



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 24.5.2011
KOM(2011) 291 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Výroční zpráva o přistěhovalectví a azylu (2010)

{SEK(2011) 620 v konečném znění}

I. Úvod

Vypracování soudržné evropské migrační politiky, jež bude založena na solidaritě a odpovědnosti a bude zaměřená do budoucna, je základním politickým cílem Evropské unie¹.

Komise dne 4. května předložila sdělení o migraci². Účelem tohoto sdělení bylo zasadit aktuální a budoucí politické návrhy do rámce, který zohledňuje všechny relevantní aspekty a umožňuje EU a jejím členským státům řídit azyl, migraci a mobilitu státních příslušníků třetích zemí komplexním a soudržným způsobem.

Tato výroční zpráva je předkládána v reakci na výzvu Evropské rady formulovanou při přijímání Evropského paktu o přistěhovalectví a azylu v roce 2008 a popisuje, jak byl v průběhu roku 2010 prováděn pakt a příslušné priority Stockholmského programu přijatého v roce 2009³, a to jak na úrovni EU, tak na úrovni vnitrostátní. Základem pro přípravu této zprávy byly příspěvky členských států a další informace, zejména zprávy z národních kontaktních míst Evropské migrační sítě (EMS).

Zpráva přináší shrnutí a posouzení vývoje na úrovni EU i na úrovni vnitrostátní⁴ a obsahuje doporučení do budoucna.

II. VSTUP A POBYT NA ÚZEMÍ EU

Lidé přicházejí do Evropy různými cestami a za různými účely. Cesta, kterou státní příslušník třetí země do EU vstoupí, bude mít přímý dopad na práva, kterých bude moci využít, a to zvláště pokud jde o přístup na trh práce. Avšak migranty, kteří v EU pobývají legálně, bez ohledu na jejich status, je třeba do hostitelské společnosti začlenit – je to společná odpovědnost migranta a společnosti, do níž přišel.

1. Legální migrace – zajištění legální možnosti vstupu na území EU

1.1 Demografické problémy a nedostatek pracovních sil

Ze 501 milionu v roce 2010 se má počet obyvatel EU v roce 2035 zvýšit na 520,7 milionu, načež v roce 2060 klesne na 505,7 milionu. Zatímco v roce 2010 připadalo na každou osobu ve věku 65 let a starší 3,5 osoby v produktivním věku (20–64 let), v roce 2060 má tento poměr podle očekávání činit 1,7:1⁵.

Migrace je hlavní hnací silou populačních změn v EU. V roce 2009 dosáhla čistá hodnota migrace do EU 857 000 osob, tj. 63 % celkového růstu počtu obyvatel.

Ke dni 1. 1. 2003 činil počet státních příslušníků třetích zemí v EU-25 16,2 milionu, tj. 3,6 % obyvatelstva. Statistiky z roku 2010 týkající se rozdělení populace podle občanství v EU-27

¹ Stockholmský program, 2. prosince 2009, Rada Evropské unie 17024/09.

² KOM(2011) 248/3.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:CS:PDF>

⁴ Více informací je obsaženo v pracovním dokumentu útvarů Komise.

⁵ Všechny údaje pocházejí z Eurostatu, pokud není uvedeno jinak.

ukázaly, že 20,1 milionu obyvatel bylo státními příslušníky země nenáležící do EU-27 (4 % celkové populace).

Největšími skupinami státních příslušníků třetích zemí v EU jsou Turci, Maročané a Albánci.

V roce 2009 získalo 770 000 osob *občanství* členského státu EU, což představuje nárůst o 9 % oproti průměrnému počtu zaznamenanému v období let 2004–2008.

V roce 2009 byly státním příslušníkům třetích zemí v EU vydány dva miliony prvních *povolení k pobytu*, tedy o osm procent méně než v předchozím roce. Počet povolení k vykonávání výdělečné činnosti klesl vlivem dopadů hospodářské krize o 28 %. Tato povolení představovala 24 % z celkového počtu povolení vydaných v roce 2009, oproti 27 % z rodinných důvodů, 22 % z důvodů studia a dalším 27 % z různých jiných důvodů (týkajících se ochrany, pobytu bez práva na práci atd.).

Tato tendence se rovněž odráží v toku *remitencí* (toky mimo EU); remittance pracovníků v roce 2009 klesly o 4 % ve srovnání s rokem 2008⁶.

