



Nová architektura azylové a migrační politiky EU

Libor Studený



Abstrakt

Studie poukazuje na výhody zapojení všech členských států EU do řešení evropské migrační krize a vysvětluje, jak centralizace a dělba činností v rámci azylového systému zefektivní jeho fungování. Za tím účelem uvádí některé alternativní návrhy fungování společného evropského azylového systému včetně aktuálních návrhů právních předpisů Evropské komise a zabývá se otázkou přerozdělování žadatelů o mezinárodní ochranu. Studie vysvětluje, proč je vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu pouze v několika zemích na vnějších hranicích EU neudržitelné a navrhuje možné kompromisy vycházející z rozdělení azylové procedury do funkčních celků. Je totiž zřejmé, že přerozdělování žadatelů o mezinárodní ochranu bude v určité míře nezbytné i při případném přenesení azylového řízení mimo EU.

Je doporučováno zavedení jednotného azylového řízení v EU s prvky centralizace ve formě částečného přenesení kompetencí na EU, která by prostřednictvím azylové agentury provozovala evropská přijímací střediska, a dále s prvky decentralizace ve formě přenesení části azylové procedury na jednotlivé státy. Výstupem tohoto systému by bylo v případě přiznání mezinárodní ochrany jednotné pobytové oprávnění dočasné povahy s působností pro celou EU. V návaznosti na intenzivnější ochranu vnějších hranic Unie je dále doporučováno umožnit zranitelným skupinám uprchlíků přímé přesídlení do Evropy dle společného rámce EU pro přesídlování a posílit tak individuální volbu států v participaci na poskytování ochrany. V rámci evropského azylového systému by tak vedle sebe existovaly dva rovnocenné přístupy k ochraně – vyřizování žádostí spontánně přicházejících uprchlíků a přímé přesídlování zranitelných skupin uprchlíků. Centralizace systému umožní v přijímacích střediscích v zemích na vnějších hranicích EU důsledně provést identifikaci a evidenci přicházejících osob a omezit tak bezpečnostní rizika, a dále rozlišit opodstatněné žádosti a rychle realizovat návraty osob, jejichž žádosti budou nepřijatelné či zjevně bezdůvodné. Nový systém předpokládá přijetí spravedlivých pravidel pro určení země odpovědné za vyřizování opodstatněných žádostí v další fázi azylového řízení. V rámci mechanismu relokací žadatelů bude zohledněno množství přímo přesídlovatelných osob a aktivity členské země při realizaci rozvojové pomoci. V rámci harmonizace azylového systému budou sjednoceny přijímací podmínky, azylová procedura a návratová politika neúspěšných žadatelů a dále zavedena jednotná sada práv a povinností pro uznané uprchlíky. Příspěvkem na integraci budou zvýhodněny ty členské státy, které budou za přispění azylové agentury integrovat větší množství osob, jimž bude mezinárodní ochrana přiznána, a kteří využijí práva registrovat se k pobytu v kterékoliv zemi EU.

Studie dále klade důraz na integraci, která je chápána jako klíčová součást přijímání uprchlíků, přičemž bez splnění integračních kritérií nelze po zániku důvodů pro udělení ochrany na území EU nadále setrvat. Rovněž je zdůrazňována potřeba podpory zemí prvního azylu, tak aby jejich azylové systémy byly bezpečnými a uprchlíci neměli důvod do Evropy odcházet. Studie doporučuje v rámci aktivního řízení migrační krize rozlišovat dočasná a trvalá opatření a dále vnímat širší rozměr řešení, která azylovou a migrační politiku EU přesahují, ale na její fungování mají zásadní dopad. Zcela zásadní je v tomto ohledu řešení příčin migrace (válka, chudoba) a silnější hlas EU pro jejich eliminaci, což se bez hlubší integrace EU v zahraniční politice a spolupráce ozbrojených sil členských států neobejde.

Úvod a východiska

Sociolog Ulrich Beck, který ve své knize Riziková společnost popsal globální povahu dnešních rizik i nebývalou propojenost současného světa, uvádí, že základem účinné správy světa a těchto globálních rizik může být jedině mezinárodní spolupráce. Evropská migrační krize je zcela jistě takovým příkladem rizika, které je projevem



globalizovaného a propojeného světa, které žádný stát nemůže vyřešit sám uzavřením hranic, aniž by se tím nedostal do úplné izolace. Současně lze říci, že není evropsější problém, který by bylo možno vyloučit z hlubší integrace, než právě problematika migrace. Otázkou zůstává, jak má Unie postupovat, když neexistuje shoda na způsobech řešení hromadné migrace.

V EU existují azylové systémy jednotlivých členských států, které jsou na určité minimální míře shody těchto států právem EU harmonizovány. Úroveň poskytované ochrany se však kvůli různému přístupu států k výkladu směrnic a k naplňování azylové politiky liší. Tato skutečnost je umocňována atraktivitou některých bohatších států EU, které nabízí více příležitostí pro uplatnění a také štedřejší sociální systém. Hromadný příliv žadatelů o mezinárodní ochranu¹ v loňském vyvolal sice adekvátní aktivitu unijních orgánů, ale návrhy krizových řešení se ne vždy setkávaly s ochotou členských států je uskutečňovat.

Od poloviny května loňského roku se začalo hovořit o potřebě přerozdělení uprchlíků z přetížených zemí na vnějších hranicích EU a zavedení systému jejich relokací do vnitrozemí EU. Jedním z argumentů (zejm. východoevropských států reprezentovaných státy Visegrádu) proti zavedení tohoto systému je skutečnost, že nelze uprchlíky nutit setrvávat v zemích, kde zůstat nechtějí a kde je nikdo neudrží. Kvóty jsou těmito státy označovány jako zástupný problém a řešení jsou spatřována v rychlé finanční, materiální a personální pomoci přetíženým zemím na vnějších hranicích EU. Jako stěžejní důvod proti zavedení kvót ze strany České republiky je zdůrazňována otázka bezpečnostní. Státy Visegrádu se ztotožňují s nutností společné ochrany vnějších hranic, zpomalení příchodu migrantů do Evropy a navýšení pomoci zemím v okolí Sýrie, kde se soustřeďuje nejvíce uprchlíků. Visegrád dále navrhuje vytváření záchytných zařízení na vnějších hranicích EU, kde budou všichni žadatelé registrováni a jejich žádost o mezinárodní ochranu v těchto vstupních zemích vyřízena. Vývoj situace za loňský rok a první pololetí letošního roku však ukazuje, že státy na vnějších hranicích Unie nemohou z objektivních důvodů vysoké množství uprchlíků sami zvládnout. Je zřejmé, že i přes omezení přílivu uprchlíků v roce 2016 se Evropská unie do budoucna neobejde bez efektivního systému azylové a migrační politiky, a to kvůli nejisté dohodě s Tureckem o navrácení osob. Je totiž přímo ohrožen jeden ze základních principů fungování Unie; svoboda volného pohybu a na tématu migrace dochází k rozdělování postojů ohledně dalších integračních snah Unie. Jsme svědky napětí mezi demokracií a efektivitou vládnutí EU, neboť její zdánlivě nízká efektivita při řešení migrační krize ohrožuje vnímání legitimacy EU širokou veřejností a posiluje radikální návrhy řešení migrační krize nově vznikajícími politickými subjekty. Přitom rozhodovací procesy v EU jsou charakteristické posilováním exekutivních prvků v rozhodování, které musí být vyváženy rolí reprezentativních orgánů. S tím souvisí uvedené ohrožení rychlosti a efektivitu případně kvality rozhodování.²

Evropská komise přichází postupně s řadou podnětných návrhů řešení migrační krize a zejména hlubší harmonizací společného azylového systému, avšak klíčové bude, nakolik se s těmito návrhy ztotožní politické reprezentace členských států Unie, aby bylo možno čelit výše naznačenému napětí mezi demokracií a efektivitou

¹ V rámci smíšené migrace je nutno rozlišovat pojmy uprchlík a ekonomický migrant (osoba přicházející s cestovním dokladem a vízem za účelem zlepšení své ekonomické situace). V textu je proto na místo pojmu ekonomický migrant používán pojem osoba přicházející z ekonomických důvodů. Uprchlíkem je podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dle zákona o azylu osoba, která má odůvodněný strach z pronásledování v zemi původu z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má nebo ve státě jeho posledního bydliště (v případě osoby bez státního občanství). Se všemi přicházejícími osobami (neboť je nelze bez dalšího rozlišit) je však třeba vést správní řízení k přezkoumání důvodů, na základě nichž přicházejí a zjištění zda splňují kritéria pro udělení některé z forem mezinárodní ochrany (tzv. územní azyl, doplňková ochrana, dočasná ochrana).

² Belling, V. Legitimita moci v postmoderní době: proč potřebuje Evropská unie členské státy. Brno Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 1. vydání. 2009.



vládnutí. Při řešení tohoto napětí, které zpochybňuje samu legitimitu EU, je důležitým kritériem rychlost, s níž bude konsenzus na nové azylové a migrační politice nalezen. Tento text si klade za cíl najít společná východiska alternativních návrhů (včetně návrhů Evropské komise) s postoji států Visegrádu, které reprezentují opoziční postoje při řešení migrační krize.

