěru v politiky EU odstraněním stávajících **nedostatků v provádění**.

Tato společná reakce musí zahrnovat **vztahy EU se třetími zeměmi**, neboť vnitřní a vnější rozměr migrace jsou neoddelitelně spjaty: úzká spolupráce s partnery má přímý dopad na účinnost politik v rámci EU. Řešení základních příčin nelegální migrace, boj proti převaděčství migrantů, pomoc uprchlíkům pobývajícím ve třetích zemích a podpora dobře řízené legální migrace jsou pro EU i naše partnery hodnotnými cíli, které je třeba sledovat prostřednictvím komplexních, vyvážených a individuálně uzpůsobených partnerství.

Při přípravě nového paktu vedla Komise zvláštní konzultace na vysoké úrovni a technické konzultace s Evropským parlamentem, všemi členskými státy a širokou škálou zúčastněných stran z řad občanské společnosti, sociálních partnerů a podniků. K utváření nového paktu přispěly poznatky získané v rámci interinstitucionálních diskuzí, jež byly vedeny od předložení návrhů Komise na reformu společného evropského azylového systému v roce 2016. Pakt zachová kompromisy, jichž bylo v souvislosti se stávajícími návrhy již dosaženo, a přidá nové prvky, jež ve společném rámci, který slučuje všechny aspekty azylové a migrační politiky, zajistí potřebnou rovnováhu. Odstraní mezery, pokud jde o rozdílné situace, jimž čelí jednotlivé členské státy, a podpoří vzájemnou důvěru tím, že prostřednictvím účinného provádění přinese výsledky. Společná pravidla jsou nezbytná, avšak nikoli dostatečná. Vzhledem k vzájemné provázanosti členských států je rovněž nutné zajistit plné, transparentní a jednotné provádění těchto pravidel v praxi.

Nový pakt o migraci a azylu:

- spolehlivá a spravedlivá správa vnějších hranic, včetně ověřování totožnosti a zdravotních a bezpečnostních kontrol,
- spravedlivá a účinná azylová pravidla, zjednodušení postupů v oblasti azylu a navracení,
- nový mechanismus solidarity pro pátrací a záchranné operace a naléhavé a krizové situace,
- větší prozíravost, lepší připravenost a reakce na krize,
- účinná návratová politika a koordinovaný přístup EU k navracení,
- komplexní správa na úrovni EU v zájmu lepšího řízení a provádění azylové a migrační politiky,
- vzájemně prospěšná partnerství s klíčovými třetími zeměmi původu a tranzitu,
- rozvoj udržitelných legálních způsobů migrace pro osoby, které potřebují ochranu, a za účelem přilákání talentovaných lidí do EU a
- podpora účinných integračních politik.

2. SPOLEČNÝ EVROPSKÝ RÁMEC PRO ŘÍZENÍ MIGRACE A AZYLU

Od uprchlické krize v letech 2015–2016 se výzvy proměnily. Smíšené toky uprchlíků a migrantů vedly k větší komplikovanosti a zvýšené potřebě mechanismů koordinace a solidarity. EU a členské státy výrazně posílily spolupráci v oblasti migrační a azylové politiky. Reakce členských států na nedávnou situaci v přijímacím středisku Moria byly ukázkou sdílení odpovědnosti a solidarity v praxi. Plán Komise pracovat s vnitrostátními orgány na společném pilotním projektu nového přijímacího střediska ukazuje, jak může spolupráce fungovat tím nejoperativnějším způsobem. Na podporu provádění tohoto společného pilotního projektu zřídí Komise spolu s členskými státy a agenturami EU integrovanou pracovní skupinu. Reakce *ad hoc* však nepředstavují udržitelnou odpověď a přetrvávají významné strukturální nedostatky, a to při navrhování i provádění příslušných opatření. Nesoulad mezi vnitrostátními azylovými a návratovými systémy, jakož i nedostatky v provádění odhalily neefektivnost a vyvolaly obavy ohledně spravedlnosti. Řádné fungování migrační a azylové politiky v rámci EU zároveň vyžaduje i posílenou spolupráci v oblasti migrace s partnery mimo EU.

Je proto zapotřebí komplexní přístup, který uznává kolektivní odpovědnost, řeší nejzásadnější obavy vyjádřené při jednáních od roku 2016 – zejména pokud jde o solidaritu – a přispívá k odstranění nedostatků v provádění. Tento přístup bude vycházet z pokroku dosaženého od roku 2016, ale zavede rovněž společný evropský rámec a lepší správu v oblasti řízení migrace a azylu, jakož i nový mechanismus solidarity. Povede také k větší soudržnosti a účinnosti řízení na hranicích a zajistí jednotnou úroveň podmínek přijímání.

Navázání na pokrok dosažený od roku 2016

Cílem předchozích návrhů Komise na reformu **společného evropského azylového systému** bylo vytvořit spravedlivý a rychlý proces, který zaručí přístup k azylovému řízení, rovné zacházení, srozumitelnost a právní jistotu pro žadatele o azyl a řešení nedostatků v oblasti navracení. Tyto cíle zůstávají v platnosti a nový pakt se snaží co nejvíce zachovat dosažený pokrok a kompromisy dosažené mezi Evropským parlamentem a Radou.

Komise podporuje již dosažené předběžné politické dohody týkající se kvalifikačního nařízení a směrnice o podmínkách přijímání. Tyto návrhy by měly být co nejdříve schváleny. **Kvalifikační nařízení** by dále harmonizovalo kritéria pro přiznání mezinárodní ochrany, vyjasnilo práva a povinnosti osob požívajících ochrany a stanovilo, kdy by ochrana měla skončit, zejména pokud se osoba požívající ochrany stala hrozbou pro veřejnou bezpečnost nebo se dopustila závažného trestného činu. Přepracované znění **směrnice o podmínkách přijímání** by přineslo harmonizovanější pravidla a lepší podmínky přijímání pro žadatele o azyl, včetně rychlejšího přístupu na trh práce a lepšího přístupu dětských migrantů ke vzdělávání. Vyjasnilo by rovněž, že podmínky přijímání se poskytují pouze v příslušném členském státě, čímž by odrazovalo od neoprávněných přesunů, a objasnilo by i pravidla pro zajištění osob. Dalším základním stavebním kamenem soudržného a funkčního systému, jehož rychlé přijetí by přineslo okamžité výhody, je nařízení o zřízení plnohodnotné **Agentury Evropské unie pro azyl**. Návrh **nařízení o rámci Unie pro přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů** by vedl k vytvoření stabilního rámce EU pro příspěvek EU k celosvětovému úsilí v oblasti přesídlování. Klíčovou prioritou zůstává také návrh Komise z roku 2018, kterým se mění **směrnice o navracení** s cílem odstranit mezery a zjednodušit postupy tak, aby azyl a navracení fungovaly jako součást jediného systému¹.

2.1 Nové postupy pro rychlé určení statusu po příchodu

Vnější hranice je místem, kde musí EU odstranit mezery mezi kontrolami na vnějších hranicích a azylovými a návratovými řízeními. Tento proces by měl být rychlý a měl by být

¹ Viz oddíl 2.5.

založen na jasných a spravedlivých pravidlech pro povolení ke vstupu a přístup k příslušnému řízení. Komise navrhuje zavést na hranicích konzistentní postup, jenž se bude vztahovat na všechny občany ze zemí mimo EU, kteří překročí hranici bez povolení, a bude zahrnovat předvstupní prověřování, azylové řízení a případně rychlé návratové řízení, tj. integrovat postupy, jež jsou v současné době oddělené.

Prvním krokem by mělo být **předvstupní prověřování**² vztahující se na všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří překročí vnější hranici bez povolení. Toto prověřování bude zahrnovat identifikaci, zdravotní a bezpečnostní kontroly, snímání otisků prstů a registraci v databázi Eurodac. Bude představovat první krok v celkovém azylovém a návratovém systému, zvýší transparentnost pro dotčené osoby v počáteční fázi a posílí důvěru v tento systém. S podporou agentur EU bude napomáhat užší spolupráci mezi všemi příslušnými orgány. Prověřování urychlí proces určování statusu osob a toho, jaký druh řízení by se měl použít. Aby se u všech nelegálně příchozích před legálním vstupem na území členského státu prováděly stejné kontroly, členské státy budou muset prověřování provádět také v případě, že se určitá osoba vyhne hraničním kontrolám, ale je později identifikována na území členského státu.

Komise rovněž navrhuje cílenou změnu návrhu nového nařízení o azylovém řízení z roku 2016³ s cílem umožnit účinnější a flexibilnější využívání řízení na hranicích coby druhé fáze procesu. Pravidla týkající se azylových a návratových **řízení na hranicích** by se sloučila do jediného právního nástroje. Řízení na hranicích umožňují zrychlený postup vyřízení žádosti – stejně jako důvody urychlení, jako jsou koncepce bezpečných zemí původu nebo bezpečných třetích zemí. Žádosti o azyl, u nichž je málo pravděpodobné, že budou přijaty, by měly být rychle posouzeny, aniž by byl vyžadován legální vstup na území členského státu. Týkalo by se to žádostí předložených žadateli, kteří se snaží oklamat příslušné orgány, žadateli, kteří pocházejí ze zemí s nízkou mírou uznávání žádostí, u nichž je pravděpodobné, že nepotřebují ochranu, nebo žadateli, kteří představují hrozbu pro národní bezpečnost. Ačkoli žádosti o azyl podané na vnějších hranicích EU musí být posouzeny v rámci azylového řízení EU, nepředstavují automatické právo na vstup do EU. Běžné azylové řízení by se i nadále vztahovalo na jiné žádosti o azyl, bylo by účinnější a přinášelo by srozumitelnost pro ty, kteří podali oprávněné žádosti. Kromě toho by měla být během řízení na hranicích možná relokační žadatelů, aby tato řízení mohla pokračovat v jiném členském státě.

V případě těch, jejichž žádosti byly v rámci azylového řízení na hranicích zamítnuty, by se okamžitě uplatnilo řízení EU o navrácení na hranicích. Tím by se eliminovalo riziko neoprávněných přesunů a převaděčům by se vyslal jasný signál. Jednalo by se o obzvláště důležitý nástroj na trasách, kde je velký podíl žadatelů o azyl ze zemí s nízkou mírou uznávání žádostí.

Budou zavedeny všechny nezbytné záruky, aby se zajistilo, že se každé osobě dostane individuálního posouzení a v plné míře se zachovávají hlavní záruky, přičemž bude plně dodržena zásada nenavrácení a základní práva. Zvláštní pozornost věnovaná potřebám nejzranitelnějších osob by zahrnovala obecnou výjimku z řízení na hranicích tehdy, kdy nelze zajistit nezbytné záruky. Aby byl zaručen účinný přístup k azylovému řízení a dodržování základních práv, zavedou členské státy v úzké spolupráci s Agenturou Evropské

² Návrh nařízení o zavedení prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích (COM(2020) 612) ze dne 23. září 2020.

³ Pozměněný návrh nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU (COM(2020) 611) ze dne 23. září 2020.

unie pro základní práva již ve fázi prověřování jako dodatečnou záruku účinný monitorovací mechanismus.

Nové postupy umožní azylovým a migračním orgánům účinněji posuzovat oprávněné žádosti, přijímat rychlejší rozhodnutí, a přispívat tak k lepšímu a věrohodnějšímu fungování azylové a návratové politiky. Bude to přínosné jak pro členské státy, tak pro EU jako celek: tuto činnost je třeba podpořit zdroji a odbornými znalostmi agentur EU, jakož i finančními prostředky EU.

Nařízením o azylovém řízení by byl rovněž zaveden přístupný, účinný a včasný rozhodovací proces založený na jednodušších, jasnějších a kratších postupech, odpovídající procesní záruky pro žadatele o azyl a nástroje bránící obcházení omezení. V rámci pokračujících jednání vycházejících z dřívějších interinstitucionálních diskuzí bude obzvláště důležitá větší míra harmonizace koncepcí bezpečné země původu a bezpečné třetí země prostřednictvím seznamů EU, jež uvádí země, jako jsou země západního Balkánu.

2.2 Společný rámec pro solidaritu a sdílení odpovědnosti

Na základě zkušeností z jednání o návrzích reformy společného evropského azylového systému z roku 2016 je zřejmé, že je nutný přístup, který překračuje omezení stávajícího dublinského nařízení. Součástí společného rámce by měla být pravidla pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl, která poskytnou inteligentnější a pružnější nástroje na pomoc členským státům, jež se potýkají s největšími problémy. Komise proto stáhne svůj návrh z roku 2016, kterým se mění dublinské nařízení, a nahradí jej novým, širším nástrojem pro společný rámec pro řízení azylu a migrace – **nařízením o řízení azylu a migrace**⁴. Tato reforma je naléhavá a do konce roku 2020 by mělo být dosaženo politické dohody o hlavních zásadách.

