



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 22.5.2014
COM(2014) 288 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Pátá výroční zpráva o přistěhovalectví a azylu (2013)

{SWD(2014) 165 final}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Pátá výroční zpráva o přistěhovalectví a azylu (2013)

1. Úvod

Rok 2013 se ve srovnání s několika předcházejícími roky vyznačoval podstatným zvýšením počtu žádostí o azyl. Ve srovnání s rokem 2012 také značně vzrostl počet případů osob odhalených při nezákonném překračování hranic. To poukazuje na potřebu přijmout opatření na úrovni EU a pomoci členským státům při plnění úkolů souvisejících s migračními tlaky, a to při současném dodržování základních práv migrantů. Tragická událost, k níž došlo 3. října u italského ostrova Lampedusa, kdy se potopila loď s více než 500 migranty na palubě a zahynulo přes 360 lidí, se stala smutným mezníkem v diskusi o migraci a azylu v evropském regionu. Nešlo o jediný incident. Podle odhadů se v roce 2013 přes moře do Evropy přepravilo 40 000 lidí; nejméně 600 osob přišlo při pokusech dosáhnout pobřeží EU o život¹.

Byla vytvořena Pracovní skupina pro Středomoří, aby podle zásad prevence, ochrany a solidarity vytvořila komplexní strategii k předcházení dalším ztrátám na životech ve Středomoří a určila prioritní opatření pro účinnější krátkodobé využívání evropských politik a nástrojů. Tato pracovní skupina vymezila pro celou oblast Středomoří široké spektrum opatření, jak je uvedeno ve sdělení², které Komise přijala dne 4. prosince 2013. Tato opatření zahrnují spolupráci se třetími zeměmi, posílení legálních možností migrace, jasné závazky v oblasti znovusídlení, další kroky k potírání obchodování s lidmi a převaděčství a ke zlepšení ostrahy hranic. Sdělení zdůraznilo potřebu poskytnout operační podporu členským státům, které jsou vystaveny tlaku. Evropská rada na svém prosincovém zasedání sdělení přivítala a vyzvala Komisi, aby připravila zprávu o jeho provádění.

K tragédii u Lampedusy však nedošlo v politickém vakuu. Zostření konfliktu v Sýrii, v souvislosti s nímž překročil počátkem roku 2014 počet zaznamenaných uprchlíků ze Sýrie 2,3 milionu³, zintenzívnilo výzvu pro EU a členské státy, aby dále rozvíjely politiky týkající se přistěhovalectví, azylu a vnějších hranic podle zásad ochrany migrantů a solidarity mezi členskými státy. Výrazný úspěch v tomto ohledu představuje výrazný úspěch přijetí dokončeného společného evropského azylového systému, který stanoví společné vysoké normy a upevňuje spolupráci v zájmu zajištění toho, aby se v celé EU s žadateli o azyl zacházelo rovnocenně a v rámci otevřeného a spravedlivého systému. V roce 2013 došlo také k důležitému vývoji správy hranic, zejména v souvislosti se správou schengenského prostoru a s novými návrhy týkajícími se inteligentních hranic.

Současně s potřebou reagovat na krizové situace byla EU dále konfrontována s úkolem zajistit oživení ekonomiky a růstu. Dobře řízená migrace může ekonomice prospět, neboť otevírá cestu pracovníkům s potřebnou kvalifikací a pomáhá řešit mezery na trhu práce.

¹ Bylo zjištěno, že od roku 1998 do roku 2013 dosáhlo mořského pobřeží EU nelegálně 623 118 migrantů, průměrně tedy 40 000 osob ročně. Zdroj: *Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options*; Migration Policy Center; <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC-RR-2013-009.pdf>.

² COM(2013) 869 final.

³ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Na opatření EU je také nutné nahlížet v širších politických souvislostech vztahů EU s příslušnými partnerskými zeměmi a regiony. Evropská politika sousedství (EPS)⁴ a globální přístup k migraci a mobilitě⁵ představují rámec pro posílení komplexního dialogu a spolupráce s partnerskými zeměmi v oblasti migrace a mobility, mimo jiné s cílem řešit příčiny nelegální a nucené migrace, předcházet dramatickými incidentům a chránit životy migrantů a jejich základní práva.

Agenda pro změnu, politický rámec EU pro migraci a rozvoj, který vychází z globálního přístupu k migraci a mobilitě a z rozvojové politiky EU, byla revidována prostřednictvím sdělení nazvaného „Maximalizace dopadu migrace na rozvoj“⁶ a následných závěrů Rady⁷, v nichž je kladen důraz na význam účinného řízení migrace při posilování příznivé součinnosti migrace a rozvoje a na upevnění závazku EU k podpoře rozvojových zemí při posilování řízení migrace.

Rok 2013 přinesl také významné kroky vpřed, pokud jde o stanovení priorit a zajišťování financování EU pro opatření v oblasti azylu, migrace a integrace, neboť byla dokončena jednání o víceletém finančním rámci na období 2014–2020. Nařízení, kterým se zřizuje nový Azylový, migrační a integrační fond a nový Fond pro vnitřní bezpečnost, schválil Evropský parlament dne 13. března 2014⁸.

Tato zpráva shrnuje, jak Komise posuzuje vývoj politik na úrovni EU v oblasti přistěhovalectví a azylu v roce 2013. Doplní ji pracovní dokument útvarů Komise⁹, který obsahuje další podrobnosti a statistiky ohledně vývoje na úrovni EU i členských států, přičemž údaje z členských států shromáždila Evropská migrační síť¹⁰.

2. KLÍČOVÉ ÚDAJE O MIGRACI V EU ZA ROK 2013¹¹

Na počátku roku 2013 měla EU 503 milionů obyvatel, přičemž 20,4 milionu, tedy 4 % celkového počtu, představovali státní příslušníci třetích zemí. V roce 2012 bylo vydáno prvních 2,1 milionu povolení k pobytu státním příslušníkům třetích zemí¹². Z těchto povolení bylo 32 % vydáno z rodinných důvodů, 23 % za účelem výdělečné činnosti, 22 % za účelem studia a 23 % z různých dalších důvodů (včetně mezinárodní ochrany). Nejpočetnější jsou mezi státními příslušníky třetích zemí, jimž bylo vydáno první povolení k pobytu, zastoupení občané Spojených států amerických (200 000 osob), respektive 9,5 % z celkového počtu státních příslušníků třetích zemí v EU. Po nich s přibližně 7,5 % následují státní příslušníci Ukrajiny (163 000 osob), Číny (161 000 osob) a Indie (157 000 osob). Výrazný počet povolení (mezi 5 % a 2,5 % z celkového počtu v EU) byl vydán státním příslušníkům Maroka (102 000), Ruska (66 000), Filipín (62 000), Turecka (59 000) a Brazílie (51 000).

⁴ http://eeas.europa.eu/enp/index_cs.htm

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm

⁶ COM(2013) 292.

⁷ Dokument Rady 12415/13.

⁸ Předpokládáný vstup v platnost v druhém čtvrtletí roku 2014.

⁹ SWD(2014) 165

¹⁰ Evropská migrační síť (EMN), <http://www.emn.europa.eu>

¹¹ V tomto sdělení jsou uváděny v první řadě nejnovější statistické údaje poskytnuté Eurostatem. Podrobnější statistiky (některé z EMS), včetně rozdělení podle členských států, jsou uvedeny ve statistické příloze v průvodním pracovním dokumentu útvarů Komise (SWD(2014) 165).

¹² Údaje Eurostatu z roku 2012. Údaje za rok 2013 budou k dispozici v červenci 2013. SWD (2014) 165, statistická příloha, uvádí neúplné údaje za rok 2013 předložených EMS.

V roce 2013 dosáhl celkový počet žádostí o azyl 434 160, což ve srovnání s předcházejícím rokem představuje výrazný nárůst o zhruba 100 000 žadatelů. Největší skupina žadatelů pocházela ze Sýrie (50 470, tj. 12 % všech žadatelů); další výraznými zdrojovými zeměmi s významným počtem žádostí byly Rusko, Afghánistán, Srbsko, Pákistán a Kosovo. Z celkového počtu žadatelů byla 112 730 poskytnuta ochrana v prvním stupni (uprchlíci: 49 510, doplňková ochrana: 45 540 nebo humanitární ochrana¹³: 17 685), což představuje 35 % všech rozhodnutí přijatých v prvním stupni¹⁴.

Převážná většina z více než 2,3 milionu osob, které od vypuknutí konfliktu v roce 2011 uprchly ze Sýrie, našly útočiště v Libanonu, Turecku, Jordánsku, Iráku a Egyptě¹⁵ a 82 730¹⁶ osob požádalo o azyl v EU¹⁷.

