



národní
úložiště
šedé
literatury

Udržitelný imigrační a azylový systém EU

Migration Policy Task Force
2016

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-253563>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 27.06.2017

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .

Udržitelný imigrační a azylový systém EU

Osm pilířů reformy

Migration Policy Task Force

Klíčovým cílem skupiny MPTF je na základě komplexní analýzy migrační krize a migrační politiky vypracovat sérii návrhů a legislativních opatření, které budou zajišťovat kontrolu nad tím, kolik osob do České republiky a Evropské unie, respektive Schengenského prostoru přichází, a zároveň efektivní pomoc uprchlíkům v regionech původu.

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící liberální demokracii.

Obsah

Úvod	1
1. Princip první bezpečné země.....	3
I. Princip první bezpečné země	3
II. Podmínky zavedení principu první bezpečné země	5
III. Readmisní dohody s bezpečnými zeměmi	6
2. Azylová centra v Africe a na Blízkém východě.....	7
I. Azylová centra ve třetích zemích.....	7
II. Správa azylových center	8
3. Legální cesty a integrace	8
I. Dobrovolné přesídlování	8
II. Legální ekonomická migrace.....	9
III. Úspěšná integrace	10
4. Efektivní ochrana vnější hranice EU	11
I. Tři úrovně ochrany vnější hranice	11
5. Identifikace příchozích a jejich zadržení.....	13
I. Nucená identifikace příchozích.....	13
II. Zajištění všech příchozích při příjezdu	13
6. Nucené návraty neregulérních migrantů	15
I. Readmisní dohody	15
II. Revize návratové směrnice	16
III. Dobrovolné návraty	17
7. Boj proti převaděčům a informační kampaně.....	17
I. Boj proti převaděčům	17
II. Informační kampaně.....	18
8. Stabilizace situace na Blízkém východě a v Africe.....	19
I. Hlavní push faktory.....	19
II. Rozvojová a humanitární pomoc	20

Úvod

Nekontrolovaný příchod více než jednoho milionu¹ žadatelů o azyl a nelegálních migrantů do EU v roce 2015 se nesmí v následujících letech opakovat. Cílem reformy azylového systému EU je výrazně snížit počet příchozích migrantů a zakotvit nové principy evropské pomoci v regionech Blízkého východu a Afriky.

Základním východiskem předkládaného návrhu je přesvědčení, že řešení migrační krize není v uzavírání a oplocování jednotlivých národních států, ale naopak ve společném evropském postupu. Jedině Evropská unie se může stát dostatečně silným partnerem pro jednání se zeměmi Blízkého východu a Afriky, jejichž spolupráce je pro zvládnutí migrační krize nezbytná. Reforma staví na řadě opatření, která jsou obsažena v Evropském programu pro migraci, řadu jeho bodů rozvádí a rovněž navrhuje zásadní změny legislativy a směrnic, které upravují azylový systém EU.

Uprchlíkovou vlnu, která v současnosti míří do Evropské unie, můžeme charakterizovat jako tzv. *mixed migration flows* - mezi příchozími jsou uprchlíci podle Ženevské konvence, zájemci o jiný typ (doplňkové) mezinárodní ochrany, ale také neregulérní migranti². Do Řecka míří lidé z Blízkého východu a Střední Asie - Syřané (45 %), Afghánci (29 %), Iráčané (17 %) a další (Iránci, Pákistánci). Do Itálie přijíždějí převážně Afričané z různých zdrojových zemí (Nigérie, Eritrea, Súdán, Somálsko, Gambie). Přicházejí z tranzitních zemí, kde mohli získat bezpečný azyl (Turecko, Maroko), a do EU pokračují podle vlastních slov z dotazníkových šetření (WZB Berlin) za socio-ekonomickými příležitostmi. EU tedy stojí před otázkou: Kolika migrantům z Afriky a Blízkého východu chceme poskytnout příležitost přijít?

Aktuální odhady předpokládají příchod 3 milionů lidí do r. 2017 (Evropská komise³), 31 milionů lidí do r. 2050 (OSN⁴) a 55 milionů lidí do r. 2060 (Eurostat⁵). Migrační potenciál ve třetích zemích je obrovský. Zatímco v roce 1995 bylo na světě 4,5 milionu vnitřně vysídlených osob, v roce 2010 to bylo 14,7 milionu a v roce 2015 už 38,2 milionu. Za pět let se jejich počet znásobil více než 2,5krát, nejvíce jich přibýlo v Iráku, Sýrii, Nigérii, Kongu a jižním Súdánu.⁶ Dle UNHCR je v blízkém i vzdáleném sousedství Evropy řada regionů, které se dlouhodobě nedaří stabilizovat a jsou zdrojovými zeměmi uprchlíků takřka

¹ Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, UNHCR. Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean, 14. 2. 2016, dostupné z <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>.

² Zatímco migraci označujeme v tomto textu za nelegální, pokud jde o nepovolený vstup na území, migranty bez dokladů, kteří neměli povolení ke vstupu na území, zde označujeme korektnějším slovem „neregulérní“ (v angličtině irregular, undocumented migrant).

³ European Commission. 2015a. „European Economic Forecast.“ *European Economy Institutional Papers* (Vol. 3217). Luxembourg. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf

⁴ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP.241. Dostupné z: http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf

⁵ European Commission. 2015. „The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)“ (Vol. 2015 (3)).

⁶ IDMC. 2015. „Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence.“ [citováno 9. 10. 2015] <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>

kontinuálně již od roku 1980 (Afghánistán, Irák, Súdán, Vietnam) nebo 1990 (Eritrea, Myanmar, Sierra Leone, Somálsko).⁷

Migrační krizi v roce 2015 Evropská unie a její členské státy v mnoha ohledech nezvládly. Většina migrantů vstoupila do Schengenu, aniž se podařilo je identifikovat nebo registrovat - ještě v září 2015 se v Řecku podařilo zanést otisky prstů do databáze EURODAC jen u 8 % migrantů, v Itálii to bylo 36 %.⁸ Přestože Evropský program pro migraci⁹ požadoval v květnu 2015 zřízení tzv. hotspotů pro rychlou registraci příchozích, do konce roku 2015 byl funkční stále jen jeden na ostrově Lesbos. Mnohé státy zároveň dávno opustily praxi vrácení uprchlíků do první vstupní země, což umožňuje nařízení Dublin III¹⁰, a tak jim dávají možnost vybírat si zemi, kde požádají o azyl (tzv. *asylum-shopping*). Došlo k tomu i důsledkem rozsudku z ledna 2011, kdy Evropský soud pro lidská práva rozhodl o porušování práv uprchlíků v Řecku, a členské státy přestaly žadatele vracet do Řecka.

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

⁷ UNHCR. 2015. „World at War. Global Trends: Forced Displacement in 2014.“ [citováno 9. 10. 2015]

<http://unhcr.org/556725e69.html>

⁸ European Commission. 2016. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

⁹ European Commission. 2015. European Agenda on Migration. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm

¹⁰ REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013.

Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>

1. Princip první bezpečné země

Prvním krokem k řešení migrační krize je navrátit azylu jeho původní smysl, tj. zajištění bezpečí. Ženevská úmluva o postavení uprchlíka¹¹, stejně jako Evropský azylový systém a platné směrnice, přiznávají status uprchlíka těm, kteří čelí v zemi původu z různých důvodů pronásledování nebo z něj mají důvodnou obavu.

