



Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR | Consortium of Migrants Assisting Organizations in the Czech Republic

Přehled stanovisek vybraných evropských států, politických stran a institucí k reformě Společného evropského azylového systému

1. ÚVOD

Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR uspořádalo 20. 1. 2017 ve spolupráci s Výborem pro záležitosti EU Senátu Parlamentu ČR panelovou debatu na téma [Společná evropská azylová politika: trendy a perspektivy](#). Diskuze se kromě zástupce Konsorcia zúčastnili bývalý premiér a šéfporadce současného premiéra Vladimír Špidla, europoslanec Luděk Niedermayer, předseda senátního Výboru pro záležitosti EU Václav Hampl a zástupkyně Ministerstva vnitra Nataša Chmelíčková. Moderace se ujala tisková mluvčí zastoupení Evropské komise v ČR Magdaléna Frouzová.

Debata se zabývala nejen konkrétními právními a sociálními problémy spojenými s migrací, ale zejména možným dialogem mezi postoji jednotlivých národních i evropských veřejných institucí a politických subjektů. Vysoká účast novinářů i odborné veřejnosti potvrdila připravenost Konsorcia zahájit a prostředkovat nejen odborně-politický dialog, ale i širší společenskou diskuzi k tématu evropského rozměru azylové a migrační politiky.

V předkládaném dokumentu Konsorcium doplňuje realizovanou debatu o přehled veřejně dostupných stanovisek vybraných evropských států, politických stran, představitelů církví, neziskových organizací a profesních sdružení k budoucnosti Společného evropského azylového systému (CEAS; informace o návrzích Evropské komise spolu s vlastním [stanoviskem](#) publikovalo Konsorcium již v listopadu). V závěru dokument shrnuje oblasti, v nichž představené subjekty dokáží nalézt shodu, a mapuje ty, které mohou v blízké i vzdálené budoucnosti potenciálně působit hluboké rozkoly. S ohledem na dynamicky se vyvíjející názorové postoje k této problematice je třeba mít na zřeteli, že stanoviska publikovaná před dubnem, respektive červencem 2016 nemohla přímo zohledňovat předložené návrhy z pera Evropské komise. Těmto názorovým posunům však prozatím nepodléhá skutečnost, že všechny subjekty, o nichž tento dokument referuje, nadále deklarují nutnost jednotného unijního postupu.

2. VYBRANÉ STÁTŮ

Malta (EU presidency 1-6/2017)

Priority maltského předsednictví 2017



Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR | Consortium of Migrants Assisting Organizations in the Czech Republic

Migrace je prioritou č. 1. Cílem je na jedné straně dosáhnout implementace již dohodnutých opatření a na straně druhé získat záruky, že migrace zůstane aktivně řešeným politickým tématem.

Konkrétní cíle:

- Posílení a zefektivnění CEAS; spravedlivější přerozdělení migračního břemene.
- Revize dublinského systému.
- Transformace EASO do podoby plnohodnotné agentury.
- Zajištění lepší implementace již schváleného relokačního mechanismu.

Německo

Vyjádření k návrhům Evropské komise, 8. 4. 2016

Žadatelé o azyl by měli být spravedlivěji alokováni mezi členské státy a pro všechny žadatele v celé EU by měla platit stejná pravidla. Na globální uprchlické a migrační pohyby musí EU odpovědět jednotně. Je třeba vybudovat skutečně společný evropský azylový systém, který zamezí obchodování s nárokem na azyl a představuje jediný způsob, jak zaručit udržitelnost volného pohybu osob v Evropě.

V4

Společné prohlášení předsedů vlád, 16. 9. 2016

Cíle v oblasti migrace:

- „Zastavení“ počtu neregulérních migrantů.
- Posílení spolupráce se třetími zeměmi vč. Turecka; uzavírání migračních kompaktů.
- Ochrana vnější hranice, na které se jsou státy V4 ochotny podílet.
- Princip „flexibilní“ (později „efektivní“) solidarity: konkrétní příspěvek jednotlivých států k řešení migrační krize se má odvíjet od jejich zkušeností a potenciálu. Dobrovolnost jakéhokoli distribučního mechanismu.
- Úplné a včasné provedení plánu „Návrat k Schengenu“.

