



V Bruselu dne 7.6.2016
COM(2016) 385 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ A
EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANCE**

**o zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o
migraci**

Sdělení o zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu pro migraci

Ve Středozemním moři navzdory zvýšenému úsilí EU umírají každý den lidé. Evropa v současnosti zažívá bezprecedentní migrační toky, povzbuzované geopolitickými a ekonomickými faktory, které budou v nadcházejících letech pokračovat a možná i sílit. Po celém světě je více než 60 milionů vysídlených osob, což je skutečný globální problém. Svůj podíl na něm mají bezohlední převaděči, kteří se snaží využívat zoufalství zranitelných osob. Evropa je morálně zavázána zareagovat, řešit osud migrantů a uprchlíků, ukázat svým občanům, že migraci, a to i v míře, jaké jsme svědky dnes, lze zvládnout udržitelným způsobem. Toto sdělení vysvětluje, jak vnější činnost EU pomůže těchto cílů dosáhnout.

Od přijetí Evropského programu pro migraci¹ před rokem bylo dosaženo mnohého, a to nejen za hranicemi EU. Na moři byly zachráněny stovky tisíc lidí. Na summitu o migraci ve Vallettě v listopadu 2015 se otázky migrace staly jádrem vztahů EU s africkými zeměmi. Prohlášení EU a Turecka stanovilo nové způsoby, jak vnést do migračních toků řád a zachránit životy. Jeho dopad byl okamžitý. Aby mohla být poskytnuta potřebná pomoc, pomáhají nové finanční nástroje EU vytvářet lepší budoucnost doma pro ty, kteří by jinak mohli být ochotni riskovat svůj život na nebezpečné cestě do Evropy. Tyto kroky ilustrují ochotu EU zabývat se specifickými migračními problémy, ale i dlouhodobými hnacími silami migrace.

Je však zapotřebí toho učinit mnohem více. EU stále čelí humanitární krizi. Třetí země a partneři EU dnes poskytují střechu nad hlavou milionům uprchlíků, mnohdy nezletilým osobám bez doprovodu, kteří byli nuceni opustit své domovy², a ekonomickým migrantům toužícím dostat se do Evropy. Zprávy naznačují, že v Libyi jsou dnes desítky tisíc migrantů, kteří hledají cesty, jak vstoupit do EU, přičemž jejich počet každým dnem roste.

Aby reakce EU měla smysl, musí využít všech dostupných prostředků a vytyčit si jasné priority a měřitelné cíle. Nástroje rozvojové politiky a politiky sousedství by měly posílit budování místních kapacit, včetně kapacit pro ochranu hranic, azylová opatření, boj proti převaděčství a opětovné začlenění. Všichni aktéři, tj. členské státy, orgány EU a klíčové třetí země, musí spolupracovat jako partneři, aby do migračních toků vnesli řád. Souběžně je zapotřebí řešit prvotní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování uplatňováním soustavných, střednědobých a dlouhodobých politik a lépe využívat stávající procesy a programy. Veškeré tyto práce musí probíhat v kontextu, který plně dodržuje mezinárodní právo a základní práva. To je myšlenka nového partnerského rámce.

Nový partnerský rámec by měl zlepšit podporu pro potřebné v jejich zemích původu a v zemích tranzitu. Měl by pomoci rozvíjet bezpečné a udržitelné přijímací kapacity a zajišťovat pro uprchlíky a jejich rodiny ve třetích zemích postižených migračním tlakem trvalé vyhlídky blízko domova. Musí vytvářet reálné vyhlídky na přesídlení do EU, aby odradil od nelegálních a nebezpečných cest. Základem tohoto rámce je ucelená, přesvědčivá a účinná politika týkající se navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, která plně respektuje lidská práva a důstojnost dotčených osob i zásadu nenavrácení. Pomoc a politiky EU připravené poskytnout větší podporu těm partnerským zemím, které vynakládají největší úsilí, ale nevyhýbající se negativním pobídkám by měly být šity na míru tak, aby při zastavování toku nelegálních migrantů přinášely konkrétní výsledky.

Jako takový nebude partnerský rámec jen přínosem pro reakci na krize díky okamžitým a měřitelným výsledkům, ale položí i základy těsnější spolupráce se zeměmi původu, tranzitu a určení, přičemž jeho jádro bude tvořit kvalitně řízená politika v oblasti migrace a mobility.

¹ COM(2015) 240 final ze dne 13. května 2015.

² Například v Turecku, Libanonu a Jordánsku je celkem zhruba 5 milionů syrských uprchlíků, v Íránu jsou 2 až 3 miliony Afghánců, Tunisko přijalo 1 milion Libyjců a v každé ze zemí Afrického rohu žije již mnoho let více než půl milionu uprchlíků.

1. ZÍSKANÉ ZKUŠENOSTI

Myšlenka, že otázky migrace jsou v současnosti nejvyšší prioritou vnějších vztahů EU, nebyla ještě partnerům sdělena v plné míře a ti ji také ještě zcela nedocenili. Naším partnerům musí být v těsné spolupráci se všemi členskými státy dáno jasně najevo, že řešení nelegálního a nekontrolovaného pohybu osob je pro Unii jako celek prioritou. Ačkoli rozhovory na vysoké úrovni, při nichž jsou projednávány klíčové zájmy EU a jejích partnerů, přinesly konkrétní politické závazky a první praktická opatření ke zlepšení spolupráce, je toho stále ještě třeba hodně učinit, zejména v oblasti navracení a zpětného přebírání.

K plnění Evropského programu pro migraci jsou nutné pravidelné operativní kroky a každotýdenní kontakty

Rozhovory na vysoké úrovni o migraci³ a přepracovaná **evropská politika sousedství**⁴ přeorientovaly vztahy s klíčovými zeměmi na migraci. **Zasedání představitelů západního Balkánu** v říjnu 2015⁵ zavedlo systém pravidelných a strukturovaných dialogů, sdílení informací a spolupráce mezi zeměmi v regionu spojených s přímou podporou specifických potřeb ze strany EU. Tato každodenní spolupráce by mohla být přizpůsobena a využita u dalších relevantních migračních tras, například pro posílení operativního provádění rabatského a chartúmského procesu v Africe. **Summit ve Vallettě**, se svým akčním plánem šestnácti priorit, dal rámec společné odpovědnosti a zdůraznil, že EU a africké země musí pracovat v duchu partnerství. Tento akční plán nyní musí začít nést výsledky. Jeho provádění musí být intenzivnější.

Má-li mít EU skutečný vliv, nemůže se spoléhat pouze na svůj soubor nástrojů pro migraci

Jádrem **prohlášení EU a Turecka** ze dne 18. března bylo propojení řízení migrace na obou stranách Egejského moře a nebývale intenzivní spolupráce **mezi EU a externím partnerem**. V naprostém souladu s unijním a mezinárodním právem bylo cílem odstranit motivaci hledat nelegální trasy. Společně s prací Severoatlantické aliance a agentury Frontex mělo jeho provádění, kromě zpětného přebírání všech příjíždějících státních příslušníků třetích zemí, bezprostřední dopad i na přechody z Turecka do Řecka⁶. Ukázalo, že mezinárodní spolupráce může uspět – při záchraně životů na moři a rozbití obchodního modelu převaděčů⁷. Toho bylo dosaženo díky finanční pomoci, příležitostem k přesídlování a vyhlídkám v oblasti probíhajících jednáních o vízech a přistoupení. Ačkoli každá země je jiná a prohlášení EU a Turecka odráží konkrétní okolnosti, jeho prvky mohou inspirovat spolupráci s jinými klíčovými třetími zeměmi a poukázat na hlavní páky, které by měly být aktivovány.

Finanční pomoc musí být zvýšena

³ Rozhovory na ministerské úrovni byly vedeny s orgány několika zemí. Většinu z nich vedly vysoká představitelka EU / místopředsedkyně Komise a Komise a v některých případech členské státy jménem EU jako celku. V této souvislosti navštívili němečtí, francouzští a nizozemští ministři třetí země. Další podrobnosti jsou uvedeny v příloze 2.

⁴ JOIN(2015) 50 final. V současnosti jsou uzavřeny smlouvy na projekty o hodnotě 1,2 miliardy EUR v zemích evropské politiky sousedství a v zemích zapojených procesu rozšíření zaměřené od opatření na řízení migrace přes socioekonomický rozvoj až po vzdělávání.

⁵ COM(2015) 676 final ze dne 15. prosince 2016.

⁶ COM(2016) 231 final ze dne 20. dubna 2016. Sestupná tendence pokračovala (průměrný počet nově přichozích z Turecka do hotspotů na řeckých ostrovech v období od 9. do 29. května 2016 byl kolem 300 osob za týden).

⁷ Intenzivnější spolupráce po prohlášení EU a Turecka vedla k výraznému zvýšení aktivity tureckých orgánů: v dubnu 2016 bylo zadrženo 124 převaděčů migrantů. Turecko též vyslalo styčného důstojníka do Europolu. Byla také otevřena společná operativní kancelář pro západní Balkán ve Vídni, která má pomáhat při sdílení zpravodajských informací a poskytovat zázemí vyšetřovatelům pracujícím na společných operacích proti převaděčům.

