

## Úspěchy českého předsednictví EU na poli migrace a azylu

Petra Vojnovičová

### Abstrakt:

Text, na jehož vzniku se podílelo více osob z Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR, představuje pohled tohoto odboru na aktivity, které byly uskutečněny v rámci českého předsednictví Evropské unii v první polovině roku 2009 v oblasti azylu a migrace. Největších pokroků bylo dosaženo v oblasti nelegální migrace – Směrnice Evropského parlamentu a Rady o sankcích vůči zaměstnavatelům nelegálně pobývajících příslušníků třetích zemí, v oblasti vnějších vztahů – Konference Budování migračních partnerství, dále v oblasti vízové politiky – důležité kroky vedoucí k přijetí bezvízových režimů se zeměmi západního Balkánu - a v neposlední řadě v oblasti používání IT systémů při hraničních kontrolách – řešení druhé generace SIS.

\*\*\*

Aktivity českého předsednictví EU (CZ PRES) v oblasti migrace se soustředily na řadu dílčích kroků (sankce pro zaměstnavatele nelegálních migrantů, překonání krize ve vývoji Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), ministerská konference Budování migračních partnerství atd.) spíše než na vytváření nových teoretických konceptů v přístupu k migraci. Takovýto koncept – tzv. Pakt o migraci a azylu (který má 5 pilířů: legální migrace, nelegální migrace, ochrana hranic a Schengen, azyl a spolupráce se třetími zeměmi) - prosadilo již předchozí francouzské předsednictví. Další rámec budoucí evropské migrační politiky je v současnosti projednáván během diskusí o budoucím víceletém programu pro oblast justice a vnitřních věcí, jichž se Česká republika aktivně účastní. Vedle prosazení zmíněných kroků bylo pro CZ PRES neméně důležité dohlédnout na uvádění již schválených opatření do praxe – např. zmiňovaného Paktu o migraci a azylu.

Z geografického hlediska se české předsednictví v souladu se svými obecnými prioritami zaměřilo na spolupráci s východními partnery EU. Vrcholnou akcí se tak stala dubnová ministerská konference Budování migračních partnerství, jíž se zúčastnilo mnoho států z východního a jihovýchodního sousedství EU.

## **Legální migrace a azyl**

Důležitým posunem v oblasti legální migrace bylo schválení směrnice o vysoce kvalifikovaných pracovnících (tzv. modré karty) Radou ministrů a následné vyhlášení v Úředním věstníku EU. Došlo k určitému pokroku v jednáních o návrhu směrnice Rady o sjednoceném postupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu a výkonu práce na území členského státu a o společném souboru práv pro pracovníky z třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě. Jednání o tomto návrhu nejsou stále uzavřena a přecházejí na švédské předsednictví.

## **Azyl**

V rámci budování společného evropského azylového systému bylo zahájeno projednávání tzv. prvního azylového balíčku (novelizace tzv. přijímací směrnice, dublinského nařízení a nařízení o evropské databázi otisků prstů EURODAC). U těchto návrhů bylo dokončeno první čtení a CZ PRES představilo a projednalo kompromisní znění dokumentů. U návrhu na změnu přijímací směrnice, stejně tak jako u návrhu na změnu dublinského nařízení, stále panuje v některých bodech neshoda mezi členskými státy. Ta je tak zásadního charakteru, že vybrané problematiky byly zařazeny k diskuzi na červnovou Radu JHA (Rada pro vnitřní záležitosti), která trvání zásadních problémů potvrdila. Na Radě JHA 26. února představila EK návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského podpůrného azylového úřadu (EASO). Dosažený pokrok lze hodnotit jako významný, lze shrnout, že po projednávání kompromisních návrhů je shoda v Radě velmi blízko, nicméně stále přetrvává několik posledních problematických okruhů. EP dne 6. května v plénu odhlasoval zprávu k tomuto návrhu, kterou se Rada EU již zabývala a úkolem švédského předsednictví bude začít vyjednávání s novým Evropským parlamentem.

## **Nelegální migrace**

Klíčovou prioritou v oblasti nelegální migrace bylo dokončení a přijetí návrhu směrnice o sankcích zaměstnavatelů nelegálně pobývajících příslušníků třetích zemí. Tato směrnice byla v průběhu CZ PRES schválena. Je třeba podotknout, že role CZ PRES spočívala ve vyjednávání a hledání kompromisu s Evropským parlamentem. Výrazný podíl na přijetí zmíněného návrhu má beze sporu francouzské předsednictví, které úspěšně dokončilo projednávání návrhu na Radě a nalezlo kompromisní text, který byl akceptován potřebnou většinou členských států. Rovněž ostatní činnosti, které zahrnovaly zejména diskuse nad návrhy readmisních dohod, byly realizovány úspěšně. CZ PRES též iniciovalo obecnou diskusi nad problematikou nelegální migrace, v níž se soustředilo zejména na zneužívání legálních nástrojů k nelegální migraci a na posílení spolupráce mezi členskými státy.

