EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 4.5.2011
KOM(2011) 248 v konečném znění

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

Sdělení o migraci

OBSAH

1. Úvod ... 3
2. Překračování hranic ... 4
2.1. Zvládání krize: krátkodobá opatření ... 4
2.2. Kontroly vnějších hranic ... 7
2.3. Správa Schengenu ... 8
2.4. Boj proti nedovolenému přistěhovalectví ... 8
3. Pohyb a život v prostoru bez vnitřních hranic ... 10
3.1. Organizovaná mobilita ... 10
3.2. Soudržná politika vůči státním příslušníkům třetích zemí v oblasti mobility a víz ... 10
3.3. Řádně řízená legální migrace ... 11
3.4. Budování společnosti podporující začlenění prostřednictvím integrace přistěhovalců ... 13
4. Poskytování mezinárodní ochrany osobám, které ji potřebují ... 14
5. Téma migrace ve vnějších vztazích nad rámec krize ... 15
5.1. Globální přístup k migraci ... 15
5.2. Nad rámec krize: EU a jižní Středomoří jako partneři ... 16

PŘÍLOHA 1 ... 18

PŘÍLOHA 2 ... 21

1. ÚVOD

Události v jižním Středomoří dávají naději na lepší život milionům lidí v našem sousedství, jakož i naději na lepší dodržování lidských práv, zásad plurality, právního státu a sociální spravedlnosti. V případě vlny demokratických povstání často dochází k tomu, že je v krátkodobém a střednědobém horizontu doprovází otřesy a nejistota. V důsledku politicky neklidné situace a vojenských konfliktů zemřeli lidé a statisíce dalších jich bylo vysídleno, a to nikoli pouze ze zemí přímo dotčených změnami (např. Tuniska a Libye), nýbrž také z jiných zemí.

Tyto nedávné události historických rozměrů v jižním Středomoří potvrdily potřebu solidní a společné politiky EU v oblasti migrace a azylu. Více než kdy dříve je nezbytné dosáhnout významného pokroku v právních předpisech, operativní spolupráci a v našich vztazích se třetími zeměmi. Účelem tohoto sdělení je zasadit aktuální a budoucí politické návrhy do rámce, který zohledňuje všechny relevantní aspekty a umožňuje EU a jejím členským státům řídit azyl, migraci a mobilitu státních příslušníků třetích zemí v bezpečném prostředí.

Některé členské státy, jako například Itálie, Malta, Řecko a Kypr, jsou ve větší míře přímo vystaveny příjezdu ohromného počtu nelegálních migrantů a menšího počtu osob, které potřebují mezinárodní ochranu. Nejedná se pouze o národní problém, je nutné jej řešit na úrovni EU a vyžaduje si skutečnou solidaritu členských států.

EU musí zajistit rychlou pomoc pro všechny osoby, které ji potřebují, – tak, jak to již činí především na hranicích mezi Tuniskem a Libyí – a poskytnout útočiště osobám, které potřebují mezinárodní ochranu. Svou tradici v poskytování azylu a ochrany musí EU zachovat a konsolidovat, zároveň by však měla stanovit vhodné nástroje, které zabrání tomu, že hranice bude nelegálně překračovat velký počet ekonomických migrantů. Účinná správa hranic EU je podmínkou důvěryhodnosti Unie v Unii samotné i mimo ni. Jen tak lze dosáhnout daných cílů.

Situace v sousedním jižním Středomoří se stále vyvíjí a je nutné na ni rychle reagovat. Komise dne 24. května předloží na základě závěrů Evropské rady ze dne 11. a 25. března, usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. dubna[1] a společného sdělení Komise a vysoké představitelky ze dne 8. března balíček návrhů s cílem zajistit jednotný přístup EU vůči zemím jižního Středomoří v oblasti migrace, mobility a bezpečnosti.

Nutnost řešit tuto obtížnou a proměnlivou situaci by však neměla vést k tomu, že bude přijat krátkodobý postup, který se omezí na hraniční kontroly, aniž by zohlednil dlouhodobé aspekty. Zásadní je dialog a spolupráce se zeměmi původu a tranzitu těchto migrantů. Taková spolupráce musí být založena na bezpečnosti a dobré správě, aby bylo možné provádět v oblasti legální migrace politiku, která je prospěšná pro všechny strany. Její součástí je také užší hospodářská spolupráce, která má v zemích původu vytvořit podmínky pro růst a zaměstnanost s cílem řešit příčiny nelegální migrace. Zmíněná spolupráce by měla vycházet ze zásady podmíněnosti, která se vztahuje na otázky migrace, s cílem povzbudit naše partnery, aby účinně usilovali o předcházení nelegálním migračním proudům, o účinnou správu svých hranic a spolupráci ohledně návratu a zpětného přebírání nelegálních migrantů.

---

[1] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. dubna 2011 o migračních tocích plynoucích z nestability: působnost a úloha zahraniční politiky EU (2010/2269(INI)).

Ucelená migrační politika vůči státním příslušníkům zemí, které nejsou členy EU, založená na společných postupech pro přijímání migrantů, která ke státním příslušníkům třetích zemí přistupuje spravedlivě, navíc přispěje k budoucí prosperitě EU. Jak bylo zdůrazněno ve strategii Evropa 2020, jednou z nejnaléhavějších výzev, jakým Evropa čelí, je nutnost řešit demografický pokles počtu obyvatelstva v produktivním věku, který s sebou nese předpokládaný významný nedostatek pracovních sil v určitých odvětvích. Aby Evropa zůstala konkurenceschopná a mohla i nadále udržitelným způsobem zachovat svůj sociální model, musí přijmout opatření na zvýšení míry zaměstnanosti osob s trvalým pobytem v EU, zároveň však musí podniknout konkrétní kroky s cílem uspokojit své předpokládané potřeby pracovních sil prostřednictvím cíleného přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí.

EU by také měla zajistit, že pro osoby, které potřebují ochranu, budou k dispozici bezpečná a účinná azylová řízení. Šedesát let po podpisu Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků je načase, aby EU znovu potvrdila, že se zavazuje nabídnout ochranu každému pronásledovanému státnímu příslušníku třetí země nebo každé pronásledované osobě bez státní příslušnosti, jež vstoupí na její území. Do roku 2012, jak schválila Rada, je nutné dokončit společný evropský azylový systém, který nabízí vysokou úroveň ochrany a zmenšuje rozdíly mezi azylovými systémy členských států.

Otázky migrace mají v EU stále větší politický dopad. V říjnu 2008 přijala Evropská rada Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu s cílem podnítit rozvoj společné politiky EU, která se zavazuje k těmto pěti úkolům: organizace legální migrace, boj proti nelegální migraci, posílení vnějších hranic, vytvoření azylového systému EU a globálního partnerství pro migraci a rozvoj. Základní předpoklady paktu stále platí a náš postup by se jimi měl řídit: špatně řízené přistěhovalectví může poškodit sociální soudržnost a důvěru občanů v prostor volného pohybu bez vnitřních hranic, naopak dobře řízená migrace může být pro EU výrazným přínosem. Tyto závazky byly zopakovány a podrobněji definovány ve Stockholmském programu, který Rada přijala v prosinci 2009. Vstup v platnost Lisabonské smlouvy zajišťuje pro rozvoj migrační politiky EU stabilní, ucelený právní rámec s větší odpovědností, zejména díky většímu zapojení Evropského parlementu do rozhodovacího procesu.

Aktuální události zároveň jasně dokládají, že pokud jde o vytvoření migrační politiky, čelí EU i nadále vážným výzvám. Jednoznačným příkladem této skutečnosti je zranitelnost některých úseků vnějších hranic EU, zejména hranic v jižním Středomoří a pozemních hranic mezi Řeckem a Tureckem. V první řadě je nutné přijmout opatření, která by zabránila tomu, že se do EU dostane vysoký počet nelegálních migrantů, kteří jsou často zneužíváni bezohlednými zločineckými sítěmi. EU by proto měla dále provádět takovou migrační politiku, která zaručuje účinně řízenou migraci do EU, a zajišťovat, že potřeba zvýšené mobility nenarušuje bezpečnost vnějších hranic Unie. toto sdělení se z pochopitelných důvodů soustředí na regiony s nejnaléhavějšími problémy, migrační politika EU však sleduje zeměpisně ucelený přístup.

2. PŘEKRAČOVÁNÍ HRANIC

2.1. Zvládání krize: krátkodobá opatření

Od počátku tohoto roku dochází k masivnímu vysídlení obyvatel z několika zemí severní Afriky, zejména z Lybie. Z nejnovějších odhadů vyplývá, že území Lybie opustilo více než 650 000 osob, aby uprchlo před tamním násilím. Tito lidé byli přijati sousedními zeměmi

(zejména Tuniskem a Egyptem) a mnozí z nich se od té doby dokázali vlastními silami nebo s pomocí vrátit do svých domovských zemí. Hostitelské země, EU, nevládní organizace a mezinárodní společenství musely na přijetí těchto lidí a jejich návratu do vlasti uvolnit značné množství zdrojů. Financováním humanitární pomoci a poskytnutím dopravních prostředků EU dosud přispěla k repatriaci přibližně 50 000 státních příslušníků třetích zemí.

