



listopad 2008

Další směřování přistěhovalecké a azylové politiky v Evropě: Prosperita, solidarita, bezpečnost a zodpovědnost vůči třetím zemím?

Barbara Korell

Abstrakt:

V červnu 2008 Evropská komise vydala dvě sdělení představující směr, kterým se v budoucnu má ubírat společná přistěhovalecká a azylová politika. Tento článek se zabývá tímto směřováním a zejména rovnováhou mezi prosperitou, solidaritou, bezpečností a zodpovědností vůči třetím zemím.

Problém efektivního řízení přistěhovalectví patří k jednomu z nejobtížnějších témat, s nimiž se dnes Evropská unie střetává. Přijetí kontroverzní návratové směrnice, kterou v červnu 2008 schválil Evropský parlament, vyvolalo otázky ohledně toho, nakolik EU doopravdy stojí za svým tradičně humanitárním přístupem k přistěhovalectví. Článek se v této souvislosti bude zabývat dvěma sděleními Evropské komise. Tím prvním je „Společná přistěhovalecká politika pro Evropu: zásady, opatření a prostředky“ (A common immigration policy for Europe: principles, actions and tools), tím druhým je plán týkající se azylové politiky, nazvaný “Integrovaný přístup k ochraně v celé EU“ (An integrated approach to protection across the EU). Tato sdělení byla zveřejněna v červnu 2008 a budou určovat podstatu budoucí unijní politiky.

Tento článek se zabývá sděleními o přistěhovalectví a azylové politice. Důraz je kladen na problematiku vzájemné harmonizace tří prvků, které tvoří východiska přistěhovalecké politiky. Jsou jimi princip prosperity, solidarity a bezpečnosti – a ideál zodpovědnosti vůči třetím zemím.

Prosperita

„Evropská Unie [...] nemá zdroje na to, aby mohla patřičným způsobem přijmout všechny migranty, kteří doufají, že je v ní čeká lepší život.“ Citováno z návrhu Evropského paktu o migraci a azylu¹.

V tiskové zprávě doprovázející obě sdělení popisuje viceprezident Evropské komise Jacques Barrot migraci jako „*bohatství pro naše společnosti a ekonomiky [...] pokud je správně řízena*“². Tento postoj vystihuje náladu první části sdělení o přistěhovalectví. Jde o přístup snažící se zefektivnit migraci a zajistit tak co největší přínos pro hospodářství. To si však vyžaduje jasnější identifikaci kvalifikací, po nichž je v členských státech poptávka. Za tímto účelem budou vypracovány migrační profily států podle potřeb pracovního trhu.

Úzké sepětí migrace a jejího vlivu na prosperitu se zdá být pevně daným rysem budoucí evropské přistěhovalecké politiky³. Má původ v Lisabonské strategii, jejímž cílem je vytvořit pracovní místa a zlepšit všeobecnou kvalitu života, ale také získat z daní peníze na financování důchodů a zdravotní péče pro stárnoucí populaci⁴. Proto se od každého migranta, který toho je schopen, očekává, že bude ekonomicky činný. Tato snaha se příznačně projevuje v pasáži o podporování investic vkládaných do zaměstnávání nezaměstnaných či ekonomicky neaktivních přistěhovalců, kteří už jsou v EU, a je patrná v legislativě týkající se „komunitární preference“, která upřednostňuje dlouhodobé členy komunity (včetně stávajících přistěhovalců) před migranty, kteří přijít do Unie za prací teprve chtějí⁵.

Opatření představená ve sděleních jsou zaměřená na zvýšení prosperity těch, kteří už jsou v Unii. Nakolik se ale EU snaží využít svoji prosperitu pro blaho ostatních?

¹ Návrh Evropského paktu o migraci a azylu: *European Pact on Immigration and Asylum*, webová stránka organizace Statewatch, 2008, < <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-european-pact-on-immigration-verII.pdf>. > [navštíveno 28. září 2008]

² Podle tiskové zprávy: Domýšlíme budoucnost společné evropské přistěhovalecké a azylové politiky: *Taking forward the common immigration and asylum policy for Europe*, 2008, IP/08/948

³ Existují opatření pro jiné skupiny přistěhovalců, např. pro vědce, rodinné příslušníky, turisty a žadatele o ochranu, ale očekává se, že před cestou poskytnou informace o tom, zda se o sebe budou schopni postarat (samozřejmě s výjimkou žadatelů o ochranu).

