

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 8.10.2008
KOM(2008) 611 v konečném znění

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

**POSÍLENÍ GLOBÁLNÍHO PŘÍSTUPU K MIGRACI:
VĚTŠÍ KOORDINACE A SOUDRŽNOST S VYUŽITÍM SYNERGIÍ**

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

POSÍLENÍ GLOBÁLNÍHO PŘÍSTUPU K MIGRACI: VĚTŠÍ KOORDINACE A SOUDRŽNOST S VYUŽITÍM SYNERGIÍ

1. Úvod

Globální přístup k migraci lze definovat jako vnější rozměr migrační politiky Evropské unie. Tato koncepce vychází ze skutečného partnerství se třetími zeměmi, je plně integrována do ostatních vnějších politik EU a zabývá se všemi problémy v oblasti migrace a azylu komplexním a vyváženým způsobem. Byla přijata v roce 2005 a je výrazem úsilí Evropské unie o stanovení mezioborového rámce, v němž by byla migrace řízena jednotně prostřednictvím politického dialogu a těsné praktické spolupráce se třetími zeměmi.

Za poslední tři roky byl globální přístup tématem již tří specificky zaměřených sdělení Komise¹, která stanovila krátkodobá opatření týkající se konkrétních zeměpisných oblastí a zemí. V prosinci 2007 se na globální přístup zaměřila rovněž průběžná zpráva o pokroku². K jedné či více ze tří základních oblastí, jimiž jsou řízení legální migrace, boj proti nedovolenému přistěhovalectví a migrace a rozvoj, přispělo i několik dalších sdělení, aniž byl globální přístup jejich hlavním námětem.

Z uvedených dokumentů je zřejmé, že globální přístup se stále vyvíjí, ačkoli již bylo dosaženo mnoha důležitých výsledků. K nejnadějnějším iniciativám patří zřízení informačního a řídicího střediska pro oblast migrace v Mali, partnerství pro mobilitu v Kapverdské a Moldavské republice, budování kapacit v národních agenturách pro zaměstnanost a migraci (např. v Maroku) a vybudování sítě výzkumných pracovníků zaměřených na otázky migrace v oblasti Středomoří. Nyní je nicméně třeba posílit řízení vnější migrace EU, aby se dosáhlo větší koordinace a soudržnosti.³

Sdělení z června 2008 o společné přistěhovalecké politice pro Evropu zdůraznilo potřebu posílit globální přístup, a zajistit tak soudržnou společnou migrační politiku na evropské úrovni⁴ s připomenutím zásady, že účinné řízení migračních toků vyžaduje skutečné partnerství a spolupráci se třetími zeměmi a že je zapotřebí, aby byly otázky migrace v plném rozsahu začleněny do rozvojové spolupráce a vnějších politik EU, včetně začlenění otázek, které se od nich odvíjejí. Tyto prvky by měly být zohledněny rovněž v Evropském paktu o přistěhovalectví a azylu, který má přijmout Evropská rada, přičemž toto sdělení má být jedním z jeho základních stavebních kamenů.

¹ Prioritní opatření zaměřená na řešení problémů přistěhovalectví: první opatření po schůzce v Hampton Court – KOM(2005) 621; Globální přístup k migraci rok poté: směrem ke komplexní evropské politice migrace – KOM(2006) 735; Uplatňování globálního přístupu k migraci ve východních a jihovýchodních regionech sousedících s Evropskou unií – KOM(2007) 247.

² Průběžná zpráva o pokroku v celkovém přístupu v oblasti migrace – SEK(2007) 1632.

³ Informační a řídicí středisko pro migraci (CIGEM); Evropsko-středomořské konsorcium pro aplikovaný výzkum v oblasti mezinárodní migrace (CARIM) a Národní agentura na podporu zaměstnanosti a kvalifikace (ANAPEC).

⁴ Společná přistěhovalecká politika pro Evropu: zásady, opatření a nástroje – KOM(2008) 359.

Sdělení rovněž reaguje na výzvu Evropské rady, aby Komise podala zprávu o činnosti, kterou vyvíjí za účelem uplatňování globálního přístupu. Jsou v něm stanoveny vyhlídky a návrhy na vylepšení globálního přístupu z hlediska obsahu i metodiky, přičemž je kladen důraz na zvýšení koordinace a soudržnosti a lepší využití synergií. Dané sdělení zkoumá potřebu rozvíjet témata v rámci globálního přístupu a dožaduje se důkladnějších a konkrétněji zaměřených opatření. Dále se zaměřuje na zeměpisné aspekty a navrhuje více rozlišovat přístup ke spolupráci podle specifického kontextu jednotlivých regionů a zemí. Globální přístup považuje za rámec zabezpečující soudržnost a koordinaci při úsilí o dosažení lepšího řízení migračních toků a efektivity, pokud jde o dostupné finanční nástroje.

Ačkoli důležitým tématem v rámci přístupu EU k migraci je i posilování vnějších aspektů azylu a ochrany uprchlíků, nejsou tyto aspekty předmětem sdělení. Je jim věnován samostatný plán azylové politiky, který Komise předložila v červnu 2008⁵.

