

## Stanovisko k EU paktu o migraci a azylu

### Úvod

Nový EU Pakt o migraci a azylu je rozsáhlým legislativním návrhem Evropské komise, představeným dne 23. 9. 2020. Jehož cílem je lépe společně řídit azylovou a migrační politiku v zemích Evropské unie. Publikace Paktu byla několikrát odložena a samotný text vznikl mimo jiné na základě rozsáhlých konzultací Komise s členskými státy a také nevládními organizacemi v jednotlivých členských státech EU. **Ačkoliv Evropská komise v dokumentu zdůrazňuje, že migrace je součástí lidské historie a jako taková může přispívat k růstu, inovacím a sociální dynamice, výsledná podoba je dosti restriktivním kompromisem a snahou vyjít vstříc pokud možno všem členským státům EU, které se shodly pouze na potřebě chránit hranice, rychleji provádět azylové řízení a efektivně navracet migranty do zemí původu.** Z legislativního hlediska má Pakt povahu shrnujícího sdělení (*communication* (COM (2020) 609 final), tedy nezávazného vysvětlujícího dokumentu, na který navazuje balík devíti nástrojů. Pět z nich má povahu nařízení práva EU (*regulation*), tj. přímo aplikovatelného a právně závazného předpisu bez nutnosti složité transpozice do národního práva (na rozdíl od směrnic směřujících v minulosti k často minimálním standardům ochrany), tři povahu sdělení a jedno povahu pokynů (*guidance*).

Součástí Paktu zůstává také pět legislativních návrhů z let 2016 a 2018 (*EU Asylum Agency Regulation, Reception Conditions Directive, Qualification Directive, The Union Resettlement Framework, Return Directive*). Vypadává z něj naopak návrh Dublinského nařízení, místo kterého Komise představila Nařízení o azylovém a migračním managementu (*new Asylum and Migration Management Regulation*). Dále byl v rámci Paktu zveřejněn *Akční plán integrace a inkluze* a dalších pět nástrojů hodlá Komise ještě představit (*Strategy on the future of Schengen, Strategy on voluntary returns and reintegration, Operational strategy on returns, EU Action Plan against Migrant Smuggling, Skills and Talent package*). Celý Pakt pak zahrnuje více než 300 stran často složitého právního textu, ke kterému Komise připravila tzv. *Roadmap*, tedy plán kroků na cestě k přijetí Paktu jako takového.

**Pozice Konsorcia je spíše rezervovaná, přestože vnímáme i jeho některé pozitivní prvky.** Hlavním pozitivem určitě je, že nový migrační Pakt vůbec vzniká. O tom, že stávající mechanismus je nevyhovující a nefunkční, svědčí jak otřesná situace v přeplněných uprchlických táborech, tak i aktivita nelegálních převaděčů a v neposlední řadě i narůstající tenze v evropských společnostech, kde posilují xenofobní tendence. Nový Pakt otevírá cestu k řešení těchto problémů, ke zefektivnění managementu migrace a k většímu vzájemnému pochopení v rámci EU.

Jako další pozitivní prvky chápeme například uznání nutnosti realizovat záchranné operace na moři, konec povinných kvót na přijímání uprchlíků, zajištění prevence kriminalizace organizací a jednotlivců pomáhajících uprchlíkům, rozšíření definice rodinných příslušníků nově zahrnující sourozence, nezávislý monitoring dodržování základních lidských práv na vnějších hranicích či důraz na integraci azylantů.