Tento nový společný rámec stanoví zásady a struktury potřebné pro integrovaný přístup k migrační a azylové politice, který zajistí spravedlivé rozdělení odpovědnosti a bude účinně řešit příchody smíšených skupin osob, které potřebují mezinárodní ochranu, a osob, které tuto ochranu nepotřebují. S cílem začlenit do azylového systému EU prvek spravedlnosti bude rámec zahrnovat nový **mechanismus solidarity**, který bude odrážet různé výzvy vyplývající z rozdílné zeměpisné polohy a který zajistí, že svým dílem budou solidárně přispívat všichni, tj. že skutečné potřeby vyvolané nelegálními příchody migrantů a žadatelů o azyl nebudou řešit pouze jednotlivé členské státy, nýbrž EU jako celek. Jak objasnil Evropský soudní dvůr, solidarita znamená, že svým dílem by měly přispívat všechny členské státy⁵.

Nový mechanismus solidarity bude primárně zaměřen na relokační nebo sponzorování návratů. V rámci sponzorování návratů by členské státy poskytly členskému státu čelícímu tlaku veškerou nezbytnou podporu s cílem urychleně navrátit osoby, které nemají právo zůstat, přičemž členský stát, který podporu poskytuje, by převzal plnou odpovědnost, pokud by se navrácení neuskutečnilo ve stanovené lhůtě. Členské státy se mohou zaměřit na státní příslušníky zemí, u nichž se domnívají, že je větší šance navrácení uskutečnit. Každý členský stát by se musel na relokaci a/nebo sponzorování návratů podílet a používal by se distribuční klíč, avšak členské státy budou mít možnost rozhodnout, zda a do jaké míry rozdělí své úsilí mezi osoby, jež mají být přemístěny, a osoby, u nichž by se uplatnilo sponzorování návratu. Existovala by rovněž možnost k solidaritě přispívat i jinými způsoby, např. v oblasti budování kapacit či poskytování operativní podpory, technických a

⁴ Návrh nařízení o řízení azylu a migrace (COM(2020) 610) ze dne 23. září 2020.

⁵ Rozsudek ve spojených věcech C-715/17, C-718/17 a C-719/17, Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika.

operativních znalostí, jakož i podpory týkající se vnějších aspektů migrace. Ačkoli jsou členským státům vždy ponechány schůdné alternativy k relokaci, záchranná síť zajistí, že tlak na daný členský stát bude účinně zmírněn relokací nebo sponzorováním návratů. Uznána by měla být i specifická situace, pokud jde o případy vyžadující pátrací a záchranná opatření a obzvláště zranitelné skupiny: na základě svých krátkodobých prognóz týkajících se předpokládaných vyloštění na všech trasách a zranitelných skupin, jež bude podle předpokladů třeba přemístit, připraví Komise soubor plánovaných solidárních opatření sestávajících především z relokací, uvedených pro jednotlivé roky podle jednotlivých členských států.

Stávající pravidla týkající se přenesení **příslušnosti** k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu mezi členskými státy mohou působit jako pobídka k neoprávněným přesunům, a to zejména tehdy, je-li přenesení příslušnosti důsledkem chování žadatele (např. při útěku žadatele). Systém je proto třeba posílit a odstranit mezery. Stávající kritéria pro určení příslušnosti budou platit i nadále, avšak pravidla týkající se příslušnosti k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu je třeba zpřesnit tak, aby byl systém účinnější, odrazoval od zneužívání a předcházel neoprávněným přesunům. Rovněž by měly být stanoveny jasné povinnosti pro žadatele a vymezeny důsledky, pokud tyto povinnosti nesplní. Dalším krokem bude změna směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech, jež má zajistit, aby osoby požívající mezinárodní ochrany byly motivovány zůstat v členském státě, který jim mezinárodní ochranu udělil, přičemž budou mít možnost získat právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta po třech letech oprávněného a nepřetržitého pobytu v tomto členském státě. Napomohlo by se tak i jejich integraci do místních komunit.

2.3 Vzájemná důvěra díky kvalitní správě a monitorování provádění

Má-li být politika v oblasti správy hranic a azylová a návratová politika účinná, musí dobře fungovat na vnitrostátní úrovni a v případě integrace migrantů na místní úrovni. Vnitrostátní politiky musí být proto v souladu s celkovým evropským přístupem. Nové nařízení o řízení azylu a migrace bude o dosažení tohoto cíle usilovat prostřednictvím užší evropské spolupráce. Povede ke zlepšení plánování, připravenosti a monitorování jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU. V rámci strukturovaného procesu by EU nabídla podporu, aby si členské státy mohly vzájemně pomáhat při budování odolného, účinného a flexibilního systému s **vnitrostátními strategiemi** integrujícími azylovou a návratovou politiku na vnitrostátní úrovni. **Evropská strategie** by pro členské státy byla vodítkem a oporou. Komise také vypracuje zprávu o připravenosti a nepředvídaných událostech, jež se bude zakládat na každoročních zprávách členských států. Tato zpráva poskytne výhled do budoucna, pokud jde o řešení rizik a příležitostí spojených s řízením migrace, s cílem zlepšit schopnost reakce i připravenost na ni.

Klíčem k důvěře v politiky EU a vnitrostátní politiky je důslednost při provádění, což si žádá posílení monitorování a operativní podporu agentur EU. Nutné je i systematictější monitorování stávajících a nových pravidel ze strany Komise, mj. prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti.

Zásadní úlohu budou hrát systémy kontroly kvality související s řízením migrace, jako je schengenský hodnotící mechanismus a analýzy zranitelnosti prováděné Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex). Dalším důležitým krokem bude budoucí monitorování azylových systémů podle posledního kompromisního návrhu na zřízení nové **Agentury Evropské unie pro azyl**. Nový mandát by reagoval na rostoucí potřebu členských států, pokud jde o operativní podporu a pokyny k provádění společných pravidel v oblasti azylu, a zajistil by větší konvergenci. Díky novému monitorování azylových a přijímacích systémů členských států a schopnosti Komise vydávat doporučení s opatřeními pomoci by také posílil vzájemnou důvěru. Tento právní předpis by měl být přijat

ještě v tomto roce, aby byla tato praktická podpora rychle k dispozici, ačkoli je třeba přiznat, že zavedení nových struktur, např. v oblasti monitorování, může vyžadovat určitý čas.

2.4 Podpora dětí a zranitelných osob

Systém EU pro řízení azylu a migrace se musí postarat o zvláštní potřeby zranitelných skupin, mj. prostřednictvím přesídlování. Tato Komise určila jako prioritu potřeby dětí, neboť migrující chlapci a dívky jsou obzvláště zranitelní⁶. Tento aspekt bude plně zohledněn v širších iniciativách na podporu práv a zájmů dětí, jako je strategie pro práva dítěte, v souladu s mezinárodním právem v oblasti práv uprchlíků a dětí a s Listinou základních práv Evropské unie⁷.

Reforma pravidel EU v oblasti azylu a navracení je příležitostí k **posílení záruk a norem ochrany** migrujících dětí v rámci právních předpisů EU. Nová pravidla zajistí, aby při všech rozhodnutích týkajících se migrujících dětí byl prvořadým hlediskem nejlepší zájem dítěte a aby bylo respektováno právo dítěte být vyslyšeno. Zástupci nezletilých osob bez doprovodu by měli být jmenováni rychleji a měli by jim být poskytnuty dostatečné zdroje. Evropská síť pro opatrovnictví⁸ by měla být posílena a měla by hrát významnější úlohu při koordinaci, spolupráci a budování kapacit opatrovníků. Děti bez doprovodu a děti ve věku do dvanácti let a jejich rodiny by měly být vyňaty z řízení na hranicích, pokud neexistují obavy týkající se bezpečnosti. Ve všech ostatních příslušných azylových řízeních by měly být dětem účinně poskytnuty specifické procesní záruky a dodatečná podpora. Systém musí být nastaven tak, aby odrážel konkrétní potřeby dětí v každé fázi, poskytoval účinné alternativy k zajištění, podporoval rychlé slučování rodin a zajišťoval, že bude vyslyšen hlas orgánů zabývajících se ochranou dětí. Dětem by mělo být v průběhu řízení o určení statusu nabídnuto odpovídající ubytování a pomoc, včetně právní pomoci. V neposlední řadě by měly mít děti zajištěn i okamžitý a nediskriminační přístup ke vzdělávání a včasný přístup k integračním službám.

Rizika obchodování s lidmi na migračních trasách jsou vysoká, přičemž obzvláště velkému riziku čelí ženy a dívky, jež se mohou stát oběťmi obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování nebo jiných forem genderově podmíněného násilí. Síť obchodníků s lidmi zneužívají azylová řízení a přijímací střediska využívají k vyhledávání potenciálních obětí⁹. Včasné rozpoznání potenciálních obětí ze zemí mimo EU bude zvláštním tématem připravovaného přístupu Komise k vymýcení obchodu s lidmi stanoveného v nedávné strategii bezpečnostní unie¹⁰.

2.5 Účinný a společný systém EU pro navracení

Pravidla EU v oblasti migrace mohou být věrohodná pouze tehdy, pokud jsou osoby, které nemají právo pobývat v EU, účinně navraceny. V současné době EU skutečně opouští jen zhruba třetina osob, jimž byl nařízen návrat z členských států. To narušuje důvěru občanů v celý systém řízení azylu a migrace a představuje pobídku k nelegální migraci. Vede to také k tomu, že osoby, které pobývají v EU nelegálně, žijí v tísnivých podmínkách a jsou

⁶ Sdělení o ochraně migrujících dětí (COM(2017) 211) ze dne 12. dubna 2017, které doporučuje komplexní soubor opatření k posílení ochrany dětí v každé fázi migračního procesu.

⁷ Záruka EU pro děti bude rovněž zohledňovat zvláštní potřeby migrujících dětí – stejně jako akční plán pro integraci a začleňování (viz oddíl 8 níže).

⁸ Tato síť byla oznámena ve sdělení z roku 2017 (viz poznámka pod čarou 6). Sdružuje opatrovnické orgány a agentury, (místní) orgány a mezinárodní a nevládní organizace za účelem podpory kvalitních opatrovnických služeb pro děti bez doprovodu a děti odloučené od rodiny v EU.

⁹ Europol 2020, 4. výroční zpráva Evropského střediska pro boj proti převaděčství – 2019.

¹⁰ Strategie bezpečnostní unie EU (COM(2020) 605) ze dne 24. července 2020.

vystaveny zneužívání ze strany zločineckých sítí. Účinnost navracení se dnes v jednotlivých členských státech liší – do značné míry v závislosti na vnitrostátních pravidlech a kapacitách, jakož i na vztazích s konkrétními třetími zeměmi. Je třeba **společný systém EU pro navracení**, který bude kombinovat silnější struktury v rámci EU s účinnější spoluprací se třetími zeměmi v oblasti navracení a zpětného přebírání osob. Vytvořen by měl být na základě přepracovaného znění směrnice o navracení a účinné operativní podpory, a to i prostřednictvím agentury Frontex. Tento přístup by využíval procesu navrženého v rámci nařízení o řízení azylu a migrace s cílem určit v případě potřeby opatření, jež budou stimulovat spolupráci se třetími zeměmi¹¹. Společný systém EU pro navracení by měl zahrnovat sponzorování návratů a měl by sloužit k podpoře jeho úspěšného uplatňování.

Hlavním stavebním kamenem pro dosažení účinného systému EU pro navracení je návrh na přepracování směrnice o navracení z roku 2018. Tento návrh by vedl k zásadnímu zlepšení řízení návratové politiky. Pomohl by předcházet útěkům a neoprávněným přesunům a omezovat je, přičemž by byla stanovena společná kritéria pro posouzení každého případu a možnost využít zajištění z důvodu obav týkajících se veřejného pořádku a bezpečnosti. Posílil by programy asistovaného dobrovolného navracení jakožto nejúčinnějšího a nejudržitelnějšího způsobu zvýšení míry navracení. Vedl by rovněž ke zlepšení realizace navracení díky specificky uzpůsobeným IT nástrojům a jasné povinnosti účastníků řízení spolupracovat a také by znamenal urychlení řízení. Je důležité, aby se Evropský parlament a Rada dohodly na ustanoveních o společných kritériích posuzování a zajištění. Komise je připravena s ostatními orgány úzce spolupracovat, aby bylo o revidované směrnici, která tato zlepšení přináší, rychle dosaženo dohody: užitečné by v tomto směru bylo i sloučení pravidel týkajících se azylových a návratových řízení na hranicích v novém nařízení o azylovém řízení, čímž by se odstranily stávající mezery a dále by se omezily možnosti obcházení azylového systému.

Vnitrostátní úsilí v oblasti navracení si rovněž žádá **operativní podporu**. Činnosti v oblasti navracení často brzdí omezené finanční a lidské zdroje v členských státech. Začlenění navracení do vnitrostátních strategií ve společném rámci by mělo vést k lepšímu plánování, zajištění zdrojů a infrastruktury pro návratové operace a operace zpětného přebírání osob.

Agentura **Frontex** musí hrát ve společném systému EU pro navracení vedoucí úlohu a zajišťovat, aby navracení v praxi dobře fungovalo. Pro Frontex by mělo být prioritou stát se operační složkou návratové politiky EU a za tímto účelem by měl být jmenován zvláštní zástupce výkonného ředitele a ve správní radě by mělo být zajištěno větší odborné zastoupení v oblasti navracení¹². Při navracení bude nápomocen také nový stálý útvar. Frontex rovněž podpoří zavedení systému řízení případů navracení na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni, který bude zahrnovat všechny fáze postupu od zjištění osob neoprávněně pobývajících v EU po zpětné přebírání a opětovné začlenění ve třetích zemích. Agentura může tímto způsobem plně využít svého potenciálu na podporu navracení, přičemž propojí operativní spolupráci s členskými státy a účinnou spolupráci se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání osob.