2. POTŘEBA GLOBÁLNÍHO PŘÍSTUPU NA TEMATICKÉ ÚROVNI

Globální přístup odráží zásadní změnu vnějšího rozměru evropské migrační politiky, ke které v posledních letech došlo, a to posun od koncepce zaměřené v první řadě na bezpečnost a snižování migračních tlaků k transparentnějšímu a vyváženějšímu přístupu, který vychází z lepšího porozumění všem aspektům, jež s migrací souvisejí, který usiluje o vyšší kvalitu doprovodných opatření k řízení migračních toků, snaží se využít migrace a mobility jako pozitivních sil pro rozvoj a který v politikách zaměřených na lepší řízení hospodářské migrace klade větší důraz na aspekty důstojných podmínek pro práci.

Pokud jde o tematickou základnu, zavedla EU globální přístup, jenž je mnohorozměrný a zahrnuje témata jako legální migrace a mobilita, nedovolené přistěhovalectví a migrace a rozvoj. Globálnímu přístupu předcházela v daných oblastech řada opatření, mnohá z nich však proběhla spíše izolovaně. Globální přístup ze své podstaty poukazuje na potřebu systematictěji propojovat opatření Společenství, která spadají do nejrůznějších tematických oblastí, s opatřeními členských států EU a třetích zemí či jiných stran.

2.1. Legální ekonomická migrace a mobilita

Evropská unie podporuje úsilí o posilování kapacit třetích zemí v oblasti řízení legální migrace, a to rovněž podporou činnosti vnitrostátních orgánů či nezávislých středisek při poskytování poradenství potenciálním migrantům a/nebo jejich státním příslušníkům v zahraničí. Jak bylo znovu zdůrazněno ve sdělení o společné přistěhovalecké politice pro Evropu z letošního června, je třeba, aby při řešení potřeb pracovního trhu v EU byly třetí země považovány za partnery a přitom byla dodržována zásada upřednostňování pracovníků Společenství. Je proto zapotřebí, aby EU investovala do informování potenciálních migrantů o legálních možnostech vstupu do EU a o rizicích, která s sebou nese nedovolené přistěhovalectví, a dále o jejich právech a povinnostech v cílových zemích. V pravý čas bude proto zřízen portál věnovaný migraci, který potenciálním migrantům umožní pochopit pravidla a postupy týkající se přístupu do EU a jejich členských států. Dané informace budou rovněž sdělovány prostřednictvím cílených informačních kampaní. Důležitou roli hrají i pilotní partnerství v oblasti mobility, z nichž první dvě byla podepsána dne 5. června 2007

⁵ Plán politiky pro azyl: integrovaný přístup k ochraně v celé EU – KOM(2008) 360.

s Moldavskou republikou a s Kapverdskou republikou. Tato partnerství představují celkový rámec pro řízení migrace s jednotlivými třetími zeměmi.

Bude zapotřebí, aby společná evropská politika v oblasti přistěhovalectví dosáhla vyššího stupně a věnovala více pozornosti možnostem, jak přiřazovat osoby hledající zaměstnání na vhodná pracovní místa a jak umožnit pružnější přístup migrujícím pracovníkům. Znamená to, že je třeba zintenzivnit činnost v oblastech, jako je uznávání zahraniční kvalifikace, prozkoumání přenositelnosti práv na důchodové zabezpečení a jiných sociálních nároků stejně jako podpora zapojení do pracovního trhu na obou koncích migrační trasy, sociálního začlenění migrantů a rozvíjení interkulturních dovedností. Těmto oblastem musí být přiřazena mnohem vyšší priorita. Kromě toho bude mít zásadní význam zajištění úplného provedení balíčku v oblasti víz pro výzkumné pracovníky⁶, kterým se usnadňuje přijímání a mobilita státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.

Mobilita za účelem krátkodobého pobytu a podnikání nabývá v souvislosti s hospodářským rozvojem EU stále více na důležitosti. Je proto v zájmu EU a jejích členských států krátkodobou mobilitu podporovat, zejména zjednodušením podmínek cestujících v dobré víře z určitých třetích zemí, zejména ze zemí sousedících s EU. Vízový informační systém (VIS), jenž bude zprovozněn v roce 2009, se bude do roku 2011 postupně zavádět do všech třetích zemí, které podléhají vízové povinnosti. Kromě toho Komise do začátku roku 2010 předloží návrh systému registrovaných cestujících, v souladu se závěry Rady z června 2008.

Informovanost a právní jistotu žadatelů o víza zvýší dále kodex Společenství o vízech⁷, který rovněž posílí procesní záruky tím, že u veškerých odmítnutých žádostí bude vyžadovat odůvodnění. Harmonizované postupy by měly všem žadatelům zaručit rovné zacházení a budou zavedena ustanovení, na základě kterých bude cestujícím v dobré víře udělován větší počet víz pro více vstupů s dlouhodobou platností.

