

Stanovisko Evropského výboru regionů — Migrace na trase přes centrální Středomoří

(2017/C 342/04)

Zpravodaj: Hans Janssen (NL/ELS), starosta města Oisterwijk**Odkaz:** společné sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě

Migrace na trase přes centrální Středomoří. Řízení toků, záchrana životů

JOIN(2017) 4 final

POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ (VR)

Úvod a souvislosti

1. je si vědom toho, že toto sdělení EU je důležitým prvkem rozsáhlejší reformy politiky EU. Jeho přínos spočívá v tom, že jsou v něm navržena konkrétní opatření, jež mají doplnit strategické směry Rady z roku 2014, v nichž se čelní evropští představitelé dohodli na vytyčení cesty budoucího vývoje politiky v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, včetně přistěhovalectví a azylu;
2. domnívá se, že by členské státy EU a instituce Evropské unie měly v této tak citlivé a strategické oblasti i nadále utvářet strategii pro tento region v rámci jeho vztahů s Evropskou unií a následně i skutečnou migrační politiku a převzít politickou odpovědnost za její provádění v zájmu evropských národů, přičemž by měly zohlednit konkrétní zvláštnosti členských států a zemí původu a práva migrantů v souladu s mezinárodními a evropskými úmluvami;
3. je si vědom toho, že migrační a rozvojová politika jsou úzce propojeny. Pro to, aby se společná evropská migrační politika stala skutečností a aby byl prováděn Evropský program pro migraci, má zásadní význam mezinárodní, vnitrostátní, regionální a místní spolupráce;
4. vyslovuje se pro to, aby byl k řízení migrace zaujat ucelený přístup, který umožní decentralizovanější a účinnější řízení migračních toků. Toto decentralizované řízení zaručí rovné zacházení a rovná práva;
5. zdůrazňuje, že je nanejvýš důležité snížit počet úmrtí na moři při pokusech přelout do Evropy a že je nutné pokračovat v úsilí o záchranu lidí v tísní a toto úsilí zintenzivnit. Vyjadřuje hlubokou lítost nad stovkami již ztracených životů a vyslovuje uznání všem zemím a organizacím, které se snaží této lidské tragédii předcházet⁽¹⁾. Opakuje, že součástí tohoto úsilí o vytvoření komplexní a humánní migrační politiky musí být vytvoření dodatečně bezpečné a přístupné legální cesty pro migraci do EU, již představují například humanitární víza, přesídlování a rozsáhlejší slučování rodin;
6. vítá dodatečná opatření, která byla v tomto společném sdělení navržena s cílem posílit iniciativy na migrační trase přes centrální Středomoří, včetně Libye a přilehlých oblastí. Vzhledem k vysokému počtu osob, které na moři a na migrační trase přes centrální Středomoří přicházejí o život, patří otázka řízení migračních toků a záchranu lidských životů i nadále mezi klíčové priority;
7. domnívá se, že nezbytným předpokladem pro dosažení optimálních výsledků je víceúrovňová správa. V této souvislosti je nezbytné, aby orgány na úrovni EU, jednotlivých států a na nižších úrovních správy úzce spolupracovaly s místními a regionálními orgány v zemích tranzitu a s občanskou společností, se sdruženími migrantů a s místním obyvatelstvem v přijímajících zemích a aby byly vnímavé k jejich podnětům;

⁽¹⁾ CdR 5728/2014, stanovisko Úsilí o podporu skutečné solidarity v oblasti řádné evropské migrační politiky, zpravodaj: François Decoster (FR/ALDE).