EU a její členské státy jsou největším poskytovatelem rozvojové a humanitární pomoci na světě a jejich finanční závazek v oblasti okamžité humanitární podpory pro uprchlíky a strukturálnější podpory pro migraci roste. EU má dlouholetou tradici **podpory uprchlíků, vnitřně vysídlených osob a hostitelských komunit**, například v oblasti Afrického rohu a Čadského jezera (Keňa, Somálsko, Uganda, Etiopie a Súdán)⁸. Ale rozsah celosvětových potřeb žádá, aby tato pomoc byla cílenější a účinnější a spojená s investicemi, které mají skutečný dopad na migraci a jsou upraveny na míru potřebám a situaci v jednotlivých zemích. Komise stanovila svou strategickou vizi toho, jak vnější činnost EU **může odolnost a nezávislost násilím vysídlených osob podpořit**⁹, pokud možno co nejbližší k jejich zemi původu. Okamžitá **humanitární pomoc syrským uprchlíkům** už od začátku krize překročila 1 miliardu EUR – jako součást celkového závazku EU ve výši 6 miliard EUR humanitární, rozvojové a stabilizační pomoci. Celkový příspěvek, k němuž se EU a její členské státy zavázaly v únoru na **londýnské konferenci na podporu Sýrie a okolního regionu**, dosáhl částky 7,15 miliardy EUR, tedy více než 70 % všech závazků, a proto je nyní politickou povinností tomuto závazku dostát.

Inovativní nástroje cílené podpory

Regionální svěřenský fond Evropské unie zřízený v reakci na krizi v Sýrii má řešit dlouhodobější potřeby z hlediska odolnosti syrských uprchlíků v sousedních zemích, jakož i v podporujících hostitelských komunitách v oblasti vzdělávání, živobytí a zdraví¹⁰. V rámci **nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku** s jeho počátečními prostředky ve výši 1,88 miliardy EUR bylo rozhodnuto o projektech o hodnotě přesahující 750 milionů EUR v takových oblastech, jako je tvorba pracovních míst a odolnost, se zaměřením na nejzranitelnější osoby, a to pro oblast Sahelu / Čadského jezera a Afrického rohu¹¹. **Nástroj pro uprchlíky v Turecku**¹² spojuje okamžitou i strukturální podporu na období 2016–2017 v celkové výši 3 miliard EUR. Byla již přijata rozhodnutí a byly uzavřeny dohody o pomoci uprchlíkům a hostitelským komunitám o hodnotě téměř 200 milionů EUR, přičemž krátkodobým cílem je uzavřít do konce července dohodu na celkovou částku 1 miliardy EUR¹³. Další 3 miliardy EUR budou poskytnuty do konce roku 2018, pokud budou počáteční prostředky vyčerpány v plné výši a budou splněny všechny závazky.

Potřeba operativních kroků pro boj proti nezákonnému převaděčství přistěhovalců

V první řadě musí být rozbit obchodní model převaděčů; klíčem k tomu je věrohodné a účinné vrácení osob. Navíc je nutná operativní spolupráce zaměřená proti převaděčům. Spolupráce na **trase přes západní Středomoří / Atlantik** je účinná a stále slouží jako vzor partnerství. V **Egejském moři a centrálním Středomoří** spolupracuje agentura Frontex se Severoatlantickou aliancí a operací EU NAVFOR MED Sophia a spojuje tak jejich různé role v řízení migrace, shromažďování zpravodajských informací o převaděčství, výměně informací, koordinaci hlídek a společné práci na vyloďování¹⁴. Tato spolupráce by měla v centrálním Středomoří postoupit o jeden krok dále tím, že aktiva budou sdílena v reálném čase a vznikne společné hodnocení rizik ohrožujících námořní

⁸ Příklady hlavních probíhajících opatření financovaných EU viz příloha 3.

⁹ COM(2016) 234 final ze dne 26. dubna 2016.

¹⁰ Z celkových 733 milionů EUR bylo v roce 2015 a 2016 schváleno 427,5 milionu EUR, přičemž smluvně je zajištěno 200 milionů EUR a vyplaceno 96 milionů EUR a plánuje se, že v červnu 2016 bude schváleno dalších 267 milionů EUR, s tím, že 38,5 milionu EUR zůstane vedle případných nových příspěvků.

¹¹ Dalších zhruba 150 milionů EUR se předpokládá v červnu v položkách pro oblast Sahelu a severní Afriku.

¹² Nástroj byl vytvořen v listopadu 2015 v návaznosti na společný akční plán EU a Turecka. Příspěvky viz příloha 4.

¹³ Hlavní priority, na které se nástroj bude soustřeďovat bezprostředně a ve střednědobém horizontu, zahrnují humanitární pomoc, řízení migrace, vzdělávání, zdraví, komunální infrastrukturu a socioekonomickou podporu. V dubnu bylo na pomoc navráceným osobám schváleno zvláštní opatření ve výši 60 milionů EUR na přístřeší, potraviny a zdravotní péči.

¹⁴ Například v říjnu 2015 odhalila agentura Frontex několik plavidel migrantů pomocí kombinace systémů hlášení lodí a satelitních snímků, což organizuje spolu s Evropskou agenturou pro námořní bezpečnost (EMSA) a Satelitním střediskem EU. Bylo zachráněno 350 migrantů na čtyřech lodích.

bezpečnost a bezpečnost hranic, což je práce, do níž by mohla být zahrnuta i italská operace „Mare Sicuro“.

Výsledkem činností **operace EU NAVFOR MED Sophia** je zatčení 71 podezřelých z převaděčství a neutralizace 129 plavidel používaných pro převaděčství. Základní a právně závaznou činností pro tuto operaci, která přímo zachránila 14 857 osob, zůstává předcházení dalším ztrátám životů na moři. Dalších 31 096 osob bylo za podpory operace zachráněno jinými subjekty. Sdílení informací má zásadní význam a mohlo by dojít ještě dále, pokud by byly posíleny vazby mezi operací EU NAVFOR MED a Evropským střediskem pro boj proti převaděčství, které působí při Europolu. Rada souhlasila s prodloužením mandátu operace o jeden rok a s přidáním dvou dalších podpůrných úkolů. Tato činnost by zahrnovala takové operace, jako je budování kapacit a odborná příprava pro libyjskou pobřežní stráž a námořnictvo, a provádění zbrojního embarga OSN na moři na základě nové rezoluce Rady bezpečnosti OSN.

Důležitost účinného řízení migrace uvnitř Evropy pro účinnou politiku vně Evropy

Zkušenosti ukazují, že migrační politika uvnitř a vně Unie je úzce provázaná. Realitou loňského roku na všech migračních trasách bylo, že zjevné selhání správy hranic a řízení migrace se stává povzbuzujícím faktorem. Pro dosažení našich vnějších cílů jsou maximálně důležitá přesvědčivá opatření uvnitř EU, která budou jak odrazovat od převaděčství a nelegálního vstupu, tak ukazovat, že existují legální cesty.

Evropská pohraniční a pobřežní stráž¹⁵ přinese na vnější hranice důslednost a spolehlivost, zejména v době vysokého tlaku, s tím, že klíčovým aspektem bude bezpečnost. Reformovaný **společný evropský azylový systém**¹⁶ napraví stávající systém, který nebyl schopen vypořádat se s lidmi, kteří v podstatě ignorují pravidla a cestují do země dle svého výběru. Obnovením řádu v těchto oblastech se drasticky sníží motivace pro nelegální vstup, ale pro vyjádření společné odpovědnosti bude zapotřebí i dostatečné výše finančních prostředků EU. Předpokladem pro úspěšnou praktickou spolupráci s třetími zeměmi je účinné opatření týkající se **nezákonného převaděčství přistěhovalců**¹⁷ uvnitř EU – soustředující se v novém Evropském středisku pro boj proti převaděčství v Europolu.

Vedle omezení možností pro nelegální vstup musí EU zavést cesty¹⁸, jimiž lidé mohou přijet do EU legálně, ať už s cílem získat mezinárodní ochranu nebo za účelem nalezení pracovních, vzdělávacích, výzkumných nebo investičních příležitostí¹⁹.

2. PARTNERSKÝ RÁMEC – NOVÁ KOMPLEXNÍ SPOLUPRÁCE SE TŘETÍMI ZEMĚMI V OBLASTI MIGRACE

Vnější migrační tlak je pro EU i partnerské země „novým normálem“. To vyžaduje koordinovanější, systematictější a strukturovanější přístup k maximalizaci součinnosti a pák vnitřní a vnější politiky EU. Aby byl úspěšný, musí odrážet zájmy EU i zájmy našich partnerů a mít jasné cíle a jasné stanovený způsob, jak bude cílů dosahováno, a to pokud možno prostřednictvím pozitivní spolupráce, ale v případě potřeby i využitím pák. Tento přístup se promítne do paktů, jež budou zakomponovány do stávajících a budoucích procesů a partnerství.