V této souvislosti Komise navrhuje:

- provést a následně vyhodnotit první generaci partnerství pro mobilitu s cílem rozšířit jejich využívání jako hlavního mechanismu strategické spolupráce s vybranými třetími zeměmi při zohlednění vnějších priorit EU;
- dále rozvíjet vnitrostátní kapacity a informační a řídicí střediska pro oblast migrace v příslušných zemích s využitím různých aktuálních zkušeností;
- systematictěji využívat informační kanály k informování migrujících osob o podmínkách přijetí, o jejich povinnostech a právech včetně základních práv a případně je připravit na integraci, a to rovněž ve spolupráci se sociálními partnery ve třetích zemích;
- vytvořit nástroje umožňující přiřazování pracovníků na vhodná místa a podporovat dvoustrannou spolupráci (twinning) mezi pracovními agenturami a klíčovými orgány v členských státech a ve třetích zemích;
- v oblasti integrace migrantů podněcovat výměnu informací o osvědčených postupech mezi členskými státy, migranty a sdruženími diaspor stejně jako regionálními a místními partnery ve třetích zemích;

⁶ Úř. věst. L 289, 3.11.2005, s. 15; Úř. věst. L 289, 3.11.2005, s. 23; Úř. věst. L 289, 3.11.2005, s. 26.

⁷ Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady o kodexu Společenství o vízech – KOM(2006) 403.

- stimulovat cirkulační migraci zaváděním nebo posilováním právních a operativních opatření, např.:
 - vypracováním osvědčených postupů a zahájením pilotních iniciativ v oblasti cirkulační migrace, aby se zvýšil možný příspěvek cirkulační migrace k rozvoji v původních zemích a aby se zajistilo, že tato mobilita odpovídá potřebám trhu v cílových zemích a že nepřispívá k odlivu mozků; prozkoumáním specifických nástrojů k usnadnění cirkulační migrace a „mobility intelligence“, jako je „dvojí působiště“ (např. odborníků v oblasti zdravotnictví, učitelů a výzkumných pracovníků), a dvoustranné spolupráce zaměstnanců veřejné správy a orgánů v členských státech EU se zeměmi, odkud migrující osoby pocházejí, a dále nástrojů napomáhajících těmto osobám znovu se začlenit na trh práce ve své zemi původu,
 - prozkoumáním možností, jak udělit legálním přistěhovalcům právo na přednostní přístup k dalšímu legálnímu pobytu v EU, a prověřením, jak by takovou mobilitu mohla usnadnit možnost převodu nabytých sociálních práv do třetích zemí, zejména pokud jde o vyplácení důchodů;
- pro usnadnění přístupu žadatelů k podávání žádostí zřizovat společná střediska pro žádosti o víza.

- **2.2. Boj proti nedovolenému přistěhovalectví**

Unie nabízí pomoc při posilování správy hranic ve třetích zemích, při budování kapacit, pokud jde o pohraniční strážce a migrační úředníky, při financování informačních kampaní zaměřených na rizika, která s sebou nese nedovolené přistěhovalectví, při zlepšování podmínek přijímání přistěhovalců a při rozvoji využití biometrických technologií, jejichž cílem je zvýšit spolehlivost cestovních dokladů a dokladů totožnosti. Pokroku v tomto ohledu bylo dosaženo za pomoci agentury FRONTEX a sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví. Rada vyzvala Komisi, aby zvážila prodloužení mandátu agentury FRONTEX, pokud jde o podporu, jež může poskytnout třetím zemím v oblasti správy hranic. Dále byly uzavřeny readmisní dohody mezi Společenstvím a jedenácti třetími zeměmi. Nedávno byla ukončena jednání s další zemí a připravuje se udělení dalších čtyř mandátů k jednání. Provádění těchto dohod bude vyžadovat účinnou spolupráci a doprovodná opatření v souvislosti s návratem migrantů do země původu a jejich opětovným začleněním do společnosti.

Společenství v rámci boje proti převaděčství a obchodování s lidmi podporuje a prosazuje ratifikaci a provádění mezinárodních nástrojů, vypracovávání a provádění vnitrostátních akčních plánů zaměřených proti obchodování s lidmi, zlepšování právní úpravy a také prevenci, reintegraci a rehabilitaci obětí. Akční plán z Ouagadougou z listopadu 2006, jenž je nyní součástí partnerství mezi EU a Afrikou pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, položil základ nové spolupráci mezi Evropskou unií a Afrikou v dané oblasti.

Kromě toho musí EU pokračovat v dialogu a v koordinovaných opatřeních s partnerskými zeměmi v konkrétních regionech.

V souladu s tím Komise navrhuje:

- shromažďovat a poskytovat včasné a aktuální informace o změnách migračních tras směřujících do EU podporou spolehlivých a srovnatelných údajů, jejichž sběr bude

probíhat jak v zemích původu, tak i v cílových zemích, seznamováním se s novými vědeckými metodami a při plném zapojení nových technologií, jako je např. elektronické mapování;