Lidé, kteří dnes prchají do Evropy, nebývají přímo individuálně pronásledováni, ale odešli ze země původu kvůli ohrožení na životě v důsledku válečného konfliktu. Většina z nich pobývá v zemích, které přímo sousedí s regiony konfliktu, v Turecku, Pákistánu, Libanonu, Iránu, Etiopii a Jordánsku. Někteří se odtud vydávají na cestu do Evropy. Z dotazníkových šetření mezi Syrany v roce 2015 vyplývá, že jejich motivace pro cestu dále do Evropy byla převážně socio-ekonomická.¹²

I. Princip první bezpečné země

Podle tohoto principu má uprchlík bezodkladně požádat o azyl v první bezpečné zemi. Jiné země, kde později požádá o azyl, nejsou povinny vyřizovat jeho žádost a mohou ho do této první bezpečné země vrátit.¹³

Úmluva o právním postavení uprchlíků¹⁴ uvádí v čl. 31, že uprchlík má povinnost přihlásit se bez prodlení úřadům, a tedy požádat o azyl už v první bezpečné zemi. Již dnes platí podle procedurální směrnice 2013/32/EU, odst. (43): „Členské státy by zejména neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o azyl, pokud první země azylu přiznala žadateli postavení uprchlíka nebo mu poskytla jinou dostatečnou ochranu a žadatel bude touto zemí převzat zpět.“ Tatáž směrnice navíc stanovuje, že existuje-li vazba mezi žadatelem a bezpečnou třetí zemí, která je ochotna žadatele přijmout, nejsou evropské státy povinny jeho žádost posoudit a mohou zajistit jeho cestu do této bezpečné třetí země. Evropská komise upozornila, že tranzitní země mají být považovány v tomto smyslu za země s dostatečnou vazbou.¹⁵

Dle předkládaného návrhu by tedy měli být navraceni jak žadatelé, kteří již získali azyl v první zemi azylu, tak žadatelé, kteří první bezpečnou zemí prošli, přestože tam dosud o azyl nepožádali (tzv.

¹¹ United Nations. 1951. „Convention Relating to the Status of Refugees.“ Dostupné z: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

¹² Blažejovská, Markéta. 2016. [Kdo přichází do Evropy a proč: Profily syrských uprchlíků a jejich migrační strategie. První dotazníková šetření.](#) Think-tank Evropské hodnoty.

¹³ Rozpracováno například v Kaajal Ramjathan-Keogh. 2011. First safe country principle. Lawyers for Human Rights. Dostupné z: <http://www.lhr.org.za/publications/legal-brief-first-safe-country-principle>

¹⁴ Dostupné online <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/umluvy/umluva-o-uprchlicich/umluva-o-pravnim-postaveni-uprchliku-z-roku-1951.html>

¹⁵ Viz European Commission. 2016. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

secondary movement). Jedná se o aplikaci podobného principu, na základě kterého měli být žadatelé vraceni podle nařízení Dublin III do první vstupní země EU. Nově půjde o první bezpečné země mimo EU. Nadále tedy jde o uplatnění principu, kdy uprchlíci mají právo na mezinárodní ochranu, ale nemají právo rozhodovat o tom, kde o ni požádají.¹⁶

Vydá-li se uprchlík z první bezpečné země na cestu jinam, kde doufá v lepší sociální systém nebo zajímavější příležitosti (tzv. *asylum-shopping*), je to lidsky naprosto pochopitelné, ale jde o cestu za prosperitou, nikoli za bezpečím. S touhou po štěstí pak obchodují pašerácké sítě, které živí mýty o příležitostech a štědrých sociálních systémech evropských zemí, jako je Německo nebo Švédsko, a přesvědčují uprchlíky, aby se vydali na nebezpečnou, nelegální cestu přes moře. Čím důsledněji bude pravidlo první bezpečné země vymáháno a dodržováno, tím účinnější bude boj s pašeráky, a tím méně se stane lidských tragédií na hranicích EU.

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

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

V současné politické situaci se tak EU stane útočištěm zejména pro Ukrajince, Bělorusy a Rusy, stejně jako jsme již dříve byli útočištěm pro obyvatele bývalé Jugoslávie. Dále by žádosti o azyl byly přípustné pro občany zemí Severní Afriky v případě, že podmínky zajištění bezpečí nesplní žádná jiná sousední země, která je pro uprchlíky nejsnadněji dosažitelná a nevyžaduje riskantní cestu po moři.

Jejich žádosti musí být posouzeny na základě platných mezinárodních závazků a směrnic v individuálním řízení. Je výhradně na členských státech, aby posoudily žádosti o azyl a rozhodly o udělení mezinárodní ochrany. Přicházejí-li žadatelé o azyl ve velkém množství z válečných konfliktů, měli by získat časově omezenou, doplňkovou ochranu až do stabilizace situace v zemi původu, poté by měli být motivováni k návratu. S ohledem na preferenci dočasné ochrany¹⁷ a pozdějšího návratu je rovněž žádoucí omezit zrychlený přístup k občanství, který mají nyní azylanti v EU a který často komplikuje jejich návrat, jakmile podmínky pro udělení mezinárodní ochrany pominou (k efektivitě návratové politiky viz níže, pilíř VI).

2. V ostatních případech budou žadatelé navraceni zpět do prvních bezpečných zemí, kde měli primárně požádat o mezinárodní ochranu.

Zemí příslušnou k vyřízení žádosti by tedy nově měla být vždy ta bezpečná země, kterou žadatel o azyl prošel jako první, pokud je možné ho tam vrátit na základě platných readmisních dohod. Druhou

¹⁶ Rovněž viz European Commission. 2016. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

¹⁷ Zde nemáme na mysli dočasnou ochranu podle směrnice 2001/55/ ES. Skupinové přidělování mezinárodní ochrany na základě národnosti, s níž směrnice počítá pro situace masového přílivu osob z válečných konfliktů, by totiž pravděpodobně vedlo k ještě masivnějším migračním tokům, zatímco ke zvýšení efektivity návratů po skončení válečného konfliktu by dočasná ochrana, jak je definována ve směrnici, nepřispěla.

variantou je přemístění žadatelů do jiných bezpečných třetích zemí, s nimiž existuje příslušná dohoda. Zde musí být vypuštěna ze směrnice 2013/32/EU podmínka vazby na tuto třetí zemi, která by mohla znemožnit efektivní péči o žadatele o azyl v bezpečných třetích zemích. Naopak vždy musí být dodržena zásada nenavracení: nikdo nebude navrácen do místa, kde mu hrozí vážné riziko trestu smrti, mučení, nelidského či ponižujícího zacházení.

Aktuálně za takovou první bezpečnou zemi lze považovat například Turecko, které sice přijalo Ženevskou konvenci jen s geografickým omezením, ale podle UNHCR dodržuje zásadu nenavracení a poskytuje uprchlíkům adekvátní mezinárodní ochranu.¹⁸ Rovněž Evropská komise upozorňuje, že geografické omezení není překážkou pro hodnocení třetí země coby bezpečné.¹⁹ Ale za bezpečnou zemi lze považovat rovněž Jordánsko, Libanon, Maroko a mnohé další.

II. Podmínky zavedení principu první bezpečné země

Prvním krokem k aplikaci tohoto principu je vytvořit a schválit společný seznam EU bezpečných zemí původu²⁰, ale také společný seznam bezpečných třetích zemí, které umožní vést zrychlené řízení a řízení na hranicích. Zatímco bezpečná země původu je taková, kde nedochází k politickému pronásledování občanů a neexistuje zde hrozba mučení, trestu smrti či nelidského zacházení, třetí země je bezpečná pro žadatele o azyl, zejména pokud dodržuje zásadu nenavracení podle Ženevské úmluvy. Do bezpečných třetích zemí tedy bude možné vracet nejen jejich vlastní občany, ale také žadatele, kteří těmito zeměmi prošli. Společný seznam EU rovněž zabrání sekundárním přesunům žadatelů, kteří využívají rozdílů v seznamech členských států.

Seznam EU bezpečných zemí původu by se měl pravidelně aktualizovat a dále rozšiřovat. S tím souvisí rovněž **komplexní opatření EU (v oblasti zahraniční a rozvojové politiky) směřující k tomu**, aby se maximum zemí stalo a zůstalo bezpečnými. Pro uprchlíky by měly vzniknout odpovídající podmínky podle Ženevské úmluvy.²¹ Evropská politika sousedství prošla revizí v roce 2015²² a nově se zaměří právě na otázky bezpečnosti, ochranu hranic a migrační politiku.

¹⁸ UNHCR. 2015 UNHCR country operations profile - Turkey. Dostupné z:

<http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html>

¹⁹ European Commission. 2016. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

²⁰ Vytvořit tento seznam si klade za cíl nařízení z roku 2015, dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_cs.pdf

²¹ K liberalizaci podmínek pro uprchlíky došlo nedávno v Maroku - mimo jiné důsledkem jednání se Španělskem - což mělo zásadní vliv na snížení migračních toků do Evropy.