Výše uvedené hodnoty ukazují, že se EU potýká, pokud jde o demografický vývoj, se strukturálním problémem. Navzdory téměř 10% míře nezaměstnanosti, což znamená více než 23 milionů lidí bez práce, je častým problémem nedostatek kvalifikované pracovní síly. Roční analýza růstu za rok 2010⁷ ukazuje, že poptávka po pracovní síle nadále stoupá a že přes tyto vysoké úrovně nezaměstnanosti se některým zaměstnavatelům nedaří najít osoby se správnou kvalifikací, které by nastoupily na volná místa. Chce-li EU podpořit hospodářské oživení a zachovat evropské systémy sociálního zabezpečení, musí urychleně řešit nesoulad mezi nabízenými dovednostmi a poptávkou na trhu práce. Zdůrazňuje to strategie Evropa 2020, a to zejména v hlavních směrech politiky zaměstnanosti a ve stěžejním sdělení „Agenda pro nové dovednosti a pracovní místa“. Strategie Evropa 2020 zavazuje EU k dosažení 75% míry zaměstnanosti do roku 2020, jakož i k sladění kvalifikace, kterou lidé získávají vzděláváním a odbornou přípravou, a skutečných potřeb trhu práce.

Většinová počáteční politická odpověď členských států na výzvy týkající se kvalifikace spočívá ve zlepšování zaměstnatelnosti *jejich státních příslušníků*, a to prostřednictvím zlepšování vzdělávání a odborné přípravy, zvyšováním míry zaměstnanosti žen, starších pracovníků, státních příslušníků pocházejících z prostředí migrantů a státních příslušníků, kteří v zemi již legálně pobývají, jakož i upřednostňování pracovníků z Unie. Avšak vzhledem k vážnému nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi na evropském trhu práce a k nezvratnému demografickému vývoji⁸ musí dobře organizované legální přistěhovalectví a integrační politika, v souladu se Stockholmským programem a s podporou níže uvedených právních nástrojů EU, hrát ústřední roli při zajišťování dlouhodobé konkurenceschopnosti EU a v konečném důsledku i budoucnosti jejího sociálního modelu.

Přistěhovalci do jednotlivých ekonomik EU přispívají zásadním způsobem. V letech 2000–2005 byla s přistěhovalci do EU ze třetích zemí spojena více než čtvrtina celkového růstu zaměstnanosti a zhruba 21 % průměrného růstu HDP v EU-15. Tento stoupající podíl

⁶ Eurostat, Statistics in focus, 40/2010.

⁷ Zpráva o růstu, MEMO/11/11, s. 3.

⁸ Eurostat, Statistics in Focus, 72/2008 „Pro demografické výhledy evropských společností je charakteristické stárnutí“.

migrující pracovní síly se skládal jak z vysoce kvalifikovaných pracovních míst v expandujících odvětvích hospodářství, tak z mnoha pracovních míst vyžadujících kombinaci nižších kvalifikací. Proto je klíčem k dosažení cílů týkajících se zaměstnanosti stanovených ve strategii Evropa 2020 efektivní řízení migrace a podpora účinné účasti a začlenění významného počtu přistěhovalců, kteří již v EU legálně žijí, do zaměstnání a do naší společnosti.

Komise v tomto rámci zavádí řadu nástrojů k přezkoumání souladu nabízených dovedností s potřebami na trhu práce, jako je komplexní Přehled dovedností EU na rok 2012, Evropský monitor volných pracovních míst, Evropský bulletin pro pracovní mobilitu, prognózy Evropského střediska pro rozvoj odborného vzdělávání (CEDEFOP) ohledně dlouhodobé poptávky a nabídky dovedností. Komise má v úmyslu do roku 2012 vydat zelenou knihu, která se bude těmito otázkami zabývat.

Základem je zajistit, aby migranti, kteří pobývají v EU legálně, nebyli diskriminováni v přístupu na trhy práce podle svých dovedností a zkušeností a měli možnost se plně účastnit společensko-hospodářského, politického a kulturního života společnosti, do níž přišli. V této souvislosti mají pro dosažení cílů strategie Evropa 2020 zásadní význam opatření vedoucí k uznávání nabytých dovedností a schopností, nediskriminační přístup k sociálním službám a službám v oblasti zaměstnanosti, jakož i široká koordinace mezi politikami v oblasti integrace a začleňování. V současnosti nemá EU k dispozici metodu posuzování specifických nedostatků pracovní síly a dovedností ve členských státech a otázky, zda pracovníci ze třetích zemí mají dovednosti a kvalifikaci potřebné k jejich odstranění. Ne všechny členské státy mají zavedeny systémy, které jim (nebo zaměstnavatelům působícím na jejich území) umožňují určit (budoucí) nedostatky dovedností, a/nebo zjistit, jak je možno zaplnit neobsazená místa migranty s odpovídajícími dovednostmi. Povaha a rozsah (budoucích) nedostatků dovedností se může mezi jednotlivými členskými státy lišit, ale akutní potřeba nalézt jejich řešení je v celé EU společná.

Například v odvětví zdravotnictví, jak již bylo oznámeno v „Agendě pro nové dovednosti a pracovní místa“⁹, má Komise v úmyslu navrhnout do roku 2012 akční plán s cílem řešit nedostatek odborníků v oblasti zdravotnictví v EU. Společná akce pro plánování pracovních sil oznámená v tomtéž sdělení pomůže určit nedostatky pracovních sil a dovedností v odvětví zdravotnictví členských států. Je třeba vyřešit otázku, jakou úlohu může příliv státních příslušníků třetích zemí s příslušnými dovednostmi hrát při odstraňování těchto nedostatků.

