

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Evropské politiky v oblasti přistěhovalectví

(průzkumné stanovisko)

(2014/C 458/02)

Hlavní zpravodaj: **pan Iuliano**

Dne 3. června 2014 se italské předsednictví Evropské unie, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodlo požádat Evropský hospodářský a sociální výbor o vypracování průzkumného stanoviska k tématu

Evropské politiky v oblasti přistěhovalectví

(průzkumné stanovisko).

Dne 8. července 2014 pověřilo předsednictvo Evropského hospodářského a sociálního výboru specializovanou sekci Vnější vztahy přípravou podkladů na toto téma.

Vzhledem k naléhavé povaze práce (článek 59 jednacího řádu) Evropský hospodářský a sociální výbor jmenoval pana Iuliana hlavním zpravodajem na 501. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 10. a 11. září 2014 (jednání dne 11. září) a přijal následující stanovisko 161 hlasy pro, 6 hlasů bylo proti, 6 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Nová fáze evropské přistěhovalecké politiky musí mít strategickou povahu, mít středně a dlouhodobou vizi a je v rámci ní třeba zaměřit se na to, aby byly holistickým a globálním způsobem zpřístupněny legální cesty pro přijímání přistěhovačů a zvýšena flexibilita těchto cest. Na základě činnosti EHSV a Evropského fóra pro integraci vyzývá toto stanovisko zástupce institucí Unie a vlád členských států, aby vzali v potaz zásadní úlohu sociálních partnerů a organizované občanské společnosti, aby tak byla zajištěna sociální perspektiva a přidaná hodnota evropské přistěhovalecké politiky, a zohlednili rovněž jejich dopad na trh práce, životní podmínky a zaměstnanost a základní práva.

1.2 EHSV se domnívá, že 15 let poté, co bylo zahájeno utváření evropské přistěhovalecké politiky, je čas uvést hodnoty a politické zásady zakotvené v Lisabonské smlouvě do praxe prostřednictvím konkrétních a specifických politických opatření přesahujících se přistěhovalectví a manuál společných evropských pokynů pro zajištění jeho provádění a přístupnosti. Ruku v ruce s nimi musí jít evropská strategie zaměřená na zatraktivnění Evropy pro talenty a odstraňování překážek v oblasti kvalifikací. EU by měla zřídit stálou evropskou platformu pro pracovní migraci. EHSV navrhuje, že by se mohl ujmout tohoto úkolu a stát se místem, kde budou sociální partneři diskutovat a analyzovat národní politiky v oblasti pracovní migrace a kde se budou vyměňovat osvědčené postupy.

1.3 EU může díky společné přistěhovalecké politice znamenat značnou přidanou hodnotu. EHSV si přeje, aby byla prioritou přikládána odstraňování překážek a nediskriminaci na trhu práce. Unie musí vypracovat společný evropský soubor předpisů týkajících se přistěhovalectví a manuál společných evropských pokynů pro zajištění jeho provádění a přístupnosti. Ruku v ruce s nimi musí jít evropská strategie zaměřená na zatraktivnění Evropy pro talenty a odstraňování překážek v oblasti kvalifikací. EU by měla zřídit stálou evropskou platformu pro pracovní migraci. EHSV navrhuje, že by se mohl ujmout tohoto úkolu a stát se místem, kde budou sociální partneři diskutovat a analyzovat národní politiky v oblasti pracovní migrace a kde se budou vyměňovat osvědčené postupy.

1.4 EU připravila druhou fázi společného evropského azylového systému. Členské státy stále používají rozdílné postupy a zachovávají rozlišné stupně ochrany. Je třeba zajistit, aby byla uvedena do praxe zásada solidarity a sdílené odpovědnosti s cílem dosáhnout rovnoměrnějšího rozložení žádostí o azyl mezi členskými státy. Dublinská úmluva musí být nahrazena systémem založeným na větší solidaritě, jenž by zohlednil přání žadatelů o azyl a zajistil úměrnější rozdělení odpovědnosti. Dále je třeba posílit kompetence pro činnost Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) a zvláštní pozornost přitom věnovat operativní podpůrné činnosti a azylovým podpůrným týmům členských států, jež potřebují speciální či naléhavou podporu. Je zásadně důležité, aby Unie zajistila více sladěné, systematictější, nezávislejší a flexibilnější využívání humanitárních viz členskými státy, tak jak je stanoveno ve společném vízovém kodexu.

