



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

Přehled aktualit v oblasti migrace

za období od 25. 6. do 20. 7. 2015

Mgr. Eva Tetourová
Ing. Mgr. Martin Kuta



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

EVROPSKÁ RADA

Ve dnech 25. a 26. června se konala Evropská rada, která se kromě jiného zabývala také tématem migrace. Hlavním bodem jednání v této oblasti byla debata o dočasném relokačním mechanismu navrhovaném Komisí v podobě návrhu rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka¹, a o doporučeních Komise k Evropskému programu znovuušídlování, která představila v návaznosti na výše uvedený relokační mechanismus dne 8. června 2015². Kromě těchto témat se Evropská rada věnovala také dalším klíčovým opatřením zahrnutým v Evropském programu pro migraci, a sice otázkám návratu, readmise a reintegrace. Třetím okruhem diskutovaných otázek pak bylo navázání užší spolupráce a její prohlubování se zeměmi původu a tranzitu.

Pokrok v těchto třech vytyčených oblastech bude pravidelně posuzovat Rada, která o něm v druhé polovině tohoto roku podá podrobnější zprávu.

Přijaté závěry:

- 1) Budou přijata vzájemně propojená opatření na **pomoc 60 000 osob**, a to za následujících podmínek:
 - a. Do dvou let dojde k **dočasné a výjimečné** relokaci 40 000 osob z území Itálie a Řecka (půjde o osoby, které **jednoznačně** potřebují mezinárodní ochranu) – na tomto opatření se budou podílet **všechny členské státy** s přihlédnutím k jejich aktuální situaci³.
 - b. Na rozdělení těchto osob mezi jednotlivé členské státy se jejich představitelé dohodnou do konce července.
 - c. Budou vytvořena zařízení pro přijímání a prvotní přijetí v členských státech čelících největšímu náporu migrantů, v nichž se budou aktivně angažovat odborníci z členských států, EASO⁴, agentury Frontex a Europolu (*tzv. hotspots*). Jejich cílem bude zajistit rychlou identifikaci a registraci migrantů a určení těch, kteří jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu. Komise ve spolupráci s hostitelskými členskými státy vypracuje do konce července plán právních, finančních a provozních aspektů těchto zařízení.
 - d. Členským státům v přední linii bude poskytnuta okamžitá finanční pomoc s cílem snížit jejich náklady na přijímání a vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu.
 - e. Zároveň dojde k přesídlení 20 000 osob ze třetích zemí (půjde o **vysídlené osoby**, které **jednoznačně** potřebují mezinárodní ochranu) – na tomto opatření se budou podílet všechny členské státy s přihlédnutím k jejich aktuální situaci, mimo jiné i prostřednictvím mnohostranných a vnitrostátních programů.
- 2) Budou přijata opatření na zefektivnění politiky v oblasti **návratu, readmise a reintegrace** osob, které nesplňují podmínky pro poskytnutí mezinárodní ochrany:
 - a. Vysoká představitelka pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku zahájí co nejdříve ve spolupráci s členskými státy dialogy s hlavními zeměmi původu

¹ COM(2015) 286 final.

² C(2015) 3560 final.

³ Zvláštní postavení bude mít Spojené království, Irsko a Dánsko (viz Protokoly č. 21 a 22 ke Smlouvám), přičemž Spojené království již avizovalo, že se uvedených opatření účastnit nebude.

⁴ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu: <https://easo.europa.eu/>.

