



BACKGROUND REPORT

Společný postup pro mezinárodní ochranu

Kateřina Pechmannová
katerina.pechmannova@amo.cz



AMO.CZ

Obsah

1	Jak číst background	3
2	Úvod	3
3	Historický kontext	4
	3. 1 Dublinské řízení	5
	3. 2 Agentura EU pro azyl	5
4	Potenciální řešení současné situace – migrační a azylový pakt	6
5	Návrh nařízení a co přináší	6
	5. 1 Průběh posuzování žádostí o azyl	7
	5. 2 První země azylu a bezpečné země	7
6	V čem spočívá pozměněné znění?	8
	6. 1 Řízení na hranicích	8
	6. 2 Další změny	8
	6. 3 Celkový obraz	9
7	Reakce na návrh nařízení	9
	7. 1 Vliv současné migrační situace na přijímání legislativy	10
8	Shrnutí	10

1 Jak číst background

Tento background report má sloužit jako uvedení do problematiky společné mezinárodní ochrany v Evropské unii pro model EU, jenž je součástí projektu Pražský studentský summit. Jedná se o úvodní načerstnutí bodu agendy, který je více než aktuální a v budoucnu se

může dotknout nás všech. Jeho záměrem je poskytnout základní vhled do problému azylové politiky EU, a usnadnit tím psaní stanovisek pro zástupce jednotlivých států.

2 Úvod

Migrace – jedno z nejpálčivějších témat našich dějin. Jedná se o přirozený lidský proces, který probíhá již tisíce let. Ani v současnosti ho nelze zastavit vzhledem k nejrůznějším příčinám, jako je mimo jiné geopolitická situace v různých regionech našeho světa. Lidé migrují z důvodů ekonomických, politických, environmentálních či jednoduše ze strachu o holý život. Ruku v ruce s migrací jde otázka azylová, neboť pokud někdo odněkud utíká, jinde bude potřebovat ochranu, nebo o ni bude přinejmenším žádat. Není tomu tak dávno, kdy se mohli Evropané na vlastní kůži přesvědčit, jaké to je, když někdo o podobnou pomoc žádá.¹

Migrační krize v roce 2015 byla jedním z největších regionálních i evropských témat uplynulé dekády. Některé politické strany dokonce postavily své programy a kampaně do parlamentních voleb na migrační problematice, respektive na nezvládnutí migračních vln a špatné kooperaci evropských států, potažmo celé Evropské unie. A leckdy byly úspěšně.²

Počet lidí prchajících na celém světě před pronásledováním, konflikty a násilím dosáhl rekordních 82,4 milionu. Zhruba 42 % z nich tvoří děti.³

Efektivní azyllová politika vyžaduje spolupráci všech evropských států, a proto se jako nejvhodnější jeví řešit tuto agendu na unijní úrovni.³ V září 2020 byl

„Efektivní azyllová politika vyžaduje spolupráci všech evropských států, a proto se jako nejvhodnější jeví řešit tuto agendu na unijní úrovni.“

Ursulou von der Leyenovou představen nový migrační a azyllový pakt,⁴ který má reformovat unijní azyllovou a migrační politiku a přinést nový začátek diskuze o reformě evropského migračního systému.⁵ Vychází z návrhů Komise na reformu společného evropského azyllového systému z let 2016 a 2018. Představuje komplexní přístup k řízení migrace včetně politik azylu, navracení, ochrany vnějších hranic a vztahů se třetími zeměmi.

Vedle všech úskalí celé problematiky musí být brány v potaz i výzvy, kterým státy čelí v souvislosti s pandemií COVID-19.⁶

13,6 milionů = počet osob, které byly kvůli konfliktům a násilnostem nuceny uprchnout ze svých domovů v roce 2018⁷

3 Historický kontext

Evropská unie v oblasti azylové politiky vychází z principů mezinárodního práva, konkrétně z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků (ve znění Newyorského protokolu z roku 1967), kdy se začal uplatňovat princip non-refoulement.⁷ Právo na azyl dále garantuje čl. 18 Listiny základních práv EU.⁸ Cílem azylové politiky EU je poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který žádá o mezinárodní ochranu v některém členském státě, přiměřený status a zajistit dodržování zásady jejich nenařacení. Za tímto účelem EU usiluje o vytvoření společného evropského azylového systému (CEAS).⁹

non-refoulement = princip zákazu navracení do zemí, kde by byla osoba vystavena pronásledování

Do primárního práva byla začleněna azylová politika Maastrichtskou smlouvou. Velkým zlomem pro azylovou politiku byla poté Amsterodamská smlouva (1997), která přenesla problematiku azylu z mezivládní úrovně (III. pilíř) do prvního pilíře unijního práva. Tím pádem v dané oblasti vzrostly pravomoci Unie a ta se stala součástí komunitárního práva EU. Amsterodamská smlouva stanovila také lhůty pro přijetí budoucí azylové legislativy.¹⁰

