



Nový rámec pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci

Informační podklad ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě a Evropské investiční bance o zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci



Podklad k dokumentu Rady č. 10014/16
září 2016
zpracovala: Eva Sochorová

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:..... 3
- Odůvodnění a předmět:.. 3
- Obsah a dopad: 4
- Stanovisko vlády ČR: 6
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 7
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Nový rámec pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci	Typ řady: interní
Zpracovala: Sochorová, E.	První vydání řady: říjen 2004
Číslo: Podklad k dokumentu Rady č. 10014/16	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Datum: září 2016	Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova: migrace; partnerský rámec; fond pro vnější investice	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

SDĚLENÍ

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě a Evropské investiční bance o zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci

KOM(2016) 385 v konečném znění, kód Rady 10014/16

- **Právní základ:**

Dokument informační povahy.

- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**

10. 6. 2016

- **Procedura:**

Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který nepodléhá schválení v Radě a Evropském parlamentu. Procedura je ukončena jeho přijetím a předložením těmto institucím.

- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**

Datované dnem 22. června 2016, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 18. července 2016 prostřednictvím systému ISAP.

- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**

Hodnocení z hlediska principu subsidiarity se neuplatní, jedná se o dokument informační povahy.

- **Odůvodnění a předmět:**

Předkládané sdělení představuje nový rámec pro partnerství se třetími zeměmi v oblasti migrace. Základem koordinovanějšího, systematictějšího a strukturovanějšího přístupu by měla být těsnější spolupráce EU a členských států s prioritními třetími zeměmi původu a tranzitu jakožto kvalitně řízené politiky v oblasti migrace a mobility. EU chce vynakládat prostředky v zemích původu, aby lidé nebyli motivováni riskovat své životy cestou do Evropy. Za tímto účelem je třeba využít všech dostupných prostředků, vytyčit jasné priority a měřitelné cíle. Nástroje politiky sousedství a rozvojové politiky by měly být využity pro budování místních kapacit pro ochranu hranic, azylová opatření, boj proti převaděčství a opětovné začlenění. Dalšími prvky nového rámce jsou partnerská spolupráce všech aktérů (EU, členských států a třetích zemí), řešení prvotních příčin, lepší využívání stávajících procesů a programů. Dosahování výsledků by mělo být motivováno kombinací pozitivních a negativních pobídek obsažených v paktech s partnerskými zeměmi. Sdělení také určuje klíčová opatření jako určení omezeného počtu prioritních třetích zemí, zřízení koordinačního mechanismu mezi EU a členskými státy a zřízení fondu pro vnější investice. Dalším krokem bude vyjednávání o paktech a spolupráci s prioritními zeměmi např. Nigerem, Nigérií, Senegalem, Mali, Etiopií, Tuniskem. Vzhledem k situaci v Libyi by zvláštní podpora měla být poskytnuta tamější vládě za účelem zvládnutí nelegálních migračních toků. Rozhovory na vysoké úrovni přinesly konkrétní politické závazky a praktická opatření, nicméně je třeba se také zaměřit zejména na oblast navracení a zpětného přebírání. Má-li mít EU skutečný vliv, nemůže se spoléhat pouze na svůj soubor nástrojů pro migraci, ale měla by využít intenzivní spolupráce s externím partnerem s cílem odstranit motivaci hledat nelegální cesty. Za tímto účelem lze partnerům

dle okolností nabídnout finanční pomoc, příležitosti k přesídlování a vyhlídky v oblasti víz a přistoupení. Finanční pomoc by měla být navýšena za účelem podpory uprchlíků, vnitřně vysídlených osob a hostitelských komunit s cílem zvýšit jejich odolnost a nezávislost a musí odpovídat potřebám jednotlivých zemí. K tomu by EU měla využívat inovativní nástroje cílené podpory, jako jsou regionální svěřenský fond EU zřízený v reakci na krizi v Sýrii, nouzový svěřenský fond EU pro Afriku a nástroj pro uprchlíky v Turecku. Pro boj proti nezákonnému převaděčství přistěhovalců je třeba sdílet informace v reálném čase a společně hodnotit rizika ohrožující námořní bezpečnost a bezpečnost hranic, ale také umožňovat legální cesty. Cílem partnerského rámce je podpora v zemích původu a tranzitu, rozvíjení bezpečných a udržitelných přijímajících kapacit, zajišťování trvalých vyhlídek v blízkosti domova, vytvoření reálných vyhlídek na přesídlení do EU, navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

- **Obsah a dopad:**

Partnerský rámec – nová komplexní spolupráce se třetími zeměmi v oblasti migrace

Nový přístup by měl být založen na partnerské spolupráci promítnuté do paktů. Mělo by se jednat jak o pozitivní spolupráci, tak i v případě potřeby využití pák vnitřní a vnější politiky EU. Pakty by měly odrážet schopnost a ochotu třetí země ke spolupráci a také její konkrétní okolnosti a výzvy.

