



NÁRODNÍ KONVENT

Budoucnost migrační a azylové politiky Evropské unie

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu
Národního konventu o EU konaného dne 16. března 2018

Doporučení vypracoval Tomáš Jungwirth



AMO.CZ

Úvod do problematiky

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 území 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.

Rámec diskuze kulatého stolu

Diskuze se vedla o následujících třech tematických okruzích:

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?

Podkladem pro debatu v rámci kulatého stolu byl diskuzní materiál, který vypracoval tým Asociace pro mezinárodní otázky pod vedením Tomáše Jungwirtha, a dvě diskuzní stanoviska. První stanovisko prezentoval Tomáš Urubek z Ministerstva vnitra, druhé docent Harald Christian Scheu z Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

Úvodní slovo přednesl státní tajemník pro evropské záležitosti **Aleš Chmelař**, který uvedl, že migrační politika je jednou ze dvou evropských priorit vlády ČR. Diskuzi na kulatém stole zasadil do širšího rámce migrační debaty a připomněl, že téma bude obsahem v květnu zahajovaných občanských konzultací o evropských otázkách. Dále konstatoval, že zatímco na vnější dimenzi migrační politiky panuje v EU shoda, v otázce změn vnitřního rozměru azylové politiky se nadále hledá politický konsenzus všech členských států, který označil jako předpoklad efektivní implementace. Při představení diskuzních okruhů mimo jiné zmínil problematiku přesídlování (resettlement) uprchlíků, v němž se propojují oba zmíněné rozměry migrační a azylové politiky.

Podkladový dokument představil **Tomáš Jungwirth** z Asociace pro mezinárodní otázky, odborného garanta kulatého stolu. Ve svém příspěvku zdůraznil významnou politizaci diskuze o migraci. Ta je podle něj ve své podstatě žádoucí, avšak způsob, kterým proběhla, vedl často k neúměrně černobílé formulaci postojů. Diskutující vyzval k věcnému pohledu na současná jednání na úrovni EU a k formulaci konkrétních návrhů, které by ČR měla přinášet na stůl. Uvedl, že hledisko českých zájmů a potřeb je v evropské debatě zcela legitimní, nicméně zájmy a potřeby dalších členských států EU zde obvykle nejsou dostatečně brány v potaz.

Tomáš Urubek z Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra během prezentace stanoviska této instituce zdůraznil, že z hlediska počtu neregulérních příchoďů do Evropy jsme se ocitli na předkrizových hodnotách. Snižující se trend navíc pokračuje, přijatá opatření na úrovni EU tak přináší výsledky. Robustní a komplexní reforma evropského azylového systému podle něj však vyžaduje určitou změnu celé filozofie. Její úspěch je klíčový pro udržitelnost Schengenského systému volného pohybu osob. Migraci T. Urubek představil jako horizontální téma s přesahy do řady veřejných politik včetně vízové, zahraniční, rozvojové a humanitární, finanční, bezpečnostní či ochrany hranic.

Docent **Harald Christian Scheu** z Právnické fakulty Univerzity Karlovy na úvod představení svého stanoviska připomněl, že funkčnost evropského azylového systému je v zájmu všech. Následně zpochybnil konstatování evropských institucí o tom, že stávající uspořádání trpí vážnými strukturálními nedostatky. Podle jeho názoru nelze systém budovaný pro normalitu hodnotit podle toho, jak obstál tváří v tvář krizi. Měla by tedy existovat specifická krizová pravidla, otázkou však zůstává, která instituce by měla rozhodovat o jejich aktivaci. Závěrem připomněl, že azyl je ve své podstatě lidskoprávní problematikou; jakékoli snahy zpřísnit pravidla budou proto nutně vystaveny soudním přezkumům.

V následné diskuzi vystoupila řada politiků, zástupců sociálních partnerů i akademiků, a to mj.: **Karolína Kottová** (Zastoupení Evropské komise v ČR), **Jaroslav Bžoch**, **Helena Langšádlová** (oba Poslanecká sněmovna PČR) **Luděk Niedermayer**, **Pavel Svoboda** (oba Evropský parlament), **Lucie Studničná**, **Pavel Janíčko** (oba ČMKOS), **Vladimíra Drbalová**

(Svaz průmyslu a dopravy), **Irena Bartoňová-Pálková** (Hospodářská komora), **Marek Souček** (Úřad vlády ČR), **Jan Kovář** (Ústav mezinárodních vztahů), **Lucie Sládková** (Mezinárodní organizace pro migraci) **Šárka Antošová** (Amnesty International), **Hana Franková** (Organizace pro pomoc uprchlíkům), **Dušan Drbohlav** (Univerzita Karlova), **Martin Hrabálek** (Mendelova univerzita) a **Radko Hokovský** (Think-tank Evropské hodnoty).

