



Mladý Afghánc šije stovky roušek, aby ochránil francouzskou vesnici před onemocněním covid-19, 17. června 2020 © UNHCR/ Kate-Thompson-Gorry

## DOPORUČENÍ UNHCR PRO FRANCOUZSKÉ A ČESKÉ PŘEDSEDNICTVÍ RADY EVROPSKÉ UNIE (EU)

leden–prosinec 2022

## STRUČNÝ PŘEHLED

Rok od vydání návrhu paktu o migraci a azylu Evropské komise a pět let od prvního souboru návrhů Komise na reformu společného evropského azylového systému se stále nedaří dosáhnout dohody. Ačkoli došlo k určitému pokroku, včetně zavedení nových finančních nástrojů a rozšíření agentur EU, členské státy v Radě EU nadále jednájí o zásadních otázkách týkajících se solidarity a řízení na hranicích a následně se ještě musí dohodnout na mandátu pro jednání s Evropským parlamentem.

V této důležité době se předsednictví Rady EU v roce 2022 ujme Francie a následně Česká republika, které budou mít zásadní vliv na další pokrok v naplňování paktu. UNHCR vyzývá nadcházející předsednictví Rady, aby v rámci EU urychleně našly společný a udržitelný přístup k ochraně lidí, kteří byli přinuceni uprchnout, a aby se zavázaly k pokračující a větší celosvětové solidaritě s uprchlíky a jejich hostiteli.

Události z léta, včetně situace na lotyšských, litevských a polských hranicích, upozornily na to, že je naléhavě nutné, aby EU našla skutečně společný, dobře řízený a předvídatelný azylový a migrační rámec, který bude v souladu s mezinárodním právem. Instrumentalizace uprchlíků a migrantů ze strany států z geopolitických důvodů je politováníhodná a musí skončit.<sup>1</sup> UNHCR je kromě toho znepokojeno „legislativními zdmi“, které jsou stavěny s cílem omezit přístup na území a k azylu.

Politické proudy usilující o omezení azylového prostoru v EU budou mít pravděpodobně nepříznivé dopady i jinde, zejména v zemích, které poskytují útočiště největším počtům uprchlíků a které mají méně zdrojů a jsou mnohem více postiženy pohybem uprchlíků než EU.

Státy mají sice legitimní zájem na správě svých hranic, to je však nezabývá jejich povinností v oblasti azylu, zejména povinnosti přijmout žadatele o azyl na své území a posoudit jejich potřeby mezinárodní

ochrany. V doporučeních UNHCR pro předsednictví Rady EU na rok 2022 jsou nastíněny dvě hlavní příležitosti pro EU a předsednictví, jak prokázat vedoucí postavení v oblasti lepší ochrany uprchlíků v Evropě i mimo ni:

1. jednání o udržitelné reformě azylového systému vycházející z paktu nebo jeho prvků;
2. poskytování větší podpory zemím a regionům, kde žije nejvíce nuceně vysídlených osob, a řešení základních příčin nuceného vysídlování a nelegální migrace.

Tato zpráva určuj klíčové priority a doporučení pro nadcházející předsednictví Rady EU v době, kdy je udržitelná reforma velice potřebná.

**První část** tohoto dokumentu popisuje základní prvky funkčního azylového systému v EU, na které UNHCR doporučuje předsednictvím se zaměřit, včetně:

- I. přístupu na území a ke spravedlivým a rychlým azylovým řízením;
- II. řešení porušování lidských práv na hranicích;
- III. zlepšení sledování a plánování pro nepředvídané události;
- IV. zajištění odpovídajících podmínek při přijímání a využívání alternativ k zajištění;
- V. solidarity uvnitř EU a sdílení odpovědnosti;
- VI. navracení žadatelů o azyl, jejichž žádost o azyl byla zamítnuta na základě řádného řízení;
- VII. účinné integrace a začlenění osob, kterým byl azyl udělen;
- VIII. přesídlení a jiných doplňkových možností;
- IX. slučování rodin.

<sup>1</sup> UNHCR a Mezinárodní organizace pro migraci, „UNHCR and IOM call for immediate de-escalation at the Belarus-Poland border“ [UNHCR a Mezinárodní organizace pro migraci vyzývají k okamžitému zmírnění napětí na bělorusko-polské hranici], tisková zpráva, 9. listopadu 2021, dostupná na: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/11/618a63674/unhcr-iom-call-immediate-de-escalation-belarus-poland-border.html>

Zatímco těchto devět složek je klíčových pro vybudování udržitelných azylových systémů, UNHCR zdůrazňuje tři prioritní oblasti, které by mělo předsednictví zvážit:

**Zajištění přístupu na území a řešení porušování lidských práv na hranicích:** V době, kdy je počet vysídlených osob ve světě rekordně vysoký a kdy se zvyšují humanitární potřeby, je zásadní zachovat přístup na území a k řízením při příjezdu do EU i mimo ni. Přibližně 85 % světových uprchlíků je umístěno v rozvojových zemích, zatímco počty příchozích do Evropy jsou zvládnutelné. UNHCR je i nadále vážně znepokojeno systematickým a stále násilnějším vytlačováním uprchlíků na vnějších hranicích EU. Různá porušování lidských práv, která se s tím pojí, jsou ve zjevném rozporu s právem EU i právem mezinárodním. Členské státy musí tuto praxi ukončit a je třeba zajistit vyšetření důvodných podezření. Za tímto účelem se předsednictví vyzývá, aby spolupracovalo s členskými státy na neprodleném zavedení nezávislých vnitrostátních monitorovacích mechanismů.

**Zahraniční politiky spravedlivých a rychlých azylových řízení v EU:** Pokračování v rozvoji funkčních azylových systémů, které rychle a spravedlivě určí, zda žadatel o azyl potřebuje mezinárodní ochranu, je klíčové. Spravedlivá a účinná řízení mohou tento cíl podpořit a zároveň posílit důvěru v azylový systém a snížit počet situací, kdy dochází k prodlužování nejistoty. Agentura Evropské unie pro azyl bude mít dobré předpoklady, aby tomu napomohla, a členským státům se doporučuje, aby v tomto směru ve větší míře využívaly podpůrné mechanismy, které může nová agentura nabídnout.

**Podpora solidarity uvnitř EU a sdílení odpovědnosti:** Spravedlivá a rychlá azylová řízení musí být doprovázena funkčními solidárními opatřeními. Správná rovnováha mezi odpovědností členských států za vyřizování žádostí by měla být doplněna odpovídajícími solidárními opatřeními. Osvědčené postupy a operativní znalosti získané prostřednictvím ad hoc mechanismů, jako je Valettská deklarace z roku 2019, kterou společně vedla Francie, by mohly sloužit jako základ pro účinnější a předvídatelnější solidaritu.

**Druhá část** doporučení uvádí oblasti, které by předsednictví mělo upřednostnit v rámci zahraniční politiky EU ve třetích zemích, zejména v těch rozvojových zemích, které poskytují útočiště 85 % světových uprchlíků a Venezuelanů nuceně vysídlených do zahraničí a většinu vnitřně vysídlených osob na světě. V doporučení se uvádí konkrétní oblasti pro zapojení EU v situacích, kdy dochází k pohybu uprchlíků a migrantů. Patří sem doporučení, jak může EU zpřístupnit pružnější a předvídatelnější financování humanitární pomoci pro agentury a jak může cílená podpora financování humanitární a rozvojové pomoci zemím, které poskytují útočiště velkému množství uprchlíků nebo vnitřně vysídlených osob, pomoci k lepšímu přístupu k ochraně a řešení.