- nelegálních migrantů. Rada pak společně s Komisí připraví balíček nástrojů na podporu jednání s těmito zeměmi.
- b. Komise zajistí účinné provádění závazků v oblasti zpětného přebírání osob, zejména pak v rámci dohody z Cotonou⁵. Dále zajistí urychlení probíhajících jednání o readmisních dohodách a jejich dokončení a s dalšími třetími zeměmi pak tato jednání co nejdříve zahájí.
 - c. Pomoc a politiky EU budou využity k vytvoření pobídek na podporu provádění stávajících readmisních dohod a uzavírání nových. Podnětem k uzavírání těchto dohod budou závazky obsažené v obchodních dohodách týkající se dočasné přítomnosti osob za účelem poskytování služeb. Nástroje rozvojové politiky pak pomohou budovat místní kapacity.
 - d. Členské státy provedou směrnici o navrácení osob⁶ v plném rozsahu a využijí veškerých opatření, která směrnice nabízí k zajištění rychlého návratu nelegálních migrantů do země původu. Rozhodnutí o návratu budou zadávána do Schengenského informačního systému.
 - e. Komise do konce července stanoví, jak bude probíhat poskytování okamžité podpory agenturou Frontex státům s největším přílivem migrantů, pokud jde o jejich navrácení. Zároveň se z její strany očekává předložení návrhu na změnu nařízení o agentuře Frontex, jehož cílem bude posílit její úlohu tak, aby mohla iniciovat návratové mise.
 - f. Do konce července Komise dále navrhne opatření, která by umožnila využití EASO ke koordinaci provádění ustanovení o „*bezpečné zemi původu*“ ve směrnici o azylovém řízení⁷, včetně eventuálního vytvoření společného seznamu EU vyjmenovávajícího tyto země.
 - g. Co nejrychleji budou uvolněny prostředky na podporu účinné návratové politiky EU. Komise byla rovněž vyzvána k předložení návrhů v rámci rozpočtu EU na rok 2016 a k zavedení specializovaného evropského návratového programu.
- 3) Dojde k posílení **spolupráce se zeměmi původu a tranzitu** s cílem zastavit příliv nelegálních migrantů a nalézt řešení základních příčin migrace v těchto zemích tak, aby bylo možné omezit podněty motivující k nelegální migraci a rozbít sítě převaděčů. Důležitou úlohu bude hrát především rozvojová pomoc.
- a. Klíčové bude v tomto ohledu navázání partnerství mezi evropskými a africkými zeměmi, k čemuž by měl přispět avizovaný summit v maltské Vallettě, který se uskuteční v polovině listopadu tohoto roku. Diskutovány by měly být zejména otázky zajištění pomoci partnerským zemím v jejich boji proti převaděčům, posílení spolupráce v oblasti účinné návratové politiky a lepší zaměření rozvojové spolupráce a podpory investic v Africe, včetně poskytování hospodářských a sociálních příležitostí. Konkrétní návrhy v těchto oblastech spolupráce připraví Rada pro summit ve Vallettě.

⁵ Dohoda z Cotonou neboli Dohoda 2000/483/ES o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé byla podepsána v Cotonou dne 23. června 2000. Jejím hlavním cílem je omezování a později vymýcení chudoby a postupné začleňování států Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT) do světové ekonomiky, při dodržení cílů udržitelného rozvoje. K dispozici [ZDE](#).

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

- b. Kromě afrických zemí bude posílena spolupráce také s Tureckem a některými zeměmi Blízkého východu (Irák, Jordánsko, Libanon).
- c. Pokud jde o západní Balkán, bude uspořádána konference na vysoké úrovni, která se zaměří na řešení výzev souvisejících s touto migrační trasou.