To jsou však jednotlivosti, které nemohou vyvážit skutečnost, že **Pakt nepřináší slibovaný nový počátek ani důraz na solidaritu, humánnost a práva migrantů, nýbrž se dále pragmaticky soustředí zejména na ochranu hranic, represí, externalizaci a návraty.** Pakt totiž vychází z nesprávných předpokladů, že většina azylových žádostí v EU je nedůvodná (opak je pravdou, jelikož jen v roce 2019 byla 57,5 % žadatelům udělena jedna z forem mezinárodní ochrany<sup>1</sup>), že azylové řízení mohou být většinou provedena velmi rychle (opak je pravdou, například v Řecku byla v roce 2019 průměrná délka zpracování žádosti počítající se jen od předběžné registrace do vydání rozhodnutí soudu prvního stupně 10,3 měsíce, nicméně do tohoto čísla není započítáno odvolání proti rozhodnutí, které může celý proces protáhnout na několik let<sup>2</sup>) a že většina migrantů se vrátí do zemí původu (opak je pravdou, v roce 2019 se do své země původu vrátilo pouze 29 % neúspěšných žadatelů o azyl<sup>3</sup>). Chybně také Pakt spoléhá na odpovědnost a kapacitu států na vnějších hranicích EU, kterým ostatní státy EU budou solidárně pomáhat, což je rovněž daleko od reality. Jinými slovy, **nevidíme záruky, že se nebude znovu a znovu opakovat to, čeho jsme byli svědky například v řeckém táboře Moria, tedy nedůstojné, chaotické a protiprávní zacházení s migranty na vnějších hranicích EU<sup>4</sup>.**

Jako zástupci nevládního sektoru a organizací, které pracují přímo v terénu a vědí, co to pro konkrétní jednotlivce znamená propadnout sítím vstupních mechanismů a ocitnout se v často kritické nebo i bezvýchodné životní situaci, považujeme za svou povinnost upozornit v předloženém návrhu na místa, která jsou z naší zkušenosti nejvíce riziková a kde může v budoucnu docházet k závažnému porušování lidských práv a někdy i k ohrožení životů.

Pro podrobnější rozbor se přidržíme chronologicky procesu řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. V potaz jsou přitom brány zejména následující otázky: Jsou návrhy v souladu s

<sup>1</sup> Viz [Asylum statistics in Europe: Factsheet](#)

<sup>2</sup> Viz [Country Report: Regular Procedure: Greece](#)

<sup>3</sup> Viz [Overall figures of immigrants in European society](#)

<sup>4</sup> Ať už se jedná o (násilné) vytlačování do Řecka přicházejících migrantů na turecké území (viz [IOM Alarmed over Reports of Pushbacks from Greece at EU Border with Turkey](#)) či porušování práva na spravedlivé azylové řízení kvůli nedostatku dostupných právníků a významnému zkrácení lhůty na podání odvolání v případě negativního rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany, která často nemůže být ze strany migrantů dodržena (viz [‘Investigate Greek violations of EU law on migrants’ say human rights groups](#)).

mezinárodním a evropským právem? Přispěje Pakt k spravedlivějšímu sdílení odpovědnosti za azyl v Evropě i globálně? Budou návrhy v praxi fungovat?

## 1) Předvstupní prověřování (pre-entry screening) na hranicích včetně detence

**Jsme přesvědčeni, že Pakt výrazněji než nyní zatěžuje členské státy na vnější hranici EU, místo aby odpovědnost lépe a spravedlivěji rozdělval.** Každý nově příchozí uprchlík či migrant by měl již po příjezdu do prvního státu projít tzv. pre-entry screeningem, tedy předvstupním prověřováním. To nebude mít povahu rozhodnutí a vychází z fikce, že uprchlík/migrant tímto nevstoupil na území daného členského státu. Výsledkem „posouzení“ bude určení, do kterého typu řízení bude uprchlík/migrant nasměrován. Cílem je vyselektovat zjevně nedůvodné žadatele o azyl a ty ani nevpuštět do řádného azylového řízení, nýbrž je co nejdříve podrobit řízení návratovému. Fikce „nevstoupení“ však není v souladu s Ženevskou úmluvou, která nezná žádné fiktivní území, jež by nepatřilo dotčenému státu. Fikce „nerozhodnutí“ je pak z hlediska práva včetně práva českého rovněž nesprávná – jedná se totiž o právní rozhodnutí zasahující do práv účastníka řízení.