## ÚVOD

Do poloviny roku 2021 bylo nuceno opustit své domovy 84 milionů lidí, kteří se stali vnitřně vysídlenými osobami nebo uprchlíky.<sup>2</sup> To je prudký nárůst oproti 82,4 milionu zaznamenaným na konci roku 2020, kdy 86 % všech uprchlíků na světě žilo v rozvojových zemích a nejméně rozvinuté země poskytovaly útočiště téměř třetině všech uprchlíků a Venezuelanů vysídlených do zahraničí.<sup>3</sup> Země poskytující útočiště největšímu počtu uprchlíků vystoupily na Globálním fóru pro uprchlíky v roce 2019 a přislíbily lepší politiku, která by umožnila uprchlíkům mít v zemi azylu více práv a příležitostí k soběstačnosti.<sup>4</sup> Tyto země potřebují pomoc, aby zachovaly a zlepšily ochranu a vyhlídky na řešení.<sup>5</sup>

V roce 2021 UNHCR úzce spolupracovalo s portugalským a slovinským předsednictvím Rady EU na obhajobě práv vysídlených osob v EU i ve světě.<sup>6</sup> Ve stejném roce bylo dosaženo pokroku v několika důležitých prvcích, včetně směrnice o modré kartě pro vysoce kvalifikované pracovníky a zřízení Agentury Evropské unie pro azyl. Dne 1. prosince Evropská komise předložila návrh týkající se čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování EU.<sup>7</sup> Návrh výslovně připomíná povinnost členských států dodržovat zásadu nenavrácení a zaručit právo na azyl. UNHCR připomíná, že veškerá opatření prováděná v rámci tohoto mimořádného návrhu budou muset být v souladu s příslušnými mezinárodními normami a od členských států se očekává, že budou plně prosazovat právo žádat o azyl a sladit své právní předpisy a praxi s právem EU. To zahrnuje účinný přístup ke kvalitním azylovým řízením, vhodné podmínky přijetí, zajištění pouze ve velmi omezených případech a nikdy ne u dětí a přístup k UNHCR, nevládním organizacím a právní pomoci. Humanitární pomoc má prvořadý význam, pokud jde o zabránění ztrátám na

životech, což vyžaduje trvalý přístup OSN a jejich partnerů do postižených oblastí na obou stranách vnější hranice EU.

Pakt předkládá rámec, jak mají členské státy řešit azyl a migraci. UNHCR se obává, že nedostatek shody ohledně společného rámce bude podněcovat škodlivé návrhy na externalizaci nebo přenesení azylových povinností na jiné země. Takové snahy by byly v rozporu s duchem Globálního paktu o uprchlících.<sup>8</sup> Vyjádření solidarity vůči zemím, které poskytují útočiště pro uprchlíky, nemůže členské státy zprostit odpovědnosti za zachování přístupu na území a k azylu v souladu s jejich mezinárodními právními závazky. Například návrhy Spojeného království na revidování jeho azylového systému hrozí porušením mezinárodních právních závazků, oslabením celosvětové spolupráce v oblasti uprchlictví a vyvoláním škodlivých dopadů na žadatele o azyl, kteří přicházejí nelegálně. Hrozí, že dojde k vytvoření diskriminačního dvoustupňového azylového systému, který oslabuje Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a dlouhodobou celosvětovou spolupráci v otázkách uprchlictví.

Prostřednictvím cílených opatření a financování reakce na nucené vysídlování EU prokázala vedoucí úlohu při plnění cílů Globálního paktu o uprchlících. Nový víceletý finanční rámec na období 2021–2027 nabízí příležitosti k dalšímu vedoucímu postavení, mimo jiné prostřednictvím financování humanitárních organizací a hostitelských zemí/komunit, zahrnutí uprchlíků a vnitřně vysídlených osob do strategických rámců EU a politického dialogu s hostitelskými zeměmi a místními orgány s cílem zahrnout uprchlíky a vnitřně vysídlené osoby do vnitrostátních a místních rozvojových plánů.

2 Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, „Mid-Year Trends 2021“ [Trendy v polovině roku 2021], dostupné na adrese: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html>

3 UNHCR, „Global Trends: Forced Displacement in 2020“ [Globální trendy: nucené vysídlování v roce 2020], dostupné na adrese: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>

4 Globální fórum pro uprchlíky, 2019: <https://www.unhcr.org/programme-and-practical-information.html>

5 Pakt o migraci a azylu navržený Evropskou komisí, 23. září 2020, dostupný na adrese: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en)

6 Globální pakt o uprchlících, 2018: <https://www.unhcr.org/en-us/the-global-compact-on-refugees.html>

7 Evropská komise, „Návrh rozhodnutí Rady o dočasných mimořádných opatřeních ve prospěch Lotyšska, Litvy a Polska“, 1. prosince 2021, dostupné na adrese: [https://ec.europa.eu/home-affairs/proposal-council-decision-com-2021-752\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/proposal-council-decision-com-2021-752_en)

8 Globální pakt o uprchlících, 2018, <https://www.unhcr.org/en-us/the-global-compact-on-refugees.html>

Sdělení Evropské komise, „Důstojný život: místo závislosti soběstačnost“, duben 2016, dostupné na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0234>; Závěry Rady o postoji Unie k násilnému vysídlování a rozvoji, květen 2016, dostupné na adrese: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/>

# 1 JEDNÁNÍ O UDRŽITELNÉ REFORMĚ AZYLOVÉHO SYSTÉMU VYCHÁZEJÍCÍ Z PAKTU

Zatímco v Radě EU probíhají diskuse o paktu o migraci a azylu, UNHCR předsednictvím znovu zdůrazňuje, že je důležité na území rozvíjet udržitelné azylové systémy s cílem podpořit spravedlivé a účinné vyřizování žádostí o azyl a zajistit bezpečí těm, kdo potřebují mezinárodní ochranu.

Po vzoru dobrého příkladu Valettského prohlášení z roku 2019, v němž se hrála důležitou roli Francie, se předsednictví vybízejí, aby usnadnila vytvoření předvídatelného mechanismu pro pátrací a záchranné operace a vylodění. UNHCR je i nadále připraveno podporovat předsednictví při zprovoznování takového systému s využitím dostupných důkazů a operativních zkušeností.

Předsednictví se vybízejí, aby při pokračování diskuzí o paktu zaujala jednotný a pragmatický přístup založený na důkazech a aby tento přístup byl ústředním bodem jejich předsednické práce. Nedávná simulační cvičení mohou být dobrým základem pro diskuze o reformě azylového systému založené na důkazech. Podobná cvičení by mohla být dále zkoumána a UNHCR je společně s Evropskou komisí a členskými státy připravena poskytovat podporu v souladu s dokumenty Lepší ochrana uprchlíků,<sup>9</sup> Doporučení k paktu<sup>10</sup>, Spravedlivé a rychlé<sup>11</sup> a nejnověji Praktické úvahy ke spravedlivému a rychlému řízení na hranicích a solidaritě v EU.<sup>12</sup> Předsednictvím se doporučuje, aby v rámci EU pracovala na následujících oblastech:

- I. zajištění přístupu na území a ke spravedlivému a rychlému řízení;
- II. řešení porušování lidských práv na hranicích;
- III. zlepšení sledování a plánování pro nepřed-

vídané události;

- IV. zajištění odpovídajících podmínek při přijímání a vytvoření alternativ k zajištění osob;
- V. podpora solidarity uvnitř EU a sdílení odpovědnosti;
- VI. zajištění rychlého navrácení žadatelů o azyl, jejichž žádost o azyl byla zamítnuta na základě řádného řízení;
- VII. podpora účinné integrace a začlenění osob, kterým byl udělen azyl;
- VIII. rozšíření přístupu k přesídlování a doplňkových možností;
- IX. zajištění přístupu ke slučování rodin.

## I. ZAJIŠTĚNÍ PŘÍSTUPU NA ÚZEMÍ A KE SPRÁVEDLIVÝM A RYCHLÝM ŘÍZENÍM

Předsednictví by měla i nadále podporovat přístup na území pro osoby, které chtějí požádat o azyl, včetně těch, které do EU přicházejí nelegálně, v souladu s právem na azyl a zásadou nenavrácení.