3. POLITICKÉ STRANY NA EU ÚROVNI

EPP (European People's Party)

Protecting Lives and Controlling Migration to Europe, 15. 11. 2016

Zajištění bezpečnosti občanů je nejvýznamnějším úkolem EU politiků. Členské státy by měly projevit více solidarity, ale zapojit do pomoci se musí celé mezinárodní společenství. Nebude možné vyřešit všechny problémy plynoucí z konfliktů na Blízkém východě, růstu populace v Africe a klimatických změn na evropské půdě. Hrozba terorismu vyžaduje lepší ochranu vnější hranice a důslednou kontrolu, kdo do Evropy přichází. Do Evropy mohou přicházet pouze osoby, které mají nárok na ochranu v souladu s Úmluvou o právním postavení



Konsorcium nevládních
organizací pracujících
s migranty v ČR | Consortium of Migrants
Assisting Organizations
in the Czech Republic

uprchlíků. Právo EU zachází výrazně nad rámec rozsahu ochrany garantovaného Úmluvou. Především koncept doplňkové ochrany představuje odchýlení od striktně individuálního přístupu k azylu zakotvenému v Úmluvě.

Ochrana a pomoc uprchlíkům by měla být v první řadě činěna v zemích jejich původu a v okolních zemích prostřednictvím dlouhodobých investic do řešení příčin nucené migrace, opřených o dlouhodobé prognózy vývoje situace v konkrétních zemích nebo celých regionech. Ve zdrojových zemích by měla být podporována existence informačních center, jež budou informovat o rizicích cesty přes moře a vysoké pravděpodobnosti, že migranti budou nakonec navraceni zpět. Evropská komise by ve spolupráci s členskými zeměmi měla připravit plány na vytvoření bezpečných zón v regionech konfliktů a v tranzitních zemích, zlepšit dostupnost zdravotní péče a vzdělání v uprchlických táborech.

Námořní operace by se dále měly soustředit na ochranu vnější hranice i ve spolupráci s NATO. Záchrana na moři nesmí znamenat automatické zajištění vstupu na území EU; jiný postoj neumožňuje účinný boj s existencí pašeráckých sítí. Státům na vnější hranici EU a dalším partnerským zemím by měla být poskytnuta větší finanční a technická pomoc.

EU sama musí mít právo rozhodovat, kolik lidí a kteří přesně budou mít nárok na ochranu na jejím území. Proto EPP podporuje legální cesty do EU prostřednictvím přesídlování ze třetích zemí, se zvláštním důrazem na ochranu žen a dětí. Velkým problémem je zvýšení počtu přicházejících nezletilců bez doprovodu, členské státy musí dokázat předejít udávání nesprávných informací o věku. Prosazuje vytvoření systému, ve kterém budou ověřovány jazykové kompetence a kulturní pozadí migrantů bez platných dokumentů ve vztahu k tvrzené zemi původu. Ve třetích zemích by měla být vybudována azylová a migrační centra, kam by bylo možné posílat příchozí migranty cestující bez platných dokumentů. Měla by existovat možnost podat a vyřídit žádost o azyl mimo EU nebo na vnější hranici EU.

EPP dále:

- Vítá návrhy EK na reformu CEAS.
- Vítá posílení systému EURODAC.
- Vítá dohodu s Tureckem, která se může stát modelovým vzorem pro management migrace.
- Prosazuje komplexní dohody EU s africkými a blízkovýchodními státy zahrnující větší spolupráci s těmito zeměmi na managementu migrace.
- Prosazuje změnu kvalifikační směrnice a směrnice o standardech pro žadatele o mezinárodní ochranu, umožňující rychlejší a snazší navracení neúspěšných žadatelů a zároveň změnu pojetí doplňkové ochrany.
- Prosazuje zlepšení spolupráce s OSN a dalšími aktéry včetně větší finanční podpory pro UNHCR.
- Prosazuje objasnění migrační politiky Evropské komise ve vztahu k evropským fondům.

S&D (Socialists and Democrats)

S&D Position Paper on Migration & Asylum, 22. 6. 2016



Konsorciem nevládních
organizací pracujících
s migranty v ČR | Consortium of Migrants
Assisting Organizations
in the Czech Republic

Základní východiskem je potřeba usilovat o solidaritu jak v rámci Evropské unie, tak v mezinárodním měřítku. Současná unijní azylová a migrační politika není vhodně nastavená a žádá si celkovou reformu. Ochrana hranic členských států nesmí být v rozporu se základními lidskými právy migrantů; tzv. zatlačování migrantů je v rozporu se základními principy EU. Relokace a přesídlení žadatelů a jejich včasná a úplná integrace v členských státech jsou konkrétními příklady solidarity a sdílené odpovědnosti.

Migrační a azylovou politiku je třeba vidět v širším kontextu a brát v potaz vnější rozměr migrace, který je klíčový pro řešení jejích hlubších příčin. Je třeba také zajistit cílenou podporu pro aktivní nevládní organizace. Členské státy musí plně využít prostředků ze společných evropských fondů AMIF, ESF i ERDF a rozvíjet smysluplnou integrační politiku na lokální, regionální i národní úrovni.