Schengen a otázka bezpečnosti

Již samo zavedení Schengenu předpokládalo určení státu odpovědného za vyřízení žádosti o azyl a přenesení podstatné zátěže na státy na vnější hranici EU bylo od počátku problematické.³ Volný průchod uprchlíků Evropou umožnil právě Schengen a rezignace na nastavená pravidla, neboť tyto země na vnějších hranicích EU nebyly schopny tak masivní nápor uprchlíků zvládnout. Pokud jsou tato pravidla pro určení odpovědného státu v době hromadného uprchlictví nespravedlivá (tj. má-li tíha vyřizování žádostí ležet jen na zemích na vnějších hranicích), pak tak je třeba nalézt nová, která budou více odpovídat realitě. Zavedení Schengenu přitom bylo provázeno obavami z nárůstu kriminality – pašování lidí, drogových gangů, organizovaného zločinu. Se Schengenem se přitom kriminalita paradoxně snížila, protože pravomoc národních policí se nezastavila na národních hranicích a vznikla společná databáze hledaných lidí.⁴ Pokračování Schengenu v době hromadného uprchlictví předpokládá přijetí nových pravidel azylového systému, která se rovněž nezastaví na hranici národních států a budou jednotně uplatňována. S úpravou systému určení odpovědné země za vyřízení azylové žádosti souvisí nové nařízení EURODAC, které zřídí databázi otisků prstů žadatelů o mezinárodní ochranu v EU, které budou přeneseny do centrálního systému. Uvedené nařízení přizpůsobí a posílí stávající systém EURODAC a rozšíří svůj účel se záměrem potlačování neregulérní migrace a realizace návratové politiky. Jedním z cílů harmonizačních předpisů Komise je přenesení větší odpovědnosti na žadatele v průběhu řízení, přičemž k hlavním povinnostem žadatelů patří požádat o ochranu v místě prvního vstupu do EU nebo tam, kde se legálně nachází. Žadatelé přitom musí spolupracovat s úřady a poskytovat nezbytné detaily k ověření identity a k přezkoumání žádosti, stejně tak strpět sejmutí otisků prstů a fotografii tváře. Druhotný pohyb žadatelů a jiné projevy nespolupráce mohou vést k odmítnutí žádosti a jejímu projednání ve zrychleném řízení. Centralizace systému přijímání žadatelů a rozložení zátěže při vyřizování jejich žádostí na všechny státy EU umožní snížit bezpečnostní rizika spojená s jejich přijímáním na nejnižší možnou míru. Odlehčení přetíženým státům také umožní eliminovat případné chyby při rozhodování o bezpečnostních otázkách. Tato dělba činností umožní rychleji vyřizovat jejich žádosti a rychleji navracet neúspěšné žadatele, což bude významné zpětná vazba pro potenciální nově příchozí.

Jednotné azylové řízení a další důvody sdílení uprchlického břemene

Doporučované zavedení jednotného azylového řízení mj. znamená, že uprchlíci budou žádat o mezinárodní ochranu v EU (a v případě jejího přiznání bude platná jednotně pro celou EU) a nikoliv v konkrétních členských státech Unie,

³ Schengenská dohoda z roku 1985 a Dublinská úmluva z roku 1990. Dublinský systém je založen na předpokladu, že mezi azylovými systémy členských států nejsou výrazné rozdíly a umožňují stejné zacházení, což neodpovídalo skutečnosti. V posledních letech došlo také k nárůstu soudních řízení u SDEU, ve kterých se žadatelé o azyl dublinským transferům brání s ohledem na neadekvátní životní podmínky a minimální šanci na získání postavení uprchlíka v některých zemích EU. Např. rozsudek SDEU ze dne 21. 1. 2011 M.S.S. proti Belgii a Řecku (číslo žádosti: 30696/09), který přezkoumal žádost afghánského občana a nedostatky v azylovém řízení v Řecku a nebezpečí vyhoštění bez důkladného přezkoumání merita žádosti o udělení azylu a bez možnosti využít účinných opravných prostředků.

⁴ Respekt č. 33/2016: Rozhovor s tvůrcem Schengenu Robertem Goebbelsem.



kteří se však na vyřízení žádostí budou částečně podílet. Žadatelé o mezinárodní ochranu rovněž budou srozuměni se skutečností, že opuštění země odpovědné za vyřízení jejich žádosti může vést k odmítnutí jejich žádosti (procedura implicitního zpětvzetí žádosti) nebo v případě skrývání se projednání ve zrychleném řízení a pozbytí práva nadále pobývat na území EU.

Existence 28 (prozatím) azylových systémů má nadále smysl, pokud budou zaručovat stejný výstup pro žadatele, ať již do tohoto systému vstoupí v kterékoliv zemi. EU se navíc bez těchto jednotlivých azylových systémů, které by měly být hlouběji harmonizovány, neobejde, neboť země na vnějších hranicích EU totiž nejsou logisticky a sociálně schopny zvládnout a vyřizovat tak vysoké počty žádostí najednou. Tyto země jsou administrativně přetíženy a není v jejich silách základní životní podmínky pro příchozí zajistit. Je zapotřebí zařadit si proces vyřizování žádostí do souvislostí, neboť nezbytný čas na vydání rozhodnutí a na soudní přezkum zamítnutých žádostí (v návrzích Evropské komise 6+6 měsíců u opodstatněných žádostí), klade vysoké nároky na administrativní aparát příslušné země (správní orgány, soudy). I s případnou rozsáhlou pomocí zemím na vnějších hranicích EU by byla nezbytná rychlost vyřizování žádostí ohrožena. Názor Visegrádu, že těmto zemím na vstupu postačí pomoci žádosti vyřizovat, tak není zcela reálný, neboť tyto vstupní země nelze proměnit v jeden uprchlický tábor. Vstupní země budou již tak dostatečně zatíženy (ve spolupráci s Evropskou azylovou agenturou) evidencí žadatelů, ztotožňováním osob, prvním posouzením žádostí a vyřizováním nepřípustných a zjevně bezdůvodných žádostí osob a jejich návratů do zemí původu nebo do třetích bezpečných zemí.

Společný evropský azylový systém – harmonizace a přístupy k ochraně

Výše byly naznačeny příčiny, proč stávající společný evropský azylový systém (dále také jako „SEAS“) v situaci hromadného uprchlictví nefunguje a proč je zapotřebí hledat jeho reálné alternativy. Proto budou dále diskutovány jiné přístupy k řešení migrační krize, které se mj. objevují v návrzích právních předpisů Evropské komise. V novém systému je zapotřebí, aby si jednotlivé země stanovily priority ochrany a přijímací kapacity (tj. kolik lidí jsou schopny přijmout), které budou brát ohled na situaci nejpotřebnějších osob. To znamená jednak těch osob, které požádaly o mezinárodní ochranu přímo na území EU a splní kritéria pro její udělení, a jednak zranitelných skupin osob, které se nachází mimo svoji zemi původu (nejčastěji v zemi prvního azylu) nebo se jedná o vnitřně přesídlené osoby a dostatečné ochrany se jim nedostává. V rámci SEAS by tak vedle sebe existovaly dva rovnocenné přístupy k ochraně – vyřizování žádostí spontánně přicházejících uprchlíků a přímé přesídlování zranitelných skupin uprchlíků. Jedním z cílů evropské azylové a migrační politiky v širším smyslu je omezení poptávky migrantů po neregulérních a život ohrožujících cestách do Evropy. Způsobem, jak toho docílit, je umožňovat na jedné straně legální cesty zranitelných skupin osob do EU a současně výrazněji podpořit budování kapacit přijímání uprchlíků v zemích prvního azylu, aby se tyto země staly pro uprchlíky bezpečnými.

Přesídlování (resettlement) je jednou z forem mezinárodní ochrany uprchlíků a je často poslední možností řešení humanitární krize v situaci, kdy se příslušníci uprchlické populace nemohou z objektivních důvodů vrátit do své mateřské země, ani nemohou v zájmu své bezpečnosti setrvat ve třetí zemi, do níž uprchli (země prvního azylu). Poskytuje řešení dlouhodobě neuspokojivé uprchlické situace v těchto třetích zemích a spojuje v sobě mechanismy řízení migrace, individuální ochrany uprchlíků, trvalého řešení jejich situace a vyjádření solidarity s regiony zasaženými uprchlickými toky.

Další alternativou k neregulérním způsobům migrace může představovat zahraniční vyřizování (přijímání) žádostí o územní azyl prostřednictvím tzv. procedury



chráněného vstupu („Protected entry procedures“). Uvedené exteritoriální zpracovávání žádostí o mezinárodní ochranu je pouze doplňkem ke standardnímu postupu zpracování žádostí uvnitř území cílového státu. Podobný přístup včetně vytváření nových přijímacích zařízení mimo EU by se bez určité míry přerozdělování uprchlíků neobešel.

Nový azylový systém umožní díky centralizaci a částečnému přenesení pravomoci na unijní úroveň rychleji oddělit migranty přicházející z ekonomických důvodů od uprchlíků a účelněji využije svébytné azylové systémy členských zemí EU, které budou hlouběji harmonizovány a budou napříč Unii garantovat stejnou proceduru se stejným výsledkem v přiměřeném čase.

Přijímání spontánně přicházejících uprchlíků a role Evropské azylové agentury

I přes zvýšenou ochranu vnějších hranic EU a podporu zemí prvního azylu je třeba počítat se spontánním příchodem uprchlíků a umožnit jim v první zemi EU, do níže vstoupí, požádat o mezinárodní ochranu i v případě neregulérního příchodu. Jiný postup by byl v rozporu se zásadou nenavrácení („non-refoulement“) formulovanou v čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, resp. zákazem mučení (implicitně znamenajícím totéž) v čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁵ Aplikace této zásady vyžaduje poskytnutí alespoň dočasného útočiště za účelem prošetření konkrétních okolností každého případu a týká se také osob na hranicích či v tranzitních prostorech členského státu (viz část 2.6).