Počet nezletilých osob bez doprovodu, které žádaly o mezinárodní ochranu, se od roku 2012 nezměnil. Bylo podáno 12 425 žádostí. Tyto děti pocházejí především z Afghánistánu (3 310), Somálska (1 580), Sýrie (1 010) a Eritrey (715) a přijalo je Švédsko, Německo, Spojené království, Rakousko a Itálie.

Vzhledem k povaze nelegální migrace jsou statistiky zachycující tento jev pravděpodobně neúplné a nespolehlivé. Nelegální migrace však zůstává hlavní složkou migrace do EU. Pro statistiku je možné použít ukazatele jako počet zamítnutí, zadržení a navrácení, ale i s nimi je třeba nakládat opatrně.

V roce 2013¹⁸ byl vstup do EU zamítnut 317 840 osobám, což oproti roku 2012 představuje mírné zvýšení o 0,6 %, přičemž většinu zamítavých odpovědí vydalo Španělsko. Počet zadržení se snížil: v roce 2013 bylo zadrženo 386 230 osob¹⁹ (ve srovnání s 433 665 v roce 2012). V roce 2013 navrátily členské státy do třetích zemí zhruba 166 470 cizích státních příslušníků²⁰. Čtvrtletní zprávy vypracované agenturou Frontex²¹ posoudily jako včasné zdroje informací o situaci na vnějších hranicích EU také tvůrcům politik: v roce 2013 (leden až září) bylo při nelegálním překračování hranic EU zadrženo 77 140 osob, přičemž v červenci se jejich počet výrazně zvýšil, a to zejména na italském pobřeží kvůli zhoršující se syrské krizi.

3. SNAHY O ZVÝŠENÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANY

3.1 Hlavní úspěch: dohoda o společném evropském azylovém systému

Rok 2013 byl významný z hlediska pokroku společného evropského azylového systému. Byla dokončena jednání o přepracování dublinského nařízení²² a nařízení o zřízení systému Eurodac²³ a o přepracování směrnic o podmínkách přijímání a²⁴ o azylovém řízení²⁵ a texty

¹³ Humanitární ochrana se uděluje těm státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti, kterým je povoleno zůstat na území členských států nikoli z důvodů potřeby mezinárodní ochrany, ale na základě uvážení ze solidárních nebo humanitárních důvodů.

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF

¹⁵ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶ 50 470 v roce 2013, 24 115 v roce 2012 a 8 145 v roce 2011.

¹⁷ Většina žádostí byla podána v Německu a ve Švédsku (v obou případech třetina celkového počtu) a dále v Bulharsku, Spojeném království, Nizozemsku, Rakousku, Dánsku a Belgii. Počet žádostí podaných v ostatních zemích je zanedbatelný.

¹⁸ Eurostat, pro Řecko nejsou údaje za rok 2013 k dispozici.

¹⁹ Eurostat, údaje za rok 2013 nejsou k dispozici pro Řecko a Nizozemsko.

²⁰ Eurostat, údaje pro Řecko nejsou za rok 2013 k dispozici.

²¹ <http://www.frontex.europa.eu/publications>

²² Nařízení (EU) č. 604/2013 (Úř. věst. L180, 29.6.2013, s. 31).

²³ Nařízení (EU) č. 603/2013 (Úř. věst. L180, 29.6.2013, s. 1).

²⁴ Směrnice 2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96).

byly přijaty dne 26. června 2013²⁶. V platnost vstoupilo přepracované znění směrnice o podmínkách přiznání azylu²⁷, a byla rozšířena oblast působnosti směrnice o dlouhodobém pobytu²⁸, tak aby zahrnovala také ty, kdo požívají mezinárodní ochrany. Společný evropský azylový systém poskytne lepší přístup k azylovému řízení těm, kdo hledají ochranu, zajistí spravedlivější, rychlejší a kvalitnější rozhodnutí o azylu a poskytne důstojné podmínky jak lidem, kteří žádají o azyl, tak těm, kteří požívají mezinárodní ochrany v rámci EU. V příštích letech bude kladen důraz na jednotné provádění nových nástrojů v oblasti azylu v celé EU.

3.2 Praktická spolupráce a vnitřní solidarita EU

3.2.1 Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO)

Úřad EASO²⁹ i nadále přispíval k rozvoji iniciativ týkajících se praktické spolupráce v oblasti azylu. V roce 2013 bylo v programech zařazených do vzdělávacích osnov úřadu EASO proškolen 2 111 úředníků³⁰. Činnosti úřadu EASO zahrnovaly pomoc členským státům při zlepšování kvality azylových řízení se zvláštním zaměřením na přístup k ochraně, osobní pohovor, posouzení důkazů a vyhledání rodiny. Pokud jde o informace o zemi původu, zveřejnil tento úřad zprávu o západním Balkánu³¹ a uspořádal několik pracovních seminářů o Sýrii, Rusku a dalších hlavních zemích původu žadatelů o azyl. Dále byl rozvíjen takzvaný „síťový přístup“ spočívající ve vytváření sítí odborníků z členských států, kteří mají pravidelné kontakty s hlavními zeměmi původu, aby sdíleli informace a přispívali k harmonizaci rozhodnutí na úrovni EU.

Úřad EASO pokračoval v poskytování pomoci Řecku a vzhledem k obtížím, jimž čelila Itálie a Bulharsko, spustil zvláštní podpůrný plán pro tyto dvě země. Úřad také připravil opatření týkající se přemísťování a znovuusídlování osob a vnějšího rozměru Společného evropského azylového systému. Druhá „výroční zpráva o situaci v oblasti azylu v Unii“³² zveřejněná v červenci 2013 popsala situaci v provádění společného evropského azylového systému a poskytla analýzu azylových toků směrem do EU.

3.2.2 Prostředky na mimořádnou pomoc a podpora členským státům v oblasti azylu

Po tragédii u Lampedusy poskytla Komise italským orgánům zvláštní podporu zaměřenou na lepší zvládnutí migračních toků a na dokonalejší monitorování centrální středozemní cesty s cílem zlepšit ostrahu hranic a ochránit životy. Činnost agentury Frontex byla podpořena dalšími prostředky ve výši 7,9 milionu EUR a Itálie obdržela mimořádné prostředky z Evropského uprchlického fondu³³, Evropského fondu pro vnější hranice a z Návratového fondu v celkové výši 23 milionů EUR.

²⁵ Směrnice 2003/32/EU (Úř. věst L 180, 29.6.2013, s. 60).

²⁶ Více informací naleznete na stránkách: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm. Příručka: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf. Infografika: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/infographics>

²⁷ Směrnice 2011/95/EU (Úř. věst L 337, 20.12.2011, s. 9).

²⁸ Směrnice 2003/109/ES (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44) ve znění směrnice 2011/51/EU (Úř. věst. L132, 19.5.2009, s.1).

²⁹ <http://easo.europa.eu>

³⁰ V školení na vnitrostátní úrovni se účastnilo 1947 osob a 164 se zapojilo do školení školitelů na Maltě. Zhruba 200 proškolených byli úředníci ze třetích zemí, kteří se zúčastnili projektů zajišťovaných UNHCR, v rámci pražského procesu atd.

³¹ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf>

³² Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, 2013 <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-Final.pdf>

³³ Celkem bylo poskytnuto 12 milionů EUR, z nichž 10 v odpovědi na tragédii na Lampeduse.

V roce 2013 navíc 8 členských států³⁴ využilo mimořádných opatření v rámci Evropského uprchlického fondu v celkové výši 36,34 milionu EUR³⁵, které byly vynaloženy na rychlou reakci na následky syrské krize.

Řecko v roce 2013 obdrželo 82,7 milionu EUR³⁶ z Evropského uprchlického fondu, Návrátového fondu a Evropského fondu pro vnější hranice. Přepřacovaný řecký akční plán reformy v oblasti migrace a azylu, který byl představen v lednu 2013³⁷, v současné době slouží jako referenční dokument na úrovni EU pro řešení mimořádných migračních tlaků a systémových nedostatků³⁸. Řecko projevilo politickou ochotu zlepšit svůj azylový systém a migrační politiku. Bylo dosaženo politické dohody ohledně zvyšování otevřené ubytovací kapacity pro žadatele o azyl a zranitelné osoby. Přístup k azylovému řízení se zlepšil díky zřízení nových regionálních azylových úřadů. V provozu je nyní první přijímací středisko ve Fylakio Evros a screeningová střediska na ostrovech v severním Egejském moři (Lesbos, Chios a Samos). Naopak byl ukončen provoz šesti starých zadržovacích středisek, která neposkytovala dostatečně humánní podmínky pro pobyt migrantů. Komise tyto změny jednoznačně vítá, ale domnívá se zároveň, že je zapotřebí další práce, zejména v oblasti lidských práv, nepřetržitého poskytování služeb a zajišťování životních podmínek v zadržovacích střediscích. Komise, včetně pracovní skupiny pro Řecko, bude pokračovat v práci s řeckými orgány, aby napomohla účinnému plnění akčního plánu. Nezbytná je též neustálá podpora a solidarita ze strany ostatních členských států.