Další událostí, která ovlivnila dění v oblasti azylu, se stalo zasedání Evropské rady ve finském Tampere v roce 1999. Tehdy se členské státy dohodly na vytvoření společného evropského azylového systému. Na Tampere navazuje Haagský program, jenž stanovil priority na období let 2004–2009 v oblasti vnitřních záležitostí, a to včetně azylu. Podle Tampere a Haagu se migrační politika Unie měla týkat také ekonomické migrace, nejen migrace legální či nelegální. Další velkou revizí komunitárního práva byla Lisabonská smlouva z roku 2009, která mluvila již konkrétně o vytvoření společné azylové politiky, a navázala tak na závěry z Tampere.^{11 12}

V roce 2010 následoval Stockholmský program, který stanovoval priority EU v oblasti práva, svobody a bezpečnosti v období let 2010–2014. Navazoval na výsledky programu z Tampere a Haagu a jeho cílem bylo reagovat na budoucí výzvy a dále posilovat prostor práva, svobody a bezpečnosti. Opatření v rámci tohoto programu se měla zaměřovat na zájmy a potřeby občanů.¹³

Kdo je uprchlík a kdo žadatel o azyl?

Žadatelé o azyl jsou lidé přicházející do jiné země, kde formálně podají žádost o právní i materiální pomoc a mezinárodní ochranu, protože jsou ve své zemi původu pronásledováni. Odůvodněnost své žádosti musí žadatel prokázat.

Uprchlíci jsou lidé, jejichž žádost o azyl byla uznána, protože se ve své zemi původu oprávněně obávali pronásledování na základě rasy, náboženství, národnosti, politického přesvědčení nebo příslušnosti k určité sociální skupině. Na úrovni EU jsou směrnicí stanoveny normy pro přidělování mezinárodní ochrany a statusu uprchlíka.

Lidé prchající ze třetích zemí musí v tuto chvíli požádat o azyl v první zemi EU, do které vstoupí. Tím se stávají žadateli o azyl. Právní postavení uprchlíka nebo jinou formu mezinárodní ochrany obdrží až poté, kdy je jejich žádost pozitivně vyhodnocena národními orgány země, v níž o azyl požádali.

Jako reakci na migrační krizi probíhající od roku 2014 zveřejnila Komise v květnu 2015 Evropský program pro migraci, v němž navrhla několik opatření k řešení tohoto tlaku. Mimo jiné šlo o přístup založený na registračních střediscích (tzv. hotspotech) zahrnujících úřad EASO, Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž (dříve Frontex) a Agenturu EU pro spolupráci v oblasti prosazování práva (Europol), které se ve spolupráci s členskými státy angažuje v přední linii a

jejichž cílem je rychle zjistit totožnost příchozích migrantů, zaregistrovat je a sejmout jim otisky prstů.¹⁴ Prvním kamenem rodící se společné azylové politiky se stala

3. 1 Dublinské řízení

Základním prvkem azylové politiky je tzv. Dublinská úmluva. Dublinský mechanismus se týká členských států EU, ale také Islandu, Norska, Lichtenštejnska a Švýcarska. Na základě tohoto mechanismu se určí stát, který projedná žádost o mezinárodní ochranu a následně o ní také rozhodne. Cílem tzv. Dublinu je omezit tzv. „asylum shopping“, neboli řízení vedené v několika státech současně či následně po sobě v důsledku účelového přemisťování daného cizince. Je zde také snaha eliminovat „refugee in orbit“, kdy se žádný stát nepokládá za příslušný rozhodnout o žádosti cizince. Tento systém pro cizince tedy znamená, že jeho žádost bude posuzovat pouze jeden stát a následně o ní i meritorně rozhodne. Říká se mu „one-chance-only princip“. Tento princip je součástí systému Dublin I.¹⁶

Navazujícím nařízením Dublin II si EU stanovila cíl zkrátit lhůtu, v rámci které se má určit členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, a zabránit tak zneužívání azylového řízení.¹⁷ Dále byly přijaty zásadní směrnice řešící minimální úroveň ochrany uprchlíka: minimální standardy ubytování, zdravotní péče apod. Byla též vytvořena společná definice uprchlíka a byly dohodnuty azylové procedury garantující minimální ochranu pro uprchlíky.

Během migrační vlny a následné krize v letech 2015–2016 došlo takřka ke zhroucení dublinského

tzv. Schengenská prováděcí úmluva z roku 1990, která vedla ke zrušení kontrol na vnitřních hranicích signatářských států.¹⁵

„Základním prvkem azylové politiky je tzv. Dublinská úmluva. Dublinský mechanismus se týká členských států EU, ale také Islandu, Norska, Lichtenštejnska a Švýcarska.“

systému, protože byl enormně přetížen velkými počty migrantů žádajícími o azyl a administrativní síly nestačily vše zpracovávat.¹⁸

V rámci řízení o přidělení mezinárodní ochrany se žadatelé zanášejí od roku 2003 do systému EURODAC, který si lze představit jako databázi informací včetně biometrických parametrů, například otisků prstů žadatelů o azyl a některých kategorií ilegálních přistěhovalců.¹⁹ Cílem je zjistit, zda jedinec předložil žádost o azyl i v jiném členském státě. Databáze má sloužit k efektivnímu fungování Dublinské úmluvy.²⁰

