



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 1.8.2012
COM(2012) 427 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

o rozvoji Evropské migrační sítě

{SWD(2012) 240 final}

I. Úvod

Čtyři roky po přijetí právního základu Evropské migrační sítě (EMS)¹ je nyní načase zhodnotit pokrok, který učinila, a posoudit, jak by se měla dále vyvíjet, a to i s ohledem na příští víceletý finanční rámec po roce 2013.

EMS byla formálně zřízena rozhodnutím Rady 2008/381/ES² a jejím cílem je poskytovat aktuální, objektivní, spolehlivé a srovnatelné informace o migraci a azylu, které mají sloužit při tvorbě politik v těchto oblastech v Evropské unii. EMS toho dosahuje prostřednictvím víceúrovňové sítě koordinované Evropskou komisí (s podporou dvou poskytovatelů služeb), ve spolupráci s národními kontaktními místy EMS zřízenými v jednotlivých členských státech³ a také v Norsku⁴, které dále vytvářejí vnitrostátní sítě zahrnující široké spektrum příslušných zúčastněných stran. Před nedávnem se k síti jako pozorovatel připojilo i Chorvatsko⁵. EMS rovněž vytváří síť na úrovni EU prostřednictvím spolupráce s jinými příslušnými subjekty EU a mezinárodními subjekty. Politické pokyny týkající se činnosti EMS poskytuje řídící výbor, kterému předsedá zástupce Evropské komise a který se skládá z jednoho zástupce každého zúčastněného členského státu a z pozorovatelů z Dánska, Norska a Evropského parlamentu.

II. ČINNOSTI EMS

EMS plní své cíle díky široké škále činností v rámci ročního pracovního programu schváleného řídícím výborem EMS a Komisí⁶. V současné době mezi ně patří:

- **výroční politické zprávy**, které informují politické činitele o nejvýznamnějších politických a legislativních změnách (včetně změn na úrovni EU), jakož i o veřejných debatách v oblasti migrace a azylu, včetně co největšího množství příslušných statistik. Tyto zprávy jsou rovněž příspěvkem do výročních zpráv Komise o přistěhovalectví a azylu⁷,
- **průzkumy *ad hoc*** – praktické nástroje pro rychlé shromažďování srovnatelných informací o konkrétním aktuálním tématu. Může je provést Komise nebo národní kontaktní místo EMS s obvyklou lhůtou pro odpovědi až čtyři týdny⁸;

¹ Rozhodnutí Rady 2008/381/ES ze dne 14. května 2008. Tato zpráva také slouží ke splnění povinnosti podle článku 13 tohoto rozhodnutí.

² EMS existuje od roku 2003, kdy začala jako pilotní projekt a následně jako přípravná akce. Rozsáhlé informace o EMS a její četné výstupy jsou k dispozici na internetové adrese <http://www.emn.europa.eu>.

³ Dánsko se neúčastnilo přijetí tohoto rozhodnutí Rady, je však neformálně přítomno v EMS jako pozorovatel.

⁴ Rozhodnutí Komise K(2010) 6171 ze dne 13. září 2010 stanovilo základ pro správní spolupráci mezi Evropskou komisí a Ministerstvem spravedlnosti a policie Norského království pro účast Norska v Evropské migrační síti. Pracovní ujednání vstoupila v platnost dnem 15. listopadu 2010.

⁵ Od podpisu smlouvy o přistoupení Chorvatské republiky dne 9. prosince 2011 se Chorvatsko účastní EMS v souladu s rozhodnutím Komise C (2011) 9005 ze dne 8. prosince 2011 o vnitřních prováděcích ujednáních pro mezitímní období před oficiálním přistoupením.

⁶ Například pracovní program EMS na rok 2012 byla přijat rozhodnutím Komise C(2012) 1771.

⁷ Viz například COM(2012) 250 final a pracovní dokument útvarů Komise SWD(2012) 139 final.

⁸ Pro představu o počtu a rozsahu průzkumů *ad hoc*: EMS uskutečnila v roce 2011 celkem 76 samostatných průzkumů, z nichž každý v průměru přinesl odpovědi z více než 17 členských států, tzn.