Evropská migrační politika musí být založena na solidaritě, spolupráci a důvěře mezi členskými státy.

Konkrétní návrhy a požadavky:

- a) Mezinárodní spolupráce
 - Bezpodmínečné dodržování lidských práv s důrazem na minoritní a ohrožené skupiny.
 - Společná zahraniční a bezpečnostní politika / Společná bezpečnostní a obranná politika zaměřená na eliminování hlubokých příčin neregulérní migrace.
 - Zahrnutí Evropského parlamentu do vyjednávání migračních kompaktů, zvýšení jeho transparentnosti a důsledný respekt k lidským právům a principu nenavrácení do země, v níž hrozí migrantům újma (princip *non-refoulement*). Evropské financování by mělo být využito pro posílení kapacit k vytváření pracovních příležitostí a růstu na lokální a regionální úrovni.
 - Je třeba zformulovat skutečnou dlouhodobou evropskou strategii pomoci Africe založenou na principech solidarity a sdílené odpovědnosti. Angažmá prostřednictvím rozvojové spolupráce hraje klíčovou úlohu v řešení příčin neregulérní migrace. Je třeba rozlišovat mezi různými africkými politickými režimy.
 - EU musí zvýšit svoji schopnost rychle a aktivně identifikovat potenciální konflikty a další situace, které mohou v budoucnu vyústit v migrační tlaky, a efektivně na ně reagovat.
 - Rozvojová politika budování kapacit může třetím zemím pomoci v cestě k udržitelnému socioekonomickému rozvoji, zajištění příležitostí a alternativ k migraci.
 - Odmítnutí instrumentalizace rozvojové spolupráce k bezpečnostním účelům, jako se to děje v případě Světenského fondu pro Afriku. Finanční pomoc státům zasaženým velkými uprchlickými toky musí být vždy nad rámec stávajících příspěvků.
 - Nezbytnost nalézt politickou odpověď na problematiku klimatické migrace.
 - Rozšíření EU a Evropská politika sousedství jako klíčové nástroje pro lepší management migrace.
 - Spravedlivá obchodní politika ve vztahu k těžbě nerostných surovin.



Konsorcium nevládních
organizací pracujících
s migranty v ČR

Consortium of Migrants
Assisting Organizations
in the Czech Republic

b) Ochrana

- Konec dublinského systému: centralizace systému přidělovacího odpovědnost za vyřízení žádostí se stanovením národních prahů, europeizace azylových procedur, sjednocování standardů ochrany bez jejich snižování, vytvoření silné azylové agentury, permanentní relokační systém, povinné rozsáhlé programy přesídlování ze třetích zemí a další legální bezpečné cesty do Evropy, vytvoření společného seznamu bezpečných zemí původu (vč. Turecka); při zachování nároku na individuální přezkum každého požadavku.
- Potřeba chránit vnější hranici nesmí podryvat základní práva migrantů přicházejících do Evropy včetně principu nenavracení do země, v níž hrozí migrantům újma (*non-refoulement*). Frontex by měl hrát větší roli v monitorovacích a záchranných operacích na moři. Hotspoty by měly sloužit k poskytnutí ochrany a humanitární pomoci lidem v nouzi, ale také jako místa důsledné identifikace.
- Migrační toky nejsou skutečnou hrozbou pro vnitřní bezpečnost a neexistuje vazba mezi migrací a terorismem. Řešením pro záchranu Schengenu je skutečně společný CEAS, v jehož rámci žádný stát nebude moci využít zvýšený migrační tok jako záminku pro uzavření hranic.

c) Integrace

- Migranti - ať už ekonomičtí, nebo uprchlíci - musí mít příležitost nalézt plnohodnotné začlenění v přijímajících společnostech, včetně přístupu na trh práce a ke vzdělání. Státy musí prosazovat aktivní politiku zamezující vykořisťování a diskriminaci.
- Je třeba prosadit rámcovou směrnici o pracovních podmínkách a rovném zacházení s příslušníky třetích zemí, která zabrání sociálnímu dumpingu a v dlouhodobém výhledu umožní harmonizovat politiku jejich zaměstnanosti v členských státech.
- Je třeba dosáhnout plné integrace migrantů včetně získání občanství, abychom předešli hrozbě rozdělených společností. V této oblasti je nezbytné navýšit finanční příspěvky. Úspěšná integrace posílí evropskou ekonomiku, přiláká pracovníky a podnikatele.
- Propagace inkluzivnějšího pojetí občanství (např. pro děti migrantů, které se již narodily v EU) a posílení politické participace migrantů.
- Boj proti rasismu a xenofobii, potřeba přijmout komplexní směrnici o rovném zacházení.