Tisíce lidí v současnosti usiluje o to dostat se do EU, přičemž čím dál tím více zatěžují ochranné a přijímací systémy některých našich členských států. Více než 20 000 migrantů, převážně z Tuniska, a menšímu počtu migrantů z jiných afrických zemí se podařilo nelegálně vstoupit do Unie tím, že přistáli u pobřeží Itálie (většina přistála na ostrově Lampedusa) a Malty, přičemž pobřeží obou států je vystaveno silnému migračnímu tlaku. Většina z nich jsou ekonomičtí migranti a měli by být navráceni zpět do svých zemí původu. Kromě vysídlených lidí a migrantů opustil Libyi značný počet uprchlíků různé národnosti (včetně Somálců, Eritrejců a Súdánců), z nichž některým se podařilo dostat se do Itálie a Malty. Tento ohromný příliv uprchlíků, mezi kterými jsou také nezletilé osoby bez doprovodu, které potřebují zvláštní, pro děti upravená opatření, znamená pro zdravotnický systém nejvíce dotčených členských států zátěž navíc, neboť je nutné zdravotně ošetřit migranty, kteří to potřebují, a zajistit jejich řádné lékařské vyšetření.

Je důležité rozlišovat mezi nelegálními migranty (ekonomickými migranty, kteří se pokouší nelegálně překročit hranice EU), uprchlíky nebo osobami, které hledají azyl, a lidmi, kteří jsou dočasně vysídlení (například zahraniční pracovníci v Lybii, které vyhnal konflikt a kteří si přejí vrátit se zpět do své země původu). Právní postavení těchto lidí se liší, stejně tak se liší i pomoc, kterou jim EU může poskytnout.

Na všechny tyto výzvy EU odpovídá pohotově a aktivně. Komise a členské státy uvolnily na zvládnutí naléhavé humanitární situace, která vznikla v důsledku náhlého přílivu uprchlíků a vysídlených osob do zemí sousedících s Libyí, finanční prostředky. Tak bylo možné nabídnout uprchlíkům a vysídleným osobám dočasné útočiště, uspokojit jejich základní potřeby a pomoci jim v návratu do jejich zemí původu. Celkem EU doposud přispěla na humanitární pomoc 100 miliony EUR, z toho téměř polovinu – 48,8 milionu EUR – poskytla Komise. Pro usnadnění repatriace státních příslušníků EU a třetích zemí je kromě toho využíván mechanismus civilní ochrany EU. Za tímto účelem patnáct členských států poskytuje dopravní prostředky v koordinaci s Monitorovacím a informačním střediskem Komise. Je zřejmé, že toto společné úsilí musí pokračovat. V reakci na začínající příliv nelegálních a jiných migrantů přes Středozemní moře zahájila agentura FRONTEX společnou operaci v rámci evropské politiky sousedství „Hermes Extension 2011“, která má pomoci Itálii při kontrole plavidel, na jejichž palubě jsou migranti a uprchlíci. EUROPOL rozmístil v Itálii skupiny odborníků s cílem pomoci zdejším donucovacím orgánům identifikovat mezi nelegálními migranty, kteří se dostávají na italské území, možné pachatele trestné činnosti.

Těm členským státům, které jsou nejvíce vystaveny narůstajícímu přílivu uprchlíků a nelegálních migrantů, se dostává pomoci ohledně finančních důsledků vysídlení. Za tím účelem bylo z Fondu pro vnější hranice a Evropského uprchlického fondu uvolněno 25 milionů EUR.

Současná krize potvrzuje potřebu **větší solidarity** na evropské úrovni a lepšího sdílení zodpovědnosti, zároveň je však nutné připustit, že EU není dostatečně vybavena na to, aby pomohla členským státům, které jsou nejvíce vystaveny masivnímu přílivu migrantů.

Finanční zdroje dostupné v rámci obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“[2] nejsou natolik dostatečné, aby bylo možno reagovat na všechny žádosti o pomoc. Zaprvé není jednoduché tyto prostředky uvolnit. Jsou určeny k intervencím za stabilní situace a jejich účelem není zvládat mimořádné události a krize. Zadruhé rozsah těchto problémů vysoce překračuje stávající kapacity.

Evropský parlament, Rada a Komise se budou muset z této krize poučit při vytváření příštího víceletého finančního rámce. Aby EU mohla v případě nepředvídatelných nebo mimořádných situací reagovat rychle a účinně, mělo by být finanční krytí ze strany EU upraveno takovým způsobem, aby prostředky mohly být uvolněny mnohem rychleji a flexibilněji, a to i ve třetích zemích. Evropský parlament a Rada by navíc v souvislosti s probíhající revizí finančního nařízení EU měly podpořit příslušný návrh Komise, který má EU umožnit vytvoření vlastních **svěřeneckých fondů**, díky kterým bude možné spojovat příspěvky dárců, zejména v krizových a postkrizových situacích. V zásadě existují i jiné formy solidarity, kterými lze reagovat na dramatické události odehrávající se v tomto regionu. Komise se opírá o zkušenosti dosud získané v rámci aktuálního pilotního projektu týkajícího se **přemisťování** migrantů z Malty a bude s ohledem na současný příliv migrantů, kteří zde usilují o mezinárodní ochranu, podporovat rozšíření tohoto projektu, který bude realizován v úzké spolupráci s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky a Mezinárodní organizací pro migraci. Nástroje, které jsou v současnosti k dispozici, však nepostačují k tomu, aby uspokojily všechny potřeby a umožnily ucelenou reakci. Použít je lze pouze *ad hoc*, přičemž to zcela závisí na vůli členských států, zda dobrovolně v daný okamžik nabídnou pomoc – ať už v jakékoli podobě. V takové situaci se EU lehce stává předmětem kritiky a důvěra občanů v ní slábne.

Komise bude neustále se měnící situaci pozorně sledovat a může rozhodnout, zda jsou splněny příslušné podmínky pro uplatnění směrnice o dočasné ochraně[3], aby bylo možné osobám vysídleným ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do své země původu, poskytnout bezprostřední a dočasnou ochranu.

Během roku 2011 Komise předloží další návrhy, jak uceleně zajišťovat solidaritu a jakým způsobem by taková pomoc mohla být konkrétně poskytována. V současnosti se zkoumá celá řada různých přístupů, aby bylo možné vypracovat alternativy, které umožní reagovat na naléhavé potřeby rychleji a uspořádaně. Tato iniciativa bude vycházet z vhodného právního základu Lisabonské smlouvy, např. z článku 80 a čl. 78 odst. 3, a zohlední ponaučení získaná během situace v Řecku (zejména na pozemní hranici mezi Řeckem a Tureckem) a krize v jižním Středomoří. Její součástí budou možná opatření *ad hoc* (ke kterým by se sáhlo v případě obzvláště silného dočasného tlaku, jemuž by byl vystaven jeden nebo několik členských států), jakož i uspořádanější opatření zajišťující solidaritu – tj. jak finanční podporu, tak i podporu ve formě praktické spolupráce a technické pomoci (např. prostřednictvím agentury FRONTEX, úřadu EASO a společných operací).

Je důležité, aby členské státy – jako významné gesto solidarity vůči zemím severní Afriky, (zejména Tunisku), které v současnosti poskytují útočiště velkému počtu osob, jež potřebují mezinárodní ochranu a nemohou být navráceny zpět do jejich země původu, jakož i za účelem zachování „ochranného prostoru“ v těchto zemích – akceptovaly znovuusídlení některých z těchto osob na svém území.

---

[2] Tento obecný program zahrnuje čtyři fondy, které jsou v této souvislosti relevantní: Fond pro vnější hranice, Evropský návratový fond, Evropský uprchlický fond a Fond pro integraci.

[3] Směrnice Rady 2001/51/ES ze dne 20. července 2001.

2.2. Kontroly vnějších hranic

Účinná a důvěryhodná organizace vnějších hranic je nezbytná. EU musí být schopna řídit toky osob, jež si přejí krátkodobě přicestovat do EU nebo do EU legálně migrovat a zároveň musí být schopna zabránit vstupu do EU osobám, které k němu nejsou oprávněny. Hraniční kontroly rovněž významně přispívají k boji proti trestné činnosti, jak vysvětluje strategie vnitřní bezpečnosti, kterou Komise předložila v roce 2010[4]. Dvojím cílem Unie proto musí být zachovat vysokou úroveň bezpečnosti a zároveň zjednodušit překračování hranic pro ty osoby, kterým to má být dovoleno, a to v plném souladu s jejich základními právy.

Jednou ze základních funkcí státu nebo prostoru bez vnitřních hranic je dohlížet na to, kdo na dané území vstupuje. Pokud jde o schengenský prostor, každý stát, který se ho účastní, je spoluodpovědný za to, že tuto funkci plní důvěryhodným způsobem. Každý stát spravuje své vnější hranice nejenom proto, aby dohlížel na to, kdo vstupuje na jeho vlastní území, nýbrž i proto, aby dohlížel nad přístupem do schengenského prostoru jako celku. Tento stát proto jedná v zájmu jiných členských států a vykonává službu ve jménu EU. Stejně tak je nutné uznat a v souladu se zásadou solidarity řešit situaci těch členských států, které jsou na svých vnějších hranicích vystaveny silnému tlaku.