- **studie** o politicky příslušných tématech, mezi které každoročně patřívá **hlavní studie**, obsahující podrobné shrnutí a analýzy na téma střednědobého až dlouhodobého významu, včetně určení možných blížících se problémů, a až tři **úžeji zaměřené studie**, které řeší bezprostřednější, krátkodobé politické potřeby⁹,
- **stručné zprávy EMS** (*EMN Informs*), které obsahují stručná hlavní zjištění o konkrétním tématu např. studie nebo průzkumu *ad hoc* ve formátu určeném pro politické činitele,
- **sdělení EMS** (*EMN Bulletin Reports*) obsahující aktuální informace k danému tématu, určené zejména politickým činitelům, o současném a nedávném vývoji na úrovni EU a členských států, včetně nejnověji zveřejněných statistik, především z Eurostatu¹⁰,
- **EMS glosář a tezaurus** – glosář, obsahující přes 300 termínů s překlady na základě *acquis EU* a sloužící mimo jiné ke zlepšení srovnatelnosti mezi členskými státy díky společnému porozumění uvedeným pojmům a definicím a jejich používání, a tezaurus, jednotný a strukturovaný prostředek ke katalogizaci a vyhledávání srovnatelných dokumentů na určité téma,
- **zprávy o stavu EMS** Evropskému parlamentu, Radě, Komisi, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o probíhajících činnostech EMS a o klíčových zjištěních vyplývajících z jejich různých výstupů¹¹,
- **aktualizace portálu EU o přistěhovalectví**¹², aby bylo zajištěno, že informace týkající se imigrační politiky a postupů členských států¹³ jsou stále aktuální. EMS je díky svým vazbám s legislativními orgány v členských státech a porozumění jejich činnosti vhodná k tomu, aby aktualizovala informace rychle, a zajišťovala tak trvalou praktickou použitelnost portálu EU o přistěhovalectví,
- **vytváření sítí**, které probíhá na úrovni EMS, zejména prostřednictvím pravidelných jednání národních kontaktních míst EMS; na vnitrostátní úrovni, v rámci vývoje vnitrostátních sítí vytvářených národními kontaktními místy EMS, které zastupují všechny příslušné zúčastněné strany, včetně vnitrostátních politických činitelů; a na úrovni EU / na mezinárodní úrovni s cílem dosáhnout souladu a koordinace s příslušnými nástroji EU a strukturami

cca 1300 individuálních odpovědí. Mezi témata patří otázky ohledně hranic, ekonomické migrace, *acquis EU*, sloučení rodiny, nelegální migrace, integrace, ochrany, bydliště, návratu, studentů, obchodování s lidmi a víz.

⁹ V roce 2012 provádí EMS hlavní studii o *Přistěhovalectví mezinárodních studentů do EU* a úžeji zaměřené studie na téma *Zneužívání práva na sloučení rodiny* jako příspěvek k zelené knize (KOM (2011) 735) o této otázce; *Problémy a postupy při určování totožnosti žadatelů v migračním procesu* a *Mobilita státních příslušníků třetích zemí v rámci EU*.

¹⁰ Viz první vydání ohlášené na stránce Generálního ředitelství pro vnitřní věci v síti Twitter (@EUHomeAffairs), na internetové adrese <http://t.co/FDBAbFuQ>.

¹¹ Zpráva o stavu EMS za rok 2011 je připojena k této zprávě jako SEC(2012) 240. Zprávy za předchozí roky viz SEK(2010) 1006 a SEK(2011) 1273.

¹² <http://ec.europa.eu/immigration/>

¹³ Tyto informace jsou k dispozici pod nadpisy „What do I need before leaving?“ (Co potřebuji před odjezdem?) a „What do EU countries do?“ (Co dělají země EU?).

v oblasti migrace a azylu a udržovat strategické vztahy a spolupracovat s jinými evropskými organizacemi (mimo EU), institucemi a sítěmi, které sledují podobné cíle,

- **komunikace a šíření** výstupů EMS, zejména prostřednictvím výše zmíněných stručných zpráv a sdělení EMS a dále prostřednictvím internetových stránek s danou tematikou (EMS¹⁴ i vnitrostátních), výročních konferencí EMS¹⁵ a účasti na příslušných (mezi)národních akcích.