3. 2 Agentura EU pro azyl

S aktuální koordinací azylové politiky pomáhá členským státům Agentura EU pro azyl, nástupce Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO). Ta poskytuje pomoc s plněním evropských i mezinárodních závazků v oblasti azylové politiky.²¹ Agentura nenahraje působnost národních přijímacích autorit v oblasti

azylu, ale naopak poskytuje podporu ve formě praktické, právní, technické, poradní a operační asistence. Účelem agentury je pomoc při aplikaci práva EU, které pokrývá oblast azylu, mezinárodní ochrany a přijímacích podmínek, známou jako Společný evropský azylový systém (CEAS).²²

4 Potenciální řešení současné situace – migrační a azylový pakt

Současná Evropská komise považuje reformu azylového a migračního systému za jednu ze svých priorit. Nový směr migrační politiky prezentuje jako systém postavený na budování důvěry ve formě nalezení rovnováhy mezi odpovědností a solidaritou. K tomu mají dopomoci účinnější postupy, dobře spravované vnější hranice či modernizace řízení. Celkového zefektivnění má být dosaženo povinným předvступním prověrováním, integrovaným moderním systémem řízení migrace a správy hranic s databází Eurodac, zajištěním právních záruk k dodržování základních lidských práv nebo právě novým rychlejším azylovým řízením na hranicích.²³

Cílem reformy, kterého chce Komise dosáhnout novým migračním a azylovým paktem, je tak vytvořit společný rámec, který přispěje ke komplexnímu přístupu k řízení azylu a migrace, dosáhne vyšší efektivity systému a jeho odolnosti vůči migračním tlakům, odstraní faktory podněcující k migraci i druhotný pohyb migrantů a bude bojovat proti zneužívání systému a podporovat nejvíce zasažené členské státy.²⁴

Za tímto účelem má Evropská komise v plánu přijmout předmětný balíček obsahující celkem 9 legislativních i nelegislativních aktů. Má se skládat z nařízení o novém způsobu prověrování osob ze třetích zemí,

„Cílem reformy, kterého chce Komise dosáhnout novým migračním a azylovým paktem, je tak vytvořit společný rámec, který přispěje ke komplexnímu přístupu k řízení azylu a migrace.“

nařízení o azylovém řízení, nařízení o systému Eurodac, nařízení o řízení azylu a migrace, nařízení o krizi a vyšší moci, plánu pro připravenost na migraci a pro migrační krize, doporučení o přesídlování a doplňkových možnostech, doporučení o pátracích a záchranných operacích soukromých plavidel a pokynů ke směrnici o napomáhání.²⁵

5 Návrh nařízení a co přináší

V rámci reformy migračních a azylových pravidel navrhla Evropská komise komplexní společný evropský rámec pro řízení migrace a azylu. Ten obsahuje mezi hned několika legislativními návrhy i nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu, jímž má být nahrazena směrnice o azylovém řízení a kterým má dojít k harmonizaci norem ochrany a práv žadelů o azyl.

Tento pozměněný legislativní návrh z velké části kopíruje předchozí legislativní návrh předložený v roce 2016²⁶ a obdobně plánuje nahradit současnou směrnici o azylovém řízení²⁷ nařízením, které by zavedlo společné řízení o azylu a týkalo by se udělování a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Mělo by tak dojít k nahrazení

„V rámci reformy migračních a azylových pravidel navrhla Evropská komise komplexní společný evropský rámec pro řízení migrace a azylu.“

stávajících rozdílných pravidel v členských státech jednodušším řízením, jež zajistí práva žadatelů efektivněji a lépe ochrání zranitelné osoby. V neposlední řadě zavede přísnější pravidla zabraňující zneužívání systému, a v určitých případech dokonce zrychlí posuzování žádostí.²⁸

5. 1 Průběh posuzování žádostí o azyl

Žadatelé o azyl by měli udávat údaje, které jsou potřebné pro posouzení žádosti o azyl. Vedle jména, pohlaví, státní příslušnosti, dokladu totožnosti apod. by měli poskytnout své otisky prstů a zobrazení obličeje (dle nařízení o EURODAC²⁹ do jeho databáze). Žadatelé by měli podat žádost o azyl do 10 pracovních dnů od její registrace. Během správního řízení o posouzení žádosti by požívali žadatelé právních záruk jako např. práva setrvat na území členského státu do doby vyřízení žádosti. Žadatelé by měli také právo na tlumočníka a odbornou právní pomoc během řízení. V případě „známeck zranitelnosti“ by příslušely žadateli zvláštní procesní záruky. Pro nezletilé osoby bez doprovodu by byl stanoven nejpozději do pěti pracovních dnů opatrovník, jenž by jednal a zastupoval danou osobu v rámci řízení.