1.5 Evropská politika v oblasti hranic se musí opírat o větší sdílenou odpovědnost, pokud jde o jejich kontrolu a ostrahu a o ochranu zásad a práv při jejich správě. Členské státy, v nichž se nachází společná vnější územní hranice, jsou vystavovány složitým situacím souvisejícím s migračními toky a žadateli o azyl. EU musí zavést postupy pro solidaritu v oblasti finanční, operativní i v oblasti přijímání. Úloha agentury Frontex musí být posílena, aby se ve střednědobém horizontu proměnila na evropskou službu pohraniční stráže složenou z evropského sboru příslušníků pohraničních stráží, jejímž úkolem bude podporovat členské státy. Zároveň s tím se musí rozvíjet efektivnější a více systematický systém odpovědnosti v oblasti její činnosti a za účelem provádění ustanovení nařízení č. 656/2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie.

1.6 EU musí prosazovat mezinárodní normativní rámec pro oblast migrace a stát se aktivním subjektem tím, že bude prosazovat, aby členské státy ratifikovaly a uvedly do praxe mezinárodní normy a nástroje na ochranu lidských práv přistěhovalců. EU musí uzavřít strategický pakt s dalšími zainteresovanými mezinárodními aktéry v oblastech mobility osob a lidských práv, jako jsou OSN či Rada Evropy.

1.7 Na výzvy plynoucí z přeshraniční mobility osob nelze pohlížet pouze skrze perspektivu externalizace kontrol a ostrahy hranic. Globální přístup k migraci a mobilitě se z tohoto hlediska musí dále rozvíjet. EU musí těmto zemím a jejich občanům nabídnout příležitost přistěhovat se z pracovních a vzdělávacích důvodů legální, flexibilní a transparentní cestou. Partnerství v oblasti mobility musí být vyváženější a právně závazná pro jejich strany. Evropská služba pro vnější činnost musí zajistit lepší koordinaci mezi prioritami v oblasti vnější politiky a přistěhovaleckou politikou, jež se řídí přístupem založeným na lidských právech.

2. Úvod: Na cestě k nové politice v oblasti přistěhovalců, azylu a hranic 2020

2.1 Italské předsednictví požádalo Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) o průzkumné stanovisko k budoucí evropské politice v oblasti přistěhovalců, azylu a hranic. Cílem EHSV je předložit strategické návrhy vycházející z předchozích stanovisek k tématům týkajícím se přistěhovalců⁽¹⁾. **Úlohu sociálních partnerů a zástupců organizované občanské společnosti a sociální dialog** je nutné zohlednit v rámci celého procesu jednání předcházejícího následující fázi **evropské přistěhovalecké politiky 2020**. „**Sociální perspektiva**“ má zásadní význam pro zajištění přidané hodnoty a určení přiměřenosti a dopadu daných politik.

2.2 EHSV mnohokrát opakovaně uvedl, že evropská přistěhovalecká politika musí mít **strategickou povahu, mít středně a dlouhodobou vizi** a je v rámci ní třeba zaměřit se na to, aby byly **holistickým a globálním způsobem** zpřístupněny legální cesty pro přijímání přistěhovalců a zvýšena flexibilita těchto cest. Je rovněž zapotřebí zaručit ochranu základních práv, nabídnout udržitelná a solidární řešení pro přístup k mezinárodní ochraně, zohlednit situaci na trzích práce a řešit výzvy vlastní politikám v oblasti integrace a jejich dopady na zranitelné skupiny a rovněž rasismus a xenofobii.

2.3 Výbor přijal důležitý závazek, aby byly do praxe uvedeny politiky v oblasti přistěhovalců se zapojením přistěhovalců, zejména v rámci **Evropského fóra pro integraci**⁽²⁾, jež se Komise rozhodla zřídit v roce 2009 s tím, že sídlo bude mít v EHSV. Fórum se konsolidovalo jako **evropská platforma usnadňující pluralitní dialog a aktivní zapojení** organizací organizované občanské společnosti a přistěhovalců do klíčových jednání o evropských politikách v oblasti integrace. Fórum se nachází v procesu transformace, po jehož ukončení se bude zabývat veškerými politikami v oblasti přistěhovalců. Na základě hodnotící studie o fungování fóra a jeho výsledcích by **EHSV chtěl posílit svůj závazek v souvislosti s fórem**, a zejména posílit své vazby s organizacemi přistěhovalců, zajistit příspěvek týkající se monitorování politik a zlepšit spolupráci s Evropským parlamentem a Výborem regionů.