⁴ Příručka EU o Lisabonské strategii: 'Background', webová stránka Evropa, <http://ec.europa.eu/growthandjobs/faqs/background/index_en.htm> [navštíveno 30. srpna 2008]

⁵ Citováno podle článku C(i) v Rezoluci Rady z 20. června 1994 týkající se omezení vstupu občanů třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnání (*Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment*), 1996, Official Journal, C 274, P. 0003 – 0006

Solidarita

„V dnešním světě, který se vyznačuje vzrůstajícími regionálními konflikty, nedostatkem potravin v určitých oblastech a rostoucí propastí mezi bohatými a chudými, se mobilita lidí spíše zvýší, než sníží. Namísto toho, abychom se ze všech sil snažili udržet lidi vně svých hranic, potřebujeme ráznou a zodpovědnou evropskou přistěhovaleckou politiku.“ Jeanine Hennis-Plasschaert – mluvčí ALDE (Aliance liberálů a demokratů pro Evropu – pozn. překl.) k přistěhovalecké politice ⁶.

EU se zavázala spolupracovat s třetími zeměmi a zaměřit se na řešení problémů, které vedou k imigraci a žádostem o azyl. Ve skutečnosti jde o řešení faktorů přispívajících v zemích původu k emigraci a o spojení migrace s rozvojem. Obě sdělení konstatují, že je třeba zkoumat prospěšnost cirkulární migrace pro rozvoj a snížit poplatky za převod peněz, které migranti posílají domů. Také má být snížen nanejvýš škodlivý dopad odlivu mozků tím, že budou proškolení a vzděláváni méně kvalifikovaní migranti.

Instrukce k provádění této politiky zahrnují také opatření, která zajišťují podporu migrantům a neúspěšným žadatelům o azyl po návratu do země původu.

V přepočtu na počet obyvatel dává EU sice celosvětově na oficiální rozvojovou pomoc nejvíce peněz, ale zůstává například nejasné, jaký dopad má její přistěhovalecká politika snažící se o nábor kvalifikovaných migrantů na závazek omezit odliv mozků. Podobně je třeba studovat i dopady plánovaných vzdělávacích programů pro migranty.

Bezpečnost - FRONTEX

Ve sdělení o přistěhovalectví je navržena důkladnější kontrola vnějších hranic. Konkrétně to znamená zvýšení kontroly migrantů při tranzitu, hraniční kontroly koordinované Agenturami EU, tvrdší opatření proti pašování lidí, vyšší míru sdílení dat a používání biometrických identifikačních dat. Vzhledem k důkladnějším hraničním kontrolám může sdělení o přistěhovalectví potenciálně být v rozporu s jedním z hlavních cílů sdělení o azylu: zajistit, aby ti, kteří hledají azyl a další ochranu, měli přístup do EU. Bjarte Vandvik, generální tajemník Evropské rady pro uprchlíky a exulanty (ECRE - European Council on Refugees and Exiles), říká, že společný evropský azylový systém nemá

⁶ Jeanine Hennis-Plasschaert – mluvčí ALDE k migrační politice, citována v: 'FRONTEX sám přistěhovalectví nevyřeší (*FRONTEX cannot solve immigration on its own*), webová stránka ALDE, 2008, <http://www.alde.eu/index.php?id=42&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=9472> [navštíveno 25. září 2008]

význam, pokud „žadatelé o azyl a uprchlíci nemají do EU přístup a tedy ani opravdovou šanci podat žádost o ochranu“⁷.

Obavy z přísnějších hraničních kontrol se zdají být obzvláště oprávněné v situaci, kdy je zajišťují pořádkové jednotky třetí země. Takové zahraniční jednotky kontrolující hranice se nemusí snažit plnit závazky vůči lidským právům, jimiž je vázána EU. Je známo, že zahraniční útvary operující při hranicích ve třetích zemích v minulosti porušovaly lidská práva potenciálních migrantů. Zpráva Amnesty International⁸ zabývající se Evropany střežícími hranice v cizině popisuje, jak byli v Mauritánii zatýkáni, vězněni a ze země vypovídáni migranti na základě podezření, že plánují nelegální vstup do EU. Zpráva poukazuje na náhodná zatýkání obyčejných lidí. Migranti z jiných zemí než Mauritanie mohou být zatčeni a vypovězeni do tranzitních zemí, aniž by měli šanci se legálně bránit⁹. Krom toho jsou podmínky ve vězeních, v nichž jsou migranti drženi, ponižující, a také jsou hlášeny případy, kdy představitelé státních orgánů potenciální migranty okradli nebo zbili.