Navzdory navrhované uměle vytvořené fikci nevstoupení se především právní závazky států nemění a členské státy jsou podle mezinárodního práva povinny umožnit vstup na území za účelem posouzení žádosti. Finanční pomoc a bezpečné a legální možnosti včetně přesídlení by měly doplňovat, nikoli nahrazovat přístup na území a k řízení pro osoby žádající o azyl v evropských zemích. Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ani unijní uprchlické právo neposkytují žádný právní základ pro pozastavení přijímání žádostí o azyl.<sup>13</sup>

UNHCR vítá dohodu Rady EU a Evropského parlamentu ohledně nařízení o Agentuře EU pro azyl.

9 UNHCR, „Lepší ochrana uprchlíků v EU a ve světě: návrhy UNHCR na obnovení důvěry zlepšením řízení a spolupráce a posílením solidarity“, prosinec 2016, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

10 UNHCR, „UNHCR Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum“ [Doporučení UNHCR k navrhovanému paktu Evropské komise o migraci a azylu], leden 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>

11 UNHCR, „Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union“ [Spravedlivé a rychlé: diskuzní dokument o zrychlených a zjednodušených řízeních v Evropské unii], 25. července 2018, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

12 UNHCR, „Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union“ [Praktické úvahy ke spravedlivému a rychlému řízení na hranicích a solidaritě v Evropské unii], 15. října 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>

13 UNHCR, „UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border“ [Vyjádření UNHCR k situaci na hranicích EU s Tureckem], 2. března 2020, dostupné na adrese: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/3/5e-5d08ad4/unhcr-statement-situation-turkey-eu-border.html>

Mandát nové agentury spočívá v poskytování operativní podpory členským státům ve vztahu k novým postupům navrženým v paktu, a to harmonizovaným způsobem, aby se lépe dosáhlo důsledného provádění evropských norem.

### Postupy prověřování a fikce nevstoupení na státní území

UNHCR důsledně prosazuje zjednodušený proces při příjezdu,<sup>14</sup> včetně zásadního prověřování zranitelnosti a identifikace konkrétních potřeb, a v tomto ohledu vítá prvky návrhu Komise, které musí být provedeny v souladu s právními zárukami a při plném respektování práva žádat o azyl.<sup>15</sup> UNHCR je však znepokojeno „předvstupní fikcí“ v návrzích paktu týkající se prověřování a řízení na hranicích, která potenciálně vylučuje důležité záruky zakotvené v mezinárodních lidských právech a uprchlickém právu.

UNHCR se zejména obává, že pokud by se podmínky přijetí a případné zajištění osob řídily vnitrostátním právem a registrační povinností podle unijního práva by se uplatňovaly až po skončení prověřování, vedlo by to ke zpoždění registračních povinností, nevyhovujícím podmínkám přijetí a prodloužení zajištění.

UNHCR předsednictvím připomíná, zejména v souvislosti s navrhovaným nařízením o prověřování, že žadatelé o azyl nesmí být trestáni za svůj nelegální příjezd a že cestovní doklady nebo doklady totožnosti by neměly být podmínkou pro vstup na území.<sup>16</sup>

Právo žádat o azyl by nemělo záviset na způsobu příjezdu na území státu. Vzhledem k tomu, že Listina základních práv EU platí vždy, když státy provádějí unijní právo, včetně návrhů paktu,<sup>17</sup> musí být při prověřování a řízeních na hranicích dodržována všechna práva v ní zaručená.<sup>18</sup> Důležité je, že ochrana podle Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP)<sup>19</sup> nezávisí na tom, zda byl žadatel formálně přijat na území,<sup>20</sup> a státy musí dodržovat příslušné záruky v pohraničních nebo tranzitních zónách, a to i v případech, kdy mohou být označovány jako „mezinárodní zóny“.<sup>21</sup>

### Spravedlivá a rychlá řízení

Základem udržitelné reformy azylového systému jsou i nadále spravedlivá a rychlá řízení ve věci v rámci EU. Předsednictví by měla zajistit, aby byly v azylových řízeních zavedeny úplné procesní záruky, včetně urychleného posuzování v rámci azylového řízení na hranicích v případě zjevně neopodstatněných žádostí, které by měly být určeny na základě věcného posouzení. Předsednictví by rovněž měla zvážit zjednodušená a prioritní řízení ve věci pro zjevně oprávněné žádosti, aby se zvýšila účinnost řízení pro osoby, které pravděpodobně potřebují mezinárodní ochranu, a omezily se tak situace nejistoty.<sup>22</sup> To je vhodnější než využívání řízení o přípustnosti k rychlému určení, zda má žadatel právo zůstat v EU, nebo zda se musí vrátit.<sup>23</sup>

UNHCR se domnívá, že využívání řízení o přípustnosti na základě koncepce bezpečné třetí země narušuje snahy o sdílení odpovědnosti a namísto toho ji přesouvá na země mimo EU s menší kapacitou, což hrozí přetížením v nich vznikajících azy-

14 UNHCR, „UNHCR Recommendations for the European Commission’s Proposed Pact on Migration and Asylum“ [*Doporučení UNHCR k navrhovanému paktu Evropské komise o migraci a azylu*], leden 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>

15 UNHCR zdůrazňuje, že členské státy musí i nadále respektovat přednost unijního práva a mezinárodních právních závazků. Navzdory jakékoli umělé konstrukci nebo fikci nevstoupení na státní území jsou státy nadále vázány svými závazky podle Listiny základních práv EU, Evropské úmluvy o lidských právech a Úmluvy z roku 1951.

16 UNHCR, „Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union“ [*Praktické úvahy ke spravedlivému a rychlému řízení na hranicích a solidaritě v Evropské unii*], 15. října 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, s. 1.

17 Listina základních práv EU, článek 51.

18 Patří mezi ně právo na důstojnost, svobodu a účinnou právní ochranu, jakož i zákaz špatného zacházení a hromadného vyhoštění.

19 EÚLP se uplatňuje při prověřování a řízení na hranicích v rámci uplatňování soudní pravomoci státu.

20 N.D. a N.T. proti Španělsku [GC], č. 8675/15 a 8697/15, 13. února 2020, bod 184.

21 Amuur proti Francii, č. 19776/92, 25. června 1996, bod 52.

22 UNHCR, „Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union“ [*Spravedlivé a rychlé: diskuzní dokument o zrychlených a zjednodušených řízeních v Evropské unii*], dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>, UNHCR, „Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union“ [*Praktické úvahy ke spravedlivému a rychlému řízení na hranicích a solidaritě v Evropské unii*], 15. října 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>

23 UNHCR, „UNHCR Discussion Paper on Fair and Fast Accelerated and Simplified Procedures in the European Union“, [*Diskuzní dokument o spravedlivých a rychlých zrychlených a zjednodušených řízeních v Evropské unii*], dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>, UNHCR, „Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union“ [*Praktické úvahy ke spravedlivému a rychlému řízení na hranicích a solidaritě v Evropské unii*], 15. října 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>

lových systémů. To má odrazující účinek pro rozvoj prostoru ochrany ve třetích zemích. Ochrana musí být nejen dostupná podle zákona, ale musí být také účinná v praxi.

Otázku, zda jsou k dispozici standardy zacházení odpovídající Úmluvě z roku 1951, jejímu protokolu z roku 1967 a mezinárodnímu právu v oblasti lidských práv, nelze zodpovědět bez posouzení mezinárodních právních závazků dotčeného státu, jeho vnitrostátních právních předpisů a skutečné prováděcí praxe.<sup>24</sup> Teoretická záruka nenavrácení a dalších klíčových lidských práv není dostatečná, není-li účinná v praxi.<sup>25</sup>

S ohledem na návrh Komise zavést pro tři členské státy odchylky od aspektů společného evropského azylového systému v krizových situacích a v případech vyšší moci se předsednictvím připomíná, že jak je uvedeno v návrhu, od práva na azyl a ochranu před navrácením se nelze odchýlit, a to ani v době mimořádných událostí. Na základě nedávných zkušeností ze situace způsobené onemocněním covid-19, jakož i z jiných rozsáhlých mimořádných událostí, flexibilita a potřeby přizpůsobení v době krize stále umožňují zachování základní registrace, aby byl zajištěn přístup k základním službám a pomoci.<sup>26</sup>

Pokud jde o nadcházející reformu Schengenského hraničního kodexu, která se očekává v prosinci 2021, se předsednictví vyzývají, aby vedla jednání o reformě Schengenu a o vazbách na správu vnějších hranic v souladu se závazky v oblasti mezinárodní ochrany. Vítány jsou synergie mezi vnitrostátními institucemi pro lidská práva a Agenturou pro základní práva při revizi schengenského hodnoticího a monitorovacího mechanismu.