Kontrola vnějších hranic EU se musí stále zlepšovat, aby bylo možné reagovat na nové výzvy ohledně migrace a bezpečnosti. Současné události dokládají, jak rychle může být určitý úsek vnějších hranic, považovaný za nízkorizikový, vystaven mimořádně velkému migračnímu tlaku. Organizovaná trestná činnost je odpovědná za obchod s lidmi nebo usnadňování nelegální migrace a neustále své metody a trasy přizpůsobuje. Současně je obecným trendem, že počet cestujících osob roste a lidé očekávají, že hranice překročí rychle a jednoduše.

Nedostatky na některých úsecích vnějších hranic oslabují důvěru v to, že Unie dokáže dohlédnout na přístup na své území, a narušují vzájemnou důvěru. Je nutné, aby se občané mohli spolehnout na to, že vnější hranice jsou řádně kontrolovány. Společný soubor pravidel již existuje, avšak je také nezbytné dále pracovat na tom, aby národní orgány sdílely v oblasti správy společnou kulturu. V květnu Komise za tím účelem přijme pozměněné znění příručky SIRENE a v červnu aktualizuje společnou Praktickou příručku pro příslušníky pohraniční stráže. Navíc by mělo být zváženo, zda je proveditelné vytvořit evropský systém ochrany hranic. To by nemuselo nutně znamenat, že se vytvoří centralizovaná evropská správa, nýbrž že ve správě vznikne společná kultura sdílených kapacit a standardů, podporovaná praktickou spoluprací.

Na pozemních a námořních hranicích je stejně tak nutné přijmout přístup založený na riziku a zajistit větší využívání moderní technologie. Musí být zlepšena každodenní spolupráce mezi vnitrostátními orgány. Sousedící členské státy by si měly vyměňovat provozní informace o každém incidentu na vnějších hranicích v reálném čase. To je účelem evropského systému ostrahy hranic (**EUROSUR**), který se postupně vyvíjí od roku 2008. Během roku 2011 předloží Komise legislativní návrh, který umožní orgánům členských států, jež provádí ostrahu hranic, sdílet provozní informace a spolupracovat spolu navzájem, jakož i s agenturou FRONTEX.

Jak se ukázalo při – vůbec prvním – nasazení pohraničních jednotek rychlé reakce na řecko-tureckých státních hranicích v roce 2010 a při provádění společné námořní operace HERMES na podporu Itálie v roce 2011, agentura FRONTEX plní klíčovou roli při směřování zdrojů na

---

[4] COM(2010) 673, 22.11. 2010.

místa na hranicích, která jsou vystavena tlaku. **Právní rámec agentury FRONTEX** je nutné aktualizovat, aby mohla na vnějších hranicích operovat účinnějším způsobem. Loni v únoru Komise navrhla nutné změny[5] a nyní je naléhavě nutné, zejména s ohledem na současné události, aby Rada a Parlament tento návrh schválily ještě před koncem tohoto pololetí, jak k tomu vyzvala Evropská rada.

2.3. Správa Schengenu

Vytvoření schengenského prostoru je jedním z nejhmatatelnějších, nejpopulárnějších a nejúspěšnějších výdobytků Evropské unie. Aby ho bylo možné zachovat a umožnit jeho další rozvoj, musí být zváženy další kroky na posílení vnějších hranic, jak bylo nastíněno výše. Kromě toho je zapotřebí jasného systému **správy Schengenu**. Dosud se Unie stále ještě spoléhá na mezivládní systém vzájemného hodnocení, který zajišťuje uplatňování společných pravidel. Současná revize schengenského hodnotícího mechanismu by měla pod vedením Komise vycházet z přístupu Společenství, za účasti odborníků z členských států a agentury FRONTEX. Tento navrhovaný mechanismus by zajistil větší transparentnost a zlepšil by následnou kontrolu nedostatků zjištěných během hodnocení prováděných odborníky. Komise také vydá pokyny, které mají zajistit jednotné provádění schengenských předpisů a jejich jednotný výklad.

Musí být také zaveden mechanismus, který Unii umožní vypořádat se se situací, kdy některý z členských států neplní své povinnosti ohledně dohledu nad jeho úsekem vnější hranice, nebo se v důsledku událostí mimo Unii dostane určitý úsek vnější hranice pod nepředvídaný a silný tlak. Koordinovaná reakce Unie založená na přístupu Společenství v kritických situacích by nepochybně zvýšila důvěru ze strany členských států. Díky ní by členské státy nemusely využívat jednostranných iniciativ, jako je dočasné zavedení kontrol na vnitřních hranicích nebo posílení policejních kontrol v oblastech u vnitřních hranic, které každému nevyhnutelně zpomalují překračování vnitřních hranic. Je proto nutné zavést takový **mechanismus**, který by na evropské úrovni umožnil rozhodnout, které členské státy výjimečně znovu zavedou kontroly na vnitřních hranicích a na jak dlouho. Mechanismu by se využilo jako poslední možnosti ve skutečně kritických situacích, dokud by nebyla uskutečněna jiná (mimořádná) opatření s cílem stabilizovat situaci na příslušném úseku vnější hranice, a to buď na evropské úrovni v duchu solidarity, a/nebo na vnitrostátní úrovni, aby to lépe odpovídalo společným předpisům. Komise v současnosti zkoumá, zda je zavedení takového mechanismu proveditelné, a zanedlouho pravděpodobně předloží příslušný návrh.

2.4. Boj proti nedovolenému přistěhovalectví

Nedovolené přistěhovalectví je fenomén charakteristický tím, že je obtížné jej vyčíslit. Určité ukazatele však mohou být vodítkem. V roce 2009 bylo v EU zadrženo asi 570 000 (o 7 % méně než v roce 2008) státních příslušníků třetích zemí, kteří zde pobývali nelegálně. Členské státy zpět navrátily asi 250 000 osob (o 4,5 % více než v roce 2008)[6].

Rozhodný a účinný postup proti nelegální migraci je základní podmínkou důvěryhodné politiky v oblasti migrace a mobility. Pokud bude málo pravděpodobné, že nelegální migranti, kteří nepotřebují mezinárodní ochranu, budou navráceni zpět, bude to pro ně povzbuzením a poškodí to důvěru veřejnosti ve vnitrostátní a evropské orgány. Je nutné dosáhnout toho, aby se na evropské úrovni příslušné nástroje a politiky využívaly koordinovanějším způsobem.

---

5 COM(2010) 61, 24.2. 2010.

6 Viz příloha 1 – tabulka s údaji o zadržení, vyhoštění a navracení.

Existence neformálního pracovního trhu je dalším faktorem, který povzbuzuje k nedovolenému přistěhovalectví a zneužívání situace státních příslušníků třetích zemí. Z tohoto důvodu je zásadní, aby členské státy v plné míře a včas provedly ve svém právu **směrnici o sankcích a opatřeních vůči zaměstnavatelům**[7].

Každý rok jsou předmětem obchodu s lidmi směrem do EU nebo v jejím rámci statisíce lidí. Nedávno byla přijata směrnice týkající se **obchodu s lidmi**. Díky ní si EU udrží vůdčí postavení v mezinárodním boji proti této formě otroctví tím, že bude dané pachatele trestat přísněji a bude se zabývat prevencí, ochranou a pomocí a podporou, která je poskytovaná obětem, především těm nejzranitelnějším.

EU rovněž klade větší důraz na vnější dimenzi své politiky v oblasti obchodu s lidmi. Jmenování koordinátora EU pro boj proti obchodu s lidmi pomůže úsilí v tomto boji ještě zvýšit.

Komise v roce 2012 předloží sdělení, ve kterém vyhodnotí dosavadní pokrok a předloží návrhy, jak dosáhnout dalšího pokroku, s cílem přispět k tomu, aby **návratová politika EU** byla soudržná, vyvážená a účinná. Předmětem sdělení by mj. mělo být: podpora dobrovolného návratu, posílení budování kapacit ve členských státech, podpora vzájemného uznávání rozhodnutí o navrácení a řešení situace nelegálních migrantů, kteří nemohou být navráceni zpět.

Směrnice o navracení[8] představuje solidní a spravedlivý rámec, na jehož základě mohou být migranti plně v souladu s jejich základními právy a zásadami právního státu účinně navráceni zpět. Tento nástroj zajišťuje, že je určitá osoba buď k pobytu v EU oprávněna, nebo je vůči ní vydáno rozhodnutí o navrácení. Malý pokrok v provádění této směrnice je důvodem k vážnému znepokojení a Komise naléhavě vyzývá všechny členské státy, aby zajistily, že nezbytná vnitrostátní ustanovení budou bezodkladně přijata a uplatněna.