8. zdůrazňuje, že pro úspěšnost těchto opatření je nutná úzká spolupráce s příslušnými partnery v zemích ležících na trase přes centrální Středomoří a soustředěné úsilí na straně orgánů EU a členských států, a také spolupráce s mezinárodními organizacemi, jako je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). Upozorňuje na to, že některá z navrhovaných opatření bude možné úspěšně provést pouze v případě, že to situace na místě umožní. Mělo by se na ně pohlížet jako na opatření doplňující četné iniciativy, které EU a její členské státy již provádějí, zejména v rámci Evropského programu pro migraci a programu týkajícího se partnerství v oblasti migrace⁽²⁾;

9. rád by vyslovil své uznání snahám Itálie, Malty, Řecka, Kypru, Francie, Španělska a Portugalska, které již propojily svá národní koordinační centra pro ostrahu hranic Eurosur se středomořskou sítí Seahorse;

10. je si vědom toho, že trasa před centrální Středomoří se stala hlavní trasou pro migranty a uprchlíky, kteří se pokoušejí dostat do Evropy. V roce 2016 bylo na trase přes centrální Středomoří zaznamenáno více než 180 000 osob, z nichž valná většina zamířila na evropský kontinent přes Itálii. Pro téměř 90 % z nich je výchozím bodem na této cestě Libye, jejíž nestabilní politická a ekonomická situace skýtá převaděčům příležitost, aby rozšiřovali svou činnost. Zdůrazňuje, že je naléhavě nutné snížit počet přeplavb a zabránit tomu, aby loďky a čluny ilegálně vyplouvaly ve snaze dostat se do EU. Podtrhuje význam preventivních opatření na všech úrovních správy;

11. poukazuje na to, že sami převaděci a obchodníci s lidmi přispívají k nestabilitě v Libyi svými aktivitami a porušováním lidských práv, čímž zvyšují zranitelnost migrantů. Dosažení trvalého řešení ohledně výzev v oblasti správy a bezpečnostní politiky v Libyi zůstává pro Evropskou unii, její členské státy a mezinárodní partnery i nadále jednou z prvořadých priorit, neboť se jedná o nezbytný předpoklad pro udržitelné překonání současné situace;

12. podotýká, že většinu migrantů v Libyi tvoří státní příslušníci třetích zemí, přičemž nejvíce jich pochází ze zemí subsaharské Afriky. V rámci účinného postupu je tudíž rovněž nutné vzít v potaz opatření na jih od Libye;

13. podtrhuje přínos opatření, která byla ve sdělení avizována – jde o rozšíření výcvikových a vzdělávacích programů pro libyjskou pobřežní stráž, zajištění udržitelných zdrojů pro financování budoucích potřeb v oblasti vzdělávání a výcviku, podniknutí rozhodných kroků pro zintenzivnění boje proti převaděčům a obchodníkům s lidmi a poskytování pobídek k účasti Tuniska, Alžírsko a Egypta ve středomořské síti Seahorse s cílem zajistit zapojení nižší než regionální úrovně. Zdůrazňuje, že při všech těchto činnostech musí být hlavní prioritou opětovné dosažení dodržování základních lidských práv a zásad právního státu ku prospěchu migrantů a místních obyvatel;

Zaměření se na Libyi jakožto důležitou, avšak zranitelnou zemi

14. připomíná, že je nutné seriózně spolupracovat s libyjskými orgány, aby se zajistilo zlepšení podmínek ve střediscích pro migranty, přičemž je třeba věnovat zvláštní pozornost zranitelným a nezletilým osobám a zajistit těsnou spolupráci s IOM a UNHCR a účinné monitorování norem z jejich strany;

15. je potěšen záměrem zintenzivnit spolupráci s libyjskými obcemi s cílem propagovat alternativní zdroje obživy a zvyšovat odolnost místních komunit hostících migranty, jakož i technickou spolupráci, aby mohly libyjské obce vytvářet strategie rozvoje svých území a zlepšovat podpůrné služby pro své občany;

16. zdůrazňuje, že je nezbytná střednědobá a dlouhodobá strategie spolupráce na podporu budování kapacit libyjských místních a regionálních orgánů v oblasti správy území;