### Hlavní doporučení:

- Na jednáních Strategického výboru pro přistěhovalce, hranice a azyl a

Rady pro spravedlnost a vnitřní věci vyzvat členské státy k zajištění trvalého přístupu na území a k azylovému řízení. Zasazovat se o odstranění fikce nevstoupení na státní území jak v navrhovaném nařízení o prověřování, tak v revidovaném nařízení o azylovém řízení.

- Zajistit, aby členské státy uplatňovaly základní procesní záruky, jako je právo na účinný opravný prostředek, poskytování informací, včasné prověřování zranitelnosti a zákaz navrácení, a aby tyto záruky byly dodržovány jak v nařízení o prověřování, tak v nařízení o azylovém řízení, a pokud možno podporovat harmonizaci záruk na úrovni unijního práva, aby se zabránilo rozdílnosti na vnitrostátní úrovni.
- Podpořit ohlášené synergie mezi vnitrostátními institucemi pro lidská práva a Agenturou pro základní práva v rámci ohlášené revize schengenského hodnoticího a monitorovacího mechanismu a řešit obavy z omezených možností stávajícího mechanismu při odhalování konkrétních typů porušování lidských práv.

## II. ŘEŠENÍ PORUŠOVÁNÍ LIDSKÝCH PRÁV NA HRANICÍCH

UNHCR je i nadále znepokojeno systematickým zatlačováním uprchlíků na vnějších hranicích EU. Tato praxe musí skončit. Důvodná podezření musí být vyšetřena, přičemž musí být zachován přístup na území a k azylovým řízením, a to i v době pandemie, jak ukázala řada zemí v Evropě. UNHCR podporuje zřízení nezávislých vnitrostátních monitorovacích mechanismů ve všech členských státech, jak je navrhováno v paktu. Předpoklady pro nezávislost a účinnost těchto mechanismů byly stanoveny po konzultaci s mezinárodními a evropskými smluvními

24 UNHCR, „Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries“ [Právní úvahy týkající se přístupu k ochraně a vazby mezi uprchlíkem a třetí zemí v souvislosti s návratem nebo přemístěním do bezpečných třetích zemí], duben 2018, bod 10, dostupné na adrese: <http://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>

25 UNHCR, „UNHCR Comments on the Law on „International Protection and other Provisions“ (Greece)“ [Komentář UNHCR k zákonu o „mezinárodní ochraně a dalších ustanoveních“ (Řecko)], únor 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5ee3590e4.html>

26 UNHCR, „Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic“ [Praktická doporučení a osvědčené postupy k řešení problémů ochrany v souvislosti s pandemií covid-19], 9. dubna 2020, dostupné na adrese: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75453>

subjekty a mechanismy, které uspořádaly UNHCR a úřad OSN pro lidská práva.<sup>27</sup> Kromě toho je obzvláště vítán pokrok v plnění mandátu Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (EBCG 2.0) při najímání pozorovatelů v oblasti základních práv, přičemž UNHCR vyzývá předsednictví, aby pomohla tento proces dokončit. Vyzývá se k následnému sledování nahlášených případů porušování lidských práv a k přijetí nápravných opatření s cílem zabránit jejich opakování. UNHCR dále vítá posílení úlohy úředníka pro otázky základních práv agentury Frontex a Agentury pro základní práva při poskytování dalších doporučení k provádění hraničních kontrol a ostrahy hranic, zejména na moři.

#### Hlavní doporučení:

- Na jednáních Strategického výboru pro přistěhovalectví, hranice a azyl a Rady SVV vyzvat členské státy, aby ukončily praktiky zatlačování a porušování práv na hranicích.
- Aktivně podporovat vytváření nezávislých vnitrostátních monitorovacích mechanismů, jak je navrženo v nařízení o prověřování, aby bylo zajištěno, že do textu jednání budou začleněny záruky transparentnosti a nezávislosti, a sledovat jejich provádění.
- Ensure that the sunrise clause in the EUAA Regulation is duly implemented to ensure the Agency can effectively monitor the implementation of the CEAS.
- Zajistit řádné provedení doložky „sunrise“ v nařízení o Agentuře EU pro azyl, aby agentura mohla účinně sledovat provádění společného evropského azylového systému.
- Prosazovat a podporovat začlenění mechanismů sledování lidských práv jako součásti operací správy hranic, a to i za účasti agentury Frontex, a

podporovat agenturu Frontex při její vnitřní reformě a zavádění povinností podle nařízení 2019/1896, včetně požadavků náležité péče a sledování lidských práv, a to na základě řady doporučení EU a dalších nezávislých poradních orgánů. Mechanismy musí být schopny provádět monitorování na hranicích a v místech, kde dochází k zatlačování.

### III. ZLEPŠENÍ SLEDOVÁNÍ A PLÁNOVÁNÍ PRO NEPŘEDVÍDANÉ UDÁLOSTI

Kromě sledovacích mechanismů, které mají zabránit porušování lidských práv na hranicích, UNHCR podporuje účinné sledování a plánování pro nepředvídané události, aby byla EU připravena na případy zvýšeného počtu příchozích, poučila se ze zkušeností z let 2015–2016 a podpořila členské státy při plnění jejich unijních a mezinárodních závazků. Včasné varování a dobře koordinované posuzování potřeb je nutné k vytvoření mechanismů, které lze aktivovat v případě zvýšeného přílivu, a k zajištění přístupu k registraci, přijímání a azylovému řízení.<sup>28</sup> V tomto ohledu se předsednictví vybízejí, aby urychleně dokončila schválení a zprovoznění Agentury EU pro azyl, která by řešila otázky, jako je harmonizace provádění společného evropského azylového systému, a umožnila klást větší důraz na plánování pro nepředvídané události.

#### Hlavní doporučení:

- Vyzvat členské státy, aby spolupracovaly s Agenturou EU pro azyl na účinném plánování pro nepředvídané události. UNHCR je připraveno v tomto procesu pomoci.

<sup>27</sup> Evropský regionální úřad OSN pro lidská práva a UNHCR, „Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum“ [Společná konzultace o nezávislých vnitrostátních monitorovacích mechanismech navržených v paktu EU o migraci a azylu], 23. února 2021, dostupné na: <https://europe.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?News- ID=2596&LangID=E>

<sup>28</sup> Podrobnější informace naleznete v dokumentu UNHCR, „UNHCR’s Recommendations for the European Commission’s Proposed Pact on Migration and Asylum“ [Doporučení UNHCR k navrhovanému paktu Evropské komise o migraci a azylu], leden 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>



#### IV. ZAJIŠTĚNÍ ODPOVÍDAJÍCÍCH PODMÍNEK PŘI PŘIJÍMÁNÍ A VYTVOŘENÍ ALTERNATIV K ZAJIŠTĚNÍ OSOB

Předsednictví by měla zdůraznit význam dostatečné přijímací kapacity a bezpečných a důstojných podmínek přijímání v průběhu celého řízení. Členské státy by kromě toho měly v souvislosti s řízením na hranicích zajistit, aby byly k dispozici dostatečné kapacity a lidské zdroje pro plnění povinností vyplývajících z platných právních předpisů EU, včetně poskytování odpovídajících a včasných informací, vyslechnutí lidí při osobním pohovoru a poskytování bezplatné právní pomoci, tlumočení a zastupování. Tím by se zvýšila rychlost i spravedlnost řízení, což by umožnilo rychlejší rozhodování o žádosti o azyl. Alternativy k zajištění jsou vhodnější a možné.

