



Udržitelný imigrační a azylový systém EU: Osm pilířů reformy

Markéta Blažejovská, Radko Hokovský



Abstrakt

Navrhujeme takovou reformu imigračního a azylového systému Evropské unie, která výrazně sníží počet příchozích migrantů a zakotví nové principy evropské pomoci v regionech Blízkého východu a Afriky.

Základním východiskem reformy je fakt, že migrační potenciál v evropském sousedství se stále zvyšuje a také počet vnitřně vysídlených a uprchlíků v severní Africe a na Blízkém východě roste. Přitom stávající Evropský imigrační a azylový systém včetně jeho klíčových směrnic byly vytvořeny v očekávání mnohem nižšího počtu příchozích a ukázaly se jako nefunkční, když jejich počet stoupl. V důsledku nezvládnuté krize dnes navíc v evropských státech razantně rostou strany, které s otevřenou migrační a azylovou politikou odmítají rovnou i liberálně-demokratické principy. Proto navrhujeme změny, které zajistí bezpečí milionům lidí na cestě a zároveň nepovedou ke zhroucení evropských demokracií v reakci na negativní dopady migrace. Cílem je snížit počet migrantů, kteří dorazí na evropské pobřeží.

Za druhé, jsme přesvědčeni, že řešení migrační krize není v uzavírání a oplocování národních států, ale naopak ve společném evropském postupu. Jedině EU se může stát dostatečně silným partnerem pro jednání se zeměmi Blízkého východu a Afriky, jejichž spolupráce je nezbytná. Tam by měl směřovat hlavní evropský zájem: finance, kapacity, ale i silové jednotky, které jsou schopny bezpečí ve vybraných lokalitách zajistit. V těchto zemích je třeba zvýšit kvalitu péče o uprchlíky, spolupracovat na ochraně hranic i funkčních readmisích. Fungující péče o uprchlíky a boj s pře- vaděcí v regionech, odkud pocházejí, pak musí být doplněny striktnějším postupem na území Evropské unie, abychom znovu získali kontrolu nad tím, kdo na území EU pobývá.

Osm pilířů reformy

Cílem navrhované reformy imigračního a azylového systému Evropské unie (EU) je výrazně snížit počet příchozích migrantů a zakotvit nové principy evropské pomoci v regionech Blízkého východu a Afriky. Základním východiskem předkládaného návrhu je přesvědčení, že řešení migrační krize není v uzavírání a oplocování jednotlivých národních států, ale naopak ve společném evropském postupu. Jedině EU se může stát dostatečně silným partnerem pro jednání se zeměmi Blízkého východu a Afriky, jejichž spolupráce je pro zvládnutí migrační krize nezbytná. Reforma staví na řadě opatření, která jsou obsažena v Evropském programu pro migraci, řadu jeho bodů rozvádí a rovněž navrhuje zásadní změny legislativy a směrnic, které upravují azylový systém EU.

Uprchlíkovou vlnu, která v současnosti míří do Evropské unie, můžeme charakterizovat jako tzv. smíšené migrační toky - mezi příchozími jsou uprchlíci podle Ženevské konvence, zájemci o jiný typ (doplňkové) mezinárodní ochrany, ale také neregulérní migranti. Do Řecka míří lidé z Blízkého východu a Střední Asie - Syřané, Afghánci, Iráčané a další (Iránci, Pákistánci). Do Itálie přijíždějí převážně Afričané z různých zdrojových zemí (Nigérie, Eritrea, Súdán, Somálsko, Gambie). Přicházejí často z tranzitních zemí, kde mohli získat bezpečný azyl. EU tedy stojí před otázkou: Kolika migrantům z Afriky a Blízkého východu chceme poskytnout příležitost přijít?

Migrační potenciál ve třetích zemích je obrovský. Zatímco v roce 1995 bylo na světě 4,5 milionu vnitřně vysídlených osob, v roce 2010 to bylo 14,7 milionu a v roce 2015 už 38,2 milionu. Za pět let se jejich počet znásobil více než 2,5krát, nejvíce jich přibýlo v Iráku, Sýrii, Nigérii, Kongu a jižním Súdánu.¹ Dle UNHCR je

¹IDMC. 2015. „Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence.“



v blízkém i vzdáleném sousedství Evropy řada regionů, které se dlouhodobě nedaří stabilizovat a jsou zdrojovými zeměmi uprchlíků takřka kontinuálně již od roku 1980 nebo 1990.²

Migrační krizi v roce 2015 Evropská unie a její členské státy v mnoha ohledech nezvládly. Většina migrantů vstoupila do Schengenu, aniž se podařilo je identifikovat nebo registrovat - ještě v září 2015 se v Řecku podařilo zanést otisky prstů do databáze EURODAC jen u 8 % migrantů, v Itálii to bylo 36 %.³ Přestože Evropský program pro migraci⁴ požadoval v květnu 2015 zřízení tzv. hotspotů pro rychlou registraci příchozích, do konce roku 2015 byl funkční stále jen jeden na ostrově Lesbos. Mnohé státy zároveň dávno opustily praxi vracení uprchlíků do první vstupní země, což umožňuje nařízení Dublin III, a tak jim dávají možnost vybírat si zemi, kde požádají o azyl (tzv. asylum-shopping).

Zde předkládaný, nový systém udržitelné imigrační a azylové politiky EU staví na osmi pilířích: (1) princip první bezpečné země, (2) ochranná centra v Africe a na Blízkém východě, (3) legální cesty a integrace, (4) efektivní ochrana vnější hranice Schengenu, (5) identifikace příchozích a jejich zadržení, (6) nucené návraty neregulérních migrantů, (7) boj s převaděči a informační kampaně, (8) dlouhodobá stabilizace situace v Africe a na Blízkém východě. Má-li být reforma efektivní, musí se všechny tyto pilíře stát stejně silnými a vzájemně se doplňovat. Migraci z Afriky a Blízkého východu, které bude EU čelit v následujících desetiletích, nevyřeší žádná jednostranná opatření.

