

**Stanovisko Výboru regionů – Úsilí o podporu skutečné solidarity v oblasti řádné evropské migrační politiky**

(2015/C 019/12)

**Hlavní zpravodaj** pan François Decoster (FR/ALDE), člen rady regionu Nord-Pas-de-Calais**I. POLITICKÁ DOPORUČENÍ**

## VÝBOR REGIONŮ

**Obecná doporučení**

1. zdůrazňuje, že je nutné se výrazněji zaměřit na úsilí EU o zaručení uplatňování zásad solidarity a sdílené odpovědnosti, aby byla vytvořena plnohodnotná migrační politika, která bude řešit veškeré problémy, jimž místní a regionální orgány čelí. V tomto ohledu je VR potěšen tím, že italské předsednictví přisuzuje prvořadý význam globální strategii pro oblast migrace a že je kladen důraz na podporu skutečné solidarity v oblasti řádné evropské migrační politiky vůči migrantům, třetím zemím původu a tranzitu i cílovým zemím, regionům a městům a mezi jednotlivými úrovněmi správy;
2. vítá skutečnost, že pro italské předsednictví je jednoznačnou prioritou vypracování společné evropské migrační politiky, která bude založena na plném dodržování lidských práv, solidaritě, vzájemné důvěře, mezinárodních závazcích a společné odpovědnosti členských států a rovněž místních a regionálních orgánů, bude schopna přispět k agendě růstu EU a bude odpovídat strategii pro podporu hospodářského růstu v zemích původu migrantů;
3. domnívá se, že jedním z hlavních nástrojů a předpokladů pro dosažení optimálních výsledků v integraci migrantů a druhé generace přistěhovalců je víceúrovňová správa. Všechny úrovně správy v celé Unii by měly sdílet odpovědnost za přijímání a začleňování uprchlíků a migrantů a za zlepšování meziregionální spolupráce, koordinace a solidarity, a to zavedením mechanismu sdílení odpovědnosti mezi Evropskou unií, jednotlivými členskými státy, regiony a místními orgány, který bude zohledňovat strukturální omezení, zdroje, potřeby trhu práce, demografickou situaci a další relevantní faktory (například slučování rodin). V tomto rámci je zásadní, aby EU a orgány na celostátní a nižší úrovni úzce spolupracovaly s občanskou společností, sdruženými migranty, zeměmi původu a tranzitu migrantů mimo EU a místními komunitami a byly vnímavé k jejich přínosu;
4. příznivě hodnotí postup Itálie v rámci operace Mare Nostrum, jejímž cílem je zachraňovat životy ve Středozemním moři. Proto lituje toho, že se EU rozhodla nahradit ji operací Frontex, která není tak jasně zaměřena na záchranu životů a osob v tísni. Naléhavě vyzývá k tomu, aby Evropská unie a členské státy poskytly nezbytné prostředky s cílem zamezit ztrátám na životech na moři;
5. domnívá se, že v tak ožehavé a strategické otázce musí Evropská unie a její klíčové instituce převzít vedení nad skutečnou migrační politikou a z toho plynoucí politickou odpovědnost za její provádění. Nesmí při tom tuto úlohu ponechávat výhradně na jednotlivých státech, zejména těch pohraničních, nýbrž musí je spolu s místními orgány zapojit do společného politického plánu v oblasti migrace, v němž budou stanoveny také vhodná operační opatření;
6. připomíná, že 15 let po prvním pokusu o vypracování společné migrační politiky nadále panují značné rozdíly mezi praxí a zásadami a deklarovanými hodnotami. Není v dostatečné míře používán článek 80 SFEU týkající se přijetí opatření pro uplatňování zásady solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy v oblasti mobility, a to i na finanční úrovni. Závazky, co se týče migrace a navracení, byly zcela dobrovolné a v některých případech převzaly místní orgány samy iniciativu, aby tyto závazky uskutečnily;

7. vítá strategické směry Evropské rady pro legislativní a politické plánování v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva z června 2014, v nichž je za absolutní prioritu označeno plné provedení společného evropského azylového systému do vnitrostátního práva a jeho účinné provádění;