Komise uskutečnila mise s cílem diskutovat s Kypru o potřebě zlepšit jeho azylový systém a zejména zvýšit otevřené ubytovací kapacity a zlepšit podmínky přijímání. V této souvislosti bude 2,7 milionu EUR z celkových prostředků přidělených Evropskému uprchlickému fondu na rok 2012 a 2013 investováno především do zlepšování přijímacích podmínek. Kypr využil také výše zmíněná mimořádná opatření z Evropského uprchlického fondu na rok 2013.

V důsledku prudkého zvýšení počtu migrantů překračujících bulharsko-turecké hranice a osob žádajících o mezinárodní ochranu požádaly bulharské orgány o pomoc, mimo jiné ze strany EU. V říjnu 2013 Komise za podpory úřadu EASO a agentury Frontex provedla posouzení a zjistila dvě hlavní problematické oblasti: přijímací a ubytovací kapacitu a kapacitu pro zpracování rostoucího počtu žádostí. Úřad EASO a bulharské orgány za účelem řešení těchto nedostatků podepsaly operační plán, který probíhá až do září 2014. Bulharsku pomáhaly týmy

³⁴ DE, FR, HU, MT, NL, CY, EL, BG.

³⁵ Včetně 12 milionů EUR pro Itálii.

³⁶ V období 2011–2013 byla Řecku přidělena částka 97,88 milionu EUR na Návrátový fond, téměř 130 milionů EUR na Fond pro vnější hranice a 23,97 milionu na Evropský uprchlický fond. Přestože byly prostředky vyčleněné pro Evropský uprchlický fond na rok 2013 omezeny na 3,2 milionu EUR, činily prostředky přidělené Řecku na rok 2013 v rámci Návrátového fondu 35,5 milionu EUR a Fondu pro vnější hranice 44 miliony EUR.

³⁷ Stručné shrnutí revidovaného řeckého akčního plánu o řízení azylu a migrace (prosinec 2012), http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p4_exec_summary/p4_exec_summary_en.pdf

³⁸ Zabývá se vytvořením postupu screeningu na hranicích v souladu s právem EU; reformou azylového řízení zřízením nové azylové služby a nezávislého administrativního orgánu zabývajícího se odvoláními; řešením nevyřízených případů během přechodného období; zvýšením přijímací kapacity pro žadatele o azyl; a vytvořením účinného systému pro navrácení. Komise iniciovala přednostní uplatňování revidovaného řeckého akčního plánu, přičemž kladla důraz mimo jiné na ta opatření k řešení hlavních problémů, které vytvářejí základ pro odsuzující rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci MSS, jakož i obav vyslovených v rámci probíhajícího řízení pro porušení právních předpisů. Komise společně s Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu a ostatními zainteresovanými subjekty pokračovala v poskytování podpory Řecku při zlepšování jeho azylového systému, včetně cíleného financování a nasazování azylových podpůrných týmů úřadu EASO.

odborníků vyslaných z jiných členských států a byla mu poskytnuta částka 5,65 milionu EUR v rámci mimořádné rezervy Evropského uprchlického fondu na rozšíření a posílení ubytovací kapacity. V rámci Evropského fondu pro vnější hranice bylo pohraniční policii uděleno 2,4 milionu EUR, které měly pomoci zjišťovat totožnost a registrovat nové příchody, zlepšovat ubytovacích kapacity, pokrýt podpůrné náklady na vnitřní dopravu migrantů, zachovat hraniční kontroly a dohlížet na technické vybavení.

3.2.3 Přemísťování osob uvnitř EU

První výroční fórum o přemísťování uspořádané dne 25. září 2013³⁹ dalo členským státům příležitost diskutovat s Komisí o jejich potřebách přemísťování a o jejich záměrech, pokud jde o budoucí opatření v oblasti přemísťování. Sdělení o práci pracovní skupiny pro Středomoří připomnělo také význam přemísťování jakožto klíčového nástroje pro dobrovolnou solidaritu.

3.3 Regionální programy ochrany a znovusídlení

Zahrnutí mezinárodní ochrany a vnější dimenze azylu jakožto zvláštní tématické priority revidovaného globálního přístupu k migraci a mobilitě v roce 2012 umožnilo systematictější a strategičtější způsob řešení těchto otázek prostřednictvím politických dialogů a operativní spolupráce. Jeden z příkladů představuje vytvoření vnitrostátního azylového systému, což je jeden z hlavních závazků přijatých Marokem v kontextu akčního plánu EU-Maroko v rámci evropské politiky sousedství a partnerství v oblasti mobility podepsaného v červnu 2013.

Migrace v důsledku konfliktu v Sýrii dále významně zatěžuje azylové systémy některých členských států (Bulharska, Řecka, Kypru) a systémy dalších členských států zaznamenaly zvýšení počtu žádostí o azyl.

Regionální programy ochrany a znovusídlení jsou klíčovými nástroji ke zvýšení solidarity se zeměmi mimo EU a pomáhají uprchlíkům a dalším osobám, které potřebují ochranu. Znovusídlení uprchlíků je aktem solidarity mezi členskými státy EU a třetími zeměmi, na jejichž území se nachází vysoký počet uprchlíků. Cílem Komise je zajistit, aby při zachování dobrovolného charakteru znovusídlování členské státy každoročně přijímaly více uprchlíků. Tím, že se členské státy dohodly na společném programu EU pro znovusídlování⁴⁰, odsouhlasily poprvé společné priority EU v této oblasti na rok 2013⁴¹. Jde o silné vyjádření jednoty a solidarity a odraz toho, že je důležité, aby EU a členské státy podporovaly orientaci snah Unie o znovusídlení na dlouhotrvající situace, které vyžadují zvláštní pozornost.

Komise bude v roce 2014 finalizovat spuštění regionálního programu rozvoje a ochrany na Blízkém východě. Vysoký komisař Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR) požádal, aby bylo na znovusídlení a přijímání uprchlíků ze Sýrie z humanitárních důvodů v roce 2013 poskytnuto zhruba 12 000 míst a dalších 30 000 míst do konce roku 2014. Komise tuto výzvu podpořila a několik členských států⁴² reagovalo tím, že nabídlo přes 13 100 míst.

³⁹ Komise uznala, že členské státy jsou převážně proti návrhu Komise popsanému ve *sdělení o posílení vnitřní solidarity EU v oblasti azylu*, KOM(2011) 835, týkajícímu se dobrovolného trvalého přesídlení, a uspořádala fórum o přemísťování s cílem diskutovat potřeby a kapacity pro přemísťování a související politické problémy.

⁴⁰ Rozhodnutí 281/2012/EU ze dne 29. března 2012, <http://www.resettlement.eu>.

⁴¹ V rámci tohoto režimu se účastníci členské státy zavázal, že v roce 2013 znovusídlí 3 962 uprchlíků. To je více než v roce 2012, kdy byl učiněn závazek pro 3 083 míst.

⁴² Rakousko, Belgie, Finsko, Francie, Německo, Maďarsko, Irsko, Lucembursko, Nizozemsko, Španělsko, Švédsko.

Politický rámec EU pro migraci a rozvoj⁴³ byl v roce 2013 rovněž přepracován; budou přijaty kroky směřující k úplnému začlenění nucené migrace do programu v oblasti rozvoje a migrace a zajištění toho, že uprchlíci a další nucení migranti budou začleněni do dlouhodobého plánování rozvoje, aby se zabránilo budoucímu vysídlování a podpořily se snahy o nalezení trvalých řešení.

3.4 Nezletilé osoby bez doprovodu

Nezletilé osoby bez doprovodu tvoří zranitelnou skupinu, již byla i v roce 2013 věnována značná pozornost, která byla rovnoměrně rozdělena mezi ty, kdo žádají o azyl, a ty, kdo o něj nežádají. V září 2013 Evropský parlament přijal usnesení o situaci nezletilých osob bez doprovodu v EU, v němž vyzval Komisi a členské státy, aby zvýšily své snahy o ochranu této zranitelné skupiny. Úřad EASO pokračoval ve své práci na určování věku⁴⁴, vyhledávání rodiny a zemí původu.

3.5 Vymýcení obchodování s lidmi a boj proti převaděčství

V dubnu 2013 Komise zveřejnila první statistickou zprávu o obchodování s lidmi na úrovni EU⁴⁵. Zjištěný počet předpokládaných či prokázaných obětí obchodování s lidmi v letech 2008 až 2010 činí 23 632; 80 % obětí byly ženy a dívky, 20 % muži a chlapci. Ve většině případů bylo důvodem sexuální vykořisťování (62 %), nucená práce (25 %) a další podoby vykořisťování, například za účelem odebrání orgánů, trestné činnosti a prodeje dětí (14 %).