## Ochrana hranic, schengenská spolupráce a vízová politika

Jednou z priorit předsednictví byl projekt Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), největšího evropského IT systému v oblasti bezpečnosti, který má po svém dokončení nahradit současný SIS. Jednalo se o nelehký úkol, neboť SIS je klíčovým nástrojem schengenské spolupráce umožňujícím výměnu informací o osobách a věcech nezbytným pro zajištění bezpečnosti v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Na neformálním zasedání ministrů spravedlnosti a vnitřních věcí v Praze dne 15. ledna získalo předsednictví všeobecnou podporu pro svůj plán, jak překonat krizi ve vývoji projektu, která vznikla na konci roku 2008. Dne 26. února došlo ke schválení závěrů Rady k SIS II, jež tento plán formálně potvrdily a umožnily realizaci jeho jednotlivých částí v následném období. Součástí plánu byla také příprava záložní varianty pokračování vývoje SIS II na bázi současného technického řešení SIS (tzv. SIS 1 + RE). V závěrečné fázi plánu českého předsednictví byly vypracovány tři zprávy, přičemž dvě hodnotily obě varianty pokračování vývoje SIS II (tj. současný projekt SIS II a alternativu SIS 1 + RE) a třetí se zabývala jejich porovnáním. Tyto zprávy byly podkladem pro přípravu rozhodnutí ministrů o dalším směřování SIS II. Dne 4. června Rada pro spravedlnost a vnitřní věci rozhodla o pokračování stávajícího projektu SIS II, jehož další vývoj podmínila implementací technických doporučení, provedením změn v řízení projektu a úspěšným absolvováním testů. Dokončení vývoje SIS II se nyní předpokládá na konec roku 2011. Oproti současnému SIS bude SIS II fungovat na základě odlišné technické architektury, umožní zpracovávání biometrických údajů, bude obsahovat nové funkcionality a dále umožní zefektivnění výměny informací mezi státy schengenského prostoru.

České předsednictví mimo jiné zahájilo praktickou implementaci nového víceletého programu **schengenského hodnocení**, při kterém zavedlo do praxe upravené metody hodnocení. Dále pokračovalo v hodnocení prověřující správnou aplikaci schengenského acquis státy Beneluxu, Německem a Francií. První hodnotící mise zaměřené na oblasti policejní spolupráce a ochrany osobních údajů absolvovalo Bulharsko a Rumunsko. V únoru se uskutečnilo opakované hodnocení na švýcarských letištích, které potvrdilo připravenost Švýcarska na zrušení hraničních kontrol na vzdušných hranicích k 29. březnu, čímž byla završena integrace Švýcarska do schengenského prostoru.

V oblasti **ochrany hranic** se předsednictví věnovalo pokračování přípravných prací k předpokládanému zavedení evropského systému vstup/výstup, který má umožnit přehled o délce pobytu příslušníků třetích zemí na evropském teritoriu. Předsednictví ve spolupráci s Komisí zpracovalo dotazník pro členské státy za účelem získání informací o národních specifikách ve vztahu k systému vstup/výstup. Informace získané od členských států byly vyhodnoceny a budou sloužit jako zdrojový materiál pro legislativní práce na návrhu příslušného právního rámce k systému vstup/výstup. Ve spolupráci s EK a nadcházejícím švédským předsednictvím byl připraven projekt cvičného sběru dat o počtech a kategoriích osob, které překračují vnější hranice členských států. Údaje sebrané ve všech členských

státech během jednoho týdne na přelomu srpna a září poskytnou Komisi cenný přehled o zatížení jednotlivých typů hranic z hlediska skladby proudu osob, které je překračují.

Předsednictví se zasadilo o přenos důležitých informací k činnosti agentury Frontex (Evropská agentura pro bezpečnost vnějších hranic) na úroveň pracovní skupiny Rady Hranice, a to s ohledem na připravovanou reflexi nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení agentury Frontex. Na zasedání správní rady agentury Frontex v Praze ve dnech 3. – 4. února byla představena hodnotící zpráva o činnosti agentury, která může vést ke změně legislativního základu pro její fungování.

