



Budoucnost azylové a migrační politiky Evropské unie

**Podkladový materiál pro jednání kulatého
stolu Národního konventu o EU**

Tomáš Jungwirth



Na základě uplynulých tří let můžeme již s určitým odstupem hodnotit reakci Evropské unie a jejích členských států na tzv. migrační krizi. Ta nabývá dvou základních podob. Jednak je to probíhající pokus o nápravu strukturálních nedostatků Společného evropského azylového systému (CEAS), a to prostřednictvím právní harmonizace a posílení solidarity s členskými státy pod výrazným migračním tlakem. Na straně druhé jde pak o snahu zlepšit zabezpečení státních hranic na hlavních migračních trasách, zvýšit úspěšnost návratů neúspěšných žadatelů o azyl a případně zajistit poskytnutí ochrany mimo hranice EU. Obě tyto dimenze jsou již delší dobu předmětem téměř každého jednání Evropské rady. Projednávání jednotlivých návrhů Komise na reformu CEAS probíhá rozdílným tempem, avšak klíčové aspekty by měly být vyjasněny do konce bulharského předsednictví v polovině tohoto roku.

Smyslem tohoto dokumentu je nabídnout účastníkům kulatého stolu i široké veřejnosti přehled o stavu projednávání výše uvedených témat na úrovni EU, shrnout dosavadní pozice České republiky a podnítit diskuzi. Jeho ambicí z podstaty věci není formulace autonomní pozice, jako spíše naznačení cest, kterými by se tvorba oficiálního stanoviska ČR mohla ubírat.

Kulatému stolu předkládáme k diskuzi následující tři okruhy otázek:

1. Společný evropský azylový systém (CEAS)

Jakou míru harmonizace azylových politik v rámci EU považuje ČR za optimální? V jakých oblastech je pro EU a ČR prospěšné přistoupit k další harmonizaci? Jak jsou tyto preference ČR reflektovány v návrzích reformy CEAS vyjma tolik diskutovaných tzv. kvót (např. pokud jde o vytvoření Agentury EU pro azyl, průběh azylových řízení, uznávání nároků na azyl nebo míru integrační podpory)? Čím by měla ČR v rámci vnitřní dimenze evropské migrační politiky být ochotna přispět, aby v praxi vyjádřila solidaritu s členskými státy vystavenými podstatnému migračnímu tlaku?

2. Externalizace řízení

Měla by ČR prosazovat tzv. externalizaci azylových řízení (tj. hotspoty vně hranic EU), nebo spíše důslednou kontrolu v místech prvního vstupu migrantů (tj. až na území EU)? Jaké jsou přínosy a rizika těchto dvou přístupů z hlediska ochrany práv migrantů, sjednocování procedur, návaznosti na relokace apod.?

3. Legální migrace

Vláda ČR na aktuální poptávku zaměstnavatelů po pracovní síle zareagovala podstatným navýšením počtu přijímaných zahraničních zaměstnanců. Jak do výše uvedeného zapadá přístup České republiky k legální migraci? Lze si představit posílení legálních cest rovněž pro pracovníky z afrických či blízkovýchodních zemí? Jaké typy kvalifikací by pro ČR byly prioritní? A může se specifická česká zkušenost stát příspěvkem do širší evropské migrační debaty?



1. Reforma Společného evropského azylového systému (CEAS)

A. Stav vyjednávání reformy CEAS

Tzv. migrační krize uplynulých tří let vyjevila slabiny stávající podoby Společného evropského azylového systému (CEAS). Napříč Radou, Komisí i Parlamentem dnes existuje shoda na nezbytnosti CEAS reformovat.¹ Zůstává však otevřené, jaké konkrétní podoby by tato reforma měla nabýt. Největší politická i veřejná diskuze se již delší dobu vede v otázce ne/zavedení tzv. relokačního mechanismu pro žadatele o azyl („kvót“). Stranou pozornosti proto obvykle zůstávají další podstatné návrhy změn, na které bychom se v rámci diskuze Národního konventu chtěli prioritně zaměřit.

Východiskem současných jednání je sada legislativních návrhů z pera Evropské komise, předložených v květnu², resp. červenci³ 2016. Klíčovými pilíři Komisi předvídané reformy jsou:

I. NAŘÍZENÍ STANOVUJÍCÍ KRITÉRIA A MECHANISMY PRO URČENÍ ČLENSKÉHO STÁTU ODPOVĚDNÉHO ZA VYŘÍZENÍ ŽÁDOSTI O MEZINÁRODNÍ OCHRANU (TZV. DUBLIN IV).⁴

