

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2015
7. volební období

193.

USNESENÍ
výboru pro evropské záležitosti
z 38. schůze
ze dne 14. října 2015

ke společnému sdělení Evropskému parlamentu a Radě – Řešení uprchlické krize
v Evropě: Úloha vnější činnosti EU /kód dokumentu 11877/15,
JOIN(2015) 40 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace ředitelky Odboru politik EU a Strukturálních fondů EU Ministerstva zahraničních věcí Ing. Jitky Znamenáčkové, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Kristýny Zeliénkové a Marka Černocho a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel

Kristýna Zeliénková v. r.
zpravodajka

Marek Černoch v. r.
zpravodaj

Ondřej Benešík v. r.
předseda

Společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě Řešení uprchlické krize v Evropě: Úloha vnější činnosti EU

JOIN(2015) 40 v konečném znění, kód Rady 11877/15

- **Právní základ:**
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
14. 9. 2015
- **Datum projednání ve VEZ:**
24. 9. 2015 (1. kolo)
- **Procedura:**
Dokument nepodléhá hlasování v Radě.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 24. 9. 2015, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 8. 10. 2015 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Dokument není v rozporu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**

Sdělení předložila Evropskému parlamentu a Radě vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku společně s Komisí. Dokument navazuje na červencové zasedání Rady EU pro zahraniční věci, v němž zástupci členských států vyzvali vysokou představitelku (potažmo Evropskou službu vnější činnosti, ESVČ), aby do října 2015 představila opatření v oblasti vnější činnosti, která vycházejí z *Evropského programu pro migraci*¹ a která mají napomoci snižovat migrační tlak na evropské státy a především pak na členské státy EU.² Letos v květnu představený Evropský program pro migraci obsahuje zmínky o použití nástrojů společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (SZBP), potažmo společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) ke zvládnutí migračních tlaků. Tyto nástroje mají okamžitý i dlouhodobý charakter.

¹ Evropská komise: European Agenda on Migration. K dispozici z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm.

² Závěry Rady o migraci, 20. 7. 2015. K dispozici z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/07/20-fac-migration-conclusions/>.

- Z hlediska okamžitých opatření se jedná o vytvoření mise v rámci SBOP s cílem bojovat proti převaděčství lidí. Opatření z oblasti SBOP mají být použita i v jednotlivých regionech, v nichž panuje značná politická, ekonomická a sociální nestabilita, což představuje výrazný zdroj migračních proudů. Mise v rámci SBOP tak mají výrazný stabilizující charakter.
- V dlouhodobých opatřeních je nejdůležitější posilování vztahů se třetími zeměmi za účelem sjednávání dohod o návratu, což především klade nároky na ESVČ. Další opatření z této kategorie se týkají rozvojové a humanitární pomoci nestabilním státům.

Předložené sdělení konkretizuje některá opatření, která byla stanovena v Evropském programu pro migraci. Tato opatření mají jak regionální charakter (asistence EU jednotlivým regionům a zemím), tak i tematický charakter (zpětné přebírání a navrácení nelegálních migrantů, boj proti organizovanému zločinu – převaděčství lidí, obchodování s lidmi).

V otázce regionální spolupráce se sdělení opírá o už provedená opatření vyplývající z regionální a dvoustranné spolupráce EU a třetích stran; zároveň vyplývá z cílů, které byly stanoveny v globálním přístupu k migraci a mobilitě z roku 2011³.

Sdělení by mělo sloužit jako podklad pro jednání říjnové Rady pro zahraniční věci (FAC), která se uskuteční 12. října 2015. Na tomto jednání budou projednávány vnější aspekty mezinárodní migrace a příprava konference ve Vallettě v listopadu letošního roku.⁴ Očekává se přijetí závěrů z tohoto jednání.

- **Obsah a dopad:**

Vlastní materiál se skládá ze čtyř částí. V první části se sdělení věnuje mezinárodnímu kontextu současného migračního tlaku na členské státy EU. Druhá část se věnuje rámci, v němž je uskutečňována reakce EU na současný migrační tlak (především rekapitulace opatření podle Evropského programu pro migraci). Třetí část práce je stěžejní a věnuje se činnosti EU v jednotlivých regionech, odkud migranti odcházejí ve zvýšené míře, stejně jako tematickým činnostem EU (zpětné přebírání a navrácení, boj proti organizovanému zločinu). Čtvrtá část naznačuje další vývoj.