RADA EU – JHA

V návaznosti na výše uvedené závěry Evropské rady proběhlo dne 9. 7. 2015 neformální zasedání Rady ve formátu JHA (Rada pro spravedlnost a vnitřní věci), které se věnovalo především řešení aktuální migrační krize. V jeho první části ministři diskutovali spolu se zástupci některých zpravodajských služeb o aktuálním stavu spolupráce mezi bezpečnostními a zpravodajskými službami v boji proti terorismu. Shodli se na potřebě vzájemné koordinace orgánů vymáhajících právo a zpravodajských služeb a efektivní výměně informací. Ze strany některých členských států zazněly apely na urychlené dokončení jmenované evidence cestujících v rámci EU. Následovala prezentace EASO a lucemburského předsednictví k problematice kybernetického terorismu a kybernetické bezpečnosti, zejména s důrazem na rizika v oblasti letecké dopravy. V rámci pracovního oběda pak proběhla diskuse ministrů k implementaci Akčního plánu EU proti pašování migrantů (2015 – 2020) a k vnějším aspektům přesídlování. Členské státy obecně akční plán podpořily a zejména zdůraznily potřebu postihu výnosů převaděčů a jejich finančních toků. Pokud jde o přesídlování, členské státy se aktivně přihlásily k zapojení do tohoto programu, většina z nich však preferovala užší geografické zaměření přesídlování na vybrané tři až čtyři třetí země. Odpolední blok v uzavřeném formátu jen za účasti ministrů byl věnován problematice relokace migrantů z Itálie a Řecka a dohadování konkrétních počtů, které jsou členské státy ochotny a schopny přijmout. Po zhruba tříhodinové diskusi se však nepodařilo dojít k žádnému závěru, protože nabídky jednotlivých členských států nedosahovaly ani hranice 30 000 osob (z potřebných 40 000 osob schválených Komisí).⁸

S ohledem na to se proto lucemburské předsednictví rozhodlo svolat mimořádné zasedání JHA na 20. 7. 2015, kde se již podařilo dospět k určitému prozatímnímu kompromisu.

Závěry ze dne 20. 7. 2015:

1) Kvóty

Pokud jde o **relokaci 40 000 osob z území Itálie a Řecka**, prozatím došlo k nalezení konsenzu ohledně rozdělení **32 256 osob**, přičemž na Českou republiku z tohoto počtu připadne **1 100 osob**. Největší počet osob připadá na Německo (10 500 osob) a na opačné straně se pak nachází Rakousko s Maďarskem, které s ohledem na aktuální situaci na jejich území prozatím nebudou přijímat nikoho. Relokačního mechanismu se dále vůbec nebude účastnit Spojené království a Dánsko na základě výjimek vyplývajících z protokolů č. 21 a 22 ke Smlouvám. Celkové číslo původních návrhů, se kterými přišly samy členské státy, bylo nižší, než číslo, které bylo nakonec schváleno (původně 30 138). Číslo týkající se přesídlení 20 000 vysídlených osob ze třetích zemí však bylo naopak vyšší (24 622), a proto byl učiněn kompromis, že členské státy v tomto bodě uberou a naopak přidají na relokaci osob z Itálie a Řecka. Konečná čísla tak byla schválena v podobě 32 256/40 000 a 22 504/20 000 s tím, že do konce prosince 2015 bude rozhodnuto o zbytku (tak, aby bylo dosaženo celkového počtu 40 000, o kterém rozhodla Evropská rada).

Pokud jde o další vývoj, k obecnému přístupu Rady by se měl vyjádřit Evropský parlament, jehož stanovisko se očekává v průběhu září. Na základě něj pak Rada přijme konečné

⁸ Tato část vychází ze zápisu z tohoto jednání JHA zpracovaného Ministerstvem vnitra.

rozhodnutí. Vláda ČR v současnosti připravuje aktualizovanou rámcovou pozici k tomuto rozhodnutí Rady, která by měla být schválena v následujících 14 dnech.

Jak už bylo zmíněno výše, debata se týkala také určení počtu vysídlených osob, které jednotlivé členské státy **dobrovolně přesídlí ze třetích zemí**. Oproti původnímu doporučení Komise na přesídlení 20 000 osob, byla nalezena shoda na celkovém počtu **22 504 osob**, přičemž Česká republika avizovala přijetí **400** z nich. Na tomto mechanismu se budou dobrovolně podílet všechny členské státy, včetně Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska. Výjimkou je pouze Maďarsko, které s ohledem na aktuální situaci na svém území oznámilo, že prozatím nemá kapacity na přijetí dalších osob. K největšímu počtu osob se naopak přihlásilo Norsko (3 500), dále pak Francie (2 375), Spojené království (2 200), Itálie (1 989) a Rakousko (1 900).