EMS dříve vydávala *Výroční zprávy o statistice migrace a mezinárodní ochrany*¹⁶, založené především na analýze údajů pocházejících z Eurostatu v souladu s nařízením (ES) č. 862/2007. Tyto zprávy sice byly vysoce kvalitní, ovšem nebyly dostatečně aktuální, a to mj. v důsledku časového rámce, ve kterém byly roční údaje k dispozici¹⁷. Následně bylo rozhodnuto tuto činnost zastavit, a místo toho předkládat nejnovější dostupné zveřejněné údaje převážně prostřednictvím sdělení EMS.

Všechny výstupy EMS jsou veřejně přístupné, zejména na její internetové stránce, jakož i ve specializovaných publikacích, které vydávají národní kontaktní místa EMS i Komise. U zpráv/studií se používá metodiky založené na vytvoření společných specifikací nebo vzorů za účelem zajištění lepší srovnatelnosti, které jsou poté využívány každým národním kontaktním místem EMS k vypracování národní zprávy nebo příspěvku, a to obvykle v rámci „sekundárního výzkumu“. Na základě těchto zpráv (obvykle 24 reakcí jednotlivých členských států)¹⁸ se pak vypracuje souhrnná zpráva, která zpracovává a analyzuje hlavní zjištění a uvádí je do perspektivy EU, např. ve vztahu k nedávným politickým iniciativám.

III. EXTERNÍ HODNOCENÍ

V zájmu nasměrování dalšího vývoje EMS bylo ve druhé polovině roku 2011 provedeno její nezávislé externí hodnocení¹⁹. Soustředilo se na několik aspektů EMS a jejího fungování a níže uvedená tabulka obsahuje celkový přehled hodnocení výkonnosti EMS.

Tabulka č. 1: Celkové shrnutí – výkonnost EMS

Pozitivní zjištění	Méně pozitivní zjištění
• Zvláště vysoké ocenění kvality výstupů EMS (většinou aktuální, objektivní, spolehlivé a srovnatelné) s průzkumy <i>ad hoc</i>. • Pozitivní vliv na tvorbu politik, zejména na úrovni EU, ale i ve vztahu k mnoha členským státům. • Intenzita vytváření sítí mezi národními	• Zpoždění při předkládání informací a omezená srovnatelnost, zejména pokud nepřispívají všechna národní kontaktní místa EMS. • Velmi omezený dopad a nejistota, pokud jde o úlohu EMS, ve vztahu k širší veřejnosti. • Poměrně malá viditelnost EMS (např. nízká

¹⁴ <http://www.emn.europa.eu>

¹⁵ Konference EMS v roce 2011 se konala ve Varšavě pod záštitou polského předsednictví Evropské unie a jejím tématem byla nelegální migrace.

¹⁶ Poslední zpráva se týkala roku 2009 a byla dokončena v dubnu 2012.

¹⁷ Zatímco údaje o azylu se poskytují měsíčně, údaje o přistěhovalectví, emigraci, povoleních k pobytu a občanství jsou k dispozici, v souladu s nařízením (ES) č. 862/2007, až 15 měsíců po skončení vykazovaného roku (např. údaje za rok 2010 byly k dispozici na jaře roku 2012).

¹⁸ Národní kontaktní místa EMS sice existují v každém členském státě (kromě Dánska) a v Norsku, ovšem některé z nich dosud nemají personální zdroje potřebné k tomu, aby se účastnily všech činností EMS.

¹⁹ Hodnocení provedlo Středisko pro strategické a hodnotící služby (CSES) a hodnotící zpráva je k dispozici na adrese <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=249>.

kontaktními místy EMS a jejich spolupráce s EMS. • Kvalita a množství výstupů s ohledem na úroveň finančních a lidských zdrojů.	návštěvnost internetových stránek a malý počet uživatelů přihlášených k odběru zpravodaje) a nedostatečné vnitrostátní sítě v některých zemích. • Nedostatek zdrojů na úrovni EU k podpoře rozvoje EMS.
--	--

Celkově byla výkonnost EMS posouzena jako dobrá; poskytuje užitečné informace na podporu tvorby politik na úrovni EU i členských států. Méně pozitivním prvkem je omezená čitelnost informací, které EMS politickým činitelům poskytuje (informace jsou např. příliš obsáhlé), a nedostatečné zviditelnění a povědomí o existenci EMS mezi odborníky i politickými činiteli, zejména v rámci institucí EU.