²² Review of the European Neighbourhood Policy. 2015. Dostupné z

http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

III. Readmisní dohody s bezpečnými zeměmi

Další podmínkou jsou funkční readmisní dohody s těmito zeměmi, které musí zajistit přijímání nejen vlastních občanů, ale rovněž žadatelů o azyl a dalších občanů třetích zemí bez povolení k pobytu, pro něž byly tyto země tranzitními. Je třeba zaměřit se na readmisní dohody na úrovni Evropské unie, nikoli jen jednotlivých členských států, aby bylo možné vracet žadatele už na hranicích EU.

Klíčová otázka zní, jaké motivátory přimějí tyto země, aby readmisní dohody s EU uzavřely. Aktuálně tyto země čerpají z rozvojových fondů a nástrojů EU, dále s mnohými z nich udržuje EU čilé obchodní vztahy s různým rozsahem kvótních omezení na dovážené produkty. Například mezi EU a Tureckem existuje Celní unie a EU je pro Turecko největším exportním trhem i nejdůležitějším importérem. Státy EU se řadí mezi nejvýznamnější investory v Turecku, v roce 2014 investovaly celkem cca 5,5 mld. USD.²³ Legální kanály pracovní migrace jsou pro obyvatele těchto zemí otevřené. S mnohými z nich již došlo k liberalizaci vízového režimu. Další závazky pomoci jsou zakotveny v Evropské politice sousedství.

Stávající vstřícné kroky EU musí být nově na principu kondicionality podmíněny právě readmisními dohodami s těmito státy, ale rovněž spoluprací na potírání organizovaného zločinu a převaděčství na území těchto států. Vedle výše uvedeného může EU navíc nabídnout financování velkých azylových center v prvních bezpečných zemích azylu a udělování dotací na každého žadatele (podobně jako se platí členským státům v rámci relokačního mechanismu). Dále EU nabídne pomoc s ochranou vnějších hranic třetích zemí, aby se do nich dostávali jen příslušní žadatelé o azyl (tedy ti, pro které je daná země první bezpečnou zemí) a nikoli neregulérní migranti ze států, kde válečné konflikty neprobíhají.²⁴ EU může třetím zemím rovněž pomoci dojednat readmisní dohody se zeměmi původu neregulérních migrantů.

Co bychom naopak neměli státům v evropském sousedství nabízet výměnou za pomoc se zvládnutím migrace? Liberalizace vízového styku by se měla držet platných přísných kritérií a zrušení vízové povinnosti by nemělo být vyměňováno za vstřícnější přístup k řízení nelegální migrace. Přesídlování uprchlíků by mělo zůstat dobrovolné a v kompetenci členských států EU. Co se týče legálních cest pro určité kategorie ekonomických migrantů ze sousedních zemí, nově by měly být všechny legální příležitosti pro migranty podmíněny readmisní dohodou - viz pilíř III.

²³ Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Turecko: Zahraniční obchod a investice. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/turecko/politika/vnitropoliticka_charakteristika.html

²⁴ Znamenalo by to například pomoc Turecku s ochranou hranice směrem na východ, odkud přicházejí Pákistánci a Afghánci.

2. Azylová centra v Africe a na Blízkém východě

Evropská solidarita nesmí být podmíněna nelegálními nebo nebezpečnými kroky na straně migrantů, ani k nim vybízet. Přitom nebezpečná, nelegální cesta přes Středozemní moře a hranice evropských států byla doposud nutnou podmínkou pro získání evropské pomoci²⁵. Proto by pomoc měla být dostupná v azylových centrech financovaných EU v místech, která jsou přirozeným prvním útočištěm vysídlených a obětí válečných konfliktů. Poptávka po tom, aby se EU a její členské země významně finančně podílely na péči o uprchlíky, sílí s rostoucím počtem příchozích. Jakmile se začne aplikovat princip první bezpečné země, EU musí vyčlenit vysoké částky ze společného rozpočtu na pomoc uprchlíkům v sousedících regionech.

Nová podoba evropské solidarity musí zahrnovat zvyšování kvality péče a životní úrovně uprchlíků. Bez významné evropské pomoci nebudou první bezpečné země, kam míří uprchlíci vždy v nejvyšších počtech, schopny dlouhodobě zajistit tolika lidem nejen bezpečí, ale ani základní životní potřeby, jako je ubytování, hygienické podmínky, jídlo, zdravotní péče nebo vzdělání.

Ovšem podle principu kondicionality pomoc musí být podmíněna nejen zlepšováním podmínek pro uprchlíky v prvních bezpečných zemích, ale rovněž aktivním snižováním počtu těch, kteří z těchto zemí vyrazí na cestu dále do Evropy, bojem s převaděči a funkční readmisní dohodou, která se bude vztahovat na jejich občany, občany třetích zemí i žadatele o azyl. EU musí rovněž získat maximální kontrolu nad účelným využitím peněz, které poskytne.

I. Azylová centra ve třetích zemích

Vzhledem k vysokému počtu lidí, kteří budou mít v následujících letech zájem migrovat do EU, bude nevyhnutelné, pokud se nepodaří dohodnout se s prvními bezpečnými zeměmi, vynutit si politicky nebo vojensky vznik bezpečných azylových center v jiných třetích zemích, například v Libyi.

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

²⁵ Podmínku ilegálního příjezdu do Evropy pro evropský azyl kritizuje rovněž Evropská komise ústy Dimitrise Avramopoulose.

II. Správa azylových center

Azylová centra, která bude EU financovat v Africe a na Blízkém východě, by měla být pod správou UNHCR. OSN má dlouholeté zkušenosti se správou uprchlických táborů a zpracovala řadu doporučení, jak je budovat a spravovat s ohledem na dlouhotrvající pobyt uprchlíků. Bude-li dostatek financí, mohou fungovat coby soběstačné jednotky s otevřenými příležitostmi pro vzdělávání dětí i pracovní aktivitu dospělých. Pobyt uprchlíků v azylových centrech by měl být podmíněn přiznáním mezinárodní ochrany nebo doplňkové ochrany, kterou musí udělit stát, na jehož území se azylové centrum nachází. Zachován musí být princip dobrovolnosti a dočasnosti pobytu v azylovém centru. Jakmile pomínou důvody pro udělení mezinárodní ochrany, uprchlíci by měli dostat veškerou podporu směrem k dobrovolnému návratu.²⁶

Život v azylovém centru nemůže být nikdy dlouhodobým řešením, proto je nezbytné vedle financování těchto center vyjednávat se státy, které hostí uprchlíky, o liberalizaci podmínek pro cizince, zejména přijetí uprchlíků na trh práce a jejich dětí do vzdělávacího systému. Ujednání o otevření pracovního trhu Syřanům, kteří mají dočasnou ochranu, bylo součástí akčního plánu EU-Turecko, k liberalizaci podmínek pro migranty a uprchlíky a regularizaci došlo nedávno rovněž v Maroku²⁷. Další podobné dohody musí následovat.

3. Legální cesty a integrace

I. Dobrovolné přesídlování

Až doposud dostali šanci na život v EU právě ti uprchlíci, kteří se vydali na nebezpečnou a ilegální cestu přes Středozemní moře a kteří tuto cestu přežili. Tento dosavadní přístup „silnější přežije“, je třeba nahradit humánnějšími principy. Přesídlení je státem organizovaný přesun uprchlíka ze země, která mu již poskytla azyl, do jiné země, která nabízí trvalý pobyt. Plán na přesídlování do EU dle Evropského programu pro migraci je 20 000 osob ročně do roku 2020²⁸. Až doposud se však počty přesídlených

²⁶ Z jordánského tábora Zaatari se vrátilo například do Sýrie od roku 2012 do roku 2015 již 120 000 lidí, viz UNHCR. 2015. Factsheet Zaatari Refugee Camp. [citováno 9. 10. 2015]

<https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=8645>

²⁷ Harvard Kennedy School. 2016. In The Same Boat: Morocco's Experience with Migrant Regularization Working Paper. Dostupné z:

http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/In%20the%20Same%20Boat_Harvard%20Winter%20Field%20Study%202016.pdf

²⁸ European Commission. 2015. European Agenda on Migration. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm

pohybovaly v řádu několika tisíc v celé EU28 (v roce 2014 dle Eurostatu 6 525 osob²⁹, v roce 2015 dle Evropské komise 3 358 osob³⁰).