8. připomíná, že Evropská unie migraci – jak ve formě volného pohybu svých občanů mezi jednotlivými členskými státy, tak ve formě přistěhovalectví ze třetích zemí – potřebuje, aby mohla řešit problémy související s demografickými změnami a případným nedostatkem pracovníků na trhu práce. Vyzývá Evropskou radu, aby pokračovala ve své činnosti a aby při tom vzala v potaz také nutnost vyřešit problém nedostatečné solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti. Další legislativní fáze by však neměla být zaměřena pouze na posílení a uplatňování stávajících pravidel, jestliže zatím nebylo přesně definováno, jak by se dala zásada solidarity podpořit, a neexistuje skutečná komplexní migrační politika EU;

9. zdůrazňuje, že pro zajištění účinného provádění těchto strategických směrů na všech úrovních má rozhodující význam zapojení místních a regionálních orgánů. Výbor regionů je připraven úzce spolupracovat na koncipování akčního plánu. Od roku 2015 bude rozšířena působnost Evropského fóra pro integraci, jež zřídily Komise a Evropský hospodářský a sociální výbor, a bude zahrnovat také oblast přistěhovalectví a azylové politiky. V akčním plánu by mohly být využity odborné znalosti rozšířeného fóra, na němž se VR podílí. VR proto opakuje svou výzvu, aby byl jmenován členem předsednictva budoucího Evropského fóra pro migraci spolu s Evropskou komisí a Evropským hospodářským a sociálním výborem;

#### ***Evropa založená na pragmatickém a právním přístupu k solidaritě a sdílení odpovědnosti***

10. konstatuje, že místní a regionální orgány v současnosti nesou v souvislosti s přijímáním migrantů značnou finanční zátěž. Rozložení přijímaných osob je však nerovnoměrné mezi členskými státy i uvnitř států a některé místní a regionální orgány mají mnohem větší odpovědnost než jiné, neboť přijímají velký podíl nově přichozích, který často překračuje kapacitu jednotlivých regionů;

11. konstatuje, že nerovnoměrné rozložení žadatelů o azyl a uprchlíků mezi státy, regiony a v rámci regionů je pro místní a regionální orgány velkou výzvou. Problémem je rovněž absence výhledového plánování a nemožnost předem se na jejich přijetí dostatečně připravit. Narychlo připravená řešení mohou mít negativní sociální důsledky, což zase nově přichozím ztěžuje možnost náležitě se připravit na zahájení integračního procesu;

12. proto se domnívá, že je načase jednoznačněji a realističtěji určit, co může solidarita v EU a v jednotlivých členských státech v oblasti azylu a migrace znamenat. Je jasné, že různé země, regiony a místní orgány mají na základě své konkrétní situace a svých přání odlišnou představu o tom, co je spravedlivě sdílená odpovědnost a solidarita;

13. poukazuje na to, že solidarita je zásadou, jíž se řídí rozhodnutí místních orgánů, které přijímají velký počet migrantů. Italský ostrov Lampedusa, španělská města Ceuta a Melilla a francouzské město Calais jsou pouze některá z míst vstupu a tranzitu žadatelů o azyl a migrantů v EU, jsou však názorným příkladem toho, s jak velkými potížemi se některé místní orgány musí vypořádat, pokud jde o přijímání migrantů, zacházení s uprchlíky a humanitární pomoc;

14. zastává názor, že fungující spolupráce a důvěra mezi místní, regionální, státní a unijní úrovní, co se týče sdílení prostředků a odpovědnosti, je neodmyslitelným předpokladem udržitelného a rovnocenného přijímání žadatelů o azyl a migrantů;

15. domnívá se, že stávající struktury poskytují nástroje a prostředky pro politický dialog mezi úrovní EU, členskými státy na celostátní úrovni a organizacemi občanské společnosti, ale politický dialog mezi místní či regionální úrovní a evropskou úrovní je roztržštěn nebo probíhá pouze příležitostně;

16. doporučuje přezkoumat dostupnost finančních zdrojů vyčleněných pro místní a regionální orgány, aby mohly plnit své povinnosti v oblasti migrace a začleňování, a zajistit jim přístup k vnitrostátním a unijním fondům (jako je například Azylový, migrační a integrační fond, evropský nástroj sousedství a partnerství, Evropský sociální fond a Fond pro vnější hranice);