Samotné správní řízení, ve kterém probíhá posuzování, by začalo učiněním žádosti o mezinárodní ochranu, která by musela být nejprve registrována a poté by se samotná žádost podávala. Na základě registrace by dostal žadatel doklady, které by mu poskytly orgány členského státu, kde byla žádost učiněna. Doklady potvrzují status fyzické osoby jako žadatele a potvrzují právo setrvat na území daného členského státu. Nefungovaly by však jako cestovní doklad, tím pádem by žadatel nemohl cestovat bez povolení na území jiných členských států Unie.

Pokud by se státní příslušníci třetích zemí nacházeli na hraničních přechodech či v zajišťovacích zařízeních a bylo by zjevné, že budou žádat o azyl, informovaly by je orgány členského státu o možnosti požádání o mezinárodní ochranu. Návrh nařízení dále obsahuje prodloužení potřebných lhůt v případě většího počtu potenciálních žadatelů, zůstává však otázkou, zda by byly dosatečné.

5. 2 První země azylu a bezpečné země

Návrh nařízení užívá pojem první země azylu, kterým označuje zemi, v níž by uprchlík požíval mezinárodní ochranu a ochrany by v ní mohl požívat i nadále.

Návrh nařízení o společném postupu pro mezinárodní ochranu tak byl navržen pro sjednocení řízení v členských státech na unijní úroveň, a to i se zavedením lhůt, procesních záruk i pojmu tzv. prvních zemí azylu či bezpečných zemí. A jak má situace dle návrhu nařízení vypadat po jeho případném přijetí?

„O žádostech by bylo rozhodováno na základě objektivních skutečností s možností přednostního provedení, pokud by žádost byla opodstatněná.“

O žádostech by bylo rozhodováno na základě objektivních skutečností s možností přednostního provedení, pokud by žádost byla opodstatněná. Také je v návrhu nařízení zaručené individuální rozhodování o každé žádosti.

Délka pro posouzení, zda je žádost přípustná, je v návrhu nařízení stanovena na maximálně jeden měsíc. Pokud by členský stát aplikoval pojem první země azylu nebo bezpečná země, činila by pak lhůta deset pracovních dní. Pro rozhodnutí o žádosti je stanovena šestiměsíční lhůta s tím, že má být rozhodnuto co nejdříve.

Pokud by byla žádost zamítnuta, vydal by příslušný orgán členského státu rozhodnutí o navrácení. Žádost by mohla být zamítnuta pro svou nepřípustnost, nedůvodnost či zjevnou nedůvodnost ve vztahu k postavení uprchlíka.

Dále by také bylo možné podat následnou žádost, na jejímž základě by se zahájilo nové řízení v případě nových relevantních zjištění, která by měla za následek vyřízení žádosti.³⁰

Žádost o azyl by mohla být zamítnuta jako nepřípustná právě při aplikaci první země azylu, kdy by rozhodující orgán usoudil, že žadatel požívá dostatečné ochrany.

Pojem bezpečné třetí země je v návrhu nařízení také definován, a to pro země, jež splňují podmínky, které stanoví unijní orgány na základě informací od členských států, Agentury EU pro azyl, Evropské služby pro vnější činnost, Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky,

Rady Evropy a dalších organizací zastávajících roli zdrojů relevantních informací v této problematice. Evropská unie stanoví vlastní seznamy bezpečných zemí, které pravidelně aktualizuje na základě zmíněných informací.³¹

6 V čem spočívá pozměněné znění?

Jak již bylo nastíněno výše, Evropská komise se snažila o větší reformu migračního a azylového systému již souborem návrhů z let 2016 a 2018, avšak pouze s důležitými úspěchy. V současnosti předložený balíček na tyto návrhy navazuje, některé zcela přepracovává a u-

některých pouze doplňuje jisté změny. To je i případ návrhu nařízení o azylovém řízení. Co jsou tedy stěžejní změny v přepracovaném návrhu, které mají zajistit, že tento návrh bude na rozdíl od svého předchůdce přijat?

6. 1 Řízení na hranicích

Stěžejním je bezpochyby zavedení komplexního řízení na hranicích, které se má vztahovat jak na azyl, tak i na případné navrácení. V plánu je předvступní prověrování, v němž by některé žádosti mohly být posouzeny přímo na místě. V tom případě by vůbec nedošlo ke vstupu žadatele na území členského státu, což by mělo vést k účinnějšímu a humánnějšímu řízení o azylu.³²

Provedení této předvступní fáze zahrnující prověření a řízení na hranicích pro účely azylu či navrácení by tak vedlo k tomu, že by žadatelé byli takřka okamžitě naměřováni na příslušné azylové řízení nebo řízení o

navrácení, případně by jim byl odepřen vstup. Cílem tohoto řízení na hranicích by mělo být zhodnocení důvodnosti nebo přípustnosti samotných žádostí a případné urychlené navrácení osob bez práva na setrvání na území členského státu. Osoby s opodstatněnými žádostmi pak podstoupí rádný postup a bude jim poskytnut přístup k mezinárodní ochraně. Řízení na hranicích by se mělo zabývat především posuzováním žádostí z pohledu žadatele jako možné hrozby pro národní bezpečnost nebo veřejný pořádek, předložení pravdivých údajů nebo nezatajení důležitých informací.