Podle názoru UNHCR by zajištění žadatelů o azyl nemělo být používáno standardně nebo by nemělo být povinné pro všechny příchozí, ale mělo by zůstat výjimkou. Krátká doba zajištění je přípustná na začátku azylového řízení. Pokud je zajištěním sledován legitimní cíl, musí být stanoveno zákonem, vycházet z individuálního rozhodnutí a být naprosto nezbytné, přiměřené, časově omezené a pravidelně přezkoumávané. Zajištění by se nikdy nemělo vztahovat na děti.

Alternativy k zajištění, jako je dočasné omezení pohybu, jsou v řízeních na hranicích obecně vhodnější a možné, jak vyplývá ze současné praxe v několika členských státech EU+.<sup>29</sup> Děti by neměly být zajišťovány z důvodů souvisejících s přistěhovalectvím a je třeba zavést dostupná a vhodná opatření v oblasti péče, aby bylo zajištěno odpovídající přijetí dětí a jejich rodin.<sup>30</sup>

##### Hlavní doporučení:

- Vyzvat členské státy, aby zajistily přístup k odpovídajícím podmínkám přijetí, zejména pro žadatele o azyl přicházející přes vnější hranice EU, a aby za tímto účelem využily dostupné finanční prostředky EU a podporu agentur EU.

• Zasadovat se o to, aby se zajištění používalo pouze jako poslední možnost, pokud je to přiměřené a z legitimního důvodu, a aby děti z důvodů souvisejících s přistěhovalectvím zajišťovány nebyly.

- Upřednostňovat alternativy k zajištění pro všechny žadatele o azyl, zejména pro ty se specifickými potřebami, a zajistit dostupná a vhodná opatření v oblasti péče o děti a jejich rodiny.
- Zabývat se využitím alternativ k zajištění na pracovních jednáních v Radě EU.

#### V. PODPORA SOLIDARITY UVNITŘ EU A SDÍLENÍ ODPOVĚDNOSTI

Je zapotřebí spravedlivý, transparentní a proporcionální systém sdílení odpovědnosti, a předsednictví by proto měla pokračovat v rozvoji předvídatelných opatření solidarity uvnitř EU. Osvědčené postupy a operativní znalosti získané prostřednictvím ad hoc mechanismů, jako je Valettská deklarace z roku 2019, by mohly být využity jako základ pro účinnější a předvídatelnější solidaritu. Francie, která má vedoucí postavení, pokud jde o podporu těchto mechanismů solidarity uvnitř EU, by měla využít své úlohy v rámci předsednictví k dalšímu povzbuzování ostatních členských států, aby se jich účastnily. Například z Řecka bylo přemístěno 4 527 žadatelů o azyl, včetně 1 074 dětí bez doprovodu.<sup>31</sup> Kromě ad hoc mechanismů by k dobře fungujícímu společnému evropskému azylovému systému přispěly předvídatelné relokace v případě zjevně oprávněných a složitých případů. Hlavními zásadami při projednávání relokace by měly být celistvost rodiny bez ohledu na povahu žádosti, účinné vazby na členský stát a nejlepší zájem dítěte v případě dětí bez do-

29 UNHCR, „Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union“ [*Praktické úvahy ke spravedlivému a rychlému řízení na hranicích a solidaritě v Evropské unii*], 15. října 2020, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>. Zdroje zahrnují online kurz UNHCR a Vzdělávání v oblasti lidských práv pro právníky (HELP) o alternativách k zajištění přistěhovalců, jehož cílem je podpořit právníky a další odborníky zabývající se migrací. Kurz vychází z Analýzy a praktického průvodce Řídicího výboru pro lidská práva Rady Evropy k alternativám k zajištění přistěhovalců. Přístup ke kurzu: <http://help.elearning.ext.coe.int/login/index.php>; Rada Evropy, Řídicí výbor pro lidská práva, Praktický průvodce k alternativám k zajištění přistěhovalců: Podpora účinných výsledků, dostupné na adrese: <https://rm.coe.int/practical-guide-on-alternatives-to-immigration-detention-foster-ing-/16809687b1>

30 UNHCR, „Stanovisko UNHCR k zajišťování dětských uprchlíků a cizinců v souvislosti s migrací“, leden 2017, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/pdfid/5885c2434.pdf#:~:text=In%20this%20context%2C%20UNHCR's%20position,never%20in%20their%20best%20interests.&text=non%2Ddetention%20of%20children%20for%20immigration%20related%20purposes>.

31 Údaje ke dni 30. listopadu 2021.

provodu. Vnitřní rozměr solidarity, jako je relokační, by kromě toho neměl být druhotný vůči zaměření na vnější opatření, která se soustředí pouze na podporu mimo EU.

Naléhavě jsou zapotřebí předvídatelná opatření pro pátrací a záchranné operace a vylodění, která se odklánějí od krizové reakce a ad hoc přístupů. UNHCR vyzývá předsednictví, aby usnadnila jejich urychlené přijetí a povzbuzovala členské státy ke zvýšení jejich kapacit a činností, pokud jde o pátrací a záchranné operace, a to i s podporou agentury Frontex.

EU by kromě toho měla zahájit pátrací a záchrannou operaci financovanou a řízenou EU, včetně zapojení námořních sil. Pátrací a záchranné operace by měly být v souladu se stanoviskem UNHCR k zákazu navracení do Libye<sup>32</sup> a vylodění by se mělo provádět v bezpečném přístavu.

V souladu s novým akčním plánem Komise proti převaděčství migrantů<sup>33</sup> by EU měla usilovat o rozbití převaděčských sítí a zároveň zajistit ochranu migrantů a uprchlíků, mimo jiné zaručením práva žádat o azyl pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu, identifikací a předáváním zranitelných osob, předcházením rozdělování rodin během migračních cest a rozvojem mechanismů pátrání po pohřešovaných osobách. Členské státy by měly řešit převaděčství migrantů a zároveň zabránit riziku kriminalizace těch, kteří poskytují humanitární pomoc potřebným.

### Hlavní doporučení:

- Upřednostnit celistvost rodiny v rámci mechanismu solidarity uvnitř EU a dublinského nařízení nebo jeho navrhovaného nahrazení, aby se zmírnila rizika nebezpečných cest a následného pohybu.
- Zasazovat se o rychlý a účinný flexibilní postup pro slučování rodin uprchlíků a

osob, kterým byla udělena doplňková ochrana.

- Podpořit přípravu a přijetí nařízení o řízení azylu a migrace a urychleně zavést předvídatelný mechanismus solidarity, a to i v souvislosti s pátracími a záchrannými operacemi.
- Podporovat členské státy, aby účinně zajišťovaly ochranu migrantů a uprchlíků a zároveň bojovaly proti převaděčství migrantů v souladu s novým akčním plánem Komise proti převaděčství migrantů.

## VI. ZAJIŠTĚNÍ RYCHLÉHO NAVRACENÍ ŽADATELŮ O AZYL, JEJICHŽ ŽÁDOST O AZYL BYLA ZAMÍTNUTA NA ZÁKLADĚ ŘÁDNÉHO ŘÍZENÍ

Fungování a integrita azylových systémů EU závisí také na navracení osob, u nichž bylo zjištěno, že mezinárodní ochranu nepotřebují. Účinné návratové politiky a postupy pro osoby, které nejsou uprchlíky, jsou proto nezbytné pro zachování věrohodných azylových systémů a pro předcházení následného pohybu.

V průběhu řízení by žadatelé o azyl měli být informováni o programech dobrovolných návratů a měli by mít možnost využít pomoci při dobrovolném návratu. Pokud toho nevyužijí, může k návratu dojít až po pravomocném negativním rozhodnutí o azylu přijatém ve spravedlivém řízení s náležitým zohledněním humanitárních aspektů a aspektů souvisejících se ztrátou státní příslušnosti. Další podporu a zdroje, které by členské státy měly využít, poskytuje nedávno rozšířený mandát agentury Frontex v oblasti navracení osob.