Návrh spočívá ve změně pravidel, podle nichž se určuje členský stát odpovědný za vyřízení konkrétní žádosti o azyl včetně řešení situací, kdy azylové systémy členských států čelí nepřiměřenému tlaku. Komise navrhuje zavést tzv. korekční mechanismus. Ten na základě velikosti a ekonomické situace každého státu automaticky stanoví, kdy se stát potýká s nepřiměřeným počtem žádostí o azyl. V takovém případě budou všichni další noví žadatelé v dané zemi po ověření přípustnosti jejich žádosti přemístěni do jiných členských států EU (tzv. relokační). Členský stát má mít možnost dočasně se relokační neúčastnit za podmínky, že státu, jemuž vyřízení dané žádosti připadlo místo něj, zaplatí za každého jednoho žadatele příspěvek ve výši 250 000 eur. Korekční mechanismus by dle návrhu zohlednil i úsilí členského státu o dobrovolné přesídlování uprchlíků přímo ze třetích zemí (tzv. resettlement), což potvrzuje zájem Komise na vytváření legálních a bezpečných cest do Evropy. Nový „Dublin“ počítá s kratšími lhůtami pro zaslání žádostí o přemístění, pro odpovědi na ně i pro realizaci přemístění žadatelů o azyl mezi členskými státy. Žadatelé budou povinni zůstat ve státě EU odpovědném za jejich

¹ „Commission presents options for reforming the Common European Asylum System and developing safe and legal pathways to Europe,“ European Commission, 6. 4. 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_en.htm; „Reforming the Common European Asylum System,“ European Council, naposledy revidováno 10. 11. 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/ceas-reform/>; „Improving the Common European Asylum System,“ European Parliament, 30. 6. 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170627STO78418/improving-the-common-european-asylum-system>.

² „Towards a sustainable and fair Common European Asylum System,“ European Commission, 4. 5. 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm.

³ „Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy,“ European Commission, 13. 7. 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm.

⁴ Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council 2016/0133 (COD), 4. 5. 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf.



žádost. Jednání v průběhu uplynulých dvou let však dosud nevedlo k nalezení potřebné politické shody.⁵

II. NAŘÍZENÍ VYTVÁŘEJÍCÍ SPOLEČNÉ ŘÍZENÍ O MEZINÁRODNÍ OCHRANĚ A NAHRAZUJÍCÍ TZV. PROCEDURÁLNÍ SMĚRNICI.⁶

Navrhované nařízení má zavést harmonizované společné řízení o udělení mezinárodní ochrany na úrovni EU. Cílem je snížit rozdíly v počtech úspěšných žádostí o azyl mezi jednotlivými členskými státy, zajistit účinné procesní záruky pro žadatele a zároveň žadatele odradit od druhotných pohybů mezi členskými státy. Snahou je také zjednodušit a zkrátit azylová řízení tak, aby rozhodnutí padla běžně nejpozději do šesti měsíců. Žadatelům o azyl má být zaručeno právo na osobní pohovor, bezplatnou právní pomoc a zastoupení již v průběhu správního řízení. Dosud nepovinné postihy za zneužívání systému, nespolupráci a druhotné pohyby mají být povinné a zahrnovat i odmítnutí žádosti jako konkludentně stažené či zjevně neopodstatněné a uplatnění zrychleného postupu. Komise zároveň vyjasňuje a zavádí povinné používání pojmu bezpečné země, jejichž seznam bude stanoven na úrovni EU. Ten má v budoucnu nahradit v plném rozsahu stávající vnitrostátní označení bezpečných zemí původu a bezpečných třetích zemí. Obecný politický konsensus na náležitostech nařízení je očekáván v první polovině roku 2018.⁷

III. NAŘÍZENÍ STANOVUJÍCÍ KRITÉRIA PRO UDĚLENÍ MEZINÁRODNÍ OCHRANY A NAHRAZUJÍCÍ TZV. KVALIFIKAČNÍ SMĚRNICI.⁸

Nařízení má mj. zajistit harmonizaci druhu ochrany a délky doby povolení k pobytu uděleného osobám požívajícím mezinárodní ochrany. Členské státy mají mít povinnost zohlednit pokyny Agentury EU pro otázky azylu (viz dále), pokud jde o situaci v zemi původu žadatele o azyl, jakož i o posouzení alternativ vnitrostátní ochrany. Komise navrhuje zavést přísnější pravidla postihující druhotné pohyby a pětiletou čekací lhůtu vztahující se na osoby požívající mezinárodní ochrany, které chtějí získat trvalý pobyt. Dále se navrhuje přiznávat mezinárodní ochranu jen na dobu nezbytně nutnou a zavést povinný přezkum, který bude brát na zřetel například změny v zemi původu. Cílem je také vyjasnit práva a povinnosti osob požívajících mezinárodní ochrany, pokud jde o sociální zabezpečení a sociální pomoc. K počátku roku 2018 na textaci nařízení chybí politická shoda mezi Radou a Parlamentem.⁹

⁵ "Legislative train schedule – Towards a new policy on migration: Revision of the Dublin Regulation," European Parliament, 1/2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-revision-of-the-dublin-regulation>

⁶ Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council 2016/0224 (COD), 13. 7. 2016, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-467-EN-F1-1.PDF>.