6. 2 Další změny

Žadatelé mají po dobu posuzování přípustnosti žádostí setrvávat na vnějších hranicích či v tranzitním prostoru. V souvislosti s tím musí členské státy přjmout nezbytná opatření pro ubytování žadatelů na vnějších hranicích nebo v tranzitním prostoru, případně v jejich blízkosti, a to v souladu se směrnicí o podmínkách přijímání. Řízení na hranicích lze provést bez zajištění i se zajištěním žadatele, a to dle úvahy členského státu. Zajištění se použije především při existenci nebezpečí skrývání se, vyhýbání se návratu nebo jeho jiného ztěžování. Uplatní se dále v případě hrozby pro veřejný pořádek, veřejnou nebo národní bezpečnost. Zajištění by mělo trvat co nejkratší dobu a nemělo by přesáhnout maximální dobu trvání řízení na hranicích.

V této části nařízení je také velká pozornost věnovaná lhůtám. Celková doba trvání tohoto řízení má být co nejkratší, ale zároveň s důrazem na zajištění úplného a spravedlivého posouzení žádostí. Jako maximum je pak

stanoveno 12 týdnů, a to pro celé řízení na hranicích, tedy jak pro posouzení žádostí, tak i případné rozhodnutí o odvolání. Při nepřijetí příslušného rozhodnutí ve lhůtě má být žadateli povolen vstup na území členského státu, proto i případné řízení o navrácení by mělo být provedeno v rámci řízení na hranicích, a to znovu v době 12 týdnů.

Řízení na hranicích pak má být úzce propojeno s řízením o navrácení podle směrnice o navrácení. K vydání rozhodnutí o navrácení má dojít okamžitě po zamítnutí žádosti žadatele. K provádění navrácení se pak užije právě směrnice o navracení.³³

Po změnách vedoucích k jednoduššímu azylovému řízení se zaručením úplného a účinného posuzování žádostí patří mezi další změny především posílení záruk za účelem dosažení individuálního posouzení zranitelnosti žadatelů a dodržení jejich základních práv. Při tom je kladen důraz na záruky pro žadatele se zvláštními

potřebami a nezletilé osoby bez doprovodu. Dále jde o zavedení lhůt pro podání opravných prostředků, zpřísnění pravidel pro prevenci zneužití, kdy se zavádí jasnější povinnosti pro spolupráci s orgány i přísnější důsledky případné nespolupráce (např. pohlížení na žádost jako na staženou). Některé změny se dotýkají pravidel pro posuzování bezpečných zemí, a to prostřednictvím společných evropských seznamů.

6. 3 Celkový obraz

Hlavní změna upraveného návrhu nařízení by se tak dala shrnout jako zavedení nového řízení na hraničích, jež by zvýšilo účinnost navrácení. Azylové řízení by totiž mělo být těsněji propojeno s řízením o navrácení, přičemž všichni žadatelé o azyl, jejichž žádost byla zamítнутa, obdrží rozhodnutí o navrácení okamžitě. Odvolání

Všechna tato opatření mají vést nejen ke zjednodušení azylového řízení a zvýšení jeho účinnosti, ale i ke zrychlení postupů pro identifikaci osob vyžadujících ochranu a zároveň těch, kteří ochranu nepotřebují. Mimo opatření zajišťují společné záruky pro žadatele, avšak ruku v ruce se zpřísněním pravidel pro prevenci jejich zneužití.³⁴

proti rozhodnutí ohledně azylu i navrácení budou předkládána stejnemu soudu, čímž se zajistí účinný soudní dohled. Pozměněné nařízení o azylovém řízení pak poskytne i nástroje pro řešení problematiky nedůvodných následních žádostí o azyl.³⁵

7 Reakce na návrh nařízení

Nejednotnost názorů v oblasti migračních otázek je zřejmá nejen mezi členskými zeměmi, ale i mezi europslanci. Rozdílnost názorů na potřebu přijetí migračních pravidel a především jejich formu a konkrétní obsah se pak projevuje i při jednáních o tomto návrhu. Již při předkládání návrhu se v Evropském parlamentu ozývaly obavy z nedostatečnosti pravidel pro zabránění humanitárním katastrofám v podobě přeplnění uprchlických táborů, dodržování základních práv při prověřování na hraničích nebo problematičnost posuzování žádostí zeměmi prvního vstupu.³⁶ Smíšené reakce bylo možné zaznamenat v debatě Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. Mnozí však vnímají tento krok pozitivně jako pomoc těm, kteří čelí největšímu náporu nebo ho považují za jediné možné východisko z jinak zablokované situace.³⁷

Evropská komisařka pro domácí záležitosti Ylva Johanssonová, která za balíčkem stojí, očekává, že pro někoho nebude perfektní, avšak doufá ve všeobecnou shodu na jeho kompromisnosti, ale i na nutnosti dalších společných prací na jeho vylepšení. Jedná se totiž o společný problém, který by se měl i společně vyřešit.³⁸ Některé státy nový návrh vítají, jiné, především ty, jež čelily během krize největšímu náporu migrantů, ho ale považují za nedostatečný a další návrhy Komise postavené na povinné solidaritě zcela odmítají.³⁹