Krátkodobé cíle paktů jsou tyto:

¹⁵ COM(2015) 671 final ze dne 15. prosince 2015.

¹⁶ COM(2016) 270 final ze dne 4. května 2016.

¹⁷ Akční plán EU proti pašování migrantů určil jako klíčovou prioritu spolupráci se zeměmi tranzitu a původu (COM(2015) 285 final ze dne 27. května 2015).

¹⁸ V tomto duchu má reforma systému modrých karet představená dne 7. června 2016 (COM(2016) 378) přilákat na pracovní trh EU vysoce kvalifikované migranty.

¹⁹ To bylo důležitým tématem revidované evropské politiky sousedství, která poukázala na preferenční režimy pro státní příslušníky zemí evropské politiky sousedství, které se chtějí zapojit do další spolupráce s EU v oblasti migrace.

- zachraňovat životy ve Středozezemním moři,
- zvýšit míru návratů do zemí původu a tranzitu,
- umožnit migrantům a uprchlíkům, aby zůstali blízko ke svým domovům a vyvarovali se nebezpečných cest.

V následujících oblastech, kde by měly být vytyčeny konkrétní a měřitelné cíle, by mělo být s klíčovými partnery přijato okamžité opatření:

- práce s klíčovými partnery na zlepšování právního a institucionálního rámce pro migraci,
- konkrétní pomoc pro účely budování kapacit pro správu hranic a řízení migrace, včetně zajištění ochrany uprchlíků,
- zvýšení míry návratů a zpětného přebírání s upřednostňováním dobrovolných návratů a se zaměřením na opětovné začlenění,
- zastavení nelegálních toků a současné nabízení legálních migračních cest, včetně intenzivnějšího úsilí v oblasti přesídlování.

Z dlouhodobého hlediska by EU měla pokračovat ve zvyšování svého úsilí řešit prvotní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování a zajišťovat budování kapacit pro hostitelské komunity a příslušné instituce. Pakty budou těžit ze součinnosti se všemi politikami, iniciativami a procesy, které jsou zaměřeny na řešení dlouhodobých cílů, jako jsou politické, sociální, ekonomické a environmentální faktory, které představují prvotní příčiny (i prostřednictvím usnadnění ekonomických, sociálních a kulturních investic diaspory v zemích původu).

Vrcholným cílem partnerského rámce je ucelené a cílené angažmá tam, kde Unie a její členské státy jednájí koordinovaně a slučují nástroje, prostředky a páky pro dosažení komplexních partnerství (paktů) s třetími zeměmi pro lepší řízení migrace při plném dodržování našich humanitárních závazků a závazků v oblasti lidských práv.

Aby k této změně došlo, musí být zapojena kompletní škála politik a nástrojů EU pro vnější vztahy. To znamená změnu v přístupu a neotřelé myšlení s kombinací pozitivních a negativních pobídek a používání všech pák a nástrojů. Je jasné, že k dosažení našich cílů musíme být připraveni přizpůsobit své programování z hlediska dvoustranných vztahů a financování.

Pakty budou klíčovými součástmi celkových vztahů mezi EU a třetími zeměmi původu nebo tranzitu migrantů. Tyto vztahy budou vedeny schopností a ochotou zemí ke spolupráci v oblasti řízení migrace, a zejména ke spolupráci při účinném předcházení nelegální migraci a při zpětném přebírání nelegálních migrantů.

Různí partneři čelí různým výzvám a různým okolnostem. Pakty by měly tuto skutečnost v plné míře odrážet. Země původu čelí potřebě pomáhat lidem nalézt živobytí a stabilitu doma a řídit migraci na místní úrovni. Tranzitní a hostitelské země čelí akutnímu tlaku, aby poskytovaly humanitární pomoc a služby migrantům a uprchlíkům, aby podporovaly ekonomickou udržitelnost migrantů, uprchlíků a hostitelských komunit a aby se zaměřovaly na zločinecké sítě zapojené do převaděčství a obchodování s lidmi, a předcházely tak nelegálním tokům. Zvláštní pozornost by se měla věnovat budování kapacit s cílem posílit kapacitu při řízení migrace.

Realizace navrácení, zpětného přebírání a opětovného začleňování

Účinné politiky v oblasti navrácení, zpětného přebírání a opětovného začleňování zaměřené na osoby, které nesplňují podmínky pro poskytnutí ochrany, jsou základní součástí boje proti nelegální migraci a budou pomáhat odrazovat lidi od toho, aby riskovali své životy. Zvýšení míry návratů povede k rozbití obchodního modelu převaděčů – aby si lidé uvědomili, že platit velké peněžní částky za cestu do EU v

nebezpečných podmínkách nestojí za s tím spojené riziko²⁰. Účinek růstu míry návratů se znásobí, pokud navíc budou vytvořeny legální cesty do EU.

Předpokladem je účinnost unijního systému navrácení, počínaje prováděním akčního plánu v oblasti navrácení²¹. Třetí země se však mohou zdráhat při zpětném přebírání a navrácení spolupracovat, a proto je zapotřebí většího úsilí. V případě **zemí původu** nelegálních migrantů to vyžaduje spolupráci s cílem pomoci usnadnit identifikaci²² a zpětné přebírání jejich státních příslušníků a podporu při opětovném začleňování navrácených osob, zejména pro další posílení kapacity správy věcí veřejných a poskytování služeb. Stejně tak důležitá je i větší spolupráce se **zeměmi tranzitu**, neboť tyto země jsou více odpovědné za řízení nelegálních migračních toků – a mají silnější motivaci pro zintenzivnění správy hranic – zejména pokud jsou povinny přebírat zpět nelegální migranty, kteří přešli přes jejich území.

Zkušenosti z rozhovorů s partnerskými zeměmi dosud ukázaly propast mezi očekáváními a výsledky navrácení a zpětného přebírání.

Cílem EU by nyní mělo být konkrétní a měřitelné zvýšení počtu navrácených a zpětně přebranych osob. Zásadní součástí každého paktu proto bude společné úsilí o zajištění funkčnosti navrácení a zpětného přebírání. Pakty se budou rovněž snažit zvýšit účinnost a udržitelnost návratového procesu a poskytnout dostatečnou finanční podporu zpětně přebírajícím zemím, a zejména komunitám, které ty, kteří se vrátili, budou opětovně začleňovat. Partnerské země by měly mít prospěch i z pomoci EU při dobrovolném navrácení a opětovném začleňování (v rámci partnerství s Mezinárodní organizací pro migraci).

Aby bylo zajištěno, že třetí země splní své závazky, pokud jde o zpětné přebírání jejich státních příslušníků, musí být upřednostňovány a zajištěny následující prvky:

- Zaměření na země původu, které by mělo usnadnit i spolupráci při zpětném přebírání se zeměmi tranzitu.
- Koordinovaný a konzistentní postup EU a členských států ve věci zpětného přebírání, přičemž nejvyšší prioritou je dosáhnout rychlého a operativního provádění navrácení a nikoli nezbytně formálních dohod o zpětném přebírání osob²³.
- Usnadnění identifikace nelegálních migrantů z hlediska jejich zpětného převzetí posílením schopností třetích zemí zajistit fungující registry občanů a digitalizaci otisků prstů nebo biometrických identifikátorů, jakož i budováním kapacit při správě hranic a řízení migrace.
- Zintenzivnění iniciativ asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začleňování na trase s cílem pomoci zemím tranzitu při navrácení státních příslušníků třetích zemí do jejich zemí původu vždy, kdy je to možné, včetně prosazování regionální spolupráce mezi zeměmi původu a tranzitu.
- Přijímání průkazu EU pro návratové operace partnerskými zeměmi.

Plnění paktů: lepší soudržnost a koordinace mezi EU a členskými státy

Účinný přístup vůči třetím zemím musí být nejen **individuální, ale vyžaduje i jednotný a lépe koordinovaný přístup mezi všemi aktéry EU a členskými státy**. EU může dosáhnout lepších výsledků jedině za předpokladu, že bude mluvit jedním hlasem.

²⁰ Směrnice o navrácení poskytuje klíčová ochranná opatření, která mají zajistit, aby návratové operace byly humánní a dodržovaly práva migrantů, včetně dodržování zásady nenavrácení, účinné nápravy, respektování celistvosti rodiny, nejlepšího zájmu dítěte a zvláštních potřeb zranitelných osob.

²¹ COM(2015) 453 final ze dne 9. září 2015.

²² Probíhají diskuse s příslušnými zeměmi v Africe s cílem zorganizovat návštěvy v EU a pomoci tak s identifikací. K uspořádání takových návštěv se již zavázaly čtyři země.

²³ Jako vzor by měly sloužit nedávné příklady angažmá EU v partnerství s členskými státy v západní a východní Africe, jakož i v Asii.

