



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 6.4.2016
COM(2016) 197 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ
ZLEPŠIT SPOLEČNÝ EVROPSKÝ AZYLOVÝ SYSTÉM A ZDOKONALIT
ZÁKONNÉ MOŽNOSTI

Migrace je a v nadcházejících desetiletích i nadále bude jednou z nejdůležitějších záležitostí v Evropě. Základní trendy hospodářského vývoje, změna klimatu, globalizace dopravy a komunikací, války a nestabilita v sousedních regionech vedou k tomu, že lidé budou nadále usilovat o to dostat se do Evropy – aby zde našli útočiště, lepší život nebo následovali své blízké rodinné příslušníky. Evropské země si budou i nadále neoblomně stát za dodržováním svých právních a morálních závazků vůči těm, kdo potřebují ochranu před válkou a pronásledováním. S ohledem na vývoj své demografické situace budou muset využívat příležitosti a výhody přilákání zahraničních talentů a kvalifikované pracovní síly.

Jako další reakci na probíhající migrační a uprchlickou krizi Komise dne 10. února představila zprávu¹ o prioritních opatřeních přijatých v rámci Evropského programu pro migraci² k řešení bezodkladného úkolu opět nastolit pořádek na trase vedoucí přes východní Středomoří / západní Balkán. V návaznosti na zasedání Evropské rady ve dnech 18. a 19. února a 17. a 18. března a zasedání hlav států nebo předsedů vlád dne 7. března³ bude Komise i nadále podporovat členské státy, aby prováděly všechny dohodnuté prvky zaměřené na zastavení neřízených nelegálních migračních toků, ochranu našich vnějších hranic a zabezpečení integrity schengenského prostoru, včetně zejména rozhodnutí o relokaaci, hotspotů a opatření k zajištění navracení a zpětného přebírání osob při současném zajištění účinného přístupu k azylovým řízením pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu.

Pro opětovné získání kontroly nad současnou situací má zásadní význam uplatňování stávajících pravidel a zlepšení fungování stávajících nástrojů a mechanismů. Současně však je načase, aby bylo dosaženo pokroku, pokud jde o reformu stávajícího rámce EU za účelem zajištění humánní a účinné azylové politiky, jak je uvedeno v závěrech jednání Evropské rady ze dne 18. a 19. února a ze dne 17. a 18. března⁴. V koncepci a provádění evropské azylové a migrační politiky existují závažné strukturální nedostatky a slabá místa, které krize odhalila. Nyní je třeba, aby EU zavedla nástroje pro lepší řízení migračních toků ve střednědobém a dlouhodobém horizontu, a to v souladu s přístupem stanoveným v Evropském programu pro migraci.

Obečným cílem je přejít od systému, který svou koncepcí nebo nedostatečným prováděním klade neúměrnou odpovědnost na některé členské státy a podporuje nekontrolované a nelegální migrační toky, ke spravedlivějšímu systému, jenž zajistí řádné a bezpečné způsoby cesty do EU pro státní příslušníky třetích zemí, kteří potřebují ochranu nebo kteří mohou přispět k hospodářskému rozvoji EU. EU potřebuje silný a účinný systém pro udržitelné řízení migrace pro budoucnost, který je spravedlivý vůči hostitelským společnostem a občanům EU, jakož i vůči státním příslušníkům třetích zemí, zemím původu a tranzitu. Pokud se to má podařit, musí být tento systém komplexní a založený na zásadách odpovědnosti a solidarity.

V posledních měsících byly podniknuty významné kroky k ráznému řešení nelegální migrace a k účinnější správě vnějších hranic EU. Je nezbytné, aby bylo nejpozději do června přijato navrhované nařízení o vytvoření evropské pohraniční a pobřežní stráže⁵, aby mohla tato stráž od léta fungovat. Pokračuje rovněž provádění akčního plánu proti pašování migrantů⁶ a

¹ COM(2016) 85 final.

² COM(2015) 240 final.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

⁵ COM(2015) 671 final.

⁶ COM(2015) 285 final.

akčního plánu v oblasti navracení⁷ a všechny příslušné agentury a členské státy v této oblasti zintenzivnily svou činnost.

Nicméně omezení toků nelegální migrace do Evropy i v rámci Evropy a ochrany našich vnějších hranic lze účinně dosáhnout pouze tehdy, pokud budeme k fenoménu migrace přistupovat ze široké a komplexní perspektivy: to znamená, že musíme zároveň podporovat bezpečné a legální způsoby cesty do Evropy, zlepšit využívání a uplatňování stávajících nástrojů týkajících se legální migrace, posílit společný evropský azylový systém a nadále řešit hlavní příčiny migrace. Chceme-li zlepšit svůj způsob řízení migrace, musíme se zlepšit i pokud jde o přilákání talentovaných a kvalifikovaných lidí, jež budeme potřebovat v budoucnu, a lépe využívat výhody spojené s migrací tím, že zajistíme účinnou integraci a zapojení všech osob – uprchlíků i legálních migrantů – do hostitelské společnosti.

Společně s dalšími opatřeními přijatými v návaznosti na Evropský program pro migraci toto sdělení stanoví kroky, které je třeba podniknout v zájmu humánnější, spravedlivé a účinné evropské azylové politiky, jakož i lépe řízené politiky legální migrace.

I. ZAMĚŘENÍ NA SILNOU A UDRŽITELNOU SPOLEČNOU AZYLOVOU POLITIKU

I.1 Systémové nedostatky společného evropského azylového systému v době migrační krize

Rozsáhlý, nekontrolovaný příliv migrantů a žadatelů o azyl v roce 2015 představuje zátěž nejen pro azylové systémy mnoha členských států, ale také pro společný evropský azylový systém jako celek. Společný evropský azylový systém sestává z právního rámce, jenž zahrnuje všechny aspekty azylového řízení, a z podpůrné agentury – Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) – jehož cílem je podporovat provádění právního rámce a usnadňovat praktickou spolupráci mezi členskými státy. Krize odhalila nedostatky v koncepci a provádění systému, zejména pokud jde o dublinská ujednání.

Dublinské nařízení⁸ stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Osoby, které žádají o ochranu nebo jimž byla ochrana poskytnuta, nemají právo zvolit si, ve kterém členském státě se chtějí usadit. Jestliže členský stát, ve kterém žadatelé o azyl podají žádost, není příslušný pro vyřízení žádosti, měli by být přemístěni do příslušného členského státu.

⁷ COM(2015) 668 final.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31. Spojené království a Irsko jsou vázány tímto nařízením na základě oznámení svého přání účastnit se přijímání a používání tohoto nařízení podle protokolu č. 21 připojeného ke Smlouvám. Postavení těchto členských států s ohledem na jakoukoli změnu tohoto nařízení je definováno v protokolu č. 21. Dánsko uplatňuje dublinské nařízení na základě mezinárodní dohody (Úř. věst. L 66, 8.3.2006, s. 38). V souladu s článkem 3 této dohody oznámí Komisi své rozhodnutí, zda provede obsah jakékoli změny nařízení.

Dublinký systém nebyl vytvořen s cílem zajistit udržitelné sdílení odpovědnosti za žadatele o azyl v celé EU, což je nedostatek, který současná krize zdůraznila. V praxi je hlavním kritériem pro určení odpovědnosti za žádosti o azyl nelegální vstup přes území některého členského státu. Spoléhání se na toto kritérium bylo založeno na předpokladu, že by měla být vytvořena vazba mezi určením odpovědnosti v oblasti azylu a dodržováním povinností členskými státy v oblasti ochrany vnějších hranic. Schopnost účinně kontrolovat toky nelegální migrace na vnějších hranicích však do jisté míry závisí na spolupráci s třetími zeměmi. Kromě toho zkušenosti z posledních let ukázaly, že zejména v situacích, kdy dojde k masivnímu přílivu migrantů v rámci konkrétních migračních tras, klade současný systém právní odpovědnost za převážnou většinu žadatelů o azyl na omezený počet jednotlivých členských států, což je situace, jež by znamenala překročení kapacity jakéhokoli členského státu. To také částečně vysvětluje, proč v posledních letech čím dál více docházelo k nedodržování pravidel EU. Migranti rovněž často odmítají podat žádosti o azyl nebo dodržovat povinnosti týkající se zjišťování totožnosti v členském státě prvního vstupu do Unie a poté se přesunou do členského státu, v němž se chtějí usadit, a o azyl požádají tam. Tento druhotný pohyb vedl k tomu, že byla podána řada žádostí o azyl v členských státech, které nejsou prvním místem vstupu, což následně přinutilo několik členských států znovu zavést kontrolu na vnitřních hranicích za účelem řízení přílivu migrantů.