„Rozdílnost názorů na potřebu přijetí migračních pravidel a především jejich formu a konkrétní obsah se pak projevuje i při jednáních o tomto návrhu.“

V souvislosti s balíčkem bývá jako pozitivum vyzdvihováno nastavení jasných a efektivních pravidel pro přijímání a návrat migrantů nebo mechanismus na vnějších hraničích. Kritici naopak požadují řešení migrace zcela mimo EU, ne až na jejích hraničích. Na prvním jednání Rady EU k tomuto návrhu bylo zahájeno jednání o daném balíčku a zástupci zemí vyjádřili obecný souhlas s postupnými kroky směrem k nové reformě.⁴⁰

7.1 Vliv současné migrační situace na přijímání legislativy

V současné situaci by se mohlo zdát, že vzhledem k utlumení migrace do EU v posledních letech není tato problematika již aktuální, nicméně opak je pravdou. Utlu mení migrace způsobené omezením pohybu a uzavřením hranic bylo důsledkem pandemie COVID-19, která sice jakoukoli migraci potlačila, nedostatky evropského azylového systému, jež se ukázaly především v roce 2015, však nevyřešila.⁴¹ V reakci na statistiky za prvních deset měsíců roku 2020 ukazující meziroční pokles 33 % v počtu žádostí o azyl v rámci Evropské unie a nejnižší počet nedovolených překročení hranic EU za šest let, eurokomisařka Johanssonová uvedla: „Zatímco projednáváme nový pakt o migraci a azylu, členské státy musí pokračovat v modernizaci a reformování svých systémů řízení migrace. Nižší počet migrantů znamená nižší zátěž azylových systémů, a proto je vynikající doba k tomu, abychom se dohodli na spravedlivém, efektivním a trvalém způsobu, jak společně převzít odpovědnost.“⁴² Nestálost situace vyjadřují data za rok 2021, kdy například počet nelegálních hraničních přechodů na vnějších hranicích Evropy dosáhl dle statistik v prvních pěti měsících roku více než 47 100, což představuje 47% nárůst oproti předešlému roku.⁴³

Evropská unie reflekтуje současnou migrační situaci i co do vynakládání finančních prostředků. V posledních letech došlo k výraznému navýšení finanční podpory na její zvládání. Z dlouhodobého rozpočtu EU na období 2021–2027 jde v současnosti v rámci rozpočtu Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) o 9,88 miliard eur více na posílení společné azylové

„Utlumení migrace způsobené omezením pohybu a uzavřením hranic bylo důsledkem pandemie COVID-19, která sice jakoukoli migraci potlačila, nedostatky evropského azylového systému, jež se ukázaly především v roce 2015, však nevyřešila.“

politiky, přispívání k boji proti nelegální migraci, podporé integrace státních příslušníků třetích zemí či rozvoje legální migrace v souladu s potřebami členských států, ale také ke spravedlivějšímu sdílení odpovědnosti za přijímání uprchlíků a žadatelů o azyl.⁴⁴

8 Shrnutí

Nařízení o společné mezinárodní ochraně stanovuje tolik potřebné lhůty pro registraci a učinění žádostí i pro samotné správní řízení. Zavádí pojmy jako *první země azylu a bezpečné země*, které lze aplikovat během posuzovacího řízení. V pozmeněném znění pak doplňuje mimo jiné předvступní fázi zahrnující prověření a řízení na hranicích.

Evropská unie se novým balíčkem, součástí kterého je toto nařízení, snaží zefektivnit celé řízení týkající se žádostí o azyl, aby se již neopakovaly problémy při migračních vlnách, jako tomu bylo v nedávných letech.

Otázky pro jednání

- Jsou lhůty uvedené v nařízení dostatečně dlouhé? Nebo jsou naopak dlouhé příliš?
- Zohledňuje návrh dostatečně základní práva žadatelů o azyl, a to především s ohledem na možné zajištění, ale i třeba ve vztahu k možnostem odvolání se proti rozhodnutí?
- Poskytuje návrh dostatečnou ochranu žadatelům se zvláštními potřebami a nezletilým žadatelům?
- Budou členské státy nakloněnější návrhu nařízení po revizích provedených Komisí?
- Povede daný návrh ke slibovanému zjednodušení a zefektivnění azylového řízení?
- Zastaví nařízení problémy „nárazníkových“ zemí Unie jako jsou země Balkánu či jižní státy?
- Reflekтуje daný návrh dostatečně rozdíly mezi členskými zeměmi? Zvládá balancovat mezi solidaritou a odpovědností členských států?