Nedávno začala EU testovat nový přístup k vybraným třetím zemím. V rámci příprav podkladů pro rozhovory na vysoké úrovni byly s členskými státy projednány **individuální balíčky** pro šestnáct prioritních zemí²⁴, mapující jednotlivé zájmy a uvádějící seznam nástrojů a pobídek dostupných na úrovni EU na podporu spolupráce v oblasti migrace, včetně navrácení a zpětného přebírání. Vybrané třetí země by měly být obeznámeny s koncepcí a obsahem „balíčků pro jednotlivé země“, s příležitostmi, ale i s případnými důsledky rozsahu své spolupráce. Balíčky pro jednotlivé země však musí být nyní **aktivovány v podobě paktů s omezeným počtem prioritních třetích zemí původu a tranzitu**, aby byl zajištěn skutečně integrovaný a koordinovaný přístup k dosahování viditelných výsledků na místě v krátkodobém horizontu. To vyžaduje i jasné stanovení pozitivních a negativních pobídek. V souvislosti s tím jsou **členské státy** vybízeny, aby posílily pobídky určené EU o doplňující opatření, která spadají do jejich vnitrostátních pravomocí.

Zvláštní vztahy, které členské státy mají s třetími zeměmi a které odrážejí politické, historické a kulturní vazby podporované desetiletími kontaktů, by měly být též v plné míře zužitkovány ve prospěch EU. V současnosti je tomu často naopak. Důvěru je zapotřebí budovat. Členské státy s nejrozvinutějšími dvoustrannými vztahy s konkrétní partnerskou zemí by se měly plně zapojit do diskusí EU s ní. Měly by být součástí koordinačního mechanismu mezi úrovní EU a členskými státy, který musí být zřízen za účelem plnění paktů pro každého partnera. Orgány EU a příslušné členské státy by měly spolupracovat, aby zužitkovaly kolektivní vliv EU k dosažení společných cílů.

Pro plnění paktů jsou nezbytným předpokladem odbornost a zdroje členských států. Účinná spolupráce se velkou měrou opírá o síť odborníků EU na místě ve třetích zemích. Další využití **evropských styčných úředníků pro otázky migrace** v prioritních zemích původu a tranzitu by pomohlo při koordinaci celounijní spolupráce proti převaděčství migrantů a styční úředníci pro přistěhovalectví by mohli pro snadnější prosazování předpisů upřednostňovat společné kroky členských států. Za tímto účelem by členské státy měly rychle jmenovat kandidáty. V klíčových lokalitách by pro zintenzivnění koordinace činnosti EU při podpoře schopnosti partnerských zemí začít na organizovanou trestnou činnost ukrývající se za převaděčstvím migrantů měly být spuštěny **platformy EU pro spolupráci v otázkách převádění migrantů**.

Plnění paktů: nově orientovaný způsob využívání všech nástrojů politiky

Každý pakt bude navržen s vhodnými balíčky, které kombinují různé prvky politiky v pravomoci EU (politika sousedství, rozvojová pomoc, obchod, mobilita, energetika, bezpečnost, digitální politika atd.), uplatňované tak, aby směřovaly k těmto cílům. Toto nově orientované a přeprogramované používání všech politik musí zohlednit členské státy i ve svých vnitrostátních nástrojích a pobídkách politiky.

Na podporu krátkodobých cílů paktů nabízí **migrační politika** sama řadu možností k vyvolání pákového efektu. Chystaný návrh strukturovaného systému přesídlování, který stanoví společný přístup k bezpečnému a legálnímu příjezdu do Unie u osob, které potřebují mezinárodní ochranu, formou přesídlení, je přímou ukázkou závazku EU pomoci zemím, které jsou pod největším tlakem²⁵. Další **legální cesty** do EU jsou též akceptovaným cílem mnoha partnerů EU, vzájemně přínosným pro EU i naše partnery: vallettský akční plán obsahoval závazek EU a členských států zahájit pilotní projekty, které shrnují nabídky pro legální migraci. Velmi mocným prvkem v diskusích s třetími zeměmi o spolupráci v oblasti migrace může být vízová politika. Specifická opatření mohou též pomáhat připravit legální migranty na potřeby trhů práce v EU nebo mohou podpořit převody a opětovné investování remitencí migrantů zpět do domovských zemí. A konečně, **spolupráce a výměna informací** se mohou dále rozvíjet ve společném zájmu EU a jejích partnerů. Jako praktický nástroj pro spojení služeb v oblasti řízení migrace může fungovat technologický rozvoj, zejména

²⁴ Etiopie, Eritrea, Mali, Niger, Nigérie, Senegal, Somálsko, Súdán, Ghana, Pobřeží slonoviny, Alžírsko, Maroko, Tunisko, Afghánistán, Bangladéš a Pákistán.

²⁵ Viz COM(2016) 197 final ze dne 6. dubna 2016.

biometrika a digitální identifikace. Poskytování pomoci ve třetích zemích a vstup a přesídlení do EU a do jiné země by mohlo usnadnit vyvinutí **jednotné platformy pro registraci vysídleného obyvatelstva**.

Komise důsledně uplatňuje strategický přístup v otázkách migrace s partnery z východu a jihu a dále ho posiluje prostřednictvím přezkumu **evropské politiky sousedství** z roku 2015, v němž jsou prvky migrace a mobility zdůrazněny jako jedna z hlavních oblastí spolupráce. S přibližně polovinou dostupných finančních prostředků vyčleněných na otázky související s migrací to představuje dobrý základ pro pakty.

Zvýšení **soudržnosti mezi migrační a rozvojovou politikou** je důležité k zajištění toho, aby rozvojová pomoc pomáhala partnerským zemím řídit migraci efektivněji a aby je též pobízela k účinné spolupráci v oblasti zpětného přebírání nelegálních migrantů. Do rozvojové politiky EU by měly být začleněny pozitivní a negativní pobídky, které oceňují ty země, které plní svůj mezinárodní závazek zpětně přebírat své vlastní státní příslušníky, a ty, které spolupracují při řízení toků nelegálních migrantů ze třetích zemí, jakož i ty, které přijímají opatření k náležitému přijetí osob, které prchají před konfliktem a pronásledováním. Stejně tak musí existovat důsledky pro ty země, které při zpětném přebírání a navrácení osob nespolupracují. Totéž by mělo platit o **obchodní politice**, především tam, kde EU nabízí svým partnerům preferenční zacházení: spolupráce v oblasti migrace by měla být aspektem v nadcházejícím hodnocení obchodních preferencí podle „GSP+“.

I když jsou pokládány za potenciálně účinné a mají pozitivní dopad na migraci, nejsou sousedství, rozvoj a obchod jedinými politikami, které mají význam pro podporu paktů. Z tohoto přístupu by neměla být vyňata žádná oblast politiky²⁶. Všechny politiky EU včetně vzdělávání, výzkumu, změny klimatu, energetiky, životního prostředí, zemědělství by měly být v zásadě součástí balíčku a přinášet maximum pák do diskuse.

Plnění paktů: odpovídající finanční podpora

Mají-li být cíle paktů splněny, musí být veškeré finanční nástroje EU a jejich členských států použity a aktivovány co nejefektivněji v souladu se schopností a ochotou zemí v otázce řízení migrace, zejména účinném předcházení nelegální migraci a při zpětném přebírání nelegálních migrantů, spolupracovat. V zásadě by prostředky vyčleněné na lepší řízení migrace v rámci nástrojů EU pro vnější činnost měly být znovu navýšeny, a to s plným využitím inovativních nástrojů finančního řízení, jako jsou svěrenské fondy EU nebo nástroje kombinující zdroje financování, jakož i možnosti, jež nabízí vnitrostátní, regionální a tematické nástroje.

Finanční podpora na dosažení krátkodobých cílů paktů

Veškeré dostupné nástroje a zdroje budou rozděleny cílenějším, koordinovanějším, flexibilnějším a rychlejším způsobem.

Zprv, při **rozdělování stávajících finančních nástrojů** bude zvláštní pozornost věnována projektům zaměřeným na zlepšení řízení migrace a přednost bude dána projektům, jež třetím zemím umožňují plnit jejich závazky v oblasti readmise vlastních státních příslušníků²⁷.

²⁶ Avšak v souladu s humanitárními zásadami humanitární pomoc vycházející z potřeb nelze vázat na žádné podmínky.

²⁷ V Africkém rohu se jedná o projekty v hodnotě 124 milionů EUR zaměřené na vytváření podmínek pro účinné navrácení a opětovné začlenění nelegálních migrantů a uprchlíků přijatých jinými zeměmi – například 50 milionů EUR na podporu dobrovolného návratu somálských uprchlíků z regionu i z Evropy pomocí lepšího přístupu k základním službám, nových ekonomických příležitostí a menší zranitelnosti osob, jež se vrátily, i komunit, do nichž se vrátily. Podobně se připravuje projekt na posílení kapacit pro navrácení a zpětné přebírání v Afghánistánu, Pákistánu a Bangladéši a na poskytování reintegračních balíčků osobám, které se vrátily z EU.