Avšak ještě před současnou krizí se objevily vážné nedostatky v provádění dublinského nařízení, takže i kdyby všechny členské státy účinněji a důsledněji prosazovaly stávající pravidla a použila se dodatečná opatření s cílem zabránit druhotnému pohybu, je vysoce pravděpodobné, že stávající systém by byl vzhledem k pokračujícímu migračnímu tlaku nadále neudržitelný⁹. Problémy zahrnují potíže při získávání a sesouhlasení důkazů prokazujících příslušnost členského státu k posouzení žádosti o azyl, což vposledku vede ke zvýšení počtu zamítnutých žádostí o souhlas s přemístěním žadatelů. I když členské státy žádosti o přemístění akceptují, pouze asi ve čtvrtině těchto případů je přemístění efektivní a po přemístění existují četné případy druhotného pohybu zpět do přemísťujícího členského státu. Účinnost systému ještě více zhoršují stávající pravidla, která po uplynutí určité doby přenášejí odpovědnost mezi členskými státy. Takže pokud žadatel po dostatečně dlouhou dobu skrývá v některém členském státě, aniž by byl účinně přemístěn, bude nakonec příslušný tento členský stát.

Další překážka účinného fungování dublinského systému je důsledkem obtíží při přemísťování žadatelů do členských států se systémovými nedostatky v klíčových aspektech jejich azylových řízení nebo podmínkách přijímání. Obzvláště kritické nedostatky systému vyplynuly na povrch v souvislosti s účinným pozastavením přemísťování osob do Řecka na základě dublinského nařízení od roku 2011, zejména vzhledem k vysokému počtu migrantů přicházejících do Řecka v posledních měsících¹⁰.

Společný evropský azylový systém se vyznačuje rovněž rozdíly v zacházení s žadateli o azyl, včetně co se týče délky azylového řízení nebo podmínek přijímání v jednotlivých členských státech, což zase vybízí k druhotnému pohybu. Tyto rozdíly jsou částečně zapříčiněny často

⁹ To bylo potvrzeno v externím hodnocení týkajícím se provádění nařízení (EU) č. 604/2013 (nařízení Dublin III) a v hodnotící zprávě, k dispozici na internetové adrese http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

¹⁰ Dne 10. února 2016 přijala Komise doporučení [C(2016) 871 final] o naléhavých opatřeních, která má Řecko přijmout s ohledem na obnovení přemísťování podle dublinského nařízení.

„volněji“ pravidly stanovenými ve stávající směrnici o azylovém řízení¹¹ a směrnici o podmínkách přijímání¹². Kromě toho, ačkoli kvalifikační směrnice¹³ stanoví normy pro uznávání a ochranu, jež je třeba poskytovat na úrovni EU, v praxi se míra uznávání mezi jednotlivými členskými státy někdy až značně liší¹⁴. Rovněž chybí dostatečná konvergence, co se týče rozhodnutí o přiznání buď postavení uprchlíka (pro osoby prchající před pronásledováním), nebo statusu doplňkové ochrany (pro osoby prchající před hrozbou vážné újmy, včetně ozbrojených konfliktů) pro žadatele z určité země původu. Také tyto rozdíly podpořily druhotný pohyb, stejně jako rozdíly v délce trvání povolení k pobytu a v přístupu k sociální pomoci a slučování rodin.

EU má jeden z nejvelkorysejších azylových systémů na světě poskytujících nejvyšší ochranu a přiznávání statusu mezinárodní ochrany v členských státech EU v praxi téměř vždy vedlo k trvalému usazování v EU, zatímco jeho původním a hlavním cílem bylo poskytnout ochranu pouze tak dlouho, dokud přetrvává nebezpečí pronásledování nebo vážné újmy. Jakmile se situace v zemi původu nebo situace žadatele změní, ochrana již není zapotřebí. Nicméně i když kvalifikační směrnice obsahuje ustanovení týkající se ukončení statusu, nejsou tato ustanovení v současné době systematicky využívána v praxi.

Na základě bezprostředních priorit stanovených v Evropském programu pro migraci přijala Komise finanční, právní¹⁵ a operativní opatření, jejichž cílem je lepší prosazování pravidel společného evropského azylového systému, jak je dále uvedeno ve sdělení ze dne 10. února 2016. Komise zejména navrhla dva dočasné krizové relokační mechanismy dohodnuté v září, které stanoví převod odpovědnosti za některé žadatele o azyl z Itálie a Řecka na jiné členské státy.

Je nezbytné, aby tato opatření byla provedena úplně a rychle za účelem reakce na bezprostřední výzvy. Unie musí prostřednictvím koordinovaných opatření mezi všemi členskými státy a za plné podpory Komise a subjektů Unie dosáhnout řádného uplatňování stávajícího právního rámce, aby se upevnila stabilita a řád ve fungování společného evropského azylového systému. Zároveň se EU musí poučit ze současné krize a začít řešit své systémové nedostatky v dlouhodobějším horizontu. Jsou tudíž zapotřebí opatření, která zajistí humánní, spravedlivý a účinný systém pro budoucnost.

1.2 Řešení strukturálních nedostatků: pět priorit

V této souvislosti se Komise domnívá, že existuje pět prioritních oblastí, v nichž by se měl společný evropský azylový systém strukturálně zlepšit.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 249.

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany; Úř. věst. L 337, 20.12.2011, s. 9.

¹⁴ Například v období od ledna do září 2015 se míra uznávání u žadatelů o azyl z Afghánistánu pohybovala od téměř 100 % v Itálii po 5,88 % v Bulharsku.

¹⁵ Komise dne 10. února 2016 přijala odůvodněná stanoviska vůči členským státům v devíti případech nesplnění povinnosti, pokud jde o jejich neprovedení směrnic, které jsou součástí společného evropského azylového systému.

Priority

a) Vytvoření udržitelného a spravedlivého systému pro určení členského státu odpovědného za žadatele o azyl

Cíl: Přizpůsobit společný evropský azylový systém tak, aby se dokázal lépe vypořádat s vysokým počtem žadatelů o azyl / uprchlíků přicházejících přes konkrétní místa vstupu, a zajistit vysokou míru solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy prostřednictvím spravedlivého rozdělování žadatelů o azyl.

Opatření: Komise navrhne změnu dublinského nařízení, a to buď tím, že by se zefektivnilo a doplnilo o spravedlivý nápravný mechanismus, nebo že by se přešlo k novému mechanismu založenému na distribučním klíči.

b) Posílení systému Eurodac

Cíl: Podpořit uplatňování dublinského nařízení a usnadnit boj proti nelegální migraci.

Opatření: Komise navrhne přizpůsobit systém Eurodac tak, aby odrážel změny dublinského mechanismu, a rozšířit jeho působnost i mimo oblast azylu.

c) Dosažení větší konvergence v azylovém systému EU

Cíl: Ještě více posílit a harmonizovat pravidla společného evropského azylového systému, aby se zajistilo rovnější zacházení v celé EU a omezily nežádoucí motivační faktory (tzv. „pull“ faktory) pro vstup na území EU.

Opatření: Komise navrhne nové nařízení, kterým se stanoví jednotné společné azylové řízení v EU a nahradí směrnice o azylovém řízení, nové kvalifikační nařízení, které nahradí kvalifikační směrnici, a cílené úpravy směrnice o podmínkách přijímání.

d) Předcházení druhotnému pohybu v rámci EU

Cíl: Zajistit, aby fungování dublinského mechanismu nenarušovaly zneužívání a tzv. „asylum shopping“ ze strany žadatelů o mezinárodní ochranu a osob požívajících mezinárodní ochrany.

Opatření: Komise do svých návrhů v rámci nového nařízení o azylovém řízení a kvalifikačního nařízení a směrnice o podmínkách přijímání zahrne posílená procesní opatření, jejichž cílem bude odrazovat a postihovat nelegální přesuny do jiných členských států.

e) Nový mandát pro agenturu EU pro otázky azylu

Cíl: Usnadnit fungování společného evropského azylového systému a revidovaného dublinského mechanismu přerozdělování, vyvinout cílená opatření v klíčových oblastech a zajistit harmonizovanější posuzování potřeby ochrany ve všech členských státech.