Základní charakteristikou SEAS v době hromadného uprchlictví musí být jednotný, standardizovaný a včasný přístup k vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu respektující evropské a mezinárodní právo. To vyžaduje hlubší harmonizaci azylového systému spolu s rozdělením odpovědnosti za vyřizování žádostí na všechny členské státy podle jejich kapacit a přenesením části odpovědnosti za azylovou proceduru z národní na unijní úroveň.⁶ Úplný přesun kompetencí v otázkách azylu na EU by byl možný jen v dlouhodobém horizontu (jak plyne např. ze sdělení Komise k revizi dublinského nařízení), ale překážkou tohoto řešení je spíše nedostatek shody členských států na této otázce. Jako vhodným kompromisem se proto dle autora tohoto textu jeví pouze částečné přenesení těchto kompetencí, které by přineslo na jedné straně zmírnění tlaku na přetížené země, a na straně druhé by spolu s požadavkem na bezpečnost zefektivnilo vyřizování žádostí. Navrhovaný částečný přesun kompetencí na EU by vyžadoval nejprve posílení pravomocí stávajícího Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) a dále jeho transformaci v plnohodnotnou Evropskou azylovou agenturu⁷

⁵ A dále čl. 3 Úmluvy proti mučení, čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nebo dle Úmluvy o právech dítěte.

⁶ V návrhu Evropské komise ze září 2015 se objevuje jako jedna z variant revize dublinského systému plné přenesení odpovědnosti za azylový systém z národní na unijní úroveň. Takové řešení by však dle komise vyžadovalo zásadní institucionální reformu a značné zdroje, proto o něm nelze uvažovat v krátkodobém či střednědobém horizontu. S návrhem určité centralizace azylového řízení přišel v dubnu 2016 v rámci návrhů reformy dublinského systému Výbor pro občanské záležitosti Evropského parlamentu. Výbor navrhuje vytvoření centrálního systému pro sběr a přidělování žádostí o azyl. Parlament dále podporuje návrh Komise rozšířit mandát Evropského azylového a podpůrného úřadu v souladu s růstem jeho operační role v hotspots. Pokud by agentura měla hrát větší roli při uskutečňování nových politik, bude současně vyžadovat značné finanční zdroje a adekvátní právní nástroje.

⁷ Srov. Obdobný návrh Martina Rozumka a Zuzany Številové na zřízení Evropské azylové agentury, která by byla zodpovědná za rychlý a jednoduchý systém udělování mezinárodní ochrany, buď v zemi na vstupu do Unie, nebo v členských zemích čistě za účelem vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu, přičemž by tento systém předpokládal jednotné pobytové oprávnění po jejím udělení. Dostupné online



(dále také jako „agentura“), která by byla odpovědná za první fázi azylové procedury v zemích na vnější hranici EU a dále by hrála klíčovou roli při koordinaci této procedury v jednotlivých členských zemích. Komise již připravuje návrh nařízení o Evropské azylové agentuře spolu s rozšířením jejího mandátu, zejména v oblasti podpůrných funkcí této agentury.

Evropská azylová agentura by se tak mohla stát tzv. decision - making agency, kterým právo EU přiznává pravomoc vydávat rozhodnutí závazná pro třetí osoby. Tato delegace pravomoci vydávat správní akty znamená, že působnost v dané oblasti výkonu státní správy se přenáší z národní na unijní úroveň. Závazný charakter rozhodnutí evropské agentury pak přináší i nutnost zabezpečit dotčeným subjektům odpovídající práva procesní povahy, tj. zejména právo obrany proti vydanému rozhodnutí. Rozhodnutí agentur je možno po vyčerpání opravných prostředků žalovat u Soudního dvora EU.⁸

Evropská unie by prostřednictvím této azylové agentury převzala odpovědnost za přijímání žádostí o mezinárodní ochranu v přijímacích střediscích na vstupu do EU. Žadatelé by tedy svoji žádost nepodávali v konkrétní zemi, ale prostřednictvím agentury tj. u Evropské unie, která by byla odpovědná za její vyřízení ve spolupráci s členským státem, do něhož by byl žadatel na základě relokačního mechanismu přemístěn. Jednalo by se tedy o dvoustupňový resp. třístupňový systém (pokud zahrneme následnou integraci v zemi, v níž se uznáný uprchlík registruje k pobytu), a v němž by každý ze stupňů efektivně plnil část své role při vyřízení žádosti a integraci, přičemž tato spolupráce by mohla vést ke zmírnění tlaků na závazky států. Agentura by ve spolupráci s členským státem na vnějších hranicích EU provozovala přijímací střediska, a zajistila by registraci, identifikaci a přijetí žádosti o mezinárodní ochranu osob, které vstoupily na území EU.⁹

Agentura provede první pohovor s žadatelem a v případě nepřijatelných a zjevně bezdůvodných žádostí vydá zamítavé rozhodnutí (do doby transformace agentury prozatím členský stát), jež bude přezkoumáno soudním orgánem členského státu (do budoucna např. specializovanými senáty Soudního dvora EU). Následně bude agentura ve spolupráci s členským státem realizovat dobrovolný nebo nucený návrat těchto neúspěšných žadatelů. Žadatelé, jejichž žádost bude opodstatněná (tj. nebude nepřijatelná či zjevně bezdůvodná) a současně nebudou vyhodnoceni jako bezpečnostní riziko pro Unii, budou na základě relokačního mechanismu přemístěni do státu s volnými kapacitami (případně zůstanou v rámci mechanismu přerozdělení v této první zemi na vstupu) k realizaci druhé fáze azylové procedury, jejíž náklady již ponese příslušná členská země.

Pokračování azylové procedury – vyřizování opodstatněných žádostí

Členské státy ve vnitrozemí EU budou v rámci jednotného azylového řízení zajišťovat druhou fázi správního řízení o udělení mezinárodní ochrany poté, co převezmou opodstatněné žádosti od Evropské azylové agentury z přijímacích středisek na vnějších hranicích EU. V rámci azylové procedury odpovědné země bude rozhodnuto

<http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/reditele-opu-a-slovenske-ligy-pro-ludska-prava-predstavili-navrh-pro-zeme-v4-na-postup-v-uprchlicke-krizi>

⁸ Pomahač, R., Handrlica, J. Evropské správní právo. Skripta. 1. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, 169 s.

⁹ Tato střediska mohou vznikat například transformací hotspotů, Viz Detailní analýza EP jejich fungování v loňském roce (European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the request of the LIBE Committee) On the frontline: the hotspot approach to managing migration dostupné online

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf)



o udělení či neudělení mezinárodní ochrany a její formě. Po přiznání mezinárodní ochrany v EU bude této osobě udělena pobytové oprávnění s platností pro celou Unii. Základním principem pro udělení mezinárodní ochrany bude její dočasnost, ať již bude udělena ve formě doplňkové ochrany nebo azylu, jež se však může změnit v trvalý status, přičemž platnost této ochrany bude v případě změny situace v zemi původu automaticky přezkoumávána. Po pěti letech od vstupu do země, jež byla pověřena vyřízením žádosti, nebo po pěti letech od vstupu do země, v níž se osoba s přiznanou ochranou registrovala k pobytu, bude moci požádat o dlouhodobý pobyt v dané zemi a prokázat splnění integračních kritérií. Členská země, v níž proběhla druhá fáze azylového řízení, a jež rozhodla o udělení mezinárodní ochrany, nebude vždy odpovědná za integraci dané osoby (pokud se tato osoba registruje k pobytu v jiném členském státu), bude však nadále odpovědná za přezkoumání udělené mezinárodní ochrany a její případné prodloužení. V případě neudělení mezinárodní ochrany ani po přezkoumání správními soudy nebo po skončení platnosti mezinárodní ochrany a nesplnění kritérií pro integraci nebo jejím odnětí (v případě hrubého porušení právních předpisů členského státu), bude ve spolupráci s agenturou realizován dobrovolný nebo nucený návrat.

Řízení probíhající v příslušné zemi musí vycházet z jednotných pravidel, která umožní stejný přístup ke všem žadatelům s jednotnými přijímacími podmínkami garancí stejné procedury se stejným očekávatelným výsledkem. Jedním z cílů harmonizace je rychlejší vyřizování žádostí a omezení druhotného pohybu žadatelů mezi členskými státy způsobeného právě rozdíly mezi právními předpisy. K tomu přispějí jednak novelizované nebo zcela nové unijní předpisy sekundárního práva, které navrhuje Evropská komise (a jejichž klíčová ustanovení jsou diskutována v tomto textu). Jako vhodná se přitom u většiny předpisů jeví navrhovaná forma nařízení, která je projevem úplné harmonizace (unifikace), neboť jako přímo použitelný předpis v členských státech, neumožňuje odchylku od závazně stanovených pravidel, kterých se současně může dovolávat i žadatel o mezinárodní ochranu.

Zcela zásadní pro uplatnění jednotného přístupu je skutečnost, že žadatelé mají povinnost setrvat v členském státu Unie, který přezkoumává jejich žádost (resp. je odpovědný za její vyřízení), kam byli tito žadatelé přemístěni a musí respektovat ohlašovací povinnost dle přijímací směrnice. Porušení těchto pravidel může vést k odmítnutí žádostí (procedura implicitního zpětvzetí žádosti). V případě skrývání se bude žádost projednána ve zrychleném řízení a tato osoba ztratí právo nadále pobývat na území EU. Jak již bylo uvedeno výše, jedním z cílů harmonizačních předpisů Komise je přenesení větší odpovědnosti na žadatele v průběhu řízení, přičemž k hlavním povinnostem žadatelů patří požádat o ochranu v místě prvního vstupu do EU nebo tam, kde se legálně nachází. Žadatelé přitom musí spolupracovat s úřady a poskytovat nezbytné detaily k ověření identity a k přezkoumání žádosti. Uvedená garance stejného výsledku azylového řízení by měla snižovat motivace žadatelů k druhotnému pohybu žadatelů, spolu s vědomím, že v případě přiznání této ochrany se budou moci registrovat k pobytu v jiné zemi EU. Zcela jedinečným projevem harmonizace pravidel již pouze pro uznané uprchlíky by totiž mělo být jednotné povolení k pobytu na celém území EU. Jejich dalšímu pohybu v rámci Schengenu by již nebylo zcela účelné bránit. I přes plnou harmonizaci azylových kritérií nelze zcela sjednotit životní úroveň členských států, sociální systémy, příležitosti na trhu práce, možnosti studia, jazykové znalosti či existenci komunit na území atd.