Ke zlepšení dalšího fungování EMS bylo formulováno asi třicet doporučení. K několika doporučením přihlédla EMS dokonce už v průběhu hodnocení při vypracovávání svého ročního pracovního programu na rok 2012, zejména s cílem zajistit, aby byly poskytované informace relevantnější, aktuálnější a obsahovaly stručné shrnutí nových zjištění určené především politickým činitelům.

IV. DALŠÍ ROZVOJ EMS

EMS sice již našla v oblasti azylu a migrace své pevné místo a je vysoce ceněna, je však vhodné zvážit, jakým způsobem by mohla ještě lépe plnit své cíle. Tento oddíl tudíž nastiňuje, jak si Komise představuje další rozvoj EMS mj. v souvislosti s Azylovým a migračním fondem²⁰, i když některé z navrhovaných změn mohou být prováděny ještě před tím, než by toto nařízení vstoupilo v platnost.

EMS již prokázala svou schopnost vyvíjet se a přizpůsobovat tak, aby lépe splňovala zejména očekávání politických činitelů. Klíčovým faktorem v tomto ohledu je aktivní účast a silné partnerství Komise a národních kontaktních míst EMS (určených příslušnými členskými státy), které tvoří základní stavební kameny, na nichž EMS stojí.

Další fungování EMS a její cíle a úkoly jsou stanoveny v článku 23 navrhovaného nařízení o Azylovém a migračním fondu, kterým se zruší rozhodnutí Rady 2008/381/ES. Mělo by jít o tyto cíle:

- (a) být poradním grémiem Unie pro otázky migrace a azylu prostřednictvím koordinace a spolupráce na vnitrostátní i unijní úrovni spolu se zástupci členských států, akademické obce, občanské společnosti, skupin odborníků a dalších unijních/mezinárodních subjektů;
- (b) odpovídat na potřeby orgánů Unie a členských států ohledně informací týkajících se migrace a azylu poskytováním aktuálních, objektivních, spolehlivých a srovnatelných informací o migraci a azylu s cílem podpořit v Evropské unii tvorbu politik v těchto oblastech;
- (c) zprostředkovávat široké veřejnosti informace uvedené pod písmenem b).

²⁰ KOM (2011) 751 v konečném znění.

Článek 23 rovněž nastiňuje činnosti EMS k dosažení těchto cílů, připomíná potřebu zajistit soudržnost s činnostmi Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu²¹ a agentury Frontex²² a specifikuje členy EMS a potřebnou finanční podporu.

Následující pododdíly se zabývají postupně všemi cíli uvedenými výše a upřesňují představu Komise o EMS.

IV.1 ÚLOHA EMS

Vytvoření společné migrační politiky EU stále více vyžaduje srovnatelné věcné informace, aby bylo možno vyvinout a zpracovat politické přístupy založené na spolehlivých podkladech a rozbořech, které nahlízejí tuto oblast z mnoha stran. Existuje sice řada obsáhlých zdrojů informací, které jsou k dispozici, a nikoliv pouze od EMS, ale jsou velmi často ve formátu, který političtí činitelé mohou těžko využít, a nejsou ani dostatečně dostupné k tomu, aby splňovaly jejich bezprostřední potřeby.

Je tedy jasné, že by bylo výhodné disponovat společným evropským zdrojem, z něž by političtí činitelé jak na úrovni jednotlivých států, tak na úrovni orgánů EU mohli získávat nebo si vyžádat spolehlivé informace, včetně statistik, a to ve věcné, uživatelsky přívětivé, objektivní podobě, a na nich pak zakládat svá rozhodnutí. Rovněž je třeba vzít v úvahu dlouhodobější perspektivy, aby bylo možné předvídat potenciální problémy, kterými se EU bude muset zabývat.

EMS je v ideální pozici, aby splnila tuto potřebu a plně uspokojila očekávání politických činitelů. Prokázala, že má rozsáhlé analytické odborné znalosti, které jsou k dispozici jak na úrovni členských států, tak i na úrovni EU, a schopnost plně pochopit a uvést do kontextu informace z příslušných vnitrostátních ministerstev i z jiných vnitrostátních zdrojů prostřednictvím širokých a rozvinutých sítí. Pevné vazby vytvořené mezi jednotlivými národními kontaktními místy EMS rovněž prokazují, že dochází k rozvoji společné kultury poznání, díky níž mohou situaci v jednom členském státě pochopit i ostatní členské státy a Komise.