Doporučené zdroje

Informace o unijní azylové politice jako součásti prostoru svobody, bezpečnosti a práva

- DRÜNER-SCHMID, Marion. Fakta a čísla o Evropské unii: Azyllová politika. Evropský parlament [online]. září 2021 [cit. 2022-2-2]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/151/azyllova-politika>

Zpracování informací o unijní azylové politice redakcí Euroskop

- Azyllová politika. Euroskop.cz [online]. CDK, září 2018 [cit. 2022-2-2]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azyllova-politika/>

Instrukce k pozměněnému návrhu vytvořené v rámci probíhajícího legislativního procesu v EU

- ORAV, Anita. Common procedure for asylum. Briefing. 2021, 1 - 12. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595920/EPRS_BRI\(2017\)595920_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595920/EPRS_BRI(2017)595920_EN.pdf)

Soubor s otázkami a odpověďmi k novému paktu o migraci a azylu od Evropské komise

- Nový pakt o migraci a azylu: otázky a odpovědi. Evropská komise [online]. 23. 9. 2020. [cit. 2022-1-29]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_20_1707#who-apply

Článek k novému paktu o migraci a azylu

- KOMÍNKOVÁ, Magda a Úřad vlády. Nový pakt o migraci a azylu – obsah a postoje aktérů. Euroskop.cz [online]. 30. 10. 2020 [cit. 2022-2-2]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9047/35881/clanek/novy-pakt-pro-migraci-a-azyl-obsah-a-postoje-akteru>/European Union Agency for Asylum. [online]. 2022 [cit. 2022-2-07]. Dostupné z: <https://www.euaa.europa.eu/>

Data ze statistik Eurostatu k azylu

- Statistiky údajů o počtu žádostí o azyl v EU. Eurostat [online]. 28. 10. 2021. [cit. 2022-2-1]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en

Informace o vývoji počtu žádostí o azyl a uprchlíků v EU

- POHOSTINNÁ EVROPA? Infografika vývoje žádostí o azyl v EU. UNHRC, Eurostat [online]. červen 2021. [cit. 2022-2-1]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_cs.html#file=2020

Pražský studentský summit

Pražský studentský summit je unikátní vzdělávací projekt existující od roku 1995. Každoročně vzdělává přes 300 studentů středních i vysokých škol o současných globálních tématech, a to především prostřednictvím simulace jednání tří klíčových mezinárodních – OSN, NATO a EU.

Asociace pro mezinárodní otázky

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.

Kateřina Pechmannová

Autorka je spolupracovnicí Asociace pro mezinárodní otázky a členkou přípravného týmu Pražského studentského summitu.

Autor: Kateřina Pechmannová, Barbora Kolečková, Pavla Hvězdová

Imprimatur: Matěj Frouz, Sylvia Burianová

Jazyková úprava: Sára Abboudová, Michaela Staňková, Anna Švaňhalová

Sazba: Pavla Hvězdová

Grafická úprava: Jaroslav Kopřiva

**Vydala Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) pro
potřeby XXVII. ročníku Pražského studentského summitu.**

© AMO 2021

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

Žitná 27, 110 00 Praha 1

Tel.: +420 224 813 460

e-mail: summit@amo.cz

IČ: 65 99 95 33

www.amo.cz

www.studentsummit.cz

Seznam použitých zdrojů

¹ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ EVROPSKÝ PROGRAM PRO MIGRACI. In: . Brusel, 2015. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=cs>

² EU v roce 2019: Přijde další léto, na které se Unie nepřipravila reformou azylového systému [online]. EUROACTIV [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/vnitro-a-spravedlnost/news/eu-v-roce-2019-prijde-dalsi-leto-na-ktere-se-unie-nepripavila-reformou-azyloveho-systemu/>

³ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ ZLEPŠIT SPOLEČNÝ EVROPSKÝ AZYLOVÝ SYSTÉM A ZDOKONALIT ZÁKONNÉ MOŽNOSTI. In: . Brusel, 2016. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN>

⁴ Pozměněný návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU. In: . Brusel, 2020. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PCo611&from=cs>

⁵ Nový pakt o migraci a azylu [online]. Evropský parlament [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_cs

⁶ Pozměněný návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU. In: . Brusel, 2020. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PCo611&from=cs>

⁷ Azylová politika. Euroskop [online]. září 2018 [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azylova-politika/>

⁸ Listina základních práv Evropské unie. Eur-lex [online]. 14. 12. 2007 [cit. 2021-2-2]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=HU>

⁹ DRÜNER-SCHMID, Marion. Fakta a čísla o Evropské unii: Azylová politika. Evropský parlament [online]. září 2021 [cit. 2022-2-2]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/151/azylova-politika>

¹⁰ DRÜNER-SCHMID, Marion. Fakta a čísla o Evropské unii: Azylová politika. Evropský parlament [online]. září 2021 [cit. 2022-2-2]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/151/azylova-politika>

¹¹ Azylová politika. Euroskop [online]. září 2018 [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azylova-politika/>

¹² Společný evropský azyllový systém. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx>

¹³ Stockholmský program. Eur-lex. [online]. 16. 3. 2010 [cit. 2022-2-2] Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajloo34>

¹⁴ DRÜNER-SCHMID, pozn. 4, str. 2

¹⁵ Azylová politika. Euroskop [online]. září 2018 [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9256/sekce/azylova-politika/>

¹⁶ Mezinárodní ochrana. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/nase-hlavni-temata-mezinarodni-ochrana-mezinarodni-ochrana.aspx?q=Y2hudWo9Mg%3D%3D>