Diskutující se věnovali zejména otázce současných jednání o **reformě Společného evropského azylového systému** (včetně tzv. relokačních kvót) a v této souvislosti možnosti nalezení konsenzu všech členských států, problematice externalizace azylových politik, stejně jako migraci v kontextu stávajícího demografického výhledu ČR i dalších evropských zemí.

Ačkoliv nebyla formulována konkrétní strategie, pokud jde o jednání na unijní úrovni, panovala shoda, že je klíčové dosáhnout v této věci jednomyslnosti a vyhnout se většinovému hlasování o reformě dublinského nařízení, které je v podobě předložené Komisí i v alternativní podobě předložené Evropským parlamentem pro ČR nepřijatelné. Byly zmíněny relevantní zahraniční aktivity ČR v oblasti migrace. Někteří diskutující hovořili o budování legálních a bezpečných cest pro uprchlíky přímo ze třetích zemí jakožto o podstatné součásti důvěryhodného celoevropského přístupu. Bylo uvedeno, že řízené a legální příchody by měly být upřednostňovány před vedením azylových řízení s žadateli v Evropě.

Během diskuze o **externalizaci** byly zdůrazněny rozdíly mezi „měkkou“ variantou (tj. vedení azylových řízení ve třetích zemích a následné přesídlování úspěšných žadatelů do členských států EU) a variantou „tvrdou“ (tj. vytváření zařízení zajišťovacího charakteru pod kontrolou bezpečnostních složek EU na migračních trasách). V této souvislosti v diskuzi mj. padlo, že tzv. australský model by jen těžko mohl obstát v testu evropského standardu ochrany lidských práv. Z diskuze dále vyplynulo, že také „měkká“ varianta přináší celou řadu výzev z hlediska právního, praktické realizace včetně financování, stejně jako nastavení mechanismu přesídlování úspěšných žadatelů do členských států EU. Jedná se však o variantu schůdnější, o níž by dále měla být vedena seriózní debata.

V části kulatého stolu o řízené **pracovní migraci** převažoval názor, že potřeby trhu práce by měly být oddělovány od problematiky azylu. Zazněly také výhrady k možnosti systémově řešit demografické výzvy zvýšením objemu pracovní migrace. Někteří diskutující však upozorňovali, že průmyslové evropské země nebudou bez migrace schopny udržet stávající standard produkce. V souvislosti s pracovní migrací bylo zmíněno slučování rodin jako významný prointegrační nástroj. Zároveň bylo upozorněno, že vysoké školy mají problém se získáváním pobytových víz pro studenty z některých třetích zemí. Závěrem bylo konstatováno, že při současném nastavení politik a v kontextu poptávky po pracovní síle je ČR standardní imigrační zemí.

Navrhovaná doporučení

Závěry diskuze kulatého stolu Národního konventu lze shrnout do následujících doporučení:

Doporučení Národního konventu o EU:

1. Česká republika by se měla aktivně účastnit projednávání reformy azylového systému s vlastní **konstruktivní nabídkou solidárního přístupu**. Zájmem České republiky je **nalezení kompromisní varianty**, konsensuálně akceptovatelné všemi členskými státy. Cílem České republiky je předejít většinovému hlasování v Radě a zavedení povinného relokačního mechanismu. Česká republika by měla při jednáních vzít v potaz již dříve formulované pozice Evropské komise a Evropského parlamentu, jakož i stanoviska ostatních členských států.
2. Z hlediska budování azylové a migrační legislativy na úrovni EU by Česká republika měla **prosazovat vytvoření předpisů dimenzovaných jak pro normální stav, tak pro krizové situace** významného migračního tlaku.
3. Česká republika by měla **podporovat navyšování prostředků** z unijního rozpočtu **vydáváných na azylovou a migrační politiku**, které bude adekvátně reagovat na narůstající význam této problematiky.
4. Je třeba odlišovat řízení legální migrace od otázky azylu. Česká republika by nicméně měla začít uvažovat o **obnově programu přesídlování uprchlíků ze třetích zemí**, který již v minulosti úspěšně realizovala. Nad tímto by bylo žádoucí otevřít diskusi se zástupci měst a obcí, sociálními partnery i nevládními organizacemi.
5. **Aktivní komunikace migrační problematiky** směrem k veřejnosti a průběžná racionalizace debaty ze strany politických představitelů jsou nanejvýš žádoucí a klíčové pro zamezení šíření mýtů a dezinformací.

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.eu, na Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU) a na facebookovém [@konventeu](https://www.facebook.com/konventeu) a instagramovém profilu [@narodnikonvent](https://www.instagram.com/narodnikonvent).