Nabídku na přesídlení do EU, která bude omezena evropskými rozpočty a integračními kapacitami, by měli dostat zejména lidé, jejichž bezpečí bude ohroženo i v azylových centrech v první bezpečné zemi. Mezi obvyklá kritéria řadí UNHCR například nedostatečnou ochranu v zemi, která poskytla azyl (obavy z pronásledování, které se mohou ve většinově muslimských azylových centrech objevit například u křesťanů a dalších náboženských minorit³¹, dále potřeba legální nebo fyzické ochrany, ohrožené ženy a děti). Přednost dále mají dostat oběti mučení, lidé vyžadující lékařskou péči nedostupnou v zemi azylu, rodinní příslušníci žádající o sjednocení rodiny nebo děti.

Přesídlovací programy by nadále měly zůstat dobrovolné, v kompetenci členských států. S ohledem na to, že jde obvykle o trvalý pobyt s výhledem na získání občanství, by se měly důležitým kritériem pro přesídlení stát také předpoklady k úspěšné integraci, které zvyšují pravděpodobnost dlouhodobé spokojenosti uprchlíka v zemi.

II. Legální ekonomická migrace

Legální příležitosti pro ekonomické migranty, kteří chtějí přijít do EU pracovat, jsou již otevřeny a zakotveny v evropských směrnicích o modrých kartách pro vysoce kvalifikované pracovníky, o sezónních pracovnících a o převádění pracovníků v rámci nadnárodní společnosti. Členské státy pak disponují různými příležitostmi k legální migraci, jako jsou v ČR například zaměstnanecké karty. Legální nástroje pro zaplnění děr na evropském pracovním trhu pracovníky ze třetích zemí jsou tedy nastaveny.

Je potřeba, aby nově byly příležitosti pro legální migraci státních příslušníků třetích zemí podmíněny readmisními dohodami a efektivní spoluprací na nucených návratech a rozbíjením převaděčských sítí na území těchto států. Až donedávna většina neregulérních migrantů vstoupila na území EU legálně a teprve po ztrátě zaměstnání nebo propadnutí víza se propadli do ilegality (tzv. *overstayers*). Legální migrace je tedy rovněž velkým potenciálním zdrojem neregulérních migrantů na území EU, a právě proto je nutné ji podmínit funkčními readmisními dohodami se zeměmi původu.

²⁹ EUROSTAT. 2015. Resettled persons - annual data. [citováno 9. 10. 2015]

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00195&plugin=1>

³⁰ European Commission. 2016. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

³¹ Adelman, Howard. 2005. "Persecution of Christians in the Dadaab Refugee Camp." *Journal of Human Rights* 4 (3): 353-362.; Elizabeth G. Ferris. 2007. „Abuse of Power: Sexual Exploitation of Refugee Women and Girls.“ *Signs* 32 (3): 584-591

III. Úspěšná integrace

Limity evropských států ve vztahu k přijímání migrantů se týkají zejména otázky, kolik přistěhovalců dokážeme úspěšně integrovat. Integrace je dlouhý, finančně nákladný a lidsky složitý proces, jehož úspěšný výsledek zatím žádný evropský stát není schopen zaručit. Dle Eurostatu je nezaměstnanost cizinců v EU stále o 10 % vyšší než nezaměstnanost občanů, navíc častěji jsou nezaměstnané ženy-cizinky. Riziku chudoby nebo sociálního vyloučení čelí 40 % cizinců v EU, ještě vyšší riziko je mezi mladými a dětmi.³²

Sociálně vyloučené komunity sestávající z přistěhovalců a jejich potomků představují významné riziko pro soudržnost i bezpečnost evropských společností, jak ukázaly například nepokoje na předměstích francouzských měst v roce 2005, nebo rozšířená rezidenční segregace tureckých komunit v německých městech.³³ Druhý problém je postupující radikalizace muslimských komunit, jejímž vyvrcholením byl mimo jiné odchod zahraničních bojovníků z Evropy do Sýrie.³⁴ Podle šéfa Europolu se 3 000 - 5 000 z nich už vrátilo z výcvikových táborů IS zpět do Evropy, kde nyní čelíme největšímu nebezpečí teroristického útoku za posledních 10 let.³⁵ **Nezvládnutá integrace přistěhovalců vede ke dvojí radikalizaci - mezi cizinci i ve většinové společnosti.**

Integrace přistěhovalců musí probíhat jako obousměrný proces. Většinová společnost musí vytvořit pro cizince odpovídající příležitosti a zajistit jim možnosti vzdělávání. Evropské státy musí vyčlenit na integraci cizinců odpovídající rozpočtové výdaje, které mohou být částečně pokryty ze společného evropského fondu (Asylum, Migration and Integration Fund). Cizinci jsou povinni zejména znát a dodržovat zákony a přijmout či alespoň respektovat ústavní hodnoty evropských společností. Jsou povinni se naučit jazyk přijímající země, mají-li zájem zůstat trvale nebo získat občanství. Členské státy by proto měly zavést povinnou výuku nejen základních znalostí a dovedností potřebných pro život v evropské společnosti, ale i hodnot a postojů. Klíčovou součástí integračních politik by se měla stát prevence radikalizace a propagace základních principů liberálně-demokratické společnosti, jejichž přijetí je v Evropské unii nezbytnou podmínkou začlenění.

Jedním z hlavních nedostatků integračních politik je v mnoha zemích absence statistických dat, která by dokládala úspěšnost integrace nejen v první, ale rovněž ve druhé a třetí generaci³⁶. Evropské státy by měly povinně evaulovat úspěšnost integračních politik a zavést diferencovaný přístup k přistěhovalcům

³² Eurostat. 2015. Migrant integration statistics. [citováno 9. 10. 2015]

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics

³³ Bolt, G., Özüekren, S. & Phillips D. (2010). Linking integration and residential segregation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(2), 169-186.

³⁴ Barrett, Richard. 2014. Foreign fighters in Syria. Dostupné z <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>

³⁵ Ředitel Europolu Rob Wainwright pro Neue Osnabrücker Zeitung, 19. 2. 2016, dostupné z:

<http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/672398/europol-grosste-terrorefahr-seit-mehr-als-zehn-jahren>

³⁶ Již zavedený index MIPEX sleduje a srovnává jen nastavení integračních politik, nikoli jejich úspěšnost, tedy nepracuje s daty o migrantech a jejich vzdělanosti, zaměstnanosti apod.

různého původu s ohledem na jejich specifické potřeby při integraci. Podpora při integraci by měla být dostupná i přistěhovalcům v dalších generacích, bez ohledu na občanství.

4. Efektivní ochrana vnější hranice EU

Pro zachování svobody pohybu v Schengenském prostoru bude zcela nezbytné vnější hranici zabezpečit výrazně lépe než doposud. Odepření vstupu přímo na hranicích je poslední efektivní metodou pro boj s nelegální migrací, účinnější je odrazení a prevence ve spolupráci se sousedními státy. Jakmile dojde ke vstupu na území, je náročné později vynutit návrat (viz pilíř VI.). V migrační krizi se přitom naplno ukázalo, jak bezbranné jsou evropské státy ve své snaze kontrolovat pohyb lidí přes námořní hranice EU. FRONTEX i národní pobřežní stráže zejména v Řecku a Itálii nemají dostatek lidí a financování, ale mají také omezené pravomoci.

Konvence o záchraně životů na moři zavazují lodě k pomoci plavidlům v ohrožení bez ohledu na národnost a postavení. Migranti jsou instruováni převaděči, aby zničili plavidlo, jakmile je v dohledu hlídka. Pak musejí být zachráněni. Záchrana životů samozřejmě musí být prioritou evropské politiky, proto musí být všechny „search and rescue“ operace agentury Frontex³⁷ rozšířeny, aby se snížil počet ztrát na životě. Nicméně, zároveň musí být dosaženo efektivní ochrany vnější hranice EU.

