



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 21.2.2014
COM(2014) 96 final

**ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Zpráva o uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě v období 2012-2013

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Zpráva o uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě v období 2012–2013

1. Úvod

Globální přístup k migraci a mobilitě představuje od roku 2005 zastřešující rámec pro vnější politiku EU v oblasti migrace a azylu. Rámec stanoví, jak EU uskutečňuje politický dialog a operativní spolupráci se třetími zeměmi v oblasti migrace a mobility, je založen na jednoznačně stanovených prioritách, které zohledňují strategické cíle EU, a je pevně zakotven v celkovém rámci EU pro zahraniční politiku včetně rozvojové spolupráce.

Sdělení Komise o „globálním přístupu k migraci a mobilitě“ ze dne 18. listopadu 2011¹ zahájilo novou a konsolidovanější druhou fázi globálního přístupu k migraci a mobilitě. Sdělení zavedlo řadu nových prvků, například začlenění mezinárodní ochrany a vnějšího rozměru azylu jako nové tematické priority a rozšíření působnosti rámce politiky tak, aby zahrnoval „mobilitu“, přičemž se zdůrazňuje význam posílení řádně řízené mobility státních příslušníků třetích zemí přes vnější hranice EU. Následné závěry Rady ze dne 29. května 2012² potvrdily globální přístup k migraci a mobilitě jako ucelený a vyvážený rámec pro dialog a spolupráci se třetími zeměmi. Rada zdůraznila rovněž nutnost systematicky sledovat uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě prostřednictvím dvouletých zpráv.

Globální přístup k migraci a mobilitě se uplatňuje prostřednictvím řady politických nástrojů (dvoustranné a regionální politické dialogy a akční plány), právních nástrojů (jako jsou dohody o zjednodušení vízového režimu a dohody o zpětném přebírání), operativní podpory a budování kapacity (mj. prostřednictvím agentur EU, jako jsou FRONTEX, EASO a ETF, a nástrojů technické pomoci, jako jsou MIEUX a TAIEX) a rovněž podpory prostřednictvím nejrozličnějších programů a projektů, která je k dispozici správním orgánům třetích zemí a jiným zúčastněným stranám, například občanské společnosti, sdružením migrantů a mezinárodním organizacím. V období 2012–2013 podpořila Komise více než 90 projektů souvisejících s migrací ve všech regionech rozvojového světa s částkou vyšší než 200 milionů EUR. Finanční podporu na uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě mimoto poskytla řada členských států EU.

Hlavními dvoustrannými rámci k usnadnění politického dialogu a operativní spolupráce s partnerskými zeměmi jsou partnerství v oblasti mobility a společné programy pro migraci a mobilitu. Doposud byla partnerství v oblasti mobility uzavřena se šesti zeměmi: Moldavskem (2008), Kapverdami (2008), Gruzii (2009), Arménií (2011), Marokem (2013) a Ázerbájdžánem (2013). Jednání o dohodě o partnerství v oblasti mobility byla uzavřena s Tuniskem (listopad 2013) a blíží se její podepsání. Jednání o partnerství v oblasti mobility byla zahájena s Jordánskem (prosinec 2013). Návrh společného programu pro migraci a mobilitu byl předložen Indii (duben 2013) a Nigérii (říjen 2013), podstatná jednání však budou teprve zahájena.

2. DVOUSTRANNÉ DIALOGY

¹ KOM(2011) 743.

² Dokument Rady 9417/12.

Dvoustranné dialogy o migraci a mobilitě vedené mezi EU a třetími zeměmi mohou mít různé podoby. Důležitý rámec pro politický dialog a operativní spolupráci v oblasti azylu a migrace poskytují partnerství v oblasti mobility. V případě zemí, s nimiž byl zahájen dialog o uvolnění vízového režimu, se politický dialog do značné míry týká provádění akčního plánu na uvolnění vízového režimu. V některých případech (Rusko, Indie, Čína, USA) navázala EU tematicky zaměřené dialogy. Prakticky se všemi zeměmi je dialog o migraci a jiných otázkách týkajících se spravedlnosti a vnitřních věcí začleněn rovněž do provádění dohod o přidružení, dohod o partnerství a spolupráci, rámcových dohod, dohod o spolupráci a podobných nástrojů, které Unie uzavřela, včetně na úrovni příslušných rad a výborů (podvýborů). Technická spolupráce se uskutečňuje v rámci smíšených výborů zřízených dohodami o zjednodušení vízového režimu a dohodami o zpětném přebírání, které sledují provádění těchto dohod společně s dotýcnými třetími zeměmi.

2.1 Země procesu rozšíření

Mechanismus monitorování po liberalizaci vízového režimu umožňuje posoudit udržitelnost reforem a opatření, které zavedly země **západního Balkánu** (Albánie, Bosna a Hercegovina, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Černá Hora a Srbsko) prostřednictvím svých plánů uvolnění vízového režimu³, a v rámci procesu stabilizace a přidružení s nimi spolupracovat při odstraňování případných nedostatků a problémů. Naprostou většinu občanů ze zemí západního Balkánu s bezvízovým stykem představují cestující v dobré víře s legitimním účelem cesty do EU. V roce 2012 se však zvýšil počet neopodstatněných žádostí o azyl podaných státními příslušníky těchto zemí v některých členských státech a v roce 2013 byl tento počet nadále vysoký, což má na fungování bezvízového režimu negativní dopad.

Dne 19. ledna 2012 byl zahájen dialog o liberalizaci vízového režimu s **Kosovem**⁴ a dne 14. června 2012 byl kosovské vládě předán plán pro zavedení bezvízového styku.

Téměř tři roky po ukončení jednání byla dne 16. prosince 2013 mezi EU a **Tureckem** podepsána dohoda o zpětném přebírání. Současně s podpisem dohody o zpětném přebírání byl Turecku nabídnut dialog o uvolnění vízového režimu a plán pro zavedení bezvízového styku v souladu se závěry Rady o rozvoji spolupráce s Tureckem v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí⁵, které byly přijaty dne 21. června 2012.

Agentura FRONTEX má se všemi zeměmi západního Balkánu řádně fungující pracovní ujednání a spolupracuje s těmito zeměmi na organizační i operativní úrovni. Agentura FRONTEX provozuje v rámci mechanismu monitorování po liberalizaci vízového režimu systém varování, který Komisi umožňuje vyhodnocovat azylové toky. Dne 28. května 2012 podepsala agentura FRONTEX s Tureckem memorandum o porozumění.

2.2 Země Východního partnerství

V období 2012–2013 bylo dosaženo významného pokroku, pokud jde o posilování vztahů s většinou zemí Východního partnerství v otázkách migrace a mobility.

S **Moldavskem** a **Ukrajinou** pokračovaly dialogy o uvolnění vízového režimu a v roce 2012 byl zahájen nový dialog s **Gruzií**, jehož cílem je dosáhnout v příhodné době bezvízového

³ Dne 28. listopadu 2013 předložila Komise svou čtvrtou zprávu o monitorování v období po liberalizaci vízového režimu (COM(2013) 836).

⁴ Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244/99 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

⁵ Dokument Rady 11579/12.

styku. Zpráva Komise o pokroku Moldavska ze dne 15. listopadu 2013⁶ obsahuje závěr, že Moldavsko splňuje všechna kritéria akčního plánu na uvolnění vízového režimu. Dne 27. listopadu 2013 přijala Komise návrh na zařazení Moldavska na seznam zemí, jejichž občané nepotřebují při cestě do zemí schengenského prostoru při pobytu do 90 dnů vízum⁷. Dialogy o uvolnění vízového režimu se ukázaly být vlivným nástrojem prozíravé politiky v oblasti mobility a účinným nástrojem k urychlení dalekosáhlých reforem v celé oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, včetně právního státu a reformy soudnictví⁸.

V roce 2013 byl schválen program rozpočtové podpory EU v hodnotě 20 milionů EUR, který má zajistit další provádění akčního plánu na uvolnění vízového režimu v **Moldavsku**. S **Ukrajinou** byla obdobně podepsána finanční dohoda s přidělenou částkou ve výši 28 milionů EUR, která má poskytnout podporu na přizpůsobení vnitrostátního migračního a azylového systému evropským a mezinárodním normám a na provádění akčního plánu na uvolnění vízového režimu. Komise nadále poskytuje širší podporu reformám v oblasti migrace a správy hranic na Ukrajině. Probíhá například čtyřletý podpůrný program v hodnotě 66 milionů EUR k posílení ukrajinské politiky správy hranic.

Dne 1. července 2013 vstoupila v platnost aktualizovaná dohoda o zjednodušení vízového režimu s **Ukrajinou**.

Počátkem roku 2012 byla s **Arménií** a **Ázerbájdžánem** zahájena jednání o dohodě o zjednodušení vízového režimu a dohodě o zpětném přebírání, která byla včas dokončena. Dohody s Arménií vstoupily v platnost dne 1. ledna 2014, zatímco dohody s Ázerbájdžánem mají podle očekávání vstoupit v platnost v nadcházejících měsících.