Účinná opatření v této oblasti přinesou prospěch všem zúčastněným stranám: členské státy budou méně zasaženy nedostatkem pracovních sil, migranti mužského i ženského pohlaví budou moci realizovat celý potenciál svých dovedností a kvalifikace a EU vytvoří pro migranty atraktivní trh práce. Komise je připravena plně podpořit úsilí členských států v tomto procesu a bude k tomu účelu navrhovat řadu nástrojů.

- *Stávající nesoulad mezi potřebami trhu práce a nabídkou dovedností musí řešit členské státy za plné podpory ze strany Komise. V tomto úsilí by mělo hrát ústřední úlohu řešení těchto potřeb prostřednictvím přílivu migrantů – státních příslušníků třetích zemí s příslušnými dovednostmi.*

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:CS:PDF>.

- **Snazší uznávání dovedností a kvalifikací státních příslušníků třetích zemí na úrovni EU** by znamenalo, že by lidé mohli v práci plně využít svého potenciálu. **Zeměpisně flexibilnější trh práce** by migrantům umožnil snáze měnit zaměstnavatele, kteří mohou být usazeni v různých členských státech. V rámci takové mobility by jim měla být zachována práva pobytu a byl by zajištěn větší soulad nabídky a poptávky na trhu práce.
- V rámci **strategie Evropa 2020** by členské státy a EU měly zohlednit úlohu, kterou by mohlo přistěhovaectví hrát při řešení nedostatků pracovních sil a dovedností.

1.2 Právní rámec EU

Na evropské úrovni se členské státy dohodly až v roce 1999¹⁰ na tom, že zavedou společnou přistěhovaleckou politiku, a vytvořily tuto relativně novou politickou oblast. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se rozhodnutí v oblasti migrační politiky přijímají běžným legislativním postupem.

Na politiku legální migrace měly i v roce 2010 vliv dopady hospodářské krize. To se projevilo v legislativním procesu u návrhů EU, které se ukázaly jako těžko prosaditelné a pokrok v souvisejících diskusích byl jen pomalý. Tak tomu bylo od července 2010, kdy Komise představila návrhy týkající se sezónních pracovníků¹¹ a převedení v rámci společnosti¹². Krom toho bylo přijato několik stanovisek vnitrostátních parlamentů, které si stěžovaly na nedodržování zásady subsidiarity. Pokračovaly diskuse o navrhované směrnici o „jediném povolení“ a právech migrantů týkajících se zaměstnání, ale Evropský parlament ani Rada zatím nedosáhly dohody.

EU potřebuje přistěhovalecký systém s flexibilními pravidly přijímání, jenž současně zajistí společné normy, pokud jde o podmínky vstupu a pobytu a odpovídající ochranu práv migrantů. Základem je proto dosažení dohody o návrhu týkajícím se „jediného povolení“. Bez něj nebudou práva legálních migrantů zajištěna na úrovni EU a ke správním formalitám a zjednodušením se bude nadále přistupovat nejednotně. Návrhy týkající se sezónních pracovníků a převedení v rámci společnosti jsou pro další budování právního rámce EU v oblasti legální migrace rovněž nezbytné. Směrnice o převedení v rámci společnosti pomůže EU rozvinout znalostní a inovativní ekonomiku, přilákat investice mnohonárodních společností a podpořit konkurenceschopnost našeho hospodářství. Směrnice o sezónních pracovnících pomůže v boji proti vykořisťování zvláště zranitelné skupiny migrantů a poskytne jednoduchý a pružný společný rámec pro sezónní pracovníky, kteří přicházejí do EU za dočasnou prací.

Situace rovněž není zdaleka uspokojivá, pokud jde o provedení směrnice EU o modré kartě, které by mělo být dokončeno do června 2011. Dosud sdělilo Komisi svá prováděcí opatření jen několik členských států. Systém modrých karet EU přináší atraktivní balíček opatření, jako je rovné zacházení s pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, příznivé podmínky pro slučování rodin a mobilitu v rámci EU, s cílem přilákat vysoce kvalifikované osoby do EU. Komise pokračovala v hodnocení provádění stávajících směrnic (o dlouhodobě pobývajících rezidentech, studentech a výzkumných pracovnících) s cílem předložit

¹⁰ Závěry ze zasedání Evropské rady v Tampere.

¹¹ KOM(2010) 379 v konečném znění.

¹² KOM(2010) 378 v konečném znění.

v průběhu roku 2011 zprávu. Pokud jde o slučování rodin, některé členské státy zjistily, že je potřeba vyřešit problém, který považují za zneužívání postupů pro sloučení rodiny, a započaly s legislativními změnami. Komise vydá koncem roku zelenou knihu o slučování rodin, která bude vycházet z její zprávy o směrnici o slučování rodin¹³ z roku 2008.