Opatření: Komise navrhne změnit mandát Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu tak, aby tento úřad mohl plnit novou úlohu při provádění politiky a posílenou operační úlohu, a poskytnout pro tento účel dostatečné finanční zdroje a právní prostředky.

a) Udržitelný a spravedlivý systém pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o azyl

Dublinkské nařízení stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Jejich cílem je zajistit rychlý přístup žadatelů o azyl k azylovému řízení a posouzení žádosti v zásadě jediným, jasně určeným členským státem. Tyto cíle jsou stále platné. Alternativa – umožnění žadatelům o azyl, aby se jejich žádostí zabýval členský stát dle jejich výběru – by působila jako motivační (pull) faktor, i kdyby mezi členskými státy existovaly naprosto rovné podmínky, pokud jde o podmínky přijímání žadatelů o azyl a zpracování jejich žádostí. Rovněž by nezajišťovala solidaritu ani spravedlivé sdílení odpovědnosti. Nutnost takových kritérií a mechanismů předpokládá Smlouva.

Komise má v úmyslu předložit prioritně návrh na reformu dublinkského systému. V této fázi by měly být zváženy dvě hlavní možnosti, jak reformovat určení příslušnosti podle dublinkského systému. V rámci obou možností by členské státy prvního místa vstupu měly určit totožnost, provést registraci a sejmout otisky prstů všech migrantů a vrátit osoby, které nepotřebují ochranu. Kromě toho může být jako další vyjádření solidarity nutné zvážit poskytnutí finančních prostředků z EU v souvislosti s oběma možnostmi. Jelikož obě možnosti by byly navrženy k řešení situací masivního přílivu migrantů, mohlo by se také zvážit zrušení směrnice o dočasné ochraně¹⁶.

- *Možnost 1: Doplnit současný systém o spravedlivý nápravný mechanismus*

V rámci této možnosti by stávající kritéria pro určení odpovědnosti zůstala v zásadě zachována, ale systém by byl doplněn o spravedlivý nápravný mechanismus, založený na distribučním klíči, jenž by v určování umožňoval provést za určitých okolností úpravy. Tato možnost by zachovala vazbu mezi určováním odpovědnosti v oblasti azylu a dodržováním povinností členskými státy v oblasti ochrany vnějších hranic, ale umožnila by účinněji řešit situace masivního přílivu migrantů přes jednotlivé členské státy a zajistila by větší spravedlnost mezi členskými státy. Nápravný mechanismus by mohl být kombinován se změnami dublinkského nařízení, aby se zefektivnily postupy, zejména vypuštěním ustanovení o zániku příslušnosti.

Doplňkový nápravný mechanismus by mohl vzniknout z krizového relokačního mechanismu navrženého Komisí v září loňského roku¹⁷, který by byl aktivován v situacích, ve kterých by mohlo být ohroženo uplatňování dublinkského nařízení v důsledku silného tlaku vyznačujícího se intenzivním a neúměrným přílivem státních příslušníků třetích zemí, který klade značné požadavky na azylový systém daného členského státu. Mohlo by se zvážit, zda by aktivace doplňkového mechanismu měla být také spojena s předchozí aktivací operační podpory vnějších hranic ze strany budoucí evropské pohraniční a pobřežní stráže¹⁸.

S ohledem na účinnou podporu členského státu, jenž se potýká se značným přílivem migrantů, by mohly být zváženy úpravy doplňkového mechanismu navrženého vloni Komisí.

¹⁶ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, Úř. věst. L 212, 7.8.2001. Tento nástroj EU v oblasti azylu, který může být aktivován v reakci na masivní příliv osob, jež potřebují mezinárodní ochranu, nebyl nikdy uplatněn, zejména z důvodu neexistence inherentního povinného mechanismu solidarity, který by zajistil spravedlivé sdílení odpovědnosti mezi členskými státy.

¹⁷ COM(2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

Konkrétně, aby se minimalizovala veškerá významná nerovnost v rozdělování mezi členské státy, mohla by relokace nastat, jakmile by bylo v daném členském státě dosaženo předem určené limitní hodnoty počtu žadatelů o azyl. Tato limitní hodnota by například mohla být stanovena takovým způsobem, že by k relokační došlo pouze tehdy, kdy počet žadatelů o azyl přidělených danému členskému státu výrazně překračuje rámec toho, co by bylo důsledkem rozdělení žadatelů o azyl v celé EU na základě některých objektivních kritérií. Další úprava by mohla umožnit relokační jakéhokoli žadatele, u nějž existuje reálná pravděpodobnost, že mu bude poskytnuta mezinárodní ochrana¹⁹, a nikoli pouze národností, u nichž činí míra uznávání nejméně 75 %.

- *Možnost 2: Nový systém rozdělování žádostí o azyl v EU na základě distribučního klíče*

Podle nového systému rozdělování žádostí o azyl v EU by určení příslušnosti většinou již nebylo vázáno na členský stát první žádosti nebo nelegálního vstupu. Namísto toho by příslušnost byla v první řadě určena na základě distribučního klíče odrážejícího relativní velikost, bohatství a přijímací kapacity členských států²⁰. To by samo o sobě znamenalo zásadní změnu stávajícího systému. Nicméně určitá kritéria – zejména rodinné vazby nebo vztahy závislosti, nejlepší zájem nezletilého a vlastnictví víza nebo povolení k pobytu – by, stejně jako v současnosti, byly použity distribučního klíče nadřazené a mohly by vést k příslušnému odpočtu z přidělu daného členského státu podle distribučního klíče. Kromě toho poté, co byla příslušnost daného členského státu s konečnou platností určena, bude tento členský stát nadále jediným příslušným k posouzení dané žádosti, což bude odrazovat od druhotného pohybu a umožní zkrátit a zefektivnit řízení.

Oproti možnosti 1 by byla většina žadatelů přidělena přímo, tj. na základě distribučního klíče, do jiného členského státu, když podají žádost kdekoliv v EU. Členské státy, v nichž byla podána první žádost, by však byly příslušné k posouzení žádostí o azyl žadatelů, například těch, kteří pocházejí ze zemí původu, jež EU označila za bezpečné, aby se usnadnilo jejich rychlé navracení a udržela vazba na povinnosti členských států v oblasti ochrany vnějších hranic. Existují různé varianty této možnosti, v nichž se na členský stát, v němž je žádost podána, klade větší či menší odpovědnost za ověření, zda se uplatní nadřazená kritéria, například zda má žadatel rodinné vazby na jiný členský stát. Jednou z variant by mohlo být, že by toto ověření prováděl členský stát, ve kterém je podána žádost, druhou variantou by mohlo být, že by toto ověření probíhalo pouze v členském státě, do kterého byl žadatel přidělen na základě distribučního klíče.

- *Dlouhodobá perspektiva*

Jak již bylo uvedeno v Evropském programu pro migraci, v dlouhodobém horizontu by se mohla zvážit možnost přenést odpovědnost za zpracovávání žádostí o azyl z vnitrostátní úrovně na úroveň EU, například změnou úřadu EASO na agenturu s prvostupňovou rozhodovací pravomocí na úrovni EU, jež by měla vnitrostátní pobočky v každém členském státě, a vytvořit odvolací struktury na úrovni EU. V rámci tohoto přístupu by členské státy

¹⁹ Například všichni žadatelé, kteří nepřícházejí ze země původu určené Evropskou unií za bezpečnou.

²⁰ Ačkoli by distribuční klíč mohl vyházet z přístupu v rámci stávajících a navrhovaných relokačních mechanismů, mohla by být další diskuse věnována koncepci uvedeného klíče, zejména pokud jde o zohlednění kritérií, jako je populace uprchlíků v členských státech a míra nezaměstnanosti, jakož i další vyvinuté úsilí včetně provádění přesídlení.

byly i nadále odpovědné za přijímání žadatelů o azyl a uznaných uprchlíků, kteří by jim byli přiděleni na základě distribučního klíče, jak je navrhováno výše.

Tím by se vytvořil jednotný a centralizovaný rozhodovací postup v prvním i v odvolacím stupni, čímž by se zajistila úplná harmonizace postupů, jakož i jednotné posuzování potřeby ochrany na úrovni EU. Rozdělování žadatelů o azyl mezi členské státy podle distribučního klíče by současně zajistilo spravedlivé sdílení odpovědnosti za péči o ně. Kromě toho, že by to vyžadovalo významné institucionální změny, musely by být těmto novým subjektům EU v oblasti azylu přiděleny nemalé zdroje za účelem zpracování velmi vysokého počtu žádostí, jímž se v současné době zabývají orgány členských států²¹. Proto je obtížné takové dalekosáhlé řešení předvídat v krátkodobém nebo střednědobém horizontu.

b) Posílení systému Eurodac

Systém Eurodac a otisky prstů v této databázi používají členské státy jako důkaz, že žadatel o mezinárodní ochranu nebo nelegální migrant byl přítomen v jednom členském státě před svým příjezdem do jiného členského státu, a to za účelem podpory uplatňování dublinského nařízení. Komise navrhne úpravu systému Eurodac tak, aby byly zohledněny změny dublinského mechanismu a aby se zajistilo, že systém bude poskytovat důkazy v podobě otisků prstů, které vyžaduje ke svému fungování.