S **Arménií**, **Gruzií** a **Moldavskem** pokračuje spolupráce v rámci partnerství v oblasti mobility a dne 5. prosince 2013 byla podepsána nová dohoda o partnerství v oblasti mobility s **Ázerbájdžánem**. Zkušenosti ukazují, že prostřednictvím těchto partnerství byla jednoznačně posílena spolupráce a že bylo dosaženo významného pokroku, co se týká koordinace uvnitř EU a koordinace mezi příslušnými institucemi v partnerských zemích. Flexibilita partnerství v oblasti mobility umožňuje začlenit do téhož rámce dvoustranné i mnohostranné iniciativy a cíleně se zabývat prioritami partnerských zemí. V rámci všech tří partnerství v oblasti mobility byly uspořádány schůzky vyšších úředníků, a to dne 17. prosince 2012 a 25. října 2013 (Arménie), 18. prosince 2012 (Gruzie) a 22. listopadu 2012, 25. června 2013, 31. října 2013 a 10. prosince 2013 (Moldavsko). Partnerství v oblasti mobility s **Moldavskem** bylo předmětem důkladného hodnocení ze strany odborníka, kterého najala Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). Závěrečná zpráva ze dne 1. října 2012 prokázala, že partnerství v oblasti mobility s Moldavskem přispělo k dosažení mnoha priorit partnerů, s nimiž prováděné projekty a iniciativy úzce souvisely. Partnerství v oblasti mobility pomohlo partnerům zabývat se účinněji příslušnými otázkami souvisejícími s migrací a mobilitou a vytvořilo rámec napomáhající aktivnímu zapojení do diskusí a spolupráce v souvislosti s migrací na regionální i globální úrovni. Činnosti pod záštitou partnerství v oblasti mobility pomohly Moldavsku reformovat jeho právní rámec pro otázky migrace v souladu s normami EU, například azylový systém. Hodnotící zpráva však určila rovněž některé problémy partnerství v oblasti mobility, například 1. nutnost zachovat odhodlání a zájem členských států – a podporovat jejich zapojení do různých rámců řízení a koordinace – a rovněž zapojit

⁶ COM(2013) 807.

⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (COM(2013) 853).

⁸ Například poslední zpráva o pokroku ze dne 15. listopadu 2013 ukázala, že Ukrajina dosáhla významného pokroku, pokud jde o legislativní opatření (COM(2013) 809).

do partnerství v oblasti mobility nové členské státy, které o to projeví zájem, a 2. nutnost prokázat přidanou hodnotu společných činností, tj. činností navržených a prováděných více než jedním členským státem, jako způsob zlepšení synergií, výměny informací a osvědčených postupů a vzájemného uznávání mezi zúčastněnými stranami. Pokud jde o operativní spolupráci, EU v současnosti financuje v Moldavsku projekty v oblasti migrace a správy hranic v hodnotě téměř 50 milionů EUR, včetně iniciativy na podporu legální mobility mezi Moldavskem a EU prostřednictvím partnerství v oblasti mobility, na niž byla vyhrazená částka ve výši 2 milionů EUR.

V **Arménii** se v současnosti realizuje šest projektů financovaných EU s celkovou částkou vyšší než 8 milionů EUR, včetně projektu v hodnotě 3 milionů EUR na podporu provádění partnerství v oblasti mobility, který by měl posílit kapacity orgánů v oblastech, jako je legální migrace, migrace a rozvoj a zpětné přebírání a opětovné začleňování.

Provádění partnerství v oblasti mobility s **Gruzií** se po zřízení platformy pro místní spolupráci v roce 2012 zintenzivnilo. Od podepsání dohody o partnerství v oblasti mobility byla vnější spolupráce s Gruzií významně posílena a jsou podporovány rychlé reformy gruzínského migračního systému a systému správy hranic. V současnosti je v zemi realizováno šest projektů v oblasti migrace v celkové hodnotě přibližně 20 milionů EUR, včetně iniciativy v hodnotě 1 milionu EUR, která se zaměřuje na posílení rozvojového potenciálu partnerství v oblasti mobility.

Co se týká **Ázerbájdžánu**, EU v současnosti poskytuje podporu na reformu politiky v oblasti řízení migrace, zejména prostřednictvím partnerství s Národním migračním úřadem.

Dvoustranné vztahy EU s **Běloruskem** v oblasti migrace a mobility nejsou dosud rozvinuty. V listopadu 2013 však Bělorusko uvedlo, že přijme výzvu EU z roku 2011 týkající se zahájení jednání o dohodě o zjednodušení vízového režimu a dohodě o zpětném přebírání. V období 2013–2013 došlo kromě spolupráce v rámci regionálních dialogů o migraci i k určité praktické spolupráci na úrovni projektů.

Agentura FRONTEX podepsala pracovní ujednání s příslušnými orgány **Arménie** (dne 22. února 2012) a **Ázerbájdžánu** (dne 16. dubna 2013). V současnosti má agentura FRONTEX pracovní ujednání se všemi zeměmi Východního partnerství.

2.3 Země jižního Středomoří

Pokrok při navazování užší spolupráce mezi EU a zeměmi jižního Středomoří je od roku 2011 trvalý, a to zcela v souladu s evropskou politikou sousedství a závazky EU, které byly přijaty v reakci na arabské jaro a po těchto událostech. Evropská rada nedávno vyzvala k větší angažovanosti ve vztazích se třetími zeměmi s cílem zabránit tomu, aby se migranti vydávali na nebezpečnou cestu směrem k Evropské unii⁹. V této souvislosti uvítala sdělení Komise o práci pracovní skupiny pro Středomoří ze dne 4. prosince 2013¹⁰, které obsahuje operativní akce, jež mají být provedeny s cílem zabránit tragédiím, k jaké došlo dne 3. října 2013 nedaleko ostrova Lampedusa.

Strukturované dialogy o migraci, mobilitě a bezpečnosti byly zahájeny s **Tuniskem**, **Marokem** (říjen 2011) a **Jordánskem** (prosinec 2012). Budou-li splněny podmínky, je EU připravena zahájit dialogy i s ostatními zeměmi v regionu. V rámci probíhajících jednání o novém akčním plánu evropské politiky sousedství projevilo zájem o tento dialog **Alžírsko**¹¹.

⁹ Dokument Evropské rady 217/13.

¹⁰ COM(2013) 869.

¹¹ Alžírsko odmítalo zahájit s EU jednání o dohodě o zpětném přebírání během celého roku 2012 i 2013.

Od roku 2011 zopakovala EU několikrát nabídku na zahájení dialogu s **Egyptem**, dosud však neobdržela kladnou odpověď. Prioritní zemí s ohledem na tento dialog (jakmile to umožní situace) zůstává **Libye**.

Po intenzivních jednáních byla dne 7. června 2013 podepsána dohoda o partnerství v oblasti mobility s **Marokem**. Toto partnerství, jež představuje jednoznačný pokrok a měřítko pro ostatní země v regionu, obsahuje vyvážený soubor závazků a iniciativ, které zahrnují čtyři prioritní oblasti globálního přístupu k migraci a mobilitě, tj. legální migraci, nelegální migraci, mezinárodní ochranu a migraci a rozvoj. Jedním z hlavních závazků, které Maroko přijalo, je vytvoření vnitrostátního azylového systému. Dohoda o partnerství v oblasti mobility obsahuje rovněž vzájemné závazky týkající se spolupráce v oblasti prevence obchodu s lidmi a boje proti němu a v oblasti ochrany jeho obětí. Partnerství v oblasti mobility mimoto připravilo půdu pro jednání o dohodě o zjednodušení vízového režimu¹² a souběžné obnovení jednání o dohodě o zpětném přebírání, která byla od roku 2010 zablokována. V současnosti se dokončuje projekt na podporu provádění partnerství v oblasti mobility v hodnotě 5 milionů EUR. Na podporu tohoto partnerství má být přiděleno 6 milionů EUR z programu SPRING.

Pozitivní vývoj představuje rovněž ukončení jednání o partnerství v oblasti mobility s **Tuniskem** v listopadu 2013. Po mnoho měsíců byl proces komplikován nestabilní politickou situací v zemi. EU a Tunisko se dohodly na úzké spolupráci pod záštitou partnerství v oblasti mobility s cílem posílit právní a institucionální rámec, pokud jde například o azyl a obchodování s lidmi, zjednodušení vízového režimu, posílení odborné přípravy pracovníků pověřených migrací a vypracování politik, které se zabývají opětovným začleňováním, bojem proti vyloučení a xenofobií vůči migrantům.

V rámci dialogu o migraci, mobilitě a bezpečnosti se v roce 2013 uskutečnily dvě mise odborníků do **Jordánska**, které kladně zhodnotily kapacity orgánů v příslušných oblastech. Jordánsko vyjádřilo připravenost a zájem o posílení spolupráce s EU: v prosinci 2013 byl jordánským orgánům předložen návrh dohody o partnerství v oblasti mobility.

Navzdory složité bezpečnostní a politické situaci podporovala EU **Libyi** v oblasti migrace, správy hranic a mezinárodní ochrany. Na základě rozhodnutí Rady ze dne 22. května 2013 o misi SBOP je v rámci mise EU BAM v Libyi poskytována pomoc při rozvoji libyjského systému integrované správy hranic. K tomuto účelu přispívá rovněž projekt Sahara-Středomoří v hodnotě 10 milionů EUR.

Veškerá dvoustranná spolupráce se **Sýrií** v politické rovině byla pozastavena, takže v současnosti se v oblasti migrace neuskutečňuje žádná formální ani neformální spolupráce se syrskými orgány. V reakci na uprchlickou krizi je EU spolu s členskými státy největším dárcem na světě a syrskému obyvatelstvu a zemím sousedícím se Sýrií poskytuje značnou humanitární a rozvojovou pomoc, včetně prostřednictvím specializovaných mezinárodních organizací a organizací občanské společnosti.

Politický závazek týkající se posílené spolupráce se zeměmi jižního Středomoří byl spojen s odpovídající finanční a operační podporou. V Libyi probíhají například programy v hodnotě přibližně 30 milionů EUR financované EU, které se zaměřují na řízení smíšených toků, správu hranic a podmínky přijímání migrantů. V září 2013 byla zahájena realizace středomořské sítě SEAHORSE, což je projekt řízený španělskou Guardia Civil. Síť zúčastněným zemím Středomoří umožní vyměňovat si faktické informace o incidentech a hlídkách téměř v reálném čase prostřednictvím satelitní komunikace. Zvýší schopnost

¹² Směrnice pro jednání přijala Rada dne 5. prosince 2013.

příslušných orgánů zabývat se nelegální migrací a nedovoleným obchodem a rovněž reagovat na mimořádné situace vyžadující pátrání a záchranu. Projekt je otevřen Alžírsku, Egyptu, Libyi a Tunisku.

V rámci projektu EuroMed Migration III v hodnotě 5 milionů EUR je posílen dialog a spolupráce mezi zeměmi jižního Středomoří a EU. Projekt se zaměřuje na legální migraci, migraci a rozvoj a nelegální migraci a jeho součástí jsou zvláštní schůzky, školení a mise odborníků v těchto oblastech. Zahrnuje rovněž podporu pro migrační profily a studii o sladění potřeb trhu práce s členskými státy.

