



Strategie migrační politiky České republiky



ZÁSADY MIGRAČNÍ STRATEGIE ČESKÉ REPUBLIKY

Předkládané zásady migrační politiky formulují priority České republiky v oblasti migrace a mezinárodní ochrany (azylu), a reagují tak na současnou diskuzi k tomuto tématu a potřebu jasně vyjádřit postoje České republiky v této oblasti. Zároveň si kladou za cíl otevřít diskuzi a dále posílit informovanost jak odborné, tak širší veřejnosti o otázkách migrace. Zásady jsou řazeny prioritně s ohledem na bezpečnostní aspekty migrace (představující průřezový element těchto zásad), zároveň však zastupují základní tematické okruhy v této oblasti – tedy integraci cizinců, nelegální migraci a návratovou politiku, mezinárodní ochranu (azyl), vnější dimenzi migrace (včetně rozvojových a humanitárních aspektů), volný pohyb osob v rámci Evropské unie a schengenského prostoru, legální migraci a provázanost se společnými politikami Evropské unie.

Česká republika:

- 1. dostojí povinnosti zajistit občanům v rámci své migrační politiky klidné soužití s cizinci a díky účinné integraci zabrání vzniku negativních sociálních jevů.**
- 2. zajistí bezpečnost svých občanů a efektivní vynucování práva v oblasti nelegální migrace, návratové politiky a organizovaného zločinu spojeného s převaděčstvím a obchodováním s lidmi.**
- 3. dostojí svým závazkům v oblasti azylu a zajistí flexibilní kapacity svého systému.**
- 4. posílí aktivity s cílem pomoci uprchlíkům v zahraničí a s tím související prevenci dalších migračních toků, včetně podpory rozvoje zemí při zvládnutí migračních krizí.**
- 5. bude prosazovat udržení výhod volného pohybu osob v rámci Evropské unie a v schengenském prostoru.**
- 6. podpoří legální migraci, která je pro stát a jeho občany přínosná tak, aby Česká republika mohla pružně reagovat na potřeby svého pracovního trhu i reflektovat dlouhodobé potřeby státu.**
- 7. dostojí mezinárodním a evropským závazkům v oblasti migrace a aktivně se zapojí do celoevropských debat a hledání společných řešení.**

Na základě těchto zásad Ministerstvo vnitra, ve spolupráci s ostatními ministerstvy, předkládá migrační strategii České republiky, v rámci které dále formuluje cíle, kterých chce vláda České republiky v daných oblastech jak na národní, tak i unijní úrovni dosáhnout, a stanovuje konkrétní nástroje, které k tomu plánuje použít. Současně je jako průřezový nástroj zpracovávána komunikační strategie pro informování veřejnosti i ostatních partnerů. Komunikační strategie se zabývá všemi aspekty problematiky migrace v České republice, úzce navazuje na jednotlivé kapitoly migrační strategie a je předkládána společně s ní.

Koordinací provádění Strategie migrační politiky České republiky je pověřen Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci (dále jen „Koordinační orgán“), který je pravidelně svoláván na expertní úrovni a nově také na úrovni vládní. Koordinační orgán má zároveň za úkol provádět aktualizaci projektových karet, které jsou vytvářeny za účelem implementace konkrétních nástrojů v rámci jednotlivých zásad migrační strategie. Samotný text Strategie migrační politiky České republiky bude aktualizován dle potřeby v souladu s aktuální situací v oblasti migrace.

ÚVOD

Migrace je komplexním a dynamickým jevem, který má na Českou republiku společenské a ekonomické dopady. Vstup, pobyt a integrace cizinců na území České republiky jsou procesy s možnými pozitivními i negativními důsledky pro českou společnost – procesy, které jsou do značné míry závislé na aktivním a flexibilním přístupu České republiky.

Záměrem předkládané strategie je proto jasně definovat vyváženou a flexibilní migrační politiku České republiky, včetně jejích zásad, cílů a nástrojů. Migrační strategie České republiky musí vést k posilování pozitivních aspektů migrace a k co nejúčelnějšímu potírání negativních jevů a s migrací spojených rizik.

Migrační politika České republiky je pevně zakotvena v rámci společných politik Evropské unie a její provádění do značné míry vyplývá ze společných právních nástrojů Unie. Mezi specifické oblasti migrace, které jsou nejvíce regulovány společnými politikami Evropské unie, patří především mezinárodní ochrana (azyl), ochrana vnější hranice Evropské unie a oblast návratů (včetně vyhošťování neoprávněně pobývajících cizinců). V oblastech legální migrace a integrace cizinců si členské státy Unie zachovaly poměrně vysokou míru diskrece. Všechny uvedené oblasti, bez ohledu na míru jejich harmonizace na unijní úrovni, utvářejí propojený systémový rámec. Česká republika tak musí ve svém přístupu k otázkám migrace brát ohled nejen na specifické potřeby a možnosti státu, ale současně také na situaci na úrovni Evropské unie, a aktivně se podílet na řešeních v rámci jejích společných politik.