Princip první bezpečné země

Prvním krokem k řešení migrační krize je navrátit azylu jeho původní smysl, tj. zajistit bezpečí. Navrhujeme, aby EU důsledně uplatňovala ve vztahu k uprchlíkům tzv. „princip první bezpečné země“ - konkrétněji udělovala azyl jen v těch případech, kdy je pro uprchlíky na jejich cestě první bezpečnou zemí, která jim může azyl udělit. Vydá-li se uprchlík z třetí bezpečné země na cestu do Evropy, kde doufá v lepší sociální systém nebo příležitosti (tzv. *asylum-shopping*), je to lidsky naprosto pochopitelné, ale jde o cestu za prosperitou, nikoli za bezpečím. S touhou po štěstí pak obchodují pašerácké sítě, které živí mýty o příležitostech a štědrých sociálních systémech evropských zemí a přesvědčují uprchlíky, aby se vydali na nebezpečnou cestu přes moře. Čím důsledněji bude princip první bezpečné země vymáhán a dodržován, tím účinnější bude boj s pašeráky, a tím méně se stane lidských tragédií na hranicích EU.

Už podle stávající legislativy státy nejsou povinny vyřizovat žádost o mezinárodní ochranu těch žadatelů, kteří již získali azyl jinde (v tzv. první zemi azylu), jsou občany tzv. bezpečných zemí původu nebo přicházejí z tzv. bezpečných třetích zemí⁵, kam mohou být navraceni. Procedurální směrnice 2013/32/EU stanovuje (odst. 43), že existuje-li vazba mezi žadatelem a bezpečnou třetí zemí, která je ochotna žadatele přijmout, nejsou státy povinny jeho žádost posoudit a mohou zajistit jeho cestu do této bezpečné třetí země. Evropská komise upozornila, že tranzitní země mají být považovány v tomto smyslu za země s dostatečnou vazbou.⁶ Dle předkládaného návrhu mají být navraceni jak žadatelé, kteří již získali azyl v první

² UNHCR. 2015. „World at War. Global Trends: Forced Displacement in 2014.“

³ European Commission. 2016. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

⁴ European Commission. 2015. European Agenda on Migration.

⁵ Bezpečná země původu je taková, kde nedochází k politickému pronásledování občanů a neexistuje zde hrozba mučení, trestu smrti či nelidského zacházení, bezpečná třetí země ve vztahu k žadatelům o azyl zejména dodržuje zásadu nenavracení podle Ženevské úmluvy.

⁶ Viz European Commission. 2016. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.



zemi azylu tak žadatelé, kteří prošli třetí bezpečnou zemí, přestože tam dosud o azyl nepožádali. Uprchlíci tedy mají právo na mezinárodní ochranu, ale nemají právo rozhodovat o tom, kde o ni požádají. Na základě podobného principu byli žadatelé vraceni podle nařízení Dublin III do první vstupní země EU. Nově by příslušnými k vyřízení žádosti měly být bezpečné země mimo EU, pokud jimi uprchlíci prošli nebo mají jinou vazbu.⁷

Žadatele o azyl je tedy nutné začít rozlišovat podle toho, odkud do EU přicházejí:

- **Jsou-li státy EU pro ně prvními bezpečnými zeměmi, bude přijata jejich žádost o azyl, a pokud splní podmínky, dostanou mezinárodní ochranu.**

V současné politické situaci se tak EU stane útočištěm zejména pro Ukrajince, Bělorusy a Rusy, stejně jako jsme již dříve byli útočištěm pro obyvatele bývalé Jugoslávie. Dále by žádosti o azyl byly přípustné pro občany zemí Severní Afriky v případě, že podmínky zajištění bezpečí nespĺní žádná jiná sousední země, která je pro uprchlíky nejnadhěji dosažitelná a nevyžaduje riskantní cestu po moři. Jejich žádosti musí být posouzeny na základě platných mezinárodních závazků a směrnic v individuálním řízení. Je výhradně na členských státech, aby rozhodly o udělení mezinárodní ochrany. Přicházejí-li žadatelé o azyl ve velkém množství z válečných konfliktů, měli by získat časově omezenou, doplňkovou ochranu až do stabilizace situace v zemi původu, poté by měli být motivováni k návratu. Je rovněž žádoucí omezit zrychlený přístup k občanství, který mají nyní azylanti v EU a který komplikuj návrat, jakmile podmínky pro udělení mezinárodní ochrany pomínou.

- **V ostatních případech budou žadatelé navráceni zpět do první země azylu nebo do třetích bezpečných zemí, kde měli primárně požádat o mezinárodní ochranu.**

Zemí příslušnou k vyřízení žádosti by nově měla být vždy ta bezpečná země, kterou žadatel o azyl prošel jako první, pokud je možné ho tam vrátit na základě platných readmisních dohod. Druhou variantou je přemístění žadatelů do jiných bezpečných třetích zemí, s nimiž existuje příslušná dohoda. Zde musí být vypuštěna ze směrnice 2013/32/EU podmínka vazby na tuto třetí zemi, která by mohla znemožnit efektivní péči o žadatele o azyl v bezpečných zónách. Vždy musí být dodržena zásada nenavracení: nikdo nebude navrácen do místa, kde hrozí vážné riziko trestu smrti, mučení, nelidského či ponižujícího zacházení.