17. podporuje úmysl prosazovat pohraniční spolupráci, dialog a výměnu informací mezi Libyí a sousedními zeměmi na jihu, mimo jiné využitím plného potenciálu zpravodajské sítě Afrika-Frontex;

18. poukazuje na to, že při podnikání společných kroků s Libyí je třeba minimalizovat riziko, že by v sousedních zemích mohly vzniknout jiné trasy. Vítá proto zaujetí komplexního regionálního přístupu posílením spolupráce s Egyptem, Tuniskem a Alžírskem a prohloubením dialogu a operativní spolupráce s těmito zeměmi v oblasti migrace. Je třeba

⁽²⁾ COR-2016-04555-00-00-AC-TRA, stanovisko Rámcu pro partnerství se třetími zeměmi v oblasti migrace, zpravodaj: Peter Bossman (SI/SES).

poskytnout těmto zemím další pomoc, aby si mohly vytvořit vlastní funkční azylové systémy a mohly podporovat osoby, které potřebují mezinárodní ochranu;

19. s ohledem na to, že EU v tomto regionu realizuje různé projekty a programy zaměřené na otázky, které spolu úzce souvisejí, je naprosto nezbytné tyto iniciativy koordinovat, mají-li být účinné v rámci plnění výše uvedených cílů;

20. poukazuje na to, že společná reakce EU na nelegální migraci měla prozatím podobu centrálních bezpečnostních strategií jednotlivých států, které byly zaměřeny především na boj proti převaděčství prostřednictvím spolupráce se státními orgány;

21. vyzývá k tomu, aby byla věnována větší pozornost různým místním politickým subjektům, které se na nelegální migraci podílejí. Mezi příslušné subjekty patří dopravní společnosti, jež usnadňují nelegální přesun migrantů, místní obyvatelstvo, které poskytuje stravu a ubytování, aby si zajistilo obživu, místní bezpečnostní složky, jež si přivydělávají prostřednictvím korupce a vybírání silničních poplatků, politici představitelé, kteří využívají finančních prostředků plynoucích z napomáhání nelegální migraci k tomu, aby si získali politickou přízeň a vliv, ozbrojené skupiny, jež podporují převaděčství a vykořisťování lidí s cílem upevnit svou pozici atd. Pochopení těchto různých aktérů a jejich vztahu k místní správě a dynamice mezi stabilitou a konfliktem a také jejich zapojení do diskuse o strategiích stabilizace a budování budoucnosti jejich země jsou nezbytným předpokladem pro účinné řízení migrace;

22. z tohoto důvodu vítá návrh posílit stávající socioekonomickou podporu určenou obcím na této migrační trase a zapojit je do provádění strategií pro zlepšení životních podmínek místních obyvatel, a tudíž i budoucích vyhlídek pro příslušné oblasti;

23. zdůrazňuje, že náležitě koncipovaná migrační politika by mohla v dlouhodobém horizontu přispět k zajištění alternativních zdrojů obživy a lépe fungujících institucí, díky čemuž bude možné řešit některé z hlavních příčin migrace zevnitř. Aby bylo toto účinné utváření politiky zaručeno, musí stávající migrační politika zohlednit skutečnost, že nelegální migraci přes Saharu způsobují problémy týkající se správy a stability;

24. připomíná, že nelegální migrační trasy v tomto regionu procházejí mnoha zeměmi, jejichž státní orgány jsou slabé nebo vůbec neexistují. Libye je zde jasným příkladem. Řada zpráv dokládá, že zisky z nezákonného převaděčství a obchodování s lidmi posilují postavení nelegálních ozbrojených sil, které na daném území mají skutečnou úřední moc, a mohou tak mařit rozsáhlejší procesy řešení konfliktů. I v případech, kdy oficiální státní orgány ještě existují, má spolupráce s těmito subjekty při potírání nelegální migrace bytostně politický charakter a může vyústit v posílení zájmů na stát napojených převaděčů a nelegálních ozbrojených sil. V situaci roztržité svrchovanosti nejsou k dispozici neutrální partneři;