Měly by však být respektovány záruky proti navracení a stanoviska UNHCR k zákazu navracení, jako jsou stanoviska týkající se Libye<sup>34</sup> a Afghánistánu<sup>35</sup>. Zejména v souvislosti s nedávnými událostmi v Af-

32 UNHCR, „Stanovisko UNHCR k navracení do Libye – Aktualizace II“, září 2018, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>

33 Evropská komise, „Obnovený Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025“, září 2021, dostupné na adrese: [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-09/COM-2021-591\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-09/COM-2021-591_en_0.pdf)

34 UNHCR, „Stanovisko UNHCR k navracení do Libye – Aktualizace II“, září 2018, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>

35 UNHCR, „Stanovisko UNHCR k vracení osob do Afghánistánu“, srpen 2021, dostupné na adrese: <https://www.refworld.org/docid/611a4c5c4.html>

ghánistánu UNHCR vyzývá předsednictví a členské státy, aby pozastavily nucené navracení afghánských žadatelů o azyl, jejichž žádosti o azyl byly zamítnuty.

Všechny návraty by kromě toho měly být podporovány prostřednictvím komplexních a udržitelných opatření v oblasti opětovného začlenění, která jdou nad rámec pouhého balíčku finanční pomoci a která provázejí osoby na jejich cestě za opětovným začleněním ve střednědobém až dlouhodobém horizontu.

#### Hlavní doporučení:

- Podporovat rozšiřování programů asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začlenění ve všech členských státech s cílem podpořit udržitelné a důstojné návraty, a to i při provádění přepracované směrnice o navracení.
- Zajistit, aby nová úloha agentury Frontex v oblasti návratů, zejména dobrovolných návratů a pomoci po návratu, vycházela z rozsáhlých odborných znalostí mezinárodních organizací a organizací občanské společnosti.
- Podporovat řízení o navracení prostřednictvím komplexních a udržitelných opatření v oblasti opětovného začleňování. Zajistit, aby dohody se třetími zeměmi o navracení byly komplexní, vyvážené a aby jimi nebyla dotčena podpora EU pro ochranu a řešení v hostitelských zemích.

## VII. PODPORA ÚČINNÉ INTEGRACE A ZAČLENĚNÍ OSOB, KTERÝM BYL UDĚLEN AZYL

Ačkoli bylo v posledních letech dosaženo významného pokroku, integrace uprchlíků a migrantů zůstává v celé EU výzvou. UNHCR vítá akční plán Komise pro integraci a začleňování, který obsahuje mnohostranný přístup zahrnující celou společnost s rozsáhlými konzultacemi, včetně uprchlíků a žadatelů o azyl. UNHCR doporučuje všem zúčastněným

stranám, aby z tohoto akčního plánu vycházely a realizovaly jeho cíle.

Předsednictví se vyzývají, aby podpořila obnovení důrazu na potřebu změnit směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech ve snaze motivovat uznávané uprchlíky k tomu, aby se ze zemí prvního azylu nepřesouvali dále v rámci EU, například tím, že uprchlíkům nabídnou možnost získat status dlouhodobého rezidenta již po třech letech nepřetržitého pobytu.

#### Hlavní doporučení:

- Vyzvat členské státy, aby zajistily vyčlenění minimálně 30 % celkového rozpočtu na podporu integračních opatření a aby přijaly praktická opatření a podpořily obecní úředníky a místní aktéry v hostitelských komunitách, mimo jiné prostřednictvím přímého přístupu k financování z fondu AMIF a účinné koordinace.
- Podpořit urychlené přijetí novely směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech.
- Vyzvat členské státy, aby poskytly včasnou a přiměřenou podporu a snížily praktické překážky socioekonomického začleňování uprchlíků, mimo jiné prostřednictvím včasných integračních opatření, přístupu založeného na důkazech se systematickým sběrem a analýzou údajů rozdělených podle právního statusu a účinného přístupu k sociálním, ekonomickým, finančním a digitálním službám.
- Zdůraznit členským státům osvědčené postupy účasti uprchlíků na přípravě, provádění, sledování a přezkumu integračních programů a podporovat pozitivní prezentaci uprchlíků a jejich přínosu pro hostitelské komunity.

## VIII. ROZŠÍŘENÍ PŘÍSTUPU K PŘESÍDLENÍ A DOPLNĚKOVÝM MOŽNOSTEM

Odhaduje se, že počet uprchlíků, kteří potřebují přesídlení, se do roku 2022 zvýší na více než 1,47 milionu. Současná situace v Afghánistánu i jinde nám připomíná potřebu solidarity mezi státy na podporu zemí, které poskytují útočiště největšímu počtu uprchlíků a zranitelných skupin obyvatelstva. Covid-19 přinesl významné výzvy v podobě bezprecedentní zdravotní krize, která postihuje všechny bez rozdílu. Způsobila také hospodářskou krizi, která prohloubila zranitelnost těch nejpotřebnějších včetně uprchlíků.

Solidarita, jak ji předpokládá Globální pakt o uprchlících, je aktuálnější a potřebnější než kdy jindy. Navrhovaný pakt o migraci a azylu připomněl potřebu větší solidarity a vyzval státy a další aktéry k úsilí o vytvoření a rozšíření programů přesídlování a doplňkových možností pro uprchlíky, a to i v souladu s cíli tříleté strategie týkající se přesídlování a doplňkových možností.<sup>36</sup> Pro zranitelné uprchlíky je potřeba více míst pro přesídlení a k úsilí o upevnění vedoucího postavení EU v oblasti přesídlování se v roce 2022 a v dalších letech musí připojit více zemí. Vytvoření rámce Unie pro přesídlování by v tomto ohledu zajistilo předvídatelné a udržitelné plánování. Kromě přesídlování bude pro uprchlíky klíčový přístup ke vzdělání a možnostem pracovní mobility, aby se podpořila jejich soběstačnost prostřednictvím trvalých řešení, zmírnil se tlak na komunity, které jim poskytují útočiště, a pomohlo se předcházet nebezpečným cestám.

### Hlavní doporučení:

- Posílit vedoucí postavení EU v celosvětovém měřítku v oblasti přesídlování na základě závazků přijatých na fóru pro přesídlování na vysoké úrovni. Je zapotřebí navýšit kapacitu přesídlování, více států EU zapojených do přesídlování a vyšší kvalita programů. Závazky v oblasti

přesídlování by měly být doplňkem k programům přesídlování nebo evakuace v rámci EU.

- Zajistit, aby přesídlování zůstalo nástrojem zaměřeným na ochranu a nebylo podmíněno jinými cíli (migrační) politiky, jako je provádění dohod o zpětném přebírání osob nebo snížení počtu žádostí o azyl. Právo uprchlíků žádat o azyl a mít přístup na území musí být vždy zachováno.
- Podpořit rychlé přijetí rámce Unie pro přesídlování, aby se programy přesídlování staly předvídatelnějšími a udržitelnějšími, a zvýšit financování.

## IX. ZAJIŠTĚNÍ PŘÍSTUPU KE SLUČOVÁNÍ RODIN

Právo na celistvost rodiny, zakotvené v mezinárodních a regionálních nástrojích, musí být zachováno. Je třeba usnadnit přístup k účinným řízením. Stále přetrvává příliš mnoho právních a administrativních překážek bránících slučování rodin. Globální pakt o uprchlících vyzývá státy, aby zavedly účinná řízení a možnosti předávání, jež usnadní slučování rodin uprchlíků. Nový pakt o migraci a azylu je příležitostí pro větší flexibilitu a konkrétnější opatření k odstranění překážek prostřednictvím zjednodušení kritérií a postupů pro slučování rodin a usnadnění přístupu k informacím, právnímu poradenství a podpoře.