Od roku 2011 provádí EU regionální program ochrany pro severní Afriku, který se zaměřuje na Libyi, Tunisko a Egypt. Rozpočet na tento program se koncem roku 2013 zvýšil na 5,5 milionu EUR v přímé reakci na tragickou událost nedaleko italského ostrova Lampedusa.

Agentura FRONTEX má mandáty k jednání o uzavření pracovních ujednání s Egyptem, Libyí, Tuniskem a Marokem, doposud však snahy o zahájení těchto jednání ztroskotaly.

2.4 Země subsaharské Afriky

V období 2012–2013 bylo dosaženo určitého pokroku v politickém dialogu a operativní spolupráci zejména s **Kapverdami, Nigérií a Jižní Afrikou**.

V období 2012–2013 uspokojivě pokračovalo provádění partnerství v oblasti mobility s **Kapverdami**. Během tohoto období podepsaly EU a Kapverdy dohodu o zjednodušení vízového režimu (říjen 2012) a dohodu o zpětném přebírání (duben 2013), jež obě mají podle očekávání brzy vstoupit v platnost. EU chce zachovat partnerství v oblasti mobility živé a dynamické prostřednictvím společného stanovení nového souboru priorit v krátkodobém a střednědobém horizontu.

Spolupráce s **Nigérií** se vyvíjela pozitivně prostřednictvím místních dialogů o migraci a rozvoji na základě článku 13 dohody z Cotonou. K hlavním tématům projednávaným v tomto rámci patřila nelegální migrace a obchodování s lidmi, jež představuje pro zemi problém na vnitřní i vnější úrovni. Dialogy se dosud nezabývají náležitě aspekty mezinárodní ochrany. V budoucnu by však mohla být věnována pozornost budování kapacit v této oblasti, jež by mohlo být rozšířeno tak, aby zahrnovalo i vnitřně vysídlené osoby. Během schůzky v rámci místního dialogu dne 20. března 2013 projevila Nigérie zájem o posílení spolupráce s EU na základě společného programu pro migraci a mobilitu. Dne 7. října 2013 byl Nigérii předložen návrh tohoto společného programu.

Spolupráce s **Jižní Afrikou** v otázkách migrace se uskutečňuje pod záštitou fóra pro dialog o migraci, což je každoroční událost organizovaná při příležitosti zasedání Rady pro spolupráci. V této souvislosti projevila Jižní Afrika zájem o sjednání dohody o zjednodušení vízového režimu s EU a EU požaduje zcela bezvízový režim pro státní příslušníky všech členských států. Během summitu EU-Jižní Afrika dne 18. července 2013 bylo dohodnuto, že budou „(...) přezkoumány možnosti dalšího posílení a strukturování spolupráce, včetně případného zřízení společného programu pro migraci a mobilitu“.

EU vyvinula snahy oslovit **Ghanu** v zájmu posílení spolupráce na základě společného programu pro migraci a mobilitu, a to během informačního workshopu, který se v lednu 2012 konal v Akkré, a v rámci širšího politického dialogu v červenci 2012.

V období 2012–2013 bylo realizováno celkem více než 35 projektů souvisejících s migrací, které se zaměřovaly konkrétně na země subsaharské Afriky. Tyto projekty zahrnují všechny oblasti migrace, důraz se však klade na iniciativy týkající se migrace a rozvoje, pomoci pro

uprchlíky a zranitelné migranty a boje proti obchodu s lidmi. Spolupráce se zeměmi **západní Afriky** je celkově nejpokročilejší, což lze částečně přičíst pokroku, jehož bylo dosaženo v regionálních procesech. Pro země západní Afriky EU rovněž prosazuje významnou podporu určenou na budování kapacit v oblasti migrace a správy hranic. V roce 2013 byla například zahájena iniciativa v hodnotě 24 milionů EUR na podporu účinného provádění protokolů o volném pohybu v rámci Hospodářského společenství států západní Afriky (ECOWAS) a společného přístupu ECOWAS k migraci.

Spolupráce mezi EU a zeměmi **východní Afriky** v oblasti migrace je omezenější a politická situace v řadě zemí v této oblasti neumožnila připravit půdu pro účinnější spolupráci. V této oblasti se však uskutečňuje řada projektů, včetně regionálního programu ochrany pro Africký roh (Keňa a Džibutsko) v hodnotě 5 milionů EUR.

Dne 12. ledna 2012 podepsala agentura FRONTEX pracovní ujednání s **Nigérií** a dne 14. ledna 2012 s **Kapverdami**.

2.5 Asijské země

Po 15. summitu EU-**Čína** v září 2012, na němž bylo dohodnuto, že budou přezkoumány možnosti usnadnění mobility a posílení spolupráce v oblasti boje proti nelegální migraci, spolupráce s Čínou v těchto oblastech pomalu pokročila. Vzhledem k čínské reakci, zejména výhradám ke snímání otisků prstů držitelů diplomatických pasů (v důsledku zavedení Vízového informačního systému EU), se obě strany rozhodly navázat dialog na vysoké úrovni o migraci a mobilitě. Dne 14. října 2013 se uskutečnila první schůzka, na níž byla projednána například možnost zahájení souběžných jednání o otázkách zpětného přebírání a o dohodě o zrušení vízové povinnosti pro držitele diplomatických pasů.

Spolupráce mezi EU a **Indií** v otázkách migrace získala nedávno nový impuls. Po zahájení dialogu o migraci v roce 2006 a další schůzce v roce 2010 se dne 2. července 2012 konal v Dillí dialog na vysoké úrovni o migraci a mobilitě. Indie projevila zájem o další posílení této spolupráce zřízením společného programu pro migraci a mobilitu s EU. V dubnu 2013 byl poté Indii předložen návrh tohoto programu.

V současnosti se dialog a spolupráce s ostatními asijskými zeměmi, zejména v **jihovýchodní Asii** (např. Vietnam, Indonésie) uskutečňuje pouze příležitostně na základě projeveného zájmu a v rámci mezinárodních dohod (dohoda o partnerství a spolupráci, rámcová dohoda), které EU uzavřela. Vzhledem k smíšené povaze těchto dohod, která prodlužuje dobu potřebnou pro jejich uzavření a vstup v platnost, je migrace pravidelně vybírána za účelem tzv. „včasného provedení“ s dotýcnými zeměmi. V těchto dialogích je důležitou otázkou prevence obchodu s lidmi a boj proti němu. Řada zemí v tomto regionu projevuje trvalý zájem o spolupráci s EU v oblasti víz (zjednodušení vízového režimu, zrušení vízové povinnosti pro držitele diplomatických pasů).

Vzhledem k významu regionální migrace pro rozvoj asijských zemí je v rámci rozvojové spolupráce s regionem migraci věnována rostoucí pozornost. V roce 2013 byl například s MOP zahájen projekt v hodnotě 1,6 milionu EUR s cílem zlepšit schopnost Bangladéše, Indonésie, Nepálu a Filipín řídit migraci pracovních sil.

2.6 Ostatní prioritní země

Spolupráce mezi EU a **Spojenými státy americkými** v oblasti migrace pokračuje v rámci platformy EU-USA pro spolupráci v otázkách migrace a uprchlictví, která byla zřízena v roce 2010. Akční plán platformy zahrnuje deset prioritních oblastí, mimo jiné návrat a opětovné začleňování, biometrii, znovuu sídlení, obchod s lidmi, budování kapacit v oblasti

řízení migrace nebo migraci pracovních sil. V roce 2012 se v rámci platformy uskutečnila studijní cesta do USA zabývající se otázkami znovuušídlení a byla zorganizována řada činností v souvislosti s obchodováním s lidmi, včetně studijní cesty koordinátora EU pro boj proti obchodování s lidmi do USA (březen 2013). V listopadu 2013 se uskutečnil seminář věnovaný syrské uprchlické krizi a migračním tokům vyvolaným krizí, který mimo jiné pomohl určit možné oblasti budoucí spolupráce (např. znovuušídlení). Platforma se využívá také ke koordinaci postojů při účasti na akcích týkajících se mezinárodní migrace, jako je například dialog na vysoké úrovni o mezinárodní migraci a rozvoji a Globální fórum o migraci a rozvoji¹³.

Dialog EU-Rusko o migraci, který byl zahájen v květnu 2011, poskytuje platformu pro řešení společných problémů v neformálním a nezávazném prostředí¹⁴. Každoročně se koná jedna schůzka vyšších úředníků a dvě tematické schůzky spojené se studijními cestami. Dosud se uskutečnilo pět tematických schůzek, které byly věnovány mezinárodní ochraně (Moskva, prosinec 2011), nelegální migraci (Budapešť, březen 2012), migraci a rozvoji (Petrohrad, říjen 2012), legální migraci (Bratislava, únor 2013) a nelegální migraci (Kaliningrad, červenec 2013). V rámci dialogu bude v roce 2014 zahájena práce na vývoji internetových portálů o migraci zaměřených na evropské i ruské občany.

V roce 2007 byl s Ruskem zahájen dialog o vízech. Strany schválily seznam „společných kroků k bezvízovému režimu pro krátkodobé cesty ruských občanů a občanů EU“, který je podmínkou pro jednání o vzájemné dohodě mezi EU a Ruskem o zrušení vízové povinnosti. V prosinci 2013 předložila Komise první zprávu o pokroku při provádění společných kroků¹⁵.

2.7 Získané poznatky

Velmi rozmanité dvoustranné dialogy poskytují užitečný prostředek k posílení spolupráce, řešení důležitých a někdy citlivých otázek týkajících se migrace a mobility, jež jsou ve společném zájmu, a budování důvěry mezi partnery.