Podmínky zavedení principu první bezpečné země

Prvním krokem k aplikaci tohoto principu je vytvořit a schválit společný seznam EU bezpečných zemí původu⁸, ale také společný seznam bezpečných třetích zemí, které umožní vést zrychlené řízení a řízení na hranicích. Společný seznam EU rovněž zabráni sekundárním přesunům žadatelů, kteří využívají rozdílů v seznamech členských států. Seznam EU bezpečných zemí původu by se měl pravidelně aktualizovat a dále rozšiřovat. S tím souvisí rovněž komplexní opatření EU (v oblasti zahraniční a rozvojové politiky) směřující k tomu, aby se maximum zemí stalo a zůstalo bezpečnými. Pro uprchlíky by měly vzniknout odpovídající podmínky podle Ženevské

⁷ Ibid.

⁸ Viz NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.



úmluvy.⁹ Evropská politika sousedství se po revizi v roce 2015¹⁰ má zaměřit na otázky bezpečnosti, ochranu hranic a migrační politiku.

Další podmínkou jsou funkční readmisní dohody s těmito zeměmi, které musí zajistit přijímání nejen vlastních občanů, ale rovněž žadatelů o azyl, pro něž byly tyto země tranzitními. Je třeba zaměřit se na readmisní dohody na úrovni Evropské unie, nikoli jen jednotlivých členských států, aby bylo možné vracet žadatele už na hranicích EU. Klíčová otázka zní, jaké motivátory přimějí tyto země, aby readmisní dohody s EU uzavřely. Aktuálně čerpají z rozvojových fondů a nástrojů EU, dále s mnohými z nich udržuje EU čilé obchodní vztahy s různým rozsahem kvótních omezení. Rovněž legální kanály pracovní migrace jsou pro obyvatele těchto zemí otevřené. S mnohými již došlo k liberalizaci vízového režimu. Další závazky jsou zakotveny v Evropské politice sousedství. Stávající vstřícné kroky EU musí být nově na principu kondicionality podmíněny právě readmisními dohodami, ale rovněž spoluprací na potírání organizovaného zločinu a převaděčství na území těchto států. Vedle výše uvedeného může EU navíc nabídnout financování velkých azylových center a udělování dotací na každého žadatele (podobně jako se platí členským státům v rámci relokačního mechanismu uvnitř EU). Dále EU nabídne pomoc s ochranou vnějších hranic třetích zemí, aby se do nich dostávali jen žadatelé o azyl a nikoli neregulérní migranti. Naopak liberalizace vízového styku by se měla držet platných přísných kritérií a zrušení vízové povinnosti by nemělo být vyměňováno za vstřícnější přístup k řízení migrace. I přesídlování uprchlíků do EU by mělo zůstat dobrovolné. Co se týče legálních cest pro určité kategorie ekonomických migrantů ze sousedních zemí, nově by měly být všechny legální příležitosti pro migranty podmíněny readmisní dohodou.

Ochranná centra v Africe a na Blízkém východě

Evropská solidarita nesmí být podmíněna nelegálními nebo nebezpečnými kroky na straně migrantů. Přitom cesta přes Středozemní moře a hranice evropských států byla doposud nutnou podmínkou pro získání evropské pomoci. Proto by pomoc měla být dostupná v ochranných centrech financovaných EU v místech, která jsou přirozeným prvním útočištěm vysídlených a obětí válečných konfliktů. Poptávka po tom, aby se EU a její členské země významně finančně podílely na péči o uprchlíky, sílí s rostoucím počtem příchozích. Jakmile se začne aplikovat princip první bezpečné země, EU musí vyčlenit vysoké částky ze společného rozpočtu na pomoc uprchlíkům v sousedících regionech. Nová podoba evropské solidarity musí zahrnovat zvyšování kvality péče a životní úrovně uprchlíků. Bez významné evropské pomoci nebudou země, kam míří uprchlíci vždy v nejvyšších počtech, schopny dlouhodobě zajistit tolika lidem nejen bezpečí, ale ani základní životní potřeby, jako je ubytování, hygienické podmínky, jídlo, zdravotní péče nebo vzdělání. Ovšem pomoc musí být podmíněna nejen zlepšováním podmínek pro uprchlíky, ale rovněž aktivním snižováním počtu těch, kteří z těchto zemí vyrazí na cestu dále do Evropy, bojem s převaděči a funkční readmisní dohodou. EU musí rovněž získat maximální kontrolu nad účelným využitím peněz.

Pokud k podobné dohodě nedojde, bude nevyhnutelné, vzhledem k vysokému počtu lidí, kteří budou chtít v následujících letech migrovat do EU, vynutit si politicky nebo vojensky vznik bezpečných zón a ochranných center v jiných třetích zemích, například v Libyi. Do těchto center bude EU následně vracet

⁹ K liberalizaci podmínek pro uprchlíky došlo nedávno v Maroku - mimo jiné důsledkem jednání se Španělskem - což mělo zásadní vliv na snížení migračních toků do Evropy.

¹⁰ European Commission. Review of the European Neighbourhood Policy. 2015



ty žadatele o azyl, kteří nebudou mít podle principu první bezpečné země nárok na azyl v EU, ale zároveň nebude možné je vrátit do žádné z tranzitních zemí, kterými na cestě prošli, z důvodu nefunkčních nebo neexistujících readmisních dohod. Dalším krajním řešením je potom možnost vynutit si vojensky vznik bezpečných zón přímo v zemích, kde probíhají válečné konflikty, a tyto zóny vojensky chránit coby bezpečné útočiště pro uprchlíky.