Krátkodobé cíle paktů

Mezi krátkodobé cíle paktů se řadí záchrana životů ve Středozevním moři, zvýšení míry návratů do zemí původu a tranzitu a umožnění migrantům a uprchlíkům, aby zůstali blízko ke svým domovům a vyvarovali se nebezpečných cest.

Okamžitá opatření

Vymezení konkrétních a měřitelných cílů a přijetí okamžitých opatření je nutné v oblasti právního a institucionálního rámce pro migraci, dále je zapotřebí budovat kapacity pro správu hranic a řízení migrace, zvýšit míru návratů a zpětného přebírání, zastavit nelegální toky a nabízet legální migrační cesty.

Dlouhodobá opatření

Dlouhodobě je nezbytné řešit prvotní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování a podporovat hostitelské komunity. Účinná realizace navrácení, zpětného přebírání a opětovného začleňování a podpora vytváření legálních cest do EU by měla vést k rozbití obchodních modelů převaděčů. S ohledem na země původu je cílem pomoci usnadnit identifikaci a zpětné přebírání a podpořit opětovné začleňování navrácených osob. Důležitá je také větší spolupráce se zeměmi tranzitu, protože jsou více odpovědné za řízení nelegálních migračních toků a mají větší motivaci k intenzivnější správě hranic. Každý pakt by měl obsahovat společné úsilí o zajištění funkčnosti, účinnosti a udržitelnosti navrácení a zpětného přebírání a také poskytnout finanční podporu zpětně přebírajícím zemím, zejména začleňujícím komunitám.

Plnění paktů

Lepší soudržnost a koordinace mezi EU a členskými státy

Individuální přístup vůči partnerům vyžaduje individuální, jednotný a lépe koordinovaný přístup mezi všemi aktéry EU a členskými státy. EU začala testovat nový přístup v rámci rozhovorů na vysoké úrovni. Vypracovala a projednala s členskými státy individuální balíčky obsahující zájmy, nástroje a pobídky k prioritním třetím zemím. Nyní by tyto balíčky měly být základem pro pakty s omezeným počtem prioritních třetích zemí původu a tranzitu. Za účelem plnění paktů by členské státy měly jmenovat kandidáty evropských styčných úředníků pro otázky migrace.

Nově orientovaný způsob využívání všech nástrojů politiky

Navržený pakt bude obsahovat vhodný balíček kombinující různé prvky politiky v pravomoci EU uplatňované tak, aby směřovaly k těmto cílům. Migrační politika k vyvolání pákového efektu nabízí nástroj jako je navrhovaný strukturovaný systém přesídlování. Dále lze využít vízovou politiku a výměnu informací. Legální migranty lze připravit na potřeby trhu práce EU a podpořit jejich remitence do domovských zemí. Také je možné využít technologický rozvoj pro digitální identifikaci a vyvinutí jednotné platformy pro registraci vysídleného obyvatelstva, zvýšit soudržnost mezi migrační a rozvojovou politikou začleněním pozitivních a negativních pobídek a v obchodní politice zohlednit spolupráci v oblasti migrace. Komise zdůrazňuje, že všechny politiky EU by měly být součástí balíčku (např. vzdělávání, výzkum, energetika, životní prostředí, zemědělství).

Odpovídající finanční podpora

Za účelem splnění cílů stanovených v paktech by měly být finanční nástroje využívány co nejefektivněji a prostředky na zlepšení řízení migrace navýšeny. Finanční podpora na dosažení krátkodobých cílů paktů se bude řídit těmito **podmínkami**:

1. Při rozdělování stávajících finančních nástrojů bude dána přednost projektům, které umožňují plnit závazky třetích zemí v oblasti readmise vlastních státních příslušníků.
2. Stávající inovativní finanční nástroje se využijí v plném rozsahu na podporu okamžitých opatření v paktech. To vyžaduje plné zapojení členských států a Komise proto vyzývá členské státy a dárce ke splacení svých příspěvků.
3. Plánování pomoci má být ještě cílenější. Programy by měly odpovídat aktuálním potřebám v prioritních zemích. To se bude odrážet v programovém období tematických položek po roce 2017.
4. Výjimečné čerpání makrofinanční pomoci EU ve formě úvěru (nebo grantů) pro překonání krize vnějšího financování s cílem stabilizovat ekonomiku a tím zmírnit dopad migračních toků.