ECR (European Conservatives and Reformists)

Make the EU's asylum rules work better, rather than re-inventing the wheel, 6. 4. 2016

Dublinský systém nefunguje, protože státy přestaly naplňovat jeho pravidla. Je třeba se poučit z chyb při vynucování nouzového relokačního mechanismu. Efektivní dublinský systém musí zajistit integritu Schengenského prostoru a podpořit práci Frontexu, která umožní lepší kontrolu vnější hranice. Je třeba pracovat se stávajícím systémem a v jeho rámci vyjasnit



Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR | Consortium of Migrants Assisting Organizations in the Czech Republic

závazky členských států a i způsob poskytování podpory pro ty, které zaznamenávají největší objem neregulérní migrace; sekundární migrace by měla být omezována prostřednictvím sankcí.

Další návrhy:

- Pokud by byly tzv. dublinské návraty do některé země pozastaveny, musí mít příslušný stát možnost žadatele navrátit do nejbližšího funkčního hotspotu v místě, kde vstoupil na půdu EU; toto opatření by mělo sloužit jako prevence sekundárních pohybů.
- Evropská komise má zajistit řádný průběh dublinských návratů, stejně jako důstojné podmínky přijetí a rychlé řízení.
- Jakýkoliv případný relokační mechanismus by měl být nástrojem odděleným od dublinského systému.
- Kterákoli země, která chce pozastavit přijímání dublinských transferů, by měla podstoupit vyhodnocení dopadů činěné Evropskou komisí. Respektování pravidel dublinského systému by mělo být podmínkou členství v Schengenu.

ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe)

ALDE Blueprint for a New European Agenda for Migration, 12. 5. 2015

Dublinský systém vedl k nárůstu neregulérní migrace v rámci EU, která je dále posilována rozdíly v národních azylových systémech v rozporu s právním rámcem EU. Současný systém je vnitřně nekoherentním konglomerátem předlisabonských a polisabonských opatření bez adekvátního návazného financování, efektivního systému sdílené odpovědnosti a odpovídající propagace. Politický vztah EU ke třetím zemím nereflektuje dostatečně hluboké příčiny migračních toků a není dostatečně provázán s vnitřní politickou členských států.

ALDE prosazuje systém založený na solidaritě mezi členskými státy, které budou plnit své závazky, a který bude zahrnovat:

- Nahrazení dublinského systému centralizovaným systémem přerozdělování uprchlíků mezi členskými státy, jenž bude koordinován posíleným EASO.
- Novou evropskou strategii nakládání s ekonomickou migrací, která bude reflektovat demografické výzvy i potřeby privátního sektoru, včetně rozšíření platnosti evropské modré karty.
- Posílení Frontexu tak, aby bylo možné účelně zamezovat neregulérní migraci, vytvoření bezpečných legálních cest do Evropy a řádných mechanismů dobrovolného návratu či vynuceného předání do země původu (readmise).
- Komplexní evropský přístup provázející interní a externí azylovou politiku, neregulérní migraci i ekonomické migraci.

GUE/NGL (European United Left/Nordic Green Left)

Real solution for refugees in freezing weather is to be settled across Europe, 19. 1. 2017

Tisková zpráva v reakci na zoufalou humanitární situaci uprchlíků na řeckých ostrovech žádá, aby byli migranti v souladu s požadavky Amnesty International přesídlení na pevninu a



Konsorcium nevládních
organizací pracujících
s migranty v ČR | Consortium of Migrants
Assisting Organizations
in the Czech Republic

zároveň žádá, aby nedocházelo k tzv. dublinským transferům do Řecka či Itálie. Podle prohlášení europoslanců není příčinou stávající situace sama uprchlická krize, ale selhání politiky azylu, relokace, sjednocení rodin a respektu k právu na život. Evropské státy by měly projevit solidaritu a bezodkladně provést nouzové relokace.

Greens/EFA

The Green Alternative to the Dublin System, 2/2016

Prosazují:

- Systém založený na spravedlivém rozdělení žadatelů o azyl napříč členskými státy EU podle objektivních kritérií závazných pro všechny státy.
- Systém alokace založený na existujících vazbách a preferencích žadatelů v jednotlivých členských státech.
- Systém založený spíše než na sankcích na pobídkách pro žadatele, které by je motivovaly zůstat v „jejich“ členském státě.
- Integrovaný unijní azylový systém zlepšující harmonizaci a implementaci azylové legislativy EU včetně podstatných integračních opatření.
- Vzájemné uznávání kladných azylových rozhodnutí tak, aby lidé s udělenou mezinárodní ochranou mohli volně cestovat po EU nejpozději do roka po jejím udělení.
- Rozvoj EASO do podoby plnohodnotné agentury s úkolem zajistit fungování unijního azylového systému jako celku.