Všechna plavidla s neregulárními migranty a žadateli o azyl, která připlouvají z bezpečných zemí, by měla být zastavena ještě v teritoriálních vodách těchto zemí a vrácena zpátky přímo na pobřeží, odkud vyplula, na základě dohody s těmito zeměmi. Příkladem společné operace koordinované Frontexem, která se odehrála ve vodách třetích států, je operace Hera ve vodách Senegalu, Mauretánie a Kapverských ostrovů, kde se dařilo zastavit neregulární migranty již v pobřežních vodách těchto států.³⁸ Jakmile plavidla s žadateli o azyl dorazí do vod členských států EU, musí být žadatelé přijati ke zrychlenému individuálnímu řízení v detenčních centrech na řeckých ostrovech a v dalších lokalitách, kam přijíždějí (zejména v Itálii).

I. Tři úrovně ochrany vnější hranice

Ochrana vnější hranice musí získat v EU absolutní prioritu a je nezbytné, aby se na ní podílely všechny členské státy Schengenu. Činnost Frontexu musí být dostatečně financována ze společného rozpočtu, Frontex musí získat násobně více personálu než doposud a aktivně rozvíjet spolupráci s národními státy na ochraně Schengenské hranice. Záleží na politické dohodě mezi EU, členskými státy a třetími zeměmi, zda vykonavatelem ochrany mořské hranice bude FRONTEX, NATO nebo národní pobřežní stráže členských států a třetích zemí ve svých teritoriálních vodách.

³⁷ V současnosti zejména Triton v italských vodách a Poseidon v řeckých vodách.

³⁸ Hrabálek, Martin. 2010. Ochrana hranice EU a role agentury Frontex v ní. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita.

Druhým důležitým pilířem ochrany vnější hranice EU se musí stát maximální externalizace kontroly hranic, čili ochrana „předsunutých hranic EU“. Partnerským prvním bezpečným zemím by EU měla nabídnout coby protislužbu technickou a finanční asistenci s ochranou jejich hranic směrem dovnitř Afriky i na Blízký východ. S ohledem na to, že podle odhadů budou mít v budoucnu zájem přijít do EU desítky milionů uprchlíků, ale také ekonomických migrantů³⁹, musíme je zastavit ještě před příchodem do evropského sousedství. Zároveň, nelegální migrace bude představovat stále větší problém i pro tyto partnerské sousední státy. **EU již zamýšlela motivovat readmisními dohodami třetí státy k lepší kontrole hranic⁴⁰, nyní musíme logiku obrátit - naše pomoc při kontrole jejich hranic se stane motivací k readmisním dohodám.** V rámci nové Evropské politiky sousedství⁴¹ má dojít ke spolupráci při ochraně hranic, v boji proti převaděčům i v prevenci proti radikalismu.

Nepodaří-li se dosáhnout efektivní ochrany mořské a předsunuté hranice, bude nezbytné využít fyzické bariéry (ploty) na území Evropy. Podle Schengenského hraničního kodexu jsou povolenou metodou, jak teritorium chránit, a jsou využity např. již od roku 2011 na pozemní hranici Řecka s Tureckem podél řeky Evros⁴². Stejně tak Španělsko chrání plotem své exklávy Ceuta a Melilla v Severní Africe. Cílem plotů je donutit migranty přecházet pouze přes hraniční přechody, kde budou podrobeni kontrole, a zejména efektivně odepřít už na hranici vstup těm příslušníkům třetích zemí, kteří nebudou splňovat podmínky pro vstup (nemají platná víza ani nejsou žadateli o mezinárodní ochranu ze sousedící země). Pokud selže ochrana mořské hranice v Řecku a Itálii i ochrana předsunutých hranic v sousedních státech, bude nevyhnutelné ploty uvnitř Evropy dále rozšířit a vést je buď rovnou na vnitřní hranici Řecka s balkánskými státy (kde hranici zavřela již Makedonie), nebo dále na hranici Schengenu. Chceme-li se tedy vyhnout stavění plotů uvnitř Evropy a poškození Řecka, musíme efektivně migranty vracet už na moři nebo přímo z ostrovů.

³⁹ Esipova, Neli, Julie Ray, Rajesh Srinivasan. 2011. The World's Potential Migrants. Who They Are, Where They Want to Go, and Why It Matters. GALLUP. Dostupné online: http://www.imi.ox.ac.uk/news/presentation-available-from-gallup-seminar-on-worlds-potential-migrants/gallup_whitepaper_migration-1.pdf.

⁴⁰ EU Schengen catalogue. External borders control. Removal and readmission: Recommendations and best practices. 2002. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2002/pdf/catalogue-en_pdf/

⁴¹ Review of the European Neighbourhood Policy. 2015. Dostupné z http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

⁴² Čtyřmetrová betonová zeď s ostnatým drátem a termo kamerami byla dokončena v prosinci 2012 a stála 3,3 milionu dolarů.

5. Identifikace příchozích a jejich zadržení

I. Nucená identifikace příchozích

Identifikace a registrace příchozích jsou nezbytné nejen pro zachování suverenity Evropské unie a Schengenu, ale také pro udržení soudržnosti evropských společností, zachování bezpečnosti a prevenci humanitárních katastrof, k nimž by mohlo dojít, kdyby evropskými státy migrovaly statisíce nebo miliony lidí v neregulárním postavení, kteří by tak neměli přístup k ubytování, sociálnímu, zdravotnímu ani právnímu systému. **Ze společných finančních zdrojů EU musí být zajištěny dostatečné kapacity přijímacích zařízení (hotspotů), jak předpokládal již v květnu 2015 Evropský program pro migraci⁴³.** Hotspoty se musí stát místy, kde dojde k identifikaci všech příchozích a sejmutí otisků prstů do systému EURODAC.

Vedle nedostatku know-how a lidských zdrojů ve státech v první linii ovšem existují i legislativní důvody, proč dnes státy Schengenu nemají imigraci pod kontrolou. Chybí právní nástroje k účinné regulaci nelegálního pohybu. Je třeba změnit legislativu tak, aby bylo možné každého imigranta, jenž překročí hranice bez potřebných dokumentů, donutit k identifikaci. Dnes totiž v řadě států migranti odmítají identifikaci i snímání otisků prstů a pokračují v cestě dále do vnitrozemí Schengenu, aniž by byli identifikováni a registrováni. Migranti by měli být povinni odevzdat otisky prstů do systému EURODAC⁴⁴. Vůči liknavému postupu některých států (Itálie, Řecko) k identifikaci cizinců musí být použit silný politický a právní tlak.⁴⁵

II. Zajištění všech příchozích při příjezdu

Oproti dosavadní praxi by dále mělo platit, že kdokoli překračuje nebo již překročil hranici Schengenského prostoru nelegálně, by měl být okamžitě zajištěn a omezen na svobodě pohybu, tj. ve všech členských státech EU by měla být povinná tzv. administrativní detence při příjezdu ve speciálních detenčních zařízeních pro cizince, nikoli standardních věznicích (o detenci za účelem návratu neregulárních migrantů viz níže). Pobyť migrantů v zařízeních musí být omezen na co nejkratší dobu, kdy bude rychle rozhodnuto o jejich statusu:

⁴³ European Commission. 2015. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION, 13. 5. 2015. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm

⁴⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů, dostupné z <http://www.eurlex.cz/dokument.aspx?celex=32013R0603>

⁴⁵ Řecko i Itálie se potýkají s migranty, kteří odmítají snímání otisků prstů. Podle Evropské komise by měli být k registraci a odevzdání otisků donuceni, pokud je to nevyhnutelné. Dalšímu pohybu neregistrovaných a neidentifikovaných migrantů se musí zabránit - viz European Commission. 2016. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

- **Nepožádají-li o azyl, ani nemají žádné oprávnění ke vstupu**, bude jim odepřen vstup na hranicích, respektive budou zadrženi za účelem zabránění nepovoleného vstupu, nebo budou zajištěni za účelem správního vyhoštění do země původu, případně do tranzitní bezpečné země, s níž existuje readmisní dohoda. Totéž platí pro detenci z důvodu nelegálního pobytu, který je zjištěn už na území členského státu, nikoli na hranicích (viz níže).⁴⁶
- **Požádají-li o azyl, budou zajištěni a omezeni na svobodě** za účelem určení skutečností, na nichž je žádost o mezinárodní ochranu založena (podle čl. 8 odst. 3 směrnice 2013/33/EU), zejména za účelem zařazení do těchto skupin:
 - 1) žadatelé o azyl, pro které je EU první bezpečnou zemí, a tedy je příslušná k podání žádosti o azyl a jejímu vyřízení,
 - 2) žadatelé o azyl, kteří přichází z bezpečná třetí země mimo EU, která je tedy příslušná k vyřízení jejich žádosti, pokud je možné je na základě readmisní dohody navrátit, nebo transportovat do jiné bezpečné třetí země,
 - 3) žadatelé o azyl, kteří pocházejí z EU bezpečných zemí původu, tj. jejich žádost není oprávněná a považujeme je za ekonomické migranty.

