

**ŘÍZENÍ MIGRACE V EVROPSKÉ UNII:  
NOVÝ PAKT O MIGRACI A AZYLU**  
**Background document N.9**



# TVÁŘE MIGRACE

## **ŘÍZENÍ MIGRACE V EVROPSKÉ UNII: NOVÝ PAKT O MIGRACI A AZYLU**

**Background document N.9**

**Autoři textu: Mattia Giampaolo, Aurora Lanni (FOCSIV)**

Tento dokument vznikl za finanční podpory Evropské Unie. Za obsah tohoto dokumentu odpovídá výlučně Diakonie ČCE a za žádných okolností jej nelze považovat za názor Evropské Unie.

Dokument je publikován v rámci projektu „SDGs and Migration – Multipliers and Journalists Addressing Decision Makers and Citizens in the EU“, který realizujeme díky programu Evropské unie pro vzdělávání a osvětu (Development Education and Awareness Raising – DEAR).

Vydala: **Diakonie ČCE – Středisko humanitární a rozvojové spolupráce, 2021**

Grafický design: **BOOM s.r.o.**

Překlad: **Mánes překlady a tlumočení**

**Vydání první, 2021**



Tento projekt je financován  
z prostředků Evropské unie.

Do projektu SGDs and Migration, řízeného Diakonií ČCE, jsou zapojeny následující organizace: Global Call to Action Against Poverty (Belgie), Bulgarian Platform for International Development (Bulharsko), Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario (Itálie), ActionAid Hellas (Řecko), Ambrela (Slovensko), Povod (Slovinsko).

# ŘÍZENÍ MIGRACE V EVROPSKÉ UNII: NOVÝ PAKT O MIGRACI A AZYLU

## Background document N.9

### 1. Mezinárodní a evropské nástroje řízení migrace

Přijetím **Agendy 2030** vzalo mezinárodní společenství definitivně na vědomí, že migrace představuje jeden z klíčových faktorů udržitelného rozvoje a že v jeho rámci zaujímá ústřední roli. Ve svém Cíli 10 „**Snížit nerovnost uvnitř zemí i mezi nimi**“ Agenda migraci zmiňuje přímo, když vyzývá k „**usnadňování řízené, bezpečné a zodpovědné migrace a mobility lidí, zahrnující uplatňování plánovaných a dobře řízených migračních politik**“ (dílčí cíl 10.7). Dílčí cíl 10.7 tak problematiku migrace jednoznačně uznává, nespécifikuje však blíže systém jejího řízení.

Valné shromáždění OSN uznalo naléhavou potřebu vypracovat plán komplexního přístupu k mobilitě osob a posílit spolupráci na mezinárodní úrovni v roce 2016, kdy přijalo Newyorskou deklaraci pro uprchlíky a migranty. Po dvou letech konzultací a jednání pak byl přijat **Globální kompakt pro bezpečnou, řízenou a legální migraci**<sup>1</sup>. **GCM** „představuje významnou příležitost ke zlepšení řízení migrace, k řešení současných náročných úkolů spojených s migrací a k intenzivnějšímu přispívání migrantů a migrace jako takové k dosažení udržitelného rozvoje“<sup>2</sup>.

V roce **2015** přijala Evropská komise **Evropskou migrační agendu**<sup>3</sup>, „která má řešit bezprostřední problémy a vybavit EU nástroji pro lepší řízení migrace ve střednědobém a dlouhodobém horizontu v oblastech nelegální migrace, ochrany hranic, azylu a legální migrace“<sup>4</sup>.

Její čtyři základní pilíře se zaměřují na snižování motivace k nelegální migraci (řešení základních příčin, posílení systému navracení migrantů EU, boj proti převaděčství a obchodování s lidmi, spolupráce se třetími zeměmi), na zlepšení správy hranic (záchrana životů a zabezpečení vnějších hranic), na vytvoření nové politiky pro legální migraci a na posílení role EU v ochraně osob prostřednictvím silné **společné azylové politiky** (koherentní implementace společného evropského azylového systému a **dublinkého systému** – viz box níže – určujících členský stát, který ponese odpovědnost za posouzení žádosti o azyl).