Zadruhé, stávající inovativní finanční nástroje budou použity v **plném rozsahu** na podporu okamžitých opatření uvedených v paktech. **Nástroj pro uprchlíky v Turecku, regionální svěřenský fond Evropské unie zřízený v reakci na krizi v Sýrii a nouzový svěřenský fond EU pro Afriku** umožnily flexibilněji, koordinovaněji a rychleji identifikovat cílené projekty a přidělovat na ně finanční prostředky. Tímto způsobem jsou financována okamžitá opatření na podporu uprchlíků a hostitelských komunit, řízení migrace a navrácení a zpětné přebírání pomoci opětovného začleňování a budování kapacit. Stejný vzorec bude použit i ke splnění cílů stanovených pakty. Zásadní je přitom plné zapojení členských států, neboť podpora zatím značně zaostává za potřebami a ne všechny členské státy se jí účastní. Cílová částka stanovená pro regionální svěřenský fond Evropské unie zřízený v reakci na krizi v Sýrii činí 1 miliardu EUR. Nesplacené závazky členských států činí v současnosti celkem 0,27 miliardy EUR. V případě nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku vyčlenila Komise 1,8 miliardy EUR a je připravená tuto částku navýšit o dalších 0,5 miliardy EUR z rezervy Evropského rozvojového fondu (ERF) na financování okamžitých opatření obsažených v paktech. Členské státy a další dárce Komise vyzývá, aby své příspěvky co nejdříve dorovnali²⁸.

Zatřetí, **plánování pomoci EU a členských států by mělo být ještě cílenější**²⁹. Oficiální rozvojová pomoc (ODA) EU a členských států hlavním prioritním zemím nedávno dosáhla průměrné roční výše 4,4 miliardy EUR³⁰. V zájmu naplnění paktů bude Komise nadále zajišťovat, aby se při plánování a provádění všech programů ve všech cílových sektorech zvolených v dané zemi maximalizovaly pozitivní dopady na migraci a její řízení. Tak se například činnosti v rámci ročních prováděcích opatření pro zeměpisné nástroje v příslušných zemích původu zaměří na hlavní oblasti původu migrantů. Kromě toho Komise zajistí, aby víceleté orientační programy v prioritních zemích odpovídaly aktuálním potřebám, zejména aby přispívaly k naplňování paktů. V případě potřeby podnikne nezbytné kroky k úpravě těchto orientačních programů. Členské státy se vyzývají, aby tyto snahy podpořily odpovídající reorientací svých společných programů a bilaterální finanční pomoci. V programovém období tematických položek po roce 2017 se bude odrážet nový partnerský rámec.

Začtvrté, budou naplno využity **synergie s dalšími finančními nástroji**. Například sousední země budou nadále moci výjimečně, a v souladu s výplatním programem Mezinárodního měnového fondu, čerpat makrofinanční pomoc EU ve formě úvěrů (nebo grantů), které jim pomohou překonat krizi vnějšího financování. Ačkoliv makrofinanční pomoc jako taková není nástrojem migrační politiky, pomáhá stabilizovat ekonomiku, čímž může zmírnit dopady migračních toků, případně zabránit jejich vzniku v důsledku ekonomické nestability. Makrofinanční pomoc také podporuje reformy, jejichž cílem je zmírnění faktorů podněcujících migraci a zvýšení atraktivity investičního prostředí.

V tomto kontextu mohou být k naplnění paktů k dispozici tyto hlavní zdroje financování z EU a jejich členských států:

- prostředky na financování okamžitých opatření obsažených v paktech: 1 miliarda EUR, o niž bude navýšen nouzový svěřenský fond EU pro Afriku, přičemž 0,5 miliardy EUR pochází z rezervy ERF a 0,5 miliardy EUR od členských států,
- prostředky ze stávajících inovativních finančních nástrojů: 3,6 miliardy EUR z nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku³¹ a 1 miliarda EUR z regionálního svěřenského fondu Evropské unie zřízeného v reakci na krizi v Sýrii³².
- téměř 2,4 miliardy EUR celkových příspěvků, k nimž se EU a členské státy zavázaly na londýnské konferenci, coby dodatečných prostředků pro Libanon, Jordánsko (a Sýrii),

²⁸ Dosavadní příspěvky členských států činí zhruba 80 milionů EUR.

²⁹ S výjimkou humanitární pomoci, která je vázaná čistě na potřeby.

³⁰ Zdroj: čistý objem částek vyplacených Výborem pro rozvojovou pomoc OECD na oficiální rozvojovou pomoc. Údaje za rok 2015 budou k dispozici až na konci roku 2016.

³¹ Z toho 0,75 miliardy EUR je již vyčleněno na podporu dohodnutých projektů.

³² Z toho bylo k dnešnímu dni účelově vyčleněno 428 miliard EUR.

- makrofinanční pomoc na odvrácení ekonomické nestability ve výši až 1 miliardy EUR ve formě úvěrů pro Tunisko (0,3 miliardy EUR se již využívá a dalších 0,5 miliardy EUR navrhla Komise v únoru 2016) a Jordánsko (zvažuje se částka 0,2 miliardy EUR),
- celková pomoc EU a členských států hlavním prioritním zemím, která nedávno dosáhla průměrné roční výše 4,4 miliardy EUR.

To by znamenalo, že pokud všechny členské státy splní svou úlohu, bude pro období 2016–2020 k dispozici na plnění paktů téměř **8 miliard EUR** doplněných o roční oficiální rozvojovou pomoc z EU a členských států.

Dlouhodobé cíle – řešení prvotních příčin

Z dlouhodobého hlediska bude EU pokračovat v řešení prvotních příčin nelegální migrace a nuceného vysídlování. K tomu bude nutné zásadně přehodnotit rozsah a povahu tradičních modelů rozvojové spolupráce. Mnohem větší úlohu by měli hrát soukromí investoři hledající nové investiční příležitosti na rozvíjejících se trzích. Namísto toho, abychom nechávali nelegální migranty riskovat životy při pokusu dostat se na evropský pracovní trh, měly by se evropské soukromé i veřejné zdroje aktivovat a investovat ve třetích zemích původu. Tím se přispěje k udržitelnému rozvoji místních ekonomik a k transformaci, k níž vyzvala Agenda pro udržitelný rozvoj 2030.

Obzvláště důležitou roli by tak měla sehrát kompletní škála inovativních finančních mechanismů, jež lze použít a dále rozvíjet k získání úvěrového a grantového financování, podpoře partnerství veřejného a soukromého sektoru a přilákání soukromých investic. Budou-li použity promyšleným způsobem, budou omezené rozpočtové zdroje s využitím pákového efektu v zemích a regionech původu i tranzitu generovat růst a pracovní příležitosti. Odstraněním překážek bránících investicím do malých a středních podniků a udržitelné infrastruktury by se některé prvotní příčiny migrace měly vyřešit přímo, neboť takové investice mají značný vliv na zaměstnanost a odstraňování nerovnosti.

Komise má proto za to, že je třeba přijmout **ambiciózní plán vnějších investic**, který by řešil prvotní příčiny migrace a zároveň přispěl ke splnění dalších rozvojových cílů. Na základě zkušeností a know-how Evropské investiční banky (EIB) by tento plán, podobně jako úspěšný investiční plán pro Evropu, stál na třech pilířích: První pilíř by umožňoval využívat omezené veřejné zdroje inovativním způsobem, tak aby prostřednictvím nabídky dodatečných záruk a zvýhodněných finančních prostředků aktivoval soukromé investice. Druhý pilíř by se zaměřoval na technickou podporu spočívající v pomoci místním orgánům a podnikům vyvíjet více financovatelných projektů a informovat o nich mezinárodní komunitu investorů. Třetí pilíř by se soustředil na obecné podnikatelské prostředí a podporoval dobrou správu, boj proti korupci, odstraňování investičních překážek a narušení trhu. Plán by přitom navazoval na dosavadní úsilí a získané zkušenosti. Podílet by se na něm měla EU, členské státy, třetí země, mezinárodní finanční instituce, evropské bilaterální rozvojové instituce i soukromý sektor. Do přípravy plánu budou odpovídajícím způsobem zapojeny i Evropský parlament a všechny zainteresované subjekty.

Na podzim 2016 Komise předloží návrh vypracovaný na základě zkušeností se stávajícími investičními programy EU (například investiční facility pro africké, karibské a tichomořské státy spravované Evropskou investiční bankou, investiční facility kombinující zdroje financování spravované Komisí a úvěry Evropské investiční banky pro třetí země). Klíčovým prvkem tohoto přístupu, který zajistí maximální dopad a výsledky, bude zajištění spolupráce mezi Evropskou investiční bankou, evropskými bilaterálními a dalšími mezinárodními finančními institucemi a dárci v cílových regionech a komplementaritu jejich práce.