¹⁷ Nařízení Dublin II. Eur-lex [online]. 18. 11. 2011 [cit. 2022-2-2] Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33153>

¹⁸ Jak zlepšit společný evropský azyllový systém [online]. Evropský parlament, 2021 [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20170627STO78418/jak-zlepsit-spolecny-evropsky-azylovy-system>

¹⁹ EURODAC. Úřad pro ochranu osobních údajů [online]. [cit. 2021-8-14]. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/eu-rodac/ds-3850/archiv=o&p1=1887>

²⁰ EURODAC. Euroskop.cz [online]. srpen 2004 [cit. 2022-2-2] Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/683-euodac_20_09_04_cs_1.pdf

²¹ Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o Agentuře Evropské unie pro azyl a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010. In: . Brusel, 2016. Dostupné také z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce773c1e-1689-11e6-ba9a-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF

²² What we do. European Union Agency for Asylum. [online]. 2022 [cit. 2022-2-07]. Dostupné z: <https://www.euaa.europa.eu/>

²³ Nový pakt o migraci a azylu. Evropský parlament [online]. [cit. 2022-1-29]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_cs

²⁴ Reforma azylového systému EU. Evropská rada Rada Evropské unie [online]. 19. 1. 2022 [cit. 2022-1-29] Dostupné z:

<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>

²⁵ Nový pakt pro migraci a azyl – obsah a postoje aktérů [online]. Euroskop [cit. 2022-1-29]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9047/35881/clanek/novy-pakt-pro-migraci-a-azyl-obsah-a-postoje-akteru/>

²⁶ Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/E. In: . Brusel, ročník 2016. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PCo467&from=PT>

²⁷ SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. In: . Brusel, 2013. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=CS>

²⁸ Reforma azylového systému EU. Evropská rada Rada Evropské unie [online]. 19. 1. 2022 [cit. 2022-1-29] Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>

²⁹ Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů. In: . Brusel, 2016. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PCo272&from=EN>

³⁰ Pozměněný návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU. In: . Brusel, 2020. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PCo611&from=cs>

³¹ Pozměněný návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU. In: . Brusel, 2020. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PCo611&from=cs>

³² Nový pakt o migraci a azylu – kroky navazující na pokrok dosažený od roku 2016: Otázky a odpovědi. Evropská komise [online]. 23. 9. 2020 [cit. 2022-1-29] Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/QANDA_20_1723

³³ Pozměněný návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU. In: . Brusel, 2020. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PCo611&from=cs>

³⁴ Nový pakt o migraci a azylu – kroky navazující na pokrok dosažený od roku 2016: Otázky a odpovědi. Evropská komise [online]. 23. 9. 2020 [cit. 2022-1-29] Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/QANDA_20_1723

³⁵ Reforma azylového systému EU. Evropská rada Rada Evropské unie [online]. 19. 1. 2022 [cit. 2022-1-29] Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>

- ³⁶ MEPs question whether the new Migration Pact will bring about real change. Evropský parlament [online]. 24. 9. 2020 [cit. 2022-1-29] Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200918IPR87422/meps-question-whether-the-new-migration-pact-will-bring-about-real-change>
- ³⁷ Nový návrh o migraci a azylu: reakce poslanců. Evropský parlament. [online]. 28. 9. 2020 [cit. 2022-1-29] Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20200924STO87803/novy-navrh-o-migraci-a-azylu-reakce-poslancu>
- ³⁸ Member states to clash over the EU's new migration pact. Euractiv. [online]. 12. 10. 2020 [cit. 2022-1-29] Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/member-states-to-clash-over-the-eus-new-migration-pact/>
- ³⁹ Member states to clash over the EU's new migration pact. Euractiv. [online]. 12. 10. 2020 [cit. 2022-1-29] Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/member-states-to-clash-over-the-eus-new-migration-pact/>
- ⁴⁰ Nový pakt pro migraci a azyl – obsah a postoje aktérů [online]. Euroskop [cit. 2022-1-29]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9047/35881/clanek/novy-pakt-pro-migraci-a-azyl-obsah-a-postoje-akteru/>
- ⁴¹ Azyl a migrace v EU: fakta a čísla. Evropská parlament. [online]. 31. 7. 2020 [cit. 2022-2-1] Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/priorities/migrace/20170629STO78630/azyl-a-migrace-v-eu-fakta-a-cisla>
- ⁴² Aktuální statistiky o migraci: dopad pandemie COVID-19. Evropská komise. [online]. 29. 1. 2021 [cit. 2022-2-1] Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_21_232
- ⁴³ Azyl a migrace v EU: fakta a čísla. Evropský parlament. [online]. 31. 7. 2020 [cit. 2022-2-1] Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/priorities/migrace/20170629STO78630/azyl-a-migrace-v-eu-fakta-a-cisla>
- ⁴⁴ Odpověď EU na migraci. Evropský parlament. [online]. 11. 11. 2021 [cit. 2022-2-1] Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/priorities/migrace/20170629STO78629/odpoved-eu-na-migraci>