<sup>1</sup> Globální kompakt pro bezpečnou, řízenou a legální migraci, který přijala většina členských států OSN (152 členů OSN hlasovalo pro, 12 (včetně Itálie) se zdrželo hlasování a pět členů (Česká republika, Maďarsko, Izrael, Polsko a USA) hlasovalo proti) v prosinci 2018 v Marrákeši, je první mezivládně vyjednaná (nezávazná) dohoda upravující všechny aspekty mezinárodní migrace. Viz <https://www.iom.int/global-compact-migration>

<sup>2</sup> Viz <https://www.iom.int/global-compact-migration>

<sup>3</sup> Celý dokument naleznete na [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\\_en.pdf](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_en.pdf)

<sup>4</sup> Art. 1 of Regulation EU n.604/2013. Dokument naleznete na [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en)



### Box I. Dublinské dohody

Dublinské dohody (naposledy revidované v roce 2013 jako Dublin III) upravují kritéria a mechanismy k určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států<sup>5</sup>. Příslušný členský stát... se určí na základě situace přijímání v okamžiku, **kdy žadatel poprvé podal žádost** o mezinárodní ochranu v některém z členských států<sup>6</sup>. K určení členského státu, který převezme odpovědnost za posouzení žádosti o azyl, používají dublinské dohody řadu konkrétních kritérií, která „se aplikují hierarchicky, od posouzení rodinných hledisek, jakými jsou ochrana nezletilých osob bez doprovodu či celistvost rodiny, přes fakta, jako je nedávné udělení víz či povolení k pobytu v některém členském státě, až po zohlednění, zda žadatel z tzv. třetí země vstoupil nelegálně na společné území států řídicích se dublinským systémem“<sup>7</sup>. V posledním uvedeném případě je za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu odpovědný právě ten členský stát, do kterého žadatel takto vstoupil<sup>8</sup>. Dublinský systém svým pojetím nezajišťuje udržitelné sdílení odpovědnosti za žadatele o azyl napříč celou EU<sup>9</sup>: odpovědnost za řešení velké většiny žádostí o azyl obvykle nese malý počet zemí při vnějších hranicích EU.



V průběhu let proběhla řada diskuzí o přepracování dublinského systému. Dne 23. září 2020 pak Evropská komise předložila návrh na jednotné řízení azylové politiky a migrace: Nový pakt o migraci a azylu.

<sup>5</sup> Čl. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013. Celý dokument naleznete na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>

<sup>6</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kapitola III, čl. 7, 2. Tamtéž

<sup>7</sup> Viz <https://www.easo.europa.eu/easo-annual-report-2018/26-dublin-system>

<sup>8</sup> Kapitola III čl. 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013.

<sup>9</sup> Viz [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet\\_-\\_the\\_dublin\\_system\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf)

## 2. Shrnutí Nového paktu o migraci a azylu

Humanitární krize let 2015–2016 vedla k tomu, že různé členské státy k migraci zaujaly odlišný postoj, což je situace, se kterou je třeba se v rámci EU vypořádat. Důvodem byl fakt, že řízení migrace a příjem migrantů nesly na bedrech členské státy, přes které migranti do EU vstupují (Itálie, Španělsko a Řecko, případně Chorvatsko a Maďarsko na tzv. balkánské cestě), zatímco členské státy geograficky vzdálenější od míst vylodění či vstupu nebyly do řízení přílivu migrantů zapojeny zdaleka v takové míře.

Nový pakt tak může představovat bod obratu, kterým vstoupíme do nové fáze spolupráce a solidarity v Evropě. Pakt je zprávou Evropské komise (EK) obsahující 9 legislativních návrhů, jejichž cílem je nejen zlepšit řízení migrace a žádostí o azyl, ale též nabídnout možnosti řešení potenciálních budoucích „krizí“ na evropských hranicích.

Mezi jeho hlavní cíle a opatření patří: a) striktní a spravedlivé řízení vnějších evropských hranic včetně kontrol totožnosti, bezpečnostních a zdravotních kontrol; b) jednotné normy a zákony upravující azylové řízení a podpora azylové politiky a repatriace; c) nový mechanismus solidárního řešení pátracích a záchranných akcí či krizových a zátěžových situací; d) lepší příprava na budoucí potenciální krize a jejich predikce; e) účinná politika repatriace a koordinovaný postup na úrovni EU; f) komplexní řízení azylové a migrační politiky na úrovni EU; g) výhodná partnerství s třetími zeměmi, tedy zeměmi původu a tranzitními zeměmi; h) vytváření legálních cest a udržitelných modelů migrace pro jedince vyžadující ochranu a za účelem zvýšení atraktivity Evropy pro talentované jedince ze zahraničí; i) podpora integračních politik.

Podle návrhu Nového paktu<sup>10</sup> by mělo být prvním krokem členských států EU a především pak těch, které se nacházejí na vnějších hranicích EU a jsou tak přílivu migrantů vystaveny ve větší míře, vytvoření **systemů kontroly totožnosti, bezpečnostní a zdravotní kontroly** pro účely databáze systému Eurodac. To by mělo urychlit vyřizování žádostí o azyl.



corriere.it

<sup>10</sup> Podrobnější informace viz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/DOC/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>.