Za účelem dalšího rozvoje právního rámce pro legální migraci považuje Komise za potřebné zesílit diskuse se všemi zúčastněnými stranami, včetně sociálních partnerů.

- *Členské státy musí plně a včas do června 2011 provést směrnici o „modré kartě“.*
- *V blízké budoucnosti musí být dosaženo dohody o návrhu směrnice o jediném povolení. V nadcházejících měsících je třeba učinit významný pokrok v diskusích o návrzích týkajících se sezónních pracovníků a převedení v rámci společnosti.*
- *Bude se pokračovat v hodnocení provádění stávajících směrnic. To umožní identifikovat problémy s prováděním a pomůže zlepšit stávající legislativu nebo určit potřebu konsolidace současného acquis.*

2. Azyl – přiznávání mezinárodní ochrany a zajišťování solidarity

V roce 2009 zaznamenaly členské státy 266 400 žádostí o azyl, v roce 2010 tento počet činil 257 815, což znamená mírný pokles o 3 %. Zatímco Polsko, Itálie, Maďarsko a Malta přijaly v roce 2010 méně žadatelů o azyl než v roce 2009, v Německu, Belgii a Švédsku zaznamenali významný nárůst.

V roce 2010 byli mezi žadateli o azyl nejpočetněji zastoupeni občané těchto zemí (v následujícím pořadí): Afghánistán (20 580), Rusko (18 500), Srbsko (17 715, vyjma Kosova*¹⁴), Irák (15 800) a Somálsko (14 350).

V roce 2010 získalo 55 095 žadatelů o azyl status ochrany v EU v prvním stupni (uprchlík, doplňková ochrana nebo humanitární důvody). Tento status tak byl udělen téměř v 25 % rozhodnutí vydaných v řízení na prvním stupni.

V EU bylo v roce 2009 znovuusídleno 7 147 uprchlíků ze třetích zemí. [Do 3. čtvrtletí] roku 2010 činil tento počet 3 848.

Legislativní pokrok v oblasti azylu byl v roce 2010 pomalý a těžký. Spoluzákonodárci se shodli na rozšíření oblasti působnosti směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech na osoby požívající mezinárodní ochrany a dosáhli určitého pokroku ohledně dublinského nařízení a nařízení o Eurodacu, jakož i ohledně kvalifikační směrnice. S cílem odblokovat jednání o směrnicích o podmínkách přijímání a o azylovém řízení přijme Komise v červnu 2011 pozměněné návrhy těchto dvou nástrojů.

¹³ 2003/86/EC.

¹⁴ * Podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244/1999.

Významným posunem ve vývoji bylo přijetí nařízení, kterým byl vytvořen Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). Komise aktivně pracuje na tom, aby EASO zahájil činnost v červnu tohoto roku, a podpořil tak praktickou spolupráci.

Mezi členskými státy je zapotřebí solidarity jako jednoho z prvků společného evropského azylového systému. Probíhá pilotní projekt zaměřený na přemístění přibližně 250 osob požívajících mezinárodní ochrany z Malty do členských států, jehož původní délka bude prodloužena, což napomůže přemístění migrantů, kteří přijeli nedávno a potřebují mezinárodní ochranu.

Řecko poté, co Evropské komisi předložilo v srpnu 2010 akční plán, zahájilo celkovou revizi svého azylového a migračního systému a obdrželo podporu od Komise, členských států, Norska, UNHCR a dalších partnerů EU. Nyní tam byly vyslány skupiny odborníků v oblasti azylu, které koordinuje EASO. Řecko již v roce 2010 přijalo nové právní předpisy a pracuje se na jejich provádění.

V Tanzanii a ve východní Evropě pokračovaly dosavadní regionální programy ochrany (RPP); provádění nových RPP v oblasti Afrického rohu započalo v úzké spolupráci s UNHCR v září; a pokračovala práce na vývoji dalšího RPP v severovýchodní Africe (Egypt, Libye a Tunisko).

V tomto kontextu má rovněž zásadní význam znovuosídlování. Jednání o Společném programu EU pro znovuosídlování musí dospět k praktickému a pozitivnímu konci. Při využívání znovuosídlování je zapotřebí strategického přístupu a politického řízení.