Evropská agentura FRONTEX je zodpovědná za řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států, nad jejími metodami se však vznášejí pochybnosti. Ve zprávě FRONTEXu za rok 2006 se tvrdí, že bylo zabráněno téměř pěti tisícům přistěhovalců v podniknutí nebezpečné cesty na lodích do Evropy¹⁰. Ačkoliv takové akce předejdou úmrtím na moři, neví se, zda se migranti poté, co jim bylo zabráněno cestovat lodí, do Evropy nepokusí dostat jiným nebezpečným způsobem. Tuto obavu sdílí i ECRE:

„Dokud FRONTEX nebude schopen podat zprávu o tom, na kolik žadatelů o azyl mají dopad jeho akce a co se stane s lidmi, kteří jsou odvedeni od vnějších hranic EU, neměl by být celkový pokles počtu žádostí o azyl v průběhu posledních několika let chválen jako úspěch“¹¹.

Ve sdělení o přistěhovalecké politice je navrhováno, aby FRONTEX, evropská agentura pro kontrolu vnějších hranic, do budoucna hrála větší roli. To znamená, že mají být

⁷ Citováno podle: ECRE vítá plán Evropské komise týkající se azylové politiky (*ECRE welcomes the European Commission's Policy Plan on Asylum*), webová stránka ECRE, 2008, <http://www.ecre.org/resources/press_releases/1108>

⁸ Mauritánie: nikdo s námi nechce nic mít. Zatýkání a případy kolektivního vyhoštění migrantů, jimž je zabráněno vstoupit do Evropy (*Mauritania: <<nobody wants to have anything to do with us>> Arrests and collective expulsions of migrants denied entry into Europe*), webová stránka Amnesty International, 2008, AI Index: AFR 38/001/2008

⁹ Ti mauritánští migranti, kteří se pokouší odjet na lodi z Maroka, čelí vyhoštění do země nikoho v poušti mezi Mauritánií a Marokem, který je lemován protipěchotními minami.

¹⁰ Výroční zpráva FRONTEXu za rok 2006 (*FRONTEX Annual Report 2006*), webová stránka FRONTEXu <http://www.frontex.europa.eu/annual_report> s.12

¹¹ Citováno podle: ECRE vítá plán Evropské komise týkající se azylové politiky (*ECRE welcomes the European Commission's Policy Plan on Asylum*), webová stránka ECRE, 2008, <http://www.ecre.org/resources/press_releases/1108>

posíleny „operační rozměry“ FRONTEXu, aby mohl iniciovat a vést kontrolní mise na hranicích¹². FRONTEX je povinen dodržovat lidská práva, a proto je naděje, že pod dohledem této agentury budou základní práva potenciálních neregulérních migrantů chráněna. Objevily se však obavy z rychlosti, s níž narůstají pravomoci této agentury, a z toho, zda není rozšiřována na úkor své kvality.

V červnu byla FRONTEXem a UNHCR vypracována dohoda o spolupráci, která má zajistit, aby byly evropské hraniční kontroly prováděny v souladu s mezinárodními lidskoprávními standardy. Ujednání se zejména soustřeďuje na sdílení informací a přípravu školicích a vzdělávacích materiálů týkajících se mezinárodních lidských práv a uprchlického práva¹³.

Bezpečnost - data

Dalším dosti odlišným tématem týkajícím se bezpečnosti, které nalzáme v obou sděleních, je mezinárodní sdílení dat. Mají být sdílena jak data vztahující se k přistěhovalcům, tak k těm, kteří hledají mezinárodní ochranu. Sdělení o přistěhovalce politikce zastává následující stanovisko:

„Nové technologie se mají vhodně užívat tak, aby umožnily diferencované, na riziko zaměřené kontroly žadatelů o víza. Mezi členskými státy mají být data rozsáhle sdílena, přičemž ale zároveň mají být plně respektovány zákony na ochranu dat a soukromí.“

To je spjato se závazkem odblokovat data jednotlivých států týkající se uprchlíků, která mohou obsahovat také biometrické údaje¹⁴.