Návrh Komise bude obsahovat podrobnosti o novém fondu pro vnější investice, který propojí dosavadní nástroje kombinující zdroje financování (jako je africká investiční facility a investiční nástroj sousedství (NIF)) a vytvoří z nich regionální investiční platformy, jež by měly pomoci získat

další prostředky od členských států a jiných dárců³³. Zvýší se tak efektivita a dopady, maximalizují synergie a přilákají soukromí a institucionální investoři. Také to umožní expanzi inovativního financování v nestabilních zemích nebo zemích, v nichž byl ukončen konflikt, které jsou často z hlediska migračních toků důležité a potenciál přímých soukromých či veřejných investic je v nich nicméně momentálně omezený.

Fond pro vnější investice bude mobilizovat zdroje na investice do ekonomické a sociální infrastruktury a do soukromého sektoru včetně mikropodniků a malých a středních podniků. Nový fond zahájí svou činnost v Africe a v regionu zemí spadajících do politiky sousedství EU (jih a východ), aby podpořil priority nového partnerského rámce, s tím, že cílem je, aby se v pozdější fázi rozšířil i do dalších regionů.

Fond by měl nabízet úvěrové posílení, sdílení rizik, investiční granty a technickou podporu na základě záruk a financování z ERF / rozpočtu EU a od dalších přispěvatelů dle jejich pravidel financování.

Za tím účelem Komise do roku 2020 uvolní celkem **3,1 miliardy EUR**, přičemž tato částka bude sestávat z **2 miliard EUR** z ERF – z toho **1,6 miliardy EUR** z africké investiční facility a dalších **0,4 miliardy EUR** z prostředků ERF. Kromě toho bude aktivováno **0,94 miliardy EUR** z nástroje NIF a **0,16 miliardy EUR** z finančního nástroje pro rozvojovou spolupráci. Celková částka (tedy **3,1 miliardy EUR**) by měla uvolnit další veřejné a soukromé investice v celkové výši až **31 miliard EUR**. Aby ještě více zvýšila kapacitu a efektivitu nového fondu, vyzývá Komise členské státy a další partnery, aby tento celkový příspěvek EU dorovnali a konečnou částku dodatečných investic tak potenciálně navýšili až na téměř **62 miliard EUR**.

Evropská investiční banka bude nadále hrát klíčovou roli v Africe, v zemích evropského sousedství a dalších vnějších regionech. Evropská investiční banka zejména spravuje investiční facility pro africké, karibské a tichomořské státy a financuje rozvoj infrastruktury a soukromého sektoru v Africe. Začátkem tohoto roku Evropská rada vyzvala Evropskou investiční banku, aby v červnu předložila iniciativu, která by urychleně mobilizovala další finanční prostředky na podporu udržitelného růstu, klíčové infrastruktury a sociální soudržnosti v zemích jižního sousedství a západního Balkánu. Evropská investiční banka proto připravuje návrh balíčku, který by v příštích pěti letech mohl v cílových zemích aktivovat značné dodatečné zdroje.

Plnění paktů: účinný multilateralismus

Plnění paktů lze dále usnadnit silnými a účinnými **mnohostrannými partnerstvími**. Migrace je celosvětový fenomén, který vyžaduje koordinovanou mezinárodní odpověď. V uplynulém roce se zintenzivnila spolupráce s mezinárodními organizacemi, jako je **Organizace spojených národů**, a zejména Vysoký komisař OSN pro uprchlíky, a Mezinárodní organizace pro migraci, jakož i s partnerskými zeměmi v rámci **G7 a G20**. Iniciativy OSN v takových otázkách, jako je celosvětové rozdělení odpovědnosti za syrské uprchlíky³⁴, a vůbec první Světový humanitární summit v květnu 2016 obrátily pozornost na společnou odpovědnost mezinárodního společenství. Summit valného shromáždění OSN o velkých pohybech uprchlíků a migrantů v září 2016 představuje jedinečnou příležitost zajistit konkrétní závazky od všech účastníků. EU plně podporuje snahy vedené OSN o posílení dlouhodobé kapacity a účinnosti mezinárodního systému zabývat se pohybem uprchlíků a migrantů v duchu sdílení zátěže a solidarity.

Zatímco EU má povinnost přispívat svým dílem k pomoci vysídleným osobám, které očividně potřebují mezinárodní ochranu, je **přesídlování uprchlíků**, zejména osob vysídlených v důsledku syrského konfliktu, společnou odpovědností mezinárodního společenství. Mezinárodní partneři EU musí přijmout svůj díl odpovědnosti. EU by měla využít politické páky, kterou má k dispozici, aby

³³ Financování z nového fondu by respektovalo regionální přiděly a pravidla způsobilosti fondů a nástrojů, jež do něj budou přispívat.

³⁴ V březnu 2016 se v Ženevě konalo zasedání na vysoké úrovni vedení UNHCR o celosvětovém sdílení odpovědnosti formou cest pro přijímání syrských uprchlíků.

získala silnější podporu ze strany svých partnerů při ražení rovnějšího systému přesídlování. EU by měla podpořit zavedení celosvětového mechanismu přesídlování podporovaného OSN, aby umožnila jejich urychlené a efektivní přesídlování do bezpečných zemí. K účasti na tomto mechanismu by měly být v souladu se zásadami sdílení odpovědnosti a solidarity vybízeny všechny země.

Jako největší světový dárce rozvojové a humanitární pomoci by se EU spolu se svými členskými státy měla plně zapojit do každé diskuse o globálním institucionálním a právním rámci řízení migrace.

Klíčová opatření pro plnění paktů: nové komplexní partnerství s prioritními třetími zeměmi

Okamžitá a krátkodobá operativní opatření:

- Schválit partnerský rámec – novou komplexní koncepci partnerství orientovanou na výsledky, která má mobilizovat a zaměřit opatření a zdroje EU na lepší řízení migrace s třetími zeměmi.
- Na základě stávajících šestnácti balíčků pro jednotlivé země se dohodnout na omezeném počtu prioritních třetích zemí původu a tranzitu za účelem vypracování paktů.
- Na základě zkušeností s rozhovory na vysoké úrovni zřídit koordinační mechanismus mezi úrovní EU a členskými státy za účelem plnění paktů a v případě potřeby vycházet ze zvláštních vztahů, které členské státy mohou mít s třetími zeměmi. Klíčovou součástí tohoto procesu by mělo být určení negativních a pozitivních pobídek.
- Členské státy by měly jmenovat evropské styčné úředníky pro otázky migrace, aby síť byla dokončena do podzimu 2016.
- Začlenit cíle partnerského rámce do všech politik, nástrojů a tvorby rozpočtu EU inovativně zaměřeným a koordinovaným způsobem, aby byla zajištěna potřebná součinnost.
- Zajistit, aby partnerský rámec podporovala i veškerá dlouhodobá nebo krátkodobá opatření vnější politiky EU k řešení prvotních příčin nelegální migrace a nuceného vysídlení.
- Veškeré dostupné nástroje a zdroje EU a členských států budou rozděleny cílenějším, koordinovanějším, flexibilnějším a rychlejším způsobem.
- Rozdělit v období 2016–2020 téměř 8 miliard EUR na plnění paktů.
- Předložit návrh fondu pro vnější investice s cílem aktivovat až 62 miliard EUR v investicích zaměřených na řešení prvotních příčin migrace.

3. ZAHÁJENÍ PAKTŮ S PRIORITNÍMI ZEMĚMI

Krátkodobé priority

V krátkodobém horizontu za účelem lepšího řízení migrace s třetími zeměmi a vnesení řádu do migračních toků by EU měla zahájit diskuse s omezeným počtem prioritních třetích zemí původu a tranzitu, aby vypracovala pakty.

V současnosti EU dokončuje společně s **Jordánskem** a **Libanonem** nové priority partnerství v návaznosti na přezkum evropské politiky sousedství z roku 2015, a to s cílem dosáhnout dohody do léta 2016. Pakty s oběma zeměmi budou obsahovat vzájemné závazky s ohledem na pomoc týkající se těžkého údělu syrských uprchlíků i hostitelských komunit a pomoc těmto hostitelským zemím při řešení krize. Pakty stanoví komplexní balíčky, které zkombinují různé prvky politiky se stejným cílem v pravomoci EU (obchod, mobilita, energie, bezpečnost atd.) i v pravomoci jednotlivých států. V případě Libanonu to představuje modernizaci základních služeb (nakládání s odpady, voda, vzdělávání a zdraví), jakož i větší ekonomické příležitosti v Libanonu pro syrské uprchlíky i nejzranitelnější libanonské komunity. Výměnou za to by libanonská vláda měla vynaložit úsilí v oblasti sociálního a ekonomického začleňování syrských uprchlíků, aby zlepšila jejich životní podmínky a status legálního pobytu. V případě Jordánska pakt zjednoduší na návrh Jordánska pravidla původu pro kategorie zboží

na vývoz, které bylo vyrobeno v určených ekonomických zónách pracovními silami, mezi něž patří dojednané procento syrských pracovníků. Doposud Komise přidělila reakci na krizi v Libanonu 639 milionů EUR na řešení mimo jiné základních potřeb, zdravotní péče a přístřeší a 637 milionů EUR na pomoc Jordánsku. Kromě zjednodušení obchodu cíleným zmírněním pravidel původu je součástí balíčku navrhovaného Jordánsku makrofinanční pomoc ve výši 180 milionů EUR v roce 2015; uvažuje se také o nové půjčce v rámci makrofinanční pomoci v přibližné výši 200 milionů EUR.