- poskytovat pomoc klíčovým třetím zemím při posilování jejich systémů řízení migrace, např. sdílením zkušeností v oblasti hraničních kontrol, odbornou přípravou pohraniční stráže a výměnou operativních informací;
- podporovat třetí země při přijímání a provádění vnitrostátních strategií integrované správy hranic v souladu s normami EU;
- podporovat místní organizace, cílem jejichž činnosti je přesvědčit potenciální migranty, aby setrvali ve své zemi původu, a napomáhat jim při hledání příležitostí doma;
- při aktivním zapojení zemí původu a tranzitu, a to zejména v kontextu evropské politiky sousedství, zintenzivnit společné operace a spolupráci při budování infrastruktury pro ostrahu hranic podle evropského systému ostrahy hranic (EUROSUR);
- pevněji začlenit readmisní politiku do konceptu globálního přístupu a jeho priorit s využitím možností, které nabízejí partnerství pro mobilitu, a zároveň zintenzivnit úsilí v oblasti uzavírání readmisních dohod mezi ES a hlavními zeměmi původu a tranzitu; zajistit, aby třetí země plnily svou povinnost přijímat zpět osoby, které ilegálně pobývají v EU, včetně případů, na něž se vztahuje dohoda z Cotonou, aby uznávaly doklady umožňující návrat migrantů bez dokladů a aby v souvislosti s danou readmisí nabízely nezbytnou pomoc; prostřednictvím odborné přípravy, výměny osvědčených postupů a zaškolení zabezpečit, aby při navrácení všech migrantů byla respektována jejich důstojnost a normy v oblasti lidských práv, a rovněž zvýšit spolupráci k zajištění trvalosti takových návratů;
- vybízet třetí země k ratifikaci a provádění mezinárodních nástrojů, které se týkají boje proti převaděčství a obchodování s lidmi;
- v souvislosti s bojem proti obchodování s lidmi posilovat na celosvětové úrovni spolupráci v rámci mezinárodních organizací, zejména s Organizací spojených národů;
- otázce obchodování s lidmi věnovat náležitou pozornost v rámci politického dialogu a při spolupráci s partnerskými zeměmi a regionálními organizacemi, jako je Africká unie, ECOWAS, SADC, ASEAN a ASEM;
- zaměřit se na provádění akčního plánu z Ouagadougou, podporovat regionální organizace při vypracovávání strategií a akčních plánů zaměřených proti obchodování s lidmi a zajistit uplatňování stávajících strategií a plánů.

2.3. Migrace a rozvoj

V oblasti migrace a rozvoje probíhá řada iniciativ a další byly zahájeny v nedávné době. Jde např. o iniciativy zaměřené na to, aby převody finančních prostředků migrantů a snižování nákladů na tyto převody měly příznivý dopad na rozvoj. Dále byly zahájeny iniciativy s cílem umožnit členům diaspor přispívat svým domovským zemím a umožnit dočasný návrat migrantům s vysokou kvalifikací. Tyto iniciativy se z hlediska rozvoje ukázaly jako úspěšné,

stejně jako iniciativy v oblasti cirkulační migrace a opatření, která se zaměřují na odliv mozků a na dodržování etických zásad při náboru pracovníků.

Nyní je činnost v oblasti migrace a rozvoje třeba prohlubovat a zdokonalovat. Je třeba zintenzivnit úsilí EU o řešení základních příčin migrace a uplatňovat cíle, zásady a organizační aspekty evropského konsensu o rozvoji⁸, se zvláštním zaměřením na otázky zaměstnanosti, vývoj v oblasti veřejné správy a na demografický vývoj.

Migrační politiky je třeba začlenit strukturovaným způsobem do politik v oblasti zdravotnictví, vzdělávání a lidského kapitálu a do strategií týkajících se společenského a hospodářského rozvoje. Politiky v oblasti migrace a rozvoje by se měly rovněž více zaměřit na hospodářskou reformu a vytváření pracovních míst a na zlepšování pracovních podmínek a sociálně-ekonomickou situaci v zemích s nízkými a středními příjmy a v regionech, které podléhají velkým emigračním tlakům. Součástí by byla podpora přístupu ke kvalitnímu vzdělání pro všechny, rozvoj a zlepšování odborného vzdělávání a posilování manažerských dovedností a další rozvoj úlohy oficiálních pracovních trhů.

Jako rámec pro africké země v současnosti slouží partnerství mezi EU a Afrikou pro migraci, mobilitu a zaměstnanost, který byl zřízen v roce 2007. Potenciálními nástroji pro dané zaměření v ostatních regionech, jako je východní Evropa a Asie, jsou stávající rámce pro spolupráci a partnerství pro mobilitu. Současně s koncepcí zaměřenou na lidský kapitál a zaměstnanost mají zásadní význam opatření v oblasti přímých zahraničních investic a obchodu. Kromě toho by měla EU formulovat politiku reagující na poslední vývoj, jako je např. vzrůstající dopad změny klimatu na migrační pohyby.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem Komise navrhuje:

- za účelem širšího dopadu na rozvoj usilovat o efektivní a bezpečné převody finančních prostředků migrantů při nízkých nákladech, a to:
 - zajištěním vyšší kvality statistik a podporou rozvoje finančního sektoru,
 - vytvářením příznivého prostředí pro přímé zahraniční investice v zemích původu migrujících osob, včetně produktivních investic finančních prostředků migrantů, a v této souvislosti prostřednictvím spolupráce s finančním sektorem s cílem podporovat investiční fondy zaměřené na mobilitu,
 - v souladu se směrnicí o platebních službách vybízením členských států k tomu, aby zavedly právní úpravu rovněž pro transakce, při nichž má alespoň jeden z poskytovatelů platebních služeb sídlo mimo EHP („one-leg“ transactions) tak, aby převody probíhaly s větší transparentností a za přiměřené ochrany spotřebitele,
 - zřízením ústavu pro převod prostředků v Africe v těsné spolupráci s Africkou unií a se Světovou bankou a pokročením v činnosti v oblasti převodu prostředků zejména v zemích západního Balkánu;

⁸ Společné prohlášení Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě, Evropského parlamentu a Komise o rozvojové politice Evropské unie: „Evropský konsensus“, 2006/C 46/01.