Předvstupní prověřování by mělo zahrnovat identifikaci, zdravotní a bezpečnostní kontrolu, sejmutí otisků prstů a registraci v systému Eurodac. Proces nemá přesáhnout dobu 10ti dnů. Toto prověřování se bude týkat také osob zachycených na území členského státu a zachráněných na moři. Zcela nejasné zůstávají základní záruky zákonnosti takového procesu, zejména jak bude zajištěno právo na informace, právo na právní pomoc, možnost námitky/odvolání proti výsledku screeningu či právní základ odmítnutí vstupu na území.

Nezávislý monitoring předvstupního prověřování má zajistit dotčený členský stát, k čemuž Agentura EU pro základní práva vydá nespécifikované nezávazné vodítko. Těžko si lze představit, jak takové Řecko, které nyní není schopné déle než rok řadu azylových žádostí vůbec zaregistrovat do systému a které v současné době kriminalizuje za asistenci uprchlíkům více než 30 osob z řad nevládních organizací včetně zahraničních humanitárních pracovníků, zajistí předvstupní prověřování všech nově příchozích v 10 dnech a k tomu nezávislý monitoring jednotlivých případů.

Pozitivní může být příslib, že Evropská azylová agentura (EUAA jako následovník Evropského podpůrného azylového úřadu EASO) by měla také monitorovat jednotlivé azylové systémy a že Evropská komise zmiňuje také možnost zahájení řízení pro nesplnění povinností (*infringement procedure*). S ohledem na stovky známých případů nezákonných návratů migrantů a uprchlíků z Řecka do Turecka, z Chorvatska do Bosny či z Maďarska do Srbska, provázených bitím a okrádáním uprchlíků, z nichž byla obviněna a momentálně je

vyšetřována i evropská pohraniční stráž Frontex<sup>5</sup>, však bude takový nezávislý monitoring velkou výzvou pro členské státy na vnější hranici EU.

## 2) Border procedure – řízení na hranicích včetně detence

Další zátěž pro státy na vnějších hranicích EU bude představovat povinné hraniční azylové a návratové řízení v každém případě nezákonného vstupu uprchlíka/migranta na území včetně zachráněných na moři, pokud bude splněna alespoň jedna z následujících podmínek:

- a) žadatel představuje nebezpečí pro národní bezpečnost a veřejný pořádek (připomínáme, že výhrada veřejného pořádku v policejní praxi často nezná mezí);
- b) žadatel neuvedl pravdivé údaje či předložil falešné dokumenty či neposkytl relevantní dokumenty ke své identitě a národnosti (na falešné doklady často prchali a prchají pronásledovaní uprchlíci, kteří si doklady nemůžou obstarat kvůli pronásledování, válečným událostem nebo represivní byrokracii, stačí si vzpomenout na 30. a 40. léta minulého století);
- c) žadatel pochází ze země, jejichž občané mají menší než 20% úspěšnost v azylových řízeních v rámci celé EU.

**Dobrovolné** hraniční řízení by bylo možné provést, pokud dotčený členský stát uplatní v konkrétním případě koncept třetí bezpečné země nebo bezpečné země původu. Ale Komise již před nějakou dobou navrhovala, aby tyto značně sporné koncepty, opět vycházející z fikce nikoli reality, byly pro členské státy povinné. Za bezpečné země jsou bez ohledu na skutečnost, data a některá soudní rozhodnutí<sup>6</sup> nicméně označovány i státy, které těmto definicím neodpovídají a které jsou do těchto kategorií zařazeny jen z důvodu udržení co nejvíce lidí na útěku mimo území EU.

**Hraniční řízení nesmí dle Paktu trvat déle než 12 týdnů včetně odvolacího procesu k soudu či nezávislému tribunálu. To je délka, ke které se ani neblíží „nejvýkonnější“ azylová procedura v EU, totiž ta holandská, která obvykle trvá déle než 1 rok. Z našeho pohledu se jedná o nepřiměřenou a nereálnou zátěž pro země jako je Řecko, Malta či Itálie, která může mít navíc v praxi v konkrétních případech za následek porušení zásady non-refoulement (česky zákaz navrácení), která zakazuje navrácení žadatele o azyl na nebezpečné cizí území, včetně nevpuštění takovéto osoby na území či její odmítnutí na hranici. Uplatňuje se zde také opět nesprávná fikce „nevstoupení“ na území po celou dobu hraničního řízení, jež odporuje realitě a soudnímu rozhodování v EU.**