V oblasti harmonizace SEAS autor tohoto textu vidí jako klíčové sjednocení a jednotnou aplikaci informací o zemích původu, které mají nezastupitelnou roli jako důkazní prostředky v azylovém řízení. Tyto informace by proto měly být sjednocovány a aktualizovány na unijní úrovni a mohlo by se jednat o další kompetenci Evropské azylové agentury. Obdobné doporučení je možno nalézt v návrhu kvalifikačního nařízení, které zavazuje členské státy k aplikaci společných informací o zemi původu poskytovaných na unijní úrovni agenturou a evropskou sítí pro informace o zemích původu („The European Country of Origin Information



networks“). Evropská azylová agentura by měla uplatňování jednotného přístupu k žádostem aktivně podporovat a monitorovat již od podání žádosti o mezinárodní ochranu. Měla by zajišťovat operativní a technickou asistenci při registraci a vyřizování žádostí. Navrhovaný mandát agentury dále stanoví, že v případě neúměrného tlaku na azylový systém konkrétní země ohrozí fungování jednotného azylového systému, a agentura obdrží žádost této země o pomoc, může agentura na základě prováděcího rozhodnutí Komise přijmout opatření na podporu tohoto státu. Kromě toho bude agentura nápomocná při posuzování situace ve třetích zemích za bezpečné země původu nebo bezpečných třetích zemí na úrovni EU.

Uplatnění spravedlivých pravidel pro určení země odpovědné za vyřízení žádosti

Revize dublinského nařízení reaguje na situace, kdy většina uprchlíků přichází do několika členských států, které by dle stávajících pravidel byly odpovědné za vyřízení jejich žádostí, což přivádí jejich azylové systémy pod nepřiměřený tlak. S tím souvisí snaha uprchlíků vyhnout se registraci a odebírání otisků prstů a úsilí přesunout se do „atraktivnějších“ zemí, kde chtějí o mezinárodní ochranu požádat. Tento druhotný tok uprchlíků obdobně vytváří nepřiměřený tlak na další úzký okruh zemí. Na uvedené reaguje nový systém zavedením výslovné povinnosti příchozích osob požádat o mezinárodní ochranu v členském státu prvního neregulárního vstupu nebo státu, kde osoba pobývala legálně před podáním žádosti. Žadatelé si tedy nebudou moci sami tento stát zvolit. Pokud tuto povinnost poruší, jejich žádost bude projednána ve zrychleném řízení. Určení státu odpovědného za vyřízení žádosti předchází povinnost azylové agentury ověřit, zda osoba nepřichází z bezpečné země původu nebo ze země, kde jí byla přiznána ochrana, jakož i zda nepředstavuje bezpečnostní riziko. I v těchto případech by žádost byla projednána ve zrychleném řízení.¹⁰ Relokacím by tedy podléhali pouze opodstatněné žádosti dostatečně prověřených žadatelů s ohledem na bezpečnostní rizika.

Spravedlivé rozdělení odpovědnosti v novém návrhu Komise na revizi dublinského systému má být zajištěno zavedením nestranného mechanismu přerozdělování (fairness mechanism), jenž by byl automaticky aktivován v případě nepřiměřeného nárůstu počtu žádostí v jednom členském státě v poměru k celkovému počtu žádostí v EU.¹¹ Tento klíč bude brát v úvahu velikost země (velikost populace - váha 50 %) a její ekonomickou výkonnost (měřená HDP - 50 %). Pokud některá ze zemí vykáže ve vztahu k počtu žádostí v EU vyšší referenční podíl než 150 %, který by na tuto zemi měl připadat, bude spuštěn automatický mechanismus přerozdělování žádostí z této země do dalších států EU (kromě těch států, které by již dosáhly referenčního podílu ve výši 100 %), a naopak by byl deaktivován při poklesu pod tuto referenční úroveň. Tento nestranný mechanismus by rovněž bral v úvahu úsilí členských zemí při přesídlování uprchlíků ze třetích zemí. Pokud by se naopak členský stát rozhodl na základě tohoto mechanismu osobu k vyřízení její žádosti nepřijmout, musel by se dle návrhu Komise podílet příspěvkem 250 000 euro členskému státu, který by jeho odpovědnost převzal. Tento návrh se zdá autorovi tohoto textu poněkud nešťastný a bylo by vhodnější pracovat spíše s pozitivní motivací států. Pokud není shoda na způsobu realizace ochrany, bylo by vhodnější ponechat v tom státům více svobody a umožnit jim realizovat více přímých přesídlení, v rámci něhož si budou sami rozhodovat o tom, koho přijmou dle svých možností na své území.

¹⁰ V případě významného rizika skrývání se žadatelů a v případě, že neexistují jiná přijatelná opatření, by mohli být žadatelé dle návrhu Komise za účelem realizace přemístění zajištěni, nejvýše však na 4 týdny.

¹¹ Nadále je však platným dočasný nouzový systém přemístění, který platí pouze pro žadatele v Řecku a Itálii (do 26. září 2017).



Zohlednění počtu přesídlených osob v rámci relokačního mechanismu by mohlo být (nad rámec návrhu Komise) rozšířeno o další motivační prvek ve formě zapojení se členského státu do aktivit azylové a migrační politiky působících navenek (například formou podpory zemí prvního azylu nebo rozvojové pomoci, atd). V případě efektivního využití konkrétního objemu prostředků (nemusí se nutně jednat o uvedenou částku 250 000 euro) na tyto aktivity by mohlo dojít ke snížení počtu přemístěných žadatelů v rámci relokačního mechanismu o jednu osobu.¹² Výše uvedené výjimky v uplatnění relokačního mechanismu by mohly být využity například až do výše 50 % referenčního podílu, tj. až 1/2 kvóty by mohly členské státy realizovat přímým přesídlením či podílem na rozvojové pomoci a jiných aktivitách azylové a migrační politiky působící navenek. Tento mechanismus výjimek by mohl být systematicky řízen vždy aktivací relokačního mechanismu a vyhodnocoval by například údaje za předchozí čtvrtletí nebo pololetí, přičemž členské státy by potřebné údaje předkládaly agentuře. Navrhovaný systém relokací by v případě schválení začal počítat příslušný referenční podíl teprve na základě nově podaných žádostí o mezinárodní ochranu a efektivně realizovaných přesídlení, popř. realizace rozvojové pomoci.

Autor tohoto textu vidí navrhovaný neustranný mechanismus jako vhodné řešení, v případě, že budou relokováni pouze žadatelé, jejichž žádosti budou opodstatněné, což povede ke snížení tlaku na přerozdělování (a návrhy harmonizačních předpisů s takovým postupem počítají). V úvodu tohoto textu již byly uvedeny důvody, proč není reálné, aby zátěž spojenou s vyřizováním žádostí nesly pouze země na vnějších hranicích EU. V této souvislosti je třeba upozornit, že i v případě průběhu azylového řízení zčásti, nebo zcela mimo EU bude zapotřebí nějakou formu relokačního mechanismu přijmout. Jako motivační pro přijetí relokačního systému by mohla být pro členské státy, které přerozdělovací mechanismy odmítají dále skutečnost, že relokace by znamenala pouze realizaci dílčí části azylového řízení. Relokace automaticky nemusí automaticky vést k povinnosti integrovat úspěšné žadatele o mezinárodní ochranu, neboť tito mohou na základě jednotného pobytového oprávnění uplatnit svobodu volného pohybu a registrovat se k pobytu v jiném členském státu Unie. Státy, které budou integrovat více uprchlíků, však obdrží jako kompenzaci od Unie vyšší příspěvek na jejich integraci. Přes právě uvedené uprchlíci jsou azylovým systémem motivováni zůstat po přidělení ochrany v členském státu, kam byli azylovou agenturou k vyřízení své žádosti přemístěni. K tomu účelu slouží již vlastní posouzení individuální okolnosti žadatele, které by měly při relokaci zohledněny zejména s ohledem na respektování různých vazeb usnadňujících pozdější efektivní integraci (rodinné vazby, přítomnost stejné komunity v dané zemi, pracovní nabídka, jazykové znalosti). Nové kvalifikační nařízení doplňkově motivuje uprchlíky k respektování přiděleného místa pobytu tím, že nezbytných 5 let k možnosti požádat o dlouhodobý pobyt jim bude započítáván až od každé nové registrace v členském státu.

Přijímací směrnice

Přijímací směrnice stanoví minimální společné standardy životních podmínek pro žadatele o mezinárodní ochranu (přístup na trh práce, zajištění ubytování, stravování a zdravotní péči). Komise v návrhu usiluje o zvýšení úrovně přijímacích podmínek napříč EU a omezení motivace k druhotnému pohybu žadatelů mezi členskými státy spolu se zvýšením soběstačnosti tím, že poskytne výhodnější podmínky pro přístup na trh práce již po 6 měsících od podání žádosti (pokud o žádosti dosud nebude rozhodnuto), a v případě opodstatněných žádostí

¹² Jako vhodnější by se pro uplatnění výjimek jevila částka spíše blízká se navrhované podpoře úsilí členských států v oblasti přesídlování v rámci cílených programů EU, v rámci něhož poskytne Komise na každou přesídlenou osobu 10 000 euro z rozpočtu EU.



již po 3 měsících, zatímco u neopodstatněných žádostí budou žadatelé z přístupu na trh práce vyloučeni. Pokud by žadatel v průběhu správního řízení odešel do jiného členského státu, ztratí nárok na hmotné zabezpečení, přístup na trh práce a nárok na odborný trénink. Pokud žadatel v průběhu azylového řízení nebude k dispozici správnímu orgánu a nebude plnit svoji přihlašovací povinnosti, může být za účelem dokončení azylové procedury zajištěn a jeho řízení proběhne ve zrychlené proceduře.