Kromě toho rozšíření působnosti systému Eurodac i mimo oblast azylu je důležité vzhledem k obtížím, s nimiž se setkávají členské státy při účinném monitorování neoprávněných vstupů na vnějších hranicích a následných přesunů. Eurodac lze využít k podstatnému zlepšení schopnosti členských států sledovat nelegální migranty v EU, a sice uchováváním údajů o otiscích prstů pro všechny kategorie a umožněním srovnání se všemi uchovávanými údaji.

Komise navrhne rozšířit oblast působnosti systému Eurodac jako způsob, jak přispět k boji proti nelegální migraci tím, že umožní používání systému k usnadnění navracení nelegálních migrantů. Eurodac tak bude používán jako prostředek k urychlení prokazování totožnosti migrantů a vydávání nových dokladů a umožní lépe posoudit možnost útěku, čímž se zvýší účinnost a rychlost postupů pro navracení a zpětné přebírání.

Jak Komise uvedla ve svém sdělení o silnějších a inteligentnějších informačních systémech v oblasti hranic a bezpečnosti²², v kontextu celkového hodnocení stávajícího systému rovněž určí nedostatky, které je potřeba řešit v dlouhodobém horizontu tím, že se vytvoří určité technické funkce systému, včetně možného použití dalších biometrických identifikátorů v souladu s normami na ochranu údajů.

c) Další sbližování a skutečný společný azylový systém EU

Obecněji lze říci, že Komise má v úmyslu navrhnout komplexní harmonizaci postupů v celé EU změnou stávající směrnice o azylovém řízení na **nové nařízení, kterým se stanoví jednotné společné azylové řízení v EU**. Došlo by k nahrazení současných odlišných právních úprav v členských státech, čímž by se rovněž omezily stimuly k přesunům do i uvnitř EU. Po konzultaci s členskými státy a se zúčastněnými stranami Komise zamýšlí

²¹ V roce 2015 bylo v EU podáno 1,3 milionu žádostí.

²² COM(2016) 205 final.

navrhnout vytvoření nových pravidel týkajících se klíčových aspektů azylového řízení – namísto současných „volnějších“ – včetně pravidel přípustnosti, používání řízení na hranicích a zrychleného řízení, zpracování následných žádostí a práva setrvat na daném území. Základním rysem tohoto společného řízení bude harmonizace maximální délky řízení, a to jak v prvním stupni, tak ve fázi odvolání.

Zásadní aspekt společného přístupu se týká používání mechanismů „bezpečné země“. V září 2015 navrhla Komise přijmout nařízení o vytvoření společného seznamu EU „bezpečných zemí původu“²³, aby se usnadnilo rychlé vyřizování žádostí osob z těchto zemí. Je důležité, aby toto nařízení bylo neprodleně přijato Evropským parlamentem a Radou. Cílem je přechod k plně harmonizovanému seznamu bezpečných zemí původu na úrovni EU na základě návrhů Komise, přičemž přednost bude mít zapojení třetích zemí, z nichž pochází významný počet žadatelů. Kromě toho má Komise v úmyslu navrhnout harmonizaci procesních důsledků používání mechanismu bezpečné země původu a odstranit stávající volnost, pokud jde o prostor pro uvážení, zda tento mechanismus používat.

Pokud jde o mechanismus „bezpečné třetí země“, který umožňuje, aby některé žádosti byly prohlášeny za nepřijatelné, pokud lze využít ochrany ve třetí zemi, Komise ve svém sdělení ze dne 10. února 2016 vyzvala všechny členské státy, aby jeho používání stanovily a požadovaly ve svých vnitrostátních právních předpisech. Komise rovněž hodlá navrhnout harmonizovanější přístup EU k jeho používání při plném dodržování mezinárodních závazků zakotvených v Listině základních práv Evropské unie a v Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP) a Ženevské úmluvě, aby bylo zaručeno, že je používán stejným způsobem ve všech členských státech, a vytvořit mechanismus pro přijetí seznamu EU bezpečných zemí původu.

Dále musí být zajištěno, aby byl žadatelům poskytnut druh ochrany, na který mají nárok (postavení uprchlíka či doplňková ochrana), avšak pouze na takovou dobu, dokud ji budou potřebovat, a aby jim byl poskytnut harmonizovanější soubor práv, přičemž musí být zachován soulad s Ženevskou úmluvou a EÚLP. Komise proto uvažuje, že po konzultaci s členskými státy navrhne **nahrazení současné kvalifikační směrnice nařízením, které stanoví jednotná pravidla týkající se řízení a práv, jež mají být nabízena osobám požívajícím mezinárodní ochrany**. Některá práva, jež mají být poskytnuta, by mohla odpovídat režimu použitelnému v každém členském státě ve vztahu k jiným státním příslušníkům třetích zemí nebo k státním příslušníkům daného členského státu. Komise nicméně při plném respektování základních práv a mezinárodních norem pečlivě přezkoumá potřebu přizpůsobit úroveň práv za účelem omezení jak nežádoucích motivačních faktorů (tzv. „pull“ faktorů), tak i druhotného pohybu osob. Komise rovněž hodlá lépe vyjasnit rozdíl mezi postavením uprchlíka a statutem doplňkové ochrany a podrobněji rozlišovat příslušná práva, která jsou s nimi spojena.

Kromě toho budou v uvedeném nařízení stanovena opatření, která zajistí, aby byly prováděny systematické a pravidelné kontroly přinejmenším v prvních letech po udělení statusu ochrany a aby před tím, než je dotyčné osobě přiznáno postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, bylo prodloužení povolení k pobytu spojeno s potvrzením, že na základě posouzení stávající situace v zemi původu dotyčné osoby a její stávající osobní situace stále existuje potřeba ochrany. V současné době má takový systém pravidelného přezkoumávání statusu zavedeno jen málo členských států. U osob požívajících doplňkové ochrany by vzhledem k tomu, že

²³ COM(2015) 240 final.

tento status je přirozeně spíše dočasné povahy, mělo být zváženo pravidelnější přezkoumávání zániku nároku.

Rovněž budou navržena harmonizovanější pravidla týkající se dokladů totožnosti u osob požívajících mezinárodní ochrany. Kromě toho by bylo možné uskutečnit v dlouhodobějším horizontu další iniciativy s cílem rozvíjet vzájemné uznávání ochrany poskytnuté v různých členských státech, což by mohlo sloužit jako základ pro vytvoření rámce pro převod ochrany.

Po konzultacích s členskými státy budou rovněž navrženy **změny směrnice o podmínkách přijímání**²⁴, aby se co nejvíce zvýšila harmonizace ve všech členských státech. Další harmonizace zacházení s žadateli o azyl v celé EU má zásadní význam nejen pro to, aby se zajistilo, že je toto zacházení humánní, ale rovněž aby se omezily stimuly k přesunům do Evropy a do ostatních členských států v rámci Evropy. Jako první krok Komise požádala EASO o vypracování společných technických norem a pokynů pro přijímací systémy členských států ve spolupráci s nově vytvořenou Sítí azylových přijímacích orgánů EU a Agenturou Evropské unie pro základní práva. Tyto nové normy budou rovněž sloužit jako referenční kritérium pro snazší monitorování.

d) Předcházení druhotnému pohybu v rámci EU

Komise má v úmyslu navrhnout řadu opatření v rámci celého *acquis* v oblasti azylu s cílem zajistit, aby fungování systému nebylo narušováno druhotným pohybem žadatelů o azyl a osob požívajících mezinárodní ochrany do členského státu podle jejich výběru.