Zkušenosti se stávajícími partnerstvími v oblasti mobility ukazují, že tato jsou uznávána, jsou přizpůsobena prioritám partnerských zemí a mají zásadní význam pro setkání EU a partnerských zemí u jednoho stolu a podněcují je k tomu, aby o migračních politikách a mezinárodní spolupráci přemýšlely koordinovaně. Je však zapotřebí další práce, aby bylo zajištěno, že partnerství v oblasti mobility jsou prováděna vyváženým způsobem, tj. lépe odrážejí všechny čtyři tematické priority globálního přístupu k migraci a mobilitě, včetně více opatření týkajících se legální migrace, lidských práv a ochrany uprchlíků.

Migrace a mobilita jsou v rostoucí míře projednávány jako součást širšího politického dialogu v rámci dohod o přidružení, dohod o partnerství a spolupráci nebo dohod o spolupráci a v rámci jejich podvýborů. Tento pozitivní trend může přispět k většímu zviditelnění migrace v celkových vnějších vztazích EU a k věnování větší pozornosti otázkám migrace v rámci dvoustranné rozvojové spolupráce. Současně je třeba se v oblasti migrace a mobility na úrovni EU více zaměřit na širší aspekty vnějších vztahů. Dalším možným postupem je hlubší zapojení Komise nebo odborníků členských států do těchto dialogů (jež je často obtížné kvůli

¹³ Globální fórum o migraci a rozvoji je iniciativa, která vznikla po prvním dialogu OSN na vysoké úrovni v roce 2006 a která se má zabývat vztahem migrace a rozvoje praktickým způsobem zaměřeným na konkrétní kroky. Jedná se o neformální, nezávazný a dobrovolný proces řízený vládou.

¹⁴ Dialog se nezaobírá otázkami, které souvisejí s vízy a zpětným přebíráním, jimiž se zabývají specializované smíšené výbory zřízené na základě dohod mezi EU a Ruskem o zjednodušení vízového režimu a zpětném přebírání.

¹⁵ COM(2013) 923.

rozpočtovým a časovým omezením) nebo zajištění větších odborných zkušeností v delegacích EU.

3. REGIONÁLNÍ DIALOGY

V rámci globálního přístupu k migraci a mobilitě představuje prioritu pražský proces, budapešťský proces a panel Východního partnerství pro otázky migrace a azylu na Východě, Partnerství Afrika-EU v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti a rabatský proces na Jihu, jakož i strukturovaný a ucelený dialog o migraci vedený mezi EU a Společenstvím latinskoamerických a karibských států (CELAC) a dialog o migraci vedený mezi EU a africkými, karibskými a tichomořskými státy (státy AKT). Tento oddíl stručně popisuje současný stav každého z těchto dialogů.

3.1 Pražský proces

Pražský proces představuje rámec pro dialog a spolupráci mezi EU a jejími členskými státy, státy schengenského prostoru, které nejsou členy EU, a devatenácti partnerskými zeměmi na východě (Rusko, země Východního partnerství, země ve Střední Asii, země západního Balkánu, Turecko). Práce je založena na společném prohlášení ministrů (Praha, 2009) a akčním plánu na období 2012–2016, který byl přijat na druhé ministerské konferenci v rámci pražského procesu (Poznaň, listopad 2011).

Proces dialogu poskytuje účinný rámec pro koordinaci a prosazování operativní spolupráce v otázkách migrace. Široký zeměpisný rozsah procesu, který zahrnuje země z různých regionů, jež mají pro EU strategický význam, umožňuje výměny osvědčených postupů a zkušeností mezi státy, které čelí různým, často však vzájemně souvisejícím výzvám a příležitostem. V roce 2012 a 2013 se uskutečnila řada činností na úrovni odborníků i vyšších úředníků: workshopy o legální migraci (Budapešť, září 2012 a Praha, únor 2013), migraci a rozvoji (Budapešť, září 2012), mezinárodní ochraně (Stockholm, říjen 2012 a Varšava, leden 2013), migračních profilech (Florence, leden 2013), nelegální migraci (Lvov, listopad 2012, návratu a zpětném přebírání (Varšava, březen 2013), cirkulační migraci (Tbilisi, říjen 2013) a převaděčství a obchodování s lidmi (Bratislava, září 2013) a rovněž schůzky vyšších úředníků (Varšava, duben 2012, Praha, únor 2013 a Kyjev, listopad 2013).

Komise podporuje provádění poznaňského akčního plánu pražského procesu prostřednictvím cíleného podpůrného projektu v hodnotě 3 milionů EUR, který zohledňuje tematické priority globálního přístupu k migraci a mobilitě. Výstupy sahají od podpory na vypracování migračních profilů po pokyny k různým politikám, jako je migrace pracovních sil a zpětné přebírání, a zvláštní odbornou přípravu pro státní úředníky například v oblasti azylu. EU zahájila i jiné iniciativy spojené s prováděním pražského procesu, včetně projektu v hodnotě 1 milionu EUR věnovaného nelegální migraci a iniciativy týkající se posílení integrační politiky v Rusku s vyhrazenou částkou ve výši 600 000 EUR.

3.2 Panel Východního partnerství pro otázky migrace a azylu

Východní partnerství představuje rámec pro spolupráci mezi EU a Arménií, Ázerbájdžánem, Běloruskem, Gruzii, Moldavskem a Ukrajinou. Na vrcholných schůzkách Východního partnerství, které se konaly v Praze (2009), Varšavě (2011) a Vilniusu (2013), byla přijata společná prohlášení. Dialog o migraci a mobilitě se uskutečňuje v rámci panelu pro otázky migrace a azylu, který byl zřízen 2011 a který navazuje na dřívější práci v rámci söderköpingského procesu.

Po svém zřízení v prosinci 2011 nabral panel Východního partnerství pro otázky migrace a azylu na rychlosti se čtyřmi schůzkami, které byly uspořádány v roce 2012 a 2013 a které se týkaly určení postavení uprchlíka (Tbilisi, květen 2012), cirkulační migrace (Kišiněv, říjen 2012), návratu, zpětného přebírání a opětovného začleňování (Tbilisi, březen 2013) a integrace migrantů a uprchlíků (Praha, listopad 2013), a rovněž odbornými workshopy zaměřenými na informace o zemi původu (Bukurešť, září 2012), oběti obchodování s lidmi (Varšava, květen 2013) a bezdomovectví (Budapešť, prosinec 2013). Panel vykazuje řadu silných stránek, zejména pokud jde o metodiku a organizaci. Panel má za prvé rozmanité složení, které zahrnuje zástupce institucí EU a státních orgánů, akademickou obec a nevládní organizace. Jeho neformální povaha umožňuje za druhé plodné výměny a budování důvěry mezi zúčastněnými státy.

V říjnu 2013 potvrdili účastníci první schůzky ministrů spravedlnosti a vnitřních věcí EU a Východního partnerství svůj závazek posílit dialog a spolupráci mimo jiné v oblasti mobility. Tento závazek byl opětovně potvrzen na vrcholné schůzce Východního partnerství ve dnech 28. a 29. listopadu 2013 ve Vilniusu, jejíž prohlášení vyzdvihlo význam mobility a odkázalo na panel pro otázky migrace a azylu.

3.3 Budapešťský proces / partnerství zemí podél „Hedvábné stezky“ v oblasti migrace

Budapešťský proces byl zahájen v roce 1991 jako poradní fórum a v současnosti zahrnuje více než 50 vlád – včetně zemí západního Balkánu, Východního partnerství, Střední Asie, Afghánistánu, Iráku, Ruska, Pákistánu a Turecka – a deset mezinárodních organizací a usiluje o vytvoření ucelených a udržitelných systémů pro řádnou migraci. Pod praporem budapešťského procesu bylo na ministerské konferenci, která se konala v Istanbulu dne 19. dubna 2013, vytvořeno partnerství zemí podél „Hedvábné stezky“ v oblasti migrace.

Budapešťský proces prošel změnou směrem k novému zeměpisnému zaměření, což vyvrcholilo přijetím istanbulského prohlášení o „partnerství zemí podél „Hedvábné stezky“ v oblasti migrace“ ze dne 19. dubna 2013. Toto prohlášení představuje základ pro případný významně posílený dialog a spolupráci v oblasti řízení migračních toků mezi zeměmi podél „Hedvábné stezky“, jež byly v minulosti poměrně omezené. Prohlášení upozorňuje na některé důležité prvky, jako je jednoznačný závazek týkající se dodržování lidských práv při řízení migrace. Pracovní skupina pro „Hedvábnou stezku“ na svém zasedání, které se ve dnech 28. až 31. října 2013 konalo v Islámábádu v Pákistánu, přislíbila konstruktivní spolupráci v budoucnu. Na schůzce vyšších úředníků v Istanbulu ve dnech 9. a 10. prosince 2013 byl přijat akční plán s konkrétními a operativními opatřeními, která mají být provedena. Komise financuje projekt na podporu dialogu v hodnotě 2,6 milionu EUR s dodatečným spolufinancováním ze strany řady členských států a Turecka.

3.4 Partnerství Afrika-EU v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti

Partnerství Afrika-EU v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti bylo vytvořeno během druhého summitu hlav států a předsedů vlád států Afriky a EU v Lisabonu v prosinci 2007. Na summitu Afrika-EU v Tripolisu v roce 2010 bylo partnerství rozšířeno a byl přijat rovněž akční plán na období 2011–2013, který obsahuje dvanáct konkrétních iniciativ v oblasti migrace, mobility, zaměstnanosti a vysokoškolského vzdělávání.

Provádění akčního plánu na období 2011–2013 bylo v roce 2011 přerušeno v důsledku událostí v Libyi (africký spolupředseda partnerství v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti), v roce 2012 však bylo obnoveno. Od té doby bylo uspořádáno několik schůzek, které se zabývaly otázkami jako obchodování s lidmi (Johannesburg, prosinec 2011),

práva migrantů (Nairobi, květen 2012), migrace a mobilita v rámci regionálních hospodářských společenství (Addis Abeba, červenec 2012), přístup k mezinárodní ochraně (Barcelona, říjen 2012) a usnadnění mobility prostřednictvím posílené správy hranic (Cotonou, červenec 2013). Komise financovala projekt v hodnotě 3,6 milionu EUR na podporu dialogu prostřednictvím pořádání odborných seminářů, schůzek vyšších úředníků atd.