Kvalifikační nařízení

Kvalifikační nařízení, které by mělo nahradit kvalifikační směrnici, zakotvuje jednotné standardy pro udělení mezinárodní ochrany a předpokládá řadu práv pro beneficiary této ochrany (povolení k pobytu, cestovní doklady, přístup k zaměstnání a vzdělávání, sociální a zdravotní péči). S žádostmi o mezinárodní ochranu musí být dle tohoto nařízení nakládáno stejně napříč EU a musí vést ke stejnému výsledku. Komise v tomto nařízení dále navrhuje další sjednocení práv osob, jimž bude ochrana přiznána, zejména co se týče délky a formy poskytnuté ochrany, která je primárně koncipována jako dočasná. Členské státy by byly povinny k pravidelnému přezkumu uděleného statusu při obnovování povolení k pobytu, což by mělo vést k poskytnutí ochrany jen po dobu nezbytně nutnou. Přezkum by byl rovněž iniciován při změně informací o zemích původu.¹³ Kvalifikační nařízení dále správně pracuje s návrhem, aby členské státy mohly poskytování určité sociální pomoci podmiňovat aktivní účastí v integračních programech. Nařízení stanoví přísnější omezení druhotného pohybu beneficiary ochrany mezi členskými státy, v tom smyslu, že 5letá doba, po níž lze požádat o dlouhodobý pobyt, bude restartována pokaždé, když změní místo pobytu z jednoho členského státu do druhého. Návrh nařízení také obsahuje nová pravidla (dosud jen volitelná) ohledně povinnosti žadatelů prokazovat svoje tvrzení v žádosti, dále posuzování možností vnitřní ochrany, ale také obsahuje důvody pro odstoupení od přiznání ochrany na základě nebezpečí a ohrožení bezpečnosti členského státu nebo z důvodu odsouzení za zvlášť závažný trestný čin.

Procedurální nařízení

Procedurální nařízení, které by mělo nahradit stávající procedurální směrnici, zakotvuje jednotné standardy záruk a garancí zaručujících přístup ke spravedlivému a účinnému řízení o udělení mezinárodní ochrany. Návrh nařízení přichází s jednodušším, jasnějším a kratším řízením, které přináší přiměřené lhůty, jak na správní tak soudní úrovni. Přístup k proceduře je zajištěn na základě tří kroků: vůli osoby požádat o mezinárodní ochranu, následně registraci a podání žádosti o mezinárodní ochranu, přičemž od podání žádosti má osoba nárok na benefity plynoucí z tohoto nařízení a z přijímací směrnice.¹⁴ Žadatel by měl mít možnost podat svoji žádost do 10 dnů od registrace, přičemž v této fázi musí předložit všechna tvrzení a důkazy, která mají k dispozici a tímto momentem je spuštěna časová osa pro posouzení žádosti.¹⁵

¹³ Negativní dopady nejistoty ohledně statusu (také s ohledem na výhledy na integraci) budou korigovány obligatorním přezkumem statusu (kromě situací změn v zemi původu) po 3 letech od udělení azylu, a po prvním a druhém roce udělení doplňkové ochrany. V případě vypršení ochranného statusu bude dána této osobě lhůta 3 měsíců k realizaci žádosti na jiný druh pobytu (např. modrou kartu, nebo sloučení rodiny).

¹⁴ Uvedené prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu by mělo být registrováno nejpozději během 3 dnů a orgán přijímající prohlášení by měl povinnost informovat tuto osobu o jeho právech, povinnostech a důsledcích odmítnutí spolupráce v řízení.

¹⁵ Žadatelé mají povinnost setrvat ve státu, který přezkoumává jeho žádost a musí respektovat ohlašovací povinnost dle přijímací směrnice. Porušení těchto pravidel může vést k odmítnutí žádosti (procedura implicitního zpětvzetí žádosti). V případě skrývání se bude žádost projednána ve zrychleném řízení a tato osoba pozbývá právo nadále pobývat na území státu.



Celková navrhovaná doba trvání správního řízení je maximálně 6 měsíců od podání žádosti, která může být prodloužena nejvýše jednou o 3 měsíce ve výjimečných případech (přetížení azylového systému) nebo kvůli složitosti případu (současná procedurální směrnice umožňovala prodloužení až o 9 měsíců). Řízení může být dočasně přerušeno z důvodů změn v zemi původu, a v těchto případech nesmí překročit 15 měsíců. Lhůta pro zrychlená řízení činí maximálně 2 měsíce, a v řízení o přípustnosti procedury činí nejvýše 1 měsíc. V případech, kdy žadatel přichází ze země, kde mu byl udělen azyl nebo ze třetí bezpečné země, musí být žádost projednána během 10 pracovních dnů. Lhůty pro podání odvolání jsou v rozmezí od 1 týdne až po 1 měsíc podle typu procedury a rozhodnutí, které vedlo k zamítnutí žádosti. Pro rozhodnutí prvního odvolacího stupně jsou obdobně navrhovány lhůty od dvou do 6 měsíců, která může být prodloužena o 3 měsíce v meritorně složitých případech. Žadatelé mohou využít práva setrvat pouze na území členského stát v případě využití opravných prostředků proti rozhodnutí o neudělení ochrany, do doby rozhodnutí o tomto prostředku. Uvedené právo pobytu je však vyloučeno u opakovaných žádostí a případů předání nebo vydání do jiného členského státu, třetí země či mezinárodnímu soudu. Případy, kdy žadatelé budou uvádět zcela nekonzistentní či nepravdivá prohlášení nebo uvádět úřady v omyl nebo pochází z bezpečných zemí původu či podávat opakované žádosti (bez nových relevantních skutečností) podléhají jejich žádosti tzv. zrychlené proceduře, která je spojena obrácením důkazního břemene. Žadatelé musí svá tvrzení např. o pronásledování v bezpečné zemi původu prokázat, a důkazní břemeno již neleží na správním orgánu.¹⁶

V případě tzv. hraniční procedury bude nadále možnost na hranicích či v tranzitních prostorech členského státu rozhodovat o přípustnosti a opodstatněnosti (meritu) žádosti ze stejných důvodů jako ve zkráceném řízení. Přístup na území státu by měl být poskytnut, pokud do 4 týdnů nebude ve věci přijato žádné rozhodnutí. Tato procedura je navrhována jako fakultativní, neboť je spojena s použitím zadržení. Výjimka v použití této procedury a zrychleného řízení se však týká nezletilých osob bez doprovodu, a naopak zranitelným skupinám je obecně v řízení poskytována adekvátní podpora. Nezletilým bez doprovodu je v přísně stanovených lhůtách zajištěn opatrovník (do 5 pracovních dnů od prohlášení o azylu) a teprve po přidělení opatrovníka začíná běh lhůty pro podání žádosti.

Významným prvkem nových pravidel je jednotný přístup k bezpečným zemím původu jako nezbytnému nástroji pro rychlé vyřizování žádostí a jeho aplikace je ve všech případech povinná. Komise proto navrhuje nahrazení národních seznamů bezpečných zemí evropským seznamem, a to do 5 let od účinnosti procedurálního nařízení. Komise v roce 2015 navrhla seznam bezpečných zemí původu, kterým se členské státy mohou řídit.¹⁷

Větší odpovědnost kladená na žadatele, kterou Komise prosazuje, je obecně vyvážena jejich důkladným informováním o jejich právech a povinnostech, přičemž návrh v této souvislosti rozšiřuje rozsah bezplatné právní pomoci ve všech fázích řízení. Žadatelé mají až na výjimky právo na slyšení v osobním pohovoru s překladatelem a mohou získat asistenci právního poradce.

Vytváření legálních cest pro uprchlíky k ochraně na území EU

Základním principem evropské azylové a migrační politiky v širším smyslu by mělo být pomáhat uskutečňovat zajištění ochrany co nejbližší země původu uprchlíků. Uplatnění tohoto principu v praxi znamená pomáhat ve spolupráci s dalšími aktéry

¹⁶ Srov. rozdělení důkazního břemene v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Např. rozsudek sp. zn. 6 Azs 50/2003 ze dne 24. 2. 2004 nebo sp. zn. 4 Azs 11/2010 ze dne 13. 8. 2010.

¹⁷ Komise mj. navrhla připojit na tento seznam Turecko, přičemž další země mohou být doplněny po pečlivém posouzení v budoucnu.



(tj. zejména s UNHCR a nevládními organizacemi) budovat ochranné kapacity v okolních zemích konfliktů (země prvního azylu) a spoluvytvářet jejich azylové systému tak, aby tyto země byly pro uprchlíky bezpečné a tito neměli důvod odcházet. Cílem tedy je, aby se tito uprchlíci mohli v těchto zemích integrovat do společnosti, pokud jejich návrat do země původu v reálném čase není možný. Teprve v případě, kdy možnosti dostatečné ochrany v zemích prvního azylu selhávají (a tato situace je v současné době reálně přítomna), je nutné umožnit zranitelným skupinám osob z těchto zemí a také vnitřně přesídleným osobám v zemích původu, legálními a bezpečnými cestami umožnit nalezení útočiště v Evropě. Za tím účelem je vhodné posílit institut přesídlování jako alternativy přístupu uprchlíků k mezinárodní ochraně (tj. alternativy spontánně přicházejících uprchlíků), případně jiných forem přístupu formou humanitárních víz či sponzorovaných programů.¹⁸

Institut přesídlování umožní na jedné straně přijímat nejvíce zranitelné skupiny uprchlíků a současně posílí svobodu členských států rozhodovat o tom, koho přijmou na své území. Nezbytná ochrana vnějších hranic EU a dohody o navracení neregulérně přicházejících osob nesmí vést k zastavení možnosti uprchlíků získat ochranu v Evropě, když se situace v zemích prvního azylu stává neúnosnou.