- prosazovat a podporovat zájem skupin migrantů a organizací diaspor zapojit se do iniciativ v oblasti politik EU, ve kterých se angažují jejich země a regiony původu a které se těchto zemí a regionů týkají, a dále:
 - lépe využívat lidského a hospodářského potenciálu diaspor k rozvoji partnerských zemí prostřednictvím cílených iniciativ v oblastech, jako je usnadňování obchodu, podpora investic a vytváření nadnárodních sítí,
 - podporovat úsilí o kontakty s diasporami ze strany zemí původu migrantů,
 - podporovat skupiny diaspor, které jsou zapojeny do činností v oblasti rozvoje ve svých zemích původu,
 - podněcovat iniciativy, které umožňují migrantům a členům diaspor přístup k poradenství v oblasti řízení podniků, k možnostem mikroúvěrů a podpoře při zakládání malých a středních podniků v zemích původu;
- v souvislosti se vzájemnou propojeností migrace a rozvoje posilovat aspekt soudržnosti politik ve prospěch rozvoje v těsné spolupráci s dotčenými zeměmi a s obzvláštním důrazem na problém odlivu mozků, a to:
 - prohlubováním porozumění současnému a předvídanému rozsahu a dopadu odlivu mozků ve vztahu ke konkrétním odvětvím,
 - podporou vymezení a provádění politik zaměřených na „zabezpečení dovedností pro rozvoj“ v konkrétních zemích na základě odborné přípravy, snahy o udržení odborníků v zemi a dodržování etických zásad při náboru a návratu pracovníků,⁹
 - zvážením, jak nejlépe etickým způsobem rozvíjet nábor zdravotnického personálu ze třetích zemí v souladu se zelenou knihou o evropských pracovních silách ve zdravotnictví;
- prosazovat přístup ke kvalitnímu vzdělání pro všechny, rozvoj a zvyšování kvality odborného vzdělávání a posilování manažerských dovedností, stejně jako další rozvoj úlohy oficiálních pracovních trhů a důstojných podmínek pro práci v zemích s nízkými a středními příjmy s cílem zlepšit podmínky a pracovní příležitosti v regionech, které jsou vystaveny velkým emigračním tlakům;
- uplatňovat cíle, zásady a organizační aspekty evropského konsensu o rozvoji, a zintenzivnit tak úsilí EU o řešení základních příčin migrace se zvláštním důrazem na otázky zaměstnanosti, vývoj v oblasti veřejné správy a na demografický vývoj;
- prozkoumat vztah mezi změnou klimatu a migrací pro lepší přehled o tom, jakého počtu lidí se dnes i v budoucnosti změna klimatu týká.

⁹ Pracovní dokument Komise o soudržnosti politik ve prospěch rozvoje – SEK(2008) 434/2.

3. POTŘEBA GLOBÁLNÍHO PŘÍSTUPU Z GEOGRAFICKÉHO HLEDISKA

3. 1. Jižní migrační trasy

Globální přístup byl nejprve zaměřen na Afriku, především na oblast subsaharské Afriky, přičemž byly zohledněny všechny země podél jižních migračních tras směřujících do Evropské unie. Byly tím zavedeny nové formy dialogu a spolupráce mezi zeměmi z regionů s rozdílnými podmínkami, které přesahovaly tradiční úroveň vztahů mezi Evropskou unií a těmito zeměmi.

Na politické úrovni započal v Rabatu v červenci 2006 důležitý regionální proces, který zahájila ministerská konference o migraci a rozvoji zřízením rámce pro komplexní opatření. Následovaly konkrétní iniciativy, workshopy a druhá ministerská konference v Paříži v listopadu 2008. Globální přístup byl rovněž inspirací pro ministerskou konferenci v Tripolisu (listopad 2006), kde byl poprvé představen společný přístup pro Evropskou unii a celou Afriku. Priority v podobě konkrétních iniciativ pro oblast spolupráce stanovilo úplně první ministerské zasedání Euromed, které se konalo v Albufeire a zabývalo se otázkami migrace (listopad 2007). Summit EU-Afrika v Lisabonu (prosinec 2007) převedl tento společný přístup na konkrétní opatření přijetím partnerství EU-Afrika v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti. Na bilaterální úrovni byly na téma migrace v řadě klíčových zemí zahájeny politické dialogy, k nimž daly podnět mise EU zaměřené na toto téma a uskutečněné na základě článků 8 a 13 dohody z Cotonou. Kromě toho byla zřízena platforma pro spolupráci s Etiopií. Také partnerství v oblasti mobility s Kapverdami z června 2008 (vztahující se na legální migraci, boj proti nedovolenému přistěhovalectví a na migraci a rozvoj), na které naváží informativní rozhovory se Senegalem, by mělo ukázat cestu pro rozšířenou operativní spolupráci v oblasti migrace v daném regionu.