Ochranná a azylová centra, která bude EU financovat v Africe a na Blízkém východě, by měla být pod správou UNHCR. OSN má dlouholeté zkušenosti se správou uprchlických táborů s ohledem na dlouhotrvající pobyt uprchlíků. Mohou fungovat coby soběstačné jednotky s otevřenými příležitostmi pro vzdělávání dětí i pracovní aktivitu dospělých. Zachován musí být princip dobrovolnosti a dočasnosti pobytu v azylovém centru. Život v azylovém centru ovšem nemůže být nikdy dlouhodobým řešením, proto je nezbytné vedle financování těchto center vyjednávat se státy, které hostí uprchlíky, o liberalizaci podmínek pro cizince, zejména přijetí uprchlíků na trh práce a jejich dětí do vzdělávacího systému. Ujednání o otevření pracovního trhu Syřanům, kteří mají dočasnou ochranu, bylo součástí akčního plánu EU-Turecko, k liberalizaci podmínek pro migranty a uprchlíky a regularizaci došlo nedávno rovněž v Maroku. Další podobné dohody musí následovat. Jakmile pominou důvody pro mezinárodní ochranu, uprchlíci musí být motivováni k dobrovolnému návratu.

Legální cesty a integrace

Až doposud dostali šanci na život v EU právě ti uprchlíci, kteří se vydali na nebezpečnou a ilegální cestu přes Středozevní moře a kteří tuto cestu přežili. Tento dosažitelný přístup je třeba nahradit humánnějšími principy. Přesídlení (resettlement) je státem organizovaný přesun uprchlíka ze země, která mu již poskytla azyl, do jiné země, která nabízí trvalý pobyt. Nabídku na přesídlení do EU, která bude omezena evropskými rozpočty a integračními kapacitami, by měli dostat zejména lidé, jejichž bezpečí bude ohroženo i v azylových centrech ve třetí bezpečné zemi. Mezi obvyklá kritéria řadí UNHCR například nedostatečnou ochranu v zemi, která poskytla azyl (obavy z pronásledování, které se mohou ve většinově muslimských azylových centrech objevit například u křesťanů a dalších náboženských minorit¹¹, dále potřeba legální nebo fyzické ochrany, ohrožené ženy a děti). Přednost dále mají dostat oběti mučení nebo lidé vyžadující lékařskou péči nedostupnou v zemi azylu. Přesídlovací programy by nadále měly zůstat dobrovolné, v kompetenci členských států. S ohledem na to, že jde obvykle o trvalý pobyt s výhledem na získání občanství, důležitým kritériem pro přesídlení by měly být předpoklady k úspěšné integraci, které zvyšují pravděpodobnost dlouhodobé spokojenosti uprchlíka v zemi.

Co se týče legálních příležitostí pro ekonomické migranty, kteří chtějí přijít do EU pracovat, jsou již otevřeny a zakotveny v evropských směrniciích o modrých kartách pro vysoce kvalifikované pracovníky, o sezónních pracovnících a o převádění pracovníků v rámci nadnárodní společnosti. Členské státy pak disponují různými příležitostmi k legální migraci, jako jsou v ČR například zaměstnanecké karty. Legální nástroje pro zaplnění děr na evropském pracovním trhu pracovníky ze třetích zemí jsou tedy nastaveny. Je potřeba, aby nově byly příležitosti pro legální migraci podmíněny readmisními dohodami a efektivní spoluprací na nucených návratech a rozbižením převaděčských sítí na území třetích států. Až donedávna většina neregulérních migrantů vstoupila na území EU legálně a teprve po ztrátě zaměstnání nebo propadnutí víza se migranti propadli do ilegality (tzv. overstayers). Legální migrace je tedy

¹¹ Adelman, Howard. 2005. "Persecution of Christians in the Dadaab Refugee Camp." *Journal of Human Rights* 4 (3): 353-362.; Elizabeth G. Ferris. 2007. "Abuse of Power: Sexual Exploitation of Refugee Women and Girls." *Signs* 32 (3): 584-591.



rovněž velkým potenciálním zdrojem neregulérních migrantů na území EU, a právě proto je nutné ji podmínit funkčními readmisními dohodami se zeměmi původu.

Limity evropských států ve vztahu k přijímání migrantů se týkají zejména otázky, kolik přistěhovalců dokážeme úspěšně integrovat. Integrace je dlouhý, finančně nákladný a lidsky složitý proces, jehož úspěšný výsledek zatím žádný evropský stát není schopen zaručit. Dle Eurostatu je nezaměstnanost cizinců v EU stále o 10 % vyšší než nezaměstnanost občanů, navíc častěji jsou nezaměstnané ženy-cizinky. Riziku chudoby nebo sociálního vyloučení čelí 40 % cizinců v EU, ještě vyšší riziko je mezi mladými a dětmi.¹² Sociálně vyloučené komunity sestávající z přistěhovalců a jejich potomků představují významné riziko pro soudržnost i bezpečnost evropských společností, jak ukázaly například nepokoje na předměstích francouzských měst v roce 2005 nebo rozšířená rezidenční segregace tureckých komunit v německých městech.¹³ Druhý problém je postupující radikalizace muslimských komunit, jejímž vyvrcholením byl mimo jiné odchod zahraničních bojovníků z Evropy do Sýrie.¹⁴ Podle šéfa Europolu se 3 000 - 5 000 z nich už vrátilo z výcvikových táborů IS zpět do Evropy, kde nyní čelíme největšímu nebezpečí teroristického útoku za posledních 10 let.¹⁵ Nezávládnutá integrace vede ke dvojí radikalizaci - mezi cizinci i ve většinové společnosti.