Sporná je také možnost sloučení hraničního azylového řízení a návratového řízení do jedné procedury a jednoho rozhodnutí, což má rovněž za cíl zrychlit návrat nedůvodných žadatelů

<sup>5</sup> Viz [Frontex: EU's border agency probed over harassment, misconduct and migrant pushback claims](#)

<sup>6</sup> [Case of Ilias and Ahmed v. Hungary \(Application no. 47287/15\) \(Grand Chamber\)](#)

o azyl do země původu. Nejasné opět zůstávají záruky zákonnosti takového procesu včetně práva na bezplatnou právní pomoc, které je předvídáno pouze pro odvolací řízení.

Obavy vzbuzuje rovněž možnost umístit žadatele o azyl po celou dobu hraničního řízení do detence, což může opět znesnadnit přístup k základním zárukám a standardům spravedlivého procesu. Může se tak snadno opakovat neúspěšný koncept hotspotů, které fatálně selhaly například na řeckých ostrovech. Tato detence by neměla přesáhnout 12 týdnů plus dalších 12 týdnů v případě návratové procedury, tedy celkem 6 měsíců. Zůstává však nejasné, jaké právní prostředky a jakou pomoc bude mít žadatel k dispozici k přezkoumání zákonnosti zbavení osobní svobody či co se stane po marném uplynutí 6 měsíců v případě, že návrat například do Pákistánu nebo Středoafričké republiky zůstane nerealizován. Navrhované Nařízení o azylových řízeních (Asylum Procedures Regulation) pak rovněž odkazuje na současnou návratovou směrnici, která umožňuje prodloužit detenci o dalších 12 měsíců – teoreticky tedy může být hraniční řízení spojené se zbavením osobní svobody na vnějších hranicích EU prodlouženo až na dobu 18 měsíců, aniž by žadatel spáchal jakýkoli jiný „přestupek“ než že v souladu s Ženevskou úmluvou požádal o azyl a neměl přitom povolení ke vstupu. To považujeme za jednoznačně nepřijatelné.

Zcela nepřijatelné je pak posunutí věku dítěte na zcela nepřijatelnou hranici 12 let, po jejímž překročení dítě může být podrobeno hraničnímu řízení včetně detence. V případě výhrady veřejného pořádku však mohou být podrobeny hraničnímu řízení také rodiny s dětmi mladšími 12 let, tj. v současné praxi všechny děti, a to na základě často zaznívajícího „argumentu“, že rodiče představují nebezpečí pro veřejný pořádek z důvodu nezákonného vstupu na území a v nejlepší zájmu dítěte je zůstat neodloučeno od svých rodičů – tedy v hraničním řízení a v detenci na 24 týdnů spolu se svými rodiči. „Zplnoletnění“ dětí ve věku 12 let samozřejmě odporuje mezinárodnímu právu – Úmluvě o právech dítěte, která za dítě považuje všechny do 18 let věku.

Jako vysoce problematické považujeme i to, že v novém Paktu neexistuje více výjimek z hraničního řízení a detence pro zranitelné skupiny. V potaz jsou bráni pouze nezletilí bez doprovodu a rodiny s dětmi mladšími 12 let, nikoliv však starší osoby, osoby hendikepované, těhotné ženy a další zranitelné osoby, které mají své specifické potřeby a je třeba jim věnovat zvláštní pozornost.

Obtížně představitelný je také předpoklad, že detenční zařízení by měla být umístěna na vnějších hranicích EU, případně v blízkosti takové vnější hranice. Opět zůstává otázkou, kdo a v jakém okamžiku řízení bude mít přístup k žadatelům o azyl za účelem poskytnutí informací, poskytnutí bezplatné právní pomoci, atd.