1. Mezinárodní souvislosti současného migračního tlaku

V první části sdělení se uvádějí aktuální počty lidí, kteří se v roce 2015 dostali na území EU. Jedná se o 182 740 lidí, kteří přišli východní středozemní cestou, a 142 649 lidí, kteří se na území schengenského prostoru dostali tzv. západobalkánskou cestou.⁵ V případě běženců ze Sýrie materiál zdůrazňuje zátěž států sousedících s konfliktem (Turecko, Libanon, Jordánsko), kde se v současnosti nachází největší počet běženců

³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Globální přístup k migraci a mobilitě (KOM(2011) 743 v konečném znění)

⁴ Rada EU: Foreign Affairs Council, 12/10/2015, Agenda highlights. K dispozici z: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/10/12/>.

⁵ Jak sdělení uvádí, počet utečenců, kteří vstoupili na území schengenského prostoru, ale zdaleka není dramatický. Podle zprávy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky ze začátku října letošního roku dosáhl počet uprchlíků, osob hledajících azyl a dalších vysídlených osob téměř 60 milionů. V letošním roce dochází každý den k vysídlení téměř 42,5 tisíce lidí v důsledku ozbrojeného konfliktu.

UNHCR.org: Guterres says UNHCR and partners struggle to meet humanitarian needs, 5. 10. 2015. K dispozici z: <http://www.unhcr.org/561286696.html>.

před syrskou občanskou válkou a činností tzv. Islámského státu.⁶ V případě běženců z Afriky dokument upozorňuje, že na africkém kontinentu se v současnosti nachází téměř 8,5 milionů vysídlených osob.

Řešení současného zvýšeného migračního tlaku si vyžaduje finanční prostředky (humanitární i rozvojové povahy). EU je v letech 2014–2020 největším poskytovatelem rozvojové pomoci (rozpočet na toto období činí 96,8 miliard EUR).

2. Rámec politiky EU a reakce

I v oblasti vnější činnosti ke zvládnání migračních toků EU klade důraz na obecné cíle, které stojí v základu Unie samotné. Proto hlavní prioritou zůstává „záchrana životů osob pokoušejících se dostat do Evropy přes Středozemní moře“. Ochrana osob, které hledají v Evropě azyl, poskytnutí humanitární pomoci, řešení příčin politické nestability (politické násilí, nedodržování lidských práv) jsou zásady EU při provádění vnější činnosti v oblasti regulace migračních toků. Cílem EU je poskytovat součinnost třetím stranám (výměna informací a zkušeností), aby prostřednictvím spolupráce a politického dialogu došlo ke zvýšení úrovně dodržování lidských práv a ve svém důsledku napomůže snížit počet vysídlených osob, případně alespoň zlepšit jejich postavení.

V souvislosti s finanční pomocí EU zdůrazňuje význam svěřeneckého fondu pro Sýrii.⁷ EK dále navrhuje vytvoření svěřeneckého fondu pro stabilitu a řešení základních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe. Finanční prostředky v tomto fondu budou využity pro podporu stability, odolnosti, ekonomického rozvoje, bezpečnosti a řízení migrace. Svěřenecký fond bude sloužit pro příspěvky EU, jejích členských států a ostatních dárců. Zároveň zajistí ucelenější přístup k rozvojové pomoci. EK a vysoká představitelka očekávají, že členské státy budou do svěřeneckého fondu konzistentně a velkoryse přispívat.⁸ Vznik svěřeneckého fondu pro Afriku by měl být výsledkem jednání summitu ve Vallettě v listopadu letošního roku.

3. Otázky a reakce EU

Ve třetí části se materiál věnuje jednotlivým regionům a zemím, které jsou pro ovlivnění současných migračních toků důležité, a činnostem, které EU v těchto zemích a regionech hodlá vyvíjet.

V souvislosti se syrskou občanskou válkou EU zdůrazňuje nutnost humanitární pomoci (finanční), která směřuje ke všem vysídleným lidem na Blízkém východě (Libanon, Jordánsko, Turecko). V těchto státech EU financuje projekty ve výši 855 milionů EUR na podporu komunitních center, potravinového zabezpečení, zdrojů obživy a školního a profesního vzdělávání běženců. Ze svěřeneckého fondu pro Sýrii jsou kromě sousedních států financovány také projekty uvnitř země, směřující ke

⁶ K počtu syrských běženců v sousedních zemích viz Přehled aktualit v oblasti migrace 2/2015, s. 6. K dispozici z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=116304>.