**Solidarita coby koordinovaná reakce na bezpečnostní a humanitární problém**

17. zdůrazňuje, že je nezbytné posílit hraniční kontroly a opatření k řešení problematiky nedovolené migrace. Nesmí to však mít přednost před mezinárodními závazky (přijaty například v rámci Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu, Mezinárodní úmluvy o bezpečnosti lidského života na moři a Mezinárodní úmluvy o námořním pátrání a záchraně) ohledně záchrany lidských životů a respektování lidských práv ani před právem požádat o azyl v EU, která musí i nadále být útočištěm pro osoby potřebující mezinárodní ochranu. Dále zdůrazňuje, že je důležité, aby se při přijímání o azyl žádajících, prchajících či migrujících nezletilých a prchajících dětí bez doprovodu vždy brala v úvahu Úmluva OSN o právech dítěte;

18. vyzývá k posílení agentury Frontex za účelem efektivnější a účinně posílené a racionalizované spolupráce mezi pohraničními orgány jednotlivých států a za účelem ochrany migrantů i vnějších hranic EU a spolupráce v boji proti obchodování s lidmi;

19. podporuje snahy o další monitorování a provádění strategií stanovených v dokumentu „Činnosti EU zaměřené na migrační tlaky“ a vyzývá Evropskou unii, aby soustředila svou pozornost na potřebu koordinovat opatření členských států s ústřední úlohou příslušných agentur EU, například Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Frontex), Europolu a Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO);

20. považuje za nezbytné pokračovat v úsilí o další rozvoj integrované a vyvážené správy hranic s cílem zlepšit ochranu vnějších hranic a účinněji řešit nedovolené přistěhovalectví, převaděčství migrantů, obchodování s lidmi a jiné formy přeshraniční trestné činnosti a nadnárodní trestné činnosti související s obchodováním s lidmi;

21. podporuje balíček týkající se inteligentních hranic, který má zrychlit, usnadnit a posílit postupy při hraničních kontrolách cizinců cestujících do EU, včetně programu registrovaných cestujících (RTP) a systému vstupu/výstupu (EES), připomíná však určité obavy ohledně ochrany soukromí a nákladové efektivnosti návrhů, jež vyslovil v roce 2013. VR bere na vědomí závěry technické studie Evropské komise a agentury eu-LISA, která navrhuje dlouhodobé řešení pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů, jež jsou nezbytným nástrojem pro provádění politiky EU v oblasti azylu, správy hranic a migrace;

22. doporučuje věnovat zvláštní pozornost zvýšení součinnosti mezi různými již existujícími orgány a systémy, a to na základě jejich pravomocí a oblastí působnosti – například Frontex, SIS II a EUROSUR, jež se zabývají migrací a pohybem osob, a v oblasti bezpečnosti Europol a Eurojust, které mají za úkol předcházet trestným činům souvisejícím s nelegálními tranzity a bojovat proti nim;

23. zejména s ohledem na EUROSUR se vyslovuje pro plné provedení nedávno přijatého nařízení, aby se snížilo riziko ztrát na životech, k nimž dochází na moři;

24. vybízí k prozkoumání opatření pro předcházení nedovolené migraci, aby vznikly bezpečné a legální alternativní trasy do Evropy s cílem zamezit dalším ztrátám na lidských životech během nebezpečných cest. Mimo jiné by mohlo jít o vytvoření „humanitárního koridoru“, častější vydávání víz z humanitárních důvodů, zvýšení kvót pro znovuosídlení a zřízení přijímacích středisek v zemích tranzitu, jež budou zpracovávat žádosti o azyl nebo rozhodovat o způsobilosti pro legální vstup do zemí EU<sup>(1)</sup>. Místní a regionální orgány by v tomto ohledu mohly sehrát velice užitečnou úlohu;

25. vítá vytvoření Pracovní skupiny pro Středomoří<sup>(2)</sup>, jež byla ustavena v návaznosti na zasedání Rady ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci ve dnech 7. a 8. října 2013, aby Evropská unie mohla řešit nastalou situaci. Jejím hlavním úkolem je identifikovat vhodné nástroje, aby se už neopakovaly takové tragické události, k jakým došlo u pobřeží ostrova Lampedusa, a vypracovat strategičtější, holističtější a dlouhodobější přístup k vývoji migrace ve Středomoří. VR v této souvislosti připomíná svou činnost v rámci shromáždění ARLEM, a zejména doporučení uvedená ve zprávě o úloze místních a regionálních orgánů při řízení migrace ve Středomoří, kterou nedávno přijala komise ECOTER (ARLEM);