Přesídlení uvedeného počtu osob by mělo proběhnout v následujících dvou letech na základě konkrétní situace v jednotlivých členských státech, přičemž prioritními oblastmi budou především země severní Afriky, Blízkého východu a Afrického rohu, kde probíhají programy regionálního rozvoje a ochrany. Komise pro tyto účely vyčlenila navíc **50 milionů EUR** určených na příspěvky členským státům za každou takto přesídlenou osobu. Podpůrnou roli v celém procesu pak bude hrát EASO, UNHCR⁹ a IOM¹⁰.

2) *Bezpečná země původu*

Kromě kvót se Rada zabývala také otázkou aplikace ustanovení o bezpečné zemi původu, která byla diskutována Evropskou radou (viz výše). Tato ustanovení jsou obsažena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, která na základě společných pravidel v ní obsažených členským státům umožňuje stanovit seznamy bezpečných zemí původu za účelem urychlení přezkumu žádostí o mezinárodní ochranu (žadatelé pocházející z těchto zemí jsou pak v daném členském státě automaticky odmítáni). Evropská rada vyzvala Komisi k přijetí opatření na koordinaci aplikace tohoto pravidla v jednotlivých členských státech ze strany EASO, která by v krajním případě mohla vyústit ve vytvoření společného seznamu těchto zemí na celounijní úrovni.

Rada v souladu s konstatováním Evropské rady doporučila členským státům znova vyhodnotit, které země lze v souladu s požadavky směrnice považovat za bezpečné země původu, a zkoordinovat svůj postoj s ostatními členskými státy prostřednictvím EASO. Všechny členské státy byly zároveň vyzvány, aby na své národní seznamy zařadily země západního Balkánu vzhledem k tomu, že státní příslušníci těchto zemí byli vyňati z vízové povinnosti. Aktuálně je má na národním seznamu sice zařazena většina členských států, nikoli však všechny. Jejich bezpečnosti podle Rady nasvědčuje také fakt, že o azyl v EU požádalo jen velmi málo osob pocházejících z těchto zemí. V této souvislosti Rada zároveň podpořila vytvoření celounijního seznamu bezpečných zemí původu.

3) *Snímání otisků prstů*

Rada dále vyzvala členské státy k respektování příručky Komise ohledně implementace nařízení o Eurodac¹¹, pokud jde o povinnost snímat otisky prstů všem žadatelům o azyl a nelegálním migrantům.¹²

⁹ Vysoký úřad OSN pro uprchlíky: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>.

¹⁰ Mezinárodní organizace pro migraci: <http://www.iom.int/>.

¹¹ Nařízení Rady č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy.

¹² Její text k dispozici [ZDE](#).

Další Rada JHA by se dle plánovaného harmonogramu měla uskutečnit 9. a 10. října 2015.

RADA EU – FAC

Jako jedno z opatření zmírňujících migrační tlaky na země jižní a jihovýchodní Evropy označila již v dubnu letošního roku Evropská rada účinnou spolupráci se třetími zeměmi a vnější činnosti EU. V souvislosti se zvládáním migračních tlaků v regionu byly již využity také společné akce v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.¹³

Spuštění námořní mise SBOP EU ve Středomoří (Závěry Rady ze dne 22. června)

Rada EU pro zahraniční věci (FAC) přijala na svém zasedání dne 22. června rozhodnutí o zahájení námořní operace EUNAVFOR Med, zaměřenou na boj proti převaděčům a obchodníkům s lidmi ve Středomoří.¹⁴ Jejím úkolem je identifikovat, zachycovat a likvidovat plavidla a podpůrné prostředky, jež převaděči či obchodníci s lidmi používají nebo u nichž existuje toto podezření.

EUNAVFOR Med bude prováděna v několika po sobě jdoucích fázích. První fáze je zaměřena na sledování a vyhodnocování sítí převaděčů a obchodníků s lidmi v jižní části středního Středomoří. Rada následně s přihlédnutím k mandátu OSN a se souhlasem dotčených pobřežních států posoudí, kdy by bylo vhodné přejít od této fáze k dalším fázím, které pak budou odpovídajícím způsobem realizovány. Je plánováno, že druhá fáze operace umožní prohledávat a v případě potřeby zajišťovat podezřelá plavidla. Ve třetí fázi by bylo možné plavidla a související prostředky likvidovat a obchodníky s lidmi a převaděče zadržovat.