Integrace přistěhovalců musí probíhat jako obousměrný proces. Evropské státy musí vyčlenit na integraci cizinců odpovídající rozpočtové výdaje, vytvořit pro cizince odpovídající příležitosti a zajistit jim možnosti vzdělávání. Cizinci jsou povinni se naučit jazyk přijímající země, mají-li zájem zůstat trvale nebo získat občanství. Dále jsou povinni zejména znát a dodržovat zákony a respektovat ústavní hodnoty evropských společností. Členské státy by proto měly zavést povinnou výuku nejen základních znalostí potřebných pro život v evropské společnosti, ale i hodnot a postojů. Klíčovou součástí integračních politik by se měla stát prevence radikalizace a seznamování se základními principy liberálně-demokratické společnosti, jejichž přijetí je v Evropské unii nezbytnou podmínkou začlenění. Jedním z hlavních nedostatků integračních politik je v mnoha zemích absence statistických dat, která by dokládala úspěšnost integrace nejen v první, ale rovněž ve druhé a třetí generaci.¹⁶ Evropské státy by měly evaluovat úspěšnost integračních politik a zavést diferencovaný přístup k přistěhovalcům různého původu s ohledem na jejich specifické potřeby. Podpora při integraci by měla být dostupná i přistěhovalcům v dalších generacích.

Efektivní ochrana vnější hranice EU

Pro zachování svobody pohybu v Schengenském prostoru bude zcela nezbytné vnější hranici zabezpečit výrazně lépe než doposud. V migrační krizi se naplno ukázalo, jak bezbranné jsou evropské státy ve své snaze kontrolovat pohyb lidí přes námořní hranice EU. Frontex i národní pobřežní stráže zejména nemají dostatek lidí a financování, ale mají také omezené pravomoci. Ochrana vnější hranice proto musí získat v EU absolutní prioritu a je nezbytné, aby se na ní podílely všechny členské státy Schengenu. Činnost Frontexu musí být dostatečně financována ze společného rozpočtu, Frontex musí získat násobně více personálu než doposud a aktivně rozvíjet spolupráci s národními státy.

¹² Eurostat. 2015. Migrant integration statistics.

¹³ Bolt, G., Özüekren, S. & Phillips D. (2010). Linking integration and residential segregation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(2), 169-186.

¹⁴ Barrett, Richard. 2014. Foreign fighters in Syria. The Soufan Group.

¹⁵ Neue Osnabrücker Zeitung, 19. 2. 2016. Europol: Größte Terrorgefahr seit mehr als zehn Jahren.

¹⁶ Již zavedený index MIPEX sleduje a srovnává jen nastavení integračních politik, nikoli jejich úspěšnost, tedy nepracuje s daty o migračních a jejich vzdělanosti, zaměstnanosti apod.



Odepření vstupu přímo na hranicích je přitom poslední efektivní metodou pro boj s nelegální migrací. Účinnější je odrazení a prevence ve spolupráci se sousedními státy. Proto navrhujeme třístupňovou ochranu vnější hranice EU, jejímž pilířem by se měla stát maximální externalizace kontroly hranic, čili ochrana „předsunutých hranic EU“. Partnerským třetím zemím by EU měla nabídnout technickou a finanční asistenci s ochranou jejich hranic směrem dovnitř Afriky i na Blízký východ, protože nelegální migrace bude představovat stále větší problém i pro tyto sousední státy. Už v rámci nové Evropské politiky sousedství¹⁷ má údajně dojít ke spolupráci při ochraně hranic a v boji proti převaděčům.

Druhým stupněm je ochrana mořské hranice. Všechna plavidla s neregulárními migranty a žadateli o azyl, která připlouvají z třetích bezpečných zemí, by měla být zastavena ještě v teritoriálních vodách těchto zemí a vrácena zpátky přímo na pobřeží, odkud vyplula, na základě dohody s těmito zeměmi. Příkladem společné operace koordinované Frontexem, která se odehrála ve vodách třetích států, je operace Hera ve vodách Senegalu, Mauretánie a Kapverských ostrovů, kde se dařilo zastavit neregulární migranty již v pobřežních vodách těchto států.¹⁸ Jakmile plavidla s žadateli o azyl dorazí do vod členských států EU, musí být žadatelé přijati ke zrychlenému individuálnímu řízení v hotspotech v místech, kam přijíždějí.

Nepodaří-li se dosáhnout efektivní ochrany předsunuté a mořské hranice, bude nezbytné využít třetí stupeň ochrany - fyzické bariéry v Evropě. Podle Schengenského hraničního kodexu jsou povolenou metodou, jak teritorium chránit, a jsou využity např. již od roku 2011 na pozemní hranici Řecka s Tureckem podél řeky Evros. Stejně tak Španělsko chrání plotem své exklávy Ceuta a Melilla v severní Africe. Cílem je donutit migranty přecházet pouze přes hraniční přechody, kde budou podrobeni kontrole, a zejména efektivně odepřít už na hranici vstup těm, kteří nebudou splňovat podmínky pro vstup (nemají platná víza ani nejsou žadateli o mezinárodní ochranu).

Identifikace příchozích a jejich zadržení

Identifikace a registrace příchozích jsou nezbytné nejen pro zachování suverenity Evropské unie a Schengenu, ale také pro udržení soudržnosti evropských společností, zachování bezpečnosti a prevenci humanitárních katastrof, k nimž by mohlo dojít, kdyby evropskými státy migrovaly statisíce nebo miliony lidí v neregulárním postavení. Tito lidé by tak neměli přístup k ubytování, sociálnímu, zdravotnímu ani právnímu systému. Ze společných finančních zdrojů EU musí být zajištěny dostatečné kapacity přijímacích zařízení (hotspotů), jak předpokládal již v květnu 2015 Evropský program pro migraci.¹⁹ Hotspoty se musí stát místy, kde dojde k identifikaci všech příchozích a sejmutí otisků prstů do systému EURODAC. Vedle nedostatku know-how a lidských zdrojů ve státech v první linii ovšem existují i legislativní důvody, proč se to dnes neděje. Je třeba změnit legislativu tak, aby bylo možné každého imigranta, jenž překročí hranice bez potřebných dokumentů, donutit k identifikaci. Dnes totiž v řadě států migranti odmítají identifikaci i snímání otisků prstů a pokračují v cestě dále do vnitrozemí Schengenu, aniž by byli identifikováni a registrováni. Migranti by měli být povinni odevzdat otisky prstů do systému EURODAC.²⁰

Oproti dosavadní praxi by mělo dále platit, že kdokoli překračuje nebo již překročil hranici Schengenského prostoru nelegálně, by měl být zajištěn

¹⁷ European Commission. Review of the European Neighbourhood Policy. 2015.