Důvodem uváděným pro zvýšené sdílení dat o uprchlících je předcházení sekundárním přesunům, při nichž uprchlíci přijatí v jednom členském státě žádají o azyl v jiném státě.

Ke sběru a šíření dat týkajících se přistěhovalců a azylové politiky se váže několik problémů. Jedním z nich je, že systémy shromažďující biometrické údaje pravděpodobně nebudou bezchybné. Dále Červený kříž protestuje proti závazku týkajícímu se sdílení dat o žadatelích o azyl, protože se domnívá, že takové sdílení dat je zbytečné. Domnívá se, že

¹² Budoucí politika popsaná ve sdělení o přistěhovalce politikce bude zaměřena na „posílení operativní dimenze... včetně rozšíření její kapacity s ohledem na akceschopnost a možnosti iniciovat operace kontroly hranic v oblastech s vysokým rizikem, které jsou vystavené mimořádnému migračnímu tlaku“ a na „posílení role FRONTEXu se zřetelem na společné návratové letecké operace“.

¹³ Citováno z tiskové zprávy: „posílená spolupráce“, (‘reinforced cooperation’), webová stránka FRONTEXu, 2008, <http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art39.html> [navštíveno 10. července 2008]

¹⁴ Biometrická data se již používají v rámci systému EURODAC.

žadatelé o mezinárodní ochranu by měli mít právo zvolit si zemi, v níž o azyl požádají. Sdělení o azylu navrhuje opatření pro dobrovolný přesun osob pod mezinárodní ochranou z jednoho členského státu do jiného jen za situace, pokud je původní členský stát pod velkým náporům.

Pokud EU hodlá pokračovat v implementaci tohoto systému identifikace a sdílení dat, musí být velmi obezřetná. Bylo by možná lepší vynaložit úsilí na stabilní a vysoce kvalitní zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu než na systémy částečně zaměřené na zadržování těchto osob.

Závěry:

Jak se Evropské unii daří sladit prosperitu, solidaritu, bezpečnost a zodpovědnost vůči zemím mimo EU s jejími vlastními sděleními o přistěhovalecké politice a azylu?

Za prvé se EU snaží zajistit dlouhodobou prosperitu a ekonomickou jistotu svým občanům. Za druhé se snaží uskutečnit tyto cíle i ve světě prostřednictvím rozvojové pomoci a výzkumu. V tomto ohledu se zdá, že Evropa plní skutečný závazek vnější zodpovědnosti, nicméně některé politiky uvedené ve sděleních si odporují, např. opatření zabraňující odlivu mozků a politika cíleného náboru kvalifikovaných pracovníků. Také se zdá, že v jistých ohledech schází pocit rovnoprávnosti partnerských zemí. EU musí zajistit, aby třetí země, s nimiž spolupracuje na kontrole vnějších hranic, byly dostatečně připraveny brát vážně své závazky ohledně lidských práv. Nakonec, co se týče biometrické identifikace osob a sdílení dat, se EU před dalším pokračováním v tomto směru musí ujistit, že tato opatření jsou bezpečná a opravdu nezbytná.

Barbara Korell je absolventkou archeologie a antropologie na Bristolské univerzitě. V létě 2008 pobývala na stáži v Multikulturálním centru Praha.

Z angličtiny přeložila Olga Richterová.

Článek vznikl v rámci projektu "Zvyšování povědomí o rozvojové problematice v regionech" za podpory Evropské komise.

Zdroje:

Aid Conference: Commission urges donors to make aid more effective to reach Millennium Development Goals (Konference o pomoci: Komise dárce kvůli dosažení Rozvojových cílů tisíciletí žádá o větší efektivitu pomoci), 2008, IP/08/1284

Biometrics at the frontiers: Assessing the impact on society. Report for the European Parliament Committee on citizen's freedoms and rights, Justice and home affairs (LIBE) (Biometrická data na hranicích: Zhodnocení dopadů na společnost. Zpráva pro výbor Evropského parlamentu pro občanská práva a svobody, spravedlnost a vnitřní záležitosti), European Communities, 2005, s.10. citováno: Ceyhan, A. 'Technologization of security: Management of Uncertainty and Risk in the Age of Biometrics' *Surveillance & Society* 5:2 (2008), 102-123 (s.115)

Ceyhan, A., 'Technologization of security: Management of Uncertainty and Risk in the Age of Biometrics' *Surveillance & Society* 5:2 (2008), 102-123 (s.115)