Lhůta pro provedení směrnice 2011/36/EU⁴⁶ o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí ve vnitrostátním právu uplynula v dubnu 2013. Plné provedení směrnice oznámilo 21 členských států; Komise vede řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům, které tak dosud neučinily.

Boji proti obchodování s lidmi a převaděčství se v jedné ze svých kapitol věnuje sdělení o činnosti pracovní skupiny pro Středomoří, která nastiňuje konkrétní kroky, které je třeba podniknout, a zdůrazňuje, že je nezbytné sladit účinný boj proti převaděčství s potřebou zamezit kriminalizaci humanitární pomoci.

4. POKROK V ŘEŠENÍ MIGRAČNÍCH TLAKŮ

4.1 Pokračovat v soudržném přístupu ke snižování nelegální migrace

V souladu se strategickými prioritami určenými ve 3. pololetní aktualizaci⁴⁷ dokumentu „Činnost EU zaměřená na migrační tlaky – strategická reakce“⁴⁸ bylo v roce 2013 dosaženo několik výsledků. Byly podepsány nové readmisní dohody (s Arménií, Kapverdami, Tureckem) a pokračovalo úsilí o zajištění plného provádění stávajících readmisních dohod. Readmisní dohoda s Arménií vstoupila v platnost dne 1. ledna 2014, v únoru byla dokončena

⁴³ Sdělení nazvané „Maximalizace dopadu migrace na rozvoj“, COM(2013) 292 ze dne 21.5. 2013.

⁴⁴ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>

⁴⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf

⁴⁶ Úř. věst. L 101, 15.4.2011, s.1. Směrnice se nevztahuje na Dánsko.

⁴⁷ Dokument č. 16344/13, schválený ASCIFA / smíšeným výborem dne 21. listopadu 2013.

⁴⁸ Dokument „Činnost EU zaměřená na migrační tlaky – strategická reakce“ zahrnuje sedm strategických prioritních oblastí: I) posílení spolupráce s třetími zeměmi tranzitu a původu v oblasti řízení migrace; II) posílení správy hranic na vnějších hranicích; III) předcházení nelegálnímu přistěhovalectví z Turecka; IV) lepší postupy pro řešení zneužívání možností legální migrace; V) zajištění a ochrana volného pohybu zamezením zneužívání státními příslušníky třetích zemí; VI) posílení řízení migrace, včetně spolupráce v rámci postupů návratu; VII) předcházení neoprávněnému přistěhovalectví ze zemí jižního Středomoří.

readmisní jednání s Ázerbájdžánem a zahájena jednání s Běloruskem. Byly podniknuty kroky k předcházení nelegální migraci přes řecko-tureckou hranici, mimo jiné také díky aktivnímu zapojení agentury Frontex, která pokračovala ve svém úsilí v potírání nelegální migrace a předcházení tomuto jevu se zvláštním zaměřením na západní Balkán a východní Evropu. Byla provedena řada opatření s cílem sebrat, analyzovat a sdílet údaje o podvodu a sdílet mezi členskými státy informace a osvědčené postupy prevence.

4.2 Návratová politika

V březnu 2014 bylo zveřejněno sdělení o návratové politice EU⁴⁹, které informuje o vývoji návratové politiky EU v posledních letech, analyzuje její dopad a představuje některé myšlenky týkající se budoucího vývoje.

V roce 2013 bylo dosaženo značného pokroku, pokud jde o hodnocení a propagaci správného a harmonizovaného uplatňování směrnice o navracení osob⁵⁰, která podporuje operativní spolupráci a poskytuje právní rámec pro provádění návratových operací v celé EU. Značný počet členských států začal nebo dokončil změny ve svých právních předpisech s cílem odstranit zjištěné nedostatky.

Upřednostňovanou možností je i nadále dobrovolné opuštění území, ačkoli v některých případech je nutné přistoupit k nucenému návratu. Členské státy zvýšily využívání společných návratových operací koordinovaných a financovaných agenturou Frontex. Agentura Frontex mimo to poskytla pracovníkům působícím v oblasti navracení školení zaměřené na základní práva a důstojnost navracených osob při nuceném návratu.

Členské státy se vybízejí, aby na návrhy Komise ve sdělení o návratové politice reagovaly ambiciózně. Je kladen důraz na přijetí „příručky o navracení“, která by obsahovala pokyny, osvědčené postupy a doporučení pro orgány, které vykonávají činnosti spojené s navracením, na posílenou výměnu informací mezi vnitrostátními orgány pro sledování nuceného navracení, aby sledování probíhalo harmonizovaně, a na využívání Evropské migrační sítě jakožto platformy usnadňující spolupráci, a to zejména pokud jde o dobrovolné opuštění území.

4.3 Směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům

V roce 2013 pokročila práce na posouzení provádění směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům⁵¹. První zpráva Komise o provádění této směrnice⁵² dochází k závěru, že všechny členské státy, pro něž je závazná⁵³, zakazují zaměstnávání nelegálních migrantů a trestají své zaměstnavatele formou finančních a trestních postihů. Řada členských států své sankce zpřísnila: uplatňují vyšší pokuty či přísnější trestní sankce; úroveň trestů se výrazně liší.

Ne všechny členské státy dosud uspokojivě zavedly ochranné prvky ve prospěch nelegálních migrantů, přičemž prostor pro zlepšení se nabízí zejména s ohledem na právo vznést nárok vůči svému zaměstnavateli, účinný mechanismus, jak tak učinit, a objektivní informace o právech.

Předpokladem pro prosazení zákazu nelegálního zaměstnávání a pro informovanost nelegálních migrantů o jejich právech jsou inspekce. Dosud předložené zprávy o inspekcích jsou často neúplné, nelze je snadno porovnat, což ztěžuje smysluplnou syntézu inspekcí

⁴⁹ COM(2014) 199 ze dne 28.3.2014

⁵⁰ Směrnice 2008/115/ES (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁵¹ Směrnice 2009/52/ES (Úř. věst. L 168, 30. 6. 2009, s. 24).

⁵² COM(2014) 286 ze dne 22.5.2014.

⁵³ Neuplatňuje ji Dánsko, Irsko a Spojené království. Situace Chorvatska nebyla dosud posouzena.

provedených v celé EU a jejich výsledků. Ze sebraných informací však vyplývá, že v intenzitě úsilí v oblasti prosazování mezi jednotlivými členskými státy jsou značné rozdíly.

Členské státy jsou povinny každý rok do 1. července podat zprávu o inspekcích a Komise bude dále sledovat opatření přijatá s cílem zajistit, aby byly v celé EU uplatňovány přiměřené a odrazující sankce a aby byly zavedeny mechanismy usnadňující prosazování práv nelegálních migrantů. Účinné prosazování směrnice má zaměstnavatele motivovat, aby zaměstnávali státní příslušníky třetích zemí zákonnými cestami, což je přínosné pro migranty, zaměstnavatele i členské státy.

5. POSLEDNÍ VÝVOJ V OBLASTI SPRÁVY HRANIC

5.1 Vnější hranice EU

5.1.1 Aktuální informace o činnosti agentury Frontex

Vzhledem k tomu, že migrační tlak zůstal na vnějších hranicích EU i v roce 2013 vysoký, pokračovala agentura Frontex v podpoře a koordinaci operativní reakce členských států, a to zejména prostřednictvím společných operací na nejpostiženějších pozemních hranicích, jakož i v blízkosti hlavních námořních migračních cest, a to vždy se zvláštním důrazem na osvědčené postupy správy hranic a plné dodržení základních práv. Přestože hlavním cílem společných operací na moři koordinovaných agenturou Frontex je předcházet nelegálnímu vstupu přes vnější hranice, mají přispět také ke včasné detekci migrantů v nouzi a přispěly k záchraně jejich životů. Komise v dubnu 2013 představila návrh⁵⁴ nařízení, kterým se stanoví pravidla pro námořní operace koordinované agenturou Frontex. Jednání mezi Radou a Evropským parlamentem byla dokončena a nařízení vstoupí v blízké době v platnost.

5.1.2 Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR)

Nařízení, kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic⁵⁵, vstoupilo v platnost dne 2. prosince 2013⁵⁶, čímž bylo spuštěno fungování systému EUROSUR pro 19 schengenských členských států na jižních a východních vnějších hranicích. Zbývajících 11 schengenských zemí se do EUROSUR zapojí dne 1. prosince 2014⁵⁷.

EUROSUR je víceúčelový systém k odhalování a předcházení přeshraničního zločinu, jako je obchod s drogami; má být přínosem také pro záchranu životů migrantů na vnějších hranicích schengenského prostoru. Tento systém poskytuje společný mechanismus pro výměnu informací téměř v reálném čase a zajišťuje spolupráci mezi agenturami v oblasti ostrahy hranic. Všechny vnitrostátní orgány odpovědné za ostrahu hranic jsou povinny svou činnost prostřednictvím vnitrostátních koordinačních středisek koordinovat mezi sebou navzájem, s ostatními členskými státy a s agenturou Frontex. Nařízení o systému EUROSUR vyžaduje, aby členské státy a agentura Frontex plně dodržovaly základní práva, zejména zásadu nenavrácení a ochranu osobních údajů.