Skupině ekonomických migrantů (3) bude žádost zamítnuta, bude na ně nahlíženo jako na nelegální migranty bez povolení ke vstupu a bude s nimi zahájeno řízení o nuceném návratu (viz pilíř VI). Skupina žadatelů, kteří prošli bezpečnou zemí (2), bude na základě principu první bezpečné země žádost odmítnuta a budou navraceni do této země, s níž existuje readmisní dohoda nebo jiná dohoda o přijímání v EU nepřislušných žadatelů o azyl, rovněž podle principů nuceného návratu (viz pilíř VI). V případě, že neexistuje dohoda s touto zemí, budou umístěni do azylového centra v jiné třetí bezpečné zemi, kde dohoda existuje.

Žadatelé o azyl, pro něž je první bezpečnou zemí EU (1), vstoupí do standardního správního řízení o udělení mezinárodní ochrany. V případech, kdy existuje důvodné nebezpečí skrývání se žadatele, nebo by žadatel mohl ohrozit národní bezpečnost a veřejný pořádek, může být žadatel nadále omezován na svobodě. Individuálnímu posouzení těchto nebezpečí musí věnovat správní orgány zvýšenou pozornost s ohledem na to, že v roce 2015 proběhl *asylum-shopping* v EU v nevídané míře, 400 000⁴⁷ příchozích se do konce roku 2015 vůbec nezaregistrovalo a existuje tedy podezření, že mají zájem zůstat v EU v neregulárním postavení. Podle Interpolu roste počet ztracených nebo ukradených pasů, v roce 2015 evidoval jen 250 000 ztracených nebo ukradených syrských pasů.⁴⁸

Neexistuje-li takové podezření, měla by být v průběhu správního řízení o udělení mezinárodní ochrany využita jen alternativní opatření k zajištění, pokud je to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného

⁴⁶ Podle článku 5 f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je detence cizince přípustná z důvodu zabránění nepovolenému vstupu na území, probíhajícího řízení o vyhoštění nebo vydání.

⁴⁷ Politico, 5. 2. 2016. German push to speed up asylum proces. Dostupné z: <http://www.politico.eu/article/german-push-to-speed-up-asylum-process-frank-jurgen-weise/>

⁴⁸ Politico. 26. 1. 2016. EU's passport fraud 'epidemic'. Dostupné z: <http://www.politico.eu/article/europes-fake-forged-stolen-passport-epidemic-visa-free-travel-rights/>

prověření žádosti. Jsou to například povinnost pravidelně se hlásit u příslušného orgánu, složení finanční záruky, povinnost zdržovat se na určeném místě apod.

Nezbytnou podmínkou nového systému je vybudovat dostatečné nové kapacity pro zajišťování cizinců a zejména zajistit bezpečné a důstojné prostředí v těchto speciálních střediscích ve všech členských zemích. Místo a podmínky detence musí odpovídat tomu, že jde o cizince, ne pachatele trestných činů. Dodržování lidských práv musí být pravidelně kontrolováno, migranti musí mít zajištěno jídlo, ubytování, zdravotní péči, přístup k právní ochraně. Nezletilí a jejich rodiče musí pobývat ve speciálně upraveném prostředí, které bude omezovat negativní vliv detence na děti.

Druhou podmínkou je významné zrychlení správního řízení, a to jak rozhodnutí o příslušnosti EU k vyřizování žádosti o azyl, tak rozhodnutí o mezinárodní ochraně. Za tímto účelem musí dojít k personálnímu i finančnímu navýšení v přijímacích střediscích v těch členských státech EU, kde se podává nejvíce žádostí o azyl.

6. Nucené návraty neregulérních migrantů

Zatímco přístup k žadatelům o azyl upravuje přijímací směrnice, přístup k neregulérním migrantům a odmítnutým žadatelům upravuje návratová směrnice č. 2008/115/ES (která se naopak nevztahuje vůbec na žadatele o azyl). Evropská unie si uvědomuje nízkou efektivitu svého návratového systému. V roce 2014 bylo účinně provedeno jen 40 % rozhodnutí o navrácení, vrátilo se jen 192 445 cizinců z celkem 470 080, kteří dostali příkaz k opuštění EU.⁴⁹ V případě migrantů z některých afrických zemí byla úspěšnost dokonce jenom 16 %.⁵⁰ Přitom neoprávněně pobývajícím státní příslušníky musí EU podle směrnice buď navrátit, nebo jejich pobyt legalizovat.

I. Readmisní dohody

EU vydala v září 2015 Akční plán EU v oblasti navracení,⁵¹ kde se počítá se zvýšenou podporou agentury Frontex při návratových operacích. Rovněž je zde uvedeno, že k prioritním politickým cílům členských států má patřit uzavření bilaterálních readmisních dohod s bezpečnými zdrojovými zeměmi.

⁴⁹ European Commission. 9. 9. 2015. Action Plan on return. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf

⁵⁰ European Commission. 2016. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

⁵¹ European Commission. 9. 9. 2015. Action Plan on return. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf

Neexistence těchto dohod je totiž hlavní příčinou nízké efektivity návratové politiky.⁵² Nezbytný je vznik readmisních dohod na úrovni EU, které umožní návrat neregulérních migrantů rovnou z schengenské hranice, kde jim bude odepřen vstup. **EU musí požadovat kondicionalitu v jakékoliv podpůrné aktivitě, kterou směrem k zemím původu i tranzitu koná. Součástí jakékoliv finanční i nefinanční pomoci musí být podmínka úzké a skutečné spolupráce v oblasti nelegální migrace i readmisních řízení,** stejně jako spolupráce bezpečnostních složek (o vyjednávání readmisních smluv více viz pilíř I).

II. Revize návratové směrnice

Pro řešení současné migrační krize je zásadní také okamžitá revize návratové směrnice. Akční plán ji sice nevylučuje (s výhledem na rok 2017), ale ani nenavrhuje. Právě návratová směrnice přitom *de facto* svazuje evropským státům ruce, a tak je v rozporu s vlastní zásadou účinnosti návratové politiky. Zejména se jedná o preferenci dobrovolného návratu, omezení podmínek, za kterých mohou být cizinci bez platného povolení k pobytu zajištěni, nebo také zákaz navracení osob bez platných cestovních dokladů. Návratová směrnice se nevztahuje na neregulérní migranty, kterým byl odepřen vstup na hranicích, proto prioritou EU musí být ochrana hranic. Je-li navrácení trestně-právní sankcí, také se směrnice neaplikuje.⁵³

Evropské státy by měly začít okamžitě maximálně využívat své možnosti pro zajištění efektivního, tedy nuceného návratu. Aktuálně se tak neděje - zatímco některé státy přistupují k restriktivnímu výkladu směrnice, jiné členské státy průkazně nevydávají neregulérním migrantům ani rozhodnutí o navrácení⁵⁴. **V nejbližším možném termínu je potom nutné změnit návratovou směrnici tak, aby bylo možné návrat vynutit ihned po rozhodnutí o navrácení pokud možno ve všech případech, včetně cizinců, kterým chybí cestovní doklady.**

S ohledem na princip dobrovolného návratu umožňuje stávající znění směrnice okamžité zajištění cizince bez povolení k pobytu a jeho nucený návrat jen tehdy, existuje-li důvod domnívat se, že by účel rozhodnutí o navrácení mohl být zmařen. Směrnice dále umožňuje členským státům, aby začaly poskytovat lhůtu k dobrovolnému návratu jen na žádost cizince, ne automaticky. Nepožádá-li v tomto případě o lhůtu k dobrovolnému návratu, migrant může být zajištěn.⁵⁵

Zajištění za účelem vyhoštění je dále podle směrnice omezeno požadavkem na existenci „reálného předpokladu pro vyhoštění“. Pokud vyhoštění není možné – např. v důsledku zásady *non-refoulement*,

⁵² Parkin, Joanna. 2013. "The criminalisation of migration in Europe: A state-of-the-art of the academic literature and research." *Liberty and Security in Europe Papers* 61. Dostupné z

http://aei.pitt.edu/45600/1/Criminalisation_of_Migration_in_Europe_J_Parkin_FIDUCIA_final.pdf.