Hlavní zdroje financování k naplnění paktů jsou prostředky na financování okamžitých opatření obsažených v paktech, prostředky ze stávajících inovativních finančních nástrojů, dodatečné prostředky schválené na londýnské konferenci, makrofinanční pomoc na odvrácení nestability a celková oficiální rozvojová pomoc EU a jejích členských států. Celkem na období 2016 - 2020 bude k dispozici 8 miliard EUR doplněných o roční oficiální rozvojovou pomoc (průměrná roční výše činí 4,4 miliardy EUR).

K řešení prvotních příčin je třeba přehodnotit rozsah a povahu tradičních modelů rozvojové spolupráce, kde by větší úlohu měli převzít soukromí investoři. Komise navrhuje přijmout **plán vnějších investic pro řešení prvotních příčin migrace** stojící na třech pilířích: (1) omezené veřejné zdroje využít tak, aby aktivovaly soukromé investice, (2) zaměření na technickou podporu pro vyvinutí více financovatelných projektů na místní úrovni a informování o nich pro mezinárodní komunitu investorů, (3) soustředění na obecné podnikatelské prostředí a podpora dobré správy, boje proti korupci, odstraňování investičních překážek a narušení trhu.

Nový fond pro vnější investice

Na podzim 2016 Komise předloží návrh, který bude spočívat ve spolupráci mezi Evropskou investiční bankou, evropskými bilaterálními a dalšími mezinárodními finančními institucemi a dárce v cílových regionech a zajištění komplementarity jejich práce. Návrh bude obsahovat podrobnosti o novém fondu pro vnější investice, který propojí stávající nástroje kombinující zdroje financování a vytvoří z nich regionální investiční platformy za účelem získání dalších prostředků. Prostředky z fondu budou směřovat do investic do ekonomické a sociální infrastruktury a do soukromého sektoru včetně mikropodniků a malých a středních podniků. Bude působit v Africe, v regionu zemí

spadajících do politiky sousedství EU, později i v dalších regionech. Mezi jeho činnosti bude spadat nabízení úvěrového posílení, sdílení rizik, investiční granty a technická podpora. Komise by do konce roku 2020 měla za tímto účelem uvolnit 3,1 miliardy EUR. To by mělo uvolnit další investice v celkové výši 31 miliard EUR. Komise vyzývá členské státy k dorovnání celkového příspěvku EU, aby tak konečnou částku dodatečných investic potenciálně navýšily až na 62 miliard EUR.

Účinný multilateralismus

K plnění paktů je zapotřebí účinné spolupráce na mezinárodní úrovni, včetně mezinárodních organizací. Na **summitu valného shromáždění OSN o velkých pohybech uprchlíků a migrantů v září 2016** lze využít příležitosti zajistit konkrétní závazky od všech účastníků v duchu sdílení zátěže a solidarity. EU by se jako největší světový dárce měla angažovat v každé diskusi o globálním institucionálním a právním rámci řízení migrace.

*Komise pro plnění paktů uvádí **okamžitá a krátkodobá operativní opatření**:*

- schválení partnerského rámce,
- dohoda na omezeném počtu prioritních třetích zemí původu a tranzitu za účelem vypracování paktů,
- zřízení koordinačního mechanismu mezi úrovní EU a členskými státy včetně určení negativních a pozitivních pobídek,
- jmenování evropských styčných úředníků pro otázky migrace,
- začlenění cílů partnerského rámce do všech politik, nástrojů a tvorby rozpočtu EU,
- rozdělení v období 2016 – 2020 téměř 8 miliard EUR na plnění paktů a předložení návrhu fondu pro vnější investice s cílem aktivovat až 62 miliard EUR v investicích zaměřených na řešení prvotních příčin migrace.

Zahájení paktů s prioritními zeměmi

Mezi krátkodobé priority partnerského rámce patří zahájit diskuse s omezeným počtem prioritních třetích zemí původu a tranzitu s cílem vypracovat pakty. EU vyjednává dohody s Jordánskem a Libanem, Tuniskem, v oblasti západní Afriky s Nigerií, Nigerem, Mali a Senegalem, v oblasti Afrického rohu s Etiopií. Zvláštní pozornost a strategické angažmá vyžaduje Libye. Dlouhodobě je prioritním regionem Afrika, dále pak v Asii Afghánistán a Írán a v oblasti politiky sousedství se bude usilovat o prohloubení spolupráce s Marokem, Alžírskem a Egyptem.

V souvislosti s tím Komise vyzývá Evropskou radu, aby schválila zřízení nového partnerského rámce, urychleného rozdělení prostředků z rozpočtů EU a členských států, urychleného zřízení fondu pro vnější investice s cílem aktivovat 62 miliard EUR a zahájení jednání o specifických paktech s Nigerem, Nigerií, Senegalem, Mali a Etiopií a o užší spolupráci s Tuniskem a Libyí.