Tento nový nástroj je také jádrem reakce EU na tragédii u Lampedusy, neboť umožňuje sledování námořních hranic a dokonalejší zjišťování lodí migrantů v nouzi. Toho je třeba

⁵⁴ COM(2013) 197 ze dne 12.4.2013. Má nahradit rozhodnutí Rady 2010/252/EU, které v září 2012 zrušil Soudní dvůr EU.

⁵⁵ Nařízení (EU) č. 1052/2013, Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 11.

⁵⁶ Po formálním přijetí v říjnu 2013.

⁵⁷ Infografika týkající se systému EUROSUR:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf

dále využít co nejlepším uplatněním dalších existujících systémů, jako jsou systémy vyvinuté Evropskou agenturou pro námořní bezpečnost⁵⁸.

5.2 Správa schengenského prostoru

5.2.1 Pololetní zprávy o fungování schengenského prostoru

Čtvrtá pololetní zpráva byla přijata dne 28. listopadu 2013⁵⁹ a uvádí obecné informace (o vnějších hranicích, sekundárních migračních tocích, schengenském hodnotícím mechanismu, systému EUROSUR a o pravidlech pro operace agentury Frontex na námořních hranicích), informace o uplatňování schengenského *acquis* (mimo o jiné výskytu opětovného zavedení kontrol na vnitřních hranicích) a o projednávaných případech porušení právních předpisů, jakož i o souvisejících otázkách, jako je schengenský informační systém, vízový informační systém, vízová politika a readmisní dohody.

5.2.2 Nový schengenský hodnotící mechanismus / nová správa schengenského prostoru

Po dlouhých a složitých jednáních bylo dne 7. října 2013⁶⁰ přijato nařízení o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis*⁶¹. Tento nový mechanismus umožňuje sledovat situaci, poskytovat podporu a napravovat nedostatky v zájmu zachování vzájemné důvěry v rámci schengenského prostoru. Nařízení (EU) č. 1051/2013⁶² stanoví společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích, pokud schengenský hodnotící mechanismus zjistil přetrvávající závažné nedostatky na vnějších hranicích.

5.2.3 Technická změna Schengenského hraničního kodexu

Dlouho očekávané nařízení (EU) č. 610/2013, kterým se mění zejména Schengenský hraniční kodex, vstoupilo v platnost dne 19. července 2013⁶³. Zlepšuje srozumitelnost a zužuje oblast působnosti různých výkladů Schengenského hraničního kodexu a reaguje na praktické problémy, které vyvstaly od vstupu kodexu v platnost. Nařízení také zavádí jasnou a harmonizovanou definici metody výpočtu krátkých pobytů státních příslušníků třetích zemí v schengenském prostoru a nový právní rámec pro bilaterální dohody, kterými se zřizují společné hraniční přechody na vnějších hranicích.

5.2.4 Zavádění inteligentních hranic

Snazší vstup státních příslušníků třetích zemí do EU je dalším způsobem, jak z Unie učinit přitažlivější místo. V únoru 2013 přijala Komise „balíček pro inteligentní hranice“, který sestává z návrhů „Systému vstupu/výstupu“⁶⁴, „Programu registrovaných cestujících“⁶⁵ a následných změn Schengenského hraničního kodexu s cílem urychlit, usnadnit a posílit postupy při hraničních kontrolách pro cizince cestující do EU. První diskuse o návrzích byly v Radě dokončeny počátkem roku 2014. Evropský parlament rovněž vyjádřil svá předběžná

⁵⁸ <http://www.emsa.europa.eu/>

⁵⁹ COM(2013) 832 v konečném znění ze dne 28.11.2013.

⁶⁰ Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27).

⁶¹ Uplatňuje se od 27. listopadu 2014. Komise v současné době připravuje bezproblémové provedení nového hodnotícího mechanismu.

⁶² Nařízení (EU) č. 1051/2013, kterým se mění nařízení ES č. 562/2006, (Úř. věst. L 295 ze dne 6.11.2013, s. 1).

⁶³ Úř. věst. L 182, 29.6.2013, s. 1.

⁶⁴ COM(2013) 95 ze dne 28.2.2013.

⁶⁵ COM(2013) 97 ze dne 28.2.2013.

stanoviska. Komise navrhla provedení studie (zahájena v březnu 2014), která bude dále analyzovat některé základní technické prvky návrhů. Pilotní program, který má být svěřen agentuře eu-LISA, otestuje v roce 2015 jak podrobnou koncepci technické struktury, tak hlavní operativní procesy.

5.3 Vízová politika

V roce 2013 mezi zákonodárnými orgány došlo k dohodě na revidovaném mechanismu vzájemnosti a novém mechanismu pozastavení zrušení vízové povinnosti zahrnutém do návrhu Komise⁶⁶, kterým se mění nařízení Rady (ES) 539/2001⁶⁷, což umožnilo vstup tohoto návrhu v platnost v lednu 2014.

Počátkem roku 2014 se zákonodárné orgány dohodly také na návrhu Komise, kterým se mění vízové seznamy nařízení Rady (ES) č. 539/2001. Tato změna, kterou se 16 malých karibských a tichomořských ostrovních zemí, jakož i Spojené arabské emiráty, Peru a Kolumbie přesouvá do seznamu zemí, jejichž státní příslušníci nemusí mít při překračování vnějších hranic EU vízum, vstoupí v platnost v červnu 2014. Návrh Komise, kterým se mění nařízení (ES) č. 539/2001, jehož cílem je přesunout Moldavskou republiku na seznam zemí, jejichž státní příslušníci nemusejí mít při překračování vnějších hranic EU vízum⁶⁸, zákonodárné orgány schválily počátkem dubna 2014 a vstoupí v platnost na konci téhož měsíce.

Revidované dohody o zjednodušení vízového režimu s Ukrajinou a Moldavskou republikou vstoupily v platnost v červenci 2013. Jednání o dohodách o zjednodušení vízového režimu s Arménií a Kapverdami byla dokončena a v případě Arménie tato dohoda vstoupila v platnost dne 1. ledna 2014. Dohoda o zjednodušení vízového režimu s Ázerbájdžánem byla podepsána v listopadu a v případě Maroka přijala Rada v prosinci směrnice pro jednání.

Komise dne 1. dubna 2014 přijala zprávu o provádění vízového kodexu a návrh na přezkum, který má zajistit, aby vízová politika EU přispívala ke stimulaci hospodářského růstu a ke kulturní interakci tím, že usnadní legální cestování osob, jako jsou obchodníci, turisté, studenti a mladí lidé, přičemž bude i nadále zajišťovat vysokou úroveň bezpečnosti⁶⁹.

V roce 2013 pokračovalo zavádění vízového informačního systému a bylo zahrnuto osm dalších regionů⁷⁰.

6. PODPORA LEGÁLNÍCH CEST MIGRACE DO EVROPY

6.1 Cesta k novým pravidlům EU o zákonné migraci

Rok 2013 byl rokem intenzivních jednání o unijních právních předpisech EU v oblasti legální migrace. Zákonodárné orgány se v listopadu dohodly na nové směrnici o sezónním zaměstnání. V únoru 2014 byla tato směrnice přijata⁷¹. Jde o první směrnici, která se zabývá především migranty s nízkou kvalifikací a cirkulační migrací, tj. migranty, kteří do EU přicházejí na krátkou dobu a po skončení smlouvy se vrací zpět do třetí země. Jakmile bude tato směrnice provedena ve vnitrostátních právních předpisech (lhůta pro provedení je 30. září

⁶⁶ KOM(2011) 290 ze dne 24.5.2011.

⁶⁷ Nařízení (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic EU vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Úř. věst. L 81, 21.3.2001, s. 1.

⁶⁸ COM(2013) 853 ze dne 27.11.2013.

⁶⁹ COM(2014) 165 a COM(2014) 164 ze dne 1.4.2014.

⁷⁰ Těmito regiony jsou západní Afrika, střední Afrika, východní Afrika, jižní Afrika, Jižní Amerika, Střední Asie, jihovýchodní Asie a okupované palestinské území.

⁷¹ Směrnice 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 375–390).

2016), budou mít sezónní pracovníci právo, aby s nimi bylo zacházeno stejně jako se státními příslušníky hostitelského členského státu, pokud jde o podmínky zaměstnání a pracovní podmínky, a členské státy prověří, zda mají tito pracovníci přístup k odpovídajícímu ubytování. Větší počet kontrol sníží riziko nelegálního zaměstnávání a vykořisťování zranitelných skupin.