Nezůstane-li žadatel na území příslušného členského státu, měly by se uplatnit přiměřené postihy. Ostatní členské státy by měly povinnost poslat žadatele o azyl, kteří uprchli, zpět do příslušného členského státu, kde by se na ně vztahovalo zrychlené posuzovací řízení a kde by jejich právo setrvat na daném území po dobu odvolacího řízení nebylo automatické, aniž by byla dotčena zásada nenavracení a právo na účinný opravný prostředek. Kromě toho žadatel, který uprchl nebo který by pravděpodobně uprchnout mohl, by měl být přiřazen na vymezené území členského státu a případně zadržen a materiální podmínky přijetí by pokud možno mohly být poskytovány pouze ve formě věcného plnění. Kromě toho by bylo možné vycházet ze stávajících ustanovení *acquis*, jež dávají do souvislosti skutečnost, že žadatel nepodal žádost co nejdříve, ačkoli k tomu měl skutečnou možnost, s posouzením hodnověrnosti žádosti, a ještě více je posílit. To by mohlo mít za následek, že skutečnost, že osoba neoprávněně opustila příslušný členský stát, by mohla být zohledněna při posuzování žádosti o azyl.

Kromě toho, aby se zabránilo druhotnému pohybu osob požívajících mezinárodní ochrany, budou posílena pravidla týkající se poskytování informací, spolupráce a ohlašovací povinnosti stanovená v kvalifikační směrnici (pokud jde o žadatele o azyl). Bude jasně stanoveno, že uprchlíci mají nárok na práva a dávky pouze v tom členském státě, který jim poskytl ochranu a v němž mají povinnost se zdržovat. Mimoto bude dublinské nařízení změněno tak, aby byla členským státům uložena povinnost přijmout zpět osoby požívající mezinárodní ochrany, které by se měly zdržovat v tom členském státě, jež jim poskytl ochranu. Skutečnost, že osoba neoprávněně opustila území tohoto členského státu, by mohla představovat důvod pro zahájení přezkoumání statusu.

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96.

Poskytování veškerých práv spojených s azylovým řízením, včetně materiálních podmínek přijetí, bude při plném dodržení požadavků Listiny základních práv podmíněno registrací, snímáním otisků prstů, přítomností a pobytem v příslušném členském státě. Budou posílána ustanovení o informování žadatelů o jejich povinnosti podat žádost o azyl co nejdříve po příjezdu do EU a setrvat v příslušném členském státě. Rovněž budou posílána pravidla týkající se povinnosti žadatelů spolupracovat s orgány a informovat je a budou přijata zvláštní opatření pro zacházení s žadateli, u nichž existuje vysoké riziko skrývání se, včetně používání zrychlených posuzovacích řízení. Kromě toho budou navržena společná pravidla EU týkající se dokladů, které mají být vydány žadatelům o azyl a které by prokazovaly jejich totožnost a jasně uváděly, že tito žadatelé v zásadě nemají právo přesunout se do jiného členského státu. Zatímco členské státy by si mohly ponechat možnost poskytovat žadatelům cestovní doklad, pokud nastanou závažné humanitární důvody vyžadující přítomnost v jiném členském státě, musí být právní předpisy vyjasněny tak, aby se zajistilo, že kromě těchto výjimečných okolností cestovní doklady vydávány nebudou.

Rovněž bude pozměněna **směrnice o dlouhodobém pobytu**²⁵ tak, aby stanovila, že pětileté období, po jehož uplynutí by osoby požívající mezinárodní ochrany byly způsobilé k získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů, mělo znovu začít pokaždé, kdy daná osoba opustí bez povolení území členského státu, který ji poskytl ochranu.

Členské státy by obecně měly mít povinnost stanovit účinné, přiměřené a odrazující sankce za neoprávněný druhotný pohyb.

e) Nový mandát pro agenturu EU pro otázky azylu

Komise navrhne posílení mandátu úřadu EASO, aby mohl vykonávat novou **úlohu při provádění politiky a posílenou operační úlohu**, čímž **se usnadní řádné fungování společného evropského azylového systému**.

Agentura v úzké spolupráci s Komisí, a to aniž je dotčena odpovědnost Komise jako strážkyně Smluv, by měla být zodpovědná za **zvláštní hodnotící mechanismus** pro sledování, zda členské státy dodržují normy v oblasti azylové politiky, jejichž plnění je obzvláště nezbytné k zajištění řádného fungování dublinského systému, zejména pokud jde o podmínky přijímání, přístup k azylovým řízením a dodržování základních záruk. To by znamenalo sledování situace ve všech členských státech a určení opatření, která by členské státy měly přijmout k odstranění stávajících nedostatků. Pokud by jednotlivá opatření členských států nebyla k řešení situace dostatečná, mohla by agentura zasáhnout prostřednictvím posílené podpory. Rovněž by měla být stanovena opatření pro případy, že by dotčený členský stát neučinil vhodné kroky, aby se co nejvíce omezila motivace členských států nebo žadatelů o azyl k nedodržování daných pravidel. Jestliže agentura na základě odůvodněného posouzení situace shledá, že dotčený členský stát nepřijal žádné opatření nebo přijal opatření nedostatečné, mohla by být Komise oprávněna stanovit prostřednictvím prováděcích aktů operativní opatření, která musí dotčený členský stát přijmout s přihlédnutím k doporučením agentury.

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany, Úř. věst. L 132, 19.5.2011, s. 1.

Dalšími významnými úkoly agentury by bylo **zajistit harmonizovanější posuzování žádostí o mezinárodní ochranu v celé EU**, a to na základě kritérií vymezených v kvalifikační směrnici. Cílem by bylo řešit stávající rozdíly v míře uznávání tím, že by se vytvářely podrobné a pravidelné pokyny, jež by vycházely ze společné analýzy, týkající se přístupu, který je třeba zaujmout k žadatelům o azyl z určitých zemí původu, aniž by bylo dotčeno individuální posouzení každé žádosti. Tyto pokyny by měla schválit správní rada a používaly by je členské státy. Posuzování toho, zda jsou pokyny vypracované agenturou v členských státech zohledněny v praxi, by usnadnil mechanismus podávání zpráv. Úřad EASO v současné době s podporou Komise a nizozemského předsednictví tento přístup testuje tím, že koordinuje vytváření společných pokynů pro posuzování žádostí o azyl Afghánců odborníky z členských států. Kromě toho by se zavedl systém případového auditování s cílem sledovat kvalitu rozhodnutí o udělení azylu v členských státech, včetně dodržování těchto pokynů.

Dále by agentura byla odpovědná za důkazní posuzování v otázce, zda třetí země splňují kritéria pro označení jako bezpečné třetí země nebo bezpečné třetí země původu, a mohla by poskytovat Komisi stanoviska pro zajištění harmonizovaného přístupu.

Agentura je též přirozenou volbou pro **provozování mechanismu přerozdělování** v rámci reformovaného dublinského systému, ať již bude zvolena kterákoli možnost. Z toho by vyplývalo použití distribučního klíče pro rozdělování žadatelů o azyl do příslušných členských států prostřednictvím mechanismu nezahrnujícího možnost volného uvážení pro agenturu.

Po vzoru navrhované evropské pohraniční a pobřežní stráže by agentura měla být schopna zasáhnout mimo jiné i z vlastní iniciativy v zájmu podpory členských států, které nepřijaly nezbytná nápravná opatření nebo které čelí **stavu nouze**. Zásahy agentury by spočívaly zejména v pomoci při řešení konkrétních případů a v podpoře v oblasti přijímání. Tyto zásahy by měly být úzce spojeny se zásahy navrhované evropské pohraniční a pobřežní stráže a v mnoha případech by mohly mít stejný podnět. Bylo by třeba, aby agentura měla k dispozici rezervní tým odborníků pro rychlé nasazení, do kterého by členské státy byly povinny přispívat. Tito odborníci by mohli být vysláni ve velmi krátkých lhůtách, pokud je zapotřebí zavést mimořádná opatření.

Agentuře by musely být poskytnuty dostatečné finanční zdroje a právní prostředky, aby se zajistilo, že může účinně vykonávat svou posílenou úlohu, mimo jiné pokud jde o prevenci a řešení krizí. Opatření přijatá úřadem EASO budou muset být plně koordinována s dalšími opatřeními podpory, která by mohla být poskytnuta členským státům, jež čelí mimořádnému tlaku, mimo jiné v rámci nového mechanismu navrženého Komisí pro poskytování podpory v souvislosti s humanitární pomocí v rámci EU²⁶.

II. ZAJIŠTĚNÍ A PODPORA BEZPEČNÝCH A LEGÁLNÍCH MIGRAČNÍCH TRAS

Inteligentní řízení migrace vyžaduje nejen důslednou politiku při řešení toků nelegální migrace při současném zajištění ochrany těm, kteří ji potřebují, ale také proaktivní politiku udržitelných, transparentních a dostupných zákonných způsobů vstupu. V souladu s globálními cíli Agendy pro udržitelný rozvoj 2030 uznáváme pozitivní příspěvek migrantů

²⁶ Návrh nařízení Rady o poskytování mimořádné podpory v rámci Unie, COM(2016) 115 final.

k růstu podporujícímu začlenění a mnohorozměrnou realitu migrace, jež vyžaduje soudržnou a komplexní reakci.