⁷ "Legislative train schedule – Towards a new policy on migration: Reform of the Asylum Procedures Directive," European Parliament, 1/2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-asylum-procedures-directive>.

⁸ Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council 2016/0223 (COD), 13. 7. 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_beneficiaries_of_international_protection_-_subsidiary_protection_eligibility_-_protection_granted_en.pdf.

⁹ "Legislative train schedule – Towards a new policy on migration: Reform of the Qualification Directive," European Parliament, 1/2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-qualification-directive>.



IV. NOVÉ ZNĚNÍ SMĚRNICE O PODMÍNKÁCH PŘIJETÍ ŽADATELŮ O MEZINÁRODNÍ OCHRANU.¹⁰

Nové znění směrnice má zajistit, aby členské státy uplatňovaly normy a ukazatele pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu vypracované Agenturou EU pro otázky azylu (viz dále) a zároveň, aby vypracovaly pohotovostní plány pro případ nepřiměřeného migračního tlaku. Členským státům chce Komise umožnit určit žadatelům o azyl místo pobytu a uložit povinnost hlásit se úřadům. V případech, kdy žadatel o azyl nedodrží povinnost pobývat na určeném místě a existuje nebezpečí, že se bude skrývat, mohou členské státy využít administrativní detence. Komise dále navrhuje zaručit přístup žadatelů o azyl na trh práce nejpozději šest měsíců od podání žádosti o azyl. V první polovině roku 2018 k návrhu probíhají jednání na úrovni triologu za účasti Komise, Rady a Parlamentu.¹¹

V. NOVÉ ZNĚNÍ NAŘÍZENÍ O SYSTÉMU EURODAC PRO SBĚR A POROVNÁVÁNÍ BIOMETRICKÝCH ÚDAJŮ O ŽADATELÍCH O AZYL.¹²

Systém uchovávání otisků prstů a údajů o žadatelích o azyl (EURODAC) by měl být podle nového návrhu rozšířen o údaje všech osob pobývajících na území EU neregulárně, aby takové osoby mohly být identifikovány pro účely navracení. Členské státy budou navíc moci uchovávat více osobních údajů, jako jsou jméno, datum narození, státní příslušnost, cestovní doklad nebo zobrazení obličeje. Více informací v systému umožní příslušným úřadům snadněji identifikovat žadatele o azyl či státního příslušníka třetí země či bez oprávnění k pobytu, aniž by o tyto informace musely žádat další členské státy jednotlivě, jako je tomu v současnosti. Na většině náležitostí návrhu existuje shoda, bulharské předsednictví nadále jedná mj. o právu na informace sledovaných osob a o lhůtě, po kterou mají být údaje uchovávány.¹³

VI. NAŘÍZENÍ O EVROPSKÉ AZYLOVÉ AGENTUŘE A NAHRAZUJÍCÍ NAŘÍZENÍ O EVROPSKÉM PODPŮRNÉM ÚŘADU PRO OTÁZKY AZYLU.¹⁴

Navrhované nařízení by přeměnilo stávající Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) do podoby plnohodnotné Agentury EU pro otázky azylu (tzv. EUAA) s posíleným mandátem a značně rozšířenými úkoly. EUAA má mj. stanovovat klíč pro uplatňování korekčního mechanismu podle reformovaného Dublinského systému. Dalšími úkoly Agentury bude zajistit sblížení standardů a procedur jednotlivých států při posuzování žádostí o azyl, stejně jako posílit spolupráci

¹⁰ Proposal for a Directive of the Parliament and of the Council 2016/0222 (COD), 13. 7. 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_standards_for_the_reception_of_applicants_for_international_protection_en.pdf.

¹¹ "Legislative train schedule – Towards a new policy on migration: Reform of the Reception Conditions Directive," European Parliament, 1/2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-reception-conditions-directive>.

¹² Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council 2016/0132 (COD), 4. 5. 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/eurodac_proposal_en.pdf.

¹³ "Legislative train schedule – Towards a new policy on migration: Recast of the EURODAC Regulation," European Parliament, 1/2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-recast-eurodac-regulation>.