3. Společná přistěhovalecká politika

3.1 Uběhlo 15 let od doby, kdy byly Amsterdamskou smlouvou z roku 1999 učiněny první kroky za účelem vytvoření společné politiky v oblasti přistěhovalců, azylu a hranic. EHSV se domnívá, že při přípravě budoucí evropské agendy pro oblast přistěhovalců je třeba se vrátit k **základním zásadám stanoveným v programu z Tampere v roce 1999**⁽³⁾, především pak k zásadě spravedlivého a rovného zacházení se státními příslušníky třetích zemí, zásadě solidarity a sdílené odpovědnosti, k základním právním ustanovením v Listině základních práv Evropské unie a k právnímu státu. Lisabonská smlouva představuje **společné pokyny pro práci**. Je nutné v **plné míře uvést do praxe již zmíněné základní zásady** obsažené ve Smlouvách.

⁽¹⁾ CESE, Immigration: Integration and Fundamental Rights, 2012, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁽³⁾ Závěry Evropské rady, program z Tampere, 15. a 16. října 1999, SN 200/99.

3.2 EHSV upozorňuje, že se aspirace a hodnoty často nahrazují řečením a praxe a zákony jsou v rozporu s hodnotami⁽⁴⁾. EHSV vyzývá Radu a zástupce členských států, aby **podnikly rozhodné kroky, nezůstávaly u slov a deklarací zásad a uskutečnily konkrétní iniciativy, jež po uvedení v praxi přinesou skutečné výsledky**. To je třeba provést nejen v úzké spolupráci na interinstitucionální úrovni s Evropskou komisí a Evropským parlamentem. Velkými spojenci jsou v této oblasti také sociální partneři a organizovaná občanská společnost.

3.3 Migrační výzvy, jimž čelí Středozeří a oblasti podél celých vnějších hranic EU, jsou dobře zdokumentovány a jsou předmětem mediálních i politických diskusí, jež často hraničí s iracionálním a nacionalistickým populismem. EHSV vyzývá k tomu, aby se vedla racionální debata založená na objektivních a nezávislých údajích a studiích. Jasnou prioritu musí mít to, čeho je skutečně zapotřebí pro **konsolidaci a rozvoj skutečně společné a jednotné politiky v oblasti přistěhovalectví, azylu a vnějších hranic**. EHSV se domnívá, že nastal čas k vypracování nové evropské strategie pro společnou evropskou přistěhovalickou politiku navázanou na strategii Evropa 2020 a zaměřenou na **uvádění zásad do praxe**.

3.4 V případě témat s tak rozsáhlými zájmy zástupců členských států je zásadní, aby ústřední osou jakékoliv budoucí politiky byla **základní práva** všech státních příslušníků třetích zemí, jichž se tato politika dotýká (včetně přistěhovalců bez dokladů)⁽⁵⁾. Prioritně je třeba se zabývat výzvami souvisejícími se zlepšením **životních a pracovních podmínek** milionů přistěhovalců pracujících v EU⁽⁶⁾. EHSV považuje za zvláště relevantní témata související s **dopadem politik v oblasti přistěhovalectví na sociální politiky a politiky zaměstnanosti** a prosazuje přístup založený na analýze zaměstnanosti a důsledků migračních politik z hlediska socioekonomického vyloučení či začlenění pracovníků a jejich rodin⁽⁷⁾.

3.5 V oblasti politik týkajících se podmínek pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí sdílí pravomoci členské státy a EU. Lisabonská smlouva stanoví, že EU vyvíjí společnou přistěhovalickou politiku ve všech jejích etapách. EHSV je toho názoru, že EU může přinést vysokou přidanou hodnotu prostřednictvím společné politiky a společných právních předpisů v otázkách týkajících se zaměstnanosti a vzdělávání, jež budou na rozdíl od odvětvových předpisů vykazovat **vysoký stupeň harmonizace a budou založeny na horizontálním přístupu**⁽⁸⁾. Současný legislativní rámec je fragmentovaný, nejasný a nejednotný. Tato situace vytváří **právní nejistotu a politickou nekoherentnost**, jež je třeba co nejdříve omezit.