Nový pakt dále navrhuje **zrychlení procedur na hranicích** podle míry uznávání žádostí o azyl (minimálně 20 %)<sup>11</sup> v Evropě. To znamená, že pokud migranti dané národnosti vykazují nižší míru uznávání žádostí o azyl, mělo by být posouzení jejich žádostí rychlejší (maximálně 12 týdnů), protože v jejich případě existuje předpoklad neplnění podmínek k udělení azylu.

Migranti by před oficiálním vstupem do tzv. první země vstupu zůstávali na hranicích v tzv. **hotspotech** a čekali by na výsledek posouzení jejich žádosti. V případě jejího zamítnutí by úřady přistoupily k **repatriaci** dané osoby. Tím by se snížilo riziko neoprávněných přesunů v rámci schengenského prostoru.

**Nový mechanismus solidarity** by měl omezit problémy exponovanějších zemí (tj. Itálie, Malta, Řecko, Španělsko) a zajistit, aby svou roli splnily všechny členské státy EU. Měl by se zaměřovat na procesy relokace či repatriace žadatelů o azyl. Členský stát, který by nebyl schopen přijímat relokované jedince, by měl možnost namísto toho sponzorovat jejich repatriaci, a země, která takové sponzorství návratu přijme, by zase měla příslušnou repatriaci realizovat a kontrolovat, zda proběhla ve stanovené lhůtě.

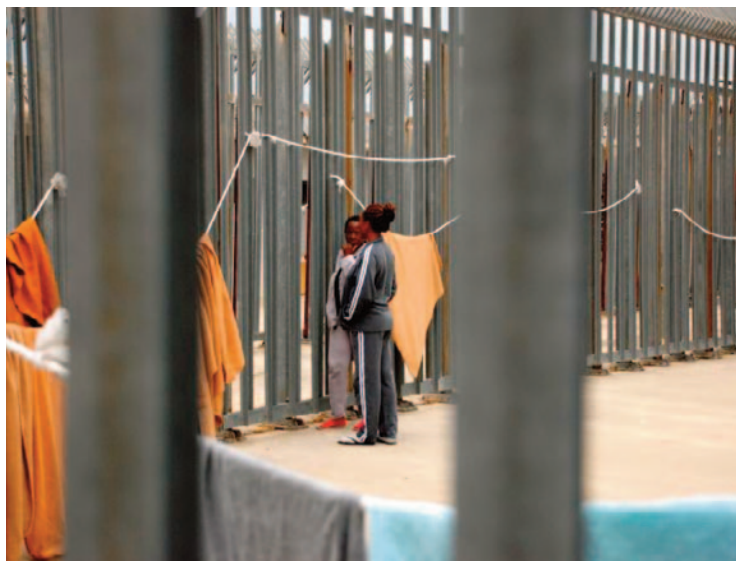
**Instituce EU budou zajišťovat podporu** řízení postupu na hranicích a azylových řízení členských zemí. Evropská pohraniční a pobřežní stráž dostane zmocnění k výkonu účinnější kontroly na hranicích EU. Evropská agentura FRONTEX bude členskými státy poskytovat plnou podporu v oblasti správy hranic a repatriací; dále bude jmenován výkonný ředitel pro otázky navracení. Vnitrostátní orgány bude při provádění azylových řízení podporovat Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). Silnější IT podpora umožní kontrolu totožnosti okamžitě při příjezdu na hranice. Interoperabilitu čili schopnost softwarových systémů navzájem si vyměňovat informace a využívat je, všech řídicích systémů bude zajišťovat především Schengenský informační systém. Dojde také k zdokonalení systému Eurodac<sup>12</sup>.

Evropský parlament a Evropská rada by měly do června 2021 přijmout společné nařízení o azylu a migraci a o jednotném řízení pro vstupní screening a azylové řízení. Kromě toho by se tyto dva orgány měly přednostně zabývat schválením evropské podpory pro reformu systému Eurodac a směrnice o podmínkách přijímání, a zaručit rychlé uzavření jednání o přepracovaném znění směrnice o navracení.