¹⁴ Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council 2016/0131 (COD), 4. 5. 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/easo_proposal_en.pdf.



a výměnu informací mezi členskými státy. Agentura má dále mít možnost vyslat podpůrné týmy složené z odborníků a také poskytovat operativní a technickou pomoc v případech, kdy je nějaký členský stát vystaven nepřiměřenému tlaku. Během roku 2017 se podařilo pro návrh získat široký politický konsenzus.¹⁵

VII. NAŘÍZENÍ VYTVÁŘEJÍCÍ RÁMEC EU PRO PŘESÍDLOVÁNÍ UPRCHLÍKŮ ZE TŘETÍCH ZEMÍ.¹⁶

Evropský program pro migraci mj. volá po posílení aktivity v oblasti přesídlování uprchlíků. V této souvislosti Komise předložila návrh nařízení, které by doplnilo existující ad hoc multilaterální a národní programy přesídlování a sjednotilo existující pravidla. Podle doporučení Komise ze září 2017 by ke konci října 2019 mělo být přesídleno ze třetích zemí celkem 50 000 osob. Protinávrh Evropského parlamentu hovoří až o 250 000 osob ročně. Existuje shoda na financování z Azylového, migračního a integračního fondu EU pro členské státy ve výši 10 000 eur za každou přesídlenou osobu. V současnosti probíhají jednání na úrovni tripartitu, diskutuje se o rozsahu přesídlování, stejně jako o právní formě navrhovaného plánu.¹⁷

Jak lze názorně vidět z přehledu legislativních prací EU v oblasti migrační politiky¹⁸, ještě v únoru 2018 nebyl finálně přijat žádný z výše uvedených předpisů. Do hry vedle dalších aktérů vstoupil na konci roku 2017 významněji také Evropský parlament s návrhem podstatných změn v textaci nového Dublinského nařízení. Tyto změny by měly zavést permanentní relokační mechanismus pro žadatele o azyl v EU, na rozdíl od „krizového“ mechanismu navrženého Komisí.¹⁹

Na konci ledna 2018 oznámilo bulharské předsednictví Rady EU v souladu se zástupci Německa, že kontroverzní problematika relokačních kvót bude znovu otevřena až na samém konci vyjednávání o reformě Dublinského nařízení.²⁰ Tím vznikl prostor k posunu v jednáních o dalších náležitostech evropské azylové reformy v nadcházejících měsících.²¹ Z hlediska budoucího vývoje lze formulovat dvě klíčové otázky: Jaká míra harmonizace v oblasti azylové politiky je optimální z praktického hlediska a zároveň přijatelná pro členské státy? Kterými nástroji lze efektivně posílit prvek solidarity s členskými státy pod významným migračním tlakem?

¹⁵ „Legislative train schedule – Towards a new policy on migration: Strengthening the European Asylum Support Office,” European Parliament, 1/2018, [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-strengthening-the-european-asylum-support-office-\(easo\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-strengthening-the-european-asylum-support-office-(easo)).

¹⁶ Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council 2016/0225 (COD), 13. 7. 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/resettlement_system_en.pdf.

¹⁷ „Legislative train schedule – Towards a new policy on migration: EU Resettlement Framework,” European Parliament 1/2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-resettlement-framework>

¹⁸ „Legislative train schedule – Towards a new policy on migration,” European Parliament, 1/2018, <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration>.

¹⁹ Report on the proposal for a regulation 2016/0133 (COD), European Parliament, 6. 11. 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2017-0345&language=EN#title2>.

²⁰ Nikolaj Nielsen, „Bulgaria set to delay EU talks on refugee quotas,” EUobserver, 26. 1. 2018, <https://euobserver.com/migration/140714>.

²¹ Náměstek Generálního ředitele pro migraci a vnitřní záležitosti Simon Mordue na konferenci sítě Odysseus v Bruselu dne 1. 2. 2018 uvedl, že díky iniciativě bulharského předsednictví konečně byla zahájena jednání na technické úrovni o reformě Dublinského nařízení. Pro skeptičtější pohled na stav projednávání reformních kroků, viz např. Nikolaj Nielsen, „The asylum files: deadlock and dead-ends,” EUobserver, 27. 12. 2017, <https://euobserver.com/europe-in-review/139748>.



B. Pozice České republiky

V České republice existuje napříč politickým spektrem konsenzus na odmítání zavedení relokačního mechanismu pro žadatele o azyl v jakékoliv podobě, což v poslední době potvrdila také Poslanecká sněmovna PČR svým usnesením ze dne 17. 1. 2018, které bylo přijato 163 hlasy ze 165 přítomných.²² Tento jednostránkový dokument, vycházející z usnesení Výboru pro evropské záležitosti PSP z loňského roku, je výstupem celodenního jednání pléna Sněmovny. Příslušná diskuze se opět týkala v první řadě tzv. kvót. O to zajímavější je zkoumat, jaká vodítka nám zmíněné usnesení dává z hlediska přístupu k dalším aspektům reformy Společného evropského azylového systému.