Vzhledem k velkému počtu probíhajících iniciativ je nyní třeba se zaměřit na soudržnost, ať už v rovině tvorby politik či při jejich provádění. Dohodnutá opatření týkající se oblastí podél migračních tras vyžadují spolupráci mezi africkými zeměmi, zejména mezi zeměmi subsaharské Afriky a severem Afriky. Organizace jako Africká unie a ECOWAS potřebují ke koordinaci takové spolupráce zdroje. K politicky citlivým tématům jako ochrana uprchlíků, usnadnění udělování víz a zpětné přebírání osob je třeba přistupovat v rámci celkového a vyváženého kontextu a ve všech ohledech je nutné dosáhnout pokroku.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem Komise navrhuje:

- zajistit, aby byly realizovány všechny aspekty spolupráce mezi EU a Afrikou a aby byly vyhodnoceny na politické úrovni prostřednictvím série ministerských zasedání, z nichž jako první se v roce 2010 uskuteční summit navazující na schůzku v Lisabonu;
- využívat nedávno zřízeného prováděcího týmu EU pro partnerství v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti jako jednoho z hlavních prostředků ke koordinaci operativní spolupráce mezi Komisí a členskými státy;
- mezi africkými zeměmi posilovat jejich angažovanost v daných politikách se zaměřením na důležitost migračních toků v ose jih-jih a podporovat ty africké země, které mají zájem o vypracování vlastního rámce migrační politiky;
- prosazovat trojstrannou spolupráci (tj. spolupráci mezi zeměmi Magrebu a subsaharské Afriky za podpory EU), zejména prostřednictvím iniciativ, jako jsou budování středisek

pro sledování migrace, informování o legální migraci, prosazování konzulární spolupráce a spolupráce při zpětném přijímání osob, při hraničních kontrolách a v případě smíšených migračních toků;

- zvyšovat informovanost o převodech peněžních prostředků v Africe zřízením afrického ústavu pro převod prostředků pod vedením Africké unie a v rámci partnerství se Světovou bankou;
- častěji využívat bilaterální kanály stejně jako rámce regionální a kontinentální spolupráci, jako je ECOWAS, evropsko-středomořský proces (Euromed), rabatský proces a Africká unie, aby byly dialog i spolupráce více zaměřeny na výsledky;
- zajistit systematická a operativní opatření, která budou následovat po uskutečnění společných misí zaměřených na otázky migrace, stejně jako opatření, která naváží na další spolupráci na základě dohody z Cotonou.

3. 2. VÝCHODNÍ A JIHOVÝCHODNÍ REGIONY SOUSEDÍCÍ S EVROPSKOU UNIÍ

V roce 2007 se globální přístup rozšířil na východní a jihovýchodní regiony sousedící s Evropskou unií a v menší míře také na Blízký východ a Asii. Priority globálního přístupu pro tyto regiony byly v souladu s již dříve stanovenými prioritami, konkrétně pro evropskou politiku sousedství, předvstupní strategii a proces rozšiřování. V tomto rámci již velmi dobře probíhaly rozhovory a spolupráce v oblasti migrace. Současně v uvedené oblasti probíhala aktivní činnost také v rámci regionálních procesů, jako jsou budapešťský a söderköpingský proces, a v rámci regionálních organizací, jako je Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a Rada Evropy. Na těchto výsledcích mohl globální přístup dále stavět.

Pilotní partnerství v oblasti mobility s Moldavskou republikou a zprovoznění platformy pro spolupráci v černomořské oblasti jsou výsledkem globálního přístupu v tomto regionu. Důležité výsledky mohou přinést rovněž informativní rozhovory s Gruzii o dalším pilotním partnerství pro mobilitu otevírající cestu pro spolupráci novým partnerským zemím. Zatímco prvotními prioritami spolupráce v tomto regionu byly otázky bezpečnosti (hraniční kontroly, boj proti nedovolenému přistěhovalectví apod.) a nyní stále častěji také otázky legální migrace, nově se objevuje i problematika migrace a rozvoje. Spolupráce s vhodnými zeměmi může skutečně přinést prokazatelnou přidanou hodnotu pro rozvoj, a to v oblasti řízení migrace pracovních sil, peněžních převodů sloužících rozvoji, dobrovolného návratu a opětovného začlenění migrantů do společnosti a při budování sítí diaspor.

Rovněž je zapotřebí, aby některé další nástroje globálního přístupu k migraci, jako jsou migrační profily a platformy pro spolupráci, byly ve východním a jihovýchodním regionu systematictěji využívány.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti by bylo vhodné:

- více zviditelnit globální přístup v rámci evropské politiky sousedství a předvstupní strategie zintenzivněním spolupráce se sousedními zeměmi a lepším využitím stávajících struktur na podporu dialogu a spolupráce;
- více využívat synergií mezi globálním přístupem a dalšími strukturami pro spolupráci, zejména ve vztahu k Turecku a zemím západního Balkánu;

- posilovat účast EU v regionálních konzultačních procesech, zejména v budapeštském a söderköpingském procesu, stejně jako účast na činnosti regionálních organizací s cílem prosazovat globální přístup na regionální úrovni;
- zajistit úplné provedení stávajících dohod v oblasti migrace a usilovat o operativní spolupráci, pokud jde o správu hranic, nedovolené přistěhovalectví, zpětné přebírání osob a návrat migrantů a o obchodování s lidmi;
- rozvíjet platformu pro spolupráci v oblasti Černého moře a systematictěji v daném regionu využívat migračních profilů a misí;
- za pomoci konkrétních iniciativ zdůrazňovat význam migrace pro rozvoj, se zaměřením na cirkulační migraci, peněžní převody a síť diaspor.