4. MEZINÁRODNÍ A NEVLÁDNÍ ORGANIZACE

UNHCR

Better Protecting Refugees in the EU and Globally, prosinec 2016

EU by se při formulování svého přístupu k migrantům měla opírat o Newyorskou deklaraci o uprchlicích a migrantech z 19. září 2016 a zajistit zásadový, pragmatický a společný přístup k uprchlíkům a migrantům.

Vize UNHCR :

- a) EU aktivní i vně vlastních hranic:
 - Budování udržitelných azylových systémů ve třetích zemích.
 - Poskytování podpory pro humanitární operace založené reagující na aktuální potřeby.
 - Přístup k pomoci orientovaný na rozvoj.
 - Rozšiřování bezpečných cest.
 - Rozvinutí společného regulovaného přístupu k legální migraci.
- b) EU připravenou na možný budoucí příchody velkého počtu migrantů



Konsorcium nevládních
organizací pracujících
s migranty v ČR | Consortium of Migrants
Assisting Organizations
in the Czech Republic

- Vytvoření systému pro včasnou identifikaci a analýzu varovných signálů a vyhodnocení vlastních kapacit k odezvě skrze registraci, kontroly a přijímání migrantů.
 - Budování záložních kapacit na národní úrovni i úrovni EU, díky nimž bude zajištěna schopnost rychle zareagovat na příchod velkého množství uprchlíků a migrantů.
 - Zlepšení koordinace jak mezi centrálními institucemi, tak na místě k zamezení zbytečných duplikací, včetně vytvoření předvídatelné koordinační struktury mezi agenturami EU a UNHCR.
- c) EU poskytující ochranu prostřednictvím efektivního CEAS zahrnujícího následující prvky:
- Společný systém registrace příchozích založený na EURODAC, propojený se systémy vyřizování žádostí jednotlivými členskými státy a opřený o fungování hotspotů na klíčových místech vstupu.
 - Prioritizaci sjednocování rodin.
 - Zrychlená a zjednodušená azylová řízení včetně zrychlených řízení, případné podpory agentur EU.
 - Distribuční mechanismus pro státy EU pod nepřiměřeným migračním tlakem: netýkal by se zjevně neopodstatněných žádostí, ani zjevně opodstatněných žádostí (zde by byla cílová země určena v průběhu zrychleného řízení).
 - Jednotný přístup k dětem bez doprovodu včetně jednotné metody zjištění věku a vyhodnocení nejlepšího zájmu dítěte.
 - Motivaci pro dodržování nového systému zahrnující opodstatněné transfery žadatelů do zemí, kde mají rodinné či jiné vazby; možnost odchodu uprchlíků, kteří mají zajištěny prostředky obživy, do jiné země EU po 6 měsících; návraty žadatelů, kteří se neregulérně přesunuli do jiné členské země; snižování „referenčního počtu“ členských států pro stanovení kvóty jako odměny za kvalitní a rychlé vyřízení velkého počtu případů.
 - Efektivní systém návratů včetně posílení dobrovolných návratů, využívání alternativ k detenci, posílení role FRONTEXu.
- d) EU integrující uprchlíky do hostitelských komunit
- Navýšení financování integračních programů (každý stát by ročně musel dát aspoň 30 % prostředků z fondu AMIF na podporu integrace, EU by vytvořila systém vyhodnocování úspěšnosti integrace).
 - Předvídatelné a harmonizované integrační služby.
 - Podpora pozitivního očekávání hostitelských komunit prostřednictvím intenzivnějšího zapojení občanské společnosti a posílení boje s xenofobií.

9 evropských křesťanských církví a církevních organizací

Comments on European Commission's Proposal for Dublin IV., říjen 2016.

Vyhodnocení a evaluace dublinského systému odhalily potřebu udržitelného a odolného systému, který obnoví vzájemnou důvěru a spolupráci mezi členskými státy a zároveň nabídne uprchlíkům spravedlivou příležitost získat ochranu a důstojně pokračovat ve svých



Konsorcium nevládních
organizací pracujících
s migranty v ČR | Consortium of Migrants
Assisting Organizations
in the Czech Republic

životech. Evropa musí zaujmout humánnější přístup k azylu a ochraně. Současný návrh však podle představitelů církví bohužel zachovává zvrácenou logiku původního systému a zároveň činí některá ustanovení ještě rigidnějšími.