⁵³ Bouda, Petr. 2016. Analýza návratové směrnice. Think-tank Evropské hodnoty, dostupné zde:

<http://www.evropskehodnoty.cz/vyzkum/analyza-navratove-smernice/>

⁵⁴ Brussels, 9.9.2015 COM(2015) 453 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND TO THE COUNCIL EU Action Plan on return.

⁵⁵ S nuceným návratem je spojena rovněž sankce zákazu vstupu na území členských států (všech, ne pouze toho, který jej vyhostil).

neexistence cestovních dokladů nebo chybějící readmisní dohody se zemí původu – nelze cizince ani zajistit za účelem vyhoštění. Délka zajištění může být dle čl. 15 Směrnice 6 měsíců, lze ji prodloužit o další rok.

Výraznou překážkou zajištění (a vyhoštění) je situace, kdy státní příslušník třetí země nemá platné cestovní doklady a stát, jehož je příslušníkem, mu odmítne vydat nový. To vede k situaci, kdy státní příslušníci třetích zemí úmyslně ničí své doklady a současně státy, jejichž jsou příslušníky, nespolupracují s členskými státy. **Proto by měl nově vzniknout institut vyhoštění nelegálně pobývajících cizince, který nemá doklady, nebo není možné jej navrátit do žádné země dle readmisních dohod.** Takový cizinec by měl být umístěn do zařízení pro nelegálně pobývajících cizince na území EU nebo na území státu, se kterým existuje dohoda o vytvoření takového zařízení. Ochrana a výjimky pro zranitelné a ohrožené osoby a děti musí být zajištěna.

II. Dobrovolné návraty

Programy dobrovolných asistovaných návratů můžeme nadále využívat jako motivační nabídku pro migranty, kteří se propadli do ilegality a chybí jim finanční prostředky na návrat. Součástí efektivní návratové politiky je vždy maximální podpora dobrovolného návratu - pokud to bude nutné, migranti by měli mít možnost nechat si pokrýt cestovní náklady. Podmínky návratu by měly být v EU harmonizovány, abychom se vyhnuli fenoménu „return-shopping“, který rovněž pozorovala Evropská komise.

7. Boj proti převaděčům a informační kampaně

I. Boj proti převaděčům

Evropská unie nesmí dávat záminky k nelegálnímu přechodu přes svoji vnější hranici a všechny pašerácké sítě musí pronásledovat ve spolupráci se zeměmi, odkud migranti přijíždějí. Nový azylový systém je proto nejdůležitějším krokem k vítězství nad organizovaným zločinem v oblasti pašování migrantů. Dokud umožňuje EU žádat o azyl na svém území i těm, kteří prošli jinými bezpečnými zeměmi, vytváří poptávku po službách pašeráků. EUROPOL informuje o výrazném navyšování počtu pašeráckých sítí, které se podílí na ilegálním transportu migrantů do Evropské unie. Podezřelých převaděčů je 38 600⁵⁶.

Zatímco doposud se Evropská komise a agentura FRONTEX soustředily zejména na operace „search and rescue“ (SAR), tedy zachraňování životů na moři (TRITON, POSEIDON), nyní je nezbytné vyvinout efektivní metody přímo k pronásledování a zatýkání pašeráků. První takovou operací je EUNAVFOR MED na trase Libye - Itálie, jejíž druhá fáze počítá s vyhledáváním a zadržováním pašeráckých lodí

⁵⁶ European Commission. 2016. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration.

v mezinárodních vodách a předání pašeráků italským soudům. Ve fázi tři má dojít k zásahům v libyjských vodách a na libyjském pobřeží, ovšem k tomu je nutný souhlas Libye nebo Rady bezpečnosti OSN.⁵⁷

EUROPOL dále v roce 2015 vytvořil nový tým „Joint Operational Team (JOT) MARE“, jehož cílem je shromažďovat informace o pašeráckých sítích, které operují v Libyi a Turecku a severo-afrických zemích a jsou odpovědné za přepravu migrantů v život-ohrožujících podmínkách. FRONTEX a EUROPOL se dohodly za tím účelem na výměně informací o kriminálních aktivitách spojených s překračováním hranic.⁵⁸

Pašerácké sítě nicméně nebude možné efektivně pronásledovat a rozbít, dokud nedosáhneme vysoce efektivní spolupráce se zeměmi, kde většina těchto zločineckých skupin operuje. Jsou to zejména Libye, Egypt, Turecko a Tunisko.

Mnohé tyto země, například Turecko i Egypt, se zavázaly ke spolupráci v protokolu Spojených národů proti pašování přistěhovalců po zemi, po moři a letecky⁵⁹. EU s nimi navíc spolupracuje v rámci Evropské politiky sousedství, která počítá také se spoluprací v boji proti převaděčům⁶⁰. V akčním plánu EU-Turecko⁶¹ přislíbilo Turecko spolupráci při odhalování organizovaného zločinu a pašeráckých sítí. Bude-li strategie funkční, měla by se stát předlohou pro dohody s dalšími státy. Spolupráci na rozbíjení pašeráckých sítí by měla EU žádat výměnou za financování a provoz uprchlických táborů a humanitární i rozvojovou pomoc, ale také obchodní styky nebo příležitosti k legální migraci.

II. Informační kampaň

Příchozí uprchlíci trpí vážným nedostatkem informací, případně jsou motivováni k cestě za prosperitou mýty o evropské vstřícnosti. Nezbytnou součástí nového azylového systému EU proto musí být masivní informační kampaň po celém Blízkém východě i Africe, v níž bude jasně a jednoznačně vysvětlen princip první bezpečné země a co přesně čeká žadatele o azyl, dorazí-li nelegálně na území Schengenu.

Je třeba si uvědomit, že každé prohlášení evropských politiků čtou okamžitě desítky tisíce vysídlených v oblastech konfliktů. Slova Angely Merkelové měla zjevně přímý efekt na migrační vlnu do Evropy, ke které se připojili s falešnými syrskými doklady rovněž Afghánci a další uprchlíci. Z tétož

⁵⁷ Na cestě z Turecka do Řecka však organizátoři nelegální migrace na lodích necestují, jejich role končí na tureckém pobřeží, kde startují migrantům motor nafukovacích člunů.

⁵⁸ Agreement on Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (“FRONTEX”) and the European Police Office (“EUROPOL”). Dostupný z :

http://frontex.europa.eu/assets/Partners/EU_Agencies/WAWA_Frontex_Europol.pdf

⁵⁹ United Nations. 2000. Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

⁶⁰ Review of the European Neighbourhood Policy. 2015. Dostupné z

http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

⁶¹ European Commission. 2015. EU-Turkey: Draft Action Plan on support of refugees and migration management. [citováno 9. 10. 2015] http://ec.europa.eu/news/2015/10/20151006_en.htm

důvodu migranti nepodali žádost o azyl ve vstupní zemi – v Řecku – ani v žádné z tranzitních zemí, ale mířili rovnou do Německa nebo Švédska. Diferencované podmínky pro azylanty v členských státech motivovaly uprchlíky k tzv. *asylum-shopping*.