Efektivní systém navracení je společnou odpovědností a k zajištění soudržnějšího a účinnějšího přístupu bude potřebovat silné řídicí struktury. Za tímto účelem Komise jmenuje **koordinátora v oblasti navracení**, který se bude opírat o novou **sít' na vysoké úrovni pro navracení**. Koordinátor bude poskytovat technickou podporu s cílem propojit různé oblasti návratové politiky EU, přičemž bude vycházet z pozitivních zkušeností členských států s

¹¹ Návratová politika musí být plně propojena s politikou zpětného přebírání osob stanovenou v oddíle 6.5.

¹² Nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážii vyžaduje, aby jednomu ze tří zástupců výkonného ředitele byla přidělena zvláštní úloha a odpovědnost v oblasti dohledu nad úkoly agentury týkajícími se navracení.

řízením navrácení a usnadňováním plynulého a vzájemně provázaného provádění návratového procesu. Strategické zaměření bude zajištěno operační strategií pro navrácení.

Navrácení je účinnější, pokud je prováděno dobrovolně a je spojeno s rozhodnými opatřeními zaměřenými na opětovné začlenění. Podpora dobrovolných návratů je klíčovým strategickým cílem, jenž se odráží v návrhu týkajícím se směrnice o navrácení, který Komise předložila v roce 2018, jakož i v připravované strategii pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění. Tato strategie stanoví nové přístupy k navrhování, podpoře a provádění programů asistovaného dobrovolného navrácení a opětovného začlenění¹³, stanoví společné cíle a podpoří soulad mezi iniciativami EU a vnitrostátními iniciativami i mezi vnitrostátními programy. Při této činnosti je rovněž možné využít posíleného mandátu, který má v oblasti navrácení Evropská pohraniční a pobřežní stráž.

2.6 Nová společná databáze azylu a migrace

Plynulý migrační a azylový proces vyžaduje náležité nakládání s nezbytnými informacemi. Za tímto účelem by měl být dále rozvíjen systém **Eurodac**, který bude podporovat společný rámec¹⁴. Návrh Komise z roku 2016, ohledně něž Evropský parlament a Rada dosáhly předběžné politické dohody, by rozšířil oblast působnosti systému Eurodac. Modernizovaný systém Eurodac by pomohl sledovat neoprávněné přesuny, potírat nelegální migraci a zefektivnit navrácení. S cílem řešit konkrétní potřeby by se s nezbytnými zárukami rozšířil rozsah uchovávaných údajů: Evropský parlament a Rada již například souhlasily s rozšířením působnosti systému tak, aby do něj byly zahrnuty i údaje o přesídlených osobách.

Tyto změny by nyní měly být doplněny tak, aby bylo v **modernizované databázi** možné počítat jednotlivé žadatele (spíše než žádosti), aby se mohla uplatňovat nová ustanovení o přenášení příslušnosti v rámci EU, usnadnila relokační a zajistilo lepší monitorování navrácených osob. Nový systém by pomohl vytvořit nezbytnou vazbu mezi azylovými a návratovými řízeními a poskytl by další podporu vnitrostátním orgánům, jež jednají s žadateli o azyl, jejichž žádost již byla v jiném členském státě zamítnuta. Mohl by rovněž sledovat podporu dobrovolného opuštění území a opětovného začlenění. Nový systém Eurodac by byl plně interoperabilní s databázemi správy hranic jako součást komplexního a integrovaného systému řízení migrace a správy hranic.

Klíčové kroky

Komise:

- předkládá návrh nařízení o řízení azylu a migrace, včetně nového mechanismu solidarity,
- předkládá návrh nového právního předpisu, kterým se stanoví postup prověřování na vnějších hranicích,
- mění návrh nového nařízení o azylovém řízení tak, aby v něm bylo zahrnuto nové řízení na hranicích a zvýšila se účinnost azylových řízení,
- mění návrh nařízení o Eurodacu tak, aby splňoval požadavky nového rámce EU pro řízení azylu a migrace, pokud jde o údaje,
- jmenuje v rámci Komise koordinátora v oblasti navrácení, který se bude opírat o novou síť na vysoké úrovni pro navrácení a novou operační strategii, a
- stanoví novou strategii pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění.

Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) by měla:

¹³ Viz oddíl 6.5.

¹⁴ Pozměněný návrh nařízení o zřízení systému Eurodac (COM(2020) 614) ze dne 23. září 2020.

- plně využívat posílený mandát v oblasti navrácení a poskytovat plnou podporu členským státům na vnitrostátní úrovni a
- jmenovat zástupce výkonného ředitele pro otázky navrácení.

Evropský parlament a Rada by měly:

- do června 2021 přijmout nařízení o řízení azylu a migrace, jakož i nařízení o prověřování a revidované nařízení o azylovém řízení,
- do konce roku prioritně přijmout nařízení o Agentuře EU pro azyl s cílem umožnit poskytování účinné evropské podpory v praxi,
- zajistit přijetí revidovaného nařízení o Eurodacu během tohoto roku,
- zajistit rychlé přijetí revidované směrnice o podmínkách přijímání a kvalifikačního nařízení a
- zajistit rychlé dokončení jednání o revidované směrnici o navrácení.

3. SPOLEHLIVÝ SYSTÉM PŘIPRAVENOSTI A REAKCE NA KRIZE

Cíl nového paktu, kterým je zavedení komplexní a spolehlivé migrační a azylové politiky, je nejlepší ochranou před rizikem krizových situací. EU je dnes již lépe připravena než v roce 2015 a společný rámec pro řízení azylu a migrace její pozici ještě posílí tím, že zlepší její připravenost a solidaritu zavede coby trvalý prvek. Přesto bude muset být EU vždy připravena na neočekávané události.

EU musí být připravena řešit **krizové situace a zásahy vyšší moci** s odolností a flexibilitou a s vědomím, že různé druhy krizí si žádají různé reakce. Účinnost reakce lze zlepšit přípravou a prozíravostí. To vyžaduje přístup založený na důkazech, aby bylo možné lépe předjímat události a připravit reakci EU na hlavní trendy¹⁵. Bude vydán nový **plán v oblasti připravenosti na migraci a řešení krizí**¹⁶, který nám pomůže přejít z reaktivního režimu k přístupu založenému na připravenosti a předjímání. Propojí všechny stávající nástroje pro řešení krizí a stanoví klíčová institucionální, operativní a finanční opatření a protokoly, jež musí být zavedeny, aby byla zajištěna připravenost jak na úrovni EU, tak na vnitrostátní úrovni.

Plán zahrnuje průběžné prognózování a monitorování kapacit členských států a stanoví rámec pro budování odolnosti a organizaci koordinované reakce na krizi. Na žádost členského státu by byla poskytnuta operativní podpora, a to jak ze strany agentur EU, tak ze strany jiných členských států. Vycházelo by se přitom z přístupu založeného na hotspotech a z nedávných zkušeností v oblasti reakce na krize a civilní ochrany. Plán bude mít okamžitou účinnost, ale bude také představovat důležitou operativní podporu schopnosti reakce EU v rámci budoucích ujednání. Stanoví řadu opatření, která lze použít k řešení krizí v souvislosti s velkým počtem nelegálně příchozích. Ze zkušeností nicméně vyplývá, že do souboru nástrojů musíme rovněž doplnit nový prvek.

Nový legislativní nástroj by stanovil **dočasná a mimořádná opatření nutná v reakci na krizi**¹⁷. Tento nástroj bude mít dvojí cíl: zaprvé poskytnout členským státům flexibilitu, aby mohly reagovat na krize a zásahy vyšší moci a v krizových situacích přiznat status okamžité

¹⁵ Tato činnost bude podporována prostřednictvím Znalostního centra pro otázky migrace a demografie v rámci Společného výzkumného střediska Komise.

¹⁶ Doporučení Komise týkající se mechanismu EU pro připravenost a řešení krizí v souvislosti s migrací (plán v oblasti připravenosti na migraci a řešení krizí) (C(2020) 6469) ze dne 23. září 2020.

¹⁷ Návrh nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu (COM(2020) 613) ze dne 23. září 2020.

ochrany, a zadruhé zajistit, aby byl systém solidarity stanovený v novém nařízení o řízení azylu a migrace dobře uzpůsoben krizi vyznačující se velkým počtem nelegálně přichozích. Okolnosti krize si naléhavě žádají pohotovou reakci, a proto musí být mechanismus solidarity posílen a lhůty, jimiž se tento mechanismus řídí, by měly být zkráceny¹⁸. Kromě toho by se rozšířila oblast působnosti povinné relokace, například tak, aby zahrnovala žadatele o okamžitou ochranu a osoby požívající okamžité ochrany, jakož i oblast působnosti sponzorování návratů.

V krizových situacích, které jsou takového rozsahu, že hrozí přetížení azylových a migračních systémů členských států, by praktické obtíže, s nimiž se členské státy potýkají, byly uznány prostřednictvím určitého omezeného prostoru, který by jim při současném zajištění dodržování základních práv a zásady nenavrácení¹⁹ umožnil dočasně se odchýlit od běžných postupů a lhůt.

Ochrana odpovídající doplňkové ochraně by mohla být také okamžitě poskytnuta předem vymezené skupině osob, zejména osobám, které čelí mimořádně vysokému riziku svévolného násilí v důsledku ozbrojeného konfliktu v zemi původu. Vzhledem k rozvoji koncepcí a pravidel týkajících se způsobilosti k mezinárodní ochraně a s ohledem na skutečnost, že nová legislativa by stanovila pravidla pro přiznání statusu okamžité ochrany v krizových situacích, by byla zrušena směrnice o poskytování dočasné ochrany²⁰.

Klíčové kroky

Komise:

- předkládá plán v oblasti připravenosti na migraci a řešení krizí a
- předkládá návrh legislativy, jež se týká řešení krizových situací a zásahů vyšší moci a kterou se ruší směrnice o poskytování dočasné ochrany.

Evropský parlament a Rada by se měly:

- přednostně zaměřit na práci na novém krizovém nástroji.

Členské státy, Rada a Komise by měly:

- zahájit provádění plánu v oblasti připravenosti na migraci a řešení krizí.

4. INTEGROVANÁ SPRÁVA HRANIC

Integrovaná správa hranic je nepostradatelným politickým nástrojem EU k ochraně vnějších hranic EU a k zajištění integrity a fungování schengenského prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Jedná se rovněž o zásadní prvek komplexní migrační politiky: dobře spravované vnější hranice EU jsou nezbytnou součástí spolupráce na integrovaných politikách v oblasti azylu a navrácení.

4.1 Zefektivnění vnějších hranic EU

Za správu vnějších hranic EU společně odpovídají všechny členské státy a země přidružené k schengenskému prostoru a EU a její agentury. To rovněž znamená, že v případě jejich

¹⁸ Při prosazování povinnosti relokace nelegálních migrantů na území členského státu, který je sponzorem.

¹⁹ Podle mezinárodního práva v oblasti lidských práv zásada nenavrácení zaručuje, že nikdo nesmí být navrácen do země, kde by čelil mučení, krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání a jiné nenapravitelné újmě.

²⁰ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

nedostatků je dopad dvojitý, a to jak v podobě dalších problémů pro dotyčný členský stát, tak ve formě neoprávněných přesunů, které mají vliv na důvěryhodnost celého systému EU. Účinná správa vnějších hranic EU je klíčovým prvkem schengenského prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.

Evropskou integrovanou správu hranic provádí Evropská pohraniční a pobřežní stráž složená z orgánů pohraniční a pobřežní stráže členských států a agentury Frontex. Jejím účelem je předcházet roztržičnosti a zajistit soudržnost mezi různými politikami EU.

Komise zahájí přípravný proces s cílem předložit v první polovině roku 2021 politický dokument pro **víceletý cyklus strategické politiky a její provádění**. Tento cyklus zajistí jednotný rámec pro poskytování strategických pokynů všem příslušným aktérům v oblasti správy hranic a navracení na evropské a vnitrostátní úrovni, a to prostřednictvím propojených strategií: technické a operativní strategie EU stanovené agenturou Frontex a vnitrostátních strategií členských států. To umožní, aby všechny příslušné právní, finanční a operační nástroje byly soudržné jak v rámci EU, tak i s nástroji našich vnějších partnerů. Dotyčný cyklus bude projednán s Evropským parlamentem a Radou.

EU musí být schopna podpořit členské státy na vnějších hranicích, a to rychle, flexibilně a v dostatečném rozsahu. Zásadním krokem vpřed je rychlé a úplné provedení nového nařízení o **Evropské pohraniční a pobřežní stráž**. Toto nařízení posiluje každodenní spolupráci a zlepšuje schopnost reakce EU. Rozvoj společných schopností a souvisejícího plánování v oblastech, jako je odborná příprava a zadávání veřejných zakázek, posílí soudržnost a zvýší účinnost. Obzvláště důležité jsou každoroční analýzy zranitelnosti prováděné agenturou Frontex, které posuzují připravenost členských států čelit hrozbám a výzvám na vnějších hranicích a doporučují konkrétní nápravná opatření ke snížení zranitelnosti. Uvedené analýzy doplňují hodnocení v rámci schengenského hodnotícího mechanismu, která společně provádějí Komise a členské státy. Hodnocení zranitelnosti rovněž pomohou zacílit operační podporu agentury Frontex na členské státy tak, aby byla co nejúčinnější.