Na poli vízové politiky bylo stěžejním úspěchem dosažení kompromisu ohledně návrhu Vízového kodexu a jeho následné schválení. Po schválení většinou poslanců Evropského parlamentu dne 2. dubna učinila formální tečku pro přijetí tohoto zcela nového právního předpisu Rada dne 25. června. Kodex se stane stěžejním nástrojem společné vízové politiky. Stanoví především pravidla pro vydávání schengenských krátkodobých víz a pro společnou vízovou politiku obecně. Účinnosti by měl nabýt začátkem roku 2010 (resp. 6 měsíců po svém vyhlášení v Úředním věstníku EU), v současné době je připravována jeho praktická příručka. Došlo také k právní a lingvistické revizi novely Společné konzulární instrukce, která bude právním základem pro odběr otisků prstů do Vízového informačního systému a k následnému schválení v Evropském parlamentu 24. března. Vízový informační systém (VIS), jakožto důležitý instrument pro podporu společné vízové politiky, umožní výměnu vízových dat mezi členskými státy a mimo jiné též usnadní kontroly osob na vnějších hranicích i na území členských států. Projekt VIS se za posledního půl roku posunul významně kupředu a harmonogram schválený v prosinci 2008 počítající s termínem spuštění VIS v prosinci 2009 byl na konci českého předsednictví stále aktuální, a to navzdory určitým potížím jak na úrovni některých národních projektů, tak na centrální úrovni. V rámci přípravy VIS byl vytvořen monitorovací mechanismus národních projektů VIS založený na dotaznicích pravidelně aktualizovaných členskými státy a vyhodnocovaných předsednictvím. Byl rovněž vytvořen základní koncept informační kampaně k VISU a školení na VIS, která nabízejí relativně široký prostor pro harmonizovaný postup členských států.

V březnu předložila Evropská komise zásadní předpis, kterým se bude nově upravovat volný pohyb občanů třetích zemí pobývajících na území schengenského prostoru s dlouhodobým národním vízem. České předsednictví vyvinulo v tomto směru velkou snahu, připravilo studii, jejíž výsledky předalo SE PRES.

Co se týče oblasti vízové politiky vůči třetím zemím, k nejdůležitějším patří následující iniciativy. Prioritou českého předsednictví bylo zajistit implementaci cestovních map pro dosažení bezvízového styku se zeměmi západního Balkánu. Výsledky tohoto procesu byly poprvé představeny v závěrech červnové Rady GAERC (Rada pro vnější a obecné záležitosti). Dne 28. května byly v Bruselu podepsány smlouvy mezi Evropským společenstvím a Antiguou a Barbudou, Bahamským společenstvím, Barbadosem, Mauricijskou republikou, Federací Svatý Kryštof a Nevis a Seychelskou republikou o zrušení

vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty, jež platí od podpisu smluv. České předsednictví dále vyvíjelo v rámci Rady snahu o schválení mandátu pro vyjednávání dohody o zjednodušení postupů vydávání víz a readmisní dohody s Kapverdami, kompromisní návrh mandátu byl schválen na jednání Coreperu (Výboru stálých zástupců členských zemí při EU) 28. května. V neposlední řadě také probíhalo vyjednávání facilitační a readmisní dohody s Gruzii, ke kterému byl Evropské komisi udělen mandát v druhé polovině roku 2008. České předsednictví také zahájilo komplexní diskusi o vízové politice EU vůči třetím zemím a o možnosti vypracovat komplexní koncept vízové politiky EU, diskuse bude pokračovat za švédského předsednictví.

### **Vnější vztahy**

Migrační problematika je ze své povahy velice komplexní, zasahuje i do vnějších vztahů jednotlivých států a celé EU. Proto byly vyvinuty nástroje, které ji ošetřují i ve vztahu k zemím mimo EU. V rámci tzv. Globálního přístupu k migraci (GAM) – konceptu schváleného Evropskou radou v prosinci 2005 a založeného na dialogu, spolupráci a partnerství se třetími zeměmi – který se zprvu soustřeďoval na Afriku a Středomoří, se CZ PRES zaměřilo na spolupráci s východními partnery EU. Jedním z nástrojů GAM jsou i evropské migrační mise, jejichž úkolem je zmapovat migrační situaci v dané zemi a pokusit se společně určit oblasti, ve kterých existuje zájem o budoucí spolupráci. Každé předsednictví organizuje dvě takové mise, CZ PRES uspořádalo misi do Tanzánie a v souladu s prioritami předsednictví i do Gruzie.

Dalším takovým nástrojem jsou migrační partnerství. Ve dnech 27. - 28. dubna v Praze úspěšně proběhla ministerská konference „Budování migračních partnerství“. Konference se nesla v pozitivní atmosféře. Zúčastnily se jí členské státy EU, země Schengenu, jižní a východní Evropy (včetně Kosova), střední Asie, Turecko a organizace zabývající se danou tematikou (UNHCR, IOM, ICMPD, Europol). Cílem bylo postoupit v dialogu o migraci. Byl zaveden nový politický nástroj pro migraci (partnerství pro migraci), který by měl zajišťovat rovnováhu, bezpečnost a sociální kohezi v oblasti migrace. Konference se věnovala následujícím oblastem: 1) prevence a boj s nelegální migrací; 2) podpora readmisí a dobrovolných návratů; 3) legální migrace; 4) podpora integrace legálních migrantů; 5) migrace a mobilita jako pozitivní elementy pro rozvoj. Dala podnět k navazujícím aktivitám mezi EU a ostatními zúčastněnými zeměmi. Druhá ministerská konference by se měla konat během maďarského předsednictví v roce 2011.