<sup>11</sup> Toto procento je odůvodněno výrazným nárůstem počtu žádostí podaných žadatelí pocházejícími ze zemí s nízkou mírou uznání (nižší než 20 %) a z toho plynoucí potřebou zavádět účinné postupy pro vyřizování právě těchto žádostí o azyl, jejichž opodstatněnost je nepravděpodobná. Zdroj: [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>12</sup> Systém EURODAC spravuje databázi otisků prstů žadatelů o azyl v EU. Při předložení žádosti o azyl, bez ohledu na to, o který stát EU se jedná, jsou každému žadateli sejmuty otisky prstů a vloženy do centrálního systému EURODAC. Viz: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en)

Dalším cílem Nového paktu je zavedení monitorovacího procesu, který by **posílil odolnost členských států vůči potenciální krizi** (jako byla ta v letech 2015/2016) a **zajistil jednotnou reakci členských zemí**. V případě, že bude některý členský stát zasažen novou vlnou migrace, požádá ostatní země EU o operativní pomoc. To však vyžaduje vytvoření legislativního nástroje zaručujícího dvojitý efekt: poskytnutí větší flexibility členským státům, které jsou zasaženy krizí, aby mohly reagovat co nejrychleji, a systém solidarity s povinnou relokací mezi členskými státy. Tento solidární systém bude mimořádně užitečný v situacích, kdy je obtížné dodržet lhůty stanovené v zákoně o azylovém řízení.



hrw.org

Nový pakt uznává povinnost poskytovat pomoc při **pátracích a záchranných operacích** v souladu s mezinárodním právem. Agentura FRONTEX by měla poskytovat a zaručit členským státům větší operační podporu v oblasti záchranných prostředků a postupného zdokonalování operací. Pakt rovněž připouští soukromé pátrací a záchranné operace v úzké spolupráci mezi členskými státy. EU by dále měla zahájit účinnější spolupráci se zeměmi původu a tranzitními zeměmi, aby zabránila nebezpečným přesunům a nelegálním přechodům hranic, mimo jiné na základě konkrétních partnerských dohod o opatřeních proti převaděčství uzavřených s třetími zeměmi.

Další cíl souvisí s **bojem proti převaděčství** a zaměřuje se na evropskou strategii proti zločineckým sítím, jejímž cílem je spolupráce a podpora ze strany organizací typu Europol, Frontex a Eurojust. Tato strategie by měla spočívat na spolupráci se třetími zeměmi, zejména na základě partnerství v oblasti výměny informací a sestavování společných vyšetřovacích týmů, a na přípravě osvětových kampaní o rizicích nelegální migrace. Europol by měl navázat užší spolupráci se zeměmi západního Balkánu a Evropská komise vynaložit snahu na uzavírání dohod obdobných, jako je dohoda s Tureckem<sup>13</sup>. Zároveň by měly být realizovány bezpečnostní mise typu EUCAP Sahel v Nigeru či EUBAM v Libyi, které posílí již zavedené operace IRINI<sup>14</sup>.

Důležitým bodem Nového paktu je **mezinárodní spolupráce se třetími zeměmi**. Země sousedící s EU, tj. severoafrické státy, balkánské země a Turecko, budou ústředními aktéry uzavírání nových dohod, které by jim měly zprostředkovat nové nástroje i dovednosti pro řešení problémů spojených s migrací. Migrace představuje klíčový aspekt společné globální strategie ve vztazích s Afrikou, jejímž cílem je posílit především obchodní, politickou a ekonomickou spolupráci. Finanční prostředky EU vkládané do řízení migrace se stále zvyšují, což představuje strategický krok k dosahování cílů EU. Nejméně 10 % z nového Nástroje pro sousedství a rozvojevou a mezinárodní spolupráci má být vynaloženo na řešení problémů spojených s migrací.

<sup>13</sup> Viz: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

<sup>14</sup> Pro podrobnější informace viz: <https://www.operationirini.eu/>



stranieriitalia.it



ansa.it

Evropa má se spoluprací v oblasti humanitární pomoci a záchrany lidských životů bohaté zkušenosti. Obdobná spolupráce by měla být posílena i na globální úrovni. Prevence konfliktů ve třetích zemích a jejich řešení je jednou z priorit agendy EU. K urychlení naléhavě nutného rozvoje těchto zemí je zcela zásadní i spolupráce obchodních a investičních společností. Evropa navíc usiluje o to, aby řízení migrace a vysídlování lidí řešily třetí země na základě boje proti převaděčským sítím. Tento cíl by měl být realizován pomocí strategické komunikace a podpůrných osvětových iniciativ zaměřených na informování o legálních migračních kanálech, na vysvětlování rizik nelegálních přechodů hranic a na objasňování dezinformací.

Klíčovým aspektem je vytvoření kvalitních systémů návratu a reintegrace migrantů v zemi původu na základě pozitivního a ohleduplného opětovného začleňování do společnosti.