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářské a sociální komisi a Komisi pro regiony) 'A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools' (Společná přistěhovalecká politika pro Evropu: zásady, opatření a prostředky) 2008 COM (2008) 359/4

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Policy plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection Across the EU [2008] COM (2008) 360/3

Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment (Rezoluce Rady z 20. června 1994 týkající se omezení vstupu občanů třetích zemí na území členských států za prací), 1996, Official Journal, C 274, P. 0003 – 0006

ECRE welcomes the European Commission's Policy Plan on Asylum (ECRE vítá plán Evropské komise týkající se azylové politiky), webová stránka ECRE, 2008, <http://www.ecre.org/resources/press_releases/1108>

EU guide to the Lisbon Strategy: 'Background', evropská webová stránka, <http://ec.europa.eu/growthandjobs/faqs/background/index_en.htm > [navštíveno 30. srpna 2008]

Europe no longer the cradle of human rights (Evropa už není kolébkou lidských práv), webová stránka GUE/NGL: Newsroom, 2008, <<http://www.guengl.eu/showPage.jsp?ID=6253&AREA=27&HIGH=1>> [navštíveno 28. srpna 2008]

European Pact on Immigration and Asylum (Evropský pakt o přistěhovalecké politice a azylu), webová stránka organizace Statewatch, 2008, <<http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-european-pact-on-immigration-verII.pdf>. > [navštíveno 28. září 2008]

FRONTEX Annual Report 2006, webová stránka FRONTEXu <http://www.frontex.europa.eu/annual_report> s.12

'FRONTEX cannot solve immigration on its own' (FRONTEX sám imigraci nevyřeší), webová stránka ALDE, 2008, <http://www.alde.eu/index.php?id=42&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=9472 > [navštíveno 25. září 2008]

FRONTEX: The EU External Borders Agency, House of Lords European Union Committee, 2008, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/60/60.pdf>> [navštíveno 28. srpna 2008] paragraph 186 p53

‘Jagdeo makes direct EPA appeal at UN’ (Jagdeo ve věci EPA apeluje přímo na OSN), webová stránka Bilaterals, 2008, <http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=13296> [navštíveno 28. září 2008]

Martin. A.K. and Whitley.E.A., ‘Public Expectations of Technological Systems: A Case Study of a Problematic Government Project’ *Spontaneous Generations*, 1:1 (2007), 67-77 (s.69)

Mauritania: <<nobody wants to have anything to do with us>> Arrests and collective expulsions of migrants denied entry into Europe (Mauritánie: nikdo s námi nechce nic mít. Zatýkání a kolektivní vyhoštění migrantů, jimž je zabráněno vstoupit do Evropy), webová stránka Amnesty International, 2008, AI Index: AFR 38/001/2008 <<http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR38/001/2008/en>> [navštíveno 10. června 2008]

Partnership or Power Play? How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean, and Pacific countries (Partnerství, nebo mocenská hra? Jak by Evropa měla vnášet rozvoj do obchodů s africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi), webová stránka Oxfamu, 2008, <http://www.oxfam.org/en/policy/bp110_EPAs_europe_trade_deals_with_acp_countries_0804> s.2

Rapid Press Release *Taking forward the common immigration and asylum policy for Europe: Taking forward the common immigration and asylum policy for Europe* (tisková zpráva Domýšlíme budoucnost společné evropské přistěhovalecké a azylové politiky), 2008, IP/08/948

UNHCR calls on EU Member States to raise asylum standards (UNHCR žádá členské státy EU, aby zlepšily azylové standardy), webová stránka UNHCR, 2008, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texts/vtx/print?tbl=NEWS&id=485793e82>> [navštíveno 10. července 2008]

Red Cross/ EU Office, *Position Paper Policy Plan on Asylum*, webová stránka organizace Statewatch, <<http://www.statewatch.org/news/2008/sep/eu-red-cross-position-paper-asylum.pdf>>, [navštíveno 28. srpna 2008]

‘reinforced cooperation’ („posílená spolupráce“), webová stránka FRONTEXu, 2008, <http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art39.html> [navštíveno 10. července 2008]

The FRONTEX Agency: evaluation and future development, webová stránka Europa: tisková zpráva, 2008, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/84&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> [navštíveno 28. srpna 2008]