Jak je tedy nutné změnit EMS? Za prvé, EMS by měla rozšířit oblast svých informačních zdrojů ve dvou ohledech: prostřednictvím svých vnitrostátních sítí a prostřednictvím svých vazeb na jiné příslušné subjekty EU a mezinárodní subjekty. To by vyžadovalo, aby byla úloha národních kontaktních míst EMS posílena tak, že budou schopna samostatně jednat jako národní střediska pro shromažďování a analýzu informací.

Mnoho národních kontaktních míst EMS vyvinulo velké úsilí o vytvoření vnitrostátní sítě sestávající z celé řady zúčastněných stran, a to nejen například z ministerstev. Větší důraz byl také kladen na jednání těchto vnitrostátních sítí při řešení aktuálních otázek s významem pro vnitrostátní i unijní politiku a zapojení (vnitrostátních) politických činitelů. EMS díky těmto vnitrostátním sítím skutečně napomáhá šíření informací a výměně názorů mezi například (vnitrostátními) politickými činiteli, úředníky správy věcí veřejných (včetně úředníků z různých ministerstev), mezinárodními organizacemi, výzkumnými pracovníky, skupinami odborníků a dalšími politickými poradními subjekty, nevládními organizacemi a občanskou společností. V některých členských státech byla tak rozsáhlá spolupráce mezi zúčastněnými

²¹ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, zřízený nařízením (ES) č. 439/2010.

²² Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, zřízená nařízením Rady (ES) č. 2007/2004.

stranami dříve nevidaná. Dalším hlediskem je rozvoj různých vnitrostátních internetových stránek, které slouží jako (vnitrostátní) centra informací o azylu a migraci, přičemž – v některých případech – nabízí i databáze příslušných právních předpisů, judikatury atd.²³.

Vnitrostátní sítě by tudíž měly být uznány jako jeden ze základních prvků EMS, a tudíž být dále podporovány tak, aby došlo například k většímu zapojení členů vnitrostátní sítě při poskytování informací, včetně jednorázových akcí v případech, kdy je prokazatelně potřeba získat určité údaje.

Existuje celá řada různých subjektů, které se zabývají rozličnými hledisky analýzy a výzkumu v oblasti azylu a migrace, a to jak na vnitrostátní, tak na unijní i mezinárodní úrovni²⁴. Každý má určitou úlohu a cílovou skupinu. Aby mohli političtí činitelé také využívat velkého množství podávaných informací, může EMS posílit spolupráci s těmito různými subjekty, jejímž cílem bude vyměňovat si informace, vzájemně se v činnostech doplňovat a zabránit jejich překrývání. Formálně by tuto spolupráci zajišťovala Komise (zejména GŘ Eurostat, GŘ pro výzkum a inovace, GŘ pro rozvoj a spolupráci a také GŘ pro zaměstnanost a sociální věci) se subjekty EU jako Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, FRONTEX, FRA²⁵ (viz oddíl IV.4) a v souvislosti s konkrétními tématy nebo studiemi by se zpravidla mohla navazovat spolupráce s dalšími subjekty, jako jsou mimo jiné ostatní orgány EU, Pozorovací středisko Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT) pro migraci, GDISC, IGC, NORFACE, IOM, OSN, Centrum pro rozvoj migrační politiky, OECD atd.²⁶ Svůj úhel pohledu na dané téma by tak mohly poskytovat i jiné země světa a regiony mimo EU a zohledněn by byl i migrační rozměr rozvojových politik EU, čímž by došlo k zajištění soudržnosti a k využívání synergií zejména při plánování spolupráce s prioritními zeměmi v rámci vnější dimenze migrační politiky EU.

EMS by se rovněž měla snažit zlepšit vyhledávání informací zveřejňovaných těmito různými subjekty, ačkoliv to by vyžadovalo více zdrojů. Lze navázat na dobré předchozí zkušenosti v této oblasti, jako je například studie EMS o uspokojování poptávky po pracovní síle díky migraci (*Satisfying Labour Demand through Migration*), která zahrnovala příspěvky fóra Eurocities a IOM a spolupráci s nimi.