- ***Jednání o všech legislativních návrzích v oblasti azylu musí být ukončena do roku 2012.***
- ***Nedávné události ve Středomoří a potřeba restrukturalizace azylových systémů v některých členských státech potvrzuje, že je nezbytné vytvořit na úrovni EU společný postup a jednotný status. To bude vyžadovat lepší právní předpisy EU, posílenou praktickou spolupráci, kterou bude koordinovat EASO, konkrétní mnohostranné závazky k solidaritě a zvýšené investice do spolupráce se třetími zeměmi.***
- ***Evropský parlament a Rada musí dosáhnout dohody ohledně společného programu EU pro znovuosídlování.***
- ***Konkrétními příklady kombinace odpovědnosti a solidarity, kterých je při budování společného evropského azylového systému zapotřebí, jsou pilotní projekt EU s Maltou týkající se přemístění migrantů, legislativní reformy přijaté Řeckem a probíhající podpora, kterou Řecko přijalo při provádění akčního plánu.***

3. Integrace – klíčový prvek pro migranty i pro přijímající společnosti

Otázky integrace zaujímaly v roce 2010 v politických programech v celé Evropě přední místa. Na jedné straně přiznávají čelní evropští představitelé čím dál více význam soudržnosti mezi přistěhovalectvím a integračními politikami a úsilí, které musí legálně pobývajícím migrantům a přijímající společnosti vyvinout k tomu, aby zajistili ekonomickou, sociální, kulturní a politickou účast migrantů. Na straně druhé může přístup některých v Evropě k přistěhovalectví a integraci vést k diskriminaci a rasismu, přestože negativní emoce vůči přistěhovalectví se často nezakládají na realitě migrace a na jejím hospodářském dopadu.

Navzdory úsilí se migranti stále potýkají s překážkami, pokud jde o jejich účast v evropské společnosti. V zájmu řešení těchto problémů se ministři odpovědní za integraci setkali v roce 2010 v Zaragoze a potvrdili své odhodlání týkající se „integrace jakožto hnací síly rozvoje a sociální soudržnosti“¹⁵. Komise zahájila pilotní projekt, který má určit ukazatele pro sledování výsledků integračních politik. Rovněž započala s vývojem takzvaných „evropských modulů“ určených k podpoře vnitrostátních a místních integračních politik a postupů. Konala se dvě jednání Evropského fóra pro integraci a probíhal další vývoj evropské internetové stránky o integraci. Byla vydána třetí příručka o integraci.

Na vnitrostátní úrovni vypracovala většina členských států národní plány pro integraci a/nebo zřídila poradenské subjekty určené pro konzultace o otázkách integrace. Některé změny své právní předpisy a zavedly testy pro státní příslušníky třetích zemí k posouzení jejich integrace. V některých členských státech pokračovala prostřednictvím „smlouvy o přijetí a integraci“ formalizace práv a povinností nově přichozích migrantů. V mnoha členských státech se věnovala zvláštní pozornost potřebě naučit se jazyk přijímající společnosti a řešení vzrůstající míry nezaměstnanosti migrantů, a to pomocí opatření podporujících přístup k zaměstnání. Ve většině členských států pokračoval trend rozvoje komplexních strategií a monitorovacích systémů ke sledování jejich výsledků.

Ke zvýšení efektivity integrace je zapotřebí vyvinout další úsilí. EU musí uznat a podpořit příspěvek migrantů k hospodářskému růstu, a současně zajistit sociální soudržnost. Obecně pozitivnějšího vnímání migrace může EU dosáhnout pouze díky postupnému zajišťování efektivní sociální a hospodářské integrace státních příslušníků třetích zemí legálně pobývajících v EU, přičemž bude propagovat základní evropské hodnoty. Je třeba podpořit synergii mezi cílenými politickými iniciativami v kontextu migrační politiky a řadou horizontálních politických iniciativ tak, aby byla zajištěna odpovídající a komplexní politické řešení. Podle Komise je nejlepším způsobem, jak tohoto cíle dosáhnout, přístup „zdola nahoru“ založený na dobře organizovaném řízení na místní či regionální úrovni. Komise bude těmto akcím poskytovat pobídky a podporu. Komise v dohledné době přijme sdělení o „Evropské agendě pro integraci státních příslušníků třetích zemí“ a doprovodný pracovní dokument útvarů Komise, v nichž představí svoji vizi integrace.

- *EU musí postupně zajistit **efektivní sociální a hospodářskou integraci** státních příslušníků třetích zemí legálně pobývajících v EU – mužů i žen – a využít tak plně potenciálu migrace, růstu a soudržnosti.*
- *EU může **sladit příspěvek migrantů k hospodářskému růstu se sociální soudržností**. Konkrétních výsledků lze dosáhnout pouze tehdy, pokud členské státy zahrnou otázky integrace a začlenění do všech relevantních politických oblastí. Přístup „zdola nahoru“ založený na efektivním řízení na místní či regionální úrovni je nejlepším způsobem, jak toho dosáhnout.*
- *Na místní a vnitrostátní úrovni i na úrovni EU by se mělo postupovat podle **proaktivní informační a komunikační strategie**, aby se maximalizovalo kladné vnímání migrace.*

¹⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115346.pdf.

III. ŘEŠENÍ NELEGÁLNÍ MIGRACE S CÍLEM USNADNIT MIGRACI LEGÁLNÍ

V roce 2009 bylo v EU-27 zadrženo asi 570 000 (o 7 % méně než v roce 2008) *státních příslušníků třetích zemí, kteří zde pobývali nelegálně*. Členské státy navrátily zpět asi 253 000 osob (o 4,7 % více než v roce 2008).

