



# NÁRODNÍ KONVENT

## **Nový pakt o migraci a azylu a budoucnost migrační politiky**

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu  
Národního konventu o EU konaného dne 29.1.2020

Doporučení vypracoval Vladimír Bartovic



## Úvod do problematiky

Migrační krize v letech 2015 a 2016, kdy Evropská unie a některé její členské státy přestaly zvládat masový příchod migrantů, prokázala nutnost změny migračního a azylového systému Evropské unie a také změnu fungování Schengenu. Krize také ukázala, že mezi členskými státy EU existují velmi silné rozpory v tom, jak ji řešit a jak jejímu opakování zabránit, ale také velmi rozdílné vnímání konceptů odpovědnosti a solidarity. Evropská komise pod vedením předsedkyně Ursuly von der Leyenové začala okamžitě po svém nástupu pracovat na novém konceptu migrační a azylové politiky, jež byl představen 23. září 2020 pod názvem Nový pakt o migraci a azylu. Nový pakt představuje soubor pěti legislativních a čtyř nelegislativních návrhů, které si kladou za cíl komplexně zreformovat stávající unijní migrační a azylovou politiku. Komise také spoléhá na dokončení vyjednávání některých návrhů z předchozího reformního balíčku společného evropského azylového systému.

Nový pakt se snaží co nejvíce navázat na kompromisy a dosažený pokrok ve vyjednáváních a mezi členskými státy a také mezi Radou EU a Evropským parlamentem. Vychází vstříc rozdílným prioritám členských států a také jasně artikulovaným červeným liniím, jakými jsou v případě České republiky kupříkladu povinné relokační kvóty. Důraz klade na vztahy se třetími zeměmi, ochranu vnější hranice EU a zrychlení a zjednodušení azylových řízení. Přináší mechanismus povinné solidarity, jež umožňuje flexibilní způsob jejího vyjádření ať už prostřednictvím relokací, sponzorování návratů nebo operativní podporou a budováním kapacit. Na Nový pakt také brzo naváže nová schengenská strategie včetně souvisejících legislativních návrhů.

Z prvních reakcí členských států na návrh Nového paktu o migraci a azylu lze vyčíst, že tentokrát existuje mnohem větší naděje na dohodu nad reformou. Předpokládá se, že vyjednávání o celém provázaném balíčku návrhů však potrvají ještě dlouho a zasáhnou také do období předsednictví ČR v Radě EU ve druhé polovině roku 2022. Je proto vhodné na národní úrovni diskutovat jednotlivé aspekty návrhu, což přispěje ke snahám ČR vystupovat jako konstruktivní partner v procesu vyjednávání.

## Rámec kulatého stolu

V pátek 29. ledna 2021 se konal kulatý stůl Národního konventu o EU na téma Nový pakt o migraci a azylu a budoucnost migrační politiky. Jednání organizoval Úřad vlády ve spolupráci s Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM. Debaty se zúčastnili zástupci státní správy, institucí EU, Parlamentu ČR, neziskových organizací, sociálních partnerů a akademické sféry.

Diskuze se soustředila na tři základní otázky:

### **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.

Podkladem pro diskusi v rámci kulatého stolu byl diskuzní materiál zabývající se výše uvedenými otázkami souvisejícími s Novým paktem o migraci a azylu, který vypracoval Christian Kvorning Lassen z Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM a tři diskuzní stanoviska. První stanovisko vypracoval Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR, druhé stanovisko Mezinárodní organizace pro migraci a třetí společné stanovisko poskytly Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, Sdružení pro integraci a migraci a Poradna pro uprchlíky.

Úvodní slovo pronesl ředitel Odboru koordinace evropských politik Úřadu vlády České republiky Štěpán Černý, který přivítal nový komplexní přístup Evropské komise k řešení migrace snažící se vyjít vstříc výhradám členských států EU vůči současné podobě migrační politiky. Zdůraznil, že pro Českou republiku je zásadní najít dlouhodobé řešení, které vytvoří udržitelnou migrační politiku na úrovni EU. Proto je podstatné, aby byl Nový pakt o migraci a azylu pokud možno přijat konsenzuálním postupem, a ne protlačen prostřednictvím těsného hlasování kvalifikovanou většinou. Česko podporuje diskusi o všech aspektech návrhu, není však žádoucí, aby se debata zúžila pouze na otázku relokací. Vláda se staví otevřeně k debatě o flexibilním solidárním mechanismu, povinná a automatická redistribuce osob je však nadále nepřijatelná a v Česku v této otázce existuje poměrně silný politický konsenzus.

Podkladový materiál představil Martin Vokálek, zástupce ředitele Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM. Zdůraznil, že Nový pakt reaguje na potřebu změny stávajícího Společného evropského azylového systému v situaci, kdy mezi členskými státy nadále přetrvávají odlišnosti v názorech na migraci a její řízení a také zásadní rozdíly v chápání solidarity v rámci EU. Nový pakt uznává potřebu obnovit důvěru v azylový a migrační systém a současně chce stimulovat spravedlivé sdílení odpovědnosti a solidarity. Martin Vokálek představil jednotlivé části podkladového dokumentu, a tedy i nejdůležitější části návrhu Evropské komise. Představil také hlavní otázky, na které by se měla zaměřit diskuze v rámci kulatého stolu Národního konventu.

Stanovisko Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR představil Tomáš Urubek. Také přivítal předložení nového návrhu Evropské komise, jelikož je nevyhnutné řešit stávající problémy v oblasti migrace a zabránit opakování krize z let 2015 a 2016. Ministerstvo vnitra podporuje vytvoření nového migračního systému, který bude efektivní, funkční, prakticky realizovatelný, jak v normální situaci, tak v případě krizí – a to nejen migračních, ale také pandemických nebo ekologických. Ve stanovisku uvedl, že Česko má tři hlavní priority: 1. posílení prevence nekontrolovaných migračních toků v samotných regionech původu

a poskytování pomoci vysídleným osobám nejbližše jejich zemi původu, 2. posílení ochrany vnějších hranic EU a 3. reforma vnitřních pravidel, včetně citlivé otázky nalezení rovnováhy mezi odpovědností členských států a solidaritou.