Společný schengenský prostor s absencí kontrol na jeho vnitřních hranicích, kterého je Česká republika součástí, jí přináší významnou výhodu v podobě volného pohybu osob, služeb a zboží. Volný pohyb však přináší také nové bezpečnostní výzvy a v tomto ohledu klade vysoké nároky na spolupráci jednotlivých členů. Cílem České republiky by mělo být udržení bezpečného, funkčního a stabilního schengenského prostoru, a to i prostřednictvím účinnější a zodpovědnější migrační politiky jak na úrovni unijní, tak i na úrovni národní.

Česká republika, i Evropská unie jako celek, proto musí prosazovat a účinně provádět migrační politiku s jednoznačnými východisky: i) přijímat legální migranty a usnadnit vstupní procesy se zřetelem na potřebu zachování konkurenceschopnosti v globálním ekonomickém prostředí; ii) migrantům, kteří vědomě nezvolí legální cestu do Evropské unie, nebo jsou k tomuto donuceni vnějšími okolnostmi, zajistit přístup k mezinárodní ochraně nebo návrat do zemí původu za současného dodržování principu non-refoulement; iii) zajistit takovou míru integrace cizinců trvale pobývajících na území České republiky, která zamezí bezpečnostním rizikům a negativním společenským jevům a povede k soudržnosti společnosti a ochraně práv jejích členů a iv) aktivně provádět

vnější dimenzi migračních politik, včetně pomoci uprchlíkům a podpory bezpečnostní stabilizace a sociálně-ekonomického rozvoje zdrojových a tranzitních zemí migrace. V tomto ohledu také Česká republika přivítala většinu z navrhovaných dobrovolných opatření v rámci nové migrační agendy Evropské komise – *Evropský program pro migraci*, který Komise vydala v květnu 2015.

Migrační politika České republiky i společné politiky Evropské unie mohou být zároveň prováděny jen tehdy, pokud v oblastech s platnými společnými unijními pravidly budou tato pravidla dodržována všemi partnery. Jiná situace může vést k destabilizaci společného systému a v konečném důsledku též k ohrožení základních pilířů evropské integrace, včetně volného pohybu osob. Česká republika proto musí, tak jako doposud, na úrovni Evropské unie dodržovat společná pravidla a prosazovat jejich důsledné plnění všemi partnery.

I. INTEGRACE

Česká republika dostojí povinnosti zajistit občanům v rámci své migrační politiky klidné soužití s cizinci a díky účinné integraci zabrání vzniku negativních sociálních jevů

a. Aktuální stav:

Integrace cizinců je zásadním nástrojem úspěšné migrační politiky. Jedná se o obousměrný proces, do kterého vstupují jak cizinci, tak majoritní společnost. V tomto ohledu Česká republika disponuje vyváženou integrační politikou, která je dlouhodobě neproblematickou oblastí. Jejími základy jsou důsledný monitoring a projekty na národní a regionální úrovni, včetně sítě regionálních integračních center pro cizince. Vítaná je také práce nestátních neziskových organizací. Česká republika dlouhodobě investuje významné finanční prostředky na další rozvoj a implementaci integrační politiky, a to i díky cíleným unijním fondům.

Základním strategickým dokumentem integrační politiky České republiky je od roku 2000 Koncepce integrace cizinců, aktualizovaná v letech 2006 a 2011. Vláda České republiky je pravidelně informována o aktivitách v oblasti integrace cizinců a schvaluje postup při realizaci Koncepce na následující rok.

Integrační politiky členských států Evropské unie nejsou významněji harmonizovány společnými nástroji a členské státy si udržují vysokou míru diskrece.

Téma potřeby integrace cizinců se také, v posledních letech, dostává do popředí zájmu jak v Evropské unii, tak v České republice. Jednoznačně je potvrzena potřeba dále aktivně působit v této oblasti a vytvořit takové mechanismy, včetně bezpečnostních záruk, které zajistí funkční a efektivní prevenci negativních aspektů spojených s migrací. Žádoucí je především podpora začleňování (informování, poradenství, asistence při hledání zaměstnání, kurzy, atd.) a předcházení negativním sociálním jevům, včetně sociálního vyloučení a trestné činnosti cizinců. Důležitá je také podpora orgánů státu a vzdělávacích institucí v oblasti překonávání jazykových překážek a zvyšování otevřenosti cizojazyčných komunit.

Téma migrace a integrace cizinců se stává také stále významněji celospolečensky diskutovaným tématem. I proto je zapotřebí věnovat dostatek pozornosti vznikající komunikační strategii vlády, která povede k větší informovanosti medií, odborné i širší veřejnosti o otázkách migrace, uprchlictví a integrace cizinců.

b. Cíle na národní úrovni:

- > Udržení a další rozvoj proaktivní integrační politiky na národní, regionální i lokální úrovni.
- > Úspěšná integrační politika zahrnující podporu začleňování cizinců s respektem k jejich důstojnosti a prevenci bezpečnostních rizik a negativních sociálních jevů, včetně sociálního vyloučení.
- > Zajištění dostatečné informovanosti cizinců i veřejnosti o otázkách migrace, uprchlictví a integrace cizinců.

d. Nástroje:

- > Aktualizace Koncepce integrace cizinců z roku 2011 s ohledem na nové výzvy.
- > Aktualizace Státního integračního programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou v podobě vládní koncepce zajištění integrace uznaným uprchlíkům.
- > Posílení aktivit České republiky při výměně informací a zkušeností – Česká republika se bude i nadále aktivně účastnit sdílení informací, zkušeností a podpory dobré praxe v oblasti integrace v rámci Evropské unie.
- > Financování integračních programů samosprávy, důsledný monitoring migrační situace na území České republiky a v případě nutnosti ve spolupráci s místní samosprávou navrhování řešení situace.
- > Centra na podporu integrace cizinců – zajištění rozvoje a trvalé udržitelnosti regionálních Center na podporu integrace cizinců.
- > Povinná účast cizinců na některých integračních opatřeních státu – možnost zavedení povinné účasti na adaptačně-integračních kurzech zejména pro nově příchozí cizince; možnost zvýšení požadovaného stupně znalosti českého jazyka na úroveň A2 u žádostí o trvalý pobyt.
- > Komunikační strategie o všech aspektech migrace zacílená na veřejnost.
- > Spolupráce s partnery hospodářského a sociálního dialogu v České republice v rámci možnosti umístění legálních migrantů na pracovním trhu dle potřeb podniků a pracovního trhu.
- > Sociální služby a podpora rozvoje občanské společnosti.

c. Cíle na unijní úrovni:

- > Zachování stávající míry harmonizace na unijní úrovni v oblasti integrace.
- > Rozvíjení praktické spolupráce v rámci Evropské unie v oblasti integrace, zaměřené především na podporu a sdílení dobré praxe, a zajištění finanční podpory z unijních fondů zřízených pro tuto oblast.

II. NELEGÁLNÍ MIGRACE A NÁVRATOVÁ POLITIKA

Česká republika zajistí bezpečnost svých občanů a efektivní vynucování práva v oblasti nelegální migrace, návratové politiky a organizovaného zločinu spojeného s převaděčstvím a obchodováním s lidmi

a. Aktuální stav:

Nekontrolovaná spontánní migrace – oproti migraci řízené, legální – představuje pro Českou republiku i pro Evropskou unii jednu z nejzásadnějších výzev. V roce 2014 bylo zaznamenáno více než 280 tisíc osob, které do Evropské unie vstoupily bez patřičného oprávnění, tedy nelegálně. Největší podíl těchto vstupů dopadl v roce 2014 na oblast centrálního Středomoří. Migrační trasy, a tedy i místa nejčastějšího nelegálního vstupu osob překračujících hranice Evropské unie/schengenského prostoru, se ale v čase mění a velmi rychle reagují na přijatá opatření.

Aktuální situace v oblasti nelegální migrace v České republice je, ve srovnání s výrazně složitější situací některých jiných států Evropské unie (například Itálie, Řecko, Maďarsko), poměrně stabilní. Nelegální migrace je však extrémně dynamickou oblastí s malou možností odhadu vývoje (převážně ve vztahu ke změnám migračních tras), která vyžaduje flexibilní a důsledný přístup České republiky jak ve vztahu k potírání nelegální migrace, tak ve vztahu k návratům cizinců nelegálně pobývajících na území České republiky. Hlavními nástroji České republiky v oblasti prevence nelegální migrace zůstává efektivní předvstupní kontrola a návratová politika, spolupráce se třetími zeměmi, boj proti obchodování s lidmi a odhalování a důsledné postihy organizátorů nelegální migrace. V oblasti neoprávněného pobytu na území České republiky je pak hlavním nástrojem především kontrola pobytu cizinců.

V celkovém dlouhodobém kontextu je tedy potřeba zaměřit se především na zamezování nelegální migrace, zejména s ohledem na její bezpečnostně rizikový rozměr, včetně kriminálních aspektů organizování nelegální migrace a zneužívání migrantů ze strany zprostředkovatelů. Součástí prevence nelegální migrace musí být efektivní propojení s opatřeními na podporu legální migrace, zejména v oblasti informovanosti o možnostech legální migrace, právech a povinnostech cizinců a rizicích spojených s nelegální migrací. Důležitou součástí je také politika návratů a s ní spojená úzká spolupráce se třetími zeměmi při předávání/zpětném přebírání nelegálně pobývajících osob. Tuto tzv. readmisní politiku je potřeba nahlížet a řešit v širším kontextu mezinárodní spolupráce, která přesahuje oblast migrace. Dalším dlouhodobým opatřením je podpora bezpečnostní stabilizace a sociálně-ekonomického rozvoje zdrojových a tranzitních zemí a regionů v rámci bilaterální i multilaterální rozvojové spolupráce.

Harmonizace na úrovni Evropské unie se týká zejména průběhu příslušných řízení na národní úrovni a společných postupů vůči třetím zemím v oblasti návratů. Úzkou spoluprací členských států Evropské unie si žádá také boj proti organizovaným kriminálním aspektům nelegální migrace, tedy převaděčství a obchodování s lidmi, ale také ochrana vnějších hranic Evropské unie, resp. schengenského prostoru. Spolupráci členských států v těchto aspektech usnadňují agentury Evropské unie Frontex¹ a EUROPOL².

b. Cíle na národní úrovni:

- > Zajištění bezpečnosti občanů České republiky skrze efektivní prevenci a potírání nelegální migrace.
- > Důsledný trestní postih organizátorů nelegální migrace se zvláštním důrazem na potírání obchodu s lidmi, převaděčství a pachatele trestné činnosti v oblasti nelegální migrace na území České republiky.
- > Udržení kvality rozhodování ve vízovém procesu včetně odhalování padělaných a pozměněných dokladů
- > Udržení efektivní návratové politiky při zachování transparentnosti, respektu k lidským právům a lidské důstojnosti.
- > Zajištění včasné aktualizace zákonných a podzákonných norem v návaznosti na judikaturu evropských soudů.

c. Cíle na unijní úrovni:

- > Posílení opatření zamezujících možnému zneužívání řízení o mezinárodní ochraně (azylu) se zvláštním zřetelem na postihy zprostředkovatelů.
- > Podpora společné návratové politiky Evropské unie, a to zejména prostřednictvím efektivní spolupráce v rámci dialogu se třetími zeměmi – především sjednáváním a implementací readmisních dohod či participací na společných unijních aktivitách, včetně aktivit koordinovaných agenturou Frontex³.
- > Posílení opatření k potírání nelegální migrace do Evropské unie/ schengenského prostoru, včetně posílené ochrany vnějších hranic Evropské unie zahrnující mj. aktivity koordinované agenturou Frontex.
- > Podpora aktivit na unijní úrovni směřujících k potírání obchodu s lidmi a převaděčství, včetně aktivit koordinovaných agenturou EUROPOL⁴.

¹ Frontex – Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie

² EUROPOL – Evropský policejní úřad

³ Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích Evropské unie

⁴ Evropský policejní úřad

d. Nástroje:

- > Rozšíření pobytových kontrol a posílení opatření pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.
- > Posílení monitoringu návratových operací.
- > Další rozpracování právního rámce a posílení mezinárodní spolupráce v oblasti odhalování/potírání nelegální migrace se zvláštním zřetelem na obchodování s lidmi a realizace návratů (konzulární spolupráce, účast v projektech).
- > Posílení dostupné asistence v oblasti udržitelných návratů a zvýšení povědomí cílových skupin o jejich nabídce.
- > Zajištění efektivního propojení nástrojů prevence nelegální migrace s opatřeními na podporu legální migrace, zejména v oblasti informovanosti o možnostech legální migrace, právech a povinnostech cizinců a rizicích spojených s nelegální migrací.
- > Posílení kontrolních mechanismů realizovaných před vstupem cizinců na území České republiky.
- > Další zefektivňování činnosti v oblasti kontroly nelegální práce včetně důsledné spolupráce s příslušnými bezpečnostními složkami, a to takovým způsobem, aby nebyly administrativně a finančně zatěžovány podniky.
- > Vyvolání odborné diskuse k možnému rozšíření opatření na podporu obětí trestné činnosti v oblasti migrace (převaděčství, obchod s lidmi).

III. AZYL

Česká republika dostojí svým závazkům v oblasti azylu a zajistí flexibilní kapacity svého systému

a. Aktuální stav:

Kategorie uprchlíka (žadatele o azyl) je specifickou kategorií migranta, který hledá ochranu mimo svůj domovský stát z jasně definovaných důvodů (pronásledování z důvodu náboženství, politického přesvědčení, apod.). V souladu s mezinárodně-právními a unijními závazky (Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků) se členské státy Evropské unie musí zabývat žádostí o azyl kteréhokoliv cizince, který o ochranu požádá. Česká republika si tak, stejně jako kterýkoliv jiný stát Evropské unie, nemůže vybírat osoby, jejichž žádosti bude posuzovat. Možnost požádat o mezinárodní ochranu (azyl) tak musí být zaručena všem cizincům.

Současná uprchlická krize ve světě je přitom obecně považována za největší od konce druhé světové války. Na území Evropské unie bylo v roce 2014 registrováno na 650 tisíc žádostí o mezinárodní ochranu (azyl), což představuje historické maximum. Situace v České republice je však v porovnání s některými okolními státy (Německo, Rakousko, Maďarsko) klidnější – v roce 2014 požádalo v České republice o azyl 1156 osob (707 osob v roce 2013) – převážně pak občané Ukrajiny a Sýrie. I přesto však musí Česká republika disponovat takovým azylovým systémem, který jí umožní pružně reagovat na dynamickou povahu uprchlických toků do České republiky a zaručí dostatečnou schopnost přijímat žadatele o azyl, a to v souladu s mezinárodním právem a unijními závazky.

V tomto ohledu lze oblast mezinárodní ochrany považovat za vysoce harmonizovanou unijní politiku, a to prostřednictvím společného evropského azylového systému – souboru právních a praktických nástrojů spoluutvářených členskými státy a institucemi Evropské unie po více než desetiletí. Český azylový systém z něj vychází a důsledně provádí a dodržuje společná pravidla Evropské unie – v této souvislosti připravuje Česká republika novelu zákona o azylu, která bude reflektovat změny, které přineslo dokončení závazných právních nástrojů společného evropského azylového systému na unijní úrovni.

Vzhledem k tomu, že fungování společného systému vyžaduje vysokou míru zodpovědnosti všech členských států při jeho dodržování, musí Česká republika i nadále usilovat o zvyšování kvality svého azylového řízení i přijímacího systému v souladu s unijními pravidly, a zároveň vyvíjet dostatečný tlak na své unijní partnery, aby činili totéž. Společný evropský azylový systém také předpokládá vzájemnou solidaritu mezi členskými

státy vyvažující nerovnoměrnou zátěž v počtech žadatelů o azyl v jednotlivých členských státech Evropské unie, za předpokladu důsledného plnění dohodnutých pravidel všemi členskými státy. Na unijní úrovni členskými státem rovněž pomáhá s harmonizací a řádným prováděním azylových politik a praxe Evropský azylový podpůrný úřad (EASO)⁵.

b. Cíle na národní úrovni:

- > Flexibilní kapacity národního azylového systému.
- > Připravenost českého azylového systému na přijetí většího množství žadatelů o azyl/uprchlíků.
- > Důstojné zacházení s žadateli o azyl, azylanty a osobami s udělenou doplňkovou ochranou v souladu s mezinárodními závazky a společnými unijními pravidly.
- > Soustavné zvyšování kvality a efektivity azylového systému České republiky v souladu s normami a praktickými nástroji Evropské unie se zřetelem na rychlost vyřizování žádostí.
- > Realizace Koncepce Národního přesídlovacího programu jako účinného humanitárního nástroje pomoci uprchlíkům i vyjádření solidarity.

d. Nástroje:

- > Plán připravenosti azylového systému na případné výkyvy v počtu žadatelů o azyl v České republice v oblasti přijímacích a administrativních kapacit – vytvoření plánu připravenosti Ministerstva vnitra pro případnou zvýšenou migrační vlnu do České republiky, který doplní již existující Typový plán pro migrační vlnu velkého rozsahu.
- > Dokončení legislativního procesu k novele zákona o azylu a souvisejících zákonů za účelem důsledného dodržování mezinárodních a unijních závazků v oblasti azylu na národní úrovni.

c. Cíle na unijní úrovni:

- > Podpora společného evropského azylového systému a všech jeho stávajících nástrojů s důrazem na jeho důsledné dodržování všemi členskými státy Evropské unie.
- > Podpora praktické spolupráce v oblasti azylu.
- > Odmítnutí zavedení povinných nástrojů solidarity v oblasti mezinárodní ochrany (azylu) na unijní úrovni (kvóty pro přerozdělování uprchlíků či žadatelů o azyl), a to včetně kvót pro přesídlování.

- > Důsledný monitoring evropské debaty o možnostech případné revize pravidel společného evropského azylového systému, včetně analýzy jeho fungování (se zaměřením na Dublinský systém) a analýzy možných dopadů revize těchto pravidel na Českou republiku.
- > Modernizace informačního systému v oblasti mezinárodní ochrany (azylu), včetně zřízení informačního systému pro sběr informací o zemích původu.
- > Soustavné zvyšování kvality azylového řízení a implementace společného školení Evropského azylového podpůrného úřadu (EASO).
- > Realizace přesídlovacích programů v rámci Koncepce národního přesídlovacího programu České republiky.

IV. VNĚJŠÍ DIMENZE MIGRAČNÍ POLITIKY

Česká republika posílí aktivity s cílem pomoci uprchlíkům v zahraničí a s tím související prevenci dalších migračních toků, včetně podpory rozvoje zemí při zvládnání migračních krizí

a. Aktuální stav:

Aktivity spojené s pomocí uprchlíkům ve třetích zemích a podpora rozvoje třetích zemí při zvládnání uprchlických krizí jsou zásadním komponentem migrační politiky Evropské unie. Politika týkající se vnější dimenze migrace a mezinárodní ochrany (azylu) je stále častěji vnímána jako důležitý nástroj ochrany uprchlíků v regionech původu, a zároveň jako důležitý nástroj pro rozvoj a stabilizaci třetích zemí, ve kterých se uprchlíci nacházejí. V tomto ohledu je také kladen zvýšený důraz na koherenci s ostatními vnějšími politikami Evropské unie (mimo jiné zahraniční, rozvojová a humanitární, obchodní a bezpečnostní).

Česká republika tak vedle standardních nástrojů v oblasti mezinárodní ochrany dlouhodobě podporuje opatření směřující k přímé pomoci uprchlíkům v zemích původu či v regionech, které hostí početné uprchlické populace. Taková řešení jsou také mnohdy efektivnější ve vztahu k vynaloženým finančním prostředkům a mají, mimo jiné, pozitivní dopad na následné migrační pohyby směrem do Evropské unie. Aktivity v rámci vnější dimenze migrační politiky tak mají nejen humanitární charakter vůči lidem vyhledávajícím ochranu, ale působí zároveň jako akt solidarity vůči třetím zemím, které jsou zvýšenými migračními toky zasaženy i vůči ostatním státům Evropské unie, které přijímají nepoměrně větší část žadatelů o azyl než jiné. Česká republika se proto dlouhodobě aktivně zapojuje jak do unijních projektů, tak do bilaterální spolupráce se třetími zeměmi v oblasti migrace a uprchlictví.

V roce 2015 proto také vláda České republiky zřídila stálý Program Ministerstva vnitra, který si klade za cíl pružně reagovat na aktuální situaci v oblasti migrace a uprchlictví a na ní navázanou pomoc České republiky třetím zemím. Aktivity realizované v rámci tohoto programu musí být ve vzájemném souladu a v provázanosti s ostatními sektorovými politikami České republiky i Evropské unie vůči těmto zemím, včetně rozvojových a humanitárních aspektů.

b. Cíle na národní úrovni:

- > Komplexní přístup k této problematice a propojení s prováděním dalších sektorových politik (rozvojová a humanitární, obchodní, bezpečnostní) České republiky.
- > Realizace projektů pomoci uprchlíkům i zasaženým zemím v regionech původu, také ve spolupráci s mezinárodními partnery.
- > Podpora bezpečnostní stabilizace a sociálně-ekonomického rozvoje zemí i regionů původu i tranzitu migrantů.
- > Aktivní zapojení České republiky do programů realizovaných Evropskou unií ve třetích zemích v oblasti migrace a uprchlictví.
- > Zahrnutí tematické linky migrace do implementace zahraniční rozvojové spolupráce České republiky.

c. Cíle na unijní úrovni:

- > Podpora společných unijních projektů ochrany a rozvoje na lokální i regionální úrovni ve třetích zemích.
- > Důraz na komplexní přístup k této problematice a provázanost s ostatními politikami Evropské unie.
- > Podpora sdílení dobré praxe a praktické spolupráce v této oblasti.

d. Nástroje:

- > Posílení a hlubší propojení současných mechanismů zajišťující koordinaci v oblasti vnější dimenze migrační politiky na úrovni Koordinačního orgánu pro řízení ochrany státních hranic a migraci, případně dalších pracovních skupin v této oblasti (např. Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci).
- > Posílení humanitární pomoci do zahraničí s důrazem na poskytování pomoci uprchlíkům a vnitřně vysídleným osobám v důsledku konfliktů a katastrof velkého rozsahu.
- > Program Ministerstva vnitra na asistenci uprchlíkům v regionech původu a prevenci velkých migračních pohybů s důrazem na dodržování práv a ochranu důstojnosti těchto osob.
- > Další rozvoj programu zdravotních evakuací MEDEVAC.
- > Aktualizace Plánu dvojstranné zahraniční rozvojové spolupráce České republiky a využívání stávajících nástrojů pro posílení koherence migrační a rozvojové politiky.

- > Zapojení České republiky do Regionálních programů ochrany a rozvoje Evropské unie (RDPP), případně jiných programů Evropské unie v této oblasti, včetně praktické spolupráce na unijní úrovni.
- > Zapojení České republiky do souvisejících aktivit v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU a společné bezpečnostní a obranné politiky EU.

V VOLNÝ POHYB OSOB V EVROPSKÉ UNII A SCHENGENSKÁ SPOLUPRÁCE

Česká republika bude prosazovat udržení výhod volného pohybu osob v rámci Evropské unie a v schengenském prostoru

a. Aktuální stav:

Volný pohyb osob je jednou ze základních svobod zaručenou občanům Evropské unie na základě unijního práva. Občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům umožňuje svobodně se pohybovat a žít v jakékoli zemi Evropské unie. Pro Českou republiku je právo volného pohybu osob jedním z hlavních výdobytků evropské integrace, jehož případné omezování pokládá za nežádoucí. Podmínky výkonu tohoto práva byly harmonizovány unijními předpisy, z nichž česká právní úprava vychází a naplňuje je. V zájmu České republiky je však zároveň podpořit snahy směřující k lepší implementaci a provádění pravidel volného pohybu osob.

K naplnění práva volného pohybu osob výraznou měrou přispěla schengenská spolupráce, jejímž základem bylo zrušení kontrol všech osob překračujících vnitřní hranice. Schengenská spolupráce je značnou měrou ovlivňována migrační situací v Evropské unii a společnými politikami unie v oblasti migrace, mezinárodní ochrany (azylu) a ochrany vnějších hranic. Dotčené společné politiky v současnosti podstupují zásadní zkoušku v souvislosti s enormním migračním tlakem na vnější jižní a jihovýchodní hranici Evropské unie a vysokým počtem žadatelů o azyl v některých členských státech. Jejich fungování je ztíženo i nedostatečným plněním povinností ze strany některých členských států a neshodou na základním konceptu rozdělení odpovědnosti a sdílení břemene mezi členskými státy. Neschopnost vyřešit tyto problémy vyvolává protievropské politické reakce a zesiluje tendence k opětovnému provádění dříve zrušených kontrol na vnitřních hranicích. Reálně tak hrozí, že princip volného pohybu osob zůstane vyprázdněnou politickou proklamací.

Česká republika se především s ohledem na svoji geografickou pozici nachází v poměrně výhodné situaci plynoucí z absence kontrol na vnitřních hranicích, a není tak přímo výrazně zasažena problémy, se kterými se většina členských států potýká. Česká republika má však zájem aktivně se podílet na celoevropském řešení problémů, a to především s ohledem na své geopolitické postavení a proevropskou politiku vlády. Na národní úrovni bude nadále plnit své závazky vyplývající ze schengenské legislativy, a to v souladu se základním strategickým dokumentem pro oblast schengenské spolupráce a ochrany hranic, kterým je Národní schengenský plán 2014.

b. Cíle na národní úrovni:

- > Důsledná implementace a dodržování unijního práva volného pohybu osob a schengenských standardů.
- > Podpora schengenské spolupráce jakožto významného instrumentu pro další rozvoj České republiky.
- > Důsledná implementace a využívání společných informačních systémů pro oblast schengenské spolupráce.
- > Příprava České republiky na schengenské hodnocení podle nového evaluačního mechanismu, včetně hodnocení vnitřních hranic.

c. Cíle na unijní úrovni:

- > Zachování stávající úrovně volného pohybu osob v Evropské unii za současné podpory opatření proti jeho zneužívání.
- > Soustředění úsilí na ochranu vnější schengenské hranice a, úměrně jejímu zkvalitňování, posilování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.
- > Vybudování pozice České republiky jako respektovaného státu se stabilní politikou a příkladnou praxí v oblasti schengenské spolupráce.

d. Nástroje:

- > Plnění Národního schengenského plánu 2014.
- > Využití opatření ze Sdělení Evropské komise o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodin v praxi.
- > Dokončení legislativního procesu k novému zákonu o ochraně státních hranic.
- > Novelizace zákona o pobytu cizinců tak, aby odpovídal aktuálnímu vývoji v oblasti unijního práva volného pohybu osob.
- > Aktivní účast na novelizaci vízového kodexu s cílem zvýšení efektivity vízového procesu s ohledem na nové trendy a vývoj.

VI. LEGÁLNÍ MIGRACE

Česká republika podpoří legální migraci, která je pro stát a jeho občany přínosná tak, aby Česká republika mohla pružně reagovat na potřeby svého pracovního trhu i reflektovat dlouhodobé potřeby státu

a. Aktuální stav:

V České republice pobývalo ke konci roku 2014 453 tisíc cizinců (ze států mimo Evropskou unii pak nejvíce občanů Ukrajiny, Vietnamu a Ruska)⁶. Od roku 2005 je Česká republika cílovou zemí pro cizince pocházející zejména z výše uvedených států a mezi lety 2005 a 2008 zaznamenala strmý nárůst počtu cizinců na svém území. Ten se okolo roku 2009 (i v souvislosti s ekonomickou krizí) ustálil a od této doby stoupá pouze pozvolně.

Harmonizace v oblasti legální migrace se na úrovni Evropské unie týká celé řady specifických kategorií osob a s nimi spojených pobytových oprávnění (zejména sloučení rodiny, studium, vědecký výzkum, dlouhodobě pobývajících rezidenti a tzv. modré a zaměstnanecké karty), nicméně členské státy Evropské unie si zachovávají stále vysokou míru diskrece, zejména ve vztahu k objemu legální migrace (především ekonomické).

Česká republika disponuje politikou legální migrace, která jí dovoluje pružně reagovat na aktuální potřeby a možnosti státu. Tato politika vychází z principů schválených vládou České republiky v roce 2010. Ty byly následně rozvedeny ve vládou schváleném konceptu Nového systému ekonomické migrace (2011) a věcném záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců (2012). Aktuálně je zpracováváno legislativní zakotvení těchto principů do právní úpravy. Návrhy na změny v oblasti legální migrace, které mají reagovat na potřeby státu, jsou již dnes předmětem pravidelné debaty na úrovni Koořinačního orgánu pro řízení ochrany státních hranic a migraci.

⁶ Strategie se v této části zabývá primárně legální migrací cizinců z tzv. třetích zemí, tj. států mimo EU/EHS. Občané Evropské unie a Evropského hospodářského společenství, resp. schengenského prostoru, nepřicházejí do České republiky z formálního hlediska jako migranti, ale v rámci volného pohybu osob.

b. Cíle na národní úrovni:

- > Aktivní a flexibilní imigrační politika vycházející z aktuálních i dlouhodobých potřeb České republiky.
- > Operativní úpravy politiky České republiky v této oblasti v souladu s výstupy pravidelné strategické debaty o potřebách v oblasti legální migrace.
- > Žádoucí objem legální migrace v souladu s absorpčními kapacitami a integračními opatřeními České republiky.
- > Posílení bezpečnostních prvků imigračního procesu a prevence bezpečnostních rizik.
- > Implementace závazků v oblasti již schválených unijních předpisů upravujících oblast legální migrace, zahrnující opatření na zrychlení a usnadnění vstupních procedur legálních migrantů, a to zejména v rámci vnitropodnikových převodů a sezonních prací.

d. Nástroje:

- > Tvorba projektů legální migrace pro vybrané cílové skupiny občanů třetích států, na jejichž vstupu a pobytu má Česká republika zvláštní zájem.
- > Vytvoření konceptu programů legální migrace (sloužících k legislativnímu zakotvení projektů legální migrace) spolu s legislativním zakotvením principů Nového systému ekonomické migrace (podpora zahraničních investorů, kvalifikovaných pracovníků).
- > Vytvoření strategického dokumentu ke vstupu a pobytu občanů třetích států na území České republiky za účelem studia a jiných vzdělávacích aktivit.
- > Pravidelná strategická debata o potřebách České republiky v oblasti legální migrace na úrovni Koordináčního orgánu pro řízení ochrany státních hranic a migraci, včetně vyhodnocování existujících projektů a programů a navrhování nových. O těchto návrzích bude informována vláda.

c. Cíle na unijní úrovni:

- > Zachování omezené míry harmonizace na unijní úrovni v této oblasti.
- > Podpora zachování rozhodující role členských států Evropské unie v oblasti legální migrace a zaměstnanosti, včetně zachování práva jednotlivých členských států stanovit objem legální migrace.
- > Dokončení probíhajícího projednávání návrhů legislativy Evropské unie v oblasti legální migrace.

- > Analýza možnosti nastavení národních kvót pro oblast řízené ekonomické migrace.
- > Novelizace zákona o pobytu cizinců směřující k posílení autonomie procesu povolování vstupu a pobytu cizinců vůči obecnému režimu správního řízení.
- > Novelizace zákona o pobytu cizinců a souvisejících právních předpisů za účelem transpozice směrnic Evropské unie o sezónních pracovnících a vnitropodnikově převáděných pracovnících, včetně revize systému zaměstnaneckých karet a podnikání cizinců.

VII. MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÉ ZÁVAZKY ČESKÉ REPUBLIKY V OBLASTI MIGRACE

Česká republika dostojí mezinárodním a evropským závazkům v oblasti migrace a aktivně se zapojí do celoevropských debat a hledání společných řešení

a. Aktuální stav:

Migrace je jako komplexní fenomén předmětem širokého spektra mezinárodně-právních závazků. Z toho plyne i nutnost vnímat českou migrační politiku v tomto kontextu. Základní rámec závazků, který zásadním způsobem ovlivňuje politiku České republiky v oblasti migrace, představuje právo Evropské unie. V první řadě pak Smlouva o fungování Evropské unie, která zavádí společné politiky v oblastech migrace, mezinárodní ochrany (azylu) a hranic, a které se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy. Provádění společných politik specifikují právní nástroje Evropské unie v podobě konkrétních směrnic a nařízení, ve kterých se odrážejí také některé další mezinárodně-právní závazky členských států Unie (např. Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků).

Evropská unie tak disponuje uceleným systémem vytvořeným z právních nástrojů, mechanismů spolupráce, ale také agentur Evropské unie, které spolupráci mezi členskými státy při provádění společných politik usnadňují, a v neposlední řadě také z politických závazků formulovaných a přijatých členskými státy ve formátu Rady Evropské unie.

Strategický víceletý program Rady Evropské unie pro oblast vnitřních věcí (závěry Evropské rady z června 2014) stanovil jako obecnou prioritu důsledné provedení již přijatých právních nástrojů a politických opatření v oblasti migrace do vnitrostátního práva a praxe, jejich konsolidaci a účinnou implementaci.

Dynamika, kterou se migrace vyznačuje, nicméně klade na Evropskou unii a Českou republiku potřebu zachování flexibility, a to až do míry případné nutnosti přijmout opatření, která by pozměnila základy stávajícího společného systému.

Česká republika bude – v souladu s výše uvedeným víceletým programem – prosazovat především důslednou implementaci stávajících právních závazků všemi státy Unie tak, aby společné politiky v oblasti migrace fungovaly účinně a řádně. Je však připravena

aktivně se podílet na diskusích o případné revizi některých prvků společného systému, a také na případných strategických debatách o nových řešeních, pokud se stávající systémové nástroje ukážou jako nedostatečné.

Česká republika bude nadále vystupovat jako konstruktivní a kooperativní partner, bude se zapojovat do společných aktivit Evropské unie a projevovat tak praktickou solidaritu s členskými státy Unie, na které dopadá vyšší míra migrační zátěže než na jiné. V tomto ohledu také Česká republika přispěje do realizace většiny navrhovaných dobrovolných opatření v rámci Evropského programu pro migraci, který publikovala Evropská komise v květnu 2015. Zároveň si však zachová patřičnou míru pragmatismu ve vztahu k případným mechanismům vyvažování migrační zátěže napříč Evropskou unií.

b. Cíle:

- > Důsledné plnění mezinárodních závazků v oblasti migrace, včetně unijních závazků.
- > Konstruktivní politika, která přispívá k řešení problémů v oblasti migrace v rámci celé Evropské unie i širším mezinárodním kontextu.
- > Kooperativní přístup k hledání společných postupů na úrovni Evropské unie a solidarita s ostatními státy Evropské unie, podmíněna důsledným plněním dohodnutých pravidel všemi partnery.
- > Efektivní čerpání finančních zdrojů z příslušných fondů Evropské unie.

c. Nástroje:

- > Průběžné hodnocení stavu společných politik a postupů Evropské unie a jejich dopadu na situaci v České republice.
- > Aktivní zastupování České republiky na mezinárodních jednáních a na zasedáních orgánů Evropské unie a jejích pracovních těles v dílčích oblastech migrační politiky.
- > Podpora a zapojování se do praktické spolupráce v jednotlivých oblastech migrace na mezinárodní i unijní úrovni – též prostřednictvím agentur Evropské unie působících v oblasti (EASO, Frontex, EURO-POL).

Strategie migrační politiky České republiky

Vydalo: Ministerstvo vnitra ČR, 2015

Grafická úprava a sazba: Jindřich Hoch, Sandstudios

ISBN – 978-80-86466-83-5



Co-funded by
the European Union



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



Evropská migrační síť