### Hlavní doporučení:

- Usnadnit uprchlíkům přístup k řízením pro sloučení s nejbližšími a závislými rodinnými příslušníky přijatými pružnějšího a inkluzivnějšího přístupu, řešením právních a administrativních překážek a zjednodušením postupů, mimo jiné prostřednictvím inovativních procesních postupů a pohovorů na dálku.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> UNHCR, „Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways“ [Tříletá strategie týkající se přesídlování a doplňkových možností], červen 2019, dostupné na adrese: <https://www.unhcr.org/5d15db254.pdf>

<sup>37</sup> UNHCR, „UNHCR calls on states to expedite family reunification procedures for Afghan refugees“ [UNHCR vyzývá státy, aby urychlily postupy pro slučování rodin afghánských uprchlíků], 15. října 2021, dostupné na adrese: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2021/10/616935614/unhcr-calls-states-expedite-family-reunification-procedures-afghan-refugees.html>

## 2 POSKYTOVÁNÍ VĚTŠÍ PODPORY ZEMÍM A REGIONŮM, KDE ŽIJÍ NEJVÍCE NUCENĚ VYSÍDLENÝCH OSOB, A ŘEŠENÍ ZÁKLADNÍCH PŘÍČIN NUCENÉHO VYSÍDLENÍ A NELEGÁLNÍ MIGRACE

Vzhledem k rostoucímu počtu nuceně vysídlených osob na celém světě UNHCR vyzývá předsednictví, aby usilovala o další a pružnější financování humanitární pomoci ze strany EU. Předsednictví se vyzývají, aby zajistila, že nucené vysídlování bude náležitě zohledněno v plánování pomoci EU v oblasti rozvoje a spolupráce v souladu s její politikou důstojného života z roku 2016.<sup>38</sup>

Přístup EU ke spolupráci s prioritními zeměmi musí být vyvážený, musí zahrnovat rozměr nuceného vysídlení a musí skutečně zapojit partnerské země. Předsednictví musí sehrát roli při propojování humanitární pomoci EU, rozvojových a politických intervencí v krizových situacích vysídlení a zároveň při začleňování opatření v oblasti klimatu. Nadcházející summit Evropské unie a Africké unie, který se uskuteční za francouzského předsednictví, je další příležitostí k posílení dialogu mezi institucemi o nuceném vysídlování.

Níže uvedená doporučení zdůrazňují úlohu předsednictví při zajišťování podpory nuceně vysídleným osobám a jejich hostitelům.

### I. SMÍŠENÉ TOKY UPRCHLÍKŮ A MIGRANTŮ

Podle navrhovaného paktu o migraci a azylu ze září 2020 EU pokračuje ve vypracovávání akčních plánů v oblasti migrace s určitým počtem cílových zemí. Pro UNHCR je důležité, aby tyto akční plány byly komplexní a vyvážené, a především aby byly navrženy společně s partnerskými zeměmi, a nikoliv jednostranně s pouhým cílem sledovat vlastní zájmy EU se zaměřením na návraty a zpětné přebírání osob. Je rovněž důležité, aby byly aspekty ochrany a nuceného vysídlování plně začleněny do akčních plánů, aby bylo možné řádně řešit základní příčiny vysídlování v rámci dvoustranné nebo regionální spolupráce, jako jsou regionální procesy řízení migrace z Valetty, Chartúmu a Rabatu, jakož

i v rámci programování EU. V jihovýchodní Evropě je rovněž zapotřebí dalšího úsilí k dosažení dalšího pokroku v plnění přístupových kritérií týkajících se azylu a situace osob bez státní příslušnosti.

#### Hlavní doporučení:

- Zajistit, aby byly akční plány pro migraci připraveny na míru a společně s partnerskými zeměmi.
- Zajistit, aby se iniciativám v rámci Týmu Evropa souvisejícím s migrací dařilo rozšiřovat vliv EU, a podporovat mechanismy financování, které jsou s nimi spojeny a které jsou dostatečně flexibilní, aby se mohly přizpůsobit změnám ve smíšených trasách pohybu. UNHCR je připraveno přispět a společně s příslušnými zúčastněnými stranami pomoci při realizaci iniciativ Týmu Evropa týkajících se migrace.
- Spolupracovat s předsedy regionálních procesů, aby se tyto dialogy proměnily v praktičtější spolupráci/udržitelné partnerské projekty. Koordinovat s UNHCR závazky globálního fóra pro uprchlíky a Podpůrnou skupinu pro azylové kapacity a zajistit, aby byly legální možnosti poskytování ochrany v EU začleněny do akčních plánů a iniciativ Týmu Evropa.
- Uznat důležitou roli měst a místních orgánů podél klíčových migračních tras a upravit nástroje EU tak, aby umožňovaly přímou podporu prostřednictvím projektů s nimi, zejména pokud jde o určování totožnosti obětí obchodování s lidmi, předávání do příslušných agentur, poskytování základních služeb při přijímání a integrační opatření.

<sup>38</sup> Sdělení Evropské komise, „Důstojný život: místo závislosti soběstačnosti“, 26. dubna 2016, dostupné na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0234>

## II. USNADNĚNÍ DOBROVOLNÉ BEZPEČNÉ A DŮSTOJNÉ REPATRIACE DO ZEMĚ PŮVODU

Pokud změna okolností v zemi původu umožňuje bezpečný a důstojný návrat, měly by všechny zúčastněné strany usnadnit dobrovolnou repatriaci s cílem podpořit ty, kteří si přejí zvolit toto trvalé řešení. V této souvislosti by měly být uprchlíkům poskytnuty veškeré potřebné informace o podmínkách v zemi jejich původu, aby bylo zajištěno informované rozhodování. Mělo by být poskytnuto cílené navýšení financování humanitární pomoci na podporu dobrovolné repatriace uprchlíků do zemí jejich původu a jejich opětovného začleňování v těchto zemích.

### Hlavní doporučení:

- Podporovat včasné sdílení informací o podmínkách panujících v zemích původu, pokud by okolnosti umožňovaly bezpečnou, dobrovolnou a důstojnou repatriaci.
- Podporovat dialog mezi všemi hlavními stranami, včetně zemí původu, tranzitu a azylu, aby byly označeny a řešeny potenciální překážky dobrovolné repatriace, v případě potřeby i prostřednictvím cílené humanitární pomoci.
- Působit jako katalyzátor střednědobé a dlouhodobé podpory zemím původu, aby byly označeny a postupně řešeny základní příčiny vysídlování.

## III. ZAJIŠTĚNÍ NAVÝŠENÍ FLEXIBILNÍHO FINANCOVÁNÍ HUMANITÁRNÍ POMOCI

V roce 2021 potřebovalo humanitární pomoc a ochranu 235 milionů lidí, tedy každý 33. člověk na světě, což je výrazný nárůst od doby vydání přehledu celosvětové humanitární pomoci v roce 2020, kdy pomoc potřeboval každý 45. člověk na světě, což už tehdy bylo nejvyšší číslo za poslední desetiletí. Pokračující a zvýšená humanitární podpora ze strany EU, která je celosvětově největším dárce,

má zásadní význam pro záchranu životů a ochranu lidí, kteří byli přinuceni uprchnout. Je důležité, aby finanční prostředky EU byly flexibilní a směřovaly tam, kde jsou potřeba.

Evropské humanitární fórum pro rok 2022,<sup>39</sup> které společně pořádají Evropská komise a francouzské předsednictví Rady, je pro EU a předsednictví Rady vítanou příležitostí k prosazování dodatečného, flexibilnějšího a neúčelového financování humanitární pomoci na základě potřeb. Pokrok směrem k řádnému humanitárnímu dárcovství a zásadám tzv. velké dohody (Grand Bargain) by měl vycházet ze závěrů Rady z 20. května 2021 o humanitární činnosti EU, v nichž Rada „podporuje využívání víceletých a pružných mechanismů financování s humanitárními partnery“.<sup>40</sup>

### Hlavní doporučení:

- V souvislosti s Evropským humanitárním fórem plánovaným během francouzského předsednictví, pokud covid dovolí, zajistit upřednostnění otázky dodatečného a flexibilního financování s ohledem na bezprecedentní celosvětové potřeby.
- Vyzvat členské státy a Komisi, aby následovaly osvědčené postupy některých členských států v oblasti flexibilního financování humanitární pomoci, a zavést koordinační mechanismy pro Komisi a členské státy za účelem sdílení osvědčených postupů a podávání zpráv o dosaženém pokroku.