Komentáře a doporučení:

a) Zvýšení efektivity systému

- Alokace odpovědnosti na základě geografické polohy je arbitrární a její zachování konzervuje stávající systém, v němž jsou ignorovány potřeby, vazby, charakteristiky či preference žadatelů o azyl. Měl by být vyvinut tzv. matching systém, který by zohledňoval individuální situaci žadatele.
- Vítají rozšíření možnosti slučování rodin, nicméně z hlediska procesního by mělo mít absolutní přednost před jakýmkoli jiným řízením (vč. relokace i zhodnocení přípustnosti žádosti).
- Vítají rozšíření práv dětí bez doprovodu, ale odmítají navrhované restriktce ve vztahu k případným sekundárním pohybům a povinným relokacím (nemají nutně probíhat, není-li to v nejlepším zájmu dítěte).
- „Předdublinké řízení“ k vyjasnění, zda se neuplatní koncept bezpečné země, by neúměrně zatížilo již nyní nejvíce exponované státy, a vedlo by k další externalizaci evropského systému ochrany. Obecné výhrady jsou vyjádřeny vůči označování zemí za „bezpečné“.
- Proti odstranění klauzulí vylučujících odpovědnost státu, tj. zakotvení odpovědnosti „jednou provždy“.

b) Sankce a odstrašující opatření proti sekundárním pohybům

- Rozhodnutí odejít z jednoho členského státu do druhého je ve většině případů „otázkou přežití“. Každý případ sekundárního pohybu musí být vyhodnocen individuálně, navrhované sankce mohou představovat neúměrný trest.
- Automatické používání zrychlených řízení představuje represivní opatření, které může zpochybnit právo na spravedlivé azylové řízení. Nejsou-li zajištěny adekvátní podmínky přijetí těchto osob, je tím zpochybněna jejich lidská důstojnost.
- Čistě represivní opatření proti sekundárním pohybům nebudou fungovat a měla by být nahrazena prostřednictvím spolehlivých informací, kvalitních přijímacích podmínek, kvalitních řízení a vzájemného uznávání pozitivních azylových rozhodnutí.

c) Zkracování délky řízení

- Žadatelé nemají způsob, jak se domoci svých práv, pokud úřady nedodrží stanovené časové limity. Navrhovaná sedmidenní lhůta pro odvolání je pro žadatele příliš krátká.
- Představitelé církví vítají povinný odkladný účinek odvolání, naopak odmítají zrušení odkladného účinku pro odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění, stejně jako zrušení možnosti požádat o azyl v jiném členském státu poté, co byla v jiném členském státu žádost zamítnuta.

d) Korektivní alokační mechanismus



Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR | Consortium of Migrants Assisting Organizations in the Czech Republic

- V důsledku stávajícího návrhu Evropské komise by se solidární přístup uplatnil až v okamžiku, kdy je již systém členského státu pod tlakem a existuje riziko špatných přijímacích podmínek. Aby byl smysluplný, měl by být tento mechanismus spuštěn už v okamžiku, kdy stát obdrží velké množství azylových žádostí. Stávající návrh předpokládá, že korektivní mechanismus nebude zahrnovat osoby, které přišly z bezpečných zemí, čímž bude největší zátěž ponechána na prvním státu vstupu. Představitelé církví navrhují, aby se mechanismus vztahoval na všechny osoby; vůbec prvním krokem v případě příchodu velkého počtu migrantů by ale mělo být pozastavení dublinských transferů.
- Je třeba vybudovat *matching system* odpovídající možnostem a potřebám jak žadatelů, tak členských států, tj. alokace by neměla být zcela arbitrární. Tím se také zvýší důvěra v systém mezi uprchlíky i hostitelskými společnostmi.
- Navrhovaná sankce 250 000 eur za nepřesídleného žadatele by měla být nahrazena peněžními pobídkami.
- Vítají započítání dosavadní aktivity v oblasti přesídlování ze třetích zemí (*resettlement*) do alokačních kvót.

International Commission of Jurists

Procedural rights in the proposed Dublin IV Regulation, 27. 9. 2016.

Předkládané stanovisko ICJ definuje oblasti práv, na které budou mít změny navrhované Komisí potenciálně největší dopad: práva na účinný opravný prostředek, zásady nenavrácení do země, v níž hrozí migrantům újma (tzv. principu *non-refoulement*) a ekonomických a sociálních práv migrantů. ICJ dále vyjádřila znepokojení a obavu z možného porušování lidských práv v důsledku dohody EU s Tureckem o navracení neregulérních migrantů.