3. 3. Rozlišení přístupu ve vztahu k ostatním regionům

Dosud se v rámci globálního přístupu dostalo jen velmi málo pozornosti jižnímu Kavkazu, střední Asii, Blízkému východu a Asii, ačkoli byly v předchozím sdělení o globálním přístupu zmíněny. Migrační potenciál těchto regionů nelze nicméně opomíjet (ve vztahu k nedovolenému přistěhovalectví či legální ekonomické migraci) a je zapotřebí zavést pragmatičtější, odlišenou metodiku zaměřenou na výsledky při zapojení jak multilaterálních, tak bilaterálních vztahů. Kromě toho země jako Indie, Vietnam, Srí Lanka a Filipíny stejně jako Blízký východ nabývají v souvislosti s migrační politikou EU stále více na významu.

Pokud jde o Latinskou Ameriku a Karibik, je třeba vycházet z limské deklarace přijaté na summitu Evropské unie a Latinské Ameriky a Karibiku v květnu 2008 a rozvíjet strukturovaný a ucelený dialog na téma migrace, vytyčit hlavní výzvy a oblasti vzájemné spolupráce a využívat výsledků činnosti evropských, latinskoamerických a karibských odborníků.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti by bylo vhodné:

- využívat stávající multilaterální struktury mezi EU a Asií a zejména ASEM k prohloubení rozhovorů o migračních politikách, k výměně zkušeností a osvědčených postupů a k prozkoumání možných synergií mezi danými dvěma kontinenty;
- zvážit rozšíření stávajících rozhovorů o nedovoleném přistěhovalectví s Čínou, do nichž by byly zahrnuty všechny aspekty, které s migrací souvisejí, a zavést dialog s některými asijskými zeměmi, zejména s Indií, Vietnamem a Filipínami;
- zajistit opatření, která naváží na limskou deklaraci, s cílem prohloubit naše vzájemné porozumění výzvám v oblasti migrace a zavedeným migračním politikám a posílit stávající spolupráci tím, že bude v oblasti migrační politiky a politiky mobility zaveden dohodnutý rámec pro posílenou spolupráci a partnerství mezi Evropskou unií a Latinskou Amerikou a Karibikem.

4. GLOBÁLNÍ PŘÍSTUP JAKO RÁMEC SOUDRŽNOSTI, KOORDINACE A EFEKTIVITY UMOŽŇUJÍCÍ LEPŠÍ ŘÍZENÍ MIGRACE

Nový přístup k řízení, jenž byl navržen ve sdělení z června 2008 o společné přistěhovalecké politice pro Evropu, bude mít rovněž vliv na budoucí metody práce v rámci globálního

přístupu, u nichž je třeba dosáhnout větší soudržnosti, lepší koordinace a vyšší efektivity. Zejména bude nutná pravidelná analýza a hodnocení v těsné spolupráci členských států s Komisí, které budou podkladem pro vypracování výroční zprávy pro jarní zasedání Evropské rady, jak je navrženo v červnovém sdělení a jak také pravděpodobně navrhne Evropský pakt o přistěhovalectví.

4. 1. Koordinace a soudržnost

Globální přístup, jenž představuje komplexní politiku v oblasti migrace, vyžaduje těsnější koordinaci mezi EU a vnitrostátní, regionální a místní úrovní stejně jako spolupráci s třetími zeměmi, a to s využitím celé řady nástrojů. Mise zaměřené na migraci, migrační profily, partnerství v oblasti mobility a platformy pro spolupráci již prokázaly svou důležitost, avšak pro zajištění strukturální koordinace a soudržnosti politik je třeba tyto nástroje systematictěji využívat. Existuje prokazatelná potřeba posílit spolupráci mezi Komisí a členskými státy ve třetích zemích a zajistit, aby bylo toto úsilí řádně koordinováno. Je rovněž zapotřebí prohloubit a rozšířit základnu poznatků, ze které iniciativy v oblasti migrace vycházejí. V tomto ohledu by mohlo být užitečné spojit veškeré informace, které mají k dispozici Komise, členské státy, agentury EU a jiné subjekty.

Je také nutné, aby politické cíle Evropské unie v oblasti migrace byly lépe převáděny na konkrétní operativní opatření, a to v rámci dialogu a spolupráce se třetími zeměmi. Opravdové partnerství lze vybudovat pouze tehdy, budou-li se obě strany dostatečně informovat o svých politických záměrech a o vývoji. Jasnou připomínkou potřeby EU jasněji informovat o svých politikách byly vzrušené diskuse, které provázely přijetí směrnice o navracení osob v létě 2008.