Závěrečným bodem Nového paktu je kvalitnější správa modrých karet a **podpora legálních kanálů pro příchod talentovaných jedinců** do Evropy. Stárnutí a zmenšování evropské populace bude mít výhledově výrazný dopad na evropský pracovní trh, který vyústí v tlak na jeho strukturální změnu. Ústřední roli migrantů při snižování nedostatku pracovních sil a zvyšování dynamiky evropského pracovního trhu bere v potaz agenda dovedností pro Evropu. Podle statistik<sup>15</sup> vydala EU v roce 2018 občanům třetích zemí více než

750 000 pracovních povolení ve snaze zaplnit mezery na trhu práce. Kromě toho mezi hlavní body legálního vstupu do Evropy patří studentské výměny a pracovní cesty vědeckých pracovníků z nejrůznějších oblastí.

Nový pakt je však ostře kritizován občanskou společností, obzvláště za „represivní opatření“ a metody screeningu na vnějších hranicích členských států EU. V následující kapitole jsou pro lepší přehled o probíhající politické debatě shrnuty hlavní body této kritiky.

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/statistics-a-z/abc>



### 3. Kritika ze strany občanské společnosti

Nový pakt o migraci a azylu byl sice představen, ale řada otázek stále zůstává. Organizace občanské společnosti vyjádřily své znepokojení zejména v souvislosti s nedostatečnou ochranou zaručenou žadatelům o azyl a migrantům a s „externalizací“ kontroly. V následující kapitole představujeme shrnutí a srovnání postojů organizací GREI 250<sup>16</sup>, ECRE<sup>17</sup>, Euromed Rights<sup>18</sup> a Concord Europe<sup>19</sup> k nejpálčivějším problémům Nového paktu o migraci a azylu<sup>20</sup> a jejich návrhy na řešení.

Kritika většiny uvedených organizací míří proti skutečnosti, že Nový pakt předpokládá zásadní přepracování dublínského systému, nezaručuje dostatečnou ochranu práv migrantů a že jeho hlavními prioritami nadále zůstávají externalizace hranic a návraty do zemí původu. Organizace GREI 250 a Euromed Rights uvádějí mezi problémy Nového paktu i skutečnost, že **EU zachovává, ba dokonce posiluje, zásadu odpovědnosti první vstupní země**. Vkládá řízení mezinárodní ochrany na bedra zemí nacházejících se na vnějších hranicích EU, což poškozují žadatele o azyl, kteří v první vstupní zemi často nemají žádné sociální vazby.

Často zaznává i nesouhlas s **postupem screeningu, který by měl probíhat na hranicích a který uvrhne migranty do stavu právní nejistoty**. K rozhodnutí o oprávněnosti žádosti o mezinárodní nebo doplňkovou ochranu by mělo v mnoha případech docházet v uzavřených zařízeních při hranicích (v tzv. „hotspotech“) do 12 týdnů, a to včetně lhůty pro rozhodnutí o odvolání. Migrantům nebude oficiálně umožněn vstup na území EU, přestože se de facto na evropské půdě budou již nacházet. Tento postup ohrožuje jejich právo na svobodu, právo na azyl, právo na odvolání a právní pomoc.

Navíc již pouhá státní příslušnost k zemi, u níž je míra uznání žádostí o azyl nižší než 20 %, povede automaticky k uplatnění zvláštního postupu poskytujícího jen omezené záruky.



viedifuga.org

- <sup>16</sup> GREI 250 je italská asociace sdružující odborníky a organizace občanské společnosti prosazující inkluzi migrantů. Viz <http://www.programmaintegra.it/wp/2020/10/patto-europeo-sulle-migrazioni-un-appello-alla-societa-civile-europea-di-grei-250/>
- <sup>17</sup> ECRE je aliance 106 organizací ze 40 zemí, jejíž ústředí sídlí v Bruselu. Angažuje se v prosazování práv uprchlíků, žadatelů o azyl a dalších násilně vysídlených osob v Evropě a příslušných změn na platformě evropské vnější politiky. Viz <https://www.ecre.org/members/>
- <sup>18</sup> Euromed Rights je nevládní organizace usilující o prosazování spolupráce a dialogu mezi zeměmi na obou stranách Středozemního moře. Sdružuje a zastupuje 80 lidskoprávních organizací, institucí a ochránců lidských práv ze 30 zemí. Viz <https://euromedrights.org/about-us/who-we-are/>
- <sup>19</sup> Evropská konfederace humanitárních a rozvojových nevládních organizací. Viz <https://concordeurope.org/about-us/>
- <sup>20</sup> Tento odstavec byl vytvořen ve snaze poskytnout čtenářům krátký přehled informací obsažených na následujících webových stránkách a v následujících dokumentech, k nimž uvádíme odkazy: <https://euromedrights.org/publication/eu-pact-on-migration-fresh-start-for-human-rights-violations/>; <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>; [https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2020/10/Analysis-of-Asylum-and-Migration-Pact\\_Final\\_Clickable.pdf](https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2020/10/Analysis-of-Asylum-and-Migration-Pact_Final_Clickable.pdf); [http://grei250.it/assets/documenti/GREI250\\_New\\_Migration\\_Pact.pdf](http://grei250.it/assets/documenti/GREI250_New_Migration_Pact.pdf); <https://www.percambiarelordinedellecose.eu/grei-250-modificare-il-patto-europeo-su-migrazioni-e-asilo/>; <https://concordeurope.org/resource/reaction-to-new-pact-on-migration-and-asylum/>.