Z intenzivních jednání o návrhu směrnice o osobách převáděných v rámci společnosti⁷² vzešla počátkem roku 2014 politická dohoda. Očekává se, že nová směrnice přinese hospodářský růst tím, že na jedné straně zajistí přidanou hodnotu stávajících dohod EU o volném obchodu a na straně druhé přiláká do EU nové investice. Dohoda zahrnuje funkční systém pro mobilitu uvnitř EU, což je pro tuto kategorii pracovníků zvláště důležité, a odpovídající práva a pracovní podmínky pro osoby převáděné v rámci společnosti.

O novém návrhu⁷³ na přepracované znění směrnice o pravidlech pro podmínky vstupu, pobytu a práva výzkumných pracovníků, studentů, stážistů, žáků, dobrovolníků a au-pair, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, který Komise předložila v březnu 2013, se intenzivně diskutovalo s Radou a Evropským parlamentem. Ve srovnání se stávajícími pravidly návrh obsahuje jasnější podmínky přijímání a procesní záruky, lepší soulad s programy EU v oblasti mobility a dává studentům více možností k hledání práce při studiu a po něm. Jeho cílem je rovněž poskytnout lepší ochranu a určitá práva na stejné zacházení jako se státními příslušníky hostitelského státu.

6.2 Lepší provádění stávajících právních předpisů

Komise připravila svou první zprávu⁷⁴ o tom, jak členské státy provádějí směrnici o modré kartě EU⁷⁵. Všechny zúčastněné členské státy nyní směrnici zapracovaly a mohou vydávat modré karty vysoce kvalifikovaným žadatelům ze třetích zemí.

Z prvních dostupných statistik⁷⁶ vypracovaných v roce 2013 vyplývá, že v roce 2012 bylo vydáno 3 664 modrých karet, z toho 2 584 v Německu. Celkem 105 modrých karet bylo obnoveno a jedna byla odebrána. Společně s držiteli modrých karet bylo přijato 1 107 rodinných příslušníků a bylo obnoveno 108 pobytových karet pro rodinné příslušníky. Podle údajů, které jsou v současné době k dispozici, ještě nelze vyvodit konečné závěry ohledně účinnosti tohoto systému z hlediska atraktivity pro vysoce kvalifikované státní příslušníky třetích zemí. Je však zřejmé, že souběžně fungující vnitrostátní programy pro vysoce kvalifikované pracovníky a nedostatek informací a komunikace ohledně modrých karet přispěly k tomu, že jich byl v některých zemích vydán nízký počet.

Komise pokračuje v posuzování toho, jak členské státy směrnici provádějí, a v případě potřeby zahájí řízení o nesplnění povinností.

Komise v návaznosti na zelenou knihu z roku 2011 o právu na sloučení rodiny⁷⁷ přijala pokyny⁷⁸. Toto sdělení je pro členské státy vodítkem, jak lépe používat směrnici

⁷² KOM(2010) 378. Viz [Přehled právních předpisů Evropského parlamentu: interinstitucionální referenční číslo 2010/0209\(COD\)](#)

⁷³ KOM(2013) 151, 25.3.2013. Stávající právní předpisy: směrnice 2005/71/ES (výzkumní pracovníci) a 2004/114/ES (studenti).

⁷⁴ COM(2014) 287 ze dne 22.5.2014.

⁷⁵ Směrnice 2009/50/ES (Úř. věst L 155, 18.6.2009, s.17) Směrnici neuplatňuje Dánsko, Irsko a Spojené království.

⁷⁶ Za rok 2012, pro 20 členských států.

⁷⁷ KOM(2011) 735 v konečném znění.

⁷⁸ COM(2014) 210 ze dne 3.4.2014.

2003/86/ES⁷⁹. Jeho cílem je objasnit záležitosti zjištěné při veřejné konzultaci, zajistit transparentní a jednoznačné porozumění pravidlům pro sjednocení rodiny na úrovni EU a přispět k jednotnému uplatňování těchto pravidel.

V roce 2013 vstoupilo v platnost rozšíření oblasti působnosti směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech⁸⁰, tak aby zahrnovala také ty, kdo požívají mezinárodní ochrany. Na konci roku však tato změna ještě nebyla provedena ve vnitrostátním právu 10 členských států. Z doručených stížností vyplývá, že Komise mimo to podnikla kroky proti řadě členských států, které vedly ke změnám právních předpisů za účelem řádného provedení směrnice. Byla vyvíjena snaha o zjištění prioritních oblastí, kde je zapotřebí pozornější sledování, jako je rovné zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty a práva na mobilitu uvnitř EU. Komise bude nadále usilovat o to, aby byla zaručena práva migrantů a aby byla v plném rozsahu dodržována ustanovení i smysl směrnice.

V prosinci se stala použitelnou⁸¹ nová směrnice o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a o rovných právech pro pracovníky ze třetích zemí. Do konce roku 2013 oznámilo plné provedení směrnice ve svém právním systému pouze 8 členských států. Proti ostatním členským státům bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti. Bude-li tato směrnice plně uplatňována, napomůže při potírání sociálního dumpingu a vykořisťování pracovníků ze třetích zemí v EU. Zajistí, aby se pracovníkům, na něž se vztahuje, včetně pracovníků pracujících na základě vnitrostátních povolení, dostávalo stejného zacházení jako státním příslušníkům daného členského státu, pokud jde o důležité aspekty, jako jsou pracovní podmínky, přístup ke zboží a službám a přístup k sociálnímu zabezpečení.

6.3 Legální migrace jako nástroj pro růst

EU se již nějakou dobu potýká s náročnými úkoly, které souvisejí s nízkým růstem, prohlubujícími se nedostatky na trhu práce v některých oblastech, chybějícími kvalifikovanými pracovními silami a dopadem stárnoucí populace na produktivitu a konkurenceschopnost. V roce 2013 se několik iniciativ zabývalo příspěvkem migrantů k hospodářskému růstu a přinesly důkazy potvrzující přínos dobře řízené migrace⁸² a mobility související s obchodem.

Akční plán podnikání 2020⁸³, který stanoví opatření, jež mají mobilizovat podnikatelský potenciál Evropy, odstranit překážky a zásadně změnit kulturu podnikání, uvádí, že migranti představují významný zdroj potenciálních podnikatelů v Evropě.

⁷⁹ Úř. věst. L 251, 3.10.2003, s. 12.

⁸⁰ Směrnice 2003/109/ES, ve znění směrnice 2011/51/EU (Úř. věst. L16, 23.1.2004, s. 44, Úř. věst. L 132, 19.5.2011).

⁸¹ Směrnice 2011/98/EU (Úř. věst. L 343, 23.12.2011, s. 1). Směrnicí neuplatňuje Dánsko, Irsko a Spojené království.

⁸² Centrum pro evropskou politiku mimo jiné uspořádalo pracovní seminář věnovaný neodpovídajícím a nedostatečným kvalifikacím a potřebě zvýšené mobility pracovních sil v Evropě nazvaný *Skills mismatch and shortages in Europe: A need for increased labour mobility?* (28. února 2013), Centrum pro evropská politická studia zveřejnilo text věnovaný sociálním příspěvkům a migraci v EU nazvaný *Social Benefits and Migration – A contested relationship and policy challenge in the EU* - <http://www.ceps.eu/book/social-benefits-and-migration-contested-relationship-and-policy-challenge-eu>; dva společné projekty OECD-EC věnované uvádění hospodářské migrace do souladu s potřebami trhu práce nazvané *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, které mají být finalizovány do června 2014 a 2letý projekt zahájen v roce 2013 věnovaný politice v oblasti migrace pracovních sil v Evropě nazvaný *Review of Labour Migration Policy in Europe*.

⁸³ COM(2012) 795 final, 9. 1. 2013.

6.4 Lepší znalosti na podporu integrace migrantů

V kontextu globální hospodářské krize se státní příslušníci třetích zemí stále často potýkali s obtížemi při vstupu na trh práce, horšími výkony ve vzdělávání, rizikem chudoby a sociálního vyloučení. Ukazatele EU v oblasti integrace migrantů upozorňují, že se jejich situace ve srovnání s občany EU zhoršila. V roce 2013 například bylo 22 % státních příslušníků třetích zemí bez zaměstnání. Míra nezaměstnanosti v EU přitom činila 11 % (v roce 2012 byl tento poměr 21,3 % oproti 10,6 % u občanů EU). Čtyři členské státy (Rakousko, Belgie, Dánsko a Švédsko) obdržely doporučení pro jednotlivé země ohledně integrace státních příslušníků třetích zemí v rámci evropského semestru na rok 2013⁸⁴. Pokud jde o chudobu a sociální vyloučení, vyplývá z dostupných údajů⁸⁵, že chudobou a vyloučením bylo ohroženo 44,3 % státních příslušníků třetích zemí, oproti 24,8 % v EU.