3.6 EHSV má za to, že je nezbytné konsolidovat stávající legislativu formou **souboru předpisů týkajících se přistěhovalectví**. Soubor by měl přinést větší transparentnost a právní jednoznačnost ohledně práv a svobod státních příslušníků třetích zemí, jež jsou rezidenty v EU, a konsolidovat legislativu prostřednictvím jednotného a transparentního rámce práv a společných norem, včetně norem uplatnitelných na přistěhovalce bez dokladů⁽⁹⁾. Soubor předpisů by se měl rovněž zabývat socioekonomickou situací pracovníků ze třetích zemí nacházejících se v EU⁽¹⁰⁾. Mezi další priority by mělo patřit zlepšení přístupu k právům a k evropským normám a boj proti diskriminaci a rasismu na trhu práce prostřednictvím **manuálu společných evropských pokynů**.

3.7 Je nutné vyřešit jeden z nejzávažnějších problémů mnoha přistěhovalců i podniků v Evropě: **problém uznávání vysokoškolských titulů a odborných kvalifikací**⁽¹¹⁾. EHSV vyzývá k vypracování **evropské strategie pro zatraktivnění EU pro talenty** na mezinárodní úrovni, která by se zaměřila na odstraňování neopodstatněných překážek týkajících se profesních a akademických kvalifikací. Spolu s tím by měly být přijaty horizontální právní předpisy⁽¹²⁾.

⁽⁴⁾ CESE 343/2009 – SOC/320 (Úř. věst. C 218, 11.9.2009, s. 78).

⁽⁵⁾ Úř. věst. C 128, 18.5.2010, s. 29.

⁽⁶⁾ Evropská konfederace odborových svazů, akční plán v oblasti migrace přijatý výkonným výborem EKOS, 5.–6. března 2013, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽⁷⁾ Stanovisko CESE ze dne 17. března 2010 – CESE 450/2010 (Úř. věst. C 354, 11.9.2009, s. 16).

⁽⁸⁾ Úř. věst. C 286, 17.11.2005, s. 20.

⁽⁹⁾ Stanovisko EHSV ze dne 15. září 2010, SOC/373 (Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 6). EHSV v něm souhlasil s tím, že je nezbytné harmonizovat práva přistěhovalců bez dokladů v EU. Viz odstavec 11.2 stanoviska.

⁽¹⁰⁾ Evropská konfederace odborových svazů, akční plán v oblasti migrace přijatý výkonným výborem EKOS, 5.–6. března 2013, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽¹¹⁾ Stanovisko EHSV ze dne 15. září 2010, SOC/373 (Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 6).

⁽¹²⁾ Úř. věst. C 80, 3.4.2002, s. 37. Stanovisko EHSV ze dne 15. září 2010, SOC/373 (Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 6).

3.8 Zvláštní ohled je v tomto kontextu nutné brát na **demografickou situaci, stárnutí obyvatelstva a trhů práce** v členských státech. V průzkumném stanovisku z roku 2011⁽¹³⁾ k tématu **Úloha legálního přistěhovalectví v kontextu demografické výzvy** podtrhl EHSV, že v nadcházejících letech musí být imigrace pracovníků a rodin ze třetích zemí posílena. EU musí mít **otevřené a flexibilní právní předpisy**, jež umožní přistěhovalectví z pracovních důvodů prostřednictvím legálních a transparentních postupů, a to jak pro vysoce a středně kvalifikované pracovníky, tak pro činnosti, jež vyžadují nižší kvalifikaci, a to za předpokladu, že členské státy budou mít i nadále možnost určovat počty přijímaných osob. EHSV si přeje, aby byla prioritou přikládána odstraňování **překážek a nediskriminaci na trhu práce** v případech zranitelných migrujících pracovníků, jako jsou například ženy. Současně je však třeba si uvědomit, že přistěhovalectví nemůže být jedinou reakcí na nedostatky na trhu práce; členské státy by mohly zvážit jiné, možná vhodnější alternativy jejich řešení.