### Box II. Nový pakt o migraci a azylu – simulace dopadu na Itálii

Ustanovení Nového paktu o migraci a azylu by v Itálii vyvolalo výrazné problémy, obzvláště v souvislosti se „zadržováním“ migrantů na vnějších hranicích EU. Podle prognóz organizace Euromed<sup>21</sup> není vzhledem k současnému stavu přeplněnosti a nehumánních podmínek v italských zařízeních určených migrantům (hotspotech a stálých repatriačních střediscích – PRC) reálné zadržovat všechny žadatele o azyl přijíždějící do Itálie po dobu stanovenou v návrhu EK. Vzhledem k tomu, že k loňskému říjnu činil počet žadatelů o azyl, kteří v roce 2020 přicestovali do Itálie po moři, 25 920 osob, je zcela evidentní, že 16 486 až 21 440 jedinců, kteří by z tohoto množství podle odhadu museli být zadrženi, aby podstoupili navrhovanou proceduru na hranicích, dále překračuje disponibilní kapacity. Ty v současné době poskytují pro detenci imigrantů 1 072 míst v hotspotech a 1 235 míst v zařízeních PRC (rozmístěných na celém území) státu. Navíc je při současné průměrné délce azylového řízení 2 roky značně nepravděpodobné, že by azylové procedury na hranicích byly dokončovány ve stanovené lhůtě 12 týdnů. Dalším problematickým aspektem Nového paktu je solidarita. Její „mechanismus“ umožňuje členským státům zvolit si různé alternativy namísto relokace a řada zemí, jako například Visegrádská čtyřka (ale nejen ta), již prohlásily, že přemísťované migranty přijímat nebudou, což dále zvyšuje tlak na první vstupní země typu Itálie.



zeroviolenza.it



portaleimmigrazione.eu

<sup>21</sup> Údaje a informace byly shrnuty a čerpány z: Euromed Rights New Pact, Wrong Impact, How the EU Migration Pact disadvantages both Italy and asylum seekers (Nový pakt, chybný dopad. Jak pakt EU o migraci znevýhodňuje Itálii i žadatele o azyl), listopad 2020. Celý dokument a analýza viz <https://euomedrights.org/wp-content/uploads/2020/11/LAYOUT-MIGRATION-EN-fin-1.pdf>

V souvislosti s podobou vnějších vztahů navrhovaných v paktu považuje organizace GREI 250 některé body za problematické. Například, že EU hodlá podporovat uzavírání dohod o zpětném převzetí osob **se zeměmi původu migrantů a tranzitními zeměmi, aniž by v dokumentu bylo zohledněno dodržování lidských práv v těchto zemích** a aniž by zde byly navrženy jakékoli „humanitární kanály“ do Evropy pro osoby, které prchají před válečnými konflikty či krizovými situacemi. Tato skutečnost se promítá do dalších výhrad ze strany stře-domořských zemí a odráží se v dalším zvýšení zranitelnosti migrantů.

Organizace Euromed Rights, ECRE and GREI<sup>22</sup> kritizují zaměření hlavní pozornosti **na systém návratového sponzorství**. Návrh k poskytování „návratového sponzorství“ namísto podpory jednotlivých členských států v zajišťování relokace osob na jejich území umožňuje zemím EU odmítajícím přijímání uprchlíků „sponzorovat“ repatriaci do zemí původu i přes riziko, že zde navráťivší budou čelit diskriminaci, pronásledování či mučení. Organizace ECRE navíc zdůrazňuje, **že s příchodem případné krize členské státy mohou upustit od významných ochranných opatření, což povede k nestandardním azylovým řízením u většího počtu žadatelů. V případě migračního tlaku mohou členské státy mimo jiné pozastavit registraci žádostí o azyl na čtyři týdny až tři měsíce. Bez možnosti zaregistrovat žádost po dobu několika týdnů bude lidem hrozit detence a vážné poškození jejich práva na odpovídající přijetí a základní služby**<sup>23</sup>. Z členských států tak bude sejmuta odpovědnost za zajištění přístupu žadatelům o azyl a za efektivní vyřizování žádostí, což opět zvyšuje riziko *navracení*.