Nové nařízení zřizuje stálý útvar s operativními pracovníky, který sdružuje zaměstnance agentury Frontex a zaměstnance členských států a vykonává výkonné pravomoci. Jedná se o významné posílení schopnosti EU reagovat na různé situace na vnějších hranicích. **Stálý útvar s kapacitou 10 000 pracovníků** má zásadní význam pro schopnost rychle a dostatečně reagovat. K prvnímu nasazení stálého útvaru by mělo dojít 1. ledna 2021.

4.2 Dosažení plné interoperability systémů IT

Silné vnější hranice rovněž vyžadují moderní a **interoperabilní systémy IT** pro sledování příchozích a žadatelů o azyl. Jakmile budou systémy zprovozněny, vytvoří integrovanou platformu IT pro správu hranic, která bude kontrolovat a monitorovat právo pobytu všech státních příslušníků třetích zemí, a to jak těch, jimž je umožněn bezvízový styk, tak i držitelů víz, kteří legálně přijíždějí na území EU, což pomůže určit případy překročení povolené délky pobytu²¹.

Interoperabilita propojí všechny evropské systémy pro ochranu hranic, migraci, bezpečnost a právo a zajistí, aby spolu všechny systémy vzájemně komunikovaly, aby nedocházelo k tomu, že nějakou kontrolu nebude možné provést kvůli nedostatečné propojenosti informací, a aby vnitrostátní orgány měly úplné, spolehlivé a přesné informace, které potřebují. Díky tomu dojde také k významnému posílení boje proti podvodnému zneužívání totožnosti.

²¹ Soustavu interoperabilních systémů IT bude tvořit: Systém vstupu/výstupu, Evropský systém pro cestovní informace a povolení, Vízový informační systém, Evropský informační systém rejstříků trestů státních příslušníků třetích zemí, Eurodac a Schengenský informační systém.

Každý systém si zachová své zavedené záruky. Je nezbytné, aby tyto nové a modernizované informační systémy byly **funkční a plně interoperabilní do konce roku 2023**, stejně tak jako modernizace Schengenského informačního systému. Komise rovněž předloží nezbytné změny v rámci navrhované revize nařízení o **Eurodacu** s cílem začlenit jej do tohoto přístupu, aby se systém Eurodac rovněž plně podílel na kontrole nelegální migrace a odhalování neoprávněných přesunů v rámci EU. Důvěra v schengenský prostor bude dále posílena tím, že **postup udělování víz bude do roku 2025 plně digitalizován**, včetně zavedení digitálních víz a možnosti podávat žádosti o víza on-line.

Omezený časový rámec pro vytvoření nové architektury informačních systémů EU vyžaduje jak monitorování, tak podporu příprav v členských státech a v agenturách. Systém Komise pro **rychlou výměnu informací v rámci systémů IT** umožní včasné varování a v případě potřeby rychlá a cílená nápravná opatření. Výstupy z něj budou sloužit jako podklad pro **prováděcí fórum na vysoké úrovni**, které se koná každé dva roky a jehož se účastní vedoucí koordinátoři z členských států, Komise a agentur.

4.3 Společný evropský přístup k pátracím a záchranným operacím

Od roku 2014 vzrostl počet pokusů dostat se do Evropy na plavidlech nezpůsobilých k plavbě na moři, při kterých přišlo o život mnoho lidí. To přimělo EU, členské státy a soukromé subjekty k výraznému posílení pátracích a záchranných námořních kapacit ve Středomoří. Společná námořní operace EU EUNAVFOR MED SOPHIA a operace koordinované agenturou Frontex, jako jsou Themis, Poseidon a Indalo, přispěly od roku 2015 k záchraně více než 600 000 životů.

Pomoc lidem v nouzi na moři je morální povinnost, jakož i povinnost podle mezinárodního práva. Ačkoli v konečném důsledku zůstávají za provádění příslušných pravidel podle mezinárodního práva odpovědné vnitrostátní orgány, pátrání a záchrana jsou rovněž klíčovými prvky evropské integrované správy hranic, kterou provádí agentura Frontex²² a vnitrostátní orgány v rámci sdílené odpovědnosti, a proto je nezbytné posílit přístup agentury Frontex k námořním a vzdušným kapacitám.

Nebezpečné pokusy o překonání Středozemního moře představují i nadále velké riziko a podněcují zločinecké sítě. Vylodňování migrantů má významný dopad na azyl, migraci a správu hranic, a zejména na pobřežní členské státy. Zásadní význam má v tomto ohledu rozvoj koordinovanějšího přístupu EU k vyvíjejícím se způsobům pátrání a záchrany založeným na solidaritě. Klíčové prvky tohoto přístupu by měly zahrnovat:

- **Uznání specifík pátrání a záchrany v právním rámci EU pro migraci a azyl.** Od ledna 2019 Komise na žádost členských států koordinovala relokační více než 1 800 osob vyloděných po záchranných operacích provedených soukromými plavidly. Přestože Komise bude i nadále poskytovat operativní podporu a proaktivní koordinaci, je potřeba předvídatelnější mechanismus solidarity pro vylodňování. Nové nařízení o řízení azylu a migrace bude upravovat pomoc prostřednictvím relokační po vylodění po pátracích a záchranných operacích. To by mělo pomoci zajistit kontinuitu podpory a vyhnout se potřebě řešení *ad hoc*.
- **Agentura Frontex by měla členským státům poskytovat intenzivnější operativní a technickou podporu** v rámci pravomocí EU, včetně námořních prostředků, s cílem zlepšit jejich schopnost reakce, a přispět tak k záchraně životů na moři.

²² Nařízení (EU) č. 656/2014 stanoví zvláštní soubor pravidel pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované agenturou Frontex, který se vztahuje na incidenty při pátrání a záchraně během společných operací agentury Frontex.

- Je třeba výrazně posílit **spolupráci a koordinaci mezi členskými státy**, zejména s ohledem na pátrací a záchranné činnosti, které v posledních letech probíhaly s pravidelným zapojením soukromých subjektů. Komise vydává doporučení o spolupráci mezi členskými státy v souvislosti s operacemi prováděnými plavidly vlastněnými nebo provozovanými soukromými subjekty za účelem provádění pravidelných záchranných činností s cílem zachovat bezpečnost plavby a zajistit účinné řízení migrace²³. Na této spolupráci by se měla podílet rovněž skupina odborníků pro pátrání a záchranu, kterou zřídila Komise s cílem podpořit spolupráci a výměnu osvědčených postupů.
- Komise rovněž poskytuje pokyny k účinnému provádění **pravidel EU týkajících se definice a prevence napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu**²⁴ a k předcházení kriminalizaci humanitárních subjektů²⁵.
- **EU posílí spolupráci se zeměmi původu a tranzitu** s cílem zabránit nebezpečným cestám a nelegálnímu překračování hranic, a to mimo jiné prostřednictvím individuálně uzpůsobených partnerství pro boj proti převaděčství se třetími zeměmi²⁶.

4.4 Dobře fungující schengenský prostor

Schengenský prostor je jedním z hlavních výdobytků evropské integrace. Kvůli obtížím při reagování na měnící se situaci na hranicích Unie, nedostatkům a mezerám a odlišným vnitrostátním azylovým, přijímacím a návratovým systémům se však ocitá pod tlakem. Tyto skutečnosti vedou k většímu počtu nedovolených překročení hranic, a to jak ze strany žadatelů o azyl, tak i ze strany migrantů, kteří by měli být navraceni. Opatření, která již byla dohodnuta a která by nyní měl přijmout Evropský parlament a Rada, pomohou zajistit větší soudržnost norem v rámci azylových a migračních systémů. K výraznému posílení schengenského prostoru rovněž přispívají další kroky v rámci nového paktu týkající se prověřování a řízení na hranicích, posílených vnějších hranic, důslednějšího azylového řízení a řízení o navrácení v rámci integrovanějšího přístupu stanoveného společným rámcem.

Obavy ohledně stávajících nedostatků měly podíl na zavedení **dočasných kontrol na vnitřních hranicích**. Čím déle tyto kontroly pokračují, tím více vyvstává otázek ohledně jejich dočasné povahy a jejich přiměřenosti. Dočasné kontroly lze provádět pouze za mimořádných okolností s cílem reagovat na situace, které mají závažný dopad na veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Jako krajní opatření by měly trvat pouze po dobu, po kterou mimořádné okolnosti přetrvávají: opatření na ochranu vnitřních hranic byla například zavedena za nedávných mimořádných okolností souvisejících s pandemií COVID-19, ale většina z nich byla již k dnešnímu dni zrušena.

Na základě zkušeností z několika krizí z uplynulých pěti let předloží Komise **strategii pro budoucnost schengenského prostoru**, která bude zahrnovat iniciativy pro silnější a úplnější schengenský prostor. Tato strategie bude zahrnovat nový postup v otázce Schengenského hraničního kodexu, který bude stanoven na základě závěrů o aktuálním stavu jednání o návrhu Komise z roku 2017. Bude se rovněž zabývat tím, jak zlepšit schengenský hodnotící mechanismus tak, aby se stal plně účinným nástrojem pro hodnocení fungování

²³ Doporučení Komise o spolupráci mezi členskými státy při operacích prováděných plavidly vlastněnými nebo provozovanými soukromými subjekty za účelem pátracích a záchranných akcí (C(2020) 6468) ze dne 23. září 2020.

²⁴ Pokyny Komise k provádění pravidel EU týkajících se definice a prevence napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu (C(2020) 6470) ze dne 23. září 2020.

²⁵ Viz oddíl 5.

²⁶ Viz oddíl 5.

schengenského prostoru a aby zajistil, že navrhovaná zlepšení budou účinně zavedena. Účinný **schengenský hodnotící mechanismus** je základním nástrojem účinného schengenského prostoru, který posiluje důvěru v něj tím, že ověřuje, jak členské státy provádějí schengenská pravidla. Je důležité, aby členské státy napravily nedostatky zjištěné během hodnocení. Pokud tak členské státy soustavně nebudou činit nebo pokud budou kontroly na vnitřních hranicích zachovány nad rámec toho, co je nezbytné, bude Komise systematictěji zvažovat zahájení řízení o nesplnění povinnosti.

Existují také alternativy ke kontrolám na vnitřních hranicích – vysoce účinné mohou být v tomto ohledu například policejní kontroly a nové technologie a inteligentní využívání interoperability IT, které mohou pomoci provádět kontroly méně rušivým způsobem. V současné době existují mezi členskými státy stále i dohody o zpětném přebírání osob, které by mohly být rovněž účinněji prováděny.

Na základě již vykonané práce na podporu těchto opatření²⁷ zavede Komise **program podpory a spolupráce** s cílem pomoci členským státům maximalizovat potenciál těchto opatření. Komise zřídí specializované **schengenské fórum**, do něhož budou zapojeny příslušné vnitrostátní orgány, jako jsou ministerstva vnitra a (pohraniční) policie, na vnitrostátní a regionální úrovni s cílem podnítit konkrétnější spolupráci a větší důvěru. Jednou ročně by měla být v rámci fóra uspořádána diskuse na politické úrovni, aby ministři členských států, poslanci Evropského parlamentu a další zúčastněné strany mohli tomuto procesu dodat politický impuls.

Klíčové kroky

Komise:

- přijme doporučení o spolupráci mezi členskými státy v souvislosti s operacemi prováděnými plavidly vlastněnými nebo provozovanými soukromými subjekty,
- předloží členským státům pokyny, které jasně stanoví, že záchranné akce na moři nelze kriminalizovat,
- přijme strategii pro budoucnost schengenského prostoru, která posílí Schengenský hraniční kodex a schengenský hodnotící mechanismus,
- zřídí schengenské fórum na podporu konkrétní spolupráce a způsobů prohloubení schengenského prostoru prostřednictvím programu podpory a spolupráce s cílem ukončit kontroly na vnitřních hranicích a
- zahájí činnost nové evropské skupiny odborníků v oblasti pátrání a záchrany.

Komise, členské státy a agentura Frontex by měly:

- zajistit rychlé a úplné provedení nového nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž
- a
- zajistit zavedení a interoperabilitu všech rozsáhlých informačních systémů do roku 2023.

5. POSÍLENÍ BOJE PROTI PŘEVADĚČSTVÍ MIGRANTŮ

Převaděčství představuje organizované vykořisťování migrantů za účelem zisku, které nerespektuje lidské životy. Tato trestná činnost proto poškozuje humanitární cíle EU i cíle EU v oblasti řízení migrace. Nový **akční plán EU proti pašování migrantů** na období 2021–2025 se zaměří na boj proti zločineckým sítím a v souladu se strategií bezpečnostní unie EU posílí spolupráci a podpoří činnost donucovacích orgánů v boji proti převaděčství

²⁷ C(2017) 3349 final ze dne 12. května 2017 a C(2017) 6560 final ze dne 27. září 2017.

migrantů, které je často spojeno s obchodováním s lidmi. Akční plán bude vycházet z práce Europolu a jeho Evropského střediska pro boj proti převaděčství, Frontexu, Eurojustu a Agentury EU pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva. Nová opatření a posílená spolupráce mezi agenturami se budou zabývat výzvami v oblasti finančního šetření, vymáhání majetku a podvodů s doklady, jakož i novými jevy, jako je digitální převaděčství²⁸.