Na jedné straně je zapotřebí více legálních způsobů, aby se osoby, jež potřebují mezinárodní ochranu, mohly dostat do EU řádným, řízeným, bezpečným a důstojným způsobem a aby se přispělo k záchraně životů a zároveň k omezení nelegální migrace a ke zničení obchodního modelu převaděčů. Zároveň by se měla zvýšit odpovědnost za ochranu nejen ze strany EU jako celku, ale rovněž ze strany mezinárodního společenství, neboť tato odpovědnost je v současné době sdílena v globálním měřítku nerovnoměrně.

Na druhé straně potřebuje EU více proaktivní politiky v oblasti migrace pracovních sil, jež by pomohla přilákat dovednosti a talenty, které jsou potřeba pro řešení demografických problémů a nedostatků v oblasti dovedností, což by přispělo k hospodářskému růstu a k udržitelnosti našeho systému sociálního zabezpečení. Obecněji by EU měla využít této příležitosti k tomu, aby vyhodnotila a zlepšila celkový rámec pro legální migraci a pro pracovní migraci.

Kromě toho, jak je zdůrazněno ve sdělení o evropském semestru 2016²⁷, je velmi důležitá účinná integrace státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v EU, a to jak s ohledem na nedávné výzvy vyvolané uprchlickou krizí, tak i s ohledem na stávající a budoucí výzvy týkající se migrace. Na základě práce, která již byla vykonána na úrovni EU, hodlá Komise zvýšit své úsilí v oblasti integrace státních příslušníků třetích zemí návrhem akčního plánu EU v oblasti integrace. V akčním plánu budou navržena opatření týkající se oblastí politiky, jež jsou nejdůležitější pro integraci (např. vzdělávání, začlenění na trhu práce – včetně podnikání, sociální začleňování, nediskriminace) s cílem podpořit členské státy, včetně určení dostupných prostředků z rozpočtu EU.

V neposlední řadě bude EU muset zintenzivnit svou spolupráci s klíčovými třetími zeměmi původu, aby se zajistilo lepší a komplexnější řízení migrace a mobility.

II.1 Vývoj směrem k řízenějšímu přístupu k ochraně uprchlíků v EU – strukturovaný systém pro přesídlení

Při vytváření strukturovaného systému pro přesídlení Komise nezačíná od nuly. Dříve již doporučila celoevropský přístup, v jehož rámci se členské státy EU dohodly na přesídlení 22 504 uprchlíků v letech 2015–2016 z uprchlických táborů na Blízkém východě, v severní Africe a Africkém rohu prostřednictvím Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jak bylo oznámeno ve sdělení ze dne 18. března²⁸, na němž se dohodly členské státy s Tureckem, vytváří se mechanismus, kterým se nelegální a nebezpečné přechody migrantů z Turecka na řecké ostrovy nahradí legálním způsobem přesídlení z Turecka do EU. Za každého Syřana vráceného do Turecka bude jiný Syřan přesídlen z Turecka do EU. Na straně EU se přesídlení na základě tohoto mechanismu bude uskutečňovat v první řadě plněním závazků přijatých v rámci výše zmíněného přístupu na úrovni celé EU, v rámci kterého zůstává 18 000 z původních 22 504 míst k přesídlení. Komise navrhla, aby se 54 000 míst plánovaných pro relokaci nyní využilo i k přesídlení Syřanů z Turecka do EU²⁹, budou-li potřeba další místa k

²⁷ COM(2016) 95 final.

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016) 171 final.

přesídlení. Zároveň členské státy vyvíjejí úsilí s cílem zavést program přijímání osob z humanitárních důvodů pro syrské uprchlíky nacházející se v současnosti v Turecku. Tento systém začne fungovat, jakmile skončí nebo alespoň výrazně a udržitelně klesne nelegální překračování hranic mezi Tureckem a EU. Členské státy EU budou do tohoto systému přispívat dobrovolně.

Na základě těchto existujících iniciativ Komise stanoví **návrh rámce politiky EU v oblasti přesídlení**, který zajistí společný přístup k bezpečnému a legálnímu vstupu do EU pro osoby, jež potřebují ochranu. Tento návrh zavede horizontální mechanismus pro zahájení cílených iniciativ EU v oblasti přesídlení tím, že stanoví společná pravidla EU pro přijímání a rozdělování, pro status, který má být udělen přesídleným osobám, pro finanční podporu, jakož i pro opatření, jež mají odrazovat od druhotného pohybu. Tyto iniciativy na úrovni EU by mohly mít obecnou působnost a jejich cílem by bylo posílit přesídlení obecně nebo usnadnit přesídlení z určité třetí země nebo regionu, přičemž s tímto přesídlením mohou být spojeny určité podmínky účinné spolupráce při řízení migrace (například snížení počtu osob přijíždějících do členských států EU spontánně, souhlas s prováděním dohod o zpětném přebírání osob nebo zlepšení v této oblasti). Tento mechanismus by mohl být aktivován pomocí prováděcích aktů, které by měly být přijaty na základě objektivně stanovených kritérií (například globálních cílů UNHCR v oblasti přesídlení).

Zastřešujícím cílem politiky EU v oblasti přesídlení by mělo být zajištění toho, aby se Unie podílela spravedlivým dílem na celosvětové odpovědnosti za poskytování útočiště uprchlíkům z celého světa. Jedná se o společnou odpovědnost mezinárodního společenství jako celku, přičemž náležitých a udržitelných řešení lze dosáhnout pouze pomocí koordinovaného a rozhodného přístupu všech mezinárodních subjektů. V této souvislosti musí EU zvýšit svou podporu a účast v oblasti mezinárodních iniciativ zaměřených na řešení problémů spojených s globální migrací a uprchlíky, jako jsou programy UNHCR pro přesídlování ve světě³⁰, ale rovněž prosazovat větší závazky v jiných mezinárodních kontextech, např. ve skupině G20. Za tímto účelem potřebuje EU strukturovaný společný systém, který dá evropskému úsilí v oblasti přesídlování systematictější podobu. To umožní EU, aby šla příkladem a rovněž viditelně a konkrétně projevovala evropskou solidaritu vůči mezinárodnímu společenství.

Členské státy by rovněž měly zvážit jiné způsoby, jak zvýšit možnosti legálního vstupu pro osoby potřebující mezinárodní ochranu. Programy zaměřené na uprchlíky, jako je program pro přesídlování a program přijímání osob z humanitárních důvodů, by měly být doplněny takovým způsobem, aby stávající pravidelné režimy přijímání pro obecné kategorie, jako jsou studenti, výzkumníci nebo jiní pracovníci, byly přístupnější pro uprchlíky, přičemž iniciativy, které již existují, by měly být plně podporovány. Důležitou úlohu při rozšíření možností legálního vstupu mohou hrát také další iniciativy, jako je **soukromé sponzorování**, kdy náklady na sponzorování a podpora na usazování pro osoby, které potřebují ochranu, mohou být financovány soukromými skupinami nebo organizacemi. Soukromé sponzorování může mít různé podoby od stipendií pro studenty a akademické pracovníky po podporu při integraci poskytovanou sponzorovaným rodinným příslušníkům. Soukromé sponzorování nejenom představuje způsob, jak rozšířit možnosti legálního vstupu, ale také pomáhá zvyšovat informovanost veřejnosti a podporu uprchlíků a zpravidla přináší přívětivější

³⁰ Zejména zasedání na vysoké úrovni UNHCR v Ženevě ze dne 30. března 2016 týkající se celosvětového sdílení odpovědnosti prostřednictvím postupů pro přijímání syrských uprchlíků, historicky první Světový humanitární summit v Istanbulu ve dnech 23.–24. května 2016 a summit Valného shromáždění OSN o řešení významných přesunů uprchlíků a migrantů v New Yorku ze dne 19. září 2016.

prostředí zapojením místních komunit. To by tedy mělo být podporováno prostřednictvím rozvoje osvědčených postupů na úrovni EU, přičemž by se mohlo vycházet z modelů a zkušeností z jiných třetích zemí. Členské státy se rovněž vyzývají, aby plně využívaly i jiných dostupných legálních možností vstupu pro osoby, které potřebují ochranu, například humanitárních povolení, a Komise rovněž posoudí způsoby, jak v tomto ohledu podpořit koordinovaný evropský přístup.