Formulace třetího bodu usnesení: „[Z]důrazňuje, že odpovědnost za rozhodování v otázce azylu by nadále měly nést výhradně členské státy, které si v souladu se závazky plynoucími pro ně z mezinárodního a evropského práva sami stanovují podmínky pro poskytnutí mezinárodní ochrany na svém území“, naznačuje převažující skepsi vůči posilování jakýchkoliv společných prvků. Tento pohled však částečně relativizuje bod pátý, v němž Sněmovna „vyjadřuje podporu navrhovaným pozitivním změnám, které budou do budoucna zabraňovat zneužívání azylových systémů členských států Evropské unie, zejména pokud jde o zabránění druhotným pohybům a o rychlejší a akceschopnější realizaci návratové politiky v případě neúspěšných žadatelů o azyl.“

Otevřenou podporu některým navrhovaným změnám vyjádřil také ministr zahraničních věcí Martin Stropnický, když v komentáři pro Lidové noviny uvedl: „Nový systém musí fungovat efektivněji, rychleji a být odolnější proti zneužívání. Proto je nutné přesněji vymezit odpovědnost států v rámci azylového řízení, zajistit přesuny žadatelů do země příslušné k vyřízení žádosti a zefektivnit návraty neúspěšných žadatelů do států mimo EU. Systém musí být nastaven tak, aby dokázal odlišit uprchlíky od ostatních kategorií migrantů, především těch ekonomických, už na hranicích Unie. To vše předpokládá návrh nařízení, známé pod zkratkou Dublin IV.“²³

V této souvislosti se zdá být velmi žádoucí otevřít za účasti politických představitelů a zástupců klíčových orgánů veřejné správy adresnou diskuzi o tom, co přesně v jejich pojetí spadá pod zmiňované „pozitivní změny“. Efektivní řízení azylové politiky včetně návratů na unijní úrovni se totiž podle všeho bez posílení některých společných prvků neobejde. Jak se v tomto kontextu ČR staví k vytvoření plnohodnotné Evropské azylové agentury a jejím pravomocem? Jaký je v souvislosti se snahou zamezit druhotným pohybům žadatelů o azyl český postoj ke sjednocení řízení o mezinárodní ochraně, včetně kritérií pro její přiznání? A je ČR ochotna zavázat se k přesídlování omezeného počtu uprchlíků ze třetích zemí, jak tomu ostatně činila již v minulosti?

²² Usnesení č. 80 ke změně azylové politiky Evropské unie a revizi tzv. Dublinského protokolu, Poslanecká sněmovna PČR, 6. schůze, 17. 1. 2018, <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=143703>.

²³ Martin Stropnický, „Kvóty migraci do EU nevyřeší,“ Lidové noviny, 12. 2. 2018, <https://www.lidovenoviny.cz/nahled.aspx?d=12.02.2018&e=LN-PRAHA&id=6753860>.



2. Externalizace azylových řízení

A. Probíhající snahy o vytvoření azylových center ve třetích zemích

Vysoké počty žadatelů o azyl v uplynulých letech mimo jiné ukázaly, jak složité je organizačně, technicky a kapacitně zvládnout jejich registraci a včasné vyřízení žádostí. Množí se názory, že by bylo zvladatelnější i účelnější tyto procedury vést mimo půdu EU přímo na migračních trasách.

Idea vést řízení o mezinárodní ochraně mimo půdu samotných unijních zemí se přitom objevila už řadu let před vypuknutím poslední evropské tzv. migrační krize. Poprvé ji vážně přednesl v březnu 2003 tehdejší britský premiér Tony Blair v dopisu Kostasovi Simitisovi, předsedovi vlády Řecka, které v té době předsedalo Radě.²⁴ Evropská komise si tento návrh neosvojila, ačkoliv u některých členských států podporu získal.²⁵ Již koncem roku 2004 udělala další krok tímto směrem Rada, když zadala vypracovat studii proveditelnosti.²⁶ V posledních letech idea vytvořit předsunutá centra vyřizující žádosti opět začala nabývat na prominenci. Evropská komise si v roce 2015 nechala vypracovat analýzu, která azylová zařízení v severní Africe a v klíčových tranzitních zemích uvádí jako první ze sady předkládaných řešení.²⁷ Evropský program pro migraci z této doby předvídá otevření „pilotního víceúčelového střediska“ v Nigeru.²⁸ V srpnu loňského roku plán externalizovat řízení o mezinárodní ochraně otevřeně podpořil francouzský prezident Emmanuel Macron, obdobně se už dříve vyjádřil rakouský ministr obrany.²⁹ S cílem „usnadnit cestu zvláště zranitelným migrantům do Evropy“ se k nápadu připojily také Německo, Itálie a Španělsko.³⁰

