

Evropský pakt o migraci a azylu – společná imigrační pravidla pro členské země EU

Klára Kavanová

Anotace:

Nový Evropský pakt o migraci a azylu představuje obecný plán na sjednocení pravidel v migrační a azylové politice všech členských zemí EU. Tento politický dokument má pomoci řešit problematiku migrace, která je jednou z priorit francouzského předsednictví EU. Finální verze paktu by měla být schválena představiteli států EU na summitu v Bruselu 15. a 16. října 2008.

Od července do prosince roku 2008 předsedá Evropské unii Francie a jedním z hlavních témat jejího předsednictví je regulace migrace v Evropě. Proto se již na začátku července sešli ministři vnitra a spravedlnosti členských zemí EU ve francouzském Cannes, kde odsouhlasili návrh tzv. Evropského paktu o migraci a azylu, který by měl být přijat na summitu představitelů zemí EU 15. a 16. října 2008 v Bruselu. Tento politický dokument byl vypracován pod vedením Francie na základě iniciativy několika členských států, mimo jiné i Itálie a Španělska. Hlavním smyslem dokumentu je sjednotit pravidla a přístupy migrační a azylové politiky tak, aby byly shodné ve všech členských státech EU. Pakt je jedním ze série opatření sjednocování rozdílných migračních politik evropských zemí. V červnu 2008 byla například schválena směrnice o navracení neregulérních migrantů do země původu¹, následovat má opatření na přilákání kvalifikované pracovní síly do EU (tzv. projekt modrých karet), a dále se uvažuje o směrnici, která by umožnila stíhat zaměstnavatele nelegálních migrantů. Současná migrační a azylová opatření uváděná v Paktu mají sloužit jako podklad imigrační a azylové agendy EU pro roky 2009 – 2015. Francie si je vědoma svého současného vlivu na přípravu této agendy, a proto chce využít svého předsednictví k rozvoji dalších ambiciózních návrhů v této oblasti - např. do roku 2010 plánuje zavést společná pravidla pro uprchlíky a azylanty ve všech zemích EU.

¹ O směrnici podrobněji viz článek B. Tošnerové „Návratová směrnice – na cestě k restriktivní evropské migrační politice“ na: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2104983>.

Kromě sjednocení migrační politiky chce dokument posílit boj proti nelegální migraci, zjednodušit návrat nelegálních migrantů, regulovat sjednocování rodin migrantů, podporovat pracovní migraci a posílit kontroly na hranicích EU. Například regulace sjednocování rodin by měla být efektivnější a měla by se opírat o vyhodnocení možných integračních kapacit jednotlivých států, jako například podpory ubytování a učení se jazyka. Jádrem Paktu představuje pět hlavních bodů, jejichž znění a obsah měly možnost revidovat všechny členské země EU. Poslední, zatím neoficiální verze Paktu pochází ze dne 3. září 2008² a stanovuje pět následujících úkolů:

1. Organizovat legální migraci a podporovat integraci

V této oblasti Pakt vyzývá jednotlivé členské země, aby si určily své potřeby a požadavky týkající se legální migrace. Doporučena je politika selektivní migrace propojená s potřebami vlastního trhu práce. Dále pakt vybízí členské země k „přilákání“ vysoce kvalifikovaných občanů ze třetích zemí, k upřednostňování krátkodobé a cirkulační migrace a ke kontrole nad sjednocováním rodin.

2. Bojovat proti nelegální migraci

Pakt v této souvislosti uvádí posílení spolupráce mezi členskými státy a zeměmi původu, mimo jiné i v oblasti návratů nelegálních migrantů do zemí původu.

3. Zefektivnit kontrolu na hranicích

V tomto bodě Pakt požaduje zavedení a fungování biometrických víz do 1. ledna 2012. Dále vyzývá ke spolupráci na vývoji modernějších technologií a elektronických systémů pro kontrolu překračování hranic Evropské unie.

4. Sjednotit azylovou politiku

Pakt navrhuje vytvoření úřadu (s názvem European Support Office), který by sdílel informace a zajišťoval spolupráci v otázce azylové politiky. Cílem je také zavést jednotnou azylovou politiku do roku 2012 se společnými standardy pro přijímání uprchlíků.

5. Vytvořit partnerství se zeměmi původu migrantů a podporovat tak jejich rozvoj

Partnerství by mělo mít podobu posilování rozvojových projektů, které by umožňovaly občanům třetích zemí zůstat v zemi původu.

² Verze Paktu ze 4. července 2008 je dostupná na [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_JHA-
InformalCouncil-European_Pact_on_immigration_and_asylum_version_II.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_JHA-
InformalCouncil-European_Pact_on_immigration_and_asylum_version_II.pdf); neoficiální finální verze paktu ze 3. září 2008 je dostupná [http://www.statewatch.org/news/2008/sep/eu-european-pact-on-immigration-and-
asylum.pdf](http://www.statewatch.org/news/2008/sep/eu-european-pact-on-immigration-and-
asylum.pdf)

Kromě těchto hlavních témat Pakt stanovuje pravidelný mechanismus evaluačních zpráv a setkání, jejichž výsledky se mají projednávat a hodnotit na úrovni Evropské rady. Pakt také plánuje zlepšení spolupráce v oblasti předávání informací mezi státy. Francie se snažila prosadit kontroverzní požadavek, aby se imigranti museli povinně učit jazyku a kultuře hostitelské země. Tento návrh byl ale z finální verze dokumentu vyřazen, stejně jako další francouzský požadavek na úplný zákaz regularizací pro neregulární migranty. S tímto bodem odmítlo souhlasit Španělsko, které již v minulosti na svém území několikrát regularizace provedlo. Proto se v paktu objevuje pouze bod, který vybízí členské země EU k omezení těchto masových regularizací a i nadále zůstává toto právo výhradně v kompetenci jednotlivých členských států.