Stávajícími ukazateli EU jakožto znalostní základnou pro formování politik integrace a také analýzou mezi těchto politik a návrhy na zlepšení se zabývala závěrečná zpráva o pilotním projektu EU věnovaná ukazatelům integrace přistěhovalců, který byl koordinován Komisí a realizován s aktivním zapojením členských států, občanské společnosti a výzkumné obce. Tato zpráva⁸⁶ a uvedené ukazatele tvoří společně s nedávno zveřejněnými evropskými moduly pro integraci migrantů⁸⁷ i nadále podklad pro pravidelnou výměnu poznatků o vývoji integrační politiky EU, zejména prostřednictvím sítě vnitrostátních kontaktních míst pro integraci.

Pozornost byla i nadále věnována místním a regionálním hlediskům. V červnu 2013 Komise za podpory Výboru regionů spustila na evropské internetové stránce o integraci⁸⁸ interaktivní mapu integračních postupů na místní a regionální úrovni, která představuje nástroj pro vzájemnou výměnu informací o úspěšných počinech. Odborníci působící na místní a regionální úrovni byli také v rámci snah o zintenzívnění jejich zapojení do vývoje politik v oblasti integrace přizváni k účasti na Evropském fóru pro integraci⁸⁹. Fórum při svých dvou zasedáních ročně řešilo otázky týkající se integrace mladých migrantů a demokratickou účast migrantů⁹⁰.

7. VZTAHY S TŘETÍMI ZEMĚMI

7.1 Dialog OSN na vysoké úrovni o mezinárodní migraci a rozvoji

V roce 2013 byla migrace i nadále významným tématem světové agendy. Druhý dialog OSN na vysoké úrovni o mezinárodní migraci a rozvoji, který uspořádalo Valné shromáždění Organizace spojených národů ve dnech 3.–4. října 2013, obnovil a posílil politickou angažovanost ve věci mezinárodní migrace a rozvoje. Výsledné prohlášení ukazuje, že mezinárodní společenství dokáže dosáhnout dohody v těchto záležitostech, mezi něž mimo jiné patří potřeba zahrnout migraci do rozvojové agendy po roce 2015, a je důkazem pokroku, jehož bylo za poslední roky v této oblasti dosaženo. Evropská unie zaujala velice aktivní

⁸⁴ Doporučení pro jednotlivé země 2013, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁸⁵ Eurostat, přehled EU-SILC.

⁸⁶ Konečná zpráva byla zveřejněna v srpnu na evropské internetové stránce o integraci, http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=37216.

⁸⁷ http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=40802

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/lra.cfm>

⁸⁹ Toto fórum slouží jako jedna z hlavních platform EU pro konzultaci s občanskou společností o integračních politikách.

⁹⁰ Zprávy z uvedených dvou zasedání jsou k dispozici na evropské internetové stránce o integraci, <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>.

úlohu v průběhu jednání o výsledném textu, se věnuje řadě hlavních otázek, kterými se EU zabývá⁹¹.

7.2 Posílení spolupráce s třetími zeměmi

EU v průběhu roku 2013 usilovala o provádění globálního přístupu k migraci a mobilitě, který je zastřešujícím rámcem pro vnější politiku EU v oblasti migrace a azylu, a účastnila se politických dialogů a operativní spolupráce se třetími zeměmi a regiony. Bylo dosaženo významného pokroku jak z hlediska posílení politických vztahů se třetími zeměmi a regiony, a zejména s jižním Středomořím a se zeměmi Východního partnerství, tak z hlediska přispění k institucionálním a legislativním reformám a budování kapacit v partnerských zemích. Významnými kroky v této souvislosti bylo vytvoření partnerství v oblasti mobility s Ázerbájdžánem (prosinec 2013), Marokem (červen 2013) a Tuniskem (březen 2014). V prosinci 2013 byly zahájeny diskuse o vytvoření partnerství v oblasti mobility s Jordánskem.

Pokračovaly dialogy o uvolnění vízového režimu s Ruskem⁹², Ukrajinou, Moldavskem, Gruzii a Kosovem⁹³. Komise ke každému z těchto dialogů vydala zprávu o pokroku⁹⁴. Gruzii byl akční plán na uvolnění vízového režimu představen v únoru a první zpráva Komise o pokroku byla zveřejněna v listopadu 2013⁹⁵. Dialog o uvolnění vízového režimu s Tureckem začal dne 16. prosince 2013, souběžně s podepsáním readmisní dohody. Pokud jde o Moldavsko, došla Komise ve svém sdělení k závěru, že tato země splnila všechny podmínky svého akčního plánu, a po dohodě o návrhu Komise na změnu nařízení o vízech (nařízení (ES) č. 539/2001) nabyl dne 28. dubna 2014 účinnosti přesun Moldavské republiky do seznamu zemí, jejichž státní příslušníci nemusejí mít při překračování vnější hranice EU vízum. EU prostřednictvím těchto dialogů postupně podniká kroky k dosažení konečného cíle, jímž je individuálně umožňované bezvízové cestování za předpokladu, že budou nastoleny podmínky pro dobře řízenou a bezpečnou mobilitu. Tyto dialogy přispívají k lepšímu řízení migrace a azylu v dotčených partnerských zemích, jelikož zahrnují referenční hodnoty, které je třeba splnit.

Indii a Nigérii byly předloženy návrhy na vytvoření společných programů v oblasti migrace a mobility, pružnějšího rámce pro bilaterální spolupráci než partnerství v oblasti mobility, jehož cílem jsou prioritní země mimo sousedství EU.

Pokračovala spolupráce v rámci stávajících regionálních a bilaterálních dialogů, zejména v kontextu partnerství Afrika-EU v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti, rabatského procesu a dialogu EU-AKT o migraci a rozvoji na jihu, Pražského procesu a panelu Východního partnerství pro otázky migrace a azylu na východě, jakož i v rámci dialogu o migraci vedeného mezi zeměmi EU a zeměmi Latinské Ameriky a Karibiku. Za zvláštní zmínku stojí také nová Partnerství Hedvábné stezky pro migraci zřízená v rámci

⁹¹ Postoj EU před konáním dialogu na vysoké úrovni se odráží v závěrech Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě týkající se dialogu OSN na vysoké úrovni o migraci a rozvoji a rozšíření vazby mezi rozvojem a migrací (dokument Rady 12415/13) a podporuje klíčová poselství zahrnutá ve sdělení Komise nazvaném „Maximalizace dopadu migrace na rozvoj – Přínos EU pro dialog OSN na vysoké úrovni a další kroky k upevňování vazby mezi rozvojem a migrací“ (COM(2013) 292).

⁹² Práce v rámci dialogu o vízovém režimu byla v důsledku krymské krize a v návaznosti na prohlášení Evropské rady ze dne 6. března 2014 pozastavena.

⁹³ Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244/99 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

⁹⁴ COM(2013) 923 ze dne 18.12.2013, COM(2013) 809 ze dne 15.11.2013, COM(2013) 807 ze dne 15.11.2013, COM(2013) 66 ze dne 8.2.2013.

⁹⁵ COM(2013) 808 ze dne 15.11.2013.

budapešťského procesu na ministerské schůzce konané v Istanbulu v dubnu 2013. Vytvoření tohoto partnerství je vrcholem zeměpisné změny orientace budapešťského procesu a je základem pro významný dialog a spolupráci se zeměmi podél Hedvábné stezky, která byla v minulosti dosti omezená. Upozorňuje také na významné prvky, jako je jednoznačné odhodlání dodržovat při řízení migrace lidská práva.

V říjnu 2013 proběhlo první zasedání dialogu na vysoké úrovni o migraci a mobilitě s Čínou. Dialog na vysoké úrovni byl nastolen, aby umožňoval výměnu politik a osvědčených postupů a zkoumání možnosti, jak usnadnit mobilitu a zároveň posílit spolupráci při potírání nelegální migrace. Jednalo se o možnosti zahájit jednání o otázkách navracení a zrušení vízové povinnosti pro držitele diplomatických pasů.

Ve zdrojových a tranzitních zemích se zvyšuje počet skupin organizovaného zločinu, jejichž cílem je umožňovat nelegální migraci do EU. Aby bylo možno tuto aktivitu zastavit, byla „nelegální migrace“ vytyčena jako jedna z hlavních priorit EU v oblasti boje proti trestné činnosti v rámci politického cyklu EU pro boj proti organizované a závažné mezinárodní trestné činnosti na období 2014–2017⁹⁶. Bylo jasné, že je potřeba získat přesnější informace o situaci. V tomto ohledu bude významné vytvoření sítě styčných úředníků v Libyi a Turecku zaměřené na legální migraci.