V podobném duchu se objevily snahy o zapojení Dánska do EMS (přestože se jí tato země nemusí formálně účastnit), a Dánsko se tak skutečně podílelo na některých jejích činnostech a jednáních. Na základě zkušeností se zapojením Norska do EMS by se měly dále zjišťovat možnosti, jak by mohlo Dánsko aktivněji spolupracovat.

²³ Viz například databáze vnitrostátní judikatury (http://194.88.246.195/WD160AWP/WD160Awp.exe/CONNECT/EMN_JURISPRUDENCES), kterou vytvořilo lucemburské národní kontaktní místo EMS a která umožňuje vyhledávání v nedávných rozhodnutích správních soudů v Lucembursku a je volně přístupná široké i odborné veřejnosti (mj. právníkům).

²⁴ Obsáhlý seznam dalších příslušných subjektů je uveden na internetové adrese <http://www.emn.europa.eu> pod záložkou „Useful Links“ (užitečné odkazy).

²⁵ Agentura Evropské unie pro základní práva, zřízená nařízením Rady (ES) č. 168/2007.

²⁶ GDISC (konference generálních ředitelů přistěhovaleckých úřadů; IGC (Mezivládní konzultace o azylových, migračních a uprchlických politikách v Evropě, Severní Americe a Austrálii); NORFACE (Nové příležitosti pro evropskou spolupráci mezi agenturami pro financování výzkumu); IOM (Mezinárodní organizace pro migraci); OSN (Organizace spojených národů, zejména jeho oddělení pro statistiku obyvatelstva); OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj).

IV.2 POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PŘI TVORBĚ POLITIK

Za druhé, EMS by měla dále zlepšit způsob, jakým poskytuje informace, a jejich relevantnost. Externí hodnocení ukázalo, že zatímco relevantnost, kvalita a přidaná hodnota výstupů EMS jsou vysoké, je zde stále prostor pro zlepšení, a to i pokud jde o její souhrnné zprávy. Konkrétně by souhrnné zprávy měly být méně popisné a více analytické a měly by cílovým skupinám jasněji zdůrazňovat klíčová sdělení a důsledky politik. Důležitá je rovněž pružnost, aby bylo možno vybrat téma pro studii v průběhu roku na základě aktuálního politického vývoje.

EMS by proto měla nadále poskytovat aktuální, objektivní, spolehlivé a srovnatelné informace, ale také musí pokračovat v již přijatých opatřeních v zájmu pružnosti a přizpůsobivosti, aby mohla ještě lépe plnit potřeby politických činitelů. Zatímco při provádění přímo relevantních studií pro potřeby politických činitelů dochází u EMS k pozitivnímu vývoji, přičemž zásadní úlohu v tomto ohledu sehrává řídící výbor EMS, je třeba se naproti tomu nadále soustředit na dva nedostatky, a sice včasnost a stručnost předkládaných informací.

EMS se již v praxi začala řídit těmito doporučeními ve svém pracovním programu na rok 2012, což se projevilo řadou změn v jejím způsobu práce, např. ve zvýšeném důrazem na využívání obsáhlých informací, které jsou již v rámci EMS k dispozici, zavedením úžeji zaměřených studií²⁷; vydáváním stručných zpráv EMS²⁸, jejichž účelem je poskytnout politickým činitelům zejména hlavní poznatky o konkrétních činnostech; a zavedením sdělení EMS.

IV.3 INFORMOVÁNÍ ŠIRŠÍ VEŘEJNOSTI

Další změna, kterou EMS potřebuje, se týká způsobu, jakým předkládá své výstupy k informování širší veřejnosti. Migrace je dnes v EU hojně diskutovaným a někdy i sporným tématem, přičemž spory někdy pramení z nesprávných nebo zavádějících informací. Na úrovni členských států existuje řada osvědčených postupů pro poskytování informací uživatelsky přívětivým, objektivním a nestranným způsobem²⁹, z nichž některé byly vyvinuty za účasti příslušných národních kontaktních míst EMS. Toto v současné době na úrovni EU chybí, a EMS by tudíž měla převzít také tuto roli, například pomocí moderních komunikačních prostředků (např. prostřednictvím sociálních médií, interaktivní internetové stránky), aby stručně uváděla fakta na určité téma se zaměřením na sdělovací prostředky a další šířitele informací. Předpokládá se, že k šíření informací by rovněž měli přispívat členové vnitrostátní sítě.