Organizace Concorde Europe pro změnu zdůrazňuje dimenzi vnějších vztahů podle Nového paktu a fakt, že vynucená migrace bývá často způsobena evropskými politikami souvisejícími s využíváním přírodních zdrojů, s vyvoláváním konfliktů, obchodováním se zbraněmi a podporou autoritářských režimů. Organizace kritizuje zneužívání finanční pomoci k zastavení migrace a k odklonění projektů rozvojové spolupráce ze sféry snižování chudoby do oblastí řízení migrace. V souladu s tímto postojem se zasazuje o to, aby 10 % z Nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci bylo vynakládáno na řešení hlavních příčin migrace, nikoli na její řízení. Podle organizace Concorde Europe Nový pakt postrádá komplexní politický přístup, který by zajišťoval provázanost migrace s Cíli udržitelného rozvoje. V tomto ohledu zdůrazňuje, že je nezbytné přenést se přes politické nástroje jednotlivých členských zemí, a vyzývá k vytvoření jednotného nástroje, který bude skutečně odrážet provázanost migrace a kvalitního života lidí v evropských i rozvojových zemích<sup>24</sup>.

Představené organizace občanské společnosti na jednu stranu takto vyjádřily v souvislosti s Novým paktem o migraci a azylu znepokojení a kritiku, ale zároveň vypracovaly i určitá **doporučení** ke zkvalitnění jeho ustanovení. Organizace Euromed Rights příkladně navrhuje zaujmout k migraci a azylové politice humánní přístup na základě převzetí skutečné odpovědnosti za porušování lidských práv, včetně porušování zásady nenavracení. Organizace GREI 250 v podobném duchu dodává, že systém monitorování lidských práv předpokládaný v Novém paktu musí nastavit kvalifikovaní zástupci lidskoprávních organizací s relevantními zkušenostmi, vědeckí pracovníci, analytici dat, tlumočníci a mediátoři, nikoli vnitrostátní veřejné instituce.

<sup>22</sup> [http://grei250.it/assets/documenti/GREI250\\_New\\_Migration\\_Pact.pdf](http://grei250.it/assets/documenti/GREI250_New_Migration_Pact.pdf)

<sup>23</sup> Viz <https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>

<sup>24</sup> <https://concordeurope.org/resource/reaction-to-new-pact-on-migration-and-asylum/>

Organizace Euromed Rights navíc požaduje, aby podstatu paktu tvořil mechanismus pro skutečnou ochranu, inkluzi a bezpečný vstup na evropské území (tj. rozšíření bezpečných a legálních cest do EU, implementace bezpečných a spravedlivých politik upravujících migraci pracovních sil, liberalizace vízové politiky (v oblasti pracovních a studentských víz i víz vydávaných za účelem sloučení rodiny) ve snaze proměnit oblast Středomoří v zónu volného pohybu. Rovněž by ve všech migračních a azylových politikách mělo být zohledněno genderové hledisko a nejlepší zájmy dětí. Jak zaznívá ve vyjádření organizace GREI 250 k Novému paktu o migraci a azylu, „rychlá rozhodnutí o udělení azylu nebo navrácení“ se dotýkají především dětí bez doprovodu a zranitelných skupin, které k odvyprávění a rekonstrukci svých životních příběhů obvykle potřebují více času.



corriere.it

Organizace ECRE v rámci jednání o Novém paktu mimo jiné navrhuje: odmítnout povinné provádění azylových nebo návratových procedur na hranicích; usilovat o skoncování s detencí migrantů, což je praxe, proti níž se staví i organizace GREI 250 a Euromed Rights; rozšířit možnosti bezpečného a legálního vstupu do Evropy zvýšením příležitostí k získání ochrany a možností legální migrace za prací či studiem; přenastavit reformní návrhy tak, aby cílily spíše na udržení či zvýšení standardů v oblasti udělování azylu a zajištění lidských práv v Evropě nežli na prosazování návratů do zemí původu.

Jak již bylo zmíněno výše, organizace Concorde Europe se zasazuje především o změny Nového

paktu v oblasti vnějších vztahů a o jeho přímou provázanost s Cíli udržitelného rozvoje. Požaduje rozšíření možností legální migrace, tedy posílení humanitárních koridorů migrace a opatření upravujících studijní či pracovní programy. Dále navrhuje, aby členské státy ve svých migračních politikách zaujímali „lidsky orientovaný“ postoj. V praxi to znamená, že by měly vzít na vědomí klíčovou roli migrace v plnění Cílů udržitelného rozvoje. Organizace však zároveň souhlasí i s úsilím EU o reformu migrační politiky, důrazně podporuje její závazek k zavádění opatření na záchranu životů milionů migrantů a uprchlíků a zcela souhlasí s konceptem, že za řízení migrace sdílejí evropské státy stejnou odpovědnost.