Stávající pravidla pro boj proti převaděčství migrantů²⁹ se osvědčila jako účinný právní rámec pro boj proti těm, kteří usnadňují nedovolený vstup, tranzit a pobyt. Uvažuje se o tom, jak tato pravidla modernizovat³⁰. Komise vyjasní otázku kriminalizace soukromých subjektů prostřednictvím **pokynů k provádění** pravidel pro boj proti převaděčství a jasně stanoví, že plnění zákonné povinnosti zachraňovat osoby v nouzi na moři nelze kriminalizovat.

Jednou z hnacích sil pašování osob do EU je nalezení zaměstnání v EU bez požadovaného právního statusu. Komise posoudí, jak zvýšit účinnost **směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům**, a vyhodnotí potřebu dalších opatření. Komise bude rovněž spolupracovat s Evropským orgánem pro pracovní záležitosti s cílem koordinovat úsilí vnitrostátních orgánů a zajistit účinné provádění směrnice, což je nezbytné k odrazování od nelegální migrace a zajištění účinného zákazu zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Boj proti převaděčství je společnou výzvou, která vyžaduje mezinárodní spolupráci a koordinaci, jakož i účinnou správu hranic. Ministerská konference EU a afrických partnerů, která se konala v červenci 2020, potvrdila vzájemné odhodlání tento problém řešit³¹. Nový akční plán EU proti pašování migrantů podnítl spolupráci mezi EU a třetími zeměmi prostřednictvím cílených partnerství **v oblasti boje proti převaděčství migrantů** v rámci širších partnerství s klíčovými třetími zeměmi. Bude zahrnovat podporu zemím původu a tranzitu při budování kapacit, a to jak v oblasti rámců pro vymáhání práva, tak v oblasti operační kapacity, a bude podporovat účinná opatření ze strany policejních a soudních orgánů. EU rovněž zlepší výměnu informací se třetími zeměmi a opatření na místě, a to podporováním společných operací a společných vyšetřovacích týmů, jakož i informačních kampaní o rizicích nelegální migrace a jejích legálních alternativách. Intenzivněji spolupracovat s partnerskými zeměmi by měly rovněž agentury EU. Europol posílí spolupráci se zeměmi západního Balkánu a spolu s Komisí bude pracovat na podobných dohodách s Tureckem a dalšími zeměmi v sousedství. Komise tato opatření rovněž začlení do své spolupráce s Africkou unií (AU).

K boji proti nelegální migraci a převaděčství migrantů budou v rámci svých mandátů i nadále přispívat operace a mise **společné bezpečnostní a obranné politiky**. V centrálním Středomoří nyní probíhá operace EUNAVFOR MED IRINI, která pomáhá rozbíjet převaděčské sítě a doplňuje stávající mise, jako jsou EUCAP Sahel Niger a EUBAM Libya.

²⁸ Využívání moderních informačních a komunikačních technologií, zejména organizovanými zločineckými skupinami, k usnadnění převaděčství migrantů, včetně reklamy, organizace, vybírání plateb atd.

²⁹ „Balíček proti převaděčství“ stanovený směrnicí 2002/90/ES a doprovodné rámcové rozhodnutí Rady o napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu.

³⁰ Směrnice 2002/90/ES a rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/SVV.

³¹ Dne 13. července 2020 se konala ministerská konference, na níž se sešli ministři vnitra Alžírsko, Libye, Mauritánie, Maroka a Tunisko se svými protějšky z Itálie (předsedající země), Francie, Německo (vykonávajícího předsednictví Rady), Malty a Španělska, jakož i Komise.

Cenným článkem v boji proti nelegální migraci a převaděčství migrantů jsou také **styční úředníci pro přistěhovalectví**. Tuto síť dále upevní plné provedení nařízení o evropské síti styčných úředníků pro přistěhovalectví³², což boj proti převaděčství dále posílí.

Klíčové kroky

Komise:

- předloží nový akční plán EU proti pašování migrantů na období 2021–2025,
- posoudí, jak posílit účinnost směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům a
- začlení opatření proti převaděčství migrantů do partnerství se třetími zeměmi.

6. SPOLUPRÁCE S NAŠIMI MEZINÁRODNÍMI PARTNERY

Většina migrantů cestuje legálním a bezpečným způsobem a dobře řízená migrace založená na partnerství a sdílení odpovědnosti může mít pozitivní dopad jak na země původu, tak na tranzitní i cílové země. V roce 2019 dosáhl počet mezinárodních migrantů více než 272 milionů³³, přičemž většina migrace probíhala mezi rozvojovými zeměmi. Demografické a hospodářské trendy, politická nestabilita a konflikty, jakož i změna klimatu naznačují, že migrace bude i v nadcházejících letech představovat významný jev a celosvětovou výzvu. Dobré fungování migračních politik je v zájmu partnerských zemí, EU i samotných uprchlíků a migrantů.

Předpokladem pro řešení tohoto problému je spolupráce s našimi partnery, která je v první řadě založena na dvoustranné spolupráci a regionálních a mnohostranných závazcích. **Migrace je ústředním tématem celkových vztahů EU s klíčovými partnerskými zeměmi původu a tranzitu.** EU i její partneři mají své vlastní zájmy a nástroje k jednání. Komplexní, vyvážená a individuálně uzpůsobená partnerství mohou přinést vzájemné výhody v oblasti hospodářství, udržitelného rozvoje, vzdělávání a dovedností, stability a bezpečnosti a vztahů s diasporami. Spolupráce s partnery rovněž pomáhá EU plnit svou povinnost poskytovat ochranu lidem v nouzi, a svou úlohu hlavního světového poskytovatele rozvojové pomoci. V rámci nového paktu bude spolupráce s partnerskými zeměmi ve všech oblastech prohloubena. Komise a vysoký představitel společně s členskými státy okamžitě zahájí dialog a spolupráci s našimi partnery, aby tento přístup uvedli do praxe.

6.1 Maximalizace dopadu našich mezinárodních partnerství

EU musí přehodnotit své priority, nejprve z hlediska toho, jaké místo zaujímá migrace v jejích vnějších vztazích a dalších politikách, a poté z hlediska toho, co dané priority znamenají pro naše celkové vztahy s konkrétními partnery. V komplexních partnerstvích by se **migrace měla stát klíčovou otázkou, a to na základě posouzení zájmů EU a partnerských zemí.** Složitě výzvy, které s sebou migrace přináší, a její základní příčiny je třeba řešit způsobem, ze kterého bude mít prospěch EU a její občané, partnerské země i migranti a uprchlíci samotní. Díky spolupráci mohou EU a její partneři zlepšit řízení migrace, prohloubit společné úsilí o řešení společných výzev a využít příležitostí, které migrace přináší.

Tento přístup musí využívat širokou škálu politických nástrojů a musí být flexibilní, aby jej bylo možné přizpůsobit konkrétním potřebám a v průběhu času upravovat. Politiky týkající

³² Nařízení (EU) 2019/1240.

³³ Zpráva o celosvětové migraci 2020, Mezinárodní organizace pro migraci, 2019, s. 2.

se různých oblastí, např. rozvojové spolupráce, bezpečnosti, víz, obchodu, zemědělství, investic a zaměstnanosti, energetiky, životního prostředí, změny klimatu a vzdělávání, by neměly být řešeny izolovaně. Nejlepším způsobem, jak k nim přistupovat, je začlenit je do individuálního přístupu, který bude tvořit jádro skutečného, **vzájemně prospěšného partnerství**. Je rovněž důležité mít na paměti, že otázky migrace, jako je správa hranic nebo účinnější provádění navracení a zpětného přebírání osob, mohou být pro partnery politicky citlivé. Řešení problémů, se kterými se dnes potýkáme, jako jsou zejména ztráty na životech, ale také nedostatky v řízení migrace, vyžaduje spolupráci, v jejímž rámci každá strana dostojí svým povinnostem.

Zapojení na úrovni EU samo o sobě nestačí – zásadní význam má účinná koordinace mezi **úrovní EU a členskými státy**, a to na všech úrovních: dvoustranné, regionální i mnohostranné. Ukázalo se také, že pro prokázání společného závazku EU má zásadní význam důsledná komunikace mezi EU a členskými státy o otázkách migrace a společný kontakt s partnery. EU by měla zejména čerpat ze zkušeností a privilegovaných vztahů některých členských států s klíčovými partnery – zkušenosti ukázaly, že klíčem k úspěchu je plné zapojení členských států do migračních partnerství EU, mimo jiné sdružováním finančních prostředků a sdílením odborných znalostí prostřednictvím různých svěrenských fondů EU.

EU je důvěryhodná a silná díky svému postavení v **mezinárodním a mnohostranném** kontextu, mimo jiné díky svému aktivnímu zapojení v Organizaci spojených národů (OSN) a úzké spolupráci s jejími agenturami. Měla by stavět na významném pokroku, jehož bylo dosaženo na **regionální úrovni**, prostřednictvím zvláštních dialogů a rámců³⁴ a partnerství s organizacemi, jako je Africká unie. Další inovativní partnerství by mohla vycházet z pozitivního příkladu pracovní skupiny AU-EU-OSN pro Libyi. Při koncepci a účinném naplňování spolupráce v oblasti migrace je obzvláště důležitý zvláštní kontext rámce pro období po skončení platnosti dohody z Cotonou týkající se států v Africe, Karibiku a Tichomoří.

V posledních letech došlo k prohloubení dialogu s řadou klíčových partnerů³⁵. Zvláštní prioritou jsou **sousední země EU**. Nejlepším způsobem, jak snížit tlak související s nelegální migrací, jsou často ekonomické příležitosti, zejména pro mladé lidi. Jedním z příkladů zásadního významu vztahů se zeměmi **severní Afriky** je probíhající práce na řešení problému převaděčství migrantů. **Země západního Balkánu** vyžadují vzhledem ke své zeměpisné poloze i skutečnosti, že v budoucnu budou tvořit nedílnou součást EU, individuální přístup: koordinace může pomoci zajistit, aby byly jako budoucí členské státy dobře vybaveny k tomu, aby mohly konstruktivně reagovat na společné výzvy a rozvíjet své kapacity a řízení na hranicích, a vzhledem k perspektivě svého začlenění se tak přiblížily EU. Prohlášení EU a Turecka z roku 2016 odráželo hlubší angažovanost a dialog s **Tureckem**, včetně podpory Turecka v jeho úsilí o přijetí přibližně 4 milionů uprchlíků³⁶. Nástroj pro uprchlíky v Turecku i nadále reaguje na základní potřeby milionů uprchlíků, a proto bude mít zásadní význam určitá podoba trvalého financování z EU³⁷.

Migrace je nedílnou součástí společného sdělení „Na cestě ke komplexní **strategii pro Afriku**“. Cílem strategie je prohloubit hospodářské a politické vazby formou vyspělých a

³⁴ Včetně vallettského procesu spolupráce mezi EU a africkými zeměmi. Mezi další klíčové regionální procesy patří budapešťský, pražský, rabatský a chartúmský proces.

³⁵ Zpráva o pokroku v provádění evropského programu pro migraci (COM(2019) 481) ze dne 16. října 2019.

³⁶ V rámci nástroje pro uprchlíky v Turecku již bylo uvolněno 6 miliard EUR.

³⁷ V červenci 2020 EU například schválila navýšení prostředků na humanitární pomoc v rámci tohoto nástroje o 485 milionů EUR, aby bylo možné prodloužit do konce roku 2021 programy, které pomohou více než 1,7 milionu uprchlíků uspokojit jejich základní potřeby a více než 600 000 dětí chodit do školy.

komplexních vztahů³⁸ a poskytnout praktickou podporu. Existence četných migračních tras rovněž dokládá potřebu spolupracovat s partnerskými zeměmi v **Asii**³⁹ a **Latinské Americe**.

Společně se všemi těmito partnery musíme uznat, že pandemie COVID-19 již způsobuje obrovské narušení. To musí být klíčovou součástí vize spolupráce založené na společných zájmech, která pomůže vybudovat silnější a odolné ekonomiky, které zajistí růst a pracovní místa pro místní obyvatele a zároveň sníží tlak spojený s nelegální migrací.

Ukázalo se, že pro splnění cílů EU v oblasti migrace je nezbytné **financování z EU** na pomoc uprchlíkům a řešení problémů spojených s migrací mimo EU, jehož výše od roku 2015 dosáhla více než 9 miliard EUR. V červenci 2020 Evropská rada zdůraznila, že je jej třeba dále a koordinovaněji rozvíjet v rámci programů napříč příslušnými okruhy rozpočtu EU⁴⁰. Zásadní význam pro naplňování tohoto nového komplexního přístupu k migraci bude mít strategické plánování vnějšího financování EU, které bude vycházet z jejích politik. Cíl přidělit 10 % finančního krytí na opatření související s migrací navržený v rámci nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci uznává, že zdroje musí odpovídat potřebám zvýšeného mezinárodního zapojení EU a musí být dostatečně flexibilní, aby je bylo možné přizpůsobit okolnostem. Navrhovaná struktura finančních nástrojů EU pro vnější činnost rovněž poskytuje další flexibilitu, aby bylo možné reagovat na nepředvídané okolnosti nebo krize.