Realizace koncepce předsunutých azylových středisek nicméně naráží na celou řadu právních, politických i praktických obtíží. Jak přimět země, na jejichž území by měla být vybudována, aby se i takto lokálně vzdala svrchovaného výkonu státní moci? Podle práva které země řízení poběží? Jak dlouho může trvat vyřízení azylových žádostí a co s migranty bude do doby rozhodnutí? Jsou členové EU při vši dobré vůli schopni v těchto střediscích zajistit přechajícím lidem ochranu v souladu s evropskými standardy?³¹ A jsou vůbec únosné finanční náklady na vybudování a provoz předsunutých azylových zařízení, zejména pak v nestabilních oblastech? Ze všech těchto důvodů k realizaci konceptu dosud

²⁴ “New international approaches to asylum processing and protection,” a letter by Tony Blair to Costas Simis, 10. 3. 2003, <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf>.

²⁵ Karin Fathimath Afeef, *The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific* (Oxford: University of Oxford, 2006), 6, <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp36-politics-extraterritorial-processing-2006.pdf>.

²⁶ Presidency Conclusions 14292/1/04, Council of the EU, 8. 12. 2004, 18, <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/council-eu-21.pdf>.

²⁷ “Legal migration in the EU,” EPSC Strategic Notes 2/2015, European Commission, 30. 4. 2015, https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_2.pdf.

²⁸ Sdělení Komise COM(2015) 240 final – Evropský program pro migraci, 13. 5. 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>.

²⁹ Nikolaj Nielsen, “Macron wants asylum claims to start in Africa,” *EUobserver*, 29. 8. 2017, <https://euobserver.com/migration/138816>; Nikolaj Nielsen, “Austria proposes to offshore EU asylum,” *EUobserver*, 6. 1. 2017, <https://euobserver.com/migration/136462>.

³⁰ Adéla Denková, “Nelegální migraci zastavit už v Africe,” *Euractiv.cz*, 29. 8. 2017, <http://euractiv.cz/clanky/vnitro-a-spravrednost/nelegalni-migraci-zastavit-uz-v-africe-k-novemu-macronove-napadu-ma-ceska-vlada-blizko/>.

³¹ Více o tomto, viz Daria Davitti a Marlene Fries, “Offshore Processing and Complicity in Current EU Migration Policies (Part 2),” *EJIL: Talk!*, 11. 10. 2017, <https://www.ejiltalk.org/offshore-processing-and-complicity-in-current-eu-migration-policies-part-2/>.



nedošlo, politická jednání o vytvoření „přijímacích středisek“ v Libyi, Nigeru a Čadu nicméně již od loňského roku probíhají.³²

B. Pozice České republiky

Česká republika se podle dostupných zdrojů v otázce externalizace azylových řízení dosud oficiálně nevyjádřila. Tehdejší ministr vnitra Milan Chovanec v roce 2015 sice podpořil vybudování zařízení pro migranty v Africe³³, avšak bez uvedení dalších konkrétních kroků. Vedle toho z úst politických představitelů vyšla celá řada obecných výroků o nutnosti „zajistit vnější schengenskou hranici“ či „řešit problémy v Africe“, z nichž však jednoznačné stanovisko k této otázce vyčíst nelze.

Diskuze k pozici České republiky by přitom měla brát do úvahy návaznost případných představených azylových hotspotů na další prvky Společného evropského azylového systému. Pakliže by takovýto systém měl vzniknout, musel by být jeho součástí klíč, podle kterého by úspěšní žadatelé byli přesídlováni do toho kterého členského státu. Navíc by bylo nezbytné nést na straně členských států EU solidárně náklady jak na vybudování a provoz center, tak na přesídlení úspěšných žadatelů. Je tedy otázkou k diskusi, zda je pro Českou republiku takováto koncepce přijatelná, popřípadě jestli má ČR vlastní odlišnou představu.

3. Legální migrace

A. Migrace do ČR

Jakkoliv převážnou část mediálního prostoru i širší veřejné migrační debaty zabírá téma neregulární migrace v podobě žadatelů o azyl, z pohledu čísel i z hlediska skutečného dopadu je pro ČR daleko zásadnější otázka legální, zejména pracovní migrace. V kontextu velmi nízké nezaměstnanosti zde existuje silící poptávka průmyslových zaměstnavatelů, zdravotnických zařízení, ale také domácností po zahraniční pracovní síle.³⁴ Demografický výhled přitom naznačuje, že tento trend bude pokračovat.³⁵ Lze tedy předvídat, že počet legálně pobývajících občanů jiných států na území ČR, který v současnosti činí ca. 500 000 osob (a z nich bezmála 300 000 občanů tzv. třetích zemí), bude v dalších letech růst.³⁶ Klíčovými zdrojovými zeměmi legální migrace do ČR jsou historicky vyjma členských států EU postsovětské republiky, a dále některé východoasijské státy, mezi nimiž hraje zásadní roli Vietnam, stále více ale také např. Mongolsko.³⁷

³² Daria Davitti a Marlene Fries, “Offshore Processing and Complicity in Current EU Migration Policies (Part 1),” EJIL: Talk!, 10. 10. 2017, <https://www.ejiltalk.org/offshore-processing-and-complicity-in-current-eu-migration-policies-part-1/>.