II.2 Inteligentnější a dobře řízená politika v oblasti legální migrace

Během posledních 13 let vytvořila EU rozsáhlý soubor nástrojů pro přijímání různých kategorií legálních migrantů. „Modrá karta“ a směrnice o osobách převáděných v rámci společnosti³¹ vytvářejí právní rámec pro vysoce kvalifikované migranty; revidovaná směrnice o studentech a výzkumných pracovnících³² usnadňuje přijímání a mobilitu uvnitř EU pro zahraniční studenty a výzkumné pracovníky a stanoví, že mají právo pobytu po dobu 9 měsíců s cílem hledat pracovní příležitosti nebo zahájit podnikání; směrnice o sezónních pracovnících³³, kterou budou muset členské státy plně provést v průběhu tohoto roku, upravuje vstup a dočasný pobyt sezónních pracovníků, a tím usnadňuje cirkulační migraci a chrání tuto zvláště zranitelnou kategorii pracovníků. Kromě toho směrnice o jednotném povolení³⁴ nabízí jednotné povolení pro státní příslušníky třetích zemí, jež kombinuje povolení k pobytu a povolení k práci, směrnice o dlouhodobém pobytu³⁵ upravuje podmínky a práva pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří již pobývají v EU déle než 5 let, a směrnice o slučování rodin³⁶ stanoví podmínky vstupu a pobytu pro rodinné příslušníky státních příslušníků třetích zemí.

Nicméně jsou nutná další opatření na úrovni EU. Za prvé, EU musí zlepšit pravidla v oblasti migrace pro vysoce kvalifikované migranty prostřednictvím reformy modré karty EU. Za druhé, EU by měla prozkoumat způsoby, jak přilákat inovativní podnikatele, kteří mohou podpořit hospodářský růst a přispět k vytváření pracovních míst. Za třetí, legální migrace se musí stát nedílnou součástí obecné diskuse s třetími zeměmi původu a tranzitu o způsobech spolupráce při řízení migračních toků. V neposlední řadě by měla být zahájena reflexe o možných způsobech, jak v dlouhodobém horizontu změnit celý evropský model řízení legální a zejména pracovní migrace, přičemž by se rovněž mohlo případně vycházet z úspěšných modelů vyvinutých jinými rozvinutými zeměmi.

a) Přilákání vysoce kvalifikovaných pracovníků do Evropy: zefektivnění modré karty

Evropa je stárnoucí kontinent, jehož počet obyvatel v produktivním věku klesá³⁷, a v příštím desetiletí se očekává pokles o 18 milionů. Kromě toho ze změn v poptávce po dovednostech na trhu práce v EU v období mezi lety 2012 a 2025 vyplývá rostoucí potřeba vysoce kvalifikovaných lidských zdrojů (z 68 na 83 milionů, tj. +23 %)³⁸. Současně je třeba lépe

³¹ Směrnice 2009/50/ES a směrnice 2014/66/EU.

³² V roce 2015 dosáhli společní normotvůrci politické dohody o přepracovaném znění směrnice. Formální přijetí proběhne v první polovině roku 2016.

³³ Směrnice 2014/36/EU.

³⁴ Směrnice 2011/98/EU.

³⁵ Směrnice 2003/109/ES.

³⁶ Směrnice 2003/86/ES.

³⁷ Viz zpráva Evropské komise o stárnutí obyvatelstva z roku 2015, European Economy, 3/2015.

³⁸ Prognóza CEDEFOP.

využívat potenciál pracovní síly v EU, o čemž svědčí vysoká míra nezaměstnanosti, zejména u mladých lidí, nízká míra účasti a přetrvávající nesoulad mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce v EU. To vyžaduje společné úsilí na všech úrovních zaměřené na investice do rozvoje dovedností stávající pracovní síly, podporu politik zacílených na zvýšení míry aktivity za účelem využívání všech dostupných dovedností a prostřednictvím podpory mobility pracovníků v rámci EU. Důležitým prvkem tohoto úsilí bude nadcházející agenda dovedností pro Evropu zaměřená na lepší využívání a uznávání stávajících dovedností v EU, zlepšení uznávání zahraničních kvalifikací a podporu dalšího rozvoje dovedností tam, kde je to potřebné.³⁹

Je však zřejmé, že tato opatření sama o sobě nebudou stačit k tomu, abychom vyřešili nedostatek dovedností: aby byla EU i nadále konkurenceschopným aktérem v celosvětovém měřítku, bude rovněž muset přilákat talentované a kvalifikované lidi ze zahraničí. To je zásadní nejen pro řešení současných i budoucích potřeb v oblasti dovedností a pro zajištění dynamického hospodářství, ale také pro zajištění udržitelnosti našich systémů sociálního zabezpečení v dlouhodobém horizontu.

Názor zúčastněných stran to jasně potvrzuje: při veřejné konzultaci ohledně modré karty, jež loni proběhla v celé EU⁴⁰, se 85 % respondentů, včetně zaměstnavatelů a odborů, domnívalo, že – vedle politických opatření, jako je nábor z jiných členských států, zvýšení věku odchodu do důchodu a míry účasti na pracovním trhu – je nezbytným opatřením pro řešení nedostatku pracovních sil v určitých odvětvích nebo profesích v EU nábor vysoce kvalifikovaných pracovníků z nečlenských zemí EU. První evropský dialog o dovednostech a migraci současně vyzval k ukončení roztříštěnosti politik v oblasti přijímání vysoce kvalifikovaných pracovníků v Evropě, přičemž obhajoval rychlý a transparentní program přijímání osob⁴¹.

Směrnice o modré kartě z roku 2009 zatím nevyčerpala svůj potenciál, pokud jde o program pro přilákání talentovaných a vysoce kvalifikovaných státních příslušníků třetích zemí na úrovni celé EU, jímž se modrá karta měla stát. Podmínky přijímání jsou dosti omezující, směrnice stanoví málo soudržnosti a harmonizace a mobilita držitelů modré karty uvnitř EU je velmi omezená. Kromě toho souběžně s modrou kartou EU existuje řada vnitrostátních systémů pro vysoce kvalifikované pracovníky, což způsobuje roztříštěnost rámce s mnoha různými použitelnými pravidly a postupy. V důsledku toho je celkový počet vysoce kvalifikovaných pracovníků přijímaných do EU stále nízký⁴² a ve srovnání s neevropskými zeměmi OECD přitahuje EU spíše málo kvalifikované než vysoce vzdělané migranty⁴³.

Aby se zajistilo, že modrá karta je účinným nástrojem, který usnadňuje přijímání vysoce kvalifikovaných pracovníků, navrhne Komise změny stávající směrnice. Celkovým cílem je posílit její jakožto celoevropský systém tím, že se vytvoří harmonizovaný společný přístup EU, jehož součástí bude: stanovení pružnějších podmínek přijímání; zlepšení a usnadnění

³⁹ Nadcházející iniciativa/sdělení/strategie a jedna z deseti politických priorit Evropské komise.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ Ve dnech 27. a 28. ledna zahájila Komise evropský dialog o dovednostech a migraci, který by se měl konat pravidelně, s cílem těsněji zapojit partnery z řad podniků a odborů do procesu přilákání a začlenění kvalifikovaných státních příslušníků třetích zemí do trhu práce (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² V roce 2014 bylo vydáno pouhých 13 852 modrých karet (v předchozích letech ještě méně) – 87 % z nich vydal jeden členský stát – a 25 000 vnitrostátních povolení pro vysoce kvalifikované pracovníky.

⁴³ Země EU si ze všech migrantů ze zemí mimo EU směřujících do zemí OECD zvolilo 48 % málo kvalifikovaných migrantů a některou z mimoevropských zemí OECD si jako cílovou destinaci zvolilo 68 % vysoce vzdělaných migrantů.

postupů přijímání a posílení práv, včetně práv v oblasti mobility uvnitř EU. Vedle legislativních změn bude modrá karta také lépe propagována, aby zaměstnavatelé i migranti byli plně informováni o výhodách programu.

b) Přilákání inovativních podnikatelů do EU

Aby byla EU i nadále konkurenceschopným aktérem v celosvětovém měřítku, musí nalézt lepší způsoby, jak přilákat nové a podporovat již přítomné inovativní podnikatele z řad migrantů s lidským a finančním kapitálem, který jim umožní pozitivně přispět k růstu a konkurenceschopnosti EU. Přilákání inovativních podnikatelů do EU by nebylo pouze součástí obecného přístupu pro zmírnění dopadu demografického poklesu. Těžilo by rovněž z rozmachu inovativních trendů hospodářství (zejména digitální ekonomiky, zelené ekonomiky a sociální ekonomiky) a přispělo by k širšímu podnícení hospodářského růstu a konkurenceschopnosti EU. To je rovněž zcela v souladu s „iniciativou EU v oblasti začínajících podniků“ v kontextu strategie pro jednotný trh⁴⁴.