Postoj České republiky zastoupené ministerstvem vnitra k novému dokumentu je v zásadě kladný. Většinou veskrze technických připomínek, které čeští zástupci k návrhu dokumentu měli, bylo v zásadě vyhověno. Přesto čeští zástupci v textu dokumentu vidí několik důležitých nedostatků, jako například to, že Pakt zmiňuje odpovědnost zaměstnavatelů a ubytovatelů nelegálních migrantů, avšak již nezmiňuje vlastní odpovědnost těchto cizinců.

Autoři dokumentu popírají, že by společnými pravidly pro migraci a azyl chtěli vytvořit z Evropské unie nedobytnou pevnost. Německý ministr vnitra Wolfgang Schäuble odmítl kritiku nevládních organizací slovy: „Neměníme Evropu na bunkr, ale pouze kormidlujeme tok migrantů“. Francouzský ministr imigrace Brice Hortefeux dodal: „EU není bunkr, ale ani cedník.“ Podle představitelů členských států EU se nový dokument snaží řešit i jiný evropský problém, než je zvládnutí migrace, a to stárnutí obyvatelstva a nedostatek pracovních sil v mnoha různých sektorech hospodářství. Prostředkem k vyřešení těchto dvou problémů by měla být právě selektivní migrace, o které se Pakt zmiňuje.

Jak moc je tedy Pakt inovativní a nový? Podle jeho kritiků³ v zásadě mnoho nových věcí v Paktu nenalezneme, neboť o většině návrhů a opatření se již diskutovalo dříve. Na dokumentu je vidět, že některé jeho návrhy a opatření jsou silně inspirovány francouzskými přístupy, a to hlavně v oblasti sjednocování rodin, integrace a pracovní migrace. Pakt například doporučuje členským státům hodnotit rodinu z hlediska znalosti jazyka, možností ubytování a příjmů, tedy z hledisek, která jsou již uplatňována ve Francii. Kritici dále poukazují na fakt, že se v Paktu používá termín „nelegální migrace“, přičemž v mezinárodních migračních kruzích se doporučují termíny neregulární či nedokumentovaná migrace. Kritici mají dále Paktu za zlé, že opomíjí roli nevládních organizací a zaměřuje se více na bezpečnostní otázky než na ekonomické potřeby EU a lidská práva migrantů.

Evropský pakt o migraci a azylu se snaží zpřísnit a zefektivnit evropskou migrační politiku. Má toho docílit lepší regulací migrace, zjednodušením integrace a podporou rozvoje v zemích původu. Je jistě pozitivní, že se EU snaží zaujmout jednotné stanovisko k této složité problematice. Může se tak zabránit kontroverzním opatřením vůči imigrantům v jednotlivých členských zemích, jako je například návrh snímání otisků prstů imigrantů, předpokládané

³ Viz např. Carrera, S., Giuili, E. (2008)

zavedení testů DNA a obnovení policejních kontrol na hranicích v Itálii na jaře roku 2009. Nicméně je fakt, že realita migrace se v jednotlivých státech dost liší a že jednotná pravidla nemusí nutně vyhovovat všem zemím.

Důležitým bodem Paktu je především závazek pomoci zemím, odkud imigranti do EU přicházejí, a spolupráce s nimi. Unie se tak snaží předcházet imigraci do Evropy. Navázání dialogu a následně pak otevření spolupráce a podpory rozvoje v těchto zemích by mohly zlepšit situaci zemí, jako je Španělsko, Malta a Itálie, kam v posledních letech pravidelně připlouvají neregulární migranti z nejhudších zemí Afriky. V květnu 2008 v rámci této spolupráce už EU uzavřela první dvě partnerství (s Moldavskem a Kapverdskými ostrovy)⁴ a další dvě se v současné době vyjednávají (Senegal a Gruzie). Tato partnerství, v současnosti v pilotní fázi, by měla usnadnit boj proti nelegální migraci a řídit lépe migrační toky do zemí EU. Konkrétní formou spolupráce se zeměmi původu migrantů je například pomoc EU při budování kapacit moldavské státní správy v oblasti řízení emigrace.

Otázkou však je, zda závazky a ustanovení v Paktu pomohou snížit počet neregulárních migrantů, jejichž počet se už dnes v zemích EU odhaduje až na 8 milionů a kteří jsou často nuceni žít v ponižujících podmínkách, nebo zda tyto návrhy a opatření jen vyztuží pevnost Evropu, kam směřjí přijít jen vyvolení a předem schválení cizinci.

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

Klára Kavanová vystudovala demografii a sociální geografii na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy. Tématem jejího zájmu je mezinárodní migrace, především environmentální migrace, které se věnuje i v rámci svého doktorského studia sociální geografie.

Zdroje:

Carrera, S., Guild, E. (2008): The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? CEPS Policy Review, No. 170, September 2008 Dostupné na http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_French_Presidency_s_European_Pact_on_Immigration_and_Asylum.pdf
France unveils pact on EU-wide immigration <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jul/08/eu.france?gusrc=rss&feed=society>
The European Pact on Immigration and Asylum <http://www.euractiv.com/en/mobility/european-pact-immigration-asylum/article-175489>
EU backs French immigration pact. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7493902.stml>

⁴ Jedná se o smlouvy: Council of the EU, Joint Declaration on Mobility Partnership between European Union and Moldova/Cape Verde, 9460/08 z 21.května 2008