K tomuto sdělení Komise přikládá čtyři přílohy: přílohu, která informuje o počtu případů nelegálního překročení hranic a o rozhodnutích o navrácení a účinném navrácení v prioritních zemích za rok 2014 a 2015, přílohu o přehledu rozhovorů na vysoké úrovni, přílohu obsahující příklady hlavních probíhajících opatření financovaných EU a přílohu o finančních příslibech a příspěvcích členských států do svěřenských fondů a nástrojích pro uprchlíky v Turecku.

• **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ve své rámcové pozici podporuje deklarované dlouhodobé cíle sdělení. Podporu vyjadřuje zejména efektivnější návratové politice a spolupráci se třetími zeměmi ve formě inspirované prohlášením EU a Turecka. Při přípravě kompaktů s prioritními zeměmi ČR prosazuje jednotný metodický základ k omezování nelegálních vstupů do EU a navrácení nelegálních migrantů a také

kondicionalitu v oblasti návratové politiky, ochrany hranic, boje proti pašeráctví lidí a zamezování tranzitní migrace. V otázce přesídlování je pro ČR zásadní zachovat jeho dobrovolnou povahu s možností kontroly počtu i profilu přesídlovaných uprchlíků. ČR je proto obezřetná k ustavení strukturovaného unijního přesídlovacího systému na povinné bázi i k návrhům na zavádění jiných legálních alternativ k nelegální migraci. Vláda podporuje zejména spolupráci se zeměmi klíčovými pro zvládnutí migrační krize tj. Libanon, Jordánsko, Tunisko a např. Egypt. S těmito partnery podporuje rozšířený dialog o správě a ochraně hranic nebo možnosti zřízení přijímacích center, avšak nejprve je hlavní prioritou plná funkčnost a operabilita hotspotů v EU. Komise by také měla být zavázána k pravidelnému podávání zpráv a k metodické práci při implementaci tohoto rámce a k transparentnímu postupu při sjednávání kompaktů.

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

Zdroje nového fondu pro vnější investice by měly být realokovány ze stávajících programů a nástrojů. ČR předpokládá, že tak nedojde k dodatečným odvodům členských států a tedy dopadu na státní rozpočet. ČR bude od Komise vyžadovat vyjasnění způsobu uvolnění prostředků.

Sdělení Komise není právně závazný dokument a nemá přímý dopad na právní řád ČR.

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

V Evropském parlamentu se sdělení nachází v tzv. přípravné fázi, do gesce bylo přiděleno výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE), termín projednání nebyl doposud stanoven. Evropská rada ve svých závěrech ze dne 28. června 2016 uvedla, že „*k dosažení rychlých výsledků při předcházení nelegální migraci a navrácení nelegálních migrantů je zapotřebí účinného partnerského rámce spolupráce s jednotlivými zeměmi původu nebo tranzitu*“ s tím, že Unie bude vycházet z tohoto sdělení a vyzvala Komisi, aby do září 2016 předložila návrh plánu vnějších investic. V úterý 13. září se ve Štrasburku sejde kolegium Evropské komise, na němž se očekává představení tohoto plánu.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 22. září 2016 a usnesením č. 309 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

1. **bere na vědomí** sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě a Evropské investiční bance zřízení nového rámce pro partnerství se třetími zeměmi v Evropském programu o migraci, KOM(2016) 385 v konečném znění, kód Rady 10014/16;
2. **podporuje** rámcovou pozici vlády ČR k tomuto sdělení s výhradou ke stanovisku vlády, že ČR je pouze obezřetná k ustavení strukturovaného unijního přesídlovacího systému na povinné bázi i k návrhům na zavádění jiných legálních alternativ k nelegální migraci a ne že ČR toto odmítá;
3. **považuje za klíčové** zejména přijetí opatření k omezení nelegálních vstupů do EU a k účinnému navrácení nelegálních migrantů;
4. v otázce přesídlování **zásadně trvá** na přístupu založeném na dobrovolnosti a **poukazuje** na nutnost předchozího prověřování přijímaných uprchlíků ze strany orgánů členských států s možností vyloučit osoby, jež by mohly představovat bezpečnostní riziko;

5. v návaznosti na svá předchozí usnesení k problematice migrace **opakovaně apeluje** na potřebu urychleného dosažení plné funkčnosti a operability tzv. hotspotů;
6. **podporuje** intenzivnější spolupráci se třetími zeměmi v blízkosti probíhajících konfliktů, jako jsou Jordánsko, Libanon apod., jakožto jeden ze způsobů, jimiž lze předcházet řešení některých problémů souvisejících s migrací do EU až na území EU;
7. **trvá na tom**, aby pakty o rozvojové pomoci a plán investic byly uzavřeny včetně jasných závazků druhé strany, termínů pro poskytování finančních prostředků a aby byly nastaveny kontrolní mechanismy;
8. **pověřuje** předsedu výboru, aby o tomto usnesení informoval předsedu Evropské komise.