Ve svém aktuálním uceleném hodnocení **politiky** EU **v oblasti zpětného přebírání osob**[9] Komise dochází k závěru, že dohody o zpětném přebírání osob jsou přínosem, pokud jde o repatriaci nelegálních migrantů. Taková spolupráce se třetími zeměmi by měla být nadále posilována. Zároveň je však zřejmé, že jednat s některými zeměmi (včetně nejdůležitějších zemí původu a tranzitu nelegální migrace) o zpětném přebírání osob je obtížné. Navíc je článek 13 dohody z Cotonou mezi EU a zeměmi AKT stále ještě prováděn nedostatečně. Zejména skutečnost, že EU svým protějškům ze třetí země často nenabízí pobídky (např. ve formě vízových opatření či finanční pomoci), které by třetím zemím napomohly při správném uplatňování příslušné dohody, znemožňuje EU tyto dohody účinně uzavírat a provádět. Zřejmě tedy již není dále smysluplné usilovat pouze o samostatné mandáty pro jednání o zpětném přebírání osob. Na dohody o zpětném přebírání osob by se mělo být nahlíženo z širší perspektivy celkových vztahů EU s danou partnerskou zemí. Za tím účelem je nutné doporučit, aby do rámcových dohod uzavíraných s třetími zeměmi byly začleněny přísnější povinnosti ohledně zpětného přebírání osob.

---

7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009.

8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008. Lhůta pro provedení směrnice uplynula v prosinci 2010.

9 COM(2011) 76, 23.2. 2011.

3. POHYB A ŽIVOT V PROSTORU BEZ VNITŘNÍCH HRANIC

3.1. Organizovaná mobilita

Vnější hranice EU mají chránit občany EU, jejich rodinné příslušníky a všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří do EU přicházejí v rámci dohodnutých pravidel, a zajišťovat jim bezproblémový vstup a výstup. Počet překročení hranic schengenského prostoru jako celku ročně činí 650 milionů, je proto nutné ocenit každodenní práci spojenou s kontrolami na hraničních přechodech[10].

V největší možné míře je nutné využít zdrojů dostupných na daných hraničních přechodech tím, že se zajistí úspory z rozsahu a zároveň se zabrání překrývání. Aby toho bylo dosaženo, je zapotřebí úzké spolupráce mezi úřady (agenturou FRONTEX, úřadem EUROPOL, vnitrostátními celními a policejními orgány), zejména pak mezi orgány pohraniční stráže, které kontrolují osoby, a celními orgány, které jsou zodpovědné za kontrolu zboží. V roce 2012 předloží Komise návrhy, které mají zlepšit koordinaci kontrol na vnějších hranicích, přičemž členským státům navrhne osvědčené postupy.

Pozornost by se také měla zaměřit na to, jak posílit hraniční kontroly a zároveň jak v případě lidí, kteří pravidelně cestují, urychlit překračování hranic. Některé členské státy již pracují na vnitrostátních systémech vstupu – výstupu. Evropský **systém vstupu – výstupu** by zajistil, že orgány hraniční kontroly a imigrační orgány budou mít k dispozici údaje o překračování hranic, pokud jde o státní příslušníky třetích zemí, které by zároveň v případě držitelů víz doplňovaly režim Vízového informačního systému (VIS). Tak by bylo možné lépe kontrolovat pobyt držitelů víz a zabránit překročení povolené délky pobytu, jež je (v rozporu s obecným míněním) hlavním zdrojem nedovoleného přistěhovalectví v EU. **Program registrovaných cestujících** by státním příslušníkům třetích zemí zároveň umožnil využít automatizované kontroly hranic, což by pravidelným cestujícím usnadnilo přístup do EU.

Tyto systémy by připravily cestu k nové generaci hraničních kontrol postavených na nových technologiích a vycházejících ze zkušeností získaných v souvislosti s aktuálními rozsáhlými IT projekty, které se v současnosti vyvíjí. Systémy by si vyžádaly značné investice ze strany EU a členských států do informačních technologií, na zajištění vysokých standardů ochrany osobních údajů bylo by zapotřebí zvýšených veřejných výdajů a úsilí. Dříve než Komise předloží konkrétní návrhy, bude proto i nadále v příštích měsících s Evropským parlamentem, Radou a zúčastněnými subjekty konzultovat způsob, jak lze v této otázce pokročit.

3.2. Soudržná politika vůči státním příslušníkům třetích zemí v oblasti mobility a víz

Společná vízová politika EU je jedním ze stěžejních opatření, díky nimž lze upustit od vnitřních hranic. Kromě toho je vlivným nástrojem politiky v oblasti mobility orientované do budoucnosti. Má velký dopad na třetí země, které považují mobilitu svých občanů za hlavní prioritu své zahraniční politiky. V roce 2009 vydaly členské státy, které vydávají schengenská víza, asi 11 milionů víz[11].

---

[10] Ze sběru údajů na všech vnějších hraničních přechodech EU, který probíhal od 31. srpna do 6. září 2009 vyplývá, že: 12,6 milionu osob překračuje hranici pravidelně každý týden; 73,5 % jsou občané EU nebo osoby, které využívají práva Unie na volný pohyb (9,1 milionu týdně), 15,2 % jsou státní příslušníci třetích zemí, kteří nepotřebují vízum (2,1 milionu týdně), přičemž 11,3 % jsou státní příslušníci třetích zemí, kteří vlastní vízum (1,4 milionu týdně).

[11] Viz příloha 2 tabulka č. 1 týkající se celkové statistiky o vízech za rok 2009.

V posledních letech EU uzavřela několik dohod o usnadnění udělování víz a vedla **dialog o vízové liberalizaci**. Jakmile byly splněny všechny příslušné předpoklady, EU v některých případech rozhodla zrušit vízovou povinnost pro občany konkrétních třetích zemí.

Tyto zkušenosti jsou převážně pozitivní a dokládají, že zajistit **dobré řízení mobility v bezpečném prostředí** je možné. Je možné zabránit nelegální migraci a zároveň zachovat veřejnou bezpečnost, aniž by se to vylučovalo s cílem zvýšené mobility. Vždy by měla být zachována vhodná rovnováha mezi zvýšenou mobilitou cestujících v dobré víře, riziky nelegální migrace a hrozbou pro veřejný pořádek a bezpečnost. Kdykoli je to na místě, mělo by se kontrolovat, zda tato rovnováha není porušena, a to prostřednictvím kontrolního mechanismu pro období po zavedení vízové liberalizace, například takového, který Komise ustanovila v lednu 2011. Ten se vztahuje na pět zemí západního Balkánu, kterým bylo v letech 2009 a 2010 přiznáno zrušení vízové povinnosti (Albánie, Bosna a Hercegovina, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Černá Hora a Srbsko).

Pokud v důsledku zrušení vízové povinnosti došlo k rozsáhlé nelegální migraci nebo k jejímu zneužití či ohrožení bezpečnosti, pak by EU měla mít k dispozici vhodné nástroje, které by jí umožnily takové problémy rychle napravit. Aby to zajistila, Komise v blízké době navrhne změnu **nařízení o vízech**[12], která zavede ochrannou doložku, jež za jistých podmínek umožní dočasně znovu vložit vízovou povinnost pro občany určité třetí země.

EU musí zůstat otevřená kulturním, ekonomickým a obchodním výměnám, aby posílila svou úlohu globálního hráče a podpořila zájmy své podnikatelské komunity, vysokých škol a zúčastněných subjektů v oblasti kultury. Je třeba, aby vízová politika a jiné politiky EU (např. politiky v oblasti obchodu a výzkumu) byly soudržnější.

Je třeba plně využít možností, které nabízí **kodex o vízech**, uplatňovaný od dubna 2010. Stále ještě například trvá neochota vydávat lidem, kteří často cestují, víza pro více vstupů s dlouhou dobou platnosti, třebaže jejich spolehlivost je plně prokázána. Za tímto účelem Komise v příštích měsících předloží svou první výroční zprávu o **místní schengenské spolupráci**. V této zprávě Komise hodlá předložit konkrétní návrhy týkající se fungování místní schengenské spolupráce, např. pokud jde o harmonizaci seznamů podkladů, které uchazeč o víza musí podat, a optimalizaci vydávání víz pro více vstupů cestujícím v dobré víře. Tyto návrhy by měly být přínosem pro konzulární úřady členských států a uchazeče o víza.

Nanejvýš důležitá je také přístupnost konzulárních služeb. V průběhu tohoto roku Komise předloží sdělení o programech regionální konzulární spolupráce. Především pak prověří způsob, jak usnadnit zřízení **společných center pro žádosti o vízum.** V dlouhodobé perspektivě by mohla být spolupráce členských států ohledně krátkodobých schengenských víz rozšířena i na dlouhodobá víza.

3.3. Řádně řízená legální migrace

Jak bylo zdůrazněno v strategii Evropa 2020 rozumná migrační politika by měla uznat, že migranti mohou podpořit hospodářskou dynamiku, přinést nové nápady a pomoci vytvořit nová pracovní místa. Migranti také pomáhají zaplnit mezery na pracovním trhu, které pracovníci z EU nemohou nebo nechtějí zaplnit, a přispět k řešení demografických výzev, kterým EU čelí. Odhaduje se, že EU bude potřebovat velký počet přistěhovalců, aby bylo možné zachovat poměr počtu obyvatel v produktivním věku k celkovému počtu obyvatel na

---

[12] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 539/2001.

úrovni z roku 2008. Dlouhodobé demografické trendy ukazují, že spoléhat se na pracovní sílu, kterou dodává pohyb pracovních sil mezi členskými státy EU, by se v příštím desetiletí mohlo ukázat jako nedostatečné[13].