3.9 EU by měla zřídit **stálou evropskou platformu pro pracovní migraci** v rámci EHSV, kde by sociální partneři, veřejné služby zaměstnanosti členských států, personální agentury a další zainteresované strany projednávaly a analyzovaly politiky členských států v oblasti přistěhovalectví za pracovními účely a prováděla se výměna osvědčených postupů při identifikaci potřeb na trhu práce a existujících překážek pro rovné socioekonomické začlenění. EHSV opakuje svou podporu Komisi⁽¹⁴⁾ a navrhuje Radě, aby si vyžádala vypracování průzkumného stanoviska.

4. Společná azylová politika: společný evropský azylový systém

4.1 EHSV vítá přijetí **druhé fáze společného evropského azylového systému**. Nicméně i přes vysoký stupeň legislativní harmonizace existuje stále přílišná volnost rozhodování v rámci právních předpisů jednotlivých členských států, což členským státům umožňuje uplatňovat velmi rozdílné politiky a filozofie⁽¹⁵⁾. Zachovaly se různé tradice a v různých členských státech se také liší úroveň ochrany⁽¹⁶⁾. EU musí věnovat přednostní pozornost zajištění **vysokého stupně ochrany, díky němuž by byla omezena stávající volnost rozhodování, a přístupu k účinné právní ochraně** pro žadatele o azyl, aby tak byla práva a zásady přístupné v reálné praxi.

4.2 **Dublinkská úmluva** určuje členský stát odpovědný za posouzení každé žádosti o azyl, avšak EHSV se domnívá, že nezajišťuje solidaritu mezi jednotlivými členskými státy EU. Systém byl vytvořen na základě předpokladu, že azylové systémy členských států jsou podobné, čemuž tak zatím není. Dublinkská úmluva musí být nahrazena **systémem založeným na větší solidaritě v rámci EU**, jenž by zohlednil přání žadatelů o azyl a zajistil úměrnější rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy⁽¹⁷⁾.

4.3 **Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO)**, který má sídlo na Maltě, musí mít lepší schopnosti jednoznačné identifikace a zhodnocení situace v otázce azylu v EU⁽¹⁸⁾ a rozdílu v azylových postupech v různých členských státech i v jejich legislativě, a musí navrhovat specifické nezbytné změny v tomto úřadě. EASO by se měl dále více rozvíjet jako středisko pro sledování a analýzu výsledků druhé fáze společného evropského azylového systému, v úzké spolupráci s Agenturou Evropské unie pro základní práva (FRA). EHSV doporučuje, aby byly posíleny kompetence EASO, pokud jde o stálou technickou a operační podporu orgánů členských států vyžadujících zvláštní či naléhavou podporu svých azylových systémů a systémů pro přijímání prostřednictvím **azylových podpůrných týmů** (*asylum support teams*).

4.4 Výbor opakovaně navrhuje, aby Evropská unie zavedla **regionální programy pro ochranu a přijímání** ve spolupráci se sousedními státy, jež by byly financovány EU a fungovaly podle zásad UNHCR⁽¹⁹⁾ a v úzké spolupráci s organizacemi organizované občanské společnosti⁽²⁰⁾. Před rozhodnutím o pokračování v podporování této politiky by se měly vyhodnotit všechny tyto programy, jakož i financování stanovené pro jejich provádění, a to dříve, než budou rozšířeny a stane se z nich nový závazný mechanismus EU. Zdá se, že stávající programy jsou přednostně zaměřeny na předcházení vstupu žadatelů o azyl na území Unie a na mezinárodní ochranu spíše než na úsilí o účinné zlepšení ochrany uprchlíků⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 6.

⁽¹⁴⁾ Stanovisko EHSV ze dne 4. listopadu 2009, SOC/352, odst. 4.4.14 (Úř. věst. C 128, 15.2.2011, s. 80). Komise opět přeložila iniciativu pro platformu, kterou Rada odmítla ve Stockholmském programu prostřednictvím sdělení 154 ze dne 11. března 2014 (COM(2014) 154 final).

⁽¹⁵⁾ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>

⁽¹⁶⁾ Viz stanovisko EHSV ze dne 12. března 2008 k zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému, zpravodajka: paní Le Nouail-Marlière (Úř. věst. C 204, 9.8.2008, s. 77, odst. 1.1).

⁽¹⁷⁾ Viz stanovisko EHSV ze dne 12. března 2008 k zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému, zpravodajka: paní Le Nouail-Marlière (Úř. věst. C 204, 9.8.2008, s. 77).