25. zdůrazňuje, že změna klimatu a přírodní katastrofy mohou být faktory, které vedou k migraci a vysídlování obyvatelstva. Dále vyzývá k investování do budování odolnosti vůči riziku katastrof jako preventivnímu opatření sloužícímu k řešení hlavních příčin migrace;

Lepší řízení migrace v Libyi

26. vybízí k tomu, aby se pokračovalo v úsilí o systematickou spolupráci s libyjskými orgány, přičemž je třeba klást důraz na správu hranic, potírání nelegální migrace, otázku lidských práv a uspokojování potřeb migrantů v Libyi. Mimoto by ve spolupráci s občanskou společností měly být vytvořeny alternativy k zadržování migrantů, které by mělo být používáno pouze jako krajní opatření a jen za takových podmínek, které odpovídají mezinárodním standardům v humanitární oblasti a v oblasti lidských práv. Odborná příprava a logistická podpora v těchto záležitostech by měly být důležitým prvkem programů pro budování kapacit, které EU podporuje;

27. navrhuje, aby byla ve spolupráci s UNHCR prozkoumána proveditelnost praktických kroků k přesídlení migrantů, kteří potřebují mezinárodní ochranu, z Libye do členských států EU a jiných partnerských zemí ve světě;

28. vyzývá k posílení pilotní iniciativy, která je zaměřena na stabilizaci komunit v oblastech zasažených vnitřním vysídlováním a tranzitem migrantů, včetně spolupráce na přípravě strategií pro tyto oblasti, jejichž cílem by bylo zajistit důstojné životní podmínky pro obyvatele dané země, zejména prostřednictvím vytváření pracovních příležitostí pro osoby,

kteří potřebují ochranu, což by mělo dodatečný přínos v podobě usnadnění jejich přijetí ze strany hostitelských komunit, ale také v podobě zlepšení veřejných služeb a veřejných zařízení sloužících občanům;

29. vyslovuje se pro zintenzivnění probíhajících asistovaných dobrovolných návratů z Libye do zemí původu, pokud to situace na místě umožňuje a v koordinaci s mezinárodními partnery, zejména s IOM;

Zásadní role místních orgánů při řešení této situace

30. je potěšen tím, že byla uznána významná úloha místních a regionálních orgánů při řešení otázek spojených s migrací a při jejím řízení, záchraně lidských životů a boji proti trestné činnosti;

31. připomíná, že města jsou ústředními subjekty v oblasti globální migrace a také nejpříměji pociťují její negativní důsledky. Místní orgány nesou bezprostřední odpovědnost za životní podmínky, úspěchy a problémy přistěhovalců. Místní orgány mohou uspět tam, kde se mnohé vnitrostátní vlády setkávají s obtížemi nebo dokonce s nezdarem⁽³⁾;

32. vyzdvihuje úlohu místních orgánů v zemích původu a tranzitu a v cílových zemích v oblasti migrační politiky, především co se týče integrace a sociální soudržnosti. Místní orgány jsou při překonávání problémů spojených s migrací v přední linii, a to vzhledem ke svým pravomocem, kontaktu s realitou a zkušenostem s řešením každodenní situace stále rozmanitější společnosti. Migrace je však záležitostí týkající se všech úrovní (EU, vnitrostátní, regionální a místní), které za ni mají společnou odpovědnost. Zároveň je ovšem důležité zohlednit místní a regionální předpoklady k co nejlepšímu a nejudržetelnějšímu přijímání migrantů, a tedy i jejich úspěšné integraci;

33. domnívá se, že by EU měla využít potenciálu a zkušeností regionů, které tvoří její jižní námořní hranici (jak ve Středozemním moři, tak v Atlantském oceánu), jelikož se jedná o články důležité pro rozvoj vzájemně prospěšných vztahů se třetími zeměmi;