<sup>(1)</sup> Diskusní dokument Mezinárodní organizace pro migraci (OIM): *Addressing Complex Migration Flows and Upholding the rights of Migrants along the Central Mediterranean Route* (21. října 2013); sdělení Otevřená a bezpečná Evropa: cesta k realizaci, COM(2014) 154 final, 11. března 2014.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 869 final, SWD(2014) 173 final.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf)

26. rád by upozornil na to, že operace „Frontex Plus“, jež byla zahájena dne 27. srpna 2014 a má nahradit iniciativu Mare Nostrum, nepokrývá činnosti, které jsou momentálně vykonávány v rámci iniciativy Mare Nostrum. Rozpočet agentury Frontex byl ve víceletém finančním rámci omezen. Operace Frontex Plus bude muset být financována z příspěvků členských států. Odhlédneme-li od finančních aspektů, mají obě operace také odlišný charakter – iniciativa Mare Nostrum je zaměřena humanitárně, zatímco Frontex se v první řadě týká ochrany hranic;

#### **Navazování kontaktů se třetími zeměmi na místní úrovni**

27. vybízí k dalšímu rozvíjení dialogu a spolupráce se třetími zeměmi původu a tranzitu migračních toků, v souladu s globálním přístupem EU k migraci a mobilitě a prostřednictvím nástroje partnerství v oblasti mobility a regionálních dialogů a procesů, jakým je například rabatský proces;

28. podporuje úsilí agentury Frontex o uzavření dohod o operativní spolupráci se třetími zeměmi v oblasti ochrany hranic a nedovoleného přistěhovalectví, které by měly podpořit odpovědný přístup dotčených třetích zemí;

29. vítá iniciativu zahájenou italským předsednictvím, jejímž cílem je zavést podobný dialog s východoafrickými zeměmi. Podpora legální migrace má přispět k úsilí EU o dosažení růstu a zabránit tím případnému zneužití legálních migračních cest, které by mohlo poškodit důvěryhodnost celého evropského migračního systému;

30. zdůrazňuje význam koncepce cirkulační migrace, jež by pomohla vyrovnat dopad migrace na regiony původu a přijímající regiony a přispěla by k jejich rozvoji. Patří sem potřeba účinné a udržitelné návratové politiky, která bude plně respektovat práva migrantů a přihlížet ke specifickým charakteristikám jednotlivých zemí původu. Za tímto účelem je třeba zlepšit praktickou spolupráci mezi místními orgány a příslušnými třetími zeměmi s cílem podpořit a vytvořit neúčinnější systém dobrovolných návratů;

31. domnívá se, že orgány na všech úrovních musí aktivně hájit a prosazovat dialog a spolupráci se třetími zeměmi, aby se konkrétním způsobem podpořily legální cesty na politické a hospodářské úrovni a aby se zamezilo a bojovalo proti nedovolenému přistěhovalectví a všem souvisejícím formám trestné činnosti tím, že bude posílena institucionální a operativní kapacita příslušných orgánů těchto zemí;

32. zdůrazňuje, že místní a regionální orgány mohou sehrát roli ve společném úsilí s úrovní EU a jednotlivých států a se třetími zeměmi při předcházení nedovolené migraci a jejím potírání prostřednictvím činností v zemích původu (například osvětové kampaně, informování o rizicích spojených s nelegálním překračováním hranic, opatření, která dané osoby připraví na začlenění, odborná příprava, pomoc se slučováním rodin, jazykové kurzy a opatření k prohloubení mezikulturního dialogu) a v cílových zemích (například vytvoření místních systémů výběru v souladu s místními potřebami, přijímací a podpůrná opatření atd.). Mohou se rovněž podílet na identifikaci a ochraně obětí obchodování s lidmi a pomoci s opětovným začleňováním nelegálních migrantů po jejich návratu do země původu. Účinná politika v oblasti legální migrace a začleňování na místní a regionální úrovni umožňuje rovněž bojovat proti rasismu a xenofobii;

