

# LEPŠÍ OCHRANA UPRCHLÍKŮ V EU A VE SVĚTĚ



Návrhy UNHCR na obnovení důvěry  
zlepšením řízení a spolupráce a posílením solidarity

# SHRNUTÍ

*Evropská unie (EU) potřebuje jasný, vynalézavý a fungující přístup, který by jí pomohl překonat rozdrobenost a umožnil efektivní řízení pohybu uprchlíků v souladu s mezinárodním právem. Tento dokument přináší náměty, jak dosáhnout těchto cílů v EU i ve světě.*

Loňský rok byl pro Evropu mimořádný: na riskantní cestu za bezpečím se přes Středozemní moře vydalo přes jeden milión uprchlíků a migrantů. Navzdory mnoha faktům naznačujícím, že počet imigrantů poroste, výsledný rozsah migrace zastihl mnoho evropských zemí nepřipravených, což vyvolalo chaos. Kapacita členských států a společného evropského azylového systému (SEAS) byla podrobena zásadní zkoušce. Některých zemí, jako je Rakousko, Německo, Řecko, Itálie a Švédsko, se situace dotkla více než jiných států. Ve všech členských státech EU však vyvolala rozdílné reakce. Některé země přijaly opatření k omezení vstupu uprchlíků a migrantů na své území, a přesunuly tak odpovědnost na sousední země. Ačkoliv určité země projevily vůči uprchlíkům vstřícný postoj, nejednotný přístup v rámci EU vyvolal zdánlivě neřešitelné politické problémy. V jejich důsledku vznikla vážná praktická úskalí, která ještě zhoršila již tak nejistou situaci uprchlíků a migrantů přicházejících do EU.

Počet lidí nucených opustit své domovy v současné době na celém světě roste, včetně zemí v okolí Evropy. Rozhodujícím úkolem stále zůstává nalezení politických řešení konfliktů, kvůli kterým lidé prchají ze svých domovů – a Evropa musí v tomto úsilí hrát významnější úlohu. Zemím, do kterých přichází nejvyšší počet uprchlíků, musí být navíc poskytována předvídatelná podpora, aby jim mohly poskytnout ochranu, pomoc a nabídnout řešení. Ve světle této reality je důležité investovat do stabilizace situace v těchto zemích. Evropa musí být současně připravena i nadále přijímat uprchlíky na svém území – musí za tímto účelem připravit a zavést efektivní, lépe organizovaný azylový systém. Rozšíření bezpečných cest pro uprchlíky do Evropy by mohlo rovněž představovat realistickou a smysluplnou alternativu k pašování lidí a nelegálním pohybům uprchlíků.

Přijetím Newyorské deklarace pro uprchlíky a migranty loni v září světoví lídři uznali nutnost humánního, promyšleného a všestranného přístupu k řešení situace vysídlených osob. Nastal čas, aby EU zaujala nový přístup zapojující nejen členské státy EU, ale také země původu, cílové i tranzitní země. Jednoduchý a zásadový společný přístup k uprchlíkům a migrantům je v rámci EU možný a dosažitelný. V tomto dokumentu UNHCR popisuje vizi, jak toho dosáhnout prostřednictvím komplexní evropské azylové politiky budoucnosti, uplatňované jak v rámci EU, tak i mimo její hranice. Zde popsané návrhy mohou dlouhodobě usnadnit vývoj koherentního uspořádání umožňujícího efektivní řízení pohybu uprchlíků v rámci celé EU. Pro tento druh vynalézavého a progresivního myšlení v Evropě existuje jeden velmi silný precedent – samotný vznik EU, založené na společných principech respektu k základním právům, odpovědnosti, solidarity a důvěry.



© UNHCR  
Prosinec 2016

Fotky na obálce:  
© UNHCR /  
M. Henley,  
I. Pavicevic,  
R. Kostrzynski (2x),  
M. Foissat,  
H. Davies,  
A. Zavallis,  
G. Welters,  
J. Bävman,  
B. Loyseau



Za původní verzi tohoto dokumentu je považována verze anglická  
(k dispozici na Refworld: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).

# UNHCR NAVRHUJE:

1

**EU, KTERÁ SE PODÍLÍ** na ochraně a pomoci uprchlíkům a hledání řešení uprchlické krize mimo své hranice tím, že:

- ✓ vyvíjí udržitelné azylové systémy,
- ✓ poskytuje podporu pro humanitární operace dle potřeby,
- ✓ uplatňuje rozvojově orientovaný přístup k pomoci,
- ✓ rozšiřuje varianty bezpečných přístupových cest,
- ✓ testuje společně upravený přístup k migraci.

2

**EU, KTERÁ JE PŘIPRAVENA** reagovat na vysoké počty příchozích uprchlíků s využitím:

- ✓ analýz a plánování,
- ✓ pohotovostní kapacity na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU,
- ✓ koordinačních mechanismů.

3

**EU, KTERÁ CHRÁNÍ** prostřednictvím dobře řízeného společného azylového systému, jenž zaručuje přístup na území EU a jehož součástí je:

- ✓ společný registrační systém,
- ✓ důraz na slučování rodin,
- ✓ zrychlené a zjednodušené postupy při rozhodování o azylu,
- ✓ mechanismus přerozdělování z členských států, které čelí náporu žádostí,
- ✓ společný přístup k nezletilým bez doprovodu a odloučeným dětem,
- ✓ motivace pro dodržování nového systému,
- ✓ efektivní systém navracení neúspěšných žadatelů.

4

**EU, KTERÁ INTEGROUJE** uprchlíky do společnosti díky:

- ✓ vyšší finanční podpoře integračních programů,
- ✓ předvídatelným a harmonizovaným integračním službám,
- ✓ podpoře hostitelských komunit.