Tunisko dosáhlo od roku 2011 v dokončování svého mírového a demokratického přechodu po revoluci pozoruhodného pokroku, a je tak kladným příkladem arabského jara. Tento proces je ale stále křehký. S již nyní vysokou mírou nezaměstnanosti mladých lidí a hrozbou terorismu bude klíčem pro řízení migračních toků v regionu jeho stabilita a prosperita, ačkoli toky do Unie jsou v poslední době velmi nízké. Vedle tuniského závazku kontrolovat své hranice a migrační toky ze svého území je zapotřebí zvýšené finanční a politické podpory pro křehký tuniský přechod. EU by měla pokračovat v procesu postupného začleňování tuniského hospodářství na vnitřní trh EU a měla by postoupit v jednáních o tom, že se bude vycházet ze stávající dohody o přidružení a bude dohodnuta prohloubená a komplexní zóna volného obchodu. Tato jednání budou spojena s technickou a finanční pomocí EU³⁵, včetně dalších nástrojů pro mobilitu Tunisánů v EU. Na základě širšího zapojení v souladu se stávajícím partnerstvím v oblasti mobility by měla být rozvinuta účinnější spolupráce v oblasti navrácení a zpětného přebírání, především pak vyjednáváním dohody o zpětném přebírání. Brzy bude přijato strategické sdělení o Tunisku a součástí povznesení vztahů s Tuniskem na další úroveň musí být komplexní a účinná vnitrostátní migrační politika. Celková podpora Tuniska z evropského nástroje sousedství v roce 2016 překročí 200 milionů EUR, z nichž velká část půjde na opatření spojená s migrací včetně socioekonomického rozvoje, zaměstnatelnosti mladých lidí a reformy bezpečnostního sektoru, jakož i na oblast migrace.

Klíčovým regionem původu pro nelegální migraci do Evropy je **západní Afrika**. Zvláštní důraz je kladen na regionální rozměr migrace, s využitím stávajících struktur, jako je Hospodářské společenství států západní Afriky a skupiny G5 Sahel. Na podporu dojednaných projektů a činností, které umožňují řešení prvotních příčin nelegální migrace v dlouhodobém horizontu, a s cílem zlepšit řízení migrace v krátkodobém horizontu jsou mobilizovány zvláštní finanční prostředky poskytované z nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku.

Pro zvýšení společného dopadu na spolupráci v tomto regionu by Unie měla na základě dialogů na vysoké úrovni a určených pobídek spolupracovat s Nigérií, Nigerem, Mali a Senegalem a dojednat pakty upravené na míru. Ty budou stavět na již existujících partnerstvích s dotčenými zeměmi. S **Nigérií** byl v březnu 2015 podepsán Společný program pro migraci a mobilitu, který poskytuje pevný základ pro intenzivnější dialog a spolupráci v otázkách migrace, a již brzy by měla začít i jednání o dohodě o zpětném přebírání. V **Senegalu** probíhají rozhovory o otázkách týkajících se migrace, které by měly být zintenzivněny obzvláště s ohledem na nabídku ekonomických příležitostí a snižování nelegálních toků. **Mali** je v souvislosti s nelegální migrací do Evropy klíčovou zemí původu a partnerem v širším evropském angažmá v oblasti Sahelu. V dubnu proběhly rozhovory na vysoké úrovni. **Niger** je hlavní křižovatkou pro migranty ze západní a střední Afriky a podle odhadu z května 2016 jím prochází na své cestě na sever více než 16 000 lidí týdně. V rámci podpory EU pro Niger by měly ve spolupráci s mezinárodními organizacemi, jako je UNHCR, pokračovat práce na stávajícím víceúčelovém středisku. Zvláštní pozornost by měla být věnována boji proti převaděčství migrantů a obchodování s lidmi a podpoře alternativ v oblasti růstu a zaměstnanosti.

V **Africkém rohu** začne letos v létě v rámci chartúmského procesu projekt „Lepší řízení migrace“ v hodnotě 46 milionů EUR³⁶ jako vzor, jak zaměřovat specifická opatření na otázky migrace. Podobně v rámci rabatského procesu rozvíjí EU „nástroj pro regionální řízení migrace“, který podporuje

³⁵ Nová mikroekonomická finanční pomoc ve výši 500 milionů EUR byla Komisí navržena v únoru 2016 a schválena Radou dne 1. června 2016.

³⁶ Čtyřicet milionů EUR ze svěřenského fondu EU pro Afriku se spolufinancováním ve výši 6 milionů EUR od Německa.

provádění iniciativ řízení migrace v zemích původu, tranzitu a určení v oblasti Sahelu a Čadského jezera.

Etiopie je strategickým partnerem, který má Společný program pro migraci a mobilitu zavedený od listopadu 2015, a migrace je již zásadním prvkem strategického vztahu s ním. Žije v ní více než 750 000 vysídlených osob zahrnujících osoby ze Somálska, Eritrey a Jižního Súdánu. Etiopie je klíčovou zemí původu a tranzitu nelegální migrace do Evropy. Prioritně by se mělo usilovat o prohloubení této spolupráce vytvořením paktu s Etiopií, včetně konkrétního návazného sledování etiopského závazku spolupracovat při navrácení osob.

Situace v **Libyi** vyžaduje zvláštní pozornost a strategické angažmá. Uvnitř Libye bylo identifikováno více než 230 000 migrantů³⁷. Z nich je 4 000 až 5 000 osob v zajišťovacích zařízeních a mnohým z nich chybí přístup ke zdravotní péči a potravinám, přičemž nestabilní situace ve státě vyvolává zjevné pochybnosti o jejich základní ochraně a dodržování jejich práv³⁸. Je zde i více než 400 000 vnitřně vysídlených osob v nouzi. Ačkoli byly v Libyi provedeny určité omezené práce týkající se migrace, zejména ve spolupráci s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Mezinárodní organizací pro migraci, více bude možné udělat, až se stabilizuje politická situace alepší se bezpečnost. To bude vyžadovat trvalé politické investice, odhodlání a finanční podporu na vytvoření stabilní a jednotné libyjské vlády. Primárním cílem bude tudíž podpora vlády národního porozumění, aby byla schopna zajistit základní sociální služby a bezpečnost pro své vlastní občany. Tím bude zesílena legitimita nové vlády a prosazována stabilita.

EU má na podporu vlády národního porozumění a obyvatelstva soubor opatření, z nichž některá jsou již prováděna. Tento program podpory zahrnuje následující prvky:

- Současná finanční podpora: bylo přislíbeno celkové finanční krytí projektů ve výši zhruba 100 milionů EUR, z nichž část již byla vyplacena. Od roku 2014 poskytla EU částku ve výši 12,5 milionu EUR formou projektů čisté humanitární pomoci a až ve výši 40 milionů EUR formou projektů na řešení potřeb osob postižených konfliktem.
- Ochrana: prvořadý význam má podpora ochrany, odolnosti a stabilizace vysídlených obyvatel, společně s jejich hostitelskými komunitami, v zajišťovacích zařízeních a mimo ně.
- Podpora reformy bezpečnostního sektoru, s pozorností věnovanou policii a trestní justici, jakož i správě hranic: na žádost libyjské vlády by s cílem přispět k budování kapacit a poskytování podpory, a to i v oblasti správy hranic a řízení migrace, mohla být zřízena případná civilní mise společné bezpečnostní a obranné politiky, opírající se o stávající misi EU pro pomoc na hranicích, jakož i další programy v oblasti budování kapacit financované EU. To by mohlo doplnit školicí činnosti pro libyjskou pobřežní stráž a námořnictvo.
- Řízení: EU je připravena podpořit vládu při tvorbě právních a institucionálních rámců v souladu s lidskými právy a mezinárodními úmluvami. Patří sem budování kapacit příslušných správních orgánů a institucí, včetně donucovacích orgánů.
- Technická pomoc: vedle možností technické pomoci z prostředků na spolupráci by mohla být zvažována případná podpora agentury Frontex s využitím stávajícího mandátu k uzavření pracovních ujednání s Libyí.

Na jih od Lybie EU zintenzivnila rozhovory a spolupráci v oblasti migrace, bezpečnosti a rozvoje v rámci zvýšené regionální odpovědnosti skupiny G5 Sahel. V tomto kontextu je nyní v Agadezu otevřena pobočka mise EUCAP Sahel a byl sestaven společný vyšetřovací tým s Nigerem. Navíc k současným činnostem by se mohlo předpokládat, že tři mise společné bezpečnostní a obranné politiky v regionu otevřou na základě výzvy příslušných vlád své kurzy odborné přípravy pro další síly skupiny G5 Sahel. To by mohlo přispět mimo jiné k podpoře interakce a k usnadnění přeshraniční

³⁷ Matrice Mezinárodní organizace pro migraci pro sledování vysídlování osob.