33. je toho názoru, že nedílnou součástí snah EU o podporu zemí v jižním a východním Středomoří, jež přijímají mnoho uprchlíků<sup>(3)</sup>, musí být rychlejší znovusídlování uprchlíků v EU. Jedná se o oblast, v níž evropská města a regiony hrají významnou úlohu, neboť podporují začleňování uprchlíků do místních komunit a podnikají kroky k posílení sociální soudržnosti;

34. vyzývá k tomu, aby byla podporována partnerství v oblasti migrace a začleňování mezi městy a regiony v zemích původu a v cílových zemích za účelem posílení spolupráce a vzájemné důvěry a tím i zajištění decentralizovanějšího řízení migrace. Výbor regionů opakuje rovněž svůj požadavek<sup>(4)</sup>, aby byly místní a regionální orgány zapojeny do rozvíjení partnerství v oblasti migrace a začleňování se třetími zeměmi;

<sup>(3)</sup> V roce 2007 tyto země přijaly 39 % z celkového počtu uprchlíků na světě. Philippe Fargues (ed.), CARIM Mediterranean migration 2008-2009 report, Centrum Roberta Schumana pro vyšší studia, Evropský univerzitní institut, 2009, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration\\_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3)

<sup>(4)</sup> Usnesení VR 2333/2014.

**Solidarita vyplývá z lepšího povědomí – sdílení osvědčených postupů, údajů a společných zásad?**

35. zdůrazňuje, že Komise ve sdělení o obnovené evropské agendě pro integraci <sup>(5)</sup> vyzvala k tomu, aby bylo přijímáno více opatření na místní úrovni, a poukázala na nutnost uplatňovat skutečný přístup zdola nahoru při rozvoji integračních politik;
36. má za to, že by místní a regionální orgány měly hrát významnější roli při určování širšího kontextu v oblasti migrační politiky;
37. zdůrazňuje, že si místní a regionální orgány a členské státy musí vyměňovat osvědčené postupy ohledně vyřizování případů žadatelů o azyl a uprchlíků, integračních politik a řešení nedovolené migrace. Výbor regionů může v tomto procesu pomoci dosáhnout účinnějšího zapojení místních a regionálních orgánů do přípravy a provádění politik v oblasti přistěhovalectví a začleňování v souladu s víceúrovňovou správou a zásadou subsidiarity. Mohlo by to rovněž pomoci odstranit rozdíly mezi jednotlivými členskými státy a regiony, pokud jde o podmínky přijímání a pobytu žadatelů o azyl, uprchlíků či migrantů;
38. doporučuje, aby agentura pro rozsáhlé informační systémy (eu-LISA) v blízké době vypracovala kompletní systém sdílení údajů v oblasti migrace a místních orgánů na základě systému VIS. Takový systém by mohl být velice užitečný při sdílení odborných znalostí a zkušeností, pokud jde o ubytování, vyřizování případů žadatelů o azyl a uprchlíků, integrační politiky a řešení nedovolené migrace, a poskytl by praktická řešení na podporu zásady solidarity mezi místními orgány;
39. navrhuje vypracovat databázi, která by přispěla ke sledování migračních toků mezi členskými státy. Databáze by obsahovala informace týkající se pohybu obyvatel ze zemí původu do cílových zemí. Znalost těchto toků by usnadnila přijímání rozhodnutí na místní, regionální a evropské úrovni;
40. domnívá se, že spolupráce a solidarita by byla podstatně jednodušší, pokud by se intenzivněji hledala praktická a pragmatická řešení. Při identifikaci hlavních problémů nesmí být opomíjeny odborné znalosti místních a regionálních orgánů;
41. domnívá se, že by EU měla využít každé příležitosti ke spolupráci s institucionálními partnery a k prohloubení diskuse ve všech příslušných strukturách. V tomto směru jsou důležitými partnery organizace, jako je například Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), a shromáždění, například Evropsko-středomořské shromáždění zástupců regionů a měst (ARLEM) VR;
42. je potěšen tím, že příští ministerská konference Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), jež proběhne v říjnu 2015, bude zaměřena na to, jakým způsobem mohou města přispět k řízení migrace, a poskytne dokonalý prostor pro globální dialog mezi městy. Rád by se na této konferenci podílel a je připraven přispět k diskusím, jež se na ní budou odehrávat.

V Bruselu dne 4. prosince 2014.

předseda  
Výboru regionů  
Michel LEBRUN

---

<sup>(5)</sup> COM(2011) 455 final.