¹⁸ Hrabálek, Martin. 2010. Ochrana hranice EU a role agentury Frontex v ní. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita.

¹⁹ European Commission. 2015. THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION, 13. 5. 2015.

²⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 o zřízení systému „Eurodac“



a omezen na svobodě pohybu, tj. ve všech členských státech EU by měla být povinná tzv. administrativní detence při příjezdu ve speciálních detenčních zařízeních pro cizince (ne věznicích). Pobyt migrantů v zařízeních musí být omezen na co nejkratší dobu, kdy bude rychle rozhodnuto o jejich statusu. Nepožádají-li o azyl, ani nemají žádné oprávnění ke vstupu, bude jim odepřen vstup na hranicích, respektive budou zadrženi za účelem zabránění nepovoleného vstupu, nebo budou zajištěni za účelem správního vyhoštění do země původu, případně do tranzitní bezpečné země, s níž existuje readmisní dohoda. Totéž platí pro detenci z důvodu neregulérního pobytu, který je zjištěn už na území členského státu, nikoli na hranicích.

Požádají-li o azyl, budou zajištěni a omezeni na svobodě za účelem určení skutečností, na nichž je žádost o mezinárodní ochranu založena (podle čl. 8 odst. 3 směrnice 2013/33/EU), zejména za účelem zařazení do těchto skupin: (1) žadatelé, pro které je EU první bezpečnou zemí, a tedy je příslušná k podání žádosti o azyl a jejímu vyřízení, (2) žadatelé, kteří přichází z bezpečné třetí země a je možné je na základě readmisní dohody navrátit, (3) žadatelé, kteří pocházejí z EU bezpečných zemí původu, tj. jejich žádost není oprávněná a považujeme je za ekonomické migranty. Skupině ekonomických migrantů (3) bude žádost zamítnuta a bude s nimi zahájeno řízení o nuceném návratu. Skupině žadatelů, kteří prošli jinou bezpečnou zemí (2), bude žádost odmítnuta a budou navraceni do této země. V případě, readmise není možná, budou umístěni do ochranného centra v jiné třetí bezpečné zemi, kde dohoda existuje.

Žadatelé o azyl, pro něž je první bezpečnou zemí EU (1), vstoupí do standardního řízení o udělení mezinárodní ochrany. V případech, kdy existuje důvodné nebezpečí skrývání se žadatele, nebo by žadatel mohl ohrozit národní bezpečnost a veřejný pořádek, může být žadatel nadále omezován na svobodě. Individuálnímu posouzení těchto nebezpečí musí věnovat správní orgány zvýšenou pozornost s ohledem na to, že v roce 2015 proběhl *asylum-shopping* v EU v nevídané míře, 400 000²¹ příchozích se do konce roku 2015 vůbec nezaregistrovalo a existuje tedy podezření, že mají zájem zůstat v EU v neregulérním postavení. Podle Interpolu roste počet ztracených nebo ukradených pasů, v roce 2015 evidoval jen 250 000 ztracených nebo ukradených syrských pasů.²² Neexistuje-li takové podezření, měla by být v průběhu správního řízení o udělení mezinárodní ochrany využita jen alternativní opatření k zajištění, pokud je to nutné.

Nezbytnou podmínkou nového systému je vybudovat dostatečné nové kapacity pro zajišťování cizinců a zejména zajistit bezpečné a důstojné prostředí v těchto speciálních střediscích ve všech členských zemích. Místo a podmínky detence musí odpovídat tomu, že jde o cizince, ne pachatele trestných činů. Dodržování lidských práv musí být pravidelně kontrolováno, migranti musí mít zajištěno jídlo, ubytování, zdravotní péči, přístup k právní ochraně. Nezletilí a jejich rodiče musí pobývat ve speciálně upraveném prostředí, které bude omezovat negativní vliv detence na děti. Druhou podmínkou je významné zrychlení správního řízení, a to jak rozhodnutí o příslušnosti EU k vyřizování žádosti o azyl, tak rozhodnutí o mezinárodní ochraně. Za tímto účelem musí dojít k personálnímu i finančnímu navýšení v přijímacích střediscích v těch členských státech EU, kde se podává nejvíce žádostí.

Nucené návraty neregulérních migrantů

Zatímco přístup k žadatelům o azyl upravuje přijímací směrnice, přístup k neregulérním migrantům a odmítnutým žadatelům upravuje návratová směrnice

²¹ Politico, 5. 2. 2016. German push to speed up asylum proces.

²² Politico. 26. 1. 2016. EU's passport fraud 'epidemic'.



č. 2008/115/ES. Efektivita návratů je v EU velmi nízká. V roce 2014 bylo účinně provedeno jen 40 % rozhodnutí o navrácení²³, v případě migrantů z některých afrických zemí byla úspěšnost dokonce jenom 16 %.²⁴ Přitom neoprávněně pobývajícím státní příslušníky musí EU podle směrnice buď navrátit, nebo jejich pobyt legalizovat. EU proto vydala v září 2015 Akční plán EU v oblasti navrácení,²⁵ kde se počítá se zvýšenou podporou agentury Frontex při návratových operacích. Za hlavní příčinu nízké efektivity návratové politiky je označena neexistence readmisních dohod. Zásadní je ovšem rovněž revize návratové směrnice, která *de facto* svazuje evropským státním ruče, a tak je v rozporu s vlastní zásadou účinnosti návratové politiky. Problematické jsou zejména preference dobrovolného návratu, omezení podmínek, za kterých mohou být cizinci bez platného povolení k pobytu zajištěni, nebo také zákaz navrácení osob bez platných cestovních dokladů. Návratová směrnice se nevztahuje na neregulární migranty, kterým byl odepřen vstup na hranicích, proto prioritou EU musí být ochrana hranic. Je-li navrácení trestně-právní sankcí, také se směrnice neaplikuje.²⁶