Při přesídlování je prioritou poskytnutí ochrany zranitelným skupinám osob, přičemž rozhodnutí koho členské státy přijmou a v jakém množství, je pouze na nich, třebaže EU může stanovit roční kontingent počtu osob pro přesídlení. Členské státy se rovněž mohou rozhodnout, zda přesídlení bude jen na dočasnou dobu, tj. dokud bude trvat ohrožení v zemi původu. Komise v dubnu 2016 předložila návrh týkající se rámce EU pro přesídlování s cílem zavedení bezpečných a legálních cest do EU pro osoby, které potřebují ochranu. Budoucí rámec pro přesídlování bude proveden na základě ročních plánů EU pro přesídlování, který přijala Rada EU a návazně prostřednictvím cílených programů přesídlování Komise. Tyto roční plány EU pro přesídlování stanoví obecné prioritní geografické oblasti, z nichž bude přesídlování probíhat, maximální celkový počet osob, které mají být následující rok přesídleny na základě spoluúčasti a příspěvků členských států a zemí přidružených k Schengenské úmluvě.¹⁹ Komise dále uvádí kritéria, která by měla být zohledněna při určování regionů nebo třetích zemí a také zavádí společný soubor standardních postupů týkajících se výběru kandidátů na přesídlení (způsobilost k přesídlení) a zacházení s nimi.²⁰ Dále stanoví společné důvody pro vyloučení kandidátů a postup přesídlování v řádném či zrychleném řízení, který by mohl být použit (ordinary nebo expedited resettlement procedure²¹). Na podporu úsilí členských států v oblasti

¹⁸ Srov. studii na téma přesídlování. Blahoutová, T. Studený, L. Východiska migračních politik: Přesídlování a zajištění přístupu uprchlíků k mezinárodní ochraně, 2011. 28 s. dostupné online <http://www.konsorcium-nno.cz>

a dále informační manuál pro širokou veřejnost k přesídlování Studený, L. Přesídlování: informační publikace pro laickou a odbornou veřejnost, (2009,2010). 40 s. dostupné online http://www.soze.cz/?page_id=2048

¹⁹ Aby měl takový mechanismus význam, musí dle Výboru pro občanské záležitosti Evropského parlamentu zajistit přesídlení „takového počtu uprchlíků, který bude smysluplný vzhledem k celkovému počtu“ žádostí o azyl v EU.

²⁰ Způsobilými k přesídlení jsou státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, kteří potřebují mezinárodní ochranu a jsou vystěhováni do třetích zemí nebo v rámci své země z důvodu opodstatněných obav z pronásledování nebo v důsledku reálné hrozby vážné újmy. Způsobilé jsou uvedené osoby spadající do některé z kategorií: ženy, dívky, děti a dospívající v ohrožení, včetně dětí bez doprovodu, osoby, které přežily mučení (mimo jiné na základě pohlaví), osoby se zdravotními potížemi nebo postižením a osoby sociálně a ekonomicky zranitelné. Způsobilými jsou dále osoby s rodinnými vazbami na státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti nebo občanů EU, kteří oprávněně pobývají v některém členském státě nebo těch, kdo jsou na nich závislí.

²¹ Tyto dva přístupy k přesídlování se liší tím, kde proběhne procedura, pravidlem je běžné přesídlování (ordinary) a v případě humanitární a naléhavé potřeby ochrany také zrychlené přesídlování (expedited), jehož procedura, resp. její podstatná část se uskuteční v příslušném členském státu. Oba postupy jsou tvořeny těmito fázemi: identifikace, evidence, posuzování a rozhodování,



přesídlování v rámci cílených programů EU poskytne Komise na každou přesídlenou osobu 10 000 euro z rozpočtu EU. Finanční prostředky budou přiděleny z azylového, migračního a integračního fondu EU (AMIF). Přesídlování, které nespadá do rámce EU pro přesídlování, nebude finančně podporováno z rozpočtu Unie.

Návratová politika²²

Návraty migrantů přicházejících pouze z ekonomických důvodů a dále osob, jimž skončila platnost mezinárodní ochrany (a v případě nesplnění integračních kritérií) nebo osob, jež závažným způsobem porušily zákony členské země je další oblastí, kde by mělo dojít k hlubšímu sjednocení pravidel. Návrat z kterékoliv členské země by měl být realizován za stejných podmínek a stejné výši případné podpory navracející se osobě (v případě dobrovolného návratu). Návraty jak z přijímacích středisek na vnějších hranicích EU, tak z jednotlivých členských států by realizovala Evropská azylová agentura ve spolupráci s příslušným členským státem. Jednalo by se tak o další z oblastí, která by mohla být přenesena na unijní úroveň. Návratová politika vychází z principu dobrovolnosti, která je podpořena systémem motivačních faktorů a pobídek k takovému dobrovolnému návratu. V případě odmítnutí dobrovolného návratu nastupuje nucený návrat, který znamená nutnost zajištění za účelem realizace takového návratu a ztrátu veškerých pobídek včetně nároku na reintegrační příspěvek. Úspěšná návratová politika vyžaduje ochotu tranzitních zemí nebo zemí původu navracené osoby přijímat, EU proto potřebuje mít vyjednané readmisní smlouvy s těmito zeměmi. Na uzavření a dodržování těchto dohod by například mohla být vázána rozvojová pomoc těmto zemím.

Integrace

Integrace představuje naplnění třetího stupně dělby pravomocí ve společném azylovém systému, kterou přebírá členský stát, v němž se na základě jednotného pobytového oprávnění uznává uprchlík přihlásí k pobytu. Členský stát, v němž se osoba s přiznanou ochranou registruje k pobytu, bude od EU prostřednictvím agentury čerpat integrační příspěvek, jehož výše by mohla být odstupňována dle integračního potenciálu chráněných osob. Při integraci je totiž třeba zohlednit různou výchozí pozici uprchlíků.²³

Koncept dočasnosti mezinárodní ochrany naráží na svoje meze v možnosti získat po 5 letech legálního pobytu v EU dlouhodobý pobyt, a to v případě, že situace v zemi původu neumožní ukončení této ochrany a návrat uprchlíka. Možnost získání dlouhodobého pobytu by však měla být podmíněna splněním integračních kritérií. Tj. integraci na trh práce, jazykovou integraci, sociokulturní integraci a otevřené vztahy s majoritní společností. V případě nesplnění těchto kritérií, a pokud již tato osoba současně nesplňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany, se bude muset vrátit do země původu. S ohledem na integraci na trh práce je účelné žadatelům o mezinárodní ochranu umožnit, co nejdříve pracovat.²⁴

přičemž identifikaci mohou provést samotné členské státy, nebo ji postoupit na UNHCR, nebo azylovou agenturu.

²² Studený, L a kol. Asistované dobrovolné návraty do třetích zemí: Komparace návratových systémů vybraných zemí EU a České republiky, 2010.235 s. dostupné online http://www.soze.cz/?page_id=2048

²³ Je jisté rozdíl integrovat například negramotnou osobu z Eritreje a vzdělaného uprchlíka z příbuzného sociokulturního prostoru.

²⁴ Viz část Přijímací směrnice. Německá ministryně práce a sociálních věcí například navrhuje, aby na úřadech práce byli vyškoleni specialisté, kteří budou chodit do uprchlických zařízení a zjišťovat kvalifikaci uprchlíků a propojovat je s podnikateli. Také chce dosáhnout toho, aby žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří se v Německu vyučí a najdou práci, mohli v zemi zůstat, i když získají



Členským státům bude rovněž dána možnost, aby poskytování určité sociální pomoci bylo podmíněno účastí v integračních opatřeních.²⁵ Na druhou stranu je také zřejmé, že nabídka zručností uprchlíků se s poptávkou na trhu práce velmi často nebude potkávat už z toho důvodu, že přichází z neprůmyslových zemí a nemají pracovní zkušenosti a vzdělání odpovídající evropskému trhu práce. Proto bude vhodné umožnit příchozím získat praxi formou stáží a rekvalifikací.

Sociokulturní integrace a vztahy s majoritní společností

Integrace na trh práce a jazyková integrace je jistě snáze měřitelná než integrace sociokulturní, proto je zapotřebí nově definovat kritéria pro její splnění, neboť soužití s kulturně odlišnými komunitami považuje většinová společnost za klíčové pro jejich přijetí. To se týká zejména uprchlíků z řad muslimů. I zde je možno použít pojmu integračního potenciálu, který bude třeba individuálně uchopit. Požadavky na sociokulturní integraci a otevřené vztahy s majoritní společností tedy musí nutně vycházet z této různě nastavené startovní čáry a jejich předpokladem je akceptace základních ústavních hodnot liberálního a sekulárního státu osobami, které se chtějí do naší společnosti integrovat. K těmto hodnotám zcela jistě patří respektování svobody slova a jejího omezení, náboženská svoboda a rovnost pohlaví. Nový pohled na integraci proto nemůže zůstat u testu, který ověřuje sociokulturní znalosti, ale vyžaduje praktické ztotožnění se s těmito hodnotami. To v případě muslimských uprchlíků bez zapojení umírněných muslimských komunit žijících v Evropě do takového procesu integrace nebude možné. Integrace muslimů se týká i vztahů s nemuslimskou většinovou společností, která se potřebuje naučit rozlišovat mezi radikálními islamisty a obyčejnými muslimy. Hledání souřadnic tohoto dialogu bude pro budoucí soužití s muslimy v Evropě klíčové, neboť Islámský stát se snaží jakékoliv náznaky islamofobie využít ve své kampani pro radikalizaci muslimů. Jakékoliv projevy nesnášenlivosti vůči příchozím muslimům, které se začínají institucionalizovat v různých hnutích či politických stranách, jsou už jen z právě popsaného důvodu velmi nebezpečné. Obecně lze shrnout, že úspěch při integraci záleží na spolupráci obou stran – jak nově příchozích, kteří musí být ochotni se integrovat, tak na většinové společnosti. Významnou roli při integraci by měla azylová agentura, která by zprostředkovala kontakty s místními institucemi a prostřednictvím mentorů by byla přítomna v komunitách a jednotlivých rodinách. Vzájemné vztahy s příchozími uprchlíky pomohou zabránit sociálnímu vyloučení a vzniku ghett. Obdobnou roli by mohly mít rovněž církve nebo soukromé osoby (zaručující se za integraci příchozích osob), které by mohly využívat podpory azylové agentury při výchově mentorů.²⁶