To je zcela v souladu s úsilím EMS jako poradního grémia poskytovat cílenější výstupy, včetně rozvoje a následné propagace internetových stránek EMS i národních internetových stránek, jež mají být uživatelsky přívětivými referenčními zdroji informací. Dalším aspektem v tomto ohledu by mělo být, aby EMS poskytovala včasné věcné aktualizace, které Komisi a členským státům umožní mimo jiné posílit své informační databáze.

²⁷ Viz poznámka pod čarou č. 9.

²⁸ Vydávaná a rovněž zveřejňovaná na stránkách EMS v sekci „EMN Informs“ (Stručné zprávy EMS).

²⁹ Viz např. „Středisko pro sledování migrace“ ve Spojeném království (<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk>) a „Migrace v číslech“ v Litvě (<http://123.emn.lt/>).

IV.4 POSÍLENÍ VAZEB S AGENTURAMI EU

Azyl, přistěhovalectví a integrace jsou ze své povahy úzce propojeny, neboť jde o základní prvky celé oblasti migrace. Silnou stránkou EMS je v tomto ohledu zejména její schopnost analyzovat i taková témata týkající se migrace, jež vyžadují širokou škálu odborných znalostí v členských státech. Může proto účinně podporovat další subjekty EU, zejména agentury.

Vzhledem k tomu, že situaci v oblasti azylu v EU analyzuje rovněž Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, měla by být posílena spolupráce, aby se zabránilo zdvojení činností, zajistila se soudržnost a doplňkovost, a tím se zvýšila kapacita obou subjektů. EMS a Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu by například, na základě zkušeností s Agenturou Evropské unie pro základní práva, mohly společně vypracovat studii na téma v oblasti azylu³⁰, která by řešila různé, avšak vzájemně se doplňující otázky. Jinou možností by bylo, aby Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu poskytoval EMS informace jako součást výroční zprávy v této oblasti politiky, a zejména informace pro přípravu výroční zprávy Komise o přistěhovalectví a azylu.

Podobně by se měly dále rozvíjet vztahy s agenturou Frontex. Podpora synergií mezi EMS a agenturou Frontex by mohla případně překlenout propast mezi úvahami týkajícími se řízení hranic a sociálně-ekonomickými úvahami, a to sdružením odborníků ze široké škály oblastí s rozdílnými, ale navzájem se doplňujícími specializacemi. Zajistilo by se tak komplexní řešení otázek migrace a azylu. Jako další příklad lze uvést, že síť agentury Frontex pro analýzu rizik (FRAN) vypracovává čtvrtletně analýzu migračních tendencí na vnějších hranicích EU³¹. EMS by mohla více využít těchto informací například jako součásti hloubkové analýzy nelegální migrace nebo širší analýzy migračních toků.

S Agenturou Evropské unie pro základní práva již existují silné vztahy, které se vyvíjely několik let. Z různých úloh a odpovědností obou subjektů vyplývá, že se jejich činnosti často zásadním způsobem doplňují, a díky pravidelné účasti zástupce Agentury Evropské unie pro základní práva na jednání EMS jsou oba subjekty vzájemně informovány o svých činnostech. Příkladem tohoto vzájemného doplňování je souběžné provádění studií o nezletilých osobách bez doprovodu a dětech odloučených od rodiny³² a o nelegální migraci³³.

IV.5 STRUKTURA POTŘEBNÁ KE SPLNĚNÍ NOVÝCH POŽADAVKŮ

EMS funguje jako skutečná evropská síť, kterou tvoří Komise a členské státy plus Norsko, byť bez právní subjektivity. Přestože tato netypická struktura způsobuje určité problémy, zejména pokud jde o financování národních kontaktních míst EMS, zajišťuje nicméně užší

³⁰ Například v roce 2011 EMS provedla studii o statusech ochrany neharmonizovaných na úrovni EU (*Non-EU Harmonised Protection Statuses*).

³¹ Viz <http://frontex.europa.eu/publications?c=risk-analysis>.