Pokud se budou přijímat migranti s dovednostmi, jaké EU potřebuje, mohlo by to pomoci odstranit **nedostatek pracovních sil a dovedností v určitých odvětvích**. Zaměstnanost v budoucnu poroste především v odvětví služeb a mnoho z těchto pracovních míst bude spojeno s veřejnými službami, jakož i se službami v domácnosti. Několik příkladů: Agenda pro nové dovednosti a pracovní místa[14], vypracovaná Komisí, odhaduje, že do roku 2020 bude ve zdravotnictví chybět asi milion kvalifikovaných odborníků – a až dva miliony, pokud se zohlední také pomocný zdravotnický personál. Odhaduje se, že v oblasti informační a komunikační technologie budou do roku 2015 chybět odborníci pro 384 000 až 700 000 pracovních míst[15]. Kromě toho musí vzrůst počet výzkumných pracovníků pracujících v EU, z nichž někteří budou muset přijít ze třetích zemí, pokud se má hospodářství EU stát natolik dynamickým a inovativním, aby zůstalo v globálním hospodářství konkurenceschopným.

Je zapotřebí většího úsilí, aby bylo možné předvídat nedostatek pracovních sil a dovedností a pochopit úlohu, jakou by migrace při řešení těchto nedostatků mohla sehrát, a zároveň je třeba zabránit „odlivu mozků“ z rozvojových zemí.

V současnosti se vypracovává právní rámec EU ohledně migrace, určovat počet státních příslušníků třetích zemí, kterým bude dovolen vstup za účelem práce, však zůstane i nadále v kompetenci členských států. Pro úspěch podnikání, výzkumu a inovace v Evropě je klíčové, aby lidé se správnými dovednostmi byli ve správný čas na správném místě. Lepšímu fungování pracovního trhu by napomohlo zjednodušení správních postupů a přezkoumání omezení ohledně možností migrantů, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, pohybovat se v rámci EU a mezi EU a třetími zeměmi, aniž by ztratili získaná práva na pobyt a zaměstnání. Třetina migrantů má navíc vyšší kvalifikaci, než se pro zaměstnání, které vykonávají, požaduje – takové plýtvání lidským kapitálem si Evropa nemůže dovolit. Evropa proto musí vyvinout větší úsilí při uznávání osvědčení o dosaženém vzdělání migrantů, ať už to jsou migranti, kteří zde již jsou legálně přítomni, nebo kteří přicestovali nedávno.

Kvůli krizi zaměstnanosti, která trvá v mnoha členských státech, je pracovní trh EU v současnosti pod tlakem. Komise nyní zavádí řadu nástrojů, které mají posoudit, zda si dovednosti pracovníků a poptávka na pracovním trhu odpovídají, a určit hospodářská odvětví a profese, které právě mají problémy s náborem pracovníků či nedostatkem dovedností. Výsledky této analýzy pomohou Komisi přezkoumat vznikající nedostatek profesí a dovedností, který by mohla pomoci řešit dobře cílená migrační strategie. Komise uvažuje o tom, že do roku 2012 předloží zelenou knihu o řešení nedostatku pracovních sil prostřednictvím migrace do členských států EU. Je načase dohodnout se na návrhu z roku 2007 ohledně „**jediného povolení**“, které zjednoduší správní postupy týkající se migrantů a poskytne jasná a společná práva. Aby Evropa zůstala konkurenceschopná, musí být zároveň atraktivním místem vysoce kvalifikovaných migrantů, neboť poptávka po **vysoce kvalifikovaných pracovnících** poroste na celém světě. Systém modrých karet EU zavádí balíček opatření, který usnadní zaměstnání takových osob v EU. Komise naléhavě vyzývá

---

13 Polarizace pracovního trhu v Evropě. Výzkumný dokument Evropského střediska pro rozvoj odborného vzdělávání (Cedefop) č. 9 2011.

14 KOM(2010) 682.

15 Sledování poptávky a nabídky ohledně IT dovedností v Evropě – současná situace, scénáře a prognózy vývoje do roku 2015, GŘ ECFIN.

všechny členské státy, aby zvýšily úsilí o řádné provedení této směrnice ve svém právu. V roce 2010 Komise kromě toho předložila návrhy ohledně **sezónních pracovníků** a **osob vyslaných v rámci podniku** s cílem zaplnit v příslušném právním rámci EU zjištěné mezery. Pokud jde o budoucí právní předpisy v oblasti legální migrace, Komise pokračuje ve vyhodnocování současného rámce, jehož cílem je zjistit, zda jsou stávající nástroje správně prováděny, zda mohou být vylepšeny či je zapotřebí nových nástrojů. V roce 2011 budou předloženy zprávy o směrnicích řešících otázku rezidentů, studentů a výzkumných pracovníků ze třetích zemí, kteří zde dlouhodobě pobývají.

Potenciální migranti potřebují informace o EU a vnitrostátních právních rámcích, o jazykových požadavcích, vízech a pracovních povoleních. **Portál EU o přistěhovalectví** – internetové stránky, které mají být spuštěny na konci roku 2011 – budou jednotným kontaktním místem poskytujícím jasné a dostupné informace.

Zdá se, že v prvních letech po roce 2000 mělo více než 50 % celkového dovoleného přistěhovalectví rodinné důvody (týká se členských států, které poskytly spolehlivé údaje). Toto procento se postupně snižuje a v současnosti souvisí přistěhovalectví do EU s rodinnými důvody ve třetině případů. Na rozdíl od pracovní migrace členské státy nemohou předem určit, kolik takových osob bude nutné přijmout. Listina základních práv, mnoho nástrojů mezinárodního práva a směrnice EU o **sloučení rodiny**[16] státních příslušníků třetích zemí skutečně uznávají povinnost respektovat rodinný život. O této otázce bude Komise diskutovat s členskými státy, Evropským parlamentem a zúčastněnými subjekty a do konce roku vydá na toto téma zelenou knihu.

3.4. Budování společnosti podporující začlenění prostřednictvím integrace přistěhovalců

Integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří legálně pobývají v EU, zůstává klíčovou a někdy kontroverzní otázkou. Úspěšná integrace je důležitá z lidských i kulturních důvodů. Pro jednotlivce i společnost je rovněž nutná kvůli maximálnímu využití hospodářského a sociálního přínosu přistěhovalectví. Jediný způsob, jak zajistit úspěch integrace, neexistuje. Je však zřejmé, že na úrovni EU, na vnitrostátní i místní úrovni je pro dosažení lepších výsledků nutné vyvinout větší úsilí. Každý migrant, který ctí evropské zákony a hodnoty, by se v Evropě měl cítit jako doma a měl by mít možnost přispívat k její budoucnosti.

Integrace si vyžaduje úsilí ze strany migranta i společnosti, která jej přijímá. Migranti musí mít možnost zapojit se do svých nových komunit, zejména učit se jazyk přijímací země, mít přístup k systémům zaměstnanosti, vzdělání a zdravotnictví a být ze socioekonomického hlediska schopni se sami živit. Migranti by se měli seznámit se základními hodnotami EU a jejích členských států, aby pochopili kulturu a tradice země, ve které žijí. Integrace migrantů znamená vyváženým způsobem požívat práva a respektovat zákony a kulturu hostitelských zemí.

V této souvislosti Komise brzo předloží sdělení o **Evropské agendě pro integraci** státních příslušníků třetích zemí, která se zaměří na zapojení migrantů do života přijímacích zemí, opatření na místní úrovni a zapojení zemí původu migrantů do integračního procesu. Tato agenda přispěje k debatě o tom, jak chápat a podporovat integraci.

---

16 Směrnice Rady 2003/86/ES.

V současnosti se vyvíjí „sada nástrojů“, kterou tvoří úspěšně prověřené přístupy k integraci migrantů a která má usnadnit výměnu osvědčených postupů s cílem umožnit vnitrostátním orgánům, aby se učily od sebe navzájem a vybraly ta opatření, která jim v oblasti integrace s největší pravděpodobností účinně pomohou dosáhnout konkrétních cílů. Pracuje se na tzv. „evropských modelech“, které mají podpořit politiky a postupy, jež by mohly být upraveny podle potřeb jednotlivých členských států, regionů a měst. Toto sdělení se v první řadě vysloví pro větší zapojení místních a regionálních subjektů do procesu, při kterém se určují integrační politiky, např. prostřednictvím strategického partnerství s Výborem regionů a evropskou sítí měst a regionů.

4. POSKYTOVÁNÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANY OSOBÁM, KTERÉ JI POTŘEBUJÍ

Jedním z hlavních úkolů **společného evropského azylového systému** je snížit rozdíly v posouzení žádostí o azyl podaných v různých zemích EU a zajistit společná procesní a hmotná práva, kterých by bylo možné se dovolávat v celé Unii. Zároveň se musí plně respektovat Ženevská úmluva o uprchlících z roku 1951 a jiné příslušné mezinárodní závazky.

V roce 2010 bylo v EU registrováno asi 257 800 žadatelů o azyl, tj. 515 žadatelů na milion obyvatel. Více než 90 % uchazečů registrovaných v EU se s žádostí obracelo na deset stejných členských států[17].