- a) Právo na účinný opravný prostředek - lhůty a věcný rozsah odvolání
 - Nově má být striktně zakotvena sedmidenní odvolací lhůta, která podle ICJ nebude pro některé žadatele dostatečná, čímž budou porušena jejich práva. ESLP a CJEU v judikatuře uvádí, že lhůta musí být dostatečná k tomu, aby žadatel mohl připravit a podat účinné odvolání a nesmí znemožňovat využití dostupného prostředku nápravy. Neúměrně krátké lhůty mohou představovat porušení čl. 13 EÚLP. ICJ doporučuje zachování současné flexibilnější formulace.
 - Návrh omezit věcný rozsah odvolání proti rozhodnutí o transferu do jiného členského státu, tj. přípustnost odvolání pouze v případě existence rizika nelidského nebo ponižujícího zacházení v přijímajícím státu, musí být podle ICJ rozšířen o právo na odvolání v případě jakéhokoli porušení lidských práv, nejenom v případě *non-refoulement*, ale také s ohledem na právo na rodinný a soukromý život, přístup ke vzdělání apod. ICJ proto doporučuje zachování stávajícího ustanovení.
- b) Represivní opatření v důsledku sekundárního pohybu
 - Podle návrhu by takový žadatel neměl právo na podmínky přijetí podle směrnice, mimo práva na nouzovou zdravotní péči. Z tohoto neexistují



Konsorcium nevládních
organizací pracujících
s migranty v ČR | Consortium of Migrants
Assisting Organizations
in the Czech Republic

výjimky v žádných odůvodněných případech, ani pro děti bez doprovodu. CJEU přitom konstatoval, že státy musí zajistit minimální podmínky jejich přijetí i pro ty žadatele, k vyřízení jejichž žádosti nejsou podle dublinského systému příslušné. Hrozí také porušení práv dítěte, práva na životní úroveň a dalších práv, jejichž závaznost není vázána na státní příslušnost té které osoby.

- o ICJ proto konstatuje, že navrhované nařízení musí zajistit dostupnost sociální podpory v souladu s mezinárodními závazky bez ohledu na to, ve kterém členském státu se migrant aktuálně nachází.

ECRE (European Council of Refugees and Exiles)

Připomínky ke 4 ze 7 návrhů Evropské komise na reformu CEAS, 29. 11. 2016.

Nařízení Dublin IV podle ECRE pouze posiluje řadu zcela chybných principů, na kterých je systém založen: rozsáhlé sankce za sekundární pohyby; omezování práva na opravný prostředek; další zatížení států vstupu na území EU nezbytností posoudit přípustnost azylové žádosti bez možnosti se z této povinnosti vyvázat. Vítáno je rozšíření sjednocování rodin.

Návrh rozšíření nařízení EURDAC o cíle i nástroje identifikace povede podle ECRE k dalšímu porušování lidských práv, zejména práva na soukromí, důstojnost, práva nebýt vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení a práva na opravný prostředek. V této souvislosti zpochybňuje legalitu celého záměru.

Snaha vytvořit jednotnou azylovou agenturu je chápána jako logické vyústění harmonizačních snah a ECRE vítá, že by tato agentura měla vyhodnocovat fungování CEAS v praxi na národní úrovni. Agentura by podle jejich názoru měla ale také usilovat o zlepšení kvality rozhodování v azylových řízeních. ECRE navrhuje vytvoření nezávislého poradního panelu informujícího o zemích původu, dále žádá obecně větší zapojení UNHCR a nevládních organizací.

ECRE vítá návrh nového znění směrnice o podmínkách přijímání žadatelů o azyl, která usiluje o vyjasnění jednotných standardů, zejména co se týče ubytování a přístupu na trh práce. Zároveň však zpochybňuje nezbytnost sankčních opatření v důsledku sekundární migrace, které neúměrně omezují svobodu pohybu.

Joint NGO Statement

Vyjádření 32 nevládních organizací před Evropskou radou 15. 12. 2016.

Zastupované nevládní organizace vyjádřily hluboké znepokojení, že evropská politika stále silněji směřuje k vytlačování migrantů z EU, ke ztížení přístupu k mezinárodní ochraně a uvaluje neúměrné břímě na státy na vnější hranici EU, především Řecko. Problematický je mj. tlak Komise na navracení žadatelů z Řecka do Turecka. Místo, aby se zvýšil počet relokovaných žadatelů z Řecka do dalších zemí EU, mají být od března 2017 opět zahájeny návraty zpět do Řecka.



Konsorcium nevládních
organizací pracujících
s migranty v ČR | Consortium of Migrants
Assisting Organizations
in the Czech Republic

Životní podmínky migrantů na Egejských ostrovech nesplňují základní lidskoprávní standardy. V jiných částech světa by EU tlačila na zlepšení situace, v tomto případě se naopak snaží svoje povinnosti externalizovat, a to často v rozporu s evropským i mezinárodním právem. Fráze jako „flexibilní solidarita“ nemají žádné místo ve společném, dobře organizačně zajištěném a humánním přístupu k migraci.