Evropská unie a členské státy by měly rovněž věnovat větší pozornost prosazování globálního přístupu na úrovni různých multilaterálních, globálních a regionálních rámců spolupráce, jako je globální fórum o migraci a rozvoji, jehož příští zasedání se bude konat v říjnu v Manile a které poskytne EU příležitost představit svůj soudržný a konsolidovaný postoj, dále Organizace spojených národů a její specializované agentury, skupina G8, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Rada Evropy, Mezinárodní organizace pro migraci, Světová banka a regionální rozvojové banky, stejně jako regionální konzultační procesy. Je třeba, aby se EU a členské státy do prosazování globálního přístupu na těchto úrovních aktivně zapojily.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti Komise navrhuje:

- zohledňovat a koordinovat problematiku migrace v rámci ostatních politických oblastí včetně rozvoje, zahraniční politiky, bezpečnosti, obchodu, životního prostředí, zemědělství, zaměstnanosti, vzdělávání, zdraví, výzkumu a sociálních věcí a prosazovat včasné konzultace se zúčastněnými stranami na externí i interní úrovni;
- posilovat pravidelné kontakty mezi různými ministerstvy členských států, a zajistit tak uplatňování globálního přístupu;
- podporovat a modernizovat kapacity pro řízení migrace, což je jedním z hlavních úkolů zastoupení Komise a velvyslanectví členských států, např. zřizováním podpůrných mechanismů pro výměnu informací, odborných znalostí a pro odborné vzdělávání;

- posilovat opatření zaměřená na budování kapacit ve vybraných zemích původu migrantů a v tranzitních zemích, např. zakládáním týmů na podporu migrace tvořených odborníky, které jmenují členské státy.

4.2. Efektivní využití finanční podpory

Globální přístup je z velké části financován z dostupných finančních nástrojů EU. Patří mezi ně program Aeneas, který byl nyní v oblasti migrace a azylu nahrazen tematickým programem spolupráce se třetími zeměmi a programem v oblasti solidarity a migračních toků. Další financování poskytují geograficky zaměřené nástroje, zejména program Meda a Tacis, které nyní nahradil evropský nástroj sousedství a partnerství, a dále geograficky zaměřený nástroj pro subsaharskou Afriku, Karibik a oblast Tichomoří, Evropský rozvojový fond a nástroj pro rozvojovou spolupráci pro Asii a Latinskou Ameriku. Prováděcí pravidla těchto posledně jmenovaných nástrojů však někdy omezují míru, v jaké mohou být použity pro účely migrace. K podpoře iniciativ v oblasti migrace je rovněž využíván mechanismus rychlé reakce, nyní nahrazený nástrojem stability.

Doplňková a včasná mobilizace různých zdrojů ES pro financování zůstává i nadále výzvou a je třeba zvážit, jak nejlépe tyto různé zdroje kombinovat, včetně financování poskytnutého členskými státy EU a z jiných vnějších zdrojů.

Je třeba zlepšit způsob využívání různých nástrojů Společenství stejně jako opatření ze strany členských států a Společenství. Je zapotřebí podporovat dobrovolné sdružování zdrojů Společenství, členských států a třetích zemí v souladu s návrhy obsaženými ve sdělení o společné přistěhovalecké politice pro Evropu.

Na závěr lze říci, že zefektivnění globálního přístupu zčásti závisí na způsobu a zacílení financování a bude představovat větší nároky na lidské zdroje. Bude to vyžadovat lepší koordinaci mezi zúčastněnými stranami a pravidelné a efektivní sledování a hodnocení. S ohledem na výše uvedené skutečnosti Komise navrhuje:

- zřídit mechanismy podporující koordinaci a pokud možno i sdružování zdrojů členských států, Společenství a třetích zemí, které budou sloužit prioritám globálního přístupu;
- vyhodnotit účinnost stávajících finančních nástrojů ES, pokud jde o jejich schopnost naplnit cíle globálního přístupu k migraci.

5. ZÁVĚRY

V rámci globálního přístupu Evropa zavádí inovativní způsob řešení otázek migrace v celém jejím rozsahu. Ačkoli je teprve ve svých počátcích, splnil tento přístup již úlohu politického impulzu a upozornil na vnější rozměr evropské migrační politiky. Jeho ucelenost a komplexnost se ukázala rovněž při jeho rychlém rozvoji, pokud jde o témata a geografické rozšíření.

Toto sdělení vychází ze zásad navržených již ve sdělení o společné přistěhovalecké politice pro Evropu a poskytuje základ pro příslušná opatření, která je třeba zohlednit i v evropském paktu o přistěhovalectví a azylu.

Analýza v rámci tohoto sdělení se zabývá globálním přístupem z pohledu geografického i tematického. Nyní je nicméně zapotřebí tuto koncepci zdokonalit, aby lépe odrážela strategické cíle EU v oblasti migrace, zohlednila zvláštnosti jednotlivých regionů a zemí a aby nám pomohla efektivněji zvládat nové a nadcházející výzvy a příležitosti, které migrace nastoluje.

Toho lze dosáhnout pouze zvýšenou koordinací a využitím synergií mezi Komisí, členskými státy a zainteresovanými třetími zeměmi. Při uplatňování globálního přístupu v praxi se tak dosáhne větší efektivity a soudržnosti.