Je načase dokončit společný evropský azylový systém, a to dosažením dohody o vyváženém balíčku do roku 2012, který je lhůtou odsouhlasenou Evropskou radou v prosinci 2009. Za tímto účelem Komise v blízké době předloží pozměněné návrhy ohledně podmínek přijímání a směrnic o azylovém řízení. Je nutné dosáhnout vyvážené dohody o revizi dublinského nařízení, jakož i o nouzovém mechanismu, který by byl poslední možností v případě výjimečně velkého tlaku, a o revidovaném systému Eurodac.

Kvalifikační směrnice a rozšíření působnosti směrnice o udělování postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta osobám, které požívají mezinárodní ochrany, a společný azylový systém by dohromady měly stanovit: a) spravedlivé zacházení s žadateli o azyl a osobami, které požívají mezinárodní ochrany, jakož i příslušné záruky; b) procesní nástroje, které vnitrostátním orgánům pomohou řádně a rychle posoudit žádosti o azyl, a to jednotnějším způsobem a s pomocí nástrojů pro řešení neoprávněně uplatňovaných žádostí; c) vhodnou úroveň sbližování práv osob, které požívají mezinárodní ochrany. To by přispělo k úsporám v rámci správních postupů a omezilo druhotný pohyb žadatelů, jakož i obchodování s azylem, zároveň by se zlepšily vyhlídky žadatelů na jejich integraci; d) zlepšení účinnosti „dublinského systému“, přičemž je nutné řešit situace, kdy jsou jednotlivé členské státy vystaveny výjimečně velkému tlaku a e) databázi EURODAC, která bude dále podporovat účinnost Dublinského nařízení a zároveň sloužit i jiným potřebám donucovacích orgánů, ovšem za velmi přísných podmínek.

Právní předpisy EU a jejich řádné provádění musí doplnit intenzivnější **praktická spolupráce**. Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu bude plně funkční v červnu tohoto roku a jeho činnost posílí vzájemnou důvěru a spolupráci evropských partnerů.

---

[17] Francie, po které následuje Německo, Švédsko, Belgie, Spojené království, Nizozemsko, Rakousko, Řecko, Itálie a Polsko. Viz příloha 2, tabulka č. 5.

Při řízení toků žadatelů o azyl a uprchlíků je rovněž důležitá solidarita a spolupráce se třetími zeměmi. Především musí dále fungovat **regionální programy ochrany**. Ty umožňují široké partnerství se zeměmi a regiony původu, v úzké spolupráci s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), přičemž je veden dialog a zároveň jsou podporována opatření na vytvoření kapacit, programy dále umožňují přístup k trvalým řešením, zlepšení vnitrostátních předpisů v oblasti azylu, přijímání žadatelů o azyl a uprchlíků, opatření pro návrat do vlasti a znovuusídlení.

Během roku 2010 bylo v celé EU znovuusídleno asi 5 000 uprchlíků. Pro srovnání: v USA bylo ve stejném roce znovuusídleno přibližně 75 000 uprchlíků. Členské státy EU ve skutečnosti v současnosti dohromady přijímají méně znovuusídlených uprchlíků než samotná Kanada. **Znovuusídlení** se musí stát pevnou součástí azylové politiky EU. Pro skutečné uprchlíky, kteří by jinak zřejmě byli nuceni podniknout nebezpečnou cestu do místa, kde by nalezli trvalé útočiště, znamená záchranu života. Je to rovněž důležité gesto sdílené odpovědnosti vůči zemím, které jako první poskytují azyl, přičemž většina z nich jsou rozvojové země. Znovuusídlení pomáhá v hostitelských zemích zachovat „ochranný prostor" a přispívá k dialogu a spolupráce ohledně jiných otázek spojených s migrací a správou hranic. Evropský parlament a Rada by měly bez prodlení přijmout společný program EU pro znovuusídlení, který navrhla Komise[18].

5. TÉMA MIGRACE VE VNĚJŠÍCH VZTAZÍCH NAD RÁMEC KRIZE

5.1. Globální přístup k migraci

EU musí posílit svou vnější migrační politiku. Unie potřebuje partnerství se třetími zeměmi, které by řešilo otázky migrace a mobility tak, že to bude vzájemně výhodné pro obě strany. Při vytváření takové politiky by otázky migrace měly být začleněny do celkové politiky vnějších vztahů EU s cílem podporovat její zájmy a potřeby. Zvláštní pozornost je třeba věnovat souvislosti mezi migrací a změnou klimatu. Jednotnost vnitřních a vnějších politik je nezbytná, pokud se má dosahovat užitečných výsledků, kterými jsou soudržnost opatření Unie a členských států a jejich vzájemné doplňování.

Komise letos předloží sdělení o **globálním přístupu k migraci**. Tento strategický přístup se realizuje již pět let, a nyní je načase zahájit novou fázi a hledat způsoby, jak jej učinit účinnějším a soudržnějším, s jasně určenými cíli. Tento politický rámec musí lépe vyjadřovat strategické cíle Unie (vnější i vnitřní) a dát jim podobu konkrétních návrhů, které budou rozvíjet naše klíčová partnerství (zejména vztahy EU–Afrika, Východní partnerství, evropsko-středomořské partnerství Euromed a vztahy s kandidátskými zeměmi).

Tři hlavní oblasti politické intervence by měly být lépe tématicky vyvážené: a) organizace legální migrace; b) posílení boje proti nelegální migraci a c) v zájmu rozvoje maximální využití přínosů migrace pro všechny zúčastněné.

Zmíněná vnější dimenze by mohla získat na důležitosti, až bude třeba řešit nedostatek pracovních sil v EU a bude nutné se obrátit na třetí země, které by v této otázce mohly být našimi partnery, přičemž zaměstnávat občany EU bude pro EU stále prioritní. V rámci snahy lépe sladit nabídku pracovních sil s potřebami a průmyslu EU ulehčit získávání pracovníků se správnými dovednostmi by velký kus práce mohl být udělán ještě ve třetích zemích – pokud

[18] COM(2009) 447, 2.9. 2009.

jde o uznávání zahraničních kvalifikací a poskytnutí odborné a jazykové přípravy ještě před příjezdem pracovníků do EU.

Činnost v oblasti migrace a rozvoje je nutné prohlubovat a zdokonalovat. Je třeba, aby se EU ještě usilovněji snažila řešit okolnosti, které povzbuzují k migraci, a zejména se zaměřila na otázky zaměstnanosti, správy a demografického vývoje. Je nutné vypracovat nové iniciativy, které by povzbudily pozitivní dopad na rozvoj, jaký mají převody peněžních prostředků migrantů do jejich vlasti.

Lidský rozměr migrace a politiky rozvoje se rovněž posílí zavedením přístupu zaměřeného na migranty. V této souvislosti by se pozornost mohla zaměřit na úlohu diaspory. Je třeba zvážit příslušné iniciativy, které by členům diaspory umožnily přispívat k rozvoji jejich země původu, a zároveň by podporovaly dočasný návrat kvalifikovaných migrantů do jejich země. První zkušenosti s tímto přístupem jsou pozitivní a možnosti, jaké cirkulační migrace nabízí, je nutné dále rozvíjet.

Doposud se globální přístup k migraci soustředí především na Afriku a východní a jihovýchodní Evropu. V rámci posilování vnější migrační politiky EU by tyto zeměpisné priority měly být nově zváženy, a to na základě zájmů a společných výzev EU a třetích zemí, zejména pak v souvislosti s aktuálním vývojem na Blízkém východě a v severní Africe.

5.2. Nad rámec krize: EU a jižní Středomoří jako partneři

Zasedání Evropské rady ve dnech 11. a 25. března znovu potvrdilo odhodlání rozvíjet s našimi jižními sousedy nové partnerství. Také Evropský parlament ve svém nedávném usnesení[19] zdůraznil potřebu existence vyváženého a uceleného přístupu k těmto otázkám. Komise na tyto příspěvky navazuje a v příštích týdnech předloží dokument o revidované evropské politice sousedství a balíček návrhů o přístupu EU vůči zemím jižního Středomoří v oblasti migrace, mobility a bezpečnosti.

V tomto rámci se bude se zeměmi jižního Středomoří spolupracovat na lepším uznávání dovedností migrantů a jimi dosažených úrovní vzdělání.

Kontakty lidí z EU a ze Středomoří by měly navíc podpořit počínající demokratizaci v severní Africe. V důsledku větší mobility vzroste vzájemné pochopení a posílí obchodní vztahy. EU musí svým sousedním partnerům nabídnout v oblasti mobility dynamickou politiku, která se bude vztahovat také na víza a která je pevnou součástí vnější politiky EU. Liberalizované poskytování služeb, více výměn studentů a výzkumných pracovníků, intenzivnější kontakty občanské společnosti, podnikatelů, novinářů a organizací na ochranu lidských práv – to vše napomůže k dosažení cílů evropské politiky sousedství. Výše uvedené lze uskutečnit jen tehdy, pokud budou zavedena vhodná opatření umožňující legální migraci a usnadňující udělování víz.