Evropské státy by měly začít okamžitě maximálně využívat své možnosti pro zajištění efektivního, tedy nuceného návratu. S ohledem na princip dobrovolného návratu umožňuje stávající znění směrnice okamžité zajištění cizince bez povolení k pobytu a jeho nucený návrat jen tehdy, existuje-li důvod domnívat se, že by účel rozhodnutí o navrácení mohl být zmařen. Směrnice dále umožňuje členským státním, aby začaly poskytovat lhůtu k dobrovolnému návratu jen na žádost cizince, ne automaticky. Nepožádá-li v tomto případě o lhůtu k dobrovolnému návratu, migrant může být zajištěn. Zajištění za účelem vyhoštění je dále podle směrnice omezeno požadavkem na existenci „reálného předpokladu pro vyhoštění“. Není-li vyhoštění možné – např. v důsledku zásady *non-refoulement*, neexistence cestovních dokladů nebo chybějící readmisní dohody se zemí původu – nelze cizince ani zajistit za účelem vyhoštění. Délka zajištění může být 6 měsíců, lze ji prodloužit o rok.

V nejbližším možném termínu je proto nutné změnit návratovou směrnici tak, aby bylo možné návrat vynutit ihned po rozhodnutí o navrácení pokud možno ve všech případech, včetně cizinců, kterým chybí cestovní doklady. Výraznou překážkou zajištění (a vyhoštění) je totiž situace, kdy státní příslušník třetí země nemá platné cestovní doklady a stát, jehož je příslušníkem, mu odmítne vydat nový. To vede k situaci, kdy státní příslušníci třetích zemí úmyslně ničí své doklady a současně státy, jejichž jsou příslušníky, nespolupracují s EU. Proto by měl nově vzniknout institut vyhoštění nelegálně pobývajících cizince, který nemá doklady, nebo není možné jej navrátit do žádné země dle readmisních dohod. Takový cizinec by měl být umístěn do zařízení pro nelegálně pobývajících cizince na území EU nebo na území státu, se kterým existuje dohoda o vytvoření takového zařízení. Ochrana a výjimky pro zranitelné a ohrožené osoby a děti musí být zajištěna. Programy dobrovolných asistovaných návratů mohou být dále užívány jako motivační nabídka pro migranty, kteří se propadli do ilegality. Součástí efektivní návratové politiky je vždy maximální podpora dobrovolného návratu – pokud to bude nutné, migranti by měli mít možnost nechat si pokrýt cestovní náklady. Podmínky návratu by měly být v EU harmonizovány, abychom se vyhnuli fenoménu „return-shopping“, který rovněž pozorovala Evropská komise.

²³ European Commission. 9. 9. 2015. Action Plan on return.

²⁴ European Commission. 2016. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

²⁵ European Commission. 9. 9. 2015. Action Plan on return.

²⁶ Bouda, Petr. 2016. Analýza návratové směrnice. Think-tank Evropské hodnoty.



Boj proti převaděčům a informační kampaně

Reforma imigračního a azylového systému EU je nejdůležitějším krokem k vítězství nad organizovaným zločinem v oblasti pašování migrantů. Dokud umožňuje EU žádat o azyl na svém území i těm, kteří prošli jinými bezpečnými zeměmi, vytváří poptávku po službách pašeráků. EUROPOL informuje o výrazném navyšování počtu pašeráckých sítí, které se podílí na ilegálním transportu migrantů do Evropské unie. Podezřelých převaděčů je 38 600.²⁷

Zatímco doposud se Evropská komise a agentura Frontex soustředily zejména na záchranné operace, nyní je nezbytné vyvinout efektivní metody přímo k pronásledování a zatýkání pašeráků. To nebude možné, dokud nedosáhneme vysoce efektivní spolupráce se zeměmi, kde většina těchto zločineckých skupin operuje. Mnohé tyto země, například Turecko i Egypt, se zavázaly ke spolupráci v protokolu Spojených národů proti pašování přistěhovalců po zemi, po moři a letecky.²⁸ EU s nimi navíc spolupracuje v rámci Evropské politiky sousedství, která počítá také se spoluprací v boji proti převaděčům.²⁹ V akčním plánu EU-Turecko³⁰ přislíbilo Turecko spolupráci při odhalování organizovaného zločinu a pašeráckých sítí. Bude-li strategie funkční, měla by se stát předlohou pro dohody s dalšími státy. Spolupráci na rozbíjení pašeráckých sítí by měla EU žádat výměnou za humanitární i rozvojovou pomoc, ale také obchodní styky nebo příležitosti k legální migraci.

Nezbytnou součástí nového azylového systému EU dále musí být masivní informační kampaň na Blízkém východě i v Africe, v níž bude jasně a jednoznačně vysvětlen princip první bezpečné země a co přesně čeká žadatele o azyl, dorazí-li nelegálně na území Schengenu. Posilovat mýtus o Evropě coby zemi zaslíbené je totiž zřejmým zájmem pašeráků a organizátorů nelegální migrace, kteří přepravují nejen uprchlíky, ale rovněž ekonomické migranty. Proto již některé země přikročily například kinzerátům ve zdrojových zemích migrace. O zpřísnění pravidel pro žadatele o azyl informovalo v září 2015 například Dánsko v libanonských novinách, informační kampaně o rizicích ilegálních cest do Evropy již zajišťovala také Evropská komise v Etiopii, Nigeru a Pákistánu.