Eva Sebanne, vedoucí regionální kanceláře pro ČR, představila stanovisko Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), která také velmi uvítala návrh Nového paktu o migraci a azylu předloženého Evropskou komisí. Dle IOM je příležitostí i výzvou mezinárodní spolupráce a Nový Pakt o migraci a azylu je pro EU příležitostí dát nový impuls a udat nový směr řízení migrace. EU by měla hrát globální roli při prosazování komplexního přístupu k dobře řízené migraci. Nový pakt by měl zajistit zavedení účinnějších azylových řízení, včetně včasného přístupu žadatelů o azyl ke zdravotnickým službám. IOM oceňuje, že se návrh zaměřuje i na dovednosti migrantů a přilákání talentů prostřednictvím partnerství a že uznává skutečnost, že Evropa migranty potřebuje. Dle IOM je také důležité, aby přesídlení zůstalo prioritou a doplňující metody, včetně vstupu na základě humanitární ochrany, by měly přesídlení spíše doplňovat než nahrazovat. V neposlední řadě je potřeba zaměřit se na boj proti obchodování s lidmi a zastavit organizované kriminální pašerácké skupiny.

Společné stanovisko Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty, Sdružení pro integraci a migraci a Poradny pro uprchlíky představila Magda Faltová, ředitelka Sdružení pro integraci a migraci. Stejně jako ostatní autoři stanovisek přivítala návrh Nového paktu, jelikož stávající mechanismus je nevyhovující a nefunkční. Ve svém stanovisku se soustředila na představení pozitivních a negativních stránek návrhu Nového paktu. Mezi ty pozitivní patří kupříkladu uznání nutnosti realizovat záchranné operace na moři, konec povinných kvót v případě relokací, zajištění prevence kriminalizace organizací a jednotlivců pomáhajícím uprchlíkům, rozšíření definice rodinných příslušníků nově zahrnující sourozence, nezávislý monitoring dodržování základních práv na vnějších hranicích či důraz na integraci azylantů. Pakt však nepřináší slibovaný nový počátek ani důraz na solidaritu, humanost a práva migrantů, nýbrž se dále pragmaticky soustředí zejména na ochranu hranic, represí, externalizaci a návraty. Nevládní organizace vnímají obzvláště negativně předvstupní posouzení včetně detence, kterému chybí základní záruky zákonnosti a nedostatečné zajištění nezávislého monitoringu. Návrh však obsahuje mnoho dalších problematických bodů kupříkladu v oblasti řízení na hranicích nebo ve sponsorování návratů.

V následné diskusi vystoupili představitelé nevládních organizací, akademického sektoru, poslanci Evropského parlamentu i představitelé sociálních partnerů, jmenovitě: Ondřej Kovařík (poslanec Evropského parlamentu), Vladimíra Drbalová (Svaz průmyslu a dopravy ČR), Radka Vladyková (Svaz měst a obcí ČR), Martin Rozumek (Organizace pro pomoc uprchlíkům), Šárka Antošová (Amnesty International), Jan Kovář (Ústav mezinárodních vztahů) a opětovně pak také autoři úvodních stanovisek. Diskuzi moderoval Vladimír Bartovic, ředitel Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM.

## Navrhovaná doporučení

Stejně jako předkladatelé stanovisek, všichni vystupující vnímali návrh Evropské komise o Novém paktu pro migraci a azyl pozitivně a jako velmi dobrý start pro další debatu. Vzhledem ke komplexnosti návrhu, se diskutovalo zejména několik vybraných aspektů návrhu. V první řadě otázka zaručení dodržování lidských práv a mezinárodních závazků zejména v případě procedur na vnějších hranicích EU, včetně nutnosti zabezpečit možnost jejich nezávislého monitoringu. Zástupci nevládních organizací upozornili na riziko dlouhé detence migrantů na hranicích a také riziko porušování mezinárodního principu nenavrácení („non-refoulement“). Několik diskutujících zdůraznilo nutnost soustředit se na prevenci nelegální migrace a na boj proti pašerákům. Obecně je vnímáno pozitivně, že návrh se nesoustřeďuje pouze na nelegální migraci, ale věnuje se také legálním cestám migrace, včetně pracovní migrace. Podle některých stanovisek však tento důraz mohl být větší. Diskutující konstatovali, že debata o migraci je v současnosti mnohem vyváženější než před několika lety a posunula se výrazně směrem k hledání řešení, místo ideologických sporů. Z prezentovaných stanovisek a následné diskuze vyplynuly následující doporučení.

### Doporučení Národního konventu o EU:

1. Česká republika by v jednáních o reformě azylové a migrační politiky měla klást důraz na prevenci nelegální migrace, boj proti pašerákům lidí a spolupráci se zeměmi původu a tranzitu.
2. Vláda by se měla zasadit o to, aby azylové řízení a řízení na hranicích, včetně tzv. předběžného posouzení byly efektivní a rychlé, za podmínky vytvoření nezávislého mechanismu monitorování a dodržení všech mezinárodních závazků.
3. Česká republika by měla vést diskuzi o nastavení efektivních legálních kanálů migrace na evropské úrovni, včetně mechanismu pro přesídlování.

*Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuze.*

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách [www.narodnikonvent.cz](http://www.narodnikonvent.cz) Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU) a instagramovém profilu [@narodnikonvent](https://www.instagram.com/narodnikonvent).