6.2 Ochrana lidí v nouzi a podpora hostitelských zemí

Práce EU zaměřená na řešení naléhavých a humanitárních potřeb je založená na zásadách lidskosti, nestrannosti, neutrality a nezávislosti. Odhaduje se, že na celém světě je v současnosti přes 70 milionů vysídlených osob – mužů, žen a dětí, z nichž téměř 30 milionů má status uprchlíka nebo žadatele o azyl⁴¹. Drtivá většina z nich se nachází v rozvojových zemích a EU svůj závazek pomoci dodrží.

Evropská unie může při poskytování pomoci stavět na své dosavadní spolupráci s celou řadou partnerů. Díky humanitární evakuaci lidí z Libye do zařízení mechanismu nouzového tranzitu v Nigeru a Rwandě za účelem jejich následného přesídlení se těm nejzranitelnějším podařilo dostat se ze zoufalé situace. Klíčová bude i nadále pomoc uprchlíkům zasaženým krizí v Sýrii a jejich hostitelským zemím. Miliony uprchlíků a jejich hostitelské komunity v Turecku, Libanonu, Jordánsku či Iráku dostávají denně podporu prostřednictvím zvláštních nástrojů, jako je nástroj EU pro uprchlíky v Turecku nebo regionální svěřenský fond Evropské unie zřízený v reakci na krizi v Sýrii.

Jak zopakovala na Globálním fóru pro uprchlíky v prosinci 2019, je EU odhodlaná dodržet svůj závazek a poskytovat životně důležitou **podporu milionům uprchlíků a vysídlených osob** a také prosazovat udržitelná řešení zaměřená na rozvoj⁴².

6.3 Vytváření ekonomických příležitostí a řešení základních příčin nelegální migrace

³⁸ Společné sdělení „Na cestě ke komplexní strategii pro Afriku“ (JOIN(2020) 4 final) ze dne 9. března 2020.

³⁹ Zejména se zeměmi na Hedvábné stezce: Afghánistánem, Bangladéšem, Íránem, Irákem a Pákistánem.

⁴⁰ Závěry Evropské rady ze dne 21. července 2020, body 19, 103, 105, 111 a 117.

⁴¹ Podle zprávy vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky bylo v roce 2018 na světě téměř 71 milionů vysídlených osob, z toho téměř 26 milionů uprchlíků a 3,5 milionu žadatelů o azyl (UNHCR – Globální trendy: nucené vysídlení obyvatelstva v roce 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² V posledních letech šla většina rozpočtu EU na humanitární pomoc (80 % z 1,2 miliardy EUR v roce 2018 a z 1,6 miliardy EUR v roce 2019) na projekty zaměřené na pokrytí okamžitých základních potřeb vysídlených osob a jejich hostitelských komunit vzniklých v důsledku konfliktu, krize a dlouhotrvajícího vysídlení.

Základní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlení obyvatelstva, jakož i bezprostřední faktory, které vedou lidi k migraci, jsou komplikované⁴³.

Evropská unie je největším světovým poskytovatelem **rozvojové pomoci**. To bude i dál hlavním znakem její mezinárodní angažovanosti, a to i v otázkách migrace. Vytváření stabilních a soudržných společností, zmenšování chudoby a nerovnosti a podpora lidského rozvoje, tvorby pracovních míst a ekonomických příležitostí, prosazování demokracie, řádné správy věcí veřejných a bezpečnosti a řešení problémů spojených se změnou klimatu – to vše může lidem pomoci si uvědomit, že doma mají budoucnost. V návrzích Komise na příští generaci nástrojů vnější politiky je migrace systematicky zahrnovaná jako prioritní bod jednotlivých programů. Pomoc bude podle potřeby mířit do zemí, jichž se migrace výrazně týká. Jelikož zkušenosti z posledních let ukázaly, že u nástrojů, jako jsou svěrenské fondy, je pro rychlé plnění v případě nutnosti zcela zásadní flexibilita – oproti financování předem vyhrazeného pro konkrétní země nebo programy –, tvoří flexibilita nedílnou součást navrhovaných nástrojů.

K budování stability a prosperity v partnerských zemích lze využít i řadu dalších politik⁴⁴. Základem je často předcházení konfliktům a jejich řešení, dále mír, bezpečnost a správa věcí veřejných. Již nyní k odstraňování základních příčin přispívají obchodní a investiční politiky, díky kterým vznikají pracovní místa a perspektiva pro miliony pracovníků a zemědělců po celém světě. K ekonomickému rozvoji, růstu a zaměstnanosti může výrazně přispět podpora investic prostřednictvím nástrojů, jako je plán vnějších investic. Ekonomickému rozvoji dále může pomoci i lepší využívání remitencí, spolupráce v oblasti vzdělávání, kvalifikace a výzkumu, ale i v politikách jako digitalizace, energetika nebo doprava. Evropská unie bude tyto politiky při spolupráci s partnerskými zeměmi v rámci nového paktu využívat, kdykoliv to bude možné.

6.4 Partnerství k posílení správy a řízení migrace

Klíčovým prvkem oboustranně výhodných partnerství, která chce EU vytvářet, bude podpora jejich partnerů při vytváření efektivní **správy a řízení migrace**. Evropská unie jim může pomoci budovat odpovídající kapacity podle jejich potřeb. Partnerské země tak budou moci nelegální migraci a nucené vysídlení lépe zvládat a bojovat proti sítím převaděčů migrantů⁴⁵. Budou se dál rozšiřovat nástroje jako strategická komunikace, která nabízí informace o možnostech legální migrace, vysvětluje rizika nelegální migrace a bojuje proti dezinformacím. Kromě toho bude EU v závislosti na kontextu a na situaci pomáhat partnerským zemím navyšovat kapacitu správy hranic, včetně kapacity pro pátrací a záchranné operace na moři i na souši, a to prostřednictvím dobře fungujících azylových a přijímacích systémů nebo usnadněním dobrovolného návratu do třetí země, případně integrací migrantů⁴⁶.

Spolupráce EU s partnerskými zeměmi na poli řízení migrace bude pokračovat, aby byla zajištěna ochrana práv migrantů a uprchlíků, boj proti jejich diskriminaci a pracovnímu vykořisťování i poskytování klíčových služeb k uspokojení jejich základních potřeb.

⁴³ Viz studie Příčiny mezinárodní migrace (*International Migration Drivers*, 2018) a Atlas migrace (*Atlas of Migration*, 2019) vypracované s podporou Znalostního centra pro otázky migrace a demografie Společného výzkumného střediska.

⁴⁴ Tento široký přístup plně zohledňuje aliance mezi EU a Afrikou (Nová aliance mezi Afrikou a Evropou pro udržitelné investice a zaměstnanost (COM(2018) 643) ze dne 12. září 2018).

⁴⁵ Viz oddíl 5.

⁴⁶ Mimo jiné i vysíláním evropských styčných úředníků pro otázky migrace, kteří momentálně působí v deseti zemích mimo EU, přičemž další čtyři jsou připraveni nastoupit do funkce, jakmile to situace spojená s rozšířením onemocnění COVID-19 dovolí.

Podpora se může zaměřovat i na maximalizaci pozitivního dopadu migrace a na snižování jejích negativních důsledků pro partnerské země, například snížením nákladů na remitence, omezením „odlivu mozků“ nebo usnadněním cirkulační migrace.

Velmi důležitou roli v poskytování této praktické pomoci budou hrát **členské státy**, což už ukázala úspěšná spolupráce na potírání převaděčství migrantů, při níž společné vyšetřovací týmy těžily z praktických zkušeností vnitrostátních správních orgánů.

Evropská unie by měla využít všechny nástroje, které má k dispozici, a využít operativní podporu i v nových partnerstvích, a to i tak, že mnohem více zapojí **své agentury**. Díky rozšířené působnosti agentury Frontex by se už tak nyní měla zprovozňovat partnerská spolupráce. V rámci spolupráce se zeměmi západního Balkánu, mimo jiné na základě dohod o postavení jednotek, budou příslušníci pohraniční stráže agentury Frontex moci spolupracovat s vnitrostátní pohraniční stráží na území dané partnerské země. Agentura Frontex nyní také může poskytovat partnerům EU praktickou pomoc s rozvojem kapacit správy hranic a spolupracovat s nimi na optimalizaci dobrovolných návratů. Komise bude dohody se sousedními zeměmi dál podporovat⁴⁷. V otázkách azylu jsou dnes možnosti spolupráce se třetími zeměmi omezené, nicméně dobře fungující řízení migrace na hlavních trasách má zásadní význam jak z hlediska ochrany, tak pro azylová a návratová řízení. Nová Agentura EU pro azyl by mohla pracovat na budování kapacit a operativní podpoře třetím zemím, podpořit programy EU a členských států pro přesídlování a stavět na dosavadní spolupráci s agenturami OSN, jako je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky UNHCR, a s Mezinárodní organizací pro migraci.

6.5 Lepší spolupráce na zpětném přebírání a opětovném začleňování

I dílčí práce, jako je vytváření ekonomických příležitostí, zlepšování stability nebo boj proti převaděčství migrantů, může snížit počet lidí nelegálně vstupujících do EU a těch, kteří jsou v EU, aniž by měli právo k pobytu. Pro osoby bez práva k pobytu je nicméně nutné mít efektivní systém navracení. Někteří se mohou rozhodnout vrátit dobrovolně, a to je třeba aktivně podporovat. V současnosti je jedním z hlavních nedostatků řízení migrace v Evropě skutečnost, že ty, kteří nevyužijí možnost vrátit se dobrovolně, je obtížné efektivně navrátit jinak. Aby systém navracení, zpětného přebírání a opětovného začlenění dobře fungoval, musíme úzce spolupracovat se zeměmi původu a tranzitu.

Pokud jde o navracení, musí být s opatřeními členských států⁴⁸ spojená obnovená snaha na zpětném přebírání se třetími zeměmi více spolupracovat a současně společně pracovat i na reintegraci daných osob, má-li být navracení udržitelné. K tomu je v první řadě nutné, aby se začalo skutečně a v plné míře plnit stávajících 24 **dohod a ujednání** mezi EU a třetími zeměmi o zpětném přebírání osob, aby se dokončila probíhající jednání o zpětném přebírání a případně zahájila nová a také našla praktická řešení, jež by zvýšila počet úspěšných návratů.

Tato jednání je přitom třeba vidět v kontextu celé škály politik, nástrojů a opatření EU a členských států, jež lze strategicky sjednotit. Prvním krokem bylo provázání spolupráce na zpětném přebírání s vydáváním víz ve vízovém kodexu EU⁴⁹. **Do jaké míry třetí země v tomto směru spolupracují**, bude Komise nejméně jednou za rok vyhodnocovat na základě informací předložených členskými státy a následně podávat zprávu Radě. Jednotlivé členské

⁴⁷ Dohody o postavení jednotek byly úspěšně vyjednány se všemi zeměmi západního Balkánu (kromě Kosova). Dohody o postavení jednotek s Albánií, Černou Horou a Srbskem již byly podepsány a vstoupily v platnost, zatímco na podpis dohod se Severní Makedonií a Bosnou a Hercegovinou se stále čeká.

⁴⁸ Viz oddíl 2.5.

⁴⁹ Nařízení (ES) č. 810/2009 v pozměněném znění.

státy také mohou Komisi upozornit, pokud při spolupráci s určitou třetí zemí v oblasti zpětného přebírání osob narazí na závažné a přetrvávající praktické problémy. Komise pak posoudí situaci *ad hoc*. V návaznosti na posouzení bude Komise moci navrhnout vízové restriktce nebo naopak, bude-li spolupráce fungovat dobře, určitá vízová zvyhodnění.

Vízovou politiku lze využít i k omezení **neodůvodněných žádostí o azyl** ze zemí s bezvízovým stykem, neboť téměř čtvrtinu žádostí o azyl podávají do členských států žadatelé, kteří mohou do schengenského prostoru vstoupit bez víz. Zneužívání vízového systému by pomohla odhalit lepší spolupráce a výměna informací. To, zda země bez vízové povinnosti splňují stanovená kritéria týkající se mj. rizika nelegální migrace a neoprávněných žádostí o azyl se systematicky posuzuje v rámci **mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti**, což může vést až k vynětí dané třetí země ze seznamu zemí, které mají s EU bezvízový styk.