³² Politika v oblasti ujednání o přijímání, návratu a integraci nezletilých osob bez doprovodu, včetně číselných údajů (*Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors*, EMS, květen 2010) a Děti odloučené od rodin a hledající azyl v členských státech Evropské unie (*Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, Agentura Evropské unie pro základní práva, listopad 2010). Obě zprávy sloužily pro vypracování akčního plánu pro nezletilé osoby bez doprovodu (KOM (2010) 213).

³³ Praktická opatření pro omezení nelegální migrace (*Practical Measures for Reducing Irregular Migration*, EMS, duben 2012) a Základní práva nelegálních přistěhovalců v Evropské unii (*Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Agentura Evropské unie pro základní práva, listopad 2011).

propojení s politickým programem Komise. Rovněž velmi dobře funguje v praxi. Není tedy třeba uvažovat o žádné změně současné struktury EMS.

Podobně, výrazným rysem EMS, jak bylo konstatováno i v externím hodnocení, je její různorodost. Ustanovení čl. 5 odst. 1 rozhodnutí Rady o zřízení EMS požadovalo, aby každý členský stát (s výjimkou Dánska) určil subjekt, který bude jednat jako jeho národní kontaktní místo EMS. Ačkoli většina národních kontaktních míst EMS pracuje v první řadě v rámci příslušného ministerstva, které je ve svém členském státě zodpovědné za azylovou a migrační politiku, některá pracují při výzkumných ústavech nebo vnitrostátních kancelářích Mezinárodní organizace pro migraci, i když mají s příslušným ministerstvem silné společné vazby. Zkušenosti s takovým složením vedou k závěru, že by se nemělo měnit. Co by se však změnit mělo, je to, aby byly v členských státech k dispozici dostatečné zdroje pro všechna národní kontaktní místa EMS, která se v současné době nejsou schopna plně účastnit všech činností EMS a přispívat k nim.

V určitých ohledech by mělo by dojít k úpravám v řídicím výboru EMS. Ačkoli prokázal svou užitečnost při užším propojování činností EMS s potřebami politických činitelů, lze ještě provést řadu zlepšení. Hlavním zlepšením by bylo, kdyby se řídicí výbor více zaměřil na poskytování strategických pokynů k dalšímu zajištění toho, aby mohli političtí činitelé přímo využívat výsledky činností EMS. Toho by bylo možno dosáhnout, kdyby příslušné zúčastněné strany (např. trojky předsednictví EU, členské státy, Evropská komise, Evropský parlament) vymezily své strategické priority a členové řídicího výboru byli na dostatečně vysoké úrovni, aby mohli udělovat potřebné politické pokyny. Evropský parlament, Dánsko a Norsko by měly i nadále mít v řídicím výboru status pozorovatele. Rovněž by členové řídicího výboru měli být jasněji odděleni od svých národních kontaktních míst EMS³⁴, tak aby nenastával žádný případný střet zájmů a řídicí výbor mohl aktivněji požádat členský stát (členské státy) o posílení kapacity nedostatečně výkonných nebo zcela nefungujících národních kontaktních míst EMS, která byla identifikována na základě společných ukazatelů výkonnosti³⁵. Kromě toho by řídicí výbor měl více podporovat vazbu mezi výzkumem a tvorbou politik, a to například tím, že by zdůrazňoval důsledky zjištění EMS pro současné i budoucí migrační politiky a postupy.

V. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

Ukázalo se, že EMS je pro politické činitele stále užitečnějším podpůrným nástrojem. Rovněž s ohledem na příští víceletý finanční rámec by další zlepšení uvedená v této zprávě umožnila EMS vykonávat její důležitou úlohu ještě lépe. Komise bezvýhradně věří, že se EMS díky svým dosavadním pevným základům opět přizpůsobí, aby tyto nové požadavky splnila.

Komise s potěšením očekává diskuzi o dalším rozvoji EMS, zejména s ostatními orgány EU a členskými státy, založené na této zprávě.

³⁴ V současné době zhruba 12 členů řídicího výboru z členských států jedná současně za národní kontaktní místo EMS svého členského státu.

³⁵ Ty mohou zahrnovat: vstupy do studií a zpráv, počet odpovědí na průzkumy *ad hoc*, pokrok v rozvoji vnitrostátních sítí a šíření informací, míru vytváření sítí na úrovni EU (např. jak se odráží v jejich účasti na jednáních a v odpovědích na průzkumy *ad hoc*) a další aspekty pracovních plánů.