⁽¹⁸⁾ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>

⁽¹⁹⁾ UNHCR Resettlement Handbook, červenec 2011 (revidované verze z let 2013 a 2014), k dispozici na:

<http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>

⁽²⁰⁾ Viz stanovisko EHSV ze dne 25. února 2008, SOC/320 (Úř. věst. C 218, 11.9.2009, s. 78).

⁽²¹⁾ Viz tamtéž, odstavec 7.2.2.

4.5 Tyto regionální programy by mohly být posíleny o **programy pro znovuosídlení**, jimiž by byl zaveden systém pro přijímání osob uznaných nějakým třetím státem jako uprchlíci a na jejichž základě by se trvale usídlily v některém ze států EU. I v tomto případě je nutné před jejich koncipováním zjistit, jaké jsou zkušenosti organizované občanské společnosti a mezinárodních organizací. EHSV navrhuje, aby byla posílena solidarita a zodpovědnost v rámci EU prostřednictvím vhodného rozdělení povinností a zavedením **programů pro přemístění**. Současně s tím by měla být provedena analýza možného zavedení **systému pro společné zpracovávání žádostí o azyl v EU a možnosti stanovit zásadu vzájemného uznávání žádostí o azyl označených za platné a volný pohyb osob, kterým byla přiznána ochrana**.

4.6 EHSV má za to, že je rovněž nezbytné usnadnit vstup do EU pro osoby, jež potřebují ochranu, a doporučuje více sladěné, systematictější, nezávislejší a flexibilnější využívání **humanitárních víz** ze strany členských států, jak je stanoveno ve společném vízovém kodexu, zavedení mechanismu pro monitorování jeho praktického provádění a přístup žadatelů k účinné právní ochraně a právu na odvolání v případě zamítnutí⁽²²⁾. EHSV podporuje nový návrh Komise, kterým se provádí přezkum vízového kodexu⁽²³⁾, a přeje si, aby bylo při jednáních zaručeno používání humanitárních víz.

5. Společná politika správy hranic

5.1 Vytvoření schengenského prostoru je jedním z nejdůležitějších počínů projektu evropské integrace. Vnější hranice EU tvoří společné hranice všech států, jež jsou členy schengenského systému, a společná musí být i sdílená **odpovědnost za jejich kontrolu a ostrahu a ochranu zásad a práv při jejich správě**. Členské státy, v nichž se nachází společná vnější územní hranice, musí z důvodu své geografické polohy čelit složitým situacím souvisejícím s migračními toky a žadateli o azyl. EHSV vyzdvihuje důležitost zásady **solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti** stanovené v článku 80 SFEU. Evropská unie musí uvést v praxi **postupy solidarity ve finanční a operativní oblasti a v oblasti přijímání s ohledem na hospodářskou a sociální situaci jednotlivých členských států a podporu pro členské státy vystavené větším tlakům na jejich azylové systémy**.

5.2 Schengenský hraniční kodex řídí přecházení hranic a kontroly, přičemž zohledňuje podmínky, jež musí splňovat státní příslušníci třetí země, když chtějí vstoupit do země a setrvat v ní. EU vypracovává seznamy zemí, jejichž státní příslušníci potřebují víza, a má společnou politiku v oblasti krátkodobých víz, jež je stanovena ve vízovém kodexu. EHSV doporučuje, aby bylo přednostně zajištěno **systematické, flexibilní a účinné uplatňování obou kodexů** a přístupnost práv a záruk, jež byly stanoveny státním příslušníkům třetích zemí.

5.3 EU musí převzít větší odpovědnost v rámci kontroly vnějších hranic. Úloha agentury **Frontex** (Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie) musí být posílena, a to nikoliv pouze z finančního hlediska, ale i z hlediska kompetenčního a operativního. EHSV opakuje své doporučení, že agentura Frontex⁽²⁴⁾ by se měla proměnit na **evropskou službu pohraniční stráže**⁽²⁵⁾ složenou z evropského sboru příslušníků pohraničních stráží, jejímž úkolem bude podporovat členské státy⁽²⁶⁾. Současně s tím se musí rozvíjet efektivnější a systematictější systém odpovědnosti v souvislosti s činností agentury Frontex a jejími společnými operacemi a aktivitami týkajícími se výměny informací, který by zahrnoval rámec Eurosur (systém pro ostrahu vnějších hranic). Dále je nutné posílit úlohu konzultačního fóra pro základní práva⁽²⁷⁾ a připravit mechanismus pro řešení stížností (*complaint mechanism*)⁽²⁸⁾.