Pokud má být splněn cíl, který stanovila Evropská rada⁵⁰, a sice **mobilizovat příslušné politiky a nástroje**, musíme naše společné úsilí vystupňovat. Navrhované nařízení o řízení azylu a migrace proto zahrnuje možnost, podle které by Komise mohla v rámci informování Rady o stavu spolupráce v oblasti zpětného přebírání identifikovat další účinná opatření, jež by ke spolupráci umožňující navracení a zpětné přebírání motivovala a zlepšovala ji, a to i v jiných oblastech politiky, na nichž mají třetí země zájem⁵¹, a s ohledem na všeobecné zájmy Unie a její vztahy s danou třetí zemí. V tomto ohledu bude důležitá úzká spolupráce s vysokým představitelem. Komise, vysoký představitel a členské státy by měly zajistit, aby byl pokrok ve zpětném přebírání osob spojený s pokrokem i v dalších oblastech, jichž se dané partnerství týká. K tomu bude zapotřebí lepší koordinace a flexibilita legislativních, politických a finančních nástrojů a sbližování opatření jak na úrovni EU, tak členských států.

Důležitou složkou budoucí **strategie pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění** bude zavedení nového přístupu ve třetích zemích včetně lepšího propojení s dalšími rozvojovými iniciativami a národními strategiemi, tak aby se budovala kapacita a angažovanost třetích zemí. K efektivní realizaci strategie bude nutná úzká spolupráce s agenturou Frontex v rámci jejího posíleného mandátu v oblasti navracení a také v kontextu společného systému EU pro navracení.

6.6 Rozvíjení legálních cest do Evropy

Bezpečné způsoby jak nabídnout ochranu lidem v nouzi odradí před nebezpečnou cestou do Evropy a zároveň jsou projevem solidarity se zeměmi mimo EU, které poskytly uprchlíkům útočiště. Legální migrace může být pro naši společnost a ekonomiku přínosná. Zatímco členským státům zůstává právo určit si množství osob ze třetích zemí, jimž povolí vstup za účelem hledání zaměstnání, společná migrační politika EU musí odrážet integraci hospodářství EU a vzájemnou závislost trhů práce členských států. Politiky EU proto musí na všech vnitrostátních trzích práce coby cílových místech migrace podporovat rovné podmínky. Měly by také členským státům pomoci využívat členství v EU jako výhodu k přilákání talentovaných lidí.

Ověřený způsob ochrany nejzranitelnějších uprchlíků představuje **přesídlení**. Množství osob přesídlených do EU v posledních letech výrazně stoupl a měli bychom je ještě zvýšit. Komise doporučuje formalizovat *ad hoc* program, v jehož rámci členské státy nabídlý přibližně 29 500 míst pro přesídlení a který již realizují, a vztáhnout jej na dvouleté období

⁵⁰ Závěry Evropské rady ze dne 18. října 2018.

⁵¹ EU poskytuje humanitární pomoc v souladu se zásadami lidskosti, nestrannosti, neutrality a nezávislosti.

2020–2021⁵² (v důsledku pandemie COVID-19 nebude možné všechny závazky přesídlení splnit během roku 2020). V zájmu hladkého pokračování úsilí EU v oblasti přesídlení i po roce 2021 a upevnění vedoucí pozice EU v této oblasti vyzve Komise členské státy, aby předložily své přísliby na období od roku 2022 dále. K tomu bude poskytnuta podpora z rozpočtu EU a také doplňkové způsoby ochrany, například programy přijímání osob z humanitárních důvodů a opatření jako studijní nebo pracovní programy. Kromě toho bude EU podporovat členské státy, které se rozhodnou zřídít režim **komunitního nebo soukromého sponzorování** (převzetí finančních nákladů spojených s pobytem přesídlené osoby), a to formou finančního krytí, budování kapacit a sdílení poznatků ve spolupráci s občanskou společností a s cílem vytvořit evropský model komunitního sponzorství, který v dlouhodobém horizontu může vést z hlediska integrace k lepším výsledkům.

V rámci migračních partnerství pracuje EU s partnerskými zeměmi také na legálních cestách do Evropy a otevírá možnosti spolupráce na programech, jejichž prostřednictvím se mají formou legální migrace potkávat lidé a dovednosti s potřebami trhu práce. Zároveň by rozvoj legálních způsobů migrace měl pomoci omezit nelegální migraci, která v EU často vede k nehlášené práci a pracovnímu vykořisťování. Komise bude členské státy více podporovat v tom, aby společně s partnerskými zeměmi v rámci pozitivní motivace a s ohledem na poptávku po kvalifikovaných pracovnících a potřeby trhu práce v EU zvýšily podíl legální migrace, přičemž bude plně respektovat pravomoci členských států.

S mobilitou pracovní síly má EU bohaté zkušenosti. Pilotní projekty legální migrace⁵³ ukázaly, že cílenou podporou může EU pomoci členským státům zavádět systémy, které odpovídají potřebám zaměstnavatelů. EU také otevřela program Erasmus+ a odbornou přípravu státním příslušníkům třetích zemí a nabídla podpůrné granty na mobilizaci diaspor. Rozsah i ambice stávajících programů jsou nicméně stále omezené.

Spolupráci s partnerskými zeměmi a posílení vzájemně výhodné mezinárodní mobility by umožnil důslednější a komplexnější přístup⁵⁴. Komise proto naváže s klíčovými partnery **partnerství zaměřená na talenty**, jejichž podstatou bude větší závazek podporovat legální migraci a mobilitu. Nejprve by měla začít fungovat v sousedství EU, v zemích západního Balkánu a v Africe a postupně by se měla rozšířit do dalších regionů. Nabídnou komplexní politický rámec EU a finanční podporu spolupráce se třetími zeměmi s cílem lépe pokrýt potřebu dovedností a pracovních sil v EU. Zároveň budou součástí souboru nástrojů, s jejichž pomocí bude EU moci partnerské země v otázkách migrace strategicky angažovat. Zásadní bude aktivní zapojení členských států, ale také soukromého sektoru a sociálních partnerů spolu s přijetím odpovědnosti partnerskými zeměmi. K odstartování partnerství zaměřených na talenty uspořádá Komise konferenci na vysoké úrovni s členskými státy a klíčovými zainteresovanými subjekty z EU.

Partnerství zaměřená na talenty by měla být inkluzivní a vytvářet těsnou spolupráci mezi dotčenými institucemi (jako jsou ministerstva práce a školství, zaměstnavatelé a sociální partneři, poskytovatelé vzdělávání a odborné přípravy a sdružení v rámci diaspor). Komise bude takovou spolupráci podporovat cíleným informováním a vytvářením sítí zainteresovaných podniků.

⁵² Doporučení Komise o legálních možnostech poskytování ochrany v EU: podpora přesídlování, humanitárního přijímání a dalších doplňkových možností (C(2020) 6467) ze dne 23. září 2020.

⁵³ V současné době se osm členských států účastní šesti takových projektů s Egyptem, Marokem, Tuniskem, Nigérií a Senegalem. Hlavními tématy jsou mj. mobilita odborníků na IKT, studijní příležitosti a staže v Evropě a rozšíření schopnosti třetích zemí řídit migraci a podporovat opětovné začlenění.

⁵⁴ To by bylo v souladu s globálními partnerstvími pro dovednosti, dvoustrannými dohodami, na jejichž základě se může cílová země přímo zapojit do tvorby lidského kapitálu mezi potenciálními migranty v zemi původu ještě před migrací.

Tato partnerství budou tvořit jednotný rámec pro mobilizaci nástrojů EU a členských států. Zapojit by se mohly zdroje financování EU z oblasti vnějších vztahů, vnitřních věcí, výzkumu a vzdělávání (Erasmus+). Partnerství by kombinovala přímou podporu programů mobility v oblasti práce nebo odborné přípravy s budováním kapacit v oblastech, jako je získávání údajů o trhu práce a poznatků o kvalifikaci, odborné vzdělávání a příprava, integrace vracejících se migrantů a mobilizace diaspor. Větší zaměření na vzdělávání by pomohlo podpořit a zintenzívnit investice do místních kvalifikovaných pracovních sil.

Součástí komplexního přístupu k migraci a mobilitě mohou být i vízová opatření, která mohou ve vztazích s třetími zeměmi fungovat jako pozitivní motivace. Po úplném provedení nedávno revidovaného **vízového kodexu**⁵⁵ a zintenzívnění prací na zjednodušení vízového režimu se třetími zeměmi bude systém konzistentnější a měl by motivovat ke krátkodobé mobilitě v dobré víře, včetně studentských výměn. Krátkodobá mobilita by mohla doplňovat další legální způsoby zlepšování spolupráce se třetími zeměmi již v rané fázi (například na zastavení nelegálních migračních toků).

Klíčové kroky

Komise, v relevantních případech v těsné spolupráci s vysokým představitelem a členskými státy:

- neprodleně začne pracovat na navázání a prohloubení individuálních komplexních a vyvážených dialogů o migraci a partnerství se zeměmi původu a tranzitu spojených s angažovaností na regionální a globální úrovni,
- zintenzívní podporu na pomoc lidem v nouzi a jejich hostitelským komunitám,
- zvýší podporu na vytváření ekonomických příležitostí a řešení základních příčin nelegální migrace,
- posune migraci v sestavování programů nových nástrojů v příštím víceletém finančním rámci výše,
- zajistí úplné a efektivní plnění stávajících dohod a ujednání EU o zpětném přebírání osob a posoudí možnost uzavření nových dohod či ujednání,
- využije vízový kodex k motivaci a ke zlepšení spolupráce s cílem usnadnit navracení a zpětné přebírání osob, a to i na základě nařízení o řízení azylu a migrace, jakmile začne platit,
- pokročí s doporučením o legálních možnostech poskytování ochrany v EU, včetně přesídlení, a
- naváže partnerství zaměřená na talenty mezi EU a klíčovými partnerskými zeměmi s cílem usnadnit legální migraci a mobilitu.

Evropský parlament a Rada by měly:

- urychleně dokončit jednání o rámcovém nařízení o přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů.

7. ZATRAKTIVNĚNÍ EU PRO KVALIFIKOVANÉ A TALETOVANÉ LIDI

Pracovat se třetími zeměmi na legálních cestách je plně v souladu se zájmy EU. Populace v Evropě stárne a její velikost se zmenšuje⁵⁶. K tlaku, který to podle očekávání vyvine na strukturu trhu práce, se přidává nedostatek pracovních sil s určitou kvalifikací v různých lokalitách a v odvětvích jako zdravotnictví a zemědělství. To, že legálně pobývajícím migrantům

⁵⁵ Nařízení (ES) č. 810/2009 v pozměněném znění.

⁵⁶ Zpráva o dopadu demografických změn (COM(2020) 241) ze dne 17. června 2020.

mohou nedostatek kvalifikovaných pracovníků pomoci zmírnit a trh práce v EU rozhybat, uznala nedávno aktualizovaná **agenda dovedností pro Evropu**⁵⁷.

Aktivovat a rozšiřovat dovednosti domácí pracovní síly je sice nezbytné, ale k úplnému vyřešení současného i předpokládaného nedostatku pracovních sil a kvalifikovaných pracovníků to nestačí. K čemu již dochází: v roce 2018 vydaly členské státy státním příslušníkům třetích zemí více než 775 000 prvních povolení k pobytu za účelem práce⁵⁸. Pracovníci ze třetích zemí řeší základní nedostatek pracovních sil v řadě povolání napříč členskými státy⁵⁹, včetně povolání, která byla klíčová k reakci na COVID-19⁶⁰. Ve společném prohlášení vydaném spolu s Komisí evropští sociální a hospodářští partneři zdůraznili potenciál migrujících pracovníků k uskutečnění zelené a digitální transformace, neboť právě oni nabízejí evropskému trhu práce dovednosti, které potřebuje⁶¹. V celosvětovém boji o talenty nicméně EU momentálně prohrává⁶². Ačkoliv o tom, kolik osob přijmou z pracovních důvodů, rozhodují členské státy, s lepším právním rámcem na úrovni EU by členské státy a podniky měly to nejlepší možné postavení, aby přilákaly talentované lidi, které potřebují.

Kromě navázání partnerství zaměřených na talenty je důležité dokončit započatou práci na reformě **směrnice EU o modré kartě**, která pomůže přilákat vysoce kvalifikované talentované lidi⁶³. Komise si je vědomá toho, že situace na trhu práce jednotlivých členských států se liší a že si státy chtějí zachováním svých vnitrostátních systémů přizpůsobených konkrétním potřebám jejich trhu zajistit určitou flexibilitu. Zároveň však musí reforma získáváním kvalifikovaných pracovníků pomocí účinného a flexibilního celounijního nástroje přinést skutečnou přidanou hodnotu EU. K tomu jsou nutné inkluzivnější podmínky pro přijetí, více práv, rychlé a pružné řízení, lepší možnosti přestěhování a práce v jiných členských státech a rovné podmínky mezi vnitrostátními a unijními systémy. Nový celounijní systém by měl být otevřený uznávání odborné kvalifikace vysoké úrovně a relevantních zkušeností. Měl by také být inkluzivní a zahrnovat kategorie, jako jsou vysoce kvalifikované osoby požívající mezinárodní ochrany, aby tak bylo možné využít jejich dovedností a pomoci je integrovat do společnosti v EU. Komise vyzývá Evropský parlament a Radu, aby urychleně dokončily příslušná jednání, přičemž je připravená podílet se v tomto duchu na nalezení kompromisu.