Důsledky společné azylové politiky pro Českou republiku

Česká republika by si jako každý členský stát stanovila svoje priority a přijímací kapacitu. Učinila by rozhodnutí nakolik se věnovat rozvojovým aktivitám,

jen dočasnou ochranu. Má to motivovat korporace, aby do vyučení těchto žadatelů bez obav ze ztráty investice vložily čas a peníze. V této souvislosti není od věci připomenout, že jedna z mála pozitivních reakcí na migrační krizi byla zaznamenána ze strany Hospodářské komory České republiky, která by byla ochotna koordinovat zájem podnikatelů na zaměstnávání uprchlíků.

²⁶Zkušenosti s integrací přesídlených osob ve Spojených státech popisuje v rozhovoru s Adélou Jurečkovou bývalý zaměstnanec Člověka v tísni, Ali Al Sudani, dostupné online <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/ali-al-sudani-pro-americany-jsou-uprchlici-neco-jako-baseball-nebo-apple-pie>



dále kolik osob by mohla přijmout ročně k přesídlování a kolik v rámci relokačního mechanismu ze zemí na vnějších hranicích EU. Česká republika by realizovala (v rámci zvolené formy přesídlení) výběr osob k přesídlení ze třetích zemí a poté jejich integraci, a dále druhou fází azylové procedury relokovaných osob z evropských přijímacích středisek (tj. vydání prvoinstančního rozhodnutí a případně následný soudní přezkum ve lhůtách 6 + 6 měsíců navrhovaných Evropskou komisí), přičemž by bylo zohledněno množství přesídlených osob a rozsah rozvojové pomoci (viz část 2. 2 a 2. 3).²⁷ Osoby, které mezinárodní ochranu nezískají, budou ve spolupráci s azylovou agenturou navraceny do země původu nebo třetí bezpečné země. V případě přiznání postavení uprchlíka se přitom bude jednat o osoby, které s největší pravděpodobností v České republice zůstanou. Pokud osoba s mezinárodní ochranou využije svého oprávnění se registrovat v České republice k pobytu, obdrží Česká republika od EU příspěvek na její integraci a další podporu azylové agentury. Nezanedbatelným přínosem plného zapojení se do společné azylové politiky by zcela jistě byla pozitivní změna vnímání České republiky v EU jako státu přijímajícího nejen výhody, ale také odpovědnost za širší celek. Právě uvedené by mohlo rovněž vést k posílení vlivu České republiky v dalších oblastech, v nichž by mohla získat silnější pozici při prosazování svých zájmů v EU. Výhody tohoto systému jsou zřejmé, rozložit vyřizování žádostí na všechny členské země. Smyslem přenesení části odpovědnosti přijímání žadatelů na unijní úroveň je jednak snížení tlaku na počty relokovaných osob a snížení bezpečnostních rizik s příchodem uprchlíků spojených, ale také odlehčit související agendu návratů migrantů přicházejících pouze z ekonomických důvodů. Cílem společné azylové politiky je rovněž posílit motivace členských států k přímému přijímání uprchlíků prostřednictvím přesídlování a k dalším aktivitám SEAS působícím navenek, tj. zejména rozvojové pomoci.

Vnější rozměr SEAS

Výše již bylo naznačeno, že v rámci aktivního řízení migrační krize je zapotřebí vnímat širší rozměr řešení, která azylovou a migrační politiku EU přesahují, ale na její fungování mají zásadní dopad. O jaká opatření se konkrétně jedná?

Zcela zásadní je v tomto ohledu řešení příčin migrace (válka, chudoba) a silnější hlas EU pro jejich eliminaci, což se bez hlubší integrace EU v zahraniční politice a spolupráce ozbrojených sil členských států neobejde. Jedním z opatření je ochrana vnějších hranic EU, na němž došlo ke vzácné shodě členských států, a které vyústilo nejprve v podporu akcí stávající agentury Frontex²⁸ a v loňském roce k návrhu a pozdějšímu schválení Evropské pohraniční a pobřežní stráže disponující rozsáhlými pravomocemi při ochraně hranic. To je příklad věrohodného řešení, které nelze delegovat pouze na státy na vnějších hranicích EU, ale které může Evropa dosáhnout pouze společným přístupem. V souvislosti s ochranou hranic je třeba zopakovat, že i přes ochranu Unie před neregulérní migrací a existenci readmisních dohod nelze příchozí vyloučit z možnosti požádat na území EU o mezinárodní ochranu, ale je třeba v souladu s vlastním právem všechny žádosti přezkoumat. Tlak na omezení množství neregulérních migrantů je třeba hledat také v dalších opatřeních. Jedním z deficitů, který bylo na pozadí evropské migrační krize možno vnímat, je nízká informovanost příchozích o evropském azylovém systému a vůbec určitá idealizace života v Evropě. Důsledkem tohoto deficitu je informační monopol převaděčů, který byl významným tzv. pull faktorem pro příchod uprchlíků, kteří na základě nabídky těchto obchodníků

²⁷ Vzhledem k tomu, že Česká republika v minulosti přezkoumávala několik tisíc žádostí o mezinárodní ochranu ročně, tak není důvod, aby podobné množství nezvládla i do budoucna. Obdobně získala zkušenosti při přesídlování uprchlíků z Barmy.

²⁸ Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, která byla zřízena nařízením Rady (ES) 2007/2004 ze dne 26. října 2004.



s lidmi neváhali této nabídce využít.²⁹ Tito migranti kvůli jednostrannosti informací nejenže nejsou srozuměni s důsledky nebezpečné cesty do Evropy, ale ani nevědí, jak jsou beznadějně šance tento příchod v EU legalizovat a dlouhodobě zde pobývat. Tento deficit je třeba na různých úrovních napravit. Od promptního navrácení osob přicházejících pouze z ekonomických důvodů jako účinné zpětné vazby až po informování přímo v zemích původu těchto migrantů. Informace by měly obsahovat celé spektrum údajů o minimální šanci získat ochranu, pokud přichází migranti z bezpečné země původu, ale také o podmínkách a zručenostech nezbytných pro legální vstup na trh práce v EU a o reálných souvislostech života v Evropě (vysoké životní náklady atd.), a v neposlední řadě o rizicích, které je čekají na nezpůsobitelných plavidlech převaděčů při cestě do Evropy. Jako vhodným nástrojem se kromě efektivní návratové politiky jeví krátké informační dokumenty v jazycích příchozích, které by měly o těchto otázkách přímo v zemích původu informovat. Tyto dokumenty by měly být publikovány v místních médiích a na sociálních sítích. Jejich efektivní šíření by mělo být jednou z podmínek poskytování rozvojové pomoci v těchto zemích.

Regulérní ekonomická migrace a rozvojová pomoc

Spolu s výše uvedenými opatřeními je zapotřebí na druhé straně vytvářet legální možnosti ekonomické migrace do EU, což bude vyžadovat užší spolupráci podnikatelů s úřady práce. Zájemci o vstup na trh práce v EU se potřebují předem seznámit s podmínkami, za nichž budou mít šanci o pracovní vízum usilovat, aby se mohli na tyto příležitosti připravit. Evropská komise v této oblasti v roce 2014 navrhovala mnohé kroky; například reformu směrnice EU o modré kartě, dále opatření na přilákání a podporu inovativních podnikatelů nebo hodnocení stávajících pravidel pro migraci v rámci programu REFIT s cílem racionalizovat a zjednodušovat stávající pravidla pro různé kategorie státních příslušníků třetích zemí pro účely pobytu, práce nebo studia v EU. V této souvislosti je nutné upozornit, že je zapotřebí rozlišovat ekonomickou migraci nekvalifikovaných a těch vysoce kvalifikovaných pracovníků, jejichž migraci EU spíše podporuje. Tuto polohu je zapotřebí vyvážit, aby nedocházelo k tzv. odlivu mozků (*brain drain*), ale na druhé straně, aby ti, kteří kvalifikaci v EU získají, byli motivováni se vracet do zemí původu. To je možné jedině s přílivem soukromého kapitálu do těchto zemí. Systém legální ekonomické migrace bude vhodné propojit s rozvojovou pomocí a investicemi v těchto zemích, které umožní rozvoj místní infrastruktury.