V této souvislosti se bude Komise dále zabývat způsoby, jak přilákat a podporovat inovativní podnikatele, včetně začínajících podniků, ze třetích zemí. To by mohlo zahrnovat celounijní pravidla pro přijímání (a mobilitu uvnitř EU), ale také opatření na podporu zakládání podniků v odvětvích s vysokou přidanou hodnotou vysoce kvalifikovanými podnikateli z řad migrantů. Tento přístup by mohl vycházet ze stávajících iniciativ a služeb na evropské, vnitrostátní, regionální či místní úrovni v členských státech a vytvářet vhodné synergie.

c) Vytvoření soudržnějšího a účinnějšího modelu řízení legální migrace na úrovni EU

V zájmu účinného řízení politiky legální migrace bude EU muset lépe využívat všech svých stávajících nástrojů a zaměřit se na různé kategorie a dovednosti státních příslušníků třetích zemí. To je důvod, proč Komise zahájí hodnocení stávajících nástrojů týkajících se legální migrace v rámci programu REFIT⁴⁵ s cílem určit možné nesrovnalosti a nedostatky a zefektivnit a zjednodušit současná pravidla. V rámci tohoto hodnocení se Komise bude mimo jiné zabývat otázkou, zda je třeba přijmout specifické právní předpisy EU týkající se mezinárodních poskytovatelů služeb v rámci obchodních dohod. Hlavním cílem tohoto hodnocení bude zlepšit stávající pravidla v co největší možné míře také s ohledem na potřebu zabránit pracovnímu vykořisťování a bojovat proti němu, neboť Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA) poukázala na skutečnost, že se jedná o běžný jev u migrujících pracovníků⁴⁶. V tomto ohledu bude Komise také pokračovat ve sledování účinného prosazování příslušného *acquis* EU k zajištění ochrany práv migrantů, kteří pracují v EU, zejména aby se zabránilo pracovnímu vykořisťování, a to bez ohledu na jejich právní postavení.

Komise zahájí studii o možném vytvoření mechanismu na úrovni EU, jehož cílem by bylo zlepšit transparentnost a usnadnit sladění kvalifikací potenciálních migrantů

⁴⁴ COM(2015) 550 final.

⁴⁵ Viz pracovní dokument útvarů Komise „Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): současný stav a výhled do budoucnosti – srovnávací přehled programu REFIT“ (SWD(2015) 110 final), připojený ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU“ (COM(2015) 215 final).

⁴⁶ *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* (Závažné formy pracovního vykořisťování: pracovníci, kteří se stěhují uvnitř nebo do Evropské unie) na adrese: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

s potřebami zaměstnavatelů. V této souvislosti je třeba zmínit, že některé rozvinuté země, které soutěží s EU, pokud jde o přilákání kvalifikovaných migrantů⁴⁷, v poslední době přešly na systém předběžného výběru s vytvořením „seznamu předběžně vybraných uchazečů“, po němž následují vlastní přijímací řízení. Jedná se o systém, který jednak funguje na základě poptávky (tj. jako předpoklad je vyžadována potřeba nabídky zaměstnání nebo smlouva), a jednak se zaměřuje na prvky lidského kapitálu (tj. dovednosti a kvalifikace dané osoby, zkušenosti atd.).⁴⁸ Aniž by byla zpochybněna pravomoc členských států rozhodovat o objemech přijímaných ekonomických migrantů, studie zvážila možnost mechanismu předběžné kontroly umožňujícího vytvoření seznamu kandidátů, k němuž by měli přístup členské státy a zaměstnavatelé v EU.

d) Posílení spolupráce s klíčovými zeměmi původu

Zajištění zákonných způsobů migrace je druhou stranou mince posílení zpětného přebírání a navracení těch, kteří nemají právo pobytu – a oba tyto prvky musí být zcela zahrnuty do diskusí s třetími zeměmi, zejména se zeměmi původu migrantů, o tom, jak spolupracovat v zájmu účinného řízení migračních toků. To je přístup přijatý v rámci politických dialogů a operativní spolupráce s třetími zeměmi v rámci globálního přístupu k migraci a mobilitě (GAMM), kde jsou legální migrace a řádně řízená mobilita označeny za priority vnější migrační a azylové politiky EU. V rámci globálního přístupu k migraci a mobilitě EU v posledních letech podepsala partnerství v oblasti mobility a společné programy pro migraci a mobilitu s několika zeměmi ve svém bezprostředním i vzdálenějším sousedství⁴⁹.

Bude se usilovat o užší spolupráci s těmi partnery, kteří mají s EU a jejími členskými státy společné zájmy a jsou připraveni přijmout vzájemné závazky, zejména pokud jde o spolupráci v oblasti zpětného přebírání. EU by měla poskytnout komplexnější škálu operačních mechanismů a pobídek k strukturovanějšímu a systematictějšímu provádění globálního přístupu, jak je tomu v rámci dialogů na vysoké úrovni, kde poskytnutí více způsobů legální migrace představuje pravidelný požadavek třetích zemí.

Evropská rada ve svých závěrech o migraci ze dne 18. února 2016 zdůraznila, že pokud jde o vztahy s příslušnými třetími zeměmi, vyžadují komplexní a individuálně uzpůsobené balíčky pobídek, které jsou vypracovávány pro konkrétní země k zajištění účinného navracení a zpětného přebírání osob, plnou podporu EU i členských států. Komise a vysoká představitelka / místopředsedkyně Komise v úzké spolupráci s členskými státy pokračují v tomto úsilí s cílem navrhnout Evropské radě komplexní a individuálně uzpůsobené balíčky pobídek, jak pozitivních, tak negativních, které zahrnují všechny oblasti politiky a které by se měly použít při jednáních se třetími zeměmi.

Přitom bude EU – ve spolupráci s africkými partnery – vycházet ze závěrů uvedených ve Vallettském akčním plánu⁵⁰, který zahrnuje – v rámci možných opatření v oblasti legální migrace a mobility – seskupování nabídek v oblasti legální migrace ze strany EU, včetně pilotních projektů zaměřených na usnadnění uznávání kvalifikací v určitých odvětvích/povoláních, a zvýšení počtu stipendií v rámci programu Erasmus+ a poskytování podpory na opatření před odjezdem a pro veřejné služby zaměstnanosti.

⁴⁷ Například Kanada, Austrálie a Nový Zéland.

⁴⁸ Viz například kanadský systém „Express entry“: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

⁴⁹ Existují partnerství v oblasti mobility s Jordánskem, Marokem, Tuniskem, Moldavskem, Kapverdami, Gruzii, Arménií a Ázerbájdžánem a společné programy pro migraci a mobilitu s Nigérií a Etiopií.

⁵⁰ Summit ve Vallettě z 11. a 12. listopadu 2015.

III. ZÁVĚR

Priorita, kterou stanovil předseda Juncker, a sice že *„je třeba, aby si Evropa dokázala s migrací lépe poradit, a to ve všech ohledech“* – počínaje morální povinností, nutností solidarity a řešením demografických výzev a problémů v oblasti dovedností konče – platí více než kdy jindy. Komise je tudíž plně odhodlána dosáhnout důležitého cíle vytvořit integrovanou, udržitelnou a ucelenou migrační politiku EU.

Za tímto účelem je vhodné zahájit prostřednictvím tohoto sdělení diskusi o významných otázkách, jichž se týká. Neexistuje jiná možnost než uplatňovat dvouúrovňovou strategii spočívající ve stabilizaci současné situace prostřednictvím plného dodržování a uplatňování stávajícího právního rámce a v současném řešení potřeby zreformovat v budoucnosti strukturu těchto pravidel. Současná krize odhalila omezení současného systému a v plné síle poukázala na společné výzvy, kterým čelíme. Tento výhled do budoucnosti je proto nutný právě v tomto okamžiku, kdy jsou nejvíce zapotřebí koordinovaná opatření a hluboká solidarita, a to k tomu, aby se otevřela cesta k humánní a účinné evropské migrační a azylové politice založené na spravedlivém sdílení odpovědnosti. Na základě zpětné vazby, kterou získá v návaznosti na toto sdělení, Komise následně předloží příslušné návrhy.