Objem odborných znalostí, které mají evropské univerzity a výzkumné instituce k dispozici, lze zvětšit, a tím podpořit naši snahu o přechod na zelenou a digitální ekonomiku, mezinárodní mobilitou studentů a výzkumných pracovníků. Aby byl přesun do EU snazší a atraktivnější a aby se podpořil pohyb znalostí mezi členskými státy, je zcela zásadní úplné provedení nedávno revidované **směrnice o studentech a výzkumných pracovnících**⁶⁴.

⁵⁷ Evropská agenda dovedností pro udržitelnou konkurenceschopnost, sociální spravedlnost a odolnost (COM(2020) 274) ze dne 1. července 2020.

⁵⁸ Eurostat (on-line datový kód: [migr_pop1ctz](#)). Tento údaj nezahrnuje Spojené království.

⁵⁹ OECD (2018), *The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015* (Přínos migrace k dynamice pracovní síly v zemích OECD: 2005–2015), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, č. 203, OECD Publishing, Paříž.

⁶⁰ Například v roce 2018 představovali imigranti ze zemí mimo EU v EU zhruba 6 % zdravotnických pracovníků, 14 % pracovníků osobní péče, 10 % pracovníků s odpady, 16 % zemědělských pracovních sil (bez započtení sezónních pracovníků), 25 % úklidového personálu a pomocníků v domácnostech a 27 % pomocných pracovníků při přípravě jídla.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

⁶² Viz například: *Recruiting immigrant workers: Europe, OECD and EU* (Nábor přistěhovaných pracovníků: Evropa, OECD a EU) (2016), OECD Publishing, Paříž.

⁶³ COM(2016) 378 ze dne 7. června 2016.

⁶⁴ Směrnice (EU) 2016/801.

Režimy umožňující mobilitu studentů a výzkumných pracovníků mohou přímo podpořit i partnerství zaměřená na talenty.

Pokud jde o přispění rámce EU pro legální migraci k řešení demografických a migračních výzev Evropy, existují určité mezery⁶⁵. Unijní systém legální migrace má několik nedostatků vyplývajících z jeho podstaty (například roztržitost, omezenou působnost předpisů EU, nesrovnalosti mezi různými směnicemi a složité postupy), jež by však bylo možné odstranit, mimo jiné lepším vymáháním předpisů či novou legislativou. Komise se v prvé řadě zaměří na to, aby byl stávající rámec plně a účinně proveden, a za tím účelem zintenzívní spolupráci a dialog s členskými státy.

Dále se bude v zájmu naplnění obecného cíle přilákat do EU potřebné talenty věnovat hlavním nedostatkům tří nových souborů opatření. Umožněno by bylo jak přijímání pracovníků s různou úrovní kvalifikace, tak mobilita v rámci EU pro pracovníky ze třetích zemí, kteří se již v EU nacházejí.

- Revize **směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech**⁶⁶, která se v současnosti nevyužívá dostatečně a nepřiznává skutečné právo na mobilitu v rámci EU. Cílem by bylo vytvořit skutečné právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU, zejména posílením práva dlouhodobě pobývajících rezidentů na přestěhování a práci v jiných členských státech.
- Revize **směrnice o jednotném povolení**⁶⁷, která zatím zcela nenaplnila svůj účel, tedy zjednodušit přijímání všech pracovníků ze třetích zemí. Revize by spočívala v hledání způsobů, jak zjednodušit a zprůhlednit rozsah působnosti příslušné legislativy, včetně podmínek přijímání a povolení k pobytu u pracovníků s nízkou a střední kvalifikací.
- Hlubší průzkum potenciálu **fondů talentů EU** pro kvalifikované pracovníky ze třetích zemí, který by mohl fungovat jako celounijní platforma pro mezinárodní nábor pracovníků, jejímž prostřednictvím by kvalifikovaní státní příslušníci třetích zemí mohli vyjádřit svůj zájem o migraci do EU a zaměstnavatelé z EU a příslušné migrační orgány by si je podle svých potřeb mohli vyhledat⁶⁸.

Komise také uspořádala **veřejnou konzultaci o tom, jak evropský trh zatraktivnit pro kvalifikované, talentované osoby**. Jejím smyslem je určit další oblasti, v nichž by bylo možné rámec EU zlepšit, a to i prostřednictvím případných nových právních předpisů. Také vyzývá k předkládání nových nápadů, jak EU zatraktivnit, sladit nabídku kvalifikací s poptávkou a lépe chránit pracovní migranty před vykořisťováním. V rámci konzultace bude Komise pokračovat ve svém dialogu se sociálními a hospodářskými partnery o všech těchto iniciativách. Výsledky se využijí při tvorbě fondů talentů EU a pomohou Komisi při rozhodování, jaké další iniciativy jsou k řešení dlouhodobých výzev v této oblasti potřeba.

Klíčové kroky

Komise:

- zahájí diskuzi o dalších krocích v oblasti legální migrace spojenou s veřejnou konzultací a

⁶⁵ Viz kontrola účelnosti právních předpisů EU v oblasti legální migrace (SWD(2019) 1055 ze dne 29. března 2019). Demografické problémy viz také: Demografické scénáře pro EU – Migrace, populace a vzdělávání (Komise, 2019).

⁶⁶ Směrnice 2003/109/ES.

⁶⁷ Směrnice 2011/98/EU.

⁶⁸ Viz studie vypracovaná OECD: *Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe* (Vytvoření fondů talentů EU – nový postoj k řízení migrace v Evropě), 2019.

- navrhne balíček opatření týkajících se získávání kvalifikovaných a talentovaných lidí, jehož součástí budou revize směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech a směrnice o jednotném povolení a také určení možností vytvoření fondu talentů EU.

Evropský parlament a Rada by měly:

- dokončit jednání o směrnici EU o modré kartě.

8. PODPORA INTEGRACE V ZÁJMU INKLUZIVNĚJŠÍCH SPOLEČNOSTÍ

Ke zdravému a spravedlivému systému řízení migrace patří schopnost zajistit, aby se každý, kdo je v EU legálně, mohl podílet na blahobytu, prosperitě a soudržnosti evropské společnosti a přispívat k nim. V roce 2019 v EU legálně pobývalo téměř 21 milionů státních příslušníků třetích zemí⁶⁹. Jejich úspěšná integrace je přínosem jak pro dotčené jednotlivce, tak pro místní komunity, jejichž součástí se stávají. Přispívá k sociální soudržnosti a hospodářské dynamice. Ukazuje, jak může Evropa vytvářením otevřené a odolné společnosti dopady migrace a rozmanitosti zvládat. I přes četné úspěchy se však příliš mnoho migrantů a domácností osob přistěhovaleckého původu stále potýká s problémy s nezaměstnaností, nedostatkem příležitostí ke vzdělávání nebo odborné přípravě a omezenou sociální interakcí. Například vyhlídky na získání zaměstnání byly v roce 2019 u státních příslušníků třetích zemí stále výrazně nižší – kolem 60 % ve věku 20–64 let – než u státních příslušníků hostitelské země, kde se pohybovaly kolem 74 %. To budí u občanů obavy, pokud jde o tempo a hloubku integrace – a je oprávněným důvodem k tomu, to v zájmu veřejného pořádku napravit.

Integrace migrantů a jejich rodin je proto klíčovou součástí širší agendy EU na podporu sociálního začleňování. Ačkoliv je integrační politika primárně záležitostí členských států, od přijetí akčního plánu z roku 2016⁷⁰ EU zintenzívnila svou podporu členským státům a dalším příslušným zúčastněným stranám. Úkolem evropské integrační sítě je zlepšit spolupráci a vzájemné učení vnitrostátních orgánů, jež za integraci odpovídají. Mimo to EU upevnila spolupráci s místními a regionálními orgány a občanskou společností a navázala nová partnerství se zaměstnavateli a sociálními a hospodářskými partnery⁷¹. Komise nedávno obnovila Evropské partnerství pro integraci se sociálními a hospodářskými partnery, které má uprchlíkům nabídnout příležitosti k začlenění se do evropského trhu práce⁷². Výsledkem by měl být další dialog a v budoucnu pak spolupráce zaměřená na přilákání kvalifikovaných lidí, jež naše ekonomika potřebuje.

Na tomto je nyní třeba zapracovat a zajistit, že všem budou nabídnuty smysluplné příležitosti k tomu, aby se podíleli na našem společenském a hospodářském životě. V rámci priority „podpora evropského způsobu života“ vypracuje Komise **akční plán pro integraci a začleňování na období 2021–2024**. Jeho základní složkou bude integrace migrantů a jejich rodin. Výsledkem této činnosti budou strategické pokyny a soubor konkrétních kroků na podporu začleňování migrantů a širší sociální soudržnosti, kdy se zapojí všechny relevantní zúčastněné strany a kdy zásadní úloha bude přiznána regionálním a místním subjektům. Východiskem přitom budou všechny relevantní politiky a nástroje týkající se klíčových oblastí, jako je sociální začleňování, zaměstnanost, vzdělávání, zdraví, rovnost, kultura a sport, a u každé z nich se stanoví, jakým způsobem by se na naplnění cílů EU v

⁶⁹ Zdroj statistických dat v tomto odstavci: Eurostat. Nezahrnuje data za Spojené království.

⁷⁰ COM(2016) 377 final ze dne 7. června 2016.

⁷¹ Iniciativy [Evropské partnerství pro integraci](#) a [Zaměstnavatelé společně pro integraci](#); podpora iniciativy Výboru regionů [Města a regiony za integraci](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_20_1561

dané oblasti měla podílet integrace přistěhovalců. Jedním z hlavních cílů bude migranty plně začlenit do evropského pilíře sociálních práv. Plán také uzná, že lidé přistěhovaleckého původu (např. lidé narození v zahraničí či druhá generace migrantů) často čelí při integraci podobným problémům jako státní příslušníci třetích zemí. Mezi opatřeními bude i přímá podpora lidem „v terénu“ a budou pokrývat kompletní škálu činností potřebných k provedení migrantů a jejich rodin celým procesem, na jehož konci je úspěšná integrace a sociální začlenění. Komise nyní v probíhající konzultaci zjišťuje názory zúčastněných stran, občanů i migrantů na možné kroky, jež by integraci a sociálnímu začlenění migrantů a občanů EU přistěhovaleckého původu pomohly.

Aby zajistila, že se migranti do přípravy migračních politik EU aktivně zapojí, sestavuje Komise neformální expertní skupinu pro názory migrantů. Mezi jejími prvními úkoly bude přispět podklady k přípravě akčního plánu pro integraci a začleňování, kromě toho však bude moci nabízet Komisi doporučení a odborné poradenství k přípravě a realizaci iniciativ ve všech oblastech, jež se týkají migrace a azylu.

Klíčové kroky

Komise:

- přijme komplexní akční plán pro integraci a začleňování na období 2021–2024 a
- zaktivuje obnovené Evropské partnerství pro integraci se sociálními a hospodářskými partnery a posoudí způsoby rozšíření budoucí spolupráce na oblast pracovní migrace.

9. DALŠÍ KROKY

Novým paktem o migraci a azylu se zavádí komplexní přístup, který je potřebný k tomu, aby bylo řízení migrace v Evropě spravedlivé, efektivní a udržitelné. Úkolem EU nyní bude ukázat, že je odhodlaná nový pakt proměnit ve skutečnost. Zavést systém odpovídající velikosti výzvy, jíž čelíme, je jediný způsob, jak zabránit opakování takových událostí, jako byl požár tábora Moria tento měsíc. Společný evropský rámec pro řízení migrace je jediný způsob, jak potřebného účinku dosáhnout. Propojit takto jednotlivé politiky je nezbytné, abychom dosáhli jasnosti a výsledků potřebných k probuzení důvěry občanů v to, že EU přinese rozhodná a zároveň humánní řešení.

Takový systém může fungovat pouze tehdy, má-li k dispozici potřebné nástroje. To znamená pevný právní rámec schopný nabídnout srozumitelnost a jasný cíl nutné pro vzájemnou důvěru, s pevnými a spravedlivými pravidly pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu, a pro osoby bez práva na pobyt. Abychom řízení migrace účinně zlepšili, musí být migrace ústředním prvkem pro obě strany výhodných partnerství se třetími zeměmi. Potřebujeme zaujmout inteligentní přístup k legální migraci, abychom uspokojili ekonomickou potřebu talentovaných lidí a sociální potřebu integrace. Potřebujeme také dostatečně velký rozpočet, který bude odrazem společné odpovědnosti a sdílených přínosů migračních politik EU, a to jak uvnitř EU, tak mimo ni.

V neposlední řadě potřebujeme angažovanost a odhodlání všech zúčastněných. Proto je nový pakt výsledkem pečlivých konzultací: s Evropským parlamentem a Radou, s členskými státy a zúčastněnými stranami. Nejenže stojí na našich hodnotách, ale přinese také potřebné výsledky. Komise věří, že výsledek představuje rovnováhu mezi zájmy a potřebami, která si zaslouží podporu všech. Nyní Komise vyzývá Evropský parlament a Radu, aby přinesly nový impuls. Prvním krokem by mělo být dosáhnout do konce tohoto roku obecné shody ohledně nového mechanismu solidarity a také prvků odpovědnosti v podobě nového prověřovacího mechanismu a řízení na hranicích a následně urychleně přijmout celý balík

potřebné legislativy. Společnou prací EU může a musí skutečně společnou migrační a azylovou politiku uvést rychle ve skutečnost.