Stabilizace situace na Blízkém východě a v Africe

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti imigračního a azylového systému EU, jehož cílem je udržet na minimu počty migrantů, kteří přicházejí nelegální cestou, je naprosto zásadní soustředit se na řešení příčin migračních toků, a tedy na stabilizaci situace na Blízkém východě a v Africe. Migranty z Blízkého východu a Afriky žene do Evropy řada „push faktorů“. Patří k nim nejen aktuální konflikty v Sýrii, ale rovněž doznívající válečné konflikty v Libyi, Iráku a Afghánistánu a nestabilita a brutalita řady afrických režimů. Další důležité příčiny migrace jsou demografický boom, kdy do roku 2050 Afrika dle OSN zdvojnásobí svou populaci na 2,4 miliardy lidí³¹, extrémní chudoba spojená s nedostatkem pitné vody, dále nízká úroveň zdravotní péče a mnoho dalších problémů rozvojových zemí, které se nedaří dlouhodobě řešit.

²⁷ European Commission. 2016. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

²⁸ United Nations. 2000. Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

²⁹ European Commission. 2015. Review of the European Neighbourhood Policy.

³⁰ European Commission. 2015. EU-Turkey: Draft Action Plan on support of refugees and migration management.

³¹ Population Reference Bureau. 2015 World Population Data.



Rozvojovou a humanitární pomoc EU i jednotlivých evropských států je nutné zaměřit na regiony, které se staly zdrojovými zeměmi uprchlických vln. Migrace by se měla stát klíčovým kritériem pro alokování rozvojové pomoci, proto migrační a rozvojová politika Evropské unie a členských států musejí být formulovány ve vzájemném dialogu. Klíčovými cíli rozvojové pomoci by s ohledem na migrační vlny do Evropy a rovněž dle nově přijatých Cílů udržitelného rozvoje OSN (pro roky 2015 - 2030)³² měly být zejména boj s extrémní chudobou a hladem, zajištění pitné vody a zdravotnické péče, posílení postavení žen a dívek. Speciální pozornost je třeba věnovat kontrole porodnosti v Africe, která jediná může zastavit tamější demografický boom a zlepšit životní úroveň obyvatelstva. Nutnou podmínkou pomoci by potom měla být spolupráce na odhalování organizovaného zločinu, včetně terorismu, a potírání pašeráckých sítí. Máme-li dosáhnout skutečné změny v zemích, kam EU a její členské státy směřují svou rozvojovou a humanitární pomoc, je třeba zněkolikanásobit výdaje. Vyšší investice do humanitární i rozvojové pomoci musí jít ruku v ruce s rozvíjením kontrolních mechanismů, které předejdou riziku zpronevěry a zajistí efektivní využití vložených finančních prostředků.

Shrnutí - policy recommendations

Reforma udržitelné imigrační a azylové politiky EU staví na osmi pilířích:

- Princip první bezpečné země, kam budou navraceni všichni žadatelé o azyl, kteří přicházejí z bezpečných třetích zemí nebo bezpečných zemí původu. Možnost podat žádost o azyl budou mít jen ti, pro něž jsou členské státy EU prvními bezpečnými na cestě.
- Ochranná centra v Africe a na Blízkém východě mají být financována EU a spravována UNHCR v regionech, které hostí největší počty uprchlíků. Musí zajistit zejména bezpečí, dodržování lidských práv a zajištění základních životních potřeb.
- Členské státy musí posílit dobrovolné programy přesídlování a vybírat ty uprchlíky, kterým není možné zajistit bezpečí jinde. Legální ekonomická migrace ze třetích zemí musí být podmíněna funkčními readmisními dohodami. Integrace cizinců v EU musí zahrnovat hodnotovou integraci, přijetí liberálně-demokratických principů a monitoring.
- Efektivní ochrana vnější hranice Schengenu má stát na externalizaci hranic - ve spolupráci se zeměmi evropského sousedství má dojít k ochraně před-sunutých hranic směrem do Afriky a na Blízký východ a ve Středozemním moři k navracení z teritoriálních vod těchto států.
- Identifikace příchozích v systému EURODAC musí být povinná pro všechny migranty. Všichni příchozí musí být povinně zadrženi v administrativní detenci při příjezdu až do ověření skutečností nutných k posouzení jejich žádosti o azyl nebo jejich návratu.
- Návraty neregulérních migrantů a neúspěšných žadatelů o azyl musí probíhat nuceně, nikoli dobrovolně. Musí být možné navrátit i migranty bez platných cestovních dokladů. V tomto směru je třeba změnit návratovou směrnici a omezit princip dobrovolného návratu.

³² United Nations. 2015. Sustainable Development Goals.



- Boj s převaděči musí probíhat na území zdrojových zemí migrace, kde síť působí a motivují migranty k cestě. Součástí boje se musí stát rozsáhlé informační kampaně v těchto zemích, které budou informovat migranty o tom, kdo má nárok na azyl na území EU a kdo nemá.

- Dlouhodobá stabilizace situace v Africe a na Blízkém východě se musí zaměřit na zastavení demografického boomu a zlepšení životní úrovně. Kritériem pro rozdělování rozvojové pomoci se musí stát řízení migrace, podmínkou readmisní dohody a boj s převaděči.



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.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Markéta Blažejovská

Markéta Blažejovská je analytička Programu pro soudržnou společnost organizace Evropské hodnoty.

Radko Hokovský

Radko Hokovský je výkonným ředitelem organizace Evropské hodnoty.

Policy paper byl vybrán v call for papers v rámci projektu „Azylová a migrační politika EU do roka a do dne“. Projekt realizuje AMO a Institut aktivního občanství ve spolupráci s pražskou kanceláří Heinrich-Böll-Stiftung. Názory vyjádřené v textu nejsou oficiálním stanoviskem těchto organizací.