### **3) Nový přístup k solidaritě**

Souhlasíme se základním východiskem Paktu, že solidaritu v oblasti migračního managementu musí projevit všechny členské státy EU. Nesouhlasíme však s principem, že ze solidarity v podobě dobrovolného přijetí uprchlíků např. z přetíženého Řecka, se budou moci členské státy “vykoupit” tím, že budou ze zatížené země realizovat nucené sponzorované návraty neúspěšných žadatelů o azyl. Posiluje se tím narativ rozporný s Ženevskou úmluvou a mezinárodním právem, a to ten, že povinnost přijímat uprchlíky neexistuje a pronásledovaným osobám takový mechanismus nijak nepomáhá. Nejedná se o nutnou solidaritu s uprchlíky, ale o legitimizaci represe, která navíc bude logisticky nerealizovatelná. Navrhujeme proto v případě odmítnutí relokací zavedení povinného přesídlovacího programu (resettlementu) zcela v kompetenci jednotlivých členských států.

Solidarita bude vyžadována od členských států v případě vysokého počtu nově příchozích migrantů do určitého členského státu a v případě pátracích a záchranných operací na moři. Spuštění mechanismu solidarity budou předcházet procesy hodnocení situace v daném státě a státy budou vyzvány k nabídce solidárních opatření danému členskému státu. Nejde tak o ustanovení předvídatelného mechanismu, nýbrž spíše sérii vyjednávání a handlování s nejasným výsledkem. Vyžadovaná solidarita může mít podobu relokací uprchlíků, sponzorovaných návratů, podpory v oblasti vedoucí ke zvýšení kapacity daného státu pro přijímání uprchlíků nebo podpory vnější dimenze migrace s cílem omezit migrační toky.

Pokud bude solidární odezva členských států nedostatečná, může Evropská komise provést úpravu (korekci) vhodných opatření, spustit krizový mechanismus a uložit ostatním členským státům povinnost vybrat si buď poskytnutí solidarity v podobě relokací nebo solidarity v podobě zajištění návratu. Pokud stát zajišťující návrat nezvládne tento návrat realizovat ve lhůtě 8 měsíců při normální proceduře a 4 měsíců v rámci krizového mechanismu, bude mít povinnost dotčeného migranta dopravit na své území a pokračovat v návratovém procesu daného cizince ze svého území.

Prakticky i právně je celý systém značně nejasný. České orgány budou jen obtížně zajišťovat návrat osob například z Řecka do Afghánistánu, protože postrádají potřebné kontakty, expertízu a zdroje. Efektivita takového procesu proto může být velmi nízká a finančně nákladná. Nejasné jsou také právní záruky takového procesu a odpovědnost státu v jednotlivých případech.

#### **4) Další oslabení záruk v případě migračního přetlaku a vyšší moci**

V případě zásahu vyšší moci (zřejmě reakce na epidemii Covidu-19) nebo v případě, že se členský stát ocitne v situaci migračního přetlaku či dokonce bude pouze hrozit vznik takové situace, umožňuje Pakt další oslabení záruk spravedlivého procesu. Hraničnímu řízení by v tomto případě mohli být podrobeni všichni žadatelé o azyl a migranti, kteří přicházejí ze zemí,

jejichž občané mají nižší než 75% úspěšnost v azylových řízeních v rámci zemí EU. Lhůty pro hraniční a návratové řízení se v takovém případě mohou prodloužit o 8 týdnů, tedy celková doba hraničního a návratového řízení včetně zbavení svobody pohybu může činit až 10 měsíců. Registrace žadatelů o azyl může být odložena až na dobu 3 měsíců. Tento stav může vyústit v nezákonné deportace, porušení zákazu navrácení uprchlíků do zemí, kde jim hrozí nebezpečí (non-refoulement) nebo k odepření základních služeb a důstojných přijímacích podmínek pro uprchlíky (opět vidíme jistou paralelu s Maďarskem, které již bylo pro podobné nezákonné zacházení s uprchlíky odsouzeno Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku).

I přes tato rizika však v tomto opatření lze spatřovat jistou naději na zlepšení oproti současnému stavu – bude-li Komise posuzovat spuštění tohoto krizového mechanismu v případě konkrétního státu, mohlo by to přispět k ukončení současné praxe, kdy členské státy často bez sankcí a zcela bez skrupulí nedodržují platné právo a Komise tomuto porušování vlády práva pouze přihlíží.