Proces partnerství v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti spatřuje svou přidanou hodnotu v kontinentálním rozměru a koordinaci činností, které v souvislosti s migrací provádí Africká unie a různá africká regionální hospodářská společenství. Kontinentální charakter představuje rovněž hlavní problém partnerství vzhledem k rozmanitosti migračních toků v rámci Afriky a směrem do Evropy. V praxi nebyla dosud plně přezkoumána souvislost se zaměstnaností a vzděláním, ačkoli z teoretického hlediska je to vhodné. V současnosti se strategické partnerství Afrika-EU nachází na důležité křižovatce. V rámci přípravy summitu Afrika-EU ve dnech 2. a 3. dubna 2014 se jedná o změně struktury, a ačkoli výsledek není dosud znám, zdá se, že panuje shoda na nutnosti zajistit větší flexibilitu při řešení problémů, s nimiž se potýkají oba kontinenty, včetně otázky migrace a mobility. Při přípravě uvedeného summitu se v listopadu 2013 konala v Bruselu schůzka vyšších úředníků věnovaná otázkám migrace a mobility, na níž byl schválen návrh akčního plánu na období 2014–2017 a zřízení základní skupiny zahrnující obě Komise a šest států na každé straně.

3.5 Rabatský proces

Rabatský proces byl zahájen na první euro-africké ministerské konferenci věnované migraci a rozvoji, která se konala v červenci 2006 v Rabatu. Cílem procesu je posílit dialog a spolupráci mezi zeměmi původu, tranzitu a cílovými zeměmi na západoafrické migrační trase. Druhá schůzka ministrů se konala v roce 2008 v Paříži. Třetí schůzka se konala v Dakaru v listopadu 2011 a na této schůzce byla přijata dakarská strategie na období 2012–2014.

Dne 23. listopadu 2011 byly na třetí euro-africké ministerské konferenci věnované migraci a rozvoji konsolidovány výsledky, jichž bylo dosaženo při provádění předchozího programu spolupráce, a přijala novou strategii (tzv. dakarskou strategii) na roky 2012–2014. Rabatský proces zavedl důkladný a plodný dialog mezi EU a zeměmi v severní a západní Africe a podpořil posílenou spolupráci prováděním dvoustranných, subregionálních, regionálních a mnohostranných iniciativ. V letech 2012 a 2013 byly uspořádány schůzky odborníků zaměřené na správu hranic (Brusel, červen 2013), posílení tvorby migrační politiky podložené fakty (Dakar, září 2013) a správu hranic (Madrid, 2013) a rovněž tři schůzky řídicího výboru. Komise podporuje rabatský proces projektem v hodnotě 2 miliony EUR.

3.6 Strukturovaný a ucelený dialog o migraci vedený mezi EU a Společenstvím latinskoamerických a karibských států (CELAC)

Strukturovaný a ucelený dialog o migraci vedený mezi EU a Společenstvím latinskoamerických a karibských států (CELAC) byl zahájen v červnu 2009 na základě mandátu uděleného na summitu EU-Latinská Amerika a Karibik v Limě (2008). Závazek týkající se dalšího rozvoje dialogu byl obnoven na madridském summitu EU-Latinská Amerika a Karibik (2010). Madridský akční plán zahrnoval mezi šesti hlavními oblastmi spolupráce mezi oběma regiony i migraci. Tyto oblasti byly znovu potvrzeny na summitu v Santiagu (2013), jehož výsledkem bylo přijetí akčního plánu EU-CELAC na období 2013–2015.

V letech 2012 a 2013 se uskutečnily tři schůzky EU-CELAC na vysoké úrovni věnované migraci, během nichž byly projednány tyto záležitosti: hospodářský růst a migrace, obchodování s lidmi, ochrana a integrace migrantů, boj proti všem formám diskriminace, rasismu a xenofobie, dobrovolný návrat a opětovné začleňování. V listopadu 2013 se mimoto konal odborný seminář o nových trendech v oblasti migrace.

V listopadu 2012 bylo na sedmé schůzce EU-CELAC na vysoké úrovni věnované migraci schváleno stanovisko Komise k budoucnosti dialogu, které požadovalo operativnější přístup více zaměřený na výsledky. Toho by se mělo dosáhnout za prvé posílenou technickou spoluprací na úrovni odborníků; za druhé umožněním operativnějšího využívání schůzí pracovní skupiny v Bruselu a rovněž tím, že schůzky na vysoké úrovni budou plnit jasnější řídicí funkci plynoucí z většího zapojení EU a lepších biregionálních postupů.

Operační činnosti v rámci dialogu se uskutečňují prostřednictvím podpůrného projektu financovaného Komisí s částkou ve výši 3 miliony EUR. Projekt přispěl k lepšímu poznání skutečné situace v oblasti migrace v regionu, včetně vytvořením migračních profilů pro Peru, Ekvádor, Jamajku a Nikaraguu.

3.7 Dialog o migraci vedený mezi EU a africkými, karibskými a tichomořskými státy (státy AKT)

Dialog mezi AKT a EU o migraci byl zahájen v červnu 2010 prostřednictvím společného prohlášení Společné rady AKT-EU. Dialog je založen na článku 13 dohody z Cotonou. V květnu 2011 bylo rozhodnuto o dalším prohloubení dialogu, který se zaměřuje zejména na témata jako remitence, víza¹⁶ a zpětné přebírání, přičemž zvláštním cílem je posílení operativních aspektů spolupráce AKT-EU v těchto oblastech.

V roce 2012 se v Bruselu uskutečnila řada schůzek odborníků věnovaných remitencím (únor 2012), vízům (únor 2012) a zpětnému přebírání (duben 2012) a rovněž schůzek na úrovni vyšších úředníků. Doporučení k remitencím, vízům a zpětnému přebírání schválili ministři v červnu 2012 na zasedání Společné rady AKT-EU ve Vanuatu. V roce 2014 se plánují konkrétní následná opatření související s tématy, která se týkají víz, remitence a zpětného přebírání, zejména prostřednictvím podpůrného projektu financovaného EU s částkou ve výši 10 milionů EUR. Jako nová témata dialogu přibude nelegální migrace a obchodování s lidmi.

Navzdory dosaženému pokroku komplikuje dialog mezi AKT a EU o migraci skutečnost, že africký, karibský a tichomořský makroregion mají velmi odlišné postavení z hlediska migračních politik EU a liší se i jejich angažovanost v tomto dialogu.

3.8 Získané poznatky

Všem sedmi regionálním dialogům se podařilo vytvořit platformu pro tematicky zaměřené politické diskuse se skupinami třetích zemí a všechny přispěly k zlepšení celkových politických vztahů s těmito zeměmi. Operativní výsledky jsou však smíšené. Aby byl proces skutečně úspěšný, musí těžit z politického závazku prosazovat program ze strany EU i partnerských zemí a rovněž schopnosti ukázat konkrétní výsledky, které pomáhají budovat důvěru mezi zúčastněnými stranami. Jedním ze způsobů, jak dosáhnout dynamiky, je situace, kdy skupina určitých členských států převezme spoluodpovědnost za posun dialogu, jak tomu je například v případě pražského nebo rabatského procesu. Alternativním modelem,

¹⁶ V této zprávě se pojmem „vízum“ rozumí krátkodobá víza určená pro pobyt, jehož délka v období 180 dní nepřekračuje 90 dní.

který může rovněž přinést výsledky, je případ, kdy má Komise v procesu náležitě vymezenou vedoucí úlohu, jak je tomu u panelu Východního partnerství pro otázky migrace a azylu.

K zajištění hmatatelných operativních výsledků je nezbytné další úsilí, včetně zvýšení úsilí o naplánování a provedení činností v prioritních oblastech a pravidelného sledování prováděných opatření.

Řada regionálních dialogů trpí nedostatečným zapojením ze strany členských států. Účast členských států na schůzkách není vždy dostatečně početná a často není dostatečně aktivní. Jakmile dialog přijde o část své dynamiky, je nutno snažit se platformu oživit pořádáním menšího počtu cílenějších schůzek a umožněním horizontálnějších diskusí mezi účastníky. Úsilí však musí zajistit přidanou hodnotu. Nelze-li toho navzdory různým pokusům dosáhnout, je třeba po konzultaci s dotýcnými partnery zvážit rovněž možnost přerušení určitých dialogů s přihlédnutím k úloze dialogu o migraci v rámci širšího politického dialogu s dotýcným regionem. Procesy dialogu by měly být řízeny dostatečně pružně, aby bylo možno reagovat na měnící se priority a aby bylo zajištěno, že schůzky odpovídají skutečným prioritám na straně EU i na straně partnerské země. Při navazování nových dialogů je třeba věnovat větší pozornost spíše dočasným iniciativám než zavedení nových trvalých procesů.

4. GLOBÁLNÍ PROCESY

V souladu s Lisabonskou smlouvou, která poskytuje jedinečnou příležitost dát EU zcela nový základ a která EU umožňuje, aby na světové scéně plně uplatnila svůj potenciál, se EU v roce 2012 a 2013 aktivně zapojila do diskusí o mezinárodní migraci a rozvoji a globálním řízení migrace. V různých rámcích regionální, mnohostranné a globální spolupráce prosazuje EU koncepci globálního přístupu k migraci a mobilitě na základě partnerství. EU mimoto podpořila a schválila mezinárodní rozpravu o vztahu migrace a rozvoje a migrace a změny klimatu, jejímž cílem je maximalizovat kladné dopady migrace a mobility na rozvoj a snižování chudoby při současném vytvoření vazby mezi migrací a strategiemi pro přizpůsobení se změně klimatu, a přispěla k této rozpravě. Rozhodnutí Konference smluvních stran Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu z roku 2012¹⁷ o „přístupech k nápravě ztrát a škod spojených s dopady změny klimatu v rozvojových zemích“ uznává snahu o zlepšení poznatků a odborných znalostí, pokud jde o ztráty a škody, včetně způsobu, jakým změna klimatu ovlivňuje formy migrace, vysídlení a mobility lidí.