# 1

## EU, KTERÁ SE ANGAŽUJE MIMO SVÉ HRANICE

Země, v nichž pobývá nejvíce uprchlíků, potřebují výraznou, předvídatelnou a trvalou podporu ve vytváření prostředí, v němž by uprchlíci mohli žít v bezpečí a znovu vybudovat své životy. Mezi nejdůležitější projevy takové podpory patří solidarita a sdílení odpovědnosti s těmito zeměmi. Tyto principy odpovídají Smlouvě o Evropské unii<sup>1</sup> a jsou podstatou Newyorské deklarace<sup>2</sup> přijaté v září 2016. Součástí Newyorské deklarace je i dohoda států na Komplexním rámci pro reakci na uprchlickou krizi, jehož cílem je řešit rozsáhlé pohyby uprchlíků, a v roce 2018 vytvoření Globálního kompaktu pro uprchlíky. Komplexní rámec představuje detailní plán mezinárodního zapojení široké řady subjektů do řešení situace uprchlíků, přičemž zkušenosti získané při jeho uplatňování budou využity při formulování Globálního kompaktu pro uprchlíky. Pro úspěch pilotní realizace tohoto rámce bude mít zásadní význam pokračující finanční a jiná podpora ze strany EU.

Tento vývoj probíhá současně se zaváděním klíčových politik EU ohledně řešení nuceného vysídlování a migrace. Dubnové sdělení Evropské komise *Důstojný život: místo závislosti soběstačnost*<sup>3</sup> vyzývá k rozvojově orientovanému přístupu k vysídlování. V červnu 2016 Komise a členské státy EU spojily síly a finanční možnosti v Partnerství pro migraci zahrnujícím první skupinu pěti afrických (Niger, Nigérie, Mali, Senegal a Etiopie) a dvou blízkovýchodních zemí (Jordánsko a Libanon). Tento krok, který je odpovědí na výzvu valettského summitu EU s africkými partnery z prosince roku 2015, zlepšil koordinaci a účinnost spolupráce. Tyto nové přístupy dosvědčují schopnost EU zvýšit podporu pro hostitelské země, které jsou přetíženy nebo jejichž azylové systémy se teprve utvářejí.

Na základě těchto pozitivních počinů UNHCR navrhuje přístup, který by zvýšil zapojení EU mimo její hranice při ochraně a pomoci uprchlíkům a při hledání řešení uprchlické krize:

- ✓ vývojem udržitelných azylových systémů,
- ✓ poskytováním podpory pro humanitární operace dle potřeby,
- ✓ uplatňováním rozvojově orientovaného přístupu k pomoci,
- ✓ rozšiřováním variant bezpečných přístupových cest,
- ✓ testováním společně upraveného přístupu k migraci.

<sup>1</sup> Článek 21 mimo jiné hovoří o principech rovnosti a solidarity a o respektování principů Charty OSN a mezinárodního práva jako o základních hodnotách EU. Rovněž zavazuje EU k vyhledávání a rozvíjení partnerství se třetími zeměmi, které tyto principy a hodnoty sdílejí. Viz <http://goo.gl/AT2Yva>.

<sup>2</sup> Valné shromáždění OSN, *Newyorská deklarace pro migranty a uprchlíky*, k dispozici na: <http://goo.gl/2V0Zir>.

<sup>3</sup> Evropská komise, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – *Důstojný život pro všechny: od závislosti na pomoci k soběstačnosti*, Brusel, 26.4.2016, COM(2016) 234 v konečném znění, k dispozici na: <http://goo.gl/mMF166>.

## 1.1 Vývoj udržitelných azylových systémů

EU a členské státy by podporovaly posílení azylových systémů v:

- **zemích, které přijímají většinu uprchlíků:** Taková podpora by byla projevem solidarity. Zajištění, že žadatelé o azyl mohou v těchto zemích získat azyl a požívat účinné ochrany, by mohlo zmírnit hlavní pohnutku pro druhotný pohyb uprchlíků. Rovněž by to představovalo alternativu k návrhům na zpracovávání žádostí o azyl v členských státech EU mimo jejich území. Jakmile by byly azylové systémy v těchto zemích plně funkční, zpracování žádostí o azyl v členských státech EU, které by probíhalo v těchto zemích, by bylo možné považovat za způsob sdílení odpovědnosti.
- **zemích, kterými uprchlíci procházejí:** Pokud to bezpečnostní situace dovolí, EU by rovněž zvýšila investice do udržitelných systémů ochrany v tranzitních zemích, jako je Libye nebo Egypt. Rozšířil by se rozsah regionálních programů rozvoje a ochrany EU, aby zahrnoval veškerou související mnohostrannou a dvoustrannou pomoc pro tyto země.
- **kandidátských zemích EU:** Zapojení EU do rozvoje spravedlivých a efektivních azylových systémů v kandidátských zemích by integrovalo *acquis communautaire* do zákonů a předpisů a rovněž by pomohlo vybudovat funkční azylové systémy.

## 1.2 Poskytování podpory pro humanitární operace dle potřeby

EU a členské státy by rozdělovaly finanční prostředky po celém světě na základě vyhodnocení potřeb v souladu se zásadami dobrého humanitárního dárcovství<sup>4</sup> a tzv. Grand Bargain. Součástí by bylo **předvídatelné, pružné a víceleté financování** založené na trvalém spojení s odpovědnými agenturami a na těsných konzultacích s hostitelskými zeměmi, pokud by to bylo možné. EU by šla příkladem tím, že by poskytovala základní financování, uvolnila jeho legislativní omezení a odstranila zatěžující požadavky ohledně vykazování využití pomoci. Nástroje finanční podpory EU by se vzájