

## Národní konvent o EU

# Nový pakt o migraci a azylu a budoucnost migrační politiky

Christian Kvorning Lassen, Vladimír Bartovic



Leden  
2021

## Obsah

Úvod.....	1
Hlavní krok vpřed? Jaké jsou hlavní rozdíly mezi starým návrhem a Novým paktem o migraci a azylu?.....	2
Flexibilní solidarita v dobách krize .....	2
Sponzorování návratů a návratová politika .....	3
Velký krok vpřed?.....	4
Povinnosti, rizika a příležitosti, které je třeba zvážit .....	5
Dopad Nového paktu na Schengen a vnější hranice EU .....	6
Závěr .....	7



## Úvod

Už od migrační krize v roce 2015 vychází najevo, že stávající Společný evropský azylový systém naléhavě potřebuje reformu. Po léta však snahy o reformu stagnovaly kvůli odlišnostem v názorech na migraci a její řízení a zásadním rozdílům v chápání solidarity v rámci EU. Vzhledem k poklesu přílivu migrantů a žadatelů o azyl do EU ve srovnání s vrcholem v roce 2015 konečně nastal vhodný čas pro překonání patové situace.

V září 2020 zveřejnila Komise Nový pakt o migraci a azylu, v němž navrhuje revidovat tuto oblast politiky a znovu nastartovat diskuzi o změně evropského migračního systému. Nový pakt se točí kolem tří dimenzí („tři patra budovy“, slovy místopředsedy EK Schinase)<sup>1</sup>: a) vnější dimenze v podobě silných partnerství se zeměmi původu a tranzitu, jejichž cílem je zlepšit boj proti nelegální migraci a převaděčům a posílení návratové politiky; b) důkladná správa vnějších hranic s důrazem na solidaritu s členskými státy v první linii a zdokonalené postupy na vnějších hranicích; a c) „pevná, ale spravedlivá vnitřní pravidla“<sup>2</sup> optimalizovaná prostřednictvím účinnějšího právního rámce vynucovaného agenturami s posílenými pravomocemi, jako je Evropská pohraniční a pobřežní stráž.

Nový pakt o migraci a azylu představuje změnu paradigmatu, pokud jde o vnější a vnitřní přístup EU k migraci. Návrh uznává, že je potřeba obnovit důvěru v azylový a migrační systém a současně stimulovat spravedlivé sdílení odpovědnosti

a solidarity, zatímco navenek se zaměřuje na větší důraz na ochranu vnějších hranic EU a účinnější návratovou politiku. Komisařka pro vnitřní věci Ylva Johanssonová preemptivně prohlásila, že s Novým paktem o migraci a azylu nebude nikdo spokojen, nicméně „selhání jednoduše nepřichází v úvahu“.<sup>3</sup> Zároveň zdůraznila, že migrace je potřebná<sup>4</sup> a vždy byla a vždy bude součástí evropského dědictví.<sup>5</sup> Přes toto zmírnění očekávání členské státy iniciativu obecně uvítaly.<sup>6</sup> Mezi členskými státy však přetrvávají zásadní rozdíly ve vnímání migrace a jejího řízení, zvláště pak v oblasti férového vyvážení solidarity a zodpovědnosti.<sup>7</sup> Nicméně nečinnost by umožnila opakování migrační krize, která by byla neudržitelná jak z humanitární, tak i politické perspektivy. Nový pakt se ve své podstatě snaží sladit povinnost poskytovat ochranu s bezpečnostními obavami spolu s humanitárními zásadami, a to bez ztráty domácího politického kapitálu představitelů členských států EU, což jsou dilemata, která během migrační krize ohrožovala soudržnost EU.

Nový pakt o migraci a azylu představuje v konečném důsledku sadu nástrojů pro řešení problémů, spíše než striktní soubor zásad a cílů zahrnující řadu regulačních, správních a strategických návrhů obsažených v podrobném plánu provádění, který se táhne do konce roku 2023.<sup>8</sup>

Tento diskusní paper nejprve poskytne přehled rozdílů mezi Novým paktem a starým systémem, a věnuje se otázce, zda Nový pakt představuje významný krok v hledání řešení reformy azylového systému. Následně analyzuje povinnosti, rizika

<sup>1</sup> Projev místopředsedy EK Schinase o Novém paktu ze dne 23.9.2020.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_20\\_1736](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1736)

<sup>2</sup> A Fresh Start on Migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706)

<sup>3</sup> Slyšení Ylvy Johansson, 01.10.2019.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62234/hearing-of-commissioner-designate-ylva-johansson>

<sup>4</sup> Ylva Johansson on the New Pact on Migration and Asylum,

[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/new-pact-migration-and-asylum\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/new-pact-migration-and-asylum_en)

<sup>5</sup> A Fresh Start on Migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity,

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706)

<sup>6</sup> Hlavní výsledky videokonference ministrů vnitra ze dne 8.10.2020,

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2020/10/08/>

<sup>7</sup> Hlavní výsledky videokonference ministrů vnitra ze dne 14.12.2020,

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2020/12/14/>

<sup>8</sup> European Commission COM(2020) 609 final Annex, 23/09 2020, “Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum”.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1\\_en\\_annexe\\_autre\\_acte\\_part1\\_v6.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_annexe_autre_acte_part1_v6.pdf)



a příležitosti, které by Česko mělo zvážit v rámci Nového paktu. V neposlední řadě se příspěvek bude zabývat dopadem Nového paktu na vnější hranice EU a na Schengen.

Otázky, na něž by se diskuze v rámci kulatého stolu Národního konventu o EU na téma Nový pakt o migraci a azylu a budoucnost migrační politiky měla zaměřit, jsou:

### **1. Představuje nový návrh Evropské komise zásadní posun ve snaze o nalezení řešení reformy azylového systému?**

Nový návrh Evropské komise si klade za cíl překonat rozdíly v názorech členských států zejména na otázku povinného přerozdělování migrantů. Přináší tedy více možností, jakým způsobem můžou členské státy projevit povinnou solidaritu se státy nejvíce postiženými přílivem migrantů (např. sponzorování návratů). Návrh zároveň klade mnohem větší důraz na ochranu vnějších hranic Unie a rychlejší a efektivnější návratovou politiku (např. předvstupní prověřování).

### **2. Jakým způsobem by se mělo Česko postavit k novým iniciativám představeným v rámci Novému paktu o migraci a azylu?**

Česko dlouhodobě podporuje reformu evropské migrační a azylové politiky, která povede k vytvoření funkčního a odolného systému. Návrh Evropské komise obsahuje nové formy flexibilní solidarity, zlepšení návratové politiky a hraničních procedur.

### **3. Povede návrh EK k efektivní ochraně vnějších hranic Unie a k obnovení bezproblémového fungování Schengenu?**

Integrální součástí návrhu je posílení ochrany vnějších hranic EU, co dlouhodobě prosazovala i ČR. Kromě vytvoření Stálého útvaru Evropské pohraniční a pobřežní stráže s deseti tisíci pracovníky, návrh kupříkladu směřuje také k zajištění interoperability mezi hraničními a bezpečnostními systémy EU, nové hraniční procedury, Eurodac, atd.

## Hlavní krok vpřed? Jaké jsou hlavní rozdíly mezi starým návrhem a Novým paktem o migraci a azylu?

Nový pakt o migraci a azylu se od svých předchůdců primárně liší ve dvou ohledech; flexibilnější, ale stále povinný přístup k solidaritě a větší důraz na návratovou politiku. Nabízí další způsoby solidarity mezi členskými státy na rozdíl od přísnějších a zásadovějších systémů minulosti. Nový pakt o migraci a azylu poskytuje jasnější rozlišení a ustanovení o krizových situacích v jakémkoliv členském státě ve srovnání s dřívějšími ustanoveními, která se v minulosti ukázala jako sporná.

### **Flexibilní solidarita v dobách krize**

Přístup Nového paktu o migraci a azylu v podobě povinné, ale flexibilní solidarity neukládá pevné kvóty pro relokaci. Pokud však členské státy čelí vysokému přílivu migrantů, může Komise z vlastní iniciativy nebo na žádost dotčeného členského státu určit, že „vnitrostátní systém je pod tlakem nebo je v ohrožení.“<sup>9</sup> To zmocní Komisi k tomu, aby ve spolupráci s dotčeným státem provedla hodnocení toho, jaká souhrnná opatření jsou potřebná v dané situaci. Pokud by členský stát samotný profitoval ze solidárních opatření, nebude povinen přispívat solidárními kroky k podpoře jiného členského státu. Jednotlivé členské státy budou indikovat jimi preferovanou podporu skrze „plány solidární reakce“, které budou obvykle zahrnovat některou z těchto možností:

1. Akceptovat relokace žadatelů o azyl na jejich vlastní území, čímž získají finanční prostředky EU pro cílovou zemi.
2. Převzít odpovědnost za navrácení osob bez práva na pobyt v zemi do zemí jejich původu.
3. Přijmout další operativní opatření, například podílet se na budování kapacit nebo

<sup>9</sup> European Commission, New Pact on Migration and Asylum, Effective Solidarity. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_en)

[2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_en)



jednání s příslušnými třetími zeměmi mimo EU.

Členské státy se musí rozhodnout, jak přispět svým „spravedlivým podílem“ vypočítaným na základě dvou kritérií se stejnou vahou: celkového HDP členského státu a počtu obyvatel, přičemž jejich příspěvek může mít podobu kterékoli ze tří výše uvedených možností.<sup>10</sup> Pokud po obdržení všech odpovědí nebude vyjádřen dostatek příslibů relokací nebo sponzorování návratů, budou členské státy nejprve požádány, aby svou odpověď přehodnotily na fóru solidarity.

Pokud však stále chybí alespoň 30 % potřebného počtu relokací nebo sponzorování návratů, kvůli tomu, že se členské státy rozhodly přispět k operativním opatřením a budování kapacit, bude zahájen tzv. „mechanismus korekce pro zajištění kritického množství“. V rámci tohoto mechanismu může Komise rozhodnout, že každý členský stát musí přispívat k jiným formám solidarity než „jen“ k budování kapacit.<sup>11</sup> Podobný mechanismus se bude týkat také pátracích a záchranných operací na moři. Zatímco za pátrání, záchranu a vylodění jsou odpovědné pobřežní státy, za řízení migrace odpovídá EU jako celek, a proto i zde bude uplatněna povinná solidarita, včetně tzv. „mechanismu korekce pro zajištění kritického množství“<sup>12</sup>.

Relokace tedy zůstává pro členské státy dobrovolnou možností uvedenou v rámci komponentu efektivní solidarity nového paktu. Rozhodující je, že pakt neodstraňuje „ducha Dublinu“ v tom smyslu, že příhraniční země si i nadále zachovávají hlavní odpovědnost za zpracování velkého přílivu migrantů, a to i přes nové způsoby, kterými lze vyjádřit solidaritu.

## Sponzorování návratů a návratová politika

Sponzorování návratů představuje novinku v rámci Nového paktu, jehož prostřednictvím si členské státy mohou navzájem pomáhat tím, že jménem jiného členského státu převezmou odpovědnost za navrácení nelegálních migrantů nemajících právo na pobyt. Sponzorování je součástí Akčního plánu EU v oblasti navrácení jako reakce na nízký podíl návratů migrantů považovaných za nelegální, což vede ke ztrátě důvěry občanů v azylový systém EU.<sup>13</sup> Podobně jako ve starém systému je rozhodnutí, zda je osoba v EU nezákonně, či nikoli, pouze v kompetenci příslušných orgánů členského státu, ve kterém je žádost osoby zpracovávána.<sup>14</sup>

Členský stát se v rámci sponzorování návratů zavazuje vrátit nelegální migranty bez práva na pobyt jménem jiného členského státu, a to přímo z území tohoto členského státu. Sponzorující členský stát poskytující je odpovědný za všechny aspekty procesu. Ve svých plánech solidární reakce si členské státy budou moci vybrat, u kterých státních příslušností si přejí převít sponzorování návratů.<sup>15</sup> Důležitým prvkem tohoto systému je, že pracuje s 8měsíčním časovým rámcem (4měsíčním v případě krize), během kterého musí členský stát migranta navrátit. V případě neúspěšného sponzorování musí odpovědný členský stát přemístit sponzorovanou osobu na své území.<sup>16</sup>

Ruku v ruce s novou možností solidarity jde také revize návratové politiky. V rámci všech legislativních aktů obsažených v Paktu má návratová politika prominentní místo a lze ji považovat za jednu z hlavních hybných sil reformy. Cílem těchto návrhů je zvýšit návraty neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí z EU prostřednictvím:

<sup>10</sup> Tamtéž.

<sup>11</sup> European Commission, New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1707#correction](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#correction)

<sup>12</sup> Tamtéž.

<sup>13</sup> European Commission: Towards an Effective Return Policy. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what->

[we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/effective\\_return\\_policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/effective_return_policy_en.pdf)

<sup>14</sup> Tamtéž.

<sup>15</sup> European Commission, New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1707#correction](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#correction)

<sup>16</sup> Tamtéž.



## 1. Zavedení povinného a zrychleného řízení o navrácení na hranicích

To představuje povinný předběžný prověřovací postup všech migrantů v místě vstupu do EU, což zahrnuje identifikaci, bezpečnostní a zdravotní kontrolu, sejmутí otisků a registraci do databáze Eurodac.<sup>17</sup> Tato pětidenní procedura by měla proběhnout v blízkosti vnějších hranic a týká se i nelegálních migrantů zachycených až na území daného státu. Návrh dále předpokládá zavedení zrychleného azylového procesu pro migranty (12 týdnů), jejichž žádosti o azyl budou pravděpodobně neúspěšné kvůli státní příslušnosti s mírou kladně vyřízených žádosti o azyl nižší než 20 %.<sup>18</sup> V případě zamítnutí žádosti o azyl následuje návratová hraniční procedura (12 týdnů).<sup>19</sup>

## 2. Vytvoření pozice Koordinátora EU pro návrat

Účelem této pozice je zlepšit koordinaci mezi vnitrostátními postupy navrácení, které se často liší.<sup>20</sup>

## 3. Propojení azylové a návratové politiky do jedné integrované migrační procedury

Toto propojení má vyřešit otázku nesrovnalostí mezi samostatně fungujícími azylovými a návratovými postupy, které jsou neefektivní a současně umožňují sekundární pohyb migrantů po celé Evropě. Pokud je to možné, tak by nově mělo být vydáno zamítnutí žádosti o azyl spolu s rozhodnutím o navrácení.<sup>21</sup>

Iniciativy se opírají o pozměněné řízení na hranicích, které přináší dvě hlavní změny.<sup>22</sup> Pakt mění osobní

působnost řízení o navrácení na hranicích. Na jedné straně omezuje použití řízení tím, že vylučuje děti, zranitelné skupiny a státní příslušníky třetích zemí, u kterých je vyhoštění nemožné z různých právních nebo technických důvodů.<sup>23</sup> Pakt na druhé straně rozšiřuje oblast působnosti řízení o navrácení na hranicích tak, aby zahrnoval osoby zadržené na vnější hranici a po pátracích a záchranných operacích a osoby přemístěné z jiného členského státu. Pro další zefektivnění řízení by měl kontrolu rozhodnutí o navrácení provádět pouze soud, s vyloučením správních orgánů.<sup>24</sup>

## Velký krok vpřed?

Dvojí důraz Nového paktu na návraty a flexibilní solidaritu má potenciál uspět. Nabízí modality, které by měly být schopny uspokojit všechny členské státy v závislosti na jejich národních preferencích a poskytují transparentní rámec a mechanismy pro flexibilní, ale povinnou solidaritu v době krize. Všudypřítomný důraz na rychlou návratovou politiku by měl zajistit stravitelnost návrhu z domácí politické perspektivy členských států. V praxi však zůstává několik otazníků: jak může EU uzavřít nezbytná partnerství se třetími zeměmi bez existence společného postoje k nim? Bude „mechanismus korekce pro zajištění kritického množství“ stačit k tomu, aby přiměl členské státy k projevení solidarity, když přetrvávají zásadní rozdíly v jejím pojetí? Solidarita – v konečném důsledku – zůstává binární volbou mezi relokacemi a sponzorováním návratů, což se v dobách hospodářské krize jako je ta současná, může ukázat jako neudržitelné.

<sup>17</sup> European Commission, COM(2020) 612 final 2020/0278(COD), “proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:612:FIN>

<sup>18</sup> 20 procent není jedinou podmínkou. Zkrácená azylová procedura se aplikuje, i když jsou předloženy falešné dokumenty, zatajeny informace, či žadatel představuje bezpečnostní riziko.

<sup>19</sup> Bloj, R. & Buzmaniuk, S. “Understanding the New Pact on Migration and Asylum”, European Issues 577, Robert Schuman Foundation. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0577-understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum>

<sup>20</sup> European Commission, New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1707#correction](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#correction)

<sup>21</sup> European Commission, 23/09 COM(2020) 611 final 2016/0224(COD), “Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU” Art. 35a.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1\\_en\\_act\\_part1\\_v3\\_1\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v3_1_0.pdf)

<sup>22</sup> Tamtéž. Článek 41.a

<sup>23</sup> Tamtéž. Článek 41a(5).

<sup>24</sup> Moraru, M. “The new design of the EU’s return system under the Pact on Asylum and Migration”, <http://eumigrationlawblog.eu/the-new-design-of-the-eus-return-system-under-the-pact-on-asylum-and-migration/>





Nový pakt rovněž neřeší problém rozdílné míry uznávání oprávněnosti pobytu v jednotlivých členských státech, která se výrazně liší.<sup>25</sup> Tyto odlišnosti motivují migranty k tomu, aby se zapojili do sekundárního pohybu po EU nebo nebezpečných snah, které zvýší šance na uznání oprávněnosti pobytu, jelikož otázka legality stále zůstává v pravomoci dotyčného členského státu.<sup>26</sup> Nedostatek evropského konsensu o bezpečných třetích zemích dále tento aspekt komplikuje jak z praktického, tak z mezinárodněprávního hlediska.

## Povinnosti, rizika a příležitosti, které je třeba zvážit

Pokud jde o flexibilní, ale povinná ustanovení o solidaritě, Česko musí zvážit praktické podmínky, za kterých může pomáhat ostatním členským státům, když to budou vyžadovat. Vzhledem k vcelku konzistentnímu českému postoji k migraci od krize v roce 2015 lze předpokládat, že relokace nebudou preferovaným vyjádřením solidarity. Je tedy zásadní zvážit, jak lze poskytnout operativní pomoc a jak lze efektivně sponzorovat návraty, tak aby Česko nepřesáhlo dobu 4–8 měsíců, během níž by měly být návraty uskutečněny. Oba tyto způsoby solidarity vyžadují budování kapacit na vnitřní i evropské úrovni. Bude rovněž zapotřebí aktivnější komunikace s příslušnými třetími zeměmi, což představuje další povinnost pro diplomatická zastoupení.

Dále by v případě nouzové situace mohl „mechanismus korekce pro zajištění kritického množství“ vést k situaci, kdy bude zemi uložena povinnost zajistit jiný model solidarity než budování

kapacit. Z hlediska práva na ochranu a azyl existuje hmatatelné riziko, že zvýšené vazby mezi azylovou a návratovou politikou a rozšíření oblasti působnosti řízení o navrácení na hranicích spojené s omezením procesních záruk mohou toto právo oslabit. Jednoduše řečeno, silnější propojení návratové a azylové politiky může vést k riziku porušení zásady nenavrácení z důvodu rozdílů mezi členskými státy, pokud jde o to, kdo by měl být navrácen, a do kterých zemí lze navracet.<sup>27</sup>

Ve srovnání s předchozím rámcem však Nový pakt poskytuje spolehlivý základ pro účinnější návratovou politiku prostřednictvím harmonizovaného řízení o navrácení a procedury podávání žádosti o azyl. Spolu s tím je však potřeba posílení legálních cest k migraci. Balíček Kvalifikace a talent Nového paktu a směrnice o modré kartě EU jsou sice dobrým začátkem,<sup>28</sup> ale EU musí výrazně zvýšit investice do chudších regionů, což je něco, co dosud chybí.<sup>29</sup>

Z českého pohledu představuje Nový pakt příležitost k vytvoření politického kapitálu vůči členským státům a stejně tak vůči EU, který lze poté využít v dalších oblastech politiky důležitých pro Českou republiku. Také s ohledem na zkušenosti s globální pandemií stojí za to uvažovat o výhodách solidarity s ostatními členskými státy. Dalším faktorem, který je třeba zvážit, je, zda je Česká republika – a obecně V4 – v současné době schopna realizovat sponzorování návratů a pokud ne, co lze udělat pro vyřešení tohoto nedostatku. Pokud budou kapacity jednotlivých zemí V4 nedostatečné, může se ukázat jako zásadní využít jak pomoc, kterou poskytuje EU prostřednictvím koordinátora pro navrácení, tak i pomoc dalších členských států, které mají v této

<sup>25</sup> Kupříkladu čtvrtletní data Eurostatu o prvoinstančních rozhodnutích o žádostech:

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_as\\_ydcfstq&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_as_ydcfstq&lang=en)

<sup>26</sup> European Commission: Towards an Effective Return Policy.

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/effective\\_return\\_policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/effective_return_policy_en.pdf)

<sup>27</sup> Sundberg Diez, O. “Diminishing Safeguards, increasing returns: non-refoulement gaps in the EU return and readmission system”, European Policy Centre discussion paper, [http://aei.pitt.edu/101046/1/Diminishing\\_safeguards.pdf](http://aei.pitt.edu/101046/1/Diminishing_safeguards.pdf)

<sup>28</sup> European Commission, New Pact on Migration and Asylum, Skills and Talent. Accessible at:

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/skills-and-talent\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/skills-and-talent_en)

<sup>29</sup> Oxfam Briefing Paper, “The EU Trust Fund for Africa – Trapped between aid policy and migration politics” p. 4, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620936/bp-eu-trust-fund-africa-migration-politics-300120-en.pdf?jsessionid=FA6B0983472AB5E9F1C1AD6BE75DF79C?sequence=1>



oblasti více zkušeností. Pokud nebude solidarita v celé EU dostatečná, zůstane při současném nastavení sponzorování návratů pro Česko a další země Visegrádu druhou možností pouze relokace.

Jak uvádí Komise, Nový pakt také může představovat příležitost pro Evropu, aby zvrátila svůj demografický vývoj a oživila svojí stárnoucí populaci. V závislosti na úspěchu integrace může nový systém přinést v dlouhodobém hledisku značné fiskální výhody.<sup>30</sup>

## Dopad Nového paktu na Schengen a vnější hranice EU

Nedílnou součástí Nového paktu o migraci a azylu je posílení vnějších hranic a jejich správy. Na základě výzvy nové Komise i členských států k revizi Schengenu a zvýšení bezpečnosti Evropy se koncem roku 2020 uskutečnilo vůbec první specializované Schengenské fórum. Jeho výstupem bylo oznámení plánu na posílení ochrany hranic schengenského prostoru s cílem vytvořit „odolnější“ EU. Počátkem letošního roku pak Komise plánuje zveřejnit Strategii pro budoucnost schengenského prostoru.<sup>31</sup>

Konkrétně se očekává, že revize Schengenu bude v souladu s prioritami Nového paktu o migraci a azylu. Operativní a legislativní změny se zaměří na zlepšení monitorovacích a identifikačních mechanismů Schengenu tím, že se spojí s novým procesem prověřování zmiňovaným v Novém paktu.

<sup>30</sup> European Commission, “Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy” p. 38, JRC Working Papers in Economics and Finance, 2017/14, [https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/jrc107441\\_wp\\_kancs\\_and\\_lecca\\_2017\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/jrc107441_wp_kancs_and_lecca_2017_4.pdf)

<sup>31</sup> European Commission, New Pact on Migration and Asylum, Well-managed Schengen and external borders. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/well-managed-schengen-and-external-borders\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/well-managed-schengen-and-external-borders_en)

<sup>32</sup> ETIAS News, “EU Plans to Overhaul the Schengen Area”, <https://www.etiasvisa.com/etias-news/eu-overhaul-schengen-area>

<sup>33</sup> Tamtéž.

<sup>34</sup> European Commission COM(2020) 609 final Annex, 23/09 2020, “Annexes to the Communication from the Commission to

Dále bude posílena i užší policejní spolupráce a výměna informací,<sup>32</sup> s cílem dosažení interoperability hraničních a bezpečnostních informačních systémů EU.

Na základě výstupů Schengenského fóra by mohly posílit i EUROPOL a EURODAC a to nad rámec ustanovení již obsažených v Novém paktu.<sup>33</sup> K tomu by mělo dojít do roku 2023.<sup>34</sup> Pokud jde o vnější hranice, zavedení systému ETIAS (evropské období ESTA) zlepší povědomí o tom, kdo přichází do a z Evropy, a tím také posílí správu vnějších hranic.<sup>35</sup> Dále bude mít Frontex zvýšený rozpočet a kapacitu, aby mohl plnit svůj mandát rozšířený podle Nového paktu, s tím, že v roce 2027 dosáhne počtu 10 000 zaměstnanců.<sup>36</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že časový harmonogram pro splnění těchto změn se počítá v letech. Pokud jde o interoperabilitu hraničních a bezpečnostních informačních systémů EU, které má být dosaženo do roku 2023, bude pro splnění tohoto cíle důležité zavedení Systému vstupu/výstupu (EES), který nahradí ruční razítkování pasů a evidenci vstupu a výstupu cizích státních příslušníků. Systém EES automaticky zaregistruje cestující ze třetích zemí, a to jak držitele krátkodobých víz, tak i cestující osvobození od vízové povinnosti, pokaždé když překročí vnější hranici EU. Systém zaregistruje jméno osoby, typ cestovního dokladu, biometrické údaje (otisky prstů a pořízené snímky obličeje) a datum a místo vstupu a výstupu, čímž pomůže omezit nelegální migraci.<sup>37</sup>

the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum”.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1\\_en\\_annexe\\_autre\\_acte\\_part1\\_v6.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_annexe_autre_acte_part1_v6.pdf)

<sup>35</sup> ETIAS Application form. <https://www.etiasvisa.com/etias-form-application>

<sup>36</sup> Tiskové prohlášení výboru LIBE, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190410IPR37530/european-border-and-coast-guard-10-000-strong-standing-corps-by-2027>

<sup>37</sup> European Commission, Migration and Home Affairs, Entry/Exit Systems (EES). [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en)





Stručně řečeno, rozšíření agentury Frontex a její nasazení na vnější hranice schengenského prostoru v lednu 2021 posílí ochranu vnějších hranic EU v krátkodobém i dlouhodobém horizontu. Postupné dosažení interoperability informačních systémů poskytne informativní základ pro posílení evropské bezpečnosti a odolnosti.

Souběžně s těmito iniciativami Komise znovu zdůraznila, že hraniční kontroly na vnitřních hranicích musí zůstat výjimečné a časově omezené a mají být využity pouze jako poslední možnost.<sup>38</sup> Nový pakt tedy formálně zahrnuje ukončení kontrol na vnitřních hranicích jako svou klíčovou součást, ale zásadně to považuje za přirozený důsledek dobře spravovaných vnějších hranic. Nový pakt také vyžaduje, aby národní strategie pro správu hranic byly plně v souladu s cíli EU v rámci víceletého cyklu strategických politik pro integrovanou správu hranic. V praxi stanoví společnou pětiletou strategii integrované správy hranic, která zajistí koordinaci a provádění příslušných právních, finančních a operačních nástrojů v rámci EU i mezi externími partnery.<sup>39</sup> Komise za tímto účelem předloží svůj první návrh v roce 2021, a poté bude vhodné zvážit jeho možné dopady na Českou republiku.

## Závěr

Nový pakt o migraci a azylu představuje významný krok ke společnému evropskému řešení problematiky migrace, ale neodstraní přetrvávající rozdíly mezi členskými státy – od různé míry udělování ochrany, přes odlišné pojetí bezpečných zemí, až po rozdílné a někdy neslučitelné vnímání migrace. Nový pakt sice nemusí snižovat migraci jako takovou, poskytne však rámec pro účinnější návratovou politiku i nové způsoby, kterými si členské státy mohou navzájem projevovat solidaritu. Proti předešlým návrhům to představuje významný pokrok, prokázaný tím, že návrh nebyl zcela odmítnut žádným členským státem.

Kulatý stůl na téma Nový pakt o migraci a azylu a budoucnost migrační politiky v rámci Národního

konventu o EU by měl umožnit zástupcům politických stran a hnutí, poslancům Evropského parlamentu, poslancům a senátorům Parlamentu ČR, zástupcům státní správy, akademické obce, podnikatelů, nevládních organizací a sociálním partnerům diskutovat o prioritních tématech a zájmech České republiky a pokusit se formulovat doporučení pro vládu České republiky, jak v této oblasti postupovat.

<sup>38</sup> ETIAS News, “EU Plans to Overhaul the Schengen Area”, <https://www.etiasvisa.com/etias-news/eu-overhaul-schengen-area>

<sup>39</sup> European Commission, New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers. Accessible at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1707#multiannual](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#multiannual)



Leden  
2021

## O Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM je neziskový, nepolitický a nezávislý think-tank, který se zaměřuje na evropskou integraci a soudržnost. EUROPEUM přispívá k posilování demokracie, bezpečnosti, stability, svobody a solidarity napříč Evropou a aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. EUROPEUM provádí původní výzkum, organizuje veřejné akce a vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a doporučení ke zlepšení domácí a evropské politiky.

## Kontakt

Web: [europeum.org](http://europeum.org)

Adresa pražské kanceláře: Staroměstské náměstí 4/1, 110 00, Praha 1

Tel.: +420 212 246 552

E-mail: [europeum@europeum.org](mailto:europeum@europeum.org)

Adresa bruselské kanceláře: 77, Avenue de la Toison d'Or. B-1060 Brusel, Belgie

Tel: +32 484 14 06 97

E-mail: [brussels@europeum.org](mailto:brussels@europeum.org)

Další publikace najdete u nás [na webu](#).

*Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie. Za obsah publikací odpovídá výlučně autor. Publikace nereprezentují názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou jejich obsahem.*



Spolufinancováno v rámci  
programu Evropské unie  
„Evropa pro občany“