EU rovněž úžeji spolupracuje s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a zapojuje se do mezinárodních diskusí nebo iniciativ týkajících se mezinárodní ochrany a v roce 2012 posílila svou spolupráci s Mezinárodní organizací pro migraci vytvořením strategického partnerství.

EU financovala řadu projektů podporujících iniciativy na globální úrovni. Ve spolupráci s MOP byl například zahájen „globální akční program pro migrující pracovníky v domácnosti a jejich rodiny“ s vyhrazenou částkou ve výši 4,2 milionu EUR, který jako jeden z cílů podporuje provádění úmluvy MOP o pracovnících v cizí domácnosti.

4.1 Dialog na vysoké úrovni týkající se mezinárodní migrace a rozvoje

EU hrála významnou ústřední úlohu při přípravách druhého dialogu na vysoké úrovni týkajícího se mezinárodní migrace a rozvoje, který byl uspořádán ve dnech 3. a 4. října 2013 během zasedání Valného shromáždění OSN v New Yorku. Na plenárním zasedání vystoupila komisařka Malmströmová jménem EU a jejích členských států. Dialog OSN na vysoké úrovni

¹⁷ Rozhodnutí 3/CP.18 in FCCC/CP/2012/8/Add.1.

úspěšně obnovil a posílil politický závazek věnovat se otázce mezinárodní migrace a rozvoje. Výsledné prohlášení ukázalo, že mezinárodní společenství je s to dospět k politické dohodě o otázkách migrace a rozvoje, například jednoznačně potvrdit nutnost zohlednit migraci při vypracovávání rozvojového programu po roce 2015, a dokládá pozitivní vývoj, jehož bylo v posledních letech dosaženo v oblasti, v níž dialog v minulosti v podstatě ztroskotal.

4.2 Globální fórum o migraci a rozvoji

EU hraje obdobně aktivní úlohu ve vztahu ke Globálnímu fóru o migraci a rozvoji, včetně prostřednictvím účasti v přípravných vládních týmech a přijetím přední úlohy na summitu tohoto fóra v listopadu 2012 (Port Louis). EU se rovněž aktivně zapojila do příprav nadcházejícího summitu Globálního fóra o migraci a rozvoji, který se bude v květnu 2014 konat ve Stockholmu.

4.3 Získané poznatky

Globální přístup k migraci a mobilitě umožňuje EU vystupovat jednotně. Zkušenosti s dialogem na vysoké úrovni ukázaly, že EU je ve svých vnějších vztazích silnější, viditelnější a efektivnější, pokud všichni aktéři EU a členské státy spolupracují na základě společné analýzy a sdílené vize.

Bude důležité navázat na impuls získaný díky dialogu na vysoké úrovni, aby bylo na summitu Globálního fóra o migraci a rozvoji ve Stockholmu v květnu 2014 a posléze dosaženo konkrétních a operativních výsledků, například pokud jde o usnadnění mezinárodní mobility pracovních sil, a rovněž se upřesnily, jak se může význam migrace jakožto předpokladu rozvoje projevit v rozvojovém programu po roce 2015.

5. DALŠÍ POSTUP: SMĚREM K DALŠÍMU POSÍLENÍ GLOBÁLNÍHO PŘÍSTUPU K MIGRACI A MOBILITĚ

Navzdory množství procesů a činností prováděných v rámci globálního přístupu k migraci a mobilitě a významnému pokroku, jehož bylo dosaženo při začleňování jeho cílů do dialogu a spolupráce EU se třetími zeměmi, je třeba blíže uvážit možnosti zajištění ještě vyšší účinnosti a výkonnosti tohoto přístupu. Tento oddíl přezkoumává některé možnosti dalšího posílení globálního přístupu k migraci a mobilitě, a to na úrovni politik i ve vztahu ke způsobům provádění.

5.1 Politiky

5.1.1 Migrace, mobilita a hospodářský růst

Možnost využití vnější migrační politiky na podporu snah členských států o zajištění hospodářského růstu a konkurenceschopnosti, včetně přilákání a udržení vysoce kvalifikovaných talentů, není dosud uplatňována dostatečně.

Je třeba uvážit, jak lépe uplatňovat různé nástroje, které byly vyvinuty v rámci globálního přístupu k migraci a mobilitě, s cílem využít plně úlohu, kterou může migrace hrát při řešení nedostatku pracovních sil a kvalifikací v Evropě. Je třeba dále pracovat na lepší organizaci migrace pracovních sil do EU a na koordinaci opatření členských států, tj. postupně nalézat lepší rovnováhu mezi pravomocemi členských států (zejména rozhodnutí o zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí na území určitého členského státu) a potřebou vytvářet v EU stále integrovanější trh práce, který odpovídá stále integrovanějšímu jednotnému trhu¹⁸.

¹⁸ Je třeba uvést, že dne 18. listopadu 2011 spustila Komise portál EU o přistěhovalectví, který poskytuje praktické informace osobám, které zvažují migraci do některého z členských států EU. Tyto internetové stránky

Obdobně je třeba uvážit, jak nástroje globálního přístupu k migraci a mobilitě využít co nejlépe k usnadnění mobility související s obchodem, zejména ve vztahu k obchodu službami prostřednictvím přítomnosti fyzických osob na území obchodních partnerů (tzv. „způsob 4“ Všeobecné dohody o obchodu službami), přičemž se uznává, že způsob 4 nepředstavuje trvalou migraci ani snahu o vstup na trh práce hostitelské země.

V této souvislosti je možno zdůraznit úlohu partnerství v oblasti mobility, jež má usnadnit mobilitu osob například usnadněním mobility poskytovatelů služeb, výměn studentů nebo pracovníků, zlepšením kapacit v oblasti řízení migrace ve třetích zemích, zavedením programů cirkulační migrace, posílením sociální ochrany legálních migrantů, případně zajištěním přenositelnosti sociálních práv atd.

Snazší vydávání krátkodobých víz může mít na rozvoj ve třetích zemích řadu pozitivních dopadů, jako je zlepšení podnikatelských příležitostí a obchodních vazeb s EU a posílení mezilidských kontaktů.

Je rovněž třeba využít co nejvíce potenciál, který nabízí vízový kodex. Členské státy se dosud zdráhají vydávat osobám, které často cestují, vícenásobná víza s dlouhou dobou platnosti. V roce 2014 navrhne Komise změny k zlepšení vízového kodexu, které mimo jiné zajistí, aby vízová politika EU podporovala hospodářský růst a kulturní výměny tím, že legálně cestujícím osobám dále usnadní cestu do EU, ale současně zajistí vysokou úroveň bezpečnosti EU.

Pokud jde o operační činnosti, Komise pokračuje ve financování řady akcí, které mají zvýšit schopnost partnerských zemí řídit migraci pracovních sil, včetně směrem do Evropy. Projekt v hodnotě 5 milionů EUR na podporu provádění partnerství v oblasti mobility s Marokem například obsahuje významnou složku k posílení schopnosti příslušných marockých orgánů lépe řídit migraci pracovních sil prostřednictvím posílené spolupráce s partnery z EU.

5.1.2 Mezinárodní ochrana

Zahrnutí mezinárodní ochrany a vnějšího rozměru azylu jako zvláštní tematické priority do revidovaného globálního přístupu k migraci a mobilitě umožnilo zabývat se těmito otázkami systematictější a strategičtější způsobem prostřednictvím dialogů a rámců globálního přístupu k migraci a mobilitě. Partnerství v oblasti mobility s Marokem například požaduje podporu marockých orgánů při posilování vnitrostátního azylového systému.

Ačkoli bylo dosaženo pokroku, je zapotřebí další práce, aby bylo zajištěno, že všechny politické dialogy a rámce spolupráce zahrnují tento rozměr a že bude posílena spolupráce se třetími zeměmi při řízení azylu a přílivu uprchlíků. Je třeba blíže uvážit, jak by mohl Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) s pomocí odborníků na otázky azylu z členských států přispět k zvýšení kapacit třetích zemí v oblasti azylu a přijímání, včetně v rámci partnerství v oblasti mobility, například uplatňováním metodiky twinningové spolupráce.

V oblasti mezinárodní ochrany a azylu bylo prostřednictvím nástrojů Komise pro rozvojovou spolupráci zahájeno v období 2012–2013 více než patnáct nových projektů ve 20 partnerských zemích s částkou vyšší než 25 milionů EUR.

Komise mimoto zvažuje, že by více zaměřila regionální programy ochrany na rozvoj, ale současně zachovala jejich důraz na zvýšení kapacity v oblasti ochrany a zlepšení azylových

byly spuštěny v angličtině a francouzštině. V roce 2013 byla přidána španělská a arabská verze a od roku 2014 je k dispozici rovněž portugalská verze. Viz <http://ec.europa.eu/immigration>

systémů v partnerských zemích a regionech. To se odráží v regionálním programu rozvoje a ochrany pro Blízký východ (Jordánsko, Irák a Libanon) s částkou ve výši 16 milionů EUR, který má být zahájen v dohledné budoucnosti jako dlouhodobá reakce na uprchlickou krizi v regionu. Program zajistí nejen budování kapacit místních a celostátních orgánů pro ochranu uprchlíků, nýbrž u uprchlíků i hostitelských společenství rovněž podpoří sociálně-ekonomický rozvoj.

Existuje prostor pro další zlepšení regionálního programu ochrany, například by se mohlo objasnit využívání tohoto nástroje jako strategického nástroje k uvolnění dlouhotrvajících situací a rozšíření prostoru ochrany v regionech, které jsou pro EU důležité. To by mělo zajistit, aby uprchlíci požívali přiměřené úrovně ochrany a obživy a aby měli prospěch z trvalého řešení. To může zahrnovat přezkoumání úzké vazby mezi nedostatečnou soběstačností a větší zranitelností vůči problémům souvisejícím s ochranou v hostitelské zemi. Jak je uvedeno ve sdělení Komise o práci pracovní skupiny pro Středomoří ze dne 4. prosince 2013¹⁹, nové regionální programy ochrany budou vyžadovat dlouhodobější zapojení a financování, mají-li být úspěšné, a to ze strany úrovně EU i vnitrostátní úrovně.