V roce 2010 bylo 63 % (tj. zhruba 20 000 případů) *nedovolených přechodů hranic* zaznamenáno ve 3. čtvrtletí 2010 na řecko-turecké pozemní hranici.

Účinná opatření zaměřená na prevenci nedovoleného přistěhovaectví a na zajištění bezpečnosti hranic jsou podstatnou součástí soudržné a důvěryhodné přistěhovalecké politiky EU, která však musí být spravedlivá a musí dodržovat lidská práva.

1. Nástroje pro boj s nelegální migrací

V posledních letech byly přijaty dva klíčové právní nástroje – směrnice o navracení 2008/115/ES a směrnice o sankcích pro zaměstnavatele 2009/52/ES. Tyto směrnice jsou v platnosti, ale stav jejich provedení není zdaleka uspokojivý, zejména pokud jde o směrnici o navracení, u níž lhůta pro provedení uplynula dne 24. prosince 2010. Proto je zásadní ji plně a brzy provést. Těchto předpisů, které přímo přiznávají migrantům práva, se lze dovolávat, a skutečně k tomu dochází, v řízeních před vnitrostátními soudy a lze je přímo uplatňovat na vnitrostátní úrovni bez ohledu na to, zda byly provedeny do vnitrostátního práva.

Svoji účinnost již prokázala posílená ochrana hranic a spolupráce se třetími zeměmi, zejména prostřednictvím dohod o zpětném přebírání osob, což potvrdily zprávy některých členských států o jejich odrazujícím účinku a o lépe fungujícím navracení. Jak však uvádí sdělení Komise o hodnocení dohod EU o zpětném přebírání osob (COM(2011)76), zůstává zde prostor pro zlepšení účinnosti dohod o zpětném přebírání osob na úrovni EU. Je rovněž zřejmé, že vyšší počet společných letů za účelem navracení osob, koordinovaných agenturou Frontex v roce 2010, byl úspěchem, který agentuře vynesl další podporu a zvýšení finančních prostředků. Kromě toho se nyní provádí 29 opatření schválených Radou k posílení ochrany vnějších hranic a k boji proti nedovolenému přistěhovaectví. Komise v pracovním dokumentu svých útvarů¹⁶ o provádění těchto 29 opatření podala podrobnou zprávu o pokroku dosaženém u jednotlivých opatření, přičemž zvláště zdůraznila úlohu, kterou hraje Frontex, rozvoj systému EUROSUR a pokračující dialog o migraci s hlavními zeměmi původu a tranzitu jako součásti provádění globálního přístupu. Tato opatření musí být zrychlena a musí jim být dána priorita.

Díky směrnici o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, koordinátorovi EU pro boj proti obchodování s lidmi jmenovaný Komisí a internetovým stránkám pro boj proti obchodování s lidmi¹⁷ spuštěným v roce 2010 získala EU nové pravomoci a způsoby v boji proti této moderní formě otrokářství. V nedávno přijaté zprávě o provádění směrnice 2004/81/ES¹⁸ o povolení k pobytu pro oběti obchodování s lidmi rovněž zazněla výzva k jejich účinnější ochraně, která by měla současně pomoci při odhalování sítí obchodníků s lidmi.

¹⁶ SEK (2010) 1480 v konečném znění ze dne 26. 11. 2010.

¹⁷ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

¹⁸ KOM(2010) 493.

- Členské státy musí **do července 2011** v plném rozsahu provést **směrnici o sankcích pro zaměstnavatele**, která je zásadní pro boj proti nelegální migraci a pro důvěryhodnost migrace legální.
- Členské státy musí **zesílit opatření proti obchodování s lidmi, včetně pomoci obětem** podle směrnice 2004/81/ES s cílem odhalovat sítě obchodníků s lidmi a současně posilovat práva obětí.
- Členské státy musí v plném rozsahu provést **směrnici o navracení** a pokračovat ve využívání příležitostí, které jim tato směrnice dává, k **podpoře dobrovolného opuštění území** jako preferované varianty navracení.
- Měly by se nadále organizovat **společné lety za účelem navracení osob** a plně využívat Evropského návratového fondu a koordinace ze strany agentury FRONTEX, včetně přítomnosti **osob pověřených sledováním nuceného návratu** podle směrnice o navracení.
- Členské státy by měly systematicky vkládat **záказы vstupu do SIS**, a využít tak plně účinku evropské působnosti **zákazů vstupu** vydaných podle směrnice o navracení.