Jednání o rezoluci Rady bezpečnosti OSN, která by operaci EUNAVFOR Med autorizovala, byla od května pozastavena kvůli obtížím se získáním souhlasu libyjských orgánů. Tato jednání by mohla pokračovat, jakmile bude v zemi ustanovena vláda národní jednoty.¹⁵

Vojenské prostředky a personál pro operaci poskytují přispívající členské státy, přičemž provozní a mzdové náklady jsou hrazeny na národní úrovni. Společné náklady operace pro potřeby dvouměsíční úvodní fáze a počátečního dvanáctiměsíčního mandátu se odhadují na 11,8 milionu eur.

Závěry Rady ze dne 20. 7. 2015:

FAC se věnovala tématu migrace na svém jednání dne 20. 7. 2015.¹⁶ Ministři zahraničí zdůraznili podíl vnější činnosti EU na zvládání současné běžecké krize. Ten spočívá ve spolupráci se třetími zeměmi, které jsou často zdrojovými zeměmi migrace do států EU. Spolupráce se má týkat stabilizace situace, aby občané těchto států nepovažovali za nutné zemi opustit, dojednání smluv o návratu běženců, kterým nebyl přiznán status uprchlíka či jakákoli další mezinárodní ochrana ve státech EU a předcházení krizí, které by mohly působit další tlaky na přesuny obyvatelstva. Principy této spolupráce jsou založeny na dialogu a sdílené odpovědnosti.

¹³ Přehled SZBP duben 2015, [ZDE](#).

¹⁴ Rada EU: Council launches EU naval operation to disrupt human smugglers and traffickers in the Mediterranean, 22. 6. 2015, [ZDE](#).

¹⁵ Whatsinblue.org: Briefing and Consultations on the Initialing of a Peace Agreement in Libya, 14. 7. 2015, [ZDE](#).

K úspěšnému jednání o vládě národní jednoty by po předchozím nadějném vývoji mohlo dojít v červenci.

Middleeasteye.net: Rival Libya governments 'closer to solution' in Morocco talks: UN envoi, 27. 6. 2015, [ZDE](#).

¹⁶ Rada EU: Council conclusions on migration, 20. 7. 2015, [ZDE](#).

Rada uvítala pořádání konference o nepravdivelné a nelegální migraci na Maltě v listopadu letošního roku. Na této konferenci by mělo dojít k setkání EU s africkými zeměmi a následné debatě o možnostech předcházení nepravdivelné a nelegální migrace, boji proti pašerákům lidí a posílení přítomnosti evropských států ve Středomoří. Na konferenci dojde k přijetí dvou dokumentů – politické deklarace o silnější spolupráci v oblasti migrace a výstupního dokumentu (akčního plánu) o již přijatých a plánovaných opatřeních a jejich dalšímu zavádění. Setkání zástupců členských států EU se státy africkými by měla přinést především pokrok ve sjednávání smluv o návratu.¹⁷ V souvislosti s migračními proudy Rada zdůraznila nutnost věnovat pozornost také západobalkánské cestě. Konference na toto téma by se mohla konat v Budapešti.

Opatření v oblasti migrace jsou komplexní a je třeba součinnosti všech institucí a politik EU. Vnější činnost EU by ale měla být náležitě upravena a podle potřeby zajistit zavedení dalších opatření v této oblasti.

Rada dále uvítala zavádění dosavadních opatření. Ministři zahraničí vyzvali vysokou představitelku Mogheriniovou, aby na říjnovém zasedání Rady představila další opatření v oblasti vnější činnosti EU, která vyplývají z Evropské agendy o migraci.

¹⁷ Ke konferenci viz dokument Rady EU: Valletta Conference on Migration (Malta, 11-12 November 2015) - Orientation debate, 30. 6. 2015, [ZDE](#).