⁽²²⁾ Články 19.4 a 25.1 vízového kodexu. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1.

⁽²³⁾ Evropská komise, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o kodexu Unie o vízech (vízový kodex) (přepracované znění) [SWD(2014) 67 final] [SWD(2014) 68 final], COM(2014) 164 final, 1. dubna 2014, Brusel.

⁽²⁴⁾ Úř. věst. C 44, 11.2.2011, s. 162.

⁽²⁵⁾ S. Carrera (2010), *Towards a Common European Border Service*, pracovní dokumenty CEPS, Centrum pro evropská politická studia, Brusel.

⁽²⁶⁾ Závěry Evropské rady ze zasedání ve dnech 26. a 27. června, kde byl stanoven cíl prozkoumat možnost a proveditelnost jeho zřízení coby jedné z politických priorit pro budoucí agendy pro prostor svobody, bezpečnosti a práva do roku 2020. Závěry Evropské rady, 26. a 27. června 2014, EUCO 79/14, Brusel, 27. června 2014.

⁽²⁷⁾ <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/specialreport.faces;jsessionid=1CD0CFE741CAAB7D108F75E6FE6473B1>

⁽²⁸⁾ <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPJSn>

5.4 EHSV vyjádřil svou podporu ohledně zavedení inteligentních hranic a konkrétně systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících⁽²⁹⁾. Než se začnou připravovat další rozsáhlé informační systémy, bylo by třeba provést nezávislé zhodnocení Vízového informačního systému (VIS) a Schengenského informačního systému (SIS) II⁽³⁰⁾. Vazby mezi těmito systémy a balíčkem opatření týkajících se inteligentních hranic nejsou ujasněny a je nezbytné nevypracovávat další systémy, u nichž nebyla prokázána potřeba, přiměřenost a kompatibilita se základními právy⁽³¹⁾.

5.5 Pravidla platná pro **pátrací a záchranářskou činnost, jejíž nutnost může nastat během námořní operace ostrahy hranic**, představují základní společnou výzvu. Členské státy mají povinnosti vyplývající z mezinárodního práva, které se týkají respektování lidských práv žadatelů o azyl a přistěhovalců bez dokladů. EHSV vítá přijetí a vstup v platnost nařízení, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované agenturou Frontex⁽³²⁾. EHSV se domnívá, že je nezbytné stanovit jako prioritu **účinné uplatňování** těchto pravidel pro záchranu v **praxi**.

5.6 Boj proti **nezákonnému obchodování s lidmi** je třeba vést tak, aby byla obětem neustále zaručena ochrana na základě mezinárodních humanitárních předpisů a evropských úmluv o lidských právech. Výbor se domnívá, že **osoby „bez dokladů“ nejsou osobami bez práv nebo zločinci**. EU a členské státy musí chránit základní práva. Pojem „nelegální přistěhovalci“ se nesmí používat v případě osob, které emigrují a nacházejí se v neregulérní administrativní situaci. Spojování neregulérního přistěhovalectví s trestnou činností podporuje strach a xenofobii.

6. Vnější rozměr politik v oblasti přistěhovalectví

6.1 EHSV také navrhl⁽³³⁾, aby byl v oblasti vnější politiky prosazován **mezinárodní právní rámec pro migraci**, který by se zakládal na Všeobecné deklaraci lidských práv, Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a na Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Tento mezinárodní právní rámec musí obsahovat základní úmluvy MOP a Mezinárodní úmluvu OSN o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin, kterou členské státy EU ještě neratifikovaly⁽³⁴⁾.

6.2 EHSV vyzývá evropské instituce, aby uzavřely **strategický pakt s dalšími zainteresovanými mezinárodními aktéry** v oblastech mobility osob a lidských práv, jako jsou OSN či Rada Evropy. UE musí plnit úlohu toho, kdo prosazuje společné mezinárodní normy týkající se práv a svobod přistěhovalců, žadatelů o azyl a uprchlíků přijaté mezinárodními organizacemi, jako jsou OSN, Rada Evropy či MOP.