⁷ Na konci září EK navrhla navýšení prostředků svěřeneckého fondu pro Sýrii o 300 milionů EUR. Zároveň prohlásila, že by bylo vhodné, kdyby se členské státy podílely alespoň 500 miliony EUR. EK: Uprchlíká krize: rozpočtová opatření v rámci evropského programu pro migraci, 30. 9. 2015. K dispozici z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5729_cs.pdf.

⁸ EK oznámila, že příspěvek EU do tohoto fondu by měl být ve výši 1,8 miliardy EUR. Zbytek by měly dorovnat členské státy.

EK: Uprchlíká krize: rozpočtová opatření v rámci evropského programu pro migraci, 30. 9. 2015. K dispozici z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5729_cs.pdf.

stabilizaci a obnově. Kromě programů zaměřených na poskytnutí ochrany potřebným osobám, zvyšování odolnosti běženců a hostitelských komunit EK rovněž zdůrazňuje pomoc Iráku, kde se v současnosti nachází 3,1 milionu vysídlených osob. Humanitární pomoc, ve výši 65,55 milionů EUR, je zatím zaměřena na nouzovou humanitární pomoc (záchrana životů nejohroženějších osob a zajištění lékařské pomoci).

V případě Turecka se EU nově zaměřuje na spolupráci v oblasti podpory syrských běženců a boje proti organizovanému zločinu odpovědnému za převaděčství. Turecko je příjemcem unijní finanční pomoci prostřednictvím nástrojů předvstupní pomoci. Zároveň by mělo dojít k financování projektů v Turecku prostřednictvím nově zřízeného regionálního programu pro řízení migrace.⁹ EU plánuje do konce letošního roku vyslat do Turecka styčného důstojníka agentury Frontex, aby byla posílena operativní spolupráce v oblasti rychlé identifikace osob vyžadujících mezinárodní ochranu. V rámci spolupráce v oblasti liberalizace vízového režimu dochází k posilování soudní spolupráce a potírání organizovaného zločinu.

Západobalkánským státům jsou poskytnuty finanční prostředky z nástrojů předvstupní pomoci. Poskytnuté prostředky by měly být určeny především na identifikaci migrantů, sdílení informací a vytvoření mechanismů pro zavádění návratové politiky. EK dále (finančně) podporuje rozvoj azylové a migrační politiky v Srbsku (44 milionů EUR) a Makedonii (24 milionů EUR). Agentura Frontex rovněž postupně navazuje spolupráci se Srbskem, Černou Horou, Albánií, Bosnou a Hercegovinou a Makedonií.

Afrika je kvůli demografickému vývoji, neuspokojivé ekonomické a politické situaci v některých státech zdrojovým regionem značné globální migrace. Unijní rozvojová pomoc se uplatňuje prostřednictvím současných regionálních strategií (Sahel, Africký roh, Guinejský záliv). Za stěžejní pro snížení migračního toku z Afriky považuje EK sestavení vlády národní shody v Libyi. Unijní pomoc musí také směřovat na podporu Mali, Nigeru a oblasti Sahelu. V souvislosti s řízením migračních toků EU podporuje výstavbu centra v nigerijském Agadezu, jehož účelem má být pomoc a podpora (včetně informační) běženců. Nigérii, Středoafričské republiky a Somálsku se vnější činnost EU věnuje soustavně. Jedná se o podporu prostřednictvím výcvikových misí SBOP (Středoafričská republika) i politické a humanitární asistenci. Značná část uprchlíků se rekrutuje v Eritreji; EK sleduje dodržování lidských práv v tomto státě (především ve vztahu k vojenské službě, která byla s platností od 1. ledna letošního roku zkrácena na 18 měsíců). EK nově vyjednala národní orientační program zaměřený na ekonomický rozvoj, zaměstnanost a správu věcí veřejných; současná výše programu je stanovena na 200 milionů EUR. Migrační tlak dále posilují konflikty v Súdánu a Jižním Súdánu. Vedle toho je nutné nalézt politické řešení situace v Jemenu. Řešení těchto konfliktů je pro řízení migračních toků klíčové.

Ve vztahu k Africe by se činnost EU měla zaměřit na ekonomický rozvoj všech důležitých regionů a prostřednictvím politického dialogu odstraňovat napětí mezi jednotlivými skupinami obyvatelstva. Tyto činnosti povedou ke snižování ekonomické a politické nestability. Dojde tím ke snižování tlaku na odchod osob mimo tyto regiony.