Zkušenosti z mnoha zemí poukazují na hlubší kořeny lidské motivace pro hledání lepšího života, ale také na skutečnost, že pomoc bez institucionálního rámce je neúčinná. Jednou z hlavních příčin migrace je chudoba, která spolu s občanskými válkami generuje nejvíce uprchlíků. Například bývalé evropské kolonie patří mezi nejchudší země světa a hlavní příjemce rozvojové pomoci z Evropy. Nedisponují dostatečně konkurenceschopnou ekonomikou, státní správou, ani infrastrukturou. Ekonomický rozvoj a zmírnění chudoby sníží rizika konfliktů a masové migrace. Jednou z oblastí, kde může Evropa v rámci rozvojové

²⁹ Migrace je často analyzována pomocí faktorů „push – pull“ modelu, který umožňuje pochopit její příčiny. V tomto modelu jde o posouzení faktorů, které vyvolávají a ovlivňují rozhodnutí k migraci. Zatímco push faktory v zemích původu přimějí osoby k odchodu (například pronásledování nebo chudoba), tak na druhé straně pull faktory v cílových zemích je naopak přitahují. Jde o podmínky nebo okolnosti jako například ekonomické důvody a příležitosti na trhu práce, sloučení s rodinou v Evropě. Pull faktory se však mohou týkat také činnosti převaděčů nebo zkruslování a idealizace představ o životě v Evropě. Příchod většiny uprchlíků do Evropy v loňském roce je dán kombinací dvou faktorů, push faktorů vyvolaných válkou v Sýrii v kombinaci s nespokojeností uprchlíků s životními podmínkami v okolních zemích prvního azylu a pull faktory vyvolanými nabídkou převaděčů k cestě do Evropy, dále částečně povzbuzenou informacemi o zdánlivě snadném příchodu do Evropy.



pomoci pomáhat je podpora institucí demokratického způsobu vládnutí, politického systému a občanské společnosti.³⁰ K rozvoji je potřeba silný a efektivní státní aparát. Rozvojová pomoc by pak měla směřovat zejména na podporu rozvoje soukromého sektoru a vytvoření adekvátního obchodního prostředí (institucionální zabezpečení, vytvoření obchodní politiky dané země, právní zabezpečení). Další z oblastí je podpora rozvoje bankovního sektoru (půjčky, úvěry, pojištění) a dále i oblast výstavby nutné dopravní (železnice, silnice, přístavy), telekomunikační (telefonní a datové služby), vodní (rozvody vody, čištění vodních toků, kanály, nové zdroje vody) a energetické infrastruktury (rozvod elektřiny, nové zdroje elektřiny).³¹ Jak již bylo výše naznačeno, část takové pomoci je třeba vázat na spolupráci místních vlád s EU na přijímání neregulérních migrantů přicházejících z ekonomických důvodů nebo na spolupráci při šíření reálných informací o životě v Evropě (regulérní migraci, evropském azylovém systému a rizicích na cestě do Evropy). Unie by rovněž měla zvážit, s kterými režimy lze ještě spolupracovat, a kdy už by se jednalo o podporu diktatury, která potlačuje lidská práva, neboť tato hranice může být velmi křehká. Jednou z příčin koncentrace bídy a chudoby je skutečnost, že rozvojové země nemají rovný přístup na světové trhy. Rozvojová pomoc nesmí vést k závislosti a je zapotřebí umožnit chudým zemím v rámci mezinárodního obchodu využít jejich komparativní výhodu v oblasti zemědělských produktů. Protekcionismus ekonomický rozvoj zpomaluje a řešení problému chudoby a hladu oddaluje. Účinným řešením by pak byla razantní změna zemědělské politiky. To se samozřejmě týká i dalších vyspělých regionů jako jsou Spojené státy nebo Japonsko, které svůj zemědělský trh také chrání. Jednání v rámci Světové obchodní organizace bývají proto velmi těžká. Postupná liberalizace obchodu s rozvojovými zeměmi by tak měla jít ruku v ruce se zvýšenou rozvojovou pomocí. Nezbytné jsou dále odpovědné investice, které nebudou jednostrannou výhodou pro investora, případně pro vládnoucí elity země, jak je to často v případě investic do těžby surovin. Paradox spočívá v tom, že rozvojové země jsou často velmi bohaté na přírodní zdroje a suroviny, ale trpí nedostatkem kapitálu, know-how a kvalifikované pracovní síly. Spolu se špatnou infrastrukturou a omezeným institucionálním rámcem to vede k tomu, že „kola kapitalismu se nemají za co zachytit“.³² Cílem je proto vedle posílení základních funkcí státu (evidence majetku, administrativa a právní rámec umožňující podnikání) je mj. přinést potřebné technologie a know-how a umožnit výrobu produktů s vyšší přidanou hodnotou, která přinese zvyšování zručností a zaměstnanost pro domácí obyvatelstvo.

Významnou oblastí pro rozvojovou pomoc jsou zdroje pitné vody a hospodaření s nimi. Podle Mezinárodního fondu pro zemědělský rozvoj při OSN (IFAD) rozsáhlá sucha, způsobená atmosférickým fenoménem El Niño, spolu s lokálními konflikty vysídlily z domovů 60 milionů osob, z čehož polovinu tvoří děti. Z poznatků IFAD vyplývá, že každým rokem extrémní klimatické změny vyženou z domovů v průměru 22,5 milionu osob, tedy 62 000 lidí denně. IFAD, jenž systematicky pomáhá chudým africkým farmářům, rozvádí konkrétní návrhy, jak zmírnit negativní dopady klimatických změn na zranitelnou populaci. Je zapotřebí více investovat do zavlažovacích systémů, inovovat techniky sklizně a systémy brzkého varování

³⁰ Skutečnost, že se jedná o zásadní směr, ukazuje zcela jedinečný příklad čtyř organizací v Tunisku, které pomohly vybudovat demokracii v zemi po takzvané jasmínové revoluci v roce 2011. Ukázalo se, že islámské a sekulární politické proudy mohou spolupracovat na dosažení výsledků, které jsou v zájmu země. Tunisko je rovněž dobrým příkladem, že občanská společnost může hrát klíčovou roli v demokratizaci dané země a že takový proces může i za obtížných okolností vést ke svobodným volbám a pokojnému předání moci.

³¹ Srov. studie na téma účinné rozvojové pomoci nezávislého analytického centra Glopolis, které se zaměřuje na globální výzvy a příslušné odpovědi České republiky a EU.

<http://glopolis.org/cs/o-glopolis/>

³² Hernando de Soto: *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2000. V České republice Rybka Publishers. 256 s. Hernando de Soto je peruánský ekonom, prezident Institutu pro svobodu a demokracii (Institute for Liberty and Democracy, ILD), think-tanku pro rozvoj zemí třetího světa.



či zdokonalit využívání vodních zdrojů. Tato a další opatření, jako je ekonomická stimulace zemí, kde se nachází velký počet uprchlíků, mohou v prvním sledu zlepšit kvalitu života lidí obývajících země globálního Jihu, ale i zmírnit důvody, jež je nutí k opuštění jejich domova.³³

Závěr a nejistý výhled do budoucna

Naznačené úvahy a okruhy témat ukazují na komplexnost otázky uprchlictví a migrace a dále na skutečnost, že hledání konsenzu o řešení migrační krize jak v rámci EU, tak na úrovni mezinárodního společenství, nebude jednoduché. Nyní jsme ve fázi, kdy je zapotřebí přijmout společně dočasná řešení (pomoci vyřizovat žádosti o mezinárodní ochranu osob, které se v EU již nacházejí), která se mohou lišit od těch dlouhodobých, a která budou problém azylu a migrace řešit systémově. Je zapotřebí dosáhnout shody v podstatných věcech, kam jistě patří pomoc v humanitární krizi uprchlíkům na útěku před válkou, a pokud existuje vícero způsobů, jak to udělat, pak je třeba v tom mít svobodu. Sir Nicholas Winton říkal, že vždycky můžeme něco udělat, jenom to neděláme ze všech sil. Uprchlíká krize na hranicích Evropy nám jasně ukazuje, proč bychom se měli vzdálenými zeměmi a jejich problémy zabývat. Žádná země totiž v době globalizace není zcela izolována a problémy jednoho regionu se stávají problémem celého společenství. Problémy válkou rozvrácených a chudobou ohrožených zemí jsou tak trochu i problémy naše a naším zájmem je spolupodílet se na hledání vhodných řešení. V Evropě potřebujeme vybudovat jednotný, stabilní a efektivně fungující azylový systém, který pomůže vyřešit nejen stávající uprchlickou krizi, ale i ty další, které mohou přijít. EU se potřebuje sjednotit také ve svém vystupování navenek a v zahraniční politice mluvit jedním hlasem, což umožní podílet se efektivněji na řešení celosvětových problémů. Je třeba napomoci tomu, aby lidé nepřicházeli o naději na důstojný život, neboť v situaci, kdy nemají co ztratit, se stává jejich jednání nepředvídatelným a jsou snadněji ohroženi radikálními postoji. Jako potenciálně nebezpečné se jeví vysychání zemí střední Afriky a Blízkého východu, dále populační exploze a související ubývání zdrojů a potravinová nesoběstačnost, což ústí v sociální frustraci a v kombinaci umělými hranicemi z koloniálního období by mohlo vést k dalším občanským válkám. V této souvislosti je třeba také zmínit potřebu větší ochrany tzv. klimatických uprchlíků, kteří nejsou chráněni Úmluvou o právním postavení uprchlíků, ačkoliv dopady na ohrožení života mohou být stejné.³⁴

³³ Daniel Veselý: Změna klimatu a uprchlická krize. Dostupné online 26. 5. 2016 http://www.rozhlas.cz/plus/nazory/_zprava/daniel-vesely-zmena-klimatu-a-uprchlicka-krize--1617486 dále srov. <http://euractiv.cz/clanky/klima-a-zivotni-prostredi/zmeny-klimatu-hrozi-mnohonasobne-vetsi-migracni-vlnou-varoval-sef-francouzske-diplomacie-012848/> a dále Klimatičtí uprchlíci dostupné online <http://www.zmenaklimatu.cz/images/KK-klima-uprchlici-A4-net.pdf>

³⁴ Jedná se o ztrátu přístřeší a přístupu k základním potravinám, minimální zdravotní péči a vzdělání. Srov. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.



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

Libor Studený

Libor Studený je právník. Vedl kancelář ve Sdružení občanů zabývajících se emigranty v Brně, dnes pracuje na sekci veřejných zakázek Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

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.