## IV. PODPORA LEPŠÍ KOORDINACE MEZI HUMANITÁRNÍMI, ROZVOJOVÝMI A MÍROVÝMI AKTÉRY – NÁSTROJ PRO SOUSEDSTVÍ, ROZVOJOU A MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCI

UNHCR vítá cíl EU vyčlenit 10 % rozpočtu nástroje pro sousedství, rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI – Globální Evropa) na migraci a nuce-

<sup>39</sup> Nadcházející Evropské humanitární fórum dostupné na adrese: [https://ec.europa.eu/echo/news-stories/events/european-humanitarian-forum-ehf\\_en](https://ec.europa.eu/echo/news-stories/events/european-humanitarian-forum-ehf_en)

<sup>40</sup> Rada EU, „Závěry ke sdělení Komise o humanitární činnosti EU: Nové výzvy, stejné zásady“, 20. května 2021, dostupné na adrese: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8966-2021-INIT/en/pdf>

né vysídlování. To pomůže dále provádět sdělení z roku 2016 „Důstojný život“<sup>41</sup> a následné závěry Rady o postoji Unie k násilnému vysídlování a rozvoji.<sup>42</sup> Tyto politiky uznávají nucené vysídlování jako rozvojovou výzvu a zdůrazňují potenciál uprchlíků a vnitřně vysídlených osob aktivně přispívat k hospodářství a společnosti hostitelských zemí a komunit a podílet se na nich.<sup>43</sup>

Nástroj NDICI – Globální Evropa rovněž pomůže naplnit ambici EU spojit humanitární pomoc, rozvoj a politické intervence již od počátku vysídlovací krize. UNHCR vítá „spolehlivý a transparentní systém sledování“,<sup>44</sup> který pomůže měřit pokrok dosažený při plnění závazku EU k pokračující a větší celosvětové solidaritě s uprchlíky a jejich hostiteli.

#### Hlavní doporučení:

- Zajistit, aby situace nuceného vysídlování byly zahrnuty na jednání pracovní skupiny pro rozvojovou spolupráci a mezinárodní partnerství (CODEV), aby bylo možné měřit pokrok v plnění cíle EU vynakládat 10 % rozpočtu nástroje NDICI – Globální Evropa na migraci a nucené vysídlování.
- Zajistit, aby Rada a koordinační orgány nástroje NDICI – Globální Evropa měly zavedeny transparentní kategorie, které se budou zabývat podporou řešení nuceného vysídlování odděleně od migrace.

## V. VZTAHY MEZI EVROPSKOU UNIÍ A AFRICKOU UNIÍ

Vzhledem k nadcházejícímu 6. summitu EU-AU, který se bude konat v únoru 2022 za francouzského předsednictví, je třeba udržovat dialog EU-AU o nuceném vysídlování prostřednictvím konstruktivní,

otevřené a transparentní diskuze mezi státy, ať už v bilaterálním nebo regionálním formátu, s cílem dodržovat zásadu nenavracení.

Již na 5. summitu v Abidžanu v roce 2017 bylo v té době vyjádřeno pevné politické rozhodnutí řešit základní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování.<sup>45</sup> Procesy EU-AU i EU-AKT (skupina afrických, karibských a tichomořských států) se nyní nacházejí na křižovatce, která představuje klíčovou příležitost k posílení vztahů mezi Evropou a Afrikou, mimo jiné s cílem věnovat čas a energii řešení nuceného vysídlování v jádru těchto vztahů.

#### Hlavní doporučení:

- Posílit institucionální dialog mezi orgány EU a AU o otázkách nuceného vysídlování.
- Zajistit, aby dialog mezi EU a AU zahrnoval společné hledání udržitelných řešení v souladu se zaměřením Globálního paktu pro uprchlíky a s cílem dodržovat zásady mezinárodního práva týkající se azylu a nuceného vysídlování.
- Synchronizovat dialogy mezi EU a Africkou unií a EU-AKT za účelem optimalizovaných a vzájemně se podporujících diskuzí o migraci a azylu na obou fórech.
- Zvážit zapojení místních aktérů, měst, obcí, místních nevládních organizací a dalších aktérů občanské společnosti do mezikontinentální diskuse, neboť jsou často poskytovateli služeb v první linii, jak se ukázalo během reakce na pandemii.

41 Sdělení Evropské komise, „Důstojný život: místo závislosti soběstačnost“, 26. Dubna 2016, dostupné na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/leg-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0234>

42 Rada Evropské unie, „Závěry o postoji Unie k násilnému vysídlování a rozvoji“, 12. května 2016, dostupné na adrese: [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/12/conclusions-on-forced-displacement-and-development/)

43 Cíle OSN v oblasti udržitelného rozvoje, dostupné na adrese: <https://sdgs.un.org/goals>

44 Článek 51 nařízení o nástroji NDICI – Globální Evropa, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/947, kterým se zřizuje Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, 9. června 2021, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>, dostupné na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>

45 Prohlášení ze summitu Africké unie a Evropské unie, Abidžan, 30. listopadu 2017, dostupné na adrese: [https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final\\_declaration\\_au\\_eu\\_summit.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf)

## VI. PODPORA PŘÍZPŮSOBENÍ SE ZMĚNĚ KLIMATU

Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu by měla v souladu s jejími humanitárními a rozvojovými závazky sloužit jako základ strategie pro změnu klimatu, která zohlední potřeby uprchlíků, vnitřně vysídlených osob, osob bez státní příslušnosti a obyvatel hostitelských států, jenž jsou vůči jejím dopadům obzvláště zranitelní. Jak ukazuje situace v Sahelu, klimatická krize vyvíjí tlak na civilní obyvatelstvo prostřednictvím katastrof a nepřímo jako další faktor vedoucí ke konfliktům, zejména prostřednictvím dopadu na zdroje.

### Hlavní doporučení:

- V souladu se závěry Rady z května 2021 o humanitární činnosti EU zajistit začlenění změny klimatu jako součásti vzájemně provázaného přístupu, se zvláštním zřetelem na situaci nuceně vysídlených osob, osob bez státní příslušnosti a jejich hostitelů.
- Zajistit, aby EU zůstala odhodlanou a ambiciózní hybnou silou společného úsilí, které posílí rozsah, dopad a včasnost opatření v oblasti klimatu a snížení rizika katastrof pro zranitelné a vysídlené obyvatelstvo na celém světě.
- Zajistit, aby EU podporovala práci humanitárních a rozvojových partnerů při „ekologizaci“ jejich operací a snižování jejich ekologické stopy.

příslušnosti do roku 2024, a s odvoláním na závěry Rady z roku 2015 by předsednictví Rady měla:

### Hlavní doporučení:

- vypracovat komplexní strategii EU a akční plán pro řešení problematiky osob bez státní příslušnosti v rámci EU i v celosvětovém měřítku;
- projevovat vedoucí úlohu při upozorňování pracovních skupin pro lidská práva (COHOM), pro rozvojovou spolupráci a mezinárodní partnerství (CODEV) a humanitární pomoc a potravinovou pomoc (COHAFA) na problematiku osob bez státní příslušnosti s cílem podpořit úsilí o ukončení fenoménu osob bez státní příslušnosti na celém světě.

UNHCR, prosinec 2021

## VII. ŘEŠENÍ PROBLEMATIKY OSOB BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

V souladu s klíčovými výzvami UNHCR adresovanými EU v oblasti problematiky osob bez státní příslušnosti<sup>46</sup>, v rámci kampaně UNHCR #Ibelong, jenž si klade za cíl ukončit fenomén absence státní

46 UNHCR, „Klíčové výzvy UNHCR adresované Evropské unii v oblasti problematiky osob bez státní příslušnosti“, dostupné na adrese: <https://www.unhcr.org/europeanunion/statelessness/>