Posilovat mýtus o Evropě coby zemi zaslíbené je rovněž zřejmým zájmem pašeráků a organizátorů nelegální migrace na Blízkém východě a v Africe, kteří přepravují nejen uprchlíky, ale rovněž ekonomické migranty, kteří chtějí azylové řízení zneužít. Proto již některé země překročily například k inzerátům ve zdrojových zemích migrace. O zpřísnění pravidel pro žadatele o azyl informovalo v září 2015 například Dánsko v libanonských novinách, informační kampaně o rizicích ilegálních cest do Evropy již zajišťovala také Evropská komise v Etiopii, Nigeru a Pákistánu.⁶²

8. Stabilizace situace na Blízkém východě a v Africe

Z hlediska dlouhodobé udržitelnosti imigračního a azylového systému EU, jehož cílem je udržet na minimu počty migrantů, kteří přicházejí nelegální cestou, je naprosto zásadní soustředit se na řešení příčin migračních toků, a tedy na stabilizaci situace na Blízkém východě a v Africe.

I. Hlavní push faktory

Migranty z Blízkého východu a Afriky žene do Evropy řada „push faktorů“. Patří k nim nejen aktuální konflikty v Sýrii, Assadův režim podporovaný Vladimírem Putinem a působení ISIS, ale rovněž doznívající válečné konflikty v Libyi, Iráku a Afghánistánu a nestabilita a brutalita řady afrických režimů. Tomu odpovídá aktuální složení žadatelů o azyl v EU, kdy podle Eurostatu⁶³ třetina z nich pocházela ze Sýrie (33 %), 14 % žadatelů bylo z Afghánistánu, 11 % z Iráku, 6 % z Albánie, 5 % z Pákistánu, 3 % z Eritreje a 3 % z Nigérie.⁶⁴ Mnohé z těchto regionů jsou podle UNHCR zdrojovými zeměmi vysídlených migrantů již dvacet nebo třicet let⁶⁵, a tedy nelze očekávat, že by konflikty a s nimi spojená migrační vlna ustaly.

Další důležité příčiny migrace jsou demografický boom, kdy do roku 2050 Afrika dle OSN zdvojnásobí svou populaci na 2,4 miliardy lidí⁶⁶, extrémní chudoba spojená s nedostatkem pitné vody (v mnoha

⁶² European Commission. 27. 1. 2015. Keynote speech of Commissioner Dimitris Avramopoulos at the first European Migration Forum. [citováno 9. 10. 2015] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-3781_en.htm

⁶³ Asylum Quarterly Report, dostupný z http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report

⁶⁴ EUROSTAT Newsrelease. 18. 9. 2015. Over 210 000 first time asylum seekers in the EU in the second quarter of 2015. [citováno 9. 10. 2015] <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996925/3-18092015-BP-EN.pdf/b0377f79-f06d-4263-aa5b-cc9b4f6a838f>

⁶⁵ UNHCR. 2015. „World at War. Global Trends: Forced Displacement in 2014.“ [citováno 9. 10. 2015] <http://unhcr.org/556725e69.html>

⁶⁶ Population Reference Bureau. 2015 World Population Data. [citováno 9. 10. 2015] <http://www.prb.org/wpds/2015/>

regionech zejména rurálních má přístup k pitné vodě méně než polovina populace), dále nízká úroveň zdravotní péče a mnoho dalších problémů rozvojových zemí, které se nedaří dlouhodobě řešit.

II. Rozvojová a humanitární pomoc

Rozvojovou a humanitární pomoc EU i jednotlivých evropských států je nutné zaměřit na regiony, které se staly zdrojovými zeměmi uprchlických vln. Nutnou podmínkou pomoci by potom měla být spolupráce na odhalování organizovaného zločinu, včetně terorismu, a potírání pašeráckých sítí.

Máme-li dosáhnout skutečné změny v zemích, kam EU a její členské státy směřují svou rozvojovou a humanitární pomoc, je třeba zněkolikanásobit výdaje. EU se zavázala podílet se na tzv. Millenium Development Goals, které vznikly v roce 2000 z iniciativy OSN. V roce 2005 se znovu zavázala Rada EU, že členské státy do roku 2015 dosáhnout cílového podílu 0,7 % HDP na rozvojovou pomoc, s výjimkou států přijatých do EU po roce 2002, jejichž cílem je 0,33 % HDP.⁶⁷

Rok 2015 byl vyhlášen evropským rokem rozvojové pomoci (European Year for Development), přesto státy nedosáhly ani zdaleka stanovených cílů. Dle OECD a Eurostatu státy EU⁶⁸ věnovaly v průměru 0,41 % HDP v roce 2014⁶⁹, závazek se podařilo dodržet (a překročit) jen Švédsku, Dánsku, Lucembursku, Nizozemsku a Velké Británii.⁷⁰

Migrace by se měla stát klíčovým kritériem pro alokování rozvojové pomoci, proto migrační a rozvojová politika Evropské unie a členských států musejí být formulovány ve vzájemném dialogu. Klíčovými cíli rozvojové pomoci by s ohledem na migrační vlny do Evropy a rovněž dle nově přijatých Cílů udržitelného rozvoje OSN (pro roky 2015 - 2030)⁷¹ měly být zejména boj s extrémní chudobou a hladem, zajištění pitné vody a zdravotnické péče, posílení postavení žen a dívek. Speciální pozornost je třeba věnovat kontrole porodnosti v Africe, která jediná může zastavit tamější demografický boom a zlepšit životní úroveň obyvatelstva.

Vyšší investice do humanitární i rozvojové pomoci musí jít ruku v ruce s rozvíjením kontrolních mechanismů, které předejdou riziku zpronevěry a zajistí efektivní využití vložených finančních prostředků.

⁶⁷ Council of the European Union. 2005. Accelerating progress towards achieving the millenium development goals. <http://www.unmillenniumproject.org/documents/EUExternalRelations24May.pdf>

⁶⁸ Česká republika vydává na rozvojovou pomoc jen 0,11 % HDP, přes platný závazek 0,33 % HDP.

⁶⁹ Eurostat. 2015. Official development assistance as a share of gross national income EU-28. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Official_development_assistance_as_a_share_of_gross_national_income_EU-28.jpg)

[explained/index.php/File:Official_development_assistance_as_a_share_of_gross_national_income_EU-28.jpg](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Official_development_assistance_as_a_share_of_gross_national_income_EU-28.jpg)

⁷⁰ Eurostat. 2015. Official development assistance as a share of gross national income by country. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Official_development_assistance_as_a_share_of_gross_national_income_by_country.jpg)

[explained/index.php/File:Official_development_assistance_as_a_share_of_gross_national_income_by_country.jpg](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Official_development_assistance_as_a_share_of_gross_national_income_by_country.jpg)

⁷¹ United Nations. 2015. Sustainable Development Goals. Dostupné z: <https://sustainabledevelopment.un.org>

© **Evropské hodnoty z.s. 2016**

Think-tank Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící liberální demokracii.

Naší vizí je svobodné, bezpečné a prosperující Česko ve střední Evropě, která je pevnou součástí Západu.

Pomáháme čelit agresivním režimům, radikalizaci uvnitř společnosti, šíření autoritářských tendencí a extrémistických ideologií včetně islamismu.

Politikům předkládáme odborná doporučení a systematicky sledujeme a hodnotíme jejich práci. Za základní prvky vysoké politické kultury považujeme aktivní občany, zodpovědné politiky a soudržnou společnost, která sdílí hodnoty svobody a demokracie.

Od roku 2005 se jako nevládní nezisková organizace, která není spojena s žádnou politickou stranou, věnujeme výzkumné a vzdělávací činnosti. Vedle vydávání odborných publikací a komentářů pro média, pořádáme konference, semináře a školení pro odbornou i širší veřejnost. Na svých akcích zprostředkováváme dialog mezi politiky, odborníky, novináři, podnikateli i studenty.

THINK-TANK EVROPSKÉ HODNOTY

Vlkova 36, 130 00 Praha 3

info@evropskehodnoty.cz

www.evropskehodnoty.cz

facebook.com/Evropskehodnoty