Jako první krok navrhla EU zemím jižního Středomoří zahájit strukturovaný dialog o migraci, mobilitě a bezpečnosti a na základě zásluh každé jednotlivé země uzavřít partnerství mobility.

Cílem tohoto dialogu by mělo být uzavření partnerství mobility s příslušnými podmínkami a v oblasti řízení migračních toků pomoci partnerským zemím posílit vytváření kapacit. Partnerství mobility by mimo jiné mělo zahrnovat: způsoby, jak usnadnit legální migraci a jak ji lépe organizovat; účinná a humánní opatření pro boj proti nelegální migraci a konkrétní

---

[19] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. dubna 2011 o migračních tocích plynoucích z nestability: působnost a úloha zahraniční politiky EU (2010/2269(INI)).

kroky ohledně posílení přínosu migrace pro rozvoj. Realizace tohoto partnerství bude podmíněna tím, že se dotčené třetí země skutečně zaváží ke zpětnému přebírání nelegálních migrantů, kteří nemají oprávnění k pobytu na území členských států. Dotčené třetí země musí rovněž přijmout účinná opatření, jejichž cílem je zabránit nelegální migraci, zřídit integrovanou správu hranic, zaručit bezpečnost dokumentů a bojovat proti organizované trestné činnosti, proti obchodu s lidmi a nezákonnému převádění migrantů.

Těm partnerským zemím, které jsou připraveny spolupracovat s EU na správě azylu, migrace a hranic, jakož i na účinnějším posílení právního státu, se dostane pomoci při zvyšování příslušných kapacit. Zmíněná spolupráce rovněž přispěje ke stabilitě, dodržování lidských práv, demokracii a řádné správě věcí veřejných. Evropské unii také umožní – v rámci obecnější revize vztahů EU s těmito zeměmi – nabídnout další iniciativy pro usnadnění mobility státních příslušníků třetích zemí spolu s opatřeními v oblasti vízové politiky.

PŘÍLOHA 1

Iniciativy Komise související s tímto sdělením		
Referenční č.	**Celý název**	
KAPITOLA 2 **Překračování vnějších hranic a mobilita**		
2011/HOME/040	Rozhodnutí Komise o místní schengenské spolupráci	Červen 2011
2011/HOME/182	Doporučení, kterým se mění doporučení Komise, kterým se zavádí společná Praktická příručka pro příslušníky pohraniční stráže	Červen 2011
2011/HOME/045	Rozhodnutí Komise, kterým se mění příručka o vízovém kodexu	Červen 2011
2011/HOME/050	Rozhodnutí Komise, kterým se mění příručka SIRENE	Květen 2011
2011/HOME/041	Návrh Komise na změnu nařízení Evropského parlamentu a Rady 539/2001 i vízech	24. května 2011
2011/HOME/044	Sdělení o programech regionální konzulární spolupráce a zřízení společných středisek pro podávání žádostí	Listopad 2011
2011/HOME/088	Legislativní návrh, který určuje cíl, působnost a technický a operační rámec evropského systému ochrany hranic (EUROSUR)	Prosinec 2011
2011/HOME/..	Sdělení o inteligentních hranicích (Systém vstup – výstup a program registrovaných cestujících)	Září 2011
2011/HOME/016	Sdělení o posílení vnitřní solidarity EU	Listopad 2011
KAPITOLA 3 **Pohyb a život v prostoru bez vnitřních hranic**		
	Schengen: mechanismus pro koordinované a dočasné znovuzavedení kontrol, bude připojen k návrhu Komise na vyhodnocení Schengenu	Červen / čer venec 2011
2011/HOME/037	Migrace a azyl v EU v roce 2010 (druhá výroční zpráva o paktu o přistěhovalectví a azylu), společně s pracovním dokumentem útvarů Komise	24. května 2011

2011/HOME/017	Sdělení o agendě EU pro integraci, společně s pracovním dokumentem útvarů Komise	24. května 2011
2010/HOME/085	Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty	Září 2011
2010/HOME/086	Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.	Září 2011
2011/HOME/039	Zpráva o směrnici 2005/71/ES o zvláštním postupu při přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu a o případných následných opatřeních	Prosinec 2011
2009/HOME/057	Zelená kniha o směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny	Listopad 2011
	Sdělení o návratové politice EU	2012
	Zelená kniha o řešení nedostatku pracovních sil prostřednictvím migrace do členských států EU	2012
KAPITOLA 4 Poskytování mezinárodní ochrany osobám, které ji potřebují		
2011/HOME/186	Změněný návrh ohledně směrnice o azylových postupech	1. června 2011
2011/HOME/187	Změněný návrh ohledně směrnice o podmínkách přijímání	1. června 2011
	Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států	Byl již předložen
	Změněný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému „EURODAC“	Byl již předložen
	Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti,	Byl již předložen

	aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany	
	Návrh Komise ohledně společného programu EU pro znovuusídlení	Byl již předložen
KAPITOLA 5 Globální přístup k migraci		
	Sdělení „Dialog se zeměmi jižního Středomoří o migraci, mobilitě a bezpečnosti“	24. května 2011
2010/HOME+/01 1	Návrh Komise ohledně rozhodnutí Rady týkajícího se podpisu a uzavření dohody mezi Evropským společenstvím a Kapverdskou republikou o mobilitě a zpětném přebírání	Listopad 2011
2011/HOME/001	Sdělení o hodnocení a budoucím rozvoji globálního přístupu k migraci	Listopad 2011
2011/HOME/022	Pracovní dokument útvarů Komise o spolupráci v oblasti migrace a rozvoje	Listopad 2011
2011/HOME/023	Pracovní dokument útvarů Komise o migraci a změně klimatu	Listopad 2011
2001/HOME/019	Akční plán pro spolupráci se zeměmi Východního partnerství	Září 2011
	Návrh Komise ohledně rozhodnutí Rady týkajícího se podpi uzavření dohody mezi Evropským společenstvím a Armén usnadnění udělování víz a zpětném přebírání	Červenec 2011
	Návrh Komise ohledně rozhodnutí Rady týkajícího se podpisu a uzavření dohody mezi Evropským společenstvím a Ázerbájdžánem o usnadnění udělování víz a zpětném přebírání	Červenec 2011

PŘÍLOHA 2

Tabulka č. 1: Celková statistika o vízech za rok 2009

Státy Schengenu	Schengenská víza *(Letištní průjezdní víza, průjezdní víza, krátkodobá víza)*		Počet vnitrostátně vydaných dlouhodobých víz
	Počet vydaných víz	Podíl nevydaných víz	
AT	285 196	5,23%	27 169
BE	165 474	17,38%	24 588
CH	351 578	8,70%	37 975
CZ	440 360	3,74%	17 109
DE	1 491 784	9,06%	139 640
DK	77 142	5,40%	1 037
EE	93 464	2,49%	399
EL	598 883	4,68%	40 686
ES	748 466	9,97%	135 568
FI	783 340	1,58%	-
FR	1 415 886	12,35%	167 108
HU	272 972	4,14%	8 530
IS	779	4,18%	88
IT	1 053 354	5,02%	155 286
LT	236 299	1,77%	2 824
LU	5 364	2,38%	27
LV	118 436	3,48%	1 450
MT	28 915	9,31%	4 168
NL	313 534	7,37%	9 032
NO	105 430	0,75%	16 502
PL	579 424	3,29%	210 292
PT	107 224	6,87%	15 800
SE	172 595	7,62%	527
SI	97 690	4,19%	391
SK	62 287	3,78%	1 982

Členské státy EU, které dosud neuplatňují schengenské acquis	Letištní průjezdní víza, průjezdní víza, krátkodobá víza		Počet vnitrostátně vydaných dlouhodobých víz
	Počet vydaných víz	Podíl nevydaných víz	
BG	595 914	1,05%	8 575
CY	113 205	2,63%	-
RO	175 956	3,24%	12 831

Celkem	Letištní průjezdní víza, průjezdní víza, krátkodobá víza		Počet vnitrostátně vydaných dlouhodobých víz
	Počet vydaných víz	Podíl nevydaných víz	
Mezisoučet země Schengenu	**9 605 876**	**7,11%**	**1 018 178**
Mezisoučet země mimo Schengen	**885 075**	**1,70%**	**21 406**
Celkem	**10 490 951**	**6,68%**	**1 039 584**