Na základě relokačního mechanismu bylo dosud přemístěno pouze 8 % z alokovaného počtu osob. Jeho slabinou je mimo jiné skutečnost, že zahrnuje pouze občany zemí s úspěšností žádostí nad 75 %.

Doporučení pro evropské politické představitele:

- Bezodkladně přemístit migranty z přelidněných přijímajících zařízení na řeckých ostrovech do otevřených zařízení v kontinentální Evropě.
- Usilovat o přesídlování žadatelů z prvních zemí vstupu, upřednostňovat ohrožené skupiny bez ohledu na jejich státní příslušnost, umožnit včasné slučování rodin, relokační a získání statusu azylanta.
- Zajistit, aby bylo respektováno právo na mezinárodní ochranu a spravedlivé a efektivní azylové řízení pro každého žadatele.
- Ukončit snahy o externalizaci problému vně hranic EU, jako např. prostřednictvím dohody EU-Turecko.

5. SHRNUTÍ A ZÁVĚR

Na základě výše uvedených stanovisek lze identifikovat témata, na nichž panuje shoda, a která jsou naopak v různé míře sporná. Za povšimnutí stojí, že přes dílčí odchylky se většina aktérů shoduje na nutnosti další unijního postupu co nejvíce sjednotit, a to především - ale nikoliv výhradně - ve vztahu k vnější dimenzi azylové politiky.

S výjimkou frakce Evropských konzervativců a reformistů panuje převažující shoda na nezbytnosti reformy dublinského systému, ať už proto, že je vnímán jako nespravedlivý, nebo tváří v tvář aktuálnímu výzvěvám jednoduše nefunkční. Otazníky v tomto ohledu vyvolává stanovisko států Visegrádské čtyřky, které především velmi hlasitě odmítají možnost zavedení pevných kvót na přerozdělování odpovědnosti za žadatele o azyl, ale již daleko méně čitelně se vyjadřují k dalším harmonizačním návrhům Evropské komise.

Podstatnou dělicí linií mezi stanovisky je přístup k otázce práv migrantů/azylantů v kontextu snah o omezení neregulární migrace a její externalizace do třetích zemí. Zatímco z evropských politických frakcí Socialisté a demokraté spolu se Zelenými a levicí stejně jako nevládní organizace jasně akcentují dodržování lidskoprávních závazků včetně principu *non-refoulement*, největší politická skupina lidovců podobně jako liberálové a reformisté klade klíčový důraz na ochranu vnější hranice a nezbytnost uzavírání tzv. migračních kompaktů se třetími zeměmi s cílem omezení příchodů a zvýšení úspěšnosti návratů neúspěšných žadatelů.

Vzhledem k dosavadnímu neúspěchu v naplňování již dříve schválených kvót pro relokační žadatelů o azyl se objevují doporučení, jejichž cílem má být zajištění funkčního a stálého



Konsorcium nevládních | Consortium of Migrants
organizací pracujících | Assisting Organizations
s migranty v ČR | in the Czech Republic

mechanismu. Evropská komise problém ve svém původním návrhu řeší fixní sankcí pro státy ve výši 250 000 eur za každého nepřesídleného žadatele. Zelení, UNHCR a církevní organizace s cílem omezit sekundární pohyby migrantů navrhují, aby relokace vycházely z existujících rodinných a jiných vazeb uprchlíků, stejně jako preferencí členských států. Mohl by tak vzniknout tzv. *matching system*, o němž se již delší dobu hovoří, ale jehož vymahatelnost v praxi zůstává otázkou.

Lze očekávat, že v nadcházejících měsících dokáží představitelé států a institucí EU nalézt shodu na rozšíření systému EURODAC, dalším posílení ochrany vnější hranice a pravděpodobně i vybudování plnohodnotné azylové agentury. Naopak jakýkoli navrhovaný - i jen krizový - systém relokace žadatelů o azyl/azylantů v rámci EU bude předmětem nekončících sporů. Nelze však rozhodně vyloučit, že právě politický rozpor v otázce kvót zastaví jakýkoliv možný pokrok v jiných oblastech. Udržitelnost Schengenského systému tváří v tvář migračním výzvám je ve hvězdách. Samostatnou otázkou pro další období je, do jaké míry budou unijní státy připraveny porušovat své lidskoprávní a mezinárodněprávní závazky, nebo od nich dokonce odstupovat, aby dosáhly omezení počtu žadatelů o azyl na svém území.