Úspěšnost regionálních programů ochrany závisí rovněž na závazcích, které v zájmu uprchlíků přijmou první azylové země nad rámec poskytnutí první azylové ochrany. To může zahrnovat závazky týkající se zachování účinné ochrany, zlepšení obživy uprchlíků a rovněž hostitelských společenství, provádění strategií v oblasti soběstačnosti, místní integrace nebo přijímání sekundárních migrantů.

Existuje rovněž prostor pro strategičtější využívání znovusídlení a lepší začleňování činností v oblasti znovusídlení do vnějších vztahů EU. Koordinace těchto činností, a to z politického i praktického hlediska, na úrovni EU a mezi členskými státy by mohla nepochybně zvýšit strategický význam znovusídlení, zejména kvůli skutečnosti, že EU bude moci rozšířit financování na více míst znovusídlení / humanitárního přijetí a rychleji uvolňovat finanční prostředky v zájmu pohotové reakce na krizové situace. V roce 2012 bylo v celé EU znovu usídleno 4930 uprchlíků²⁰. Ve snaze o účinnější využívání znovusídlení by bylo možno uvážit, jak lze prostřednictvím partnerství s prvními azylovými zeměmi dosáhnout širších vazeb.

5.1.3 Lidská práva migrantů

Ve spolupráci EU se třetími zeměmi představuje průřezovou prioritu ochrana lidských práv migrantů. To se projevuje v četných projektech, které jsou prováděny v rámci globálního přístupu k migraci a mobilitě a které se zaměřují na ochranu migrantů, včetně dětí a zranitelných skupin, jako jsou žadatelé o azyl, před zneužíváním a porušováním lidských práv, například obchodováním s lidmi, a posílení jejich postavení prostřednictvím účinných integračních politik a prosazováním přístupu k základním službám, jako je zdravotní péče. Ochrana lidských práv migrantů představuje průřezovou prioritu mnoha iniciativ v oblasti migrace, které financuje EU. V této oblasti probíhá řada cílených akcí. Komise v současnosti například zahajuje s Mezinárodní federací společností Červeného kříže a Červeného půlměsíce globálně koordinovanou akci občanské společnosti s vyhrazenou částkou ve výši 9,5 milionu EUR, která se zaměřuje na práva zranitelných migrantů a obětí obchodu s lidmi. Pokud jde o právo migrantů (včetně nelegálních migrantů) na přístup ke zdravotní péči, Komise v roce 2012 uzavřela s Mezinárodní organizací pro migraci smlouvu o přímém grantu

¹⁹ COM(2013) 869.

²⁰ V EU bylo znovu usídleno 4930 uprchlíků, a to ve dvanácti členských státech, konkrétně v České republice, Dánsku, Německu, Irsku, Španělsku, Francii, Litvě, Nizozemsku, Portugalsku, Finsku, Švédsku a Spojeném království (zdroj EUROSTAT).

pro projekt na podporu poskytování zdravotní péče migrantům, Romům a jiným zranitelným skupinám²¹.

Ochrana migrantů, včetně nejzranitelnějších osob, jako jsou ženy a děti, před vykořisťováním a vyloučením se považuje za jednu z pěti hlavních oblastí činnosti ve víceletém strategickém dokumentu pro tematický program na období 2011–2013.

K systematickému řešení otázek lidských práv v politice a politických dialozích se třetími zeměmi však lze učinit více. Ve zprávě o správě vnějších hranic EU a jejích dopadech na lidská práva migrantů ze dne 24. dubna 2013 zvláštní zpravodaj OSN pro lidská práva migrantů potvrdil, že v globálním přístupu k migraci a mobilitě je ochrana lidských práv migrantů zakotvena jako průřezová priorita. Zvláštní zpravodaj vypracoval seznam doporučení, jež bude důležité uvážit při budoucím uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě. Je třeba věnovat trvalou pozornost lidským právům migrantů, především dětí a jiných zranitelných skupin, a vybízet partnerské země k přijetí a provedení reforem zajišťujících soubor norem v oblasti lidských práv migrantů.

V období, jehož se týká tato zpráva, došlo rovněž k významnému vývoji politiky EU v oblasti lidských práv obecně. Dne 25. června 2012 byl přijat strategický rámec EU pro lidská práva a demokracii²² – vůbec první soubor zásad a cílů usměrňujících práci v oblasti prosazování lidských práv po celém světě. V červnu 2012 přijala Komise sdělení s názvem „Strategie EU pro vymýcení obchodu s lidmi 2012–2016“²³, která má posílit koordinaci, soudržnost a spolupráci v oblasti prevence obchodu s lidmi a boji proti němu a ochranu jeho obětí, a to i ve vnějším rozměru.

5.1.4 Migrace a rozvoj

Dne 21. května 2013 přijala Komise sdělení s názvem „Maximalizace dopadu migrace na rozvoj“²⁴, které navrhuje, jak by mohla EU zaujmout ambicióznější přístup k migraci a rozvoji, zejména prostřednictvím globálního přístupu k migraci a mobilitě a rozvojové politiky EU, Agendy pro změnu. Sdělení navrhuje rozšířený přístup na úrovni EU ke vztahu migrace a rozvoje, který věnuje větší pozornost tokům Jih-Jih, účinnému začlenění migrace do vnitrostátních plánů rozvoje a snižování chudoby a začlenění uprchlíků a jiných vysídlených osob do dlouhodobého plánování rozvoje. Hlavní směry uvedené ve sdělení byly schváleny v závěrech Rady přijatých dne 23. září 2013, které požadují, aby všichni aktéři v oblasti rozvoje začlenili otázky migrace a mobility do svých politik a nástrojů.

Sdělení rovněž zkoumá a studuje vazby mezi změnou klimatu, zhoršováním stavu životního prostředí a migrací, včetně významu, jaký mají adaptace na změnu klimatu a snižování rizika katastrof pro omezení vysídlování²⁵.

V říjnu 2013 přijala Komise zprávu EU o soudržnosti politik ve prospěch rozvoje pro rok 2013²⁶, která obsahuje kapitolu o otázkách migrace. Ve zprávě je vyzdvížena přidaná

²¹ Komise spolufinancuje 60 %, tj. 1,5 milionu EUR.

²² Dokument Rady 11855/12.

²³ COM(2012) 286.

²⁴ COM(2013) 292.

²⁵ Tato zjištění byla v souladu s doporučeními uvedenými v pracovním dokumentu útvarů Komise nazvaném „Climate Change, Environmental Degradation and Migration“ (Změna klimatu, zhoršování stavu životního prostředí a migrace) (SWD(2013) 138), který byl přijat dne 16. dubna 2013 v rámci strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu.

²⁶ SWD(2013) 456.

hodnota revidovaného globálního přístupu k migraci a mobilitě jako nástroje k zajištění strategické soudržnosti mezi vnitřními politikami a prioritami partnerských zemí v oblasti rozvoje, zejména prostřednictvím partnerství v oblasti mobility a regionálních dialogů. Ve zprávě se rovněž požaduje další úsilí o zajištění toho, aby byla problematika rozvoje zohledněna v politikách EU a členských států v oblasti migrace pracovních sil a mobility v co největším možném rozsahu. Lze rovněž naplánovat dodatečná opatření k zvýšení úlohy diaspor při podpoře investic a růstu.

5.1.5 Návrat a zpětné přebírání

Zabývání se návratem a zpětným přebíráním je nedílnou součástí globálního přístupu k migraci a mobilitě. Účinný návrat (dobrovolný nebo nucený) nelegálních migrantů představuje hlavní prvek při řešení nedovoleného přistěhovalectví a je předpokladem řádně řízené migrace.

EU vyvíjí úsilí o prohloubení spolupráce s příslušnými třetími zeměmi za účelem budování kapacit v oblasti návratu a zpětného přebírání. V zemích, jako je Gruzie, Moldavsko, Ukrajina, Šrí Lanka a Pákistán, je podporována řada projektů k budování kapacit pro provádění dohod o zpětném přebírání. V mnoha partnerských zemích je však zapotřebí další budování kapacit, jež by se mohlo zaměřit například na zlepšení schopnosti příslušných orgánů partnerských zemí reagovat včas na žádosti o zpětné převzetí, identifikovat osoby, jejichž navrácení se požaduje, a poskytovat pomoc navraceným osobám a zajistit jejich opětovné začlenění. Třetím zemím by mohla být poskytována technická podpora s cílem napomoci jejich snaze o zavedení dohod o zpětném přebírání s ostatními třetími zeměmi. Zvýšit podporu v těchto oblastech umožní Azylový a migrační fond.

Od zahájení politiky EU v oblasti návratu a zpětného přebírání představuje hlavní problém omezená dostupnost pobídek, které má EU k dispozici pro zajištění uzavření a uplatňování dohod EU o zpětném přebírání, a rovněž nutnost širší spolupráce ze strany třetích zemí v oblasti návratu, zpětného přebírání a opětovného začleňování²⁷. V souladu se zásadou „více za více“ by proto návrh na sjednání dohody o zpětném přebírání měla doprovázet vhodná pobídka. Otázky návratu a zpětného přebírání by měly být vždy součástí vyvážené a konsolidované nabídky EU předložené třetí zemi a v případě potřeby by měly být spojeny nejen s ustanoveními o větší mobilitě, nýbrž rovněž s jinými oblastmi politiky, jako je obchod (včetně způsobu 4), podniky a průmysl.

EU by při sjednávání a provádění dohod EU o zpětném přebírání měla i nadále zdůrazňovat ochranu základních práv. Při přípravě nových směrnic pro jednání by se měla zaměřit na země původu, včetně důkladného přezkumu přidané hodnoty a nezbytnosti sjednání zpětného přebírání státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti v každém jednotlivém případě, který vyhodnotí ze zeměpisného hlediska a podle rizik nelegální tranzitní migrace. Současně by měla poskytnout odpovídající pobídky.