6.3 EHSV opakovaně podpořil **globální přístup k migraci a mobilitě**⁽³⁵⁾ a podpis různých partnerství v oblasti mobility. Na výzvy plynoucí z přeshraniční mobility osob nelze pohlížet pouze skrze perspektivu kontrol hranic či „externalizace“ těchto kontrol do třetích zemí. EHSV opakovaně podpořil globální přístup k migraci a mobilitě jako nejvhodnější rámec. Společná přistěhovalcká politika musí být založena na „globálním přístupu“ přesahujícím pojetí založené na bezpečnostních či policejních hlediscích, které na mobilitu osob nahlíží jako na trestnou činnost a uměle ji propojuje s dalšími hrozbami, jimž EU čelí.

6.4 Partnerství v oblasti mobility musí ve vyšší míře a vyváženějším způsobem zahrnovat otázky související s mobilitou a legální migrací, jež musí být jednou z jeho hlavních priorit. EHSV podporuje partnerství pro mobilitu, která se začala uzavírat s některými zeměmi původu⁽³⁶⁾, avšak navrhuje, aby byla tato partnerství **vyváženější a právně závazná** pro jejich strany. Dosud byla pozornost soustředěna na bezpečnost, návrat, readmise neregulérních přistěhovalců a na ostrahu hranic. EU musí také těmto zemím a jejich občanům nabídnout příležitost přistěhovat se z pracovních a vzdělávacích důvodů **legální, flexibilní a transparentní cestou**.

⁽²⁹⁾ Úř. věst. C 271, 19.9.2013, s. 97.

⁽³⁰⁾ Viz stanovisko EHSV ze dne 11. července 2012, SOC/456, Úř. věst. C 299, 4.10.2012, s. 108.

⁽³¹⁾ http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf
Viz zpráva Evropského soudního dvora http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14_03/sr14_03_cs.pdf

⁽³²⁾ Nařízení č. 656/2014 ze dne 15. května 2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. 27.6.2014, Úř. věst. L 289, 27.6.2014, s. 93.

⁽³³⁾ Stanovisko EHSV, Úř. věst. C 44, 16.2.2008, s. 91.

⁽³⁴⁾ Stanovisko EHSV, Úř. věst. C 302, 7.12.2004, s. 49.

⁽³⁵⁾ REX/351, Úř. věst. C 191, 29.6.2012, s. 134.

⁽³⁶⁾ Stanovisko EHSV k tématu Evropská přistěhovalcká politika a vztahy se třetími zeměmi (dosud nezveřejněno v Úř. věst.).

6.5 Zejména EHSV navrhuje, aby EU partnerským zemím nabídla **otevření kanálů pro usnadnění mobility osob, získávání víz a přijímání nových přistěhovalců**. Výbor souhlasí s tím, aby se do nových partnerství zapracovaly další otázky, jako:

- zlepšení přístupu k informacím o volných pracovních místech v EU;
- zlepšení kapacit pro vyrovnání nabídky a poptávky po pracovní síle;
- uznávání dovedností a akademických a odborných kvalifikací;
- vypracování a používání právních rámců, jež by umožnily zlepšit převod důchodových práv;
- opatření pro zlepšení spolupráce v oblasti dovedností a vyvážení nabídky pracovních sil a poptávky po nich;
- zvýšení flexibility u právních předpisů pro otázky přijímání a status dlouhodobého rezidenta za účelem stimulace dobrovolného návratu, aniž by přistěhovalci přišli o právo na pobyt.

6.6 Přistěhovalecká a azylová politika musí zajistit **lepší koordinaci mezi prioritami vnější politiky a přistěhovaleckou politikou EU**. Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) musí plnit úlohu, jež jí náleží, a zabývat se politikami týkajícími se přistěhovalectví, azylu a kontroly hranic s cílem posílit jejich koherentnost přesahující pojetí ministerstev vnitra jednotlivých členských států. Rovněž je třeba posílit roli Parlamentu v těchto oblastech, pokud jde o lepší demokratickou kontrolu ⁽³⁷⁾.

V Bruselu dne 11. září 2014.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Stanovisko EHSV k tématu Evropská přistěhovalecká politika a vztahy se třetími zeměmi (dosud nezveřejněno v Úř. věst.).