³³ Ondřej Houska, “Česko chce vytvoření zařízení pro migranty v Africe, aby se omezil jejich příliv do Evropy,” Český rozhlas, 9. 7. 2015, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/cesko-chce-vytvoreni-zarizeni-pro-migranty-v-africe-aby-se-omezil-jejich-priliv-do-evropy_201507092058_jpiroch.

³⁴ Viz např. Tereza Holanová, “Nechte nás nabírat cizince, které potřebujeme,” Aktuálně.cz, 18. 5. 2016, <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/nechte-nas-nabrat-cizince-ktete-potrebujeme-jinak-odejdeme-d/r-b185cf7a1cde11e69966002590604f2e/>; Jitka Vlková, “Nemocnicím chybí tisíce sester,” idnes.cz, 6. 10. 2016, https://ekonomika.idnes.cz/vlada-doveze-lekare-a-sestry-z-ukrajiny-fcg-/ekonomika.aspx?c=A161005_2277164_ekonomika_rts.

³⁵ “Policy brief: migrace v kontextu demografických trendů,” Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty, 2. 10. 2017, <http://www.migracnikonsorcium.cz/cs/2017-10-policy-brief-migrace-demografie-evropy-ceska/>.

³⁶ Více viz “Data – počet cizinců,” Český statistický úřad, přístup 20. 2. 2018, https://www.czso.cz/csu/cizinci/4-ciz_pocet_cizincu.

³⁷ Ibid.



Aby tuzemským zaměstnavatelům usnadnila možnost přivést si cizince za prací a zároveň snížila chybovost u podávaných žádostí, vytváří vláda v posledních letech – vedle kapacitně omezeného přístupu k podání žádosti o víza či další pobytové tituly na ambasádách a konzulátech v zahraničí – také některé speciální režimy. Objemově nejvýznamnějším je tzv. Režim Ukrajina³⁸. Ten byl již v loňském roce navýšen, na konci ledna 2018 pak došlo ke zdvojnásobení roční kvóty až ke 20 000 pracovníků. Stejným rozhodnutím vlády byl také zaveden nový Režim ostatní státy pro občany Filipín a Mongolska (1 000 ročně).³⁹ Pakliže nedojde k nečekanému ekonomickému kolapsu, zájem o „režimové“ zaměstnance bude zřejmě pokračovat.

B. Možné přesahy do EU politik

Z hlediska vyhodnocení přesahů české regulace legální migrace do unijních politik je třeba se vrátit k Evropskému programu pro migraci z května 2015, který uvádí: „*Jasný a dobře zavedený rámec pro legální možnosti vstupu do EU (díky účinnému azylovému i vízovému systému) oslabí podpůrné faktory pro nelegální pobyt a vstup, a tím pomůže zvýšit bezpečnost evropských hranic, jakož i bezpečnost migračních toků.*“⁴⁰ Předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker pak v září 2017 uvedl, že „*neregulární migrace skončí jen tehdy, pokud budou existovat skutečné alternativy k nebezpečné cestě.*“⁴¹ Tyto alternativy mají zahrnovat jak přesídlování nejohroženějších lidí ze třetích zemí, tak i posílení možností ekonomické migrace za účasti soukromého sektoru. Koneckonců, demografický výhled ČR je v kontextu osmadvacátiky spíše pravidlem než výjimkou.⁴²

V souvislosti s jejím kategorickým odmítáním relokačních kvót se stále znovu vynořuje otázka, jak jinak může Česká republika efektivně a zároveň solidárně přispět do společného evropského přístupu k migraci a azylu. Přesídlování uprchlíků ze třetích zemí („resettlement“) přitom může být věrohodnou odpovědí, spojující hodnotový a pragmatický přístup, tj. pomoc potřebným s hospodářským přínosem. Přijímání přímo ze třetích zemí umožňuje tyto osoby nejprve řádně prověřit, aby bylo minimalizováno bezpečnostní riziko. Kromě toho by si ČR mohla na základě analýzy vlastních hospodářských potřeb vybrat osoby s odpovídající kvalifikací a zajistit jejich včasnou integraci na trh práce. A to vše při splnění svého odpovídajícího závazku z připravovaného Rámce EU pro přesídlování.