2. Účinná ochrana hranic

Komise v roce 2010 navrhla nařízení o vytvoření hodnotícího mechanismu pro ověřování správného uplatňování *schengenského acquis*. Ve světle nedávných zkušeností musí být jeho přijetí prioritou. EU tak bude lépe vybavena k prosazování jednotného uplatňování pravidel a k přijetí vhodných opatření, pokud by pravidla jednotně uplatňována nebyla. Vývoj Vízového informačního systému (VIS) pokračoval dokončením druhé a třetí hlavní testovací fáze z celkových čtyř. Bylo dosaženo dohody o technických specifikacích interakce SIS II s vnitrostátními systémy. Členské státy pokračovaly v přípravě základů pro zřízení systému EUROSUR v souladu s plánem. EUROSUR postupně zavede mechanismus, s jehož pomocí budou orgány členských států vykonávající ostrahu hranic moci spolupracovat a sdílet operační informace jak mezi sebou, tak s agenturou Frontex, s cílem přispět ke kontrole vnějších hranic schengenského prostoru, zejména jižních námořních a východních pozemních hranic, a vystupňovat boj proti nelegální migraci a přeshraniční trestné činnosti. V průběhu minulého roku čelila EU na svých hranicích kritické situaci, kdy byla vystavena velkému přílivu nelegálních migrantů. To představovalo a nadále představuje velkou zkoušku schopnosti EU reagovat rychle a účinně v momentě, kdy členské státy nejvíce zasažené migračními toky žádaly v duchu solidarity o pomoc. Výsledky dosažené agenturou Frontex jsou nyní všeobecně uznávány a panuje široká shoda o potřebě posílit její úlohu, a zvýšit tak její efektivitu.

Výsledky společného postupu EU k vyřešení krize týkající se hranic byly různé. EU a členské státy na jedné straně dokázaly, že jsou schopny reagovat rozhodně na konkrétní problémy členského státu s účinnou kontrolou vnějších hranic. Na žádost Řecka související s tlakem na jeho pozemní hranice s Tureckem došlo poprvé na nasazení pohraničních jednotek rychlé reakce agentury Frontex. Díky rychlému rozmístění těchto jednotek, silně podporovanému účastnickými členskými státy, došlo ke stabilizaci situace a ke snížení počtu příchozích ve srovnání s nejvyššími hodnotami z roku 2010. Nedávno požádala o rozmístění těchto jednotek Malta, a to s ohledem na situaci v jižním Středomoří.

Na druhou stranu z těchto událostí mimo jiné vyplývá, že členské státy musí lépe a účinněji zajistit posílení spolupráce a jednotné uplatňování *acquis*. Koordinovaná preventivní opatření EU vůči zemím původu jsou stále pomalá a slabá.

- *Evropský parlament a Rada se musí co nejdříve dohodnout na navrhované změně nařízení o agentuře FRONTEX, a poskytnout tak řádný právní základ pro posílení funkcí agentury.*
- *Všechny schengenské hraniční přechody by měly být řádně vybaveny, ostraha hranic řádně zajištěna a pohraniční stráž vyškolená k používání nových nástrojů IT, jak je stanoveno v Schengenském hraničním kodexu.*
- *K posílení vzájemné důvěry mezi členskými státy a orgány EU ohledně správného, jednotného a soudržného uplatňování schengenského *acquis* je třeba **přijmout** navrhovaný **schengenský hodnotící mechanismus**.*
- *Měla by se zvážit možnost vytvoření evropského systému pohraniční stráže.*
- *V zájmu zajištění plně harmonizovaného a plynulého postupu udělování víz, a to zejména ve prospěch osob cestujících s dobrými úmysly, se musí plně využívat místní schengenské spolupráce.*
- *S cílem vyvinout zcela spolehlivý systém ochrany hranic EU by měly členské státy pokračovat v přípravě základů pro zřízení systému **EUROSUR** a zkoumat potřebnost zavedení systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících.*
- *Komise předloží v roce 2012 návrhy na zlepšení koordinace kontrol na vnějších hranicích s cílem **zlepšit spolupráci mezi agenturami FRONTEX, EUROPOL a vnitrostátními celními a policejními orgány**.*

IV. NEZLETILÉ OSOBY BEZ DOPROVODU – ZVLÁŠTNÍ VÝZVA

Nezletilé osoby bez doprovodu si zasluhují zvláštní pozornost. Mnohé z těchto dětí jsou žadateli o azyl, a jako takoví jsou chráněni právními předpisy v oblasti azylu. Některé nezletilé osoby však přijedou na území EU nelegálně, a ty jsou nejzranitelnější.

V posledních letech mnohé členské státy zaznamenaly nárůst počtu nezletilých osob bez doprovodu přicházejících na jejich území a sílil názor, že je zapotřebí opatření na úrovni EU. V návaznosti na tuto potřebu přijala Komise v roce 2010 Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010–2014)¹⁹ a na jeho základě přijala Rada v červnu příslušné závěry²⁰. Akční plán navrhl společný přístup EU založený na zásadě nejvlastnějšího zájmu dítěte a určil některé hlavní směry pro opatření, jako je prevence, přijímání a nalézání trvalých řešení. Akční plán rovněž zmiňuje, že úspěšná ochrana nezletilých osob bez doprovodu vyžaduje bližší spolupráci mezi členskými státy, úřadem EASO, orgány EU a zúčastněnými stranami.