Zdroj: Generální sekretariát Rady Evropské unie

Ukazatele nedovoleného přistěhovalectví — Zadržení, vyhoštění a navracení

	Zadržení		Počet vydaných rozhodn		Účinná navracení		*Poměr mezi počtem vydaných rozhodnutí o vyhoštění a počtem*	
	2008	**2009**	**2008**	**2009**	**2008**	**2009**	***2008***	***2009***
Belgie	13800	13710	32680	23900	3965	4060	*12,1*	*17,0*
Bulharsko	1415	1465	1405	1465	275	285	*19,6*	*19,5*
Česká republika	3335	3955	3770	3805	585	850	*15,5*	*22,3*
Dánsko	610	640			825	800		
Německo	53695	49555	11985	14595	14295	11900	*119,3*	*81,5*
Estonsko	1050	860	185	150	95	115	*51,4*	*76,7*
Irsko	3185	5035	1285	1615	690	830	*53,7*	*51,4*
Řecko	106715	108315	146335	126140	68565	62850	*46,9*	*49,8*
Španělsko	92730	90500	82940	103010	29785	28865	*35,9*	*28,0*
Francie	111690	76355	97515	88565	19470	18400	*20,0*	*20,8*
Itálie	68175	53440	68175	53440	7140	5315	*10,5*	*9,9*
Kypr	7000	8030	3355	3205	3480	4520	*103,7*	*141,0*
Lotyšsko	310	245	265	70	270	200	*101,9*	*285,7*
Litva	910	1495	910	1210	855	925	*94,0*	*76,4*
Lucembusko	:	260	:	185	:	105		*56,8*
Maďarsko	4845	8970	4205	4850	1190	2245	*28,3*	*46,3*
Malta	3015	1690	3015	1690	305	530	*10,1*	*31,4*
Nizozemsko	7505	7565	31700	43360	9350	8980	*29,5*	*20,7*
Rakousko	14500	17145	8870	10625	5855	6410	*66,0*	*60,3*
Polsko	5430	4520	8145	8520	8595	6945	*105,5*	*81,5*
Portugalsko	28605	11130	8185	10295	1345	1220	*16,4*	*11,9*
Rumunsko	3790	4365	3695	5125	3820	4670	*103,4*	*91,1*
Slovinsko	1555	1065	1555	1065	1995	2220	*128,3*	*208,5*
Slovensko	2320	1715	1655	1180	1295	900	*78,2*	*76,3*
Finsko	5375	6660	1775	3125	910	1720	*51,3*	*55,0*
Švédsko	440	22230	12555	17820	9015	11980	*71,8*	*67,2*
Spojené království	69840	69745	69840	69745	47455	64945	*67,9*	*93,1*
EU	**611840**	**570660**	**606000**	**598755**	**241425**	**252785**	***39,8***	***42,2***

Tabulka č. 2: Tabulka s údaji o zadržení, vyhoštění a navracení.

Zdroj: Eurostat

Tabulka č. 3: Počet obyvatel nepocházejících z EU a pobývajících v členských státech (2010)

Počet obyvatel nepocházejících z EU a pobývajících v členských státech (2010)		
	Občané zemí, které nejsou členy EU (v tisících)	**%**
EU-27	20 126,1	4,0
Belgie	:	:
Bulharsko	20,3	0,3
Česká republika	287,4	2,7
Dánsko	214,3	3,9
Německo	4 584,7	5,6
Estonsko	201,7	15,1
Irsko	67,9	1,5
Řecko	791,7	7,0
Španělsko	3 335,7	7,3
Francie	2 451,4	3,8
Itálie	2 993,7	5,0
Kypr	43,8	5,5
Lotyšsko	382,4	17,0
Litva	34,6	1,0
Lucembursko	29,5	5,9
Maďarsko	81,1	0,8
Malta	11,3	2,7
Nizozemsko	341,3	2,1
Rakousko	548,0	6,5
Polsko	30,7	0,1
Portugalsko	363,1	3,4
Rumunsko	25,3	0,1
Slovinsko	77,6	3,8
Slovensko	24,2	0,4
Finsko	98,5	1,8
Švédsko	324,7	3,5
Spojené království	2 445,1	3,9

Zdroj: Eurostat

Migrační toky — Počet vydaných povolení k pobytu

migr_resfirst — První povolení podle důvodu a občanství — roční údaje

	Absolutní vyjádření										V procentech					
	Rodina		Studium		Za úplatu		Jiné		Celkem		Rodina		Studium		Za úplatu	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Belgie	20320	28523	6743		7097	5391	12041	17803	46201	51717	44,0	55,2	14,6	0,0	15,4	10,4
Bulharsko	1546	1539	1168	1623	776	769	443	454	3933	4385	39,3	35,1	29,7	37,0	19,7	17,5
Česká republika	10699	9281	4220	4139	43282	11312	3149		61350	24732	17,4	37,5	6,9	16,7	70,5	45,7
Dánsko	4231		19279	16253	7420		725		31655	16253	13,4	0,0	60,9	100,0	23,4	0,0
Německo	49642	54139	29985	31345	20297	16667	14365	19803	114289	121954	43,4	44,4	26,2	25,7	17,8	13,7
Estonsko	1402	1148	339	383	967	1135	1176	1111	3884	3777	36,1	30,4	8,7	10,1	24,9	30,1
Irsko	3409	2608	12538	12263	5808	4827	7171	5811	28926	25509	11,8	10,2	43,3	48,1	20,1	18,9
Řecko	21855	22637	1449	1489	15609	16383	1498	4639	40411	45148	54,1	50,1	3,6	3,3	38,6	36,3
Španělsko	150101	100620	21665	22068	96319	22262	131742	141419	399827	286369	37,5	35,1	5,4	7,7	24,1	7,8
Francie	85475	83528	52226	53563	21784	19612	29238	31788	188723	188491	45,3	44,3	27,7	28,4	11,5	10,4
Itálie	76764	75153	12512	10011	142889	106134	9393	53856	241558	245154	31,8	30,7	5,2	4,1	59,2	43,3
Kypr	335		8751		32704		12020		53810	0	0,6		16,3		60,8	
Lotyšsko	2464	759	346	212	1823	464	3073	869	7706	2304	32,0	32,9	4,5	9,2	23,7	20,1
Litva	659	788	447	422	4140	1358	52	91	5298	2659	12,4	29,6	8,4	15,9	78,1	51,1
Maďarsko	8405	1753	7760	4167	16875	4535	3562	2025	36602	12480	23,0	14,0	21,2	33,4	46,1	36,3
Malta	954	391	202	191	950	669	2883	2431	4989	3682	19,1	10,6	4,0	5,2	19,0	18,2
Nizozemsko	23882	23078	9177	9944	9285	10433	31425	12696	73769	56151	32,4	41,1	12,4	17,7	12,6	18,6
Rakousko	14400	14572	2853	3233	3096	2692	1434	7538	21783	28035	66,1	52,0	13,1	11,5	14,2	9,6
Polsko	8921	8699	6145	7066	18664	11123	7177	6539	40907	33427	21,8	26,0	15,0	21,1	45,6	33,3
Portugalsko	27270	19964	4344	4302	25286	18275	6815	3783	63715	46324	42,8	43,1	6,8	9,3	39,7	39,5
Rumunsko	6109	6043	2969	3541	9039	4724	1237	1072	19354	15380	31,6	39,3	15,3	23,0	46,7	30,7
Slovinsko	3962	3116	246	666	24954	11910	53	67	29215	15759	13,6	19,8	0,8	4,2	85,4	75,6
Slovensko	1224	1156	449	334	3984	2302	2368	1544	8025	5336	15,3	21,7	5,6	6,3	49,6	43,1
Finsko	7170	6643	4441	3949	5722	2754	4540	4688	21873	18034	32,8	36,8	20,3	21,9	26,2	15,3
Švédsko	36626	37890	11695	13968	14259	18978	21564	20501	84144	91337	43,5	41,5	13,9	15,3	16,9	20,8
Spojené království	117055	121280	222780	268525	139735	116670	153685	164905	633255	671380	18,5	18,1	35,2	40,0	22,1	17,4
EU	**684880**	**625308**	**444729**	**473657**	**672764**	**411379**	**462829**	**505433**	**2265202**	**2015777**	**30,2**	**31,0**	**19,6**	**23,5**	**29,7**	**20,4**

Tabulka č. 4: Počet povolení k pobytu vydaných v letech 2008 a 2009

Zdroj: Eurostat

Tabulka č. 5: Prvoinstanční rozhodnutí o azylu podle výsledků a podle členských států (2010)

	Rozhodnutí celkem	Kladná rozhodnutí celkem	Postavení uprchlíka	Doplňková ochrana	Humanitární ochrana	Zamítnutí
Evropská unie	**223370**	**55100**	**27050**	**20400**	**7650**	**168270**
Belgie	16665	3510	2700	805	:	13160
Bulharsko	515	140	20	120	:	375
Česká republika	510	175	75	75	20	335
Dánsko	3300	1345	660	520	170	1950
Německo	45400	10450	7755	545	2145	34955
Estonsko	40	15	10	5	:	25
Irsko	1600	25	25	5	:	1575
Řecko	3455	105	60	20	30	3350
Španělsko	2785	610	245	350	15	2175
Francie	37620	5115	4095	1020	:	32505
Itálie	11325	4305	1615	1465	1225	7015
Kypr	2440	425	30	370	25	2015
Lotyšsko	50	25	5	20	:	25
Litva	190	15	0	15	:	175
Lucembursko	475	70	55	15	:	410
Maďarsko	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	220	45	165	15	125
Nizozemsko	17145	7565	810	4010	2745	9575
Rakousko	13780	3450	2060	1390	:	10330
Polsko	4420	510	80	195	230	3910
Portugalsko	130	55	5	50	:	75
Rumunsko	425	70	40	30	0	355
Slovinsko	115	25	20	0	:	95
Slovensko	295	90	5	55	30	205
Finsko	4880	1595	165	1240	190	3285
Švédsko	27700	8495	1935	5955	605	19205
Spojené království	26720	6440	4445	1850	140	20280

Zdroj: Eurostat