34. podtrhuje nutnost posílit místní komunity, zvláště v Libyi, v souladu s Maltským prohlášením členů Evropské rady o vnějších aspektech migrace⁽⁴⁾, a podporuje tedy projekty, jako je iniciativa z Nikósie. Vyzývá Evropskou službu pro vnější činnost a Evropskou komisi, aby ve spolupráci s VR a sdružením místních či regionálních orgánů prozkoumaly možnosti uskutečnění obdobných projektů v dalších zemích;

35. uznává přínos iniciativy z Nikósie jakožto projektu zaměřeného na budování kapacit na podporu libyjských obcí, který je realizován v partnerství s evropskými místními a regionálními orgány a s finančním příspěvím Evropské komise. Poukazuje na to, že se tato iniciativa musí posílit tak, aby byla její opatření účinnější a přinášela lepší výsledky, přičemž je třeba mít na paměti skutečnost, že je nezbytné zachovávat ostražitost ohledně složité situace v otázce legitimacy v Libyi a věnovat pozornost případným politickým důsledkům;

36. je si vědom toho, že místní orgány na trase přes centrální Středomoří nemají dobře rozvinuté kapacity. Výzva je ještě náročnější, když jde o snahu reagovat na různé potřeby, zejména za složitých hospodářských podmínek. Místní orgány musejí mít k dispozici nástroje, pomocí nichž budou moci identifikovat nejnaléhavější potřeby různých skupin migrantů, především dětí a mladistvých bez doprovodu a žen;

37. zdůrazňuje, že je nutné věnovat větší pozornost ochraně dětí. V uplynulých třech měsících zahynul v centrálním Středomoří rekordní počet uprchlíků a migrantů, mezi nimiž bylo zhruba 190 dětí. Výbor se připojuje k výzvě, již UNICEF adresoval EU a jejím členským státům, a sice aby se snažily chránit děti z řad uprchlíků a migrantů, zejména ty bez doprovodu, před vykořisťováním, násilím a obchodováním s dětmi a aby posílily programy na ochranu dětí v Libyi;

38. poukazuje na to, že podpora rozvoje kapacit místních orgánů ze strany EU zahrnuje nejenom zvyšování technických kapacit těchto orgánů, ale také zajištění toho, aby byly schopny účinně zabezpečovat základní potřeby a služby. Z empirických poznatků vyplývá, že decentralizované zaopatřování sociálních služeb a veřejných statků umožňuje dosáhnout optimální efektivity nákladů při plánování a uskutečňování rozvoje;

39. vyslovuje se pro to, aby byly podporovány programy zaměřené na decentralizaci a místní správu v souladu s vnitrostátními strategiemi snižování chudoby;

⁽³⁾ CdR 9/2012 fin, stanovisko Migrace a mobilita – globální přístup, zpravodaj: Nichi Vendola (IT/SES).