## 5) Nejasné postavení důvodných žadatelů o mezinárodní ochranu

**Pakt, podobně jako politická reprezentace napříč Evropou, nepřináší odpověď na otázku, jak zajistit rychlé a spravedlivé rozhodnutí v případě důvodných žádostí o azyl. Nestanovuje žádné nové limity pro rozhodnutí o azylu, žádná nová opatření typu vzájemného uznávání kladných azylových rozhodnutí, žádné společné posuzování žádostí v zemích pod značným migračním tlakem. Zůstává sice teoretická možnost relokací v případě migračního tlaku a indikace, že právě relokace je nezbytným opatřením pro daný stát (typicky Řecko). Pakt však neodpovídá na to, jaký bude postup, když relokace nabídne jen několik málo států pro několik stovek lidí, tedy pro naprosto nedostačující počet již uznaných azylantů. Zůstává tak naprosto zásadní otázkou, za jakých okolností a podmínek bude dotčená země označena jako země pod značným migračním tlakem a jak často a v jakých počtech budou členské státy donuceny k aplikaci relokací nebo sponzorovaného návratu.**

Jistým příslibem v tomto ohledu může být návrh na možnost udělení povolení EU rezidenta uznaným uprchlíkům již po třech letech od udělení statusu uprchlíka, což by jim umožnilo volný pohyb po celém území EU včetně práva pracovat v jiném členském státě EU.

## 6) Další výhrady k Paktu

Pakt jednoznačně směřuje k preferenci návratů, přestože jejich praktická realizace je spojená se značnými technickými a právními překážkami, které často jejich realizaci znemožňují. Nevidíme reálnou perspektivu na změnu současného stavu a nevidíme ani vůli členských států významněji pomoci státům nejvíce zatíženým.

**Jako problematickou vnímáme i spolupráci EU s tranzitními zeměmi jako např. Libye, kde je s migranty a uprchlíky zacházeno nelidským způsobem<sup>7</sup>.** Evropská unie tuto spolupráci finančně podporuje, hodnotí ji jako úspěšnou, jelikož vede k výraznému snížení počtu připlouvajících migrantů, a chce ji nadále prohlubovat. Další spolupráci s těmito zeměmi je dle našeho názoru nutné podmínit zavedením opatření garantujících dodržování lidských práv migrantů a uprchlíků, mechanismů vyšetřování v případě jejich porušení a vedení viníků k odpovědnosti.

Bezpečné a legální cesty k mezinárodní ochraně zůstaly také v rovině frází a dobrovolných výzev, které se mívají v případě většiny členských států EU včetně Česka účinkem již řadu let. Je pozitivní, že Evropská komise uznává potřebu existence legálních cest, nicméně její návrh je naprosto nedostatečný a závazky k mezinárodní solidaritě jsou vágní a slabé. Namísto navržení ambiciózního cíle v oblasti relokací vyzvala Evropská komise pouze členské státy, aby učinily více. Evropská unie takto promarnila příležitost dát najevo, že je připravena přispět ke sdílení odpovědnosti za ochranu na mezinárodní scéně v duchu partnerství se zeměmi, které přijímají velkou většinu uprchlíků.

**Uznání potřeby usnadnit příchody zahraničních pracovníků a uznání důležitosti pracovní migrace pro evropské ekonomiky a společnosti zůstalo rovněž prázdnou proklamací, které chybí jakékoliv legislativní a finanční zdroje.** Pozitivně vnímáme alespoň částečné zařazení problematiky integrace a legální migrace, které by mělo být věnováno více pozornosti, a to nejen ze strany členských států (včetně ČR), ale i ze strany Evropské komise. V oblasti pracovní migrace se však Pakt soustředí pouze na vysoce kvalifikované migranty, přestože zásadní pozornost by měla být upřena i na nízko a středně kvalifikované migranty.

<sup>7</sup> Viz [Libya: 'Between Life and Death': Refugees and Migrants in Libya's Cycle of Abuse](#)