¹⁹ KOM(2010)213. EMS vypracovala o nezletilých osobách bez doprovodu studii EU (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

²⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf (v českém znění na internetové adrese <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st10/st10630-re01.cs10.pdf>).

Na provádění akčního plánu se pracuje. Seminář v rámci belgického předsednictví v roce 2010 nazvaný „Nezletilé osoby bez doprovodu: děti překračující vnější hranice EU a hledající ochranu“ vyústil v přijetí komplexního souboru doporučení, v nichž byl, kromě jiných aspektů, zdůrazněn význam zavedení postupů umožňujících rychlou identifikaci dětí bez doprovodu na hranicích. Podle zpráv, které podaly členské státy v roce 2010, byly v počtu nezletilých osob bez doprovodu přicházejících na jejich území výrazné rozdíly – od několika málo do 6 000 jedinců. Některé členské státy uskutečnily v zemích původu cílené informační kampaně o nebezpečích nelegální migrace nezletilých osob bez doprovodu. Některé členské státy vyvinuly nástroje pro zjišťování věku nezletilých osob bez doprovodu.

- *EU a členské státy musí pokračovat v provádění **Akčního plánu pro nezletilé osoby bez doprovodu**.*

V. VNĚJŠÍ ROZMĚR MIGRAČNÍ POLITIKY EU – GLOBÁLNÍ PŘÍSTUP

V roce 2010 se stávající nástroje v rámci globálního přístupu k migraci stále více využívaly v mezinárodním měřítku s cílem rozvinout vnější rozměr migrační politiky EU. Zejména stoupá zájem o partnerství v oblasti mobility. Některé členské státy zmiňovaly svoji účast v partnerstvích v oblasti mobility a deklarovaly svoji ochotu zapojit se do nových. Pokračovala spolupráce s Moldavskou republikou, Kapverdami a Gruzii v rámci partnerství v oblasti mobility. Vedly se debaty o nových partnerstvích v oblasti mobility s Arménií a Ghanou. Komise má rovněž v úmyslu zahájit v blízké budoucnosti rozhovory zaměřené na uzavření partnerství v oblasti mobility se zeměmi jižního Středomoří.

Členské státy pokračovaly ve své spolupráci na základě dvoustranných dohod a současně se zvyšovala jejich aktivita ve společných iniciativách na úrovni EU. V návaznosti na revizi dohody z Cotonou byl zahájen dialog o migraci s africkými, karibskými a tichomořskými (AKT) zeměmi. V říjnu 2010 bylo slavnostně otevřeno Pozorovací středisko (AKT) pro migraci. V listopadu byl na 3. summitu Afrika-EU v Tripolisu schválen v rámci partnerství mezi EU a Afrikou v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti nový akční plán na období 2011–2013. Ke konci roku 2010 se začalo pracovat na budoucím směřování Pražského procesu (budování migračních partnerství). Dále se rozvíjel strukturovaný dialog mezi Evropskou unií a Latinskou Amerikou. Byla založena platforma EU-USA pro spolupráci v otázkách migrace a uprchlictví. V říjnu 2010 se konalo jednání v rámci dialogu o migraci s Indií. Pokud jde o proces rozšíření, je důležité úzce spolupracovat s kandidátskými zeměmi na sladění jejich migračních a azylových politik a postupů s normami EU.

Význam silnější vnější migrační politiky stoupá. Lisabonská smlouva a zřízení Evropské služby pro vnější činnost nabízejí nové příležitosti a žádají si úvahu o roli globálního přístupu k migraci v širším kontextu vnějších vztahů EU. Ve vnějším rozměru migrační politiky EU se rovněž musí odrazit proces, při němž EU vytváří podmínky pro modernizaci svého trhu práce podle strategie Evropa 2020. Globální přístup k migraci by tedy měl lépe zahrnovat strategické cíle Unie týkající se migrace, a to jak vnější, tak vnitřní.

- *Ve vnějším rozměru migrační politiky EU se musí odrazit priority trhu práce EU a úloha přistěhovalectví podle **strategie Evropa 2020**.*
- *Globální přístup k migraci se musí stát dlouhodobějším, vyváženým a udržitelným politickým rámcem pro řešení **zeměpisných a tematických priorit EU**.*

- *Členské státy, orgány EU a příslušné agentury EU budou rovněž muset efektivněji spolupracovat, tak aby byly schopny předvídat **náhlé masivní migrační toky** a předcházet jim, a to prostřednictvím pevného mechanismu založeného na **zásadě solidarity**, a také v rámci **partnerství se třetími zeměmi**.*
- *S cílem založit příslušná **partnerství v oblasti mobility**, jejichž náplní budou iniciativy ohledně legální migrace a usnadnění udělování víz, nabídne EU svým partnerským zemím, a to zejména v jižním Středomoří, **strukturovaný dialog o migraci, mobilitě a bezpečnosti**.*