³⁸ „Novinky a praktické informace k Pilotnímu projektu a Režimu Ukrajina,“ Ministerstvo průmyslu a obchodu, 14. 12. 2016, <https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/ekonomicka-migrace/novinky-a-prakticke-informace-k-pilotnimu-projektu-a-rezimu-ukrajina--223251/>.

³⁹ „Vláda schválila příchod více kvalifikovaných pracovníků ze zahraničí do ČR,“ Ministerstvo zahraničních věcí, 31. 1. 2018, https://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2018_01_31_vlada_schvalila_pric_hod_kvalifikovanych_pracovniku_ze_zahranici.html.

⁴⁰ Evropský program pro migraci, 7, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf.

⁴¹ „State of the Union 2017 – Ensuring effective legal pathways to Europe,“ European Commission, 13. 9. 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_factsheet_ensuring_effective_legal_pathways_to_europe_en.pdf.

⁴² „Why Europe needs more migrants,“ The Economist, 12. 7. 2017, <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/07/daily-chart-6>.



C. Pozice České republiky

Širší veřejná diskuze na téma možného posílení legálních cest pro uprchlíky i další migranty z afrických či blízkovýchodních zemí do České republiky se prakticky nevede. Stejně tak tato problematika podle všeho nebyla ani předmětem jednání na vysoké politické úrovni. Přitom česká historická zkušenost s přesídlováním uprchlíků je vcelku bohatá a je možné na ní dále stavět.⁴³

Na jedné straně je pravdou, že blízkovýchodní a africké státy nepatří k tradičně významným zdrojům migrace (ať už legální, či neregulérní) do ČR. Na druhou stranu se nabízí otázka, na základě kterých kritérií jsou vlastně vybírány země, z nichž jsou poté zahraniční pracovníci cíleně přiváženi. Ve prospěch Ukrajiny a dalších postsovětských republik může hrát jazyková, kulturní, případně geografická blízkost. V případě Mongolska a Filipín však tento argument zjevně neplatí.

Nemá valný význam bez hlubšího vhledu spekulovat o důvodech výběru stávajících prioritních států. Možnost rozšířit existující Režim ostatní státy o další prioritní země v jiných regionech a stanovit pro ně kvótu v řádu stovek až několika tisíců osob ročně, se však zdá být legitimní a administrativně proveditelná. Zda by se v takovém programu bezprostředně protínalo zaměstnávání zahraničních pracovníků a přesídlování uprchlíků, anebo zda by tyto dva procesy z praktických důvodů běžely odděleně, je jednou z dalších otázek, na něž by měl kulatý stůl hledat odpověď.

Závěr

Téma migrační a azylové politiky je natolik široké, že jej tři otázkové okruhy zdaleka nemohou vyčerpat. Pokusili jsme se nicméně postihnout takové oblasti, které mají z hlediska projednávání agendy na unijní úrovni obzvlášť vysokou míru relevance a aktuálnosti, a kde zároveň panují určité nejasnosti ohledně pozice České republiky.

V této souvislosti stojí za zamyšlení, kterými aktéry a jakým způsobem je tato pozice tvořena. Ještě před několika málo lety byla migrace tématem bez významné politické prominence a její řízení se dělo v první řadě na úrovni odpovědných úředníků ministerstva vnitra. Dnešní situace je zcela odlišná. Její významná politizace znamená, že se této klíčové problematice dostává odpovídající pozornosti volených představitelů. Zároveň však nezřídka vede k podstatnému zjednodušování a zplošťování debaty. Například pod hlasitým odmítáním unijních relokačních kvót je velmi složité zaslechnout hlasy vyjadřující se k dalším náležitostem navrhovaných reforem.

Klíčem k nalezení rovnovážných stanovisek je otevřenější a především informovaná diskuze. Výrazně emotivně vnímanou problematiku migrace je proto nezbytné ve veřejném prostoru racionalizovat, zasazovat do souvislostí s dalšími veřejnými politikami a přinášet do ní odborné pohledy. Formát Národního konventu o EU je v tomto smyslu příležitostí. Je více než žádoucí, aby se nejednalo o příležitost ojedinelou.

⁴³ Pavla Merhautová, "Přesídlovací program České republiky," migraceonline.cz, 10. 10. 2012, <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/presidlovaci-program-ceske-republiky>.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.facebook.com/AMO.cz



www.amo.cz



www.twitter.com/amo_cz



info@amo.cz



www.linkedin.com/company/amocz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.youtube.com/AMOCz

Tomáš Jungwirth

Tomáš Jungwirth je analytikem Výzkumného centra AMO, zabývá se státy jihovýchodní Evropy a tématy souvisejícími s uprchlictvím.



tomas.jungwirth@amo.cz



[@tomasjungwirth](https://twitter.com/tomasjungwirth)

Text vznikl jako podkladový dokument pro jednání kulatého stolu Národního konventu o EU dne 16. března 2018.