EU klade důraz na spolupráci s UNHCR, jehož regionální kanceláře působí v oblastech se značným počtem uprchlíků.

Kromě regionální spolupráce je ve sdělení uvedena též tematická spolupráce: zpětné přebírání a navrácení a boj proti organizovanému zločinu, který je odpovědný za převaděčství a obchodování s lidmi.

⁹ EK: Evropská komise energicky reaguje na uprchlickou krizi – otázky a odpovědi, 9. 9. 2015. K dispozici z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_cs.pdf.

Na základě Dohody z Cotonou¹⁰ EU posílí účinné provádění režimu zpětného přebírání osob s africkými státy. V této souvislosti chce EU rozvíjet programy dobrovolného návratu.

EU klade důraz na mezinárodní spolupráci mezi policejními a soudními systémy zemí původu, cílovými zeměmi i příslušnými agenturami EU a členských států za účelem efektivního boje proti organizovanému zločinu odpovědnému za převaděčství a obchodování s lidmi. Vedle této spolupráce je zdůrazněna také správa hranic (zabezpečené hranice umožňující rychlý pohyb legitimních toků osob a zboží). V oblasti boje proti organizovanému zločinu uskutečňuje EU prostřednictvím SBOP misi EUNAVFOR Med¹¹. Další mise SBOP EUCAP Niger a EUCAP Mali jsou posilovány, aby podporovaly národní instituce při kontrole nelegálních migračních toků na území daných států. Další rozšíření misí SBOP v oblasti Sahelu a Afrického rohu se zvažuje.

4. Závěry a další vývoj

Naznačená opatření budou prováděna prostřednictvím regionálních partnerství i dvoustranných jednání. Jednotlivé delegace EU budou posíleny o evropské styčné úředníky pro otázky migrace (*European Union Liaison Migration Officer*, EULMO).

Na podzim 2015 proběhnou dvě konference, které by měly přinést sjednání konkrétních výsledků: Valletta (11. – 12. listopadu) a konference o západobalkánské cestě.

Vnější činnost EU v souvislosti s řízením migračních toků zahrnuje nástroje politické spolupráce, rozvojové a humanitární pomoci. Pro dosažení cílů Unie je zapotřebí solidarita, odpovědnost a jednota.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR předložený dokument vítá a podporuje. Ve svém stanovisku zdůraznila podporu a pomoc třetím zemím (tranzitním i zdrojovým), rovněž i na dvoustranném základě. Sama poskytla již přes 100 milionů Kč na pomoc syrským běžencům v regionu (Jordánsko, Libanon). Vláda dále vyzvala k vyvážené pozornosti západnímu Balkánu a Blízkému východu a severní Africe. V rámci příprav na konferenci o západobalkánské cestě hodlá vláda koordinovat svůj postup s ostatními státy V4 s cílem přednést konkrétní projekty pro řízení migračních toků v tomto regionu (kolektivní akce, posilování státních institucí i s výhledem na členství těchto států v EU). Vítá rovněž připravovanou konferenci ve Vallettě.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Jedná se o nelegislativní dokument EK. Přijetí uvedených opatření na úrovni EK či společné akce (v rámci SZBP) se očekává na zmiňovaných konferencích.

¹⁰ Smlouva o partnerství EU se státy Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT). ESVČ: The ACP-EU partnership agreement. K dispozici z:

http://eeas.europa.eu/delegations/sierra_leone/eu_sierra_leone/political_relations/partnership_framework/a_cp_eu_agreement/index_en.htm.

¹¹ Nedávno přejmenovaná na Operace Sophia.

Přehled SZBP září 2015. K dispozici z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=116556>.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě – Řešení uprchlické krize v Evropě: Úloha vnější činnosti EU (JOIN(2015) 40 v konečném znění);
2. **p o d p o r u j e** stanovisko vlády ČR k tomuto dokumentu ze dne 24. září 2015;
3. s ohledem na aktuální situaci v oblasti migrace **v n í m á** toto téma jako prioritu;
4. **ž á d á v l á d u Č R**, aby předložila seznam opatření, která hodlá prosazovat na koordinační schůzce zemí V4 před konferencí o západobalkánské cestě.
5. **ž á d á v l á d u Č R**, aby pravidelně informovala o vývoji jednání v této oblasti jak výbor pro evropské záležitosti, tak i podvýbor pro migraci a azylovou politiku.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel

Kristýna Zeličková v. r.
zpravodajka

Marek Černocho v. r.
zpravodaj

Ondřej Benešík v. r.
předseda