5.1.6 Migrace jako globální jev

Migrace představuje globální a složitý jev. Náležitě řízenou migraci je nutno pokládat za výhodu, která může zajistit prosperitu a hospodářský růst. Je třeba klást důraz na nutnost využít značné příležitosti, které mobilita lidí nabízí. V zájmu účinného řešení problémů, jež migrace vyvolává, se současně politiky musí zabývat různými příčinami migrace, mimo jiné politickými změnami a nestabilitou, zvětšujícími se rozdíly v prosperitě a změnou klimatu.

²⁷ Viz například hodnocení Komise týkající se dohod EU o zpětném přebírání osob z roku 2011 (KOM(2011) 76).

Zásadní význam má začlenění aspektů zahraniční politiky do migrační politiky EU a zajištění vazeb mezi vnitřním a vnějším rozměrem. K usnadnění posílených dialogů a spolupráce se třetími zeměmi musí být do celkové zahraniční politiky EU zahrnuty záležitosti týkající se vnitřních věcí. V této souvislosti je nutno posílit spolupráci a koordinaci mezi různými účastníky. Je třeba využít výhod, které nabízí přehled ESVČ o celkových vnějších vztazích EU, a možné přispění delegací EU (viz oddíl 5.2.1).

5.2 Způsoby provádění

5.2.1 Úloha delegací EU

Za uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě nese společnou a sdílenou odpovědnost Komise, Evropské služby pro vnější činnost a členských států v souladu s jejich příslušnými pravomocemi stanovenými ve Smlouvách.

Delegace EU představují kontaktní místa EU ve třetích zemích, a měly by proto hrát hlavní úlohu při podněcování, vedení a koordinaci dialogu EU na místní úrovni ve spolupráci s diplomatickými misemi členských států. Delegace hrají zásadní úlohu rovněž při vnějším zastupování zahraniční politiky EU ve třetích zemích a u mezinárodních organizací. Mimoto řídí programy a projekty vnější pomoci a rozvojové spolupráce.

Delegace EU by se měly více zapojit do analýzy vývoje v oblasti azylu a migrace v zemi, v níž jsou akreditovány, a do podávání zpráv o tomto vývoji v zájmu snazšího dalšího uplatňování a rozvoje globálního přístupu k migraci a mobilitě.

Jejich úloha má zásadní význam pro posilování dialogu a spolupráce na místní úrovni a zajištění toho, aby opatření byla v souladu s celkovou zahraniční politikou EU a prioritami vnější spolupráce.

5.2.2 Účast a plné zapojení členských států

Opatření spadající do globálního přístupu k migraci a mobilitě podporují a provádějí orgány EU i členské státy. Aby se však plně využil potenciál, který nabízí rámec globálního přístupu k migraci a mobilitě, a zejména aby bylo zajištěno zviditelnění, udržitelnost a účinnost souvisejících akcí, je rozhodující aktivní zapojení členských států.

Nezávazná a flexibilní povaha globálního přístupu k migraci a mobilitě představuje jednu z výhod rámce, protože členským státům umožňuje spolupracovat (v různé míře) se zeměmi nebo regiony, s ohledem na něž mají zvláštní odborné zkušenosti. Tato flexibilita však představuje rovněž slabinu přístupu, jelikož v některých případech ztěžuje zajištění vyvážené a úplné nabídky EU pro třetí země, například v souvislosti s partnerstvím v oblasti mobility. Mezi mírou zapojení členských států do různých rámců spolupráce mimoto existují významné rozdíly. Pět členských států se například neúčastní žádného z dosud uzavřených partnerství v oblasti mobility. Většina členských států účastnících se partnerství v oblasti mobility ještě neposkytla žádný finanční příspěvek na jeho provádění.

V této souvislosti je nezbytné uvážit a projednat možnosti, jak zajistit, aby EU a její členské státy mohly třetím zemím i nadále nabízet skutečná a vyvážená partnerství. Bude nutné využít různé silné stránky, kapacity, zdroje financování, pravomoci a vztahy orgánů EU a členských států. Členské státy se vybízejí, aby se intenzivněji účastnily partnerství v oblasti mobility jak z finančního hlediska, tak i prostřednictvím jiných iniciativ, jako jsou regulační nebo legislativní opatření.

5.2.3 Financování globálního přístupu k migraci a mobilitě

Financování globálního přístupu k migraci a mobilitě na základě víceletého finančního rámce na období 2007–2013 bylo zajištěno především prostřednictvím nástrojů EU v oblasti vnější spolupráce. K provádění partnerství v oblasti mobility, regionálním dialogům a regionálním programům ochrany významně přispěl tematický program v oblasti migrace a azylu. Přispěly však i jiné tematické programy nástroje EU pro rozvojovou spolupráci a nástroje stability. Migraci je jako prioritnímu tématu v rostoucí míře věnována pozornost i v rámci nástrojů EU v oblasti geografické spolupráce. Jen v roce 2012 byla například v rámci nástrojů dvoustranné a regionální spolupráce přislíbena pomoc v souvislosti s migrací ve výši více než 90 milionů EUR, a to ve 25 zemích.

Na základě nového víceletého finančního rámce bude Komise poskytovat i nadále finanční zdroje na uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě, včetně v rámci vnější složky nových fondů v oblasti vnitřních věcí.

Nové nástroje EU v oblasti rozvojové spolupráce budou nadále poskytovat podporu v rámci geografických nástrojů (nástroj předvstupní pomoci, evropský nástroj sousedství, nástroj pro rozvojovou spolupráci, Evropský rozvojový fond) i tematických nástrojů (zejména složka týkající se migrace a azylu v rámci programu pro globální veřejné statky a výzvy, jenž je součástí nástroje pro rozvojovou spolupráci). Financování z těchto nástrojů je naprogramováno v souladu se závazky EU týkajícími se účinnosti pomoci, přičemž je náležitá pozornost věnována potřebám a prioritám partnerských zemí. Budoucí nástroj partnerství mimoto umožní financování spolupráce v oblasti migrace i se zeměmi s vysokými příjmy a hlavními strategickými partnery, jako jsou Indie a Čína.

Kromě nástrojů vnější pomoci bude financování poskytnuto v rámci vnější složky nových fondů v oblasti vnitřních věcí, Azylového a migračního fondu, Fondu pro integraci a Fondu pro vnitřní bezpečnost. Tyto fondy se však budou zaměřovat v první řadě na iniciativy, které nejsou orientovány na rozvoj, a zaměří se především na uplatňování vnějších aspektů vnitřních politik EU, včetně v oblastech, jako je návrat a zpětné přebírání nelegálních migrantů.

Členské státy se vybízejí, aby zvýšily svůj finanční příspěvek na uplatňování globálního přístupu k migraci a mobilitě.

5.3 Stanovení zeměpisných priorit

Od roku 2012 se rámec a metodika globálního přístupu k migraci a mobilitě uplatňuje globálně u všech příslušných třetích zemí. To umožňuje dostatečnou flexibilitu při vypracovávání vhodných priorit podle potřeby a náležité zohlednění stávající zahraniční politiky a priorit v oblasti azylu a migrace při spolupráci EU s partnerskými zeměmi.

Vhodným kritériem je i nadále zásada zeměpisné vyváženosti, toto kritérium je však třeba vykládat pružně na základě jednoznačně vymezeného strategického zájmu EU. Dalšími relevantními kritérii jsou 1. strategický zájem třetí země na kterékoli tematické oblasti globálního přístupu k migraci a mobilitě, zejména rozsah migračních tlaků a rovněž otázky zpětného přebírání a mobility, 2. celkové politické vztahy se třetí zemí, včetně dodržování lidských práv a obecných aspektů (obchod, rozvoj, bezpečnost, cestovní ruch atd.), 3. projevený zájem třetí země o spolupráci (a její institucionální kapacita v této oblasti) a 4. jednoznačná vize, pokud jde o očekávané výstupy a výsledky. V této souvislosti bude mít zásadní význam co nejlepší využití omezených zdrojů, což vyžaduje stanovení jednoznačných priorit, lepší koordinaci a větší zacílení opatření.

Návrhy budoucích priorit globálního přístupu k migraci a mobilitě jsou uvedeny v přílohách.

6. ZÁVĚR

Tato zpráva prokazuje, že v roce 2012 a 2013 byly podniknuty významné kroky ke konsolidovanější a soudržnější vnější politice v oblasti migrace a azylu. Při posilování politických vztahů se třetími zeměmi a regiony, například zeměmi jižního Středomoří a zeměmi Východního partnerství, bylo dosaženo významného pokroku. Jsou přijímána rovněž opatření s cílem přispět k institucionálním a legislativním reformám a budování kapacit v partnerských zemích. Ukázalo se, že zejména partnerství v oblasti mobility představují důmyslný dvoustranný rámec pro řešení otázek migrace a azylu způsobem, který zajišťuje vzájemně prospěšnou spolupráci.

K zlepšení stávajících rámců, iniciativ a nástrojů je však zapotřebí další práce. Bude například nutné přezkoumat některé stávající dialogy a zajistit jejich větší účinnost, operativnost a vyváženost s ohledem na tematické priority.

Globální přístup k migraci a mobilitě nadále představuje účinný rámec pro zapojení třetích zemí a regionů do politického dialogu a operativní spolupráce. Komise bude hrát i nadále úlohu při uplatňování tohoto přístupu a jeho prostřednictvím podnikne kroky k zajištění silnější a soudržnější vnější činnosti EU.

Je však důležité zdůraznit, že globální přístup k migraci a mobilitě závisí na aktivní účasti všech zúčastněných stran v závislosti na jejich potřebách a prioritách. Budování silných a úzkých partnerství se třetími zeměmi na základě vzájemné důvěry a společných zájmů vyžaduje čas, nasazení a vytrvalost – a odhodlání aktérů EU a členských států hrát aktivně svou legitimní úlohu. S tím, jak vnější politika v oblasti migrace a azylu nabývá stále více na významu, bude pro úspěšné provádění našich politik nezbytné posílení spolupráce mezi členskými státy, ESVČ, agenturami EU a Komisí.