⁽⁴⁾ <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

40. zdůrazňuje, že je třeba věnovat větší pozornost soudržnosti a interakci mezi vnitrostátními migračními politikami a místními iniciativami při poskytování služeb a ochrany migrantům a při podpoře jejich sociálního začleňování, pokud mají nárok na mezinárodní ochranu. Místní orgány musejí mít minimálně k dispozici potřebné pravomoci a prostředky, aby mohly náležitě reagovat na potřeby migrantů v komunitách, které spadají pod jejich působnost. V ideálním případě by měly být schopny fungovat v celkovém politickém prostředí, které podporuje inkluzivní přístup, jestliže pro to existují náležité předpoklady;
41. poukazuje na to, že Libye v posledních šesti letech zažívá politické a sociální zvraty, které jsou přímým důsledkem událostí arabského jara. Všeobecná krize, jíž Libye prochází od roku 2014, uvrhla tuto zemi do naprostého chaosu a způsobila prudké zhoršení životních podmínek v celé zemi. Téměř úplná absence státu a velice omezené prostředky, jež mají k dispozici obecní zastupitelstva, činí z neuspokojivého fungování institucí výraznou překážku, která brání stabilitě a rozvoji. Zároveň se tato země rozhodla uskutečnit reformy s cílem zavést decentralizovaný systém správy — v roce 2012 schválila zákon č. 59 (o místní správě), jenž navzdory nestabilní situaci v této zemi zůstává i nadále referenčním bodem pro všechny libyjské strany bez ohledu na jejich politickou orientaci;
42. zdůrazňuje, že mnozí mladí lidé z libyjských měst se nechali vtáhnout do „byznysu“ spojeného s migrací, jelikož se jedná o velice výnosný zdroj příjmů. Je mimořádně obtížné integrovat mladé lidi, kteří se účastnili ozbrojených konfliktů a činnosti milic. Tradiční společenské organizace (kmeny, rodiny, školy a instituce) si s mladými lidmi nevědí rady. Rozšířeným jevem je užívání drog a páčání trestné činnosti. Situaci mladých lidí ještě zhoršila neexistence konkrétních politik zaměřených na mládež;
43. vyzdvihuje skutečnost, že důležitou roli mohou sehrát nejenom obce v Libyi, ale také v různých zemích na trase přes Středomoří. Obce jakožto institucionální a legitimní subjekty mající na starosti místní záležitosti musejí podstatným způsobem přispět ke stabilizaci. Stěžejními aspekty tohoto úkolu jsou místní hospodářský rozvoj, koordinaci s aktéry v oblasti bezpečnosti a účinné politiky týkající se mládeže a migrace. Místní orgány však potřebují velkou pomoc, aby byly schopny na sebe tyto úkoly vzít;
44. vyslovuje se pro zavedení programů, které přispějí k upevnění, posílení a zefektivnění místní správy v Libyi a dalších zemích na trase přes centrální Středomoří, přičemž budou zaměřeny na tři rozměry místní správy: řízení, poskytování služeb a účast. Je rovněž třeba vyvinout úsilí s cílem zlepšit místní hospodářské vyhlídky, společenský život a politické začleňování mladých lidí s vyšším vzděláním ve vnitrozemských venkovských oblastech a ve městech, aby se tak zmírnily faktory, které vyvolávají radikalizaci a migraci;
45. zdůrazňuje, že by bylo možné podnitit na místní úrovni lepší správu, přestože místní orgány v současné době de facto nemají kapacitu, a domnívá se, že je naprosto nezbytné podpořit místní správu, poněvadž to nevyhnutelně podpoří stabilizaci a vytvoří to podmínky pro budoucí rekonstrukci, což je nezbytný předpoklad pro účinné a udržitelné řízení migrace v Libyi;
46. vyzdvihuje význam zapojení žen a mladých lidí, které by mělo i nadále hrát stěžejní roli v rámci různých podpůrných činností, zejména prostřednictvím zapojení činných organizací občanské společnosti a nezávislých politiků;
47. upozorňuje na přidanou hodnotu konkrétních cílů, pokud jde o omezování negativních dopadů různých forem migrace, vysídlování a nepokojů tím, že se zvýší hospodářská atraktivita venkovských oblastí a obcím bude poskytována pomoc při plnění jejich nového úkolu v souladu s decentralizačními opatřeními;
48. je si vědom toho, že tato tragédie začíná v zemích původu, nikoli na moři. Vybízí tudíž EU k tomu, aby přispívala k místnímu hospodářskému rozvoji v zemích na trase přes centrální Středomoří tím, že bude podporovat obce jakožto aktéry místního rozvoje a zajistí zapojení mladých lidí a žen do místních záležitostí a socioekonomických aktivit;
49. prohlašuje, že je připraven být dále nápomocen při koncipování a provádění migrační politiky EU, a to i s využitím poznatků a zkušeností Evropsko-středomořského shromáždění zástupců regionů a měst (ARLEM).

V Bruselu dne 12. července 2017.

předseda
Evropského výboru regionů
Markku MARKKULA