³⁸ Ze 765 zajištěných státních příslušníků zemí západní Afriky jich 572 vyjádřilo zájem vrátit se do svých zemí původu.

činnosti společných hlídek. Mohla by být zvažena i podpora zavedení operativní přeshraniční spolupráce. Důležitá bude nadále i úzká koordinace činností společné bezpečnostní a obranné politiky v Mali a Nigeru s rozvojovými projekty včetně projektů podporovaných z nouzového svěřenského fondu EU pro Afriku.

Zatímco toto sdělení určuje prioritní země, přístup by měl být nakonec rozšířen na všechny příslušné země. Dlouhodobé cíle paktů spočívající v řešení prvotních příčin nelegální migrace a nuceného vysídlování budou podporovány budoucími strategickými nástroji politik, zejména globální strategií a strategií EU pro Afriku.

Dlouhodobé cíle

Z dlouhodobého hlediska zůstává prioritním regionem **Afrika** a to se náležitě odrazí v provádění Agendy pro udržitelný rozvoj 2030 a vztahu mezi EU a státy AKT po skončení platnosti dohody z Cotonou, stejně jako v budoucí integrované strategii pro Afriku. Součástí toho by měly být nové myšlenky v oblasti bezpečnosti, investičních příležitostí, cílů udržitelného rozvoje po přepracovaném konsensu a orientace na zaměstnanost mladých lidí, stejně jako zvýšení již nyní důležitých úrovní evropské oficiální rozvojové pomoci pro Afriku (20 miliard EUR ročně) při dosahování cíle 0,7 % ORP/HND. Veškerá tato činnost bude směřovat k summitu EU a Afriky v roce 2017.

V **Asii** je hlavním zdrojem nelegálních migrantů a uprchlíků příjíždějících do Evropy **Afghánistán**. Ačkoli EU pokračuje ve svém dlouholetém úsilí o podporu stabilizace země, měla by svou angažovanost zintenzivnit, aby zajistila spolupráci Afghánistánu při zpětném přebírání. Dalšími prioritními zeměmi původu v Asii jsou Pákistán a Bangladéš. **Írán** je zemí původu svých vlastních státních příslušníků a klíčovou zemí tranzitu pro migranty zejména z Afghánistánu, ale i z Iráku, Pákistánu a Bangladéše, a v současnosti v něm žijí přibližně 2 až 3 miliony Afghánců. EU a Írán by tudíž měly zahájit komplexní dialog o migraci. EU by též měla pokračovat v podpoře iránského úsilí o sociální začlenění afghánských uprchlíků uvnitř Íránu. Humanitární operace EU (9 milionů EUR v roce 2016) budou i dále doplňovat snahy iránské vlády zajistit pro uprchlíky přístup k základním službám.

V oblasti politiky **sousedství** má EU v otázkách migrace dlouholeté partnerství s **Marokem** a tuto plodnou spolupráci posune dále, jakmile budou příhodné podmínky. **Alžírsko** není v současnosti zemí, kde jsou migrační otázky hlavním problémem, ale EU je připravena ve vhodný okamžik prohloubit dialog a spolupráci na toto téma. Na druhou stranu bude Unie intenzivněji spolupracovat s **Egyptem**, a to i prostřednictvím větší finanční pomoci pro budování kapacit, ochranu zranitelných skupin a socioekonomickou podporu skupin, u nichž je migrace vysoce pravděpodobná. Toto zapojení by mělo být dále prohlubováno s ohledem na rostoucí migrační toky vycházející z Egypta po trase centrálním Středomořím a posilování společných opatření v oblasti boje proti převaděčství v rámci širšího zapojení v chartúmském procesu.

Klíčová opatření:

- uzavřít pakty s Jordánskem a Libanem a zkoumat s Tuniskem, jak nejlépe povznést spolupráci mezi EU a Tuniskem na vyšší úroveň,
- zahájit jednání a uzavřít pakty s Nigerem, Nigérií, Senegalem, Mali a Etiopií,
- být připraveni podpořit libyjskou vládu národního porozumění v jejím úsilí zvládat nelegální migrační toky, též vynaložením úsilí na podporu regionální spolupráce s jižními sousedy Libye a oblasti Sahelu.

4. ZÁVĚR

S ohledem na podstatné zintenzivnění dopadu našich opatření na vnější rozměr Evropského programu pro migraci navrhují Komise a vysoká představitelka novou koncepci partnerství orientovanou na výsledky, partnerský rámec. Cílem je zajistit soudržnou angažovanost EU, při níž budou Unie a její

členské státy jednat koordinovaně. EU a její členské státy by měly spojit své příslušné nástroje a prostředky, aby v zájmu lepšího řízení migrace dohodly pakty s třetími zeměmi. Znamená to vytvořit pro každou partnerskou zemi kombinaci pozitivních a negativních pobídek, jejichž používání by se mělo řídit jasným chápáním, že celkové partnerství mezi EU a touto zemí bude postupovat zejména v souladu se schopností a ochotou dané země spolupracovat při řízení migrace. Bude nutné používat plnou škálu politik, finančních nástrojů a nástrojů vnějších vztahů EU. V souvislosti s tím je také důležité zvýšit úsilí při provádění Vallettského akčního plánu dohodnutého na summitu ve Vallettě, včetně jeho finančních aspektů. Aby byla zajištěna spolupráce EU a jejích členských států, musí být zaveden koordinační mechanismus mezi orgány EU a členskými státy. To znamená plné využívání zvláštních partnerství, která členské státy mohou mít s třetími zeměmi, ve prospěch EU a příslušných členských států.

V krátkodobém horizontu se navrhuje dokončit pakty s Jordánskem a Libanem, zvážit, jak nejlépe pokročit ve spolupráci s Tuniskem a zahájit jednání a uzavřít pakt s Nigerem, Nigérií, Senegalem, Mali a Etiopií, a také být připraveni podpořit libyjskou vládu národního porozumění v jejím úsilí zvládat nelegální migrační toky, též vynaložením úsilí na podporu regionální spolupráce s jižními sousedy Libye a oblasti Sahelu. S cílem podpořit splnění paktů se navrhuje aktivovat v období 2016–2020 téměř 8 miliard EUR nad rámec roční oficiální rozvojové pomoci EU a členských států.

Z dlouhodobého hlediska by EU měla zvýšit své úsilí řešit prvotní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování a budovat kapacity hostitelských komunit. Dle názoru Komise lze k řešení těchto problémů aktivovat dalších 62 miliard EUR, pokud všechny členské státy a partneři, včetně mezinárodních finančních institucí, prokáží stejný stupeň angažovanosti jako Komise a Evropský parlament tyto snahy jednoznačně podpoří. Smyslem rámcového partnerství je umožnit EU, aby největší migrační toky, jaké svět zažil od 2. světové války, zvládla. Při tom se bude zabývat všemi aspekty této migrační krize, od jejích prvotních příčin až po každodenní tragédie, k nimž dochází ve Středozemním moři. Těchto ambicí lze dosáhnout jedině intenzivní a trvalou spoluprací mezi EU a jejími členskými státy, v partnerství se zeměmi původu a tranzitu migrantů.

V souvislosti s tím se Evropská rada vyzývá, aby schválila:

- Zřízení nového partnerského rámce, který aktivuje a zaměří opatření a zdroje EU na lepší řízení migrace s třetími zeměmi. K dosažení tohoto cíle by měla být využita plná škála politik a nástrojů EU a členských států. Zejména do rozvojových a obchodních politik EU bude začleněna kombinace pozitivních a negativních pobídek, jež bude odměňovat ty země, které jsou ochotny s EU na řízení migrace účinně spolupracovat, a na druhé straně přinese důsledky pro ty, které spolupracovat nebudou.
- Pro tento proces bude mít zásadní význam rovněž zvýšené úsilí při provádění Vallettského akčního plánu, včetně jeho finančních aspektů.
- Intenzivní a trvalou spolupráci mezi orgány EU a členskými státy při naplňování paktů.
- Urychlené rozdělení prostředků z rozpočtů EU a členských států, zejména s cílem navýšit prostředky svěřenského fondu EU pro Afriku pro plnění paktů.
- Urychlené zřízení fondu pro vnější investice s cílem aktivovat až 62 miliard EUR. Aby bylo tohoto cíle dosaženo, vyzývají se členské státy, Evropská investiční banka a další mezinárodní finanční instituce, aby do tohoto fondu přispěly.
- V první fázi procesu zahájit jednání o specifických paktech s Nigerem, Nigérií, Senegalem, Mali a Etiopií a o užší spolupráci s Tuniskem a Libyí.

Přílohy

- Příloha 1: Nelegální překračování hranic do EU, rozhodnutí o navrácení a účinné navrácení, 2014–2015
- Příloha 2: Rozhovory na vysoké úrovni
- Příloha 3: Příklady hlavních probíhajících opatření financovaných EU

Příloha 4: Finanční přísliby a příspěvky členských států do svěřenských fondů a nástroje pro uprchlíky v Turecku