7.3 Přízpůsobení se změně klimatu a migrace

Dne 16. dubna 2013 byl rámci strategie EU pro přizpůsobení se klimatickým změnám⁹⁷ zveřejněn pracovní dokument útvarů Komise⁹⁸ věnovaný změně klimatu, zhoršování životního prostředí a migraci. Cílem tohoto dokumentu je zajistit porozumění souvislostem mezi změnou klimatu, zhoršováním životního prostředí a migrací. Uvádí také nástroje a iniciativy, které již má EU k dispozici, aby reagovala na budoucí úkoly v této oblasti, a dává směr pro budoucí opatření, zejména v rámci agendy EU týkající se migrace a rozvoje.

7.4 Zpráva EU za rok 2013 o soudržnosti politik v zájmu rozvoje

Migrace zůstává jedním z pěti prioritních témat, které Rada vytyčila pro program EU v oblasti soudržnosti politik v zájmu rozvoje. Zpráva EU o soudržnosti politik v zájmu rozvoje⁹⁹ poskytla přehled o řadě opatření, která přijala EU a členské státy s cílem optimalizovat významný přínos pro rozvoj, který může mít legální migrace do Evropy pro země původu, včetně oblastí, jako je převádění příjmů pracovníků, odliv mozků a diaspora. Zpráva uvádí, že lze učinit více pro zohlednění problematiky rozvoje v politikách v oblasti migrace pracovních sil a mobility jak na unijní úrovni, tak na úrovni členských států.

7.5 Zpráva o globálním přístupu k migraci a mobilitě

V únoru 2014 Komise předložila svou první pololetní zprávu o uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě, která se zabývá obdobím 2012–2013¹⁰⁰. Zpráva popisuje hlavní úspěchy, vyvozuje poznatky z uplynulého uplatňování a zamýšlí se nad některými nadcházejícími otázkami jak na úrovni politik, tak v souvislosti se způsoby uplatňování. Zpráva dochází k závěru, že globální přístup k migraci a mobilitě je i nadále účinným rámcem pro zapojení třetích zemí a regionů do politického dialogu a operativní spolupráce. Po této zprávě následovaly závěry Rady přijaté dne 14. dubna 2014.

⁹⁶ Závěry Rady, Rada SVV, 6.–7. června 2013:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137401.pdf

⁹⁷ http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/index_en.htm

⁹⁸ SWD(2013) 138 ze dne 16.4.2013.

⁹⁹ SWD(2013) 456 ze dne 31.10.2013.

¹⁰⁰ COM(2014) 96 ze dne 21.2.2014

8. NOVÝ AZYLOVÝ, MIGRAČNÍ A INTEGRAČNÍ FOND (AMIF)

Komise dne 15. listopadu 2011¹⁰¹ přijala balíček návrhů na příští víceletý finanční rámec 2014–2020 v oblasti vnitřních věcí. Tento balíček obsahoval 4 legislativní návrhy, které společně zajišťují vytvoření Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) a Fondu pro vnitřní bezpečnost.

Jednání s Evropským parlamentem a Radou začala v roce 2012 a byla úspěšně dokončena na konci roku 2013. Výsledkem je vyvážený kompromis, který reaguje na obavy všech stran, což je odrazem citlivosti této oblasti politiky.

Azylový, migrační a integrační fond je komplexnějším nástrojem než předcházející tři fondy, na něž navazuje: Evropský uprchlický fond, Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí a Evropský návratový fond; jeho cílem je podporovat účinné a integrované řízení migračních toků v EU se zohledněním zásady solidarity a sdílení odpovědnosti. Téměř 90 % z jeho celkových prostředků (3 137 milionů EUR) bude vynaloženo prostřednictvím vnitrostátních programů, které pokrývají celé období 2014–2020.

Aby bylo možné uvést použití prostředků na vnitrostátní úrovni do souladu s cíli unijních politik a priorit, proběhly v druhé polovině roku 2013 politické dialogy Komise a členských států. Členské státy v současné době připravují své národní víceleté programy, které formálně předloží, jakmile začne Azylový, migrační a integrační fond fungovat.

Další novinkou, kterou nové fondy přinášejí, je možnost podporovat opatření související s vnější dimenzí, a to se zvláštním důrazem na readmisní dohody, partnerství v oblasti mobility a regionální programy ochrany. Fond také počítá s mechanismem nouzové pomoci, který je schopen rychle reagovat na migrační tlaky v členských státech a třetích zemích.

Fond bude dále posilovat a rozvíjet společný evropský azylový systém tím, že zajistí účinné a jednotné uplatňování unijního *acquis* a posílí solidaritu mezi členskými státy. Bude také podněcovat rozvoj proaktivních integračních strategií, včetně opatření ve fázi před opuštěním území, a bude propagovat místní přístup k integraci, přičemž bude zvláštní pozornost věnována potřebám osob požívajících mezinárodní ochrany, jakož i zranitelným skupinám migrantů. Z fondu bude rovněž podporováno spravedlivé a účinné řízení nsvracení s důrazem na dobrovolný (asistovaný) návrat.

Opatření financovaná z Azylového, migračního a integračního fondu doplní Fond pro vnitřní bezpečnost, a to zejména jeho složka věnovaná hranicím a vízům, jejímž prostřednictvím bude poskytnuta podpora na správu a ostrahu vnějších hranic EU a na rozvoj vízové politiky EU, což usnadní mobilitu legálních cestujících a potírání nelegálního překračování hranic EU.

9. VYTVÁŘENÍ SÍTÍ A KOMUNIKACE O AZYLU A MIGRACI

9.1 Evropská migrační síť (EMN)

Evropská migrační síť¹⁰² posílila svou úlohu tím, že při tvorbě politik zajišťuje fakticky podložená doporučení a poskytuje aktuální, objektivní, spolehlivé informace o migraci a azylu. V roce 2013 patřily mezi hlavní výsledky práce Evropské migrační sítě studie o přistěhovalectví mezinárodních studentů do EU, o určování totožnosti v rámci mezinárodní ochrany, o mobilitě uvnitř EU a o způsobech, jak přilákat státní příslušníky třetích zemí¹⁰³. Ve

¹⁰¹ KOM(2011) 751 v konečném znění ze dne 15.11.2011.

¹⁰² Byla zřízena rozhodnutím Rady 2008/381/ES.

¹⁰³ Výsledky činnosti Evropské migrační sítě jsou k dispozici online na adrese www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network.

Vilnius proběhla každoroční konference Evropské migrační sítě věnovaná hospodářskému růstu, nedostatku pracovních sil a migraci¹⁰⁴.

9.2 Zveřejňování klíčových zpráv o migraci a azylu

Účinná komunikační strategie o otázkách migrace je klíčová z hlediska oslovení cílových skupin a pomáhá občanům EU i občanům třetích zemí pochopit problematiku a přínos migrace. Komise připravuje celou škálu materiálů věnovaných tématům spojených s migrací. V roce 2013 dokonce uspořádala soutěž nazvanou „Migranti v Evropě“, do níž se zapojilo 750 škol ze všech 28 členských států tím, že zaslaly své audiovizuální příspěvky věnované tomu, jak migranti prospívají společnosti v EU¹⁰⁵. Proběhlo zvláštní promítání filmů zaměřených na obchodování s lidmi¹⁰⁶. Byla spuštěna španělská, arabská a portugalská verze přistěhovaleckého portálu EU. Tento portál uvádí srozumitelné informace o EU a imigračních politikách a zákonech jednotlivých členských států a je určena státním příslušníkům třetích zemí, kteří se chtějí přestěhovat do EU¹⁰⁷.

10. ZÁVĚRY A DALŠÍ POSTUP

Přestože bylo dosaženo značného pokroku s ohledem na některé oblasti řízení migrace, z vývoje v roce 2013 jasně vyplývá, že je důležité, aby EU a její členské státy ve svém působení v oblasti přistěhovalectví, azylu a správy hranic pokračovaly a aby svou činnost zintenzívnily. EU musí podniknout rozhodné kroky, jimiž bude předcházet ztrátám na životech migrantů, kteří se pokoušejí dostat na evropské pobřeží, a potírat organizovaný zločin založený na převaděčství lidí a na obchodování s lidmi. EU musí zajistit bezpečné hranice s vhodnými legálními možnostmi vstupu.

Je třeba intenzivněji bojovat proti násilí a diskriminaci vůči migrantům a aktivně podporovat jejich integraci do naší společnosti a potírat rasismus a xenofobii, což jsou faktory, které mají dopad na sociální soudržnost a mohou migranty včetně vysoce kvalifikovaných migrantů odradit od toho, aby si za svůj cíl zvolili Evropu.

Komise bude dále podporovat a propagovat dobře řízenou migraci a vítá diskusi, která z této zprávy vzejde v Evropském parlamentu a Radě.

¹⁰⁴ <http://emn2013.lt/>

¹⁰⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-945_cs.htm

¹⁰⁶ „Sestre“ od Vladimira Paskljeviće u příležitosti Dne otevřených dveří EU v roce 2013; „Not my Life“ od Roberta Bilheimera u příležitosti Evropského dne pro boj proti obchodování s lidmi.

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/immigration>