Jednání o podobě Nového paktu o migraci a azylu budou probíhat dlouho: o návrhu Komise by měl diskutovat Evropský parlament i Evropská rada. V případě, že se přezkumy provedené těmito dvěma orgány budou rozcházet, proběhnou mezi Komisí, Parlamentem a Radou trojstranná jednání ve snaze o dosažení jeho výsledné podoby přijatelné pro všechny zúčastněné.

Německé předsednictví Evropské unie by tento proces rádo ukončilo co nejdříve. Kritické a odlišné postoje v rámci Unie a jejích členských států, zejména mezi státy jižní Evropy a zeměmi Visegrádské čtyřky, však naznačují, že tento proces bude probíhat minimálně po celý rok 2021.

V jeho rámci budou organizace občanské společnosti navazovat dialog s Evropským parlamentem a Radou, aby podpořily politiku respektující lidská práva a politiku solidární k životům migrantů.



farodiroma.it



vaticannews.va



caritasambrosiana.it

## REFERENCE

---

### Mezinárodní a evropské nástroje řízení migrace

<https://www.iom.int/global-compact-migration>

<https://www.focsiv.it/wp-content/uploads/2020/04/BackGround-Document-n.-5-ENG-01.03.2020.pdf>

[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\\_en.pdf](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_en.pdf)

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=en>

<https://www.easo.europa.eu/easo-annual-report-2018/26-dublin-system#ar132>

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet\\_-\\_the\\_dublin\\_system\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_dublin_system_en.pdf)

### Nový pakt o migraci a azylu: shrnutí

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/DOC/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>

[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)

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en)

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

<https://www.operationirini.eu/>

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/statistics-a-z/abc>

### **Kritika ze strany občanské společnosti**

<http://www.programmaintegra.it/wp/2020/10/patto-europeo-sulle-migrazioni-un-appello-alla-societa-civile-europea-di-grei-250/>

<https://www.ecre.org/members/>

<https://euomedrights.org/about-us/who-we-are/>

<https://concordeurope.org/about-us/>

<https://concordeurope.org/resource/reaction-to-new-pact-on-migration-and-asylum/>

<https://euomedrights.org/publication/eu-pact-on-migration-fresh-start-for-human-rights-violations/>

<https://www.ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>

[https://euomedrights.org/wp-content/uploads/2020/10/Analysis-of-Asylum-and-Migration-Pact\\_Final\\_Clickable.pdf](https://euomedrights.org/wp-content/uploads/2020/10/Analysis-of-Asylum-and-Migration-Pact_Final_Clickable.pdf)

[http://grei250.it/assets/documenti/GREI250\\_New\\_Migration\\_Pact.pdf](http://grei250.it/assets/documenti/GREI250_New_Migration_Pact.pdf)

<https://www.percambiarelordinellocose.eu/grei-250-modificare-il-patto-europeo-su-migrazioni-e-asilo/>

<https://euomedrights.org/wp-content/uploads/2020/11/LAYOUT-MIGRATION-EN-fin-1.pdf>

## **Diakonie**

Českokobratrské církve evangelické

**Diakonie ČCE**  
Středisko humanitární a rozvojové spolupráce  
Belgická 374/22, 12000 Praha 2

[www.diakoniespolu.cz](http://www.diakoniespolu.cz)

**ŘÍZENÍ MIGRACE V EVROPSKÉ UNII: NOVÝ PAKT O MIGRACI A AZYLU**  
Background document N.9

Autoři textu: **Mattia Giampaolo, Aurora Lanni (FOCSIV)**

Vydala: **Diakonie ČCE – Středisko humanitární a rozvojové spolupráce, 2021**

Grafický design: **BOOM s.r.o.**

Překlad: **Mánes překlady a tlumočení**

**Vydání první, 2021**

978-80-908138-5-4 (online; pdf)



Tento projekt je financován  
z prostředků Evropské unie.

Tento dokument vznikl za finanční podpory Evropské Unie. Za obsah tohoto dokumentu odpovídá výlučně Diakonie ČCE a za žádných okolností jej nelze považovat za názor Evropské Unie.

Dokument je publikován v rámci projektu „SDGs and Migration – Multipliers and Journalists Addressing Decision Makers and Citizens in the EU“, který realizujeme díky programu Evropské unie pro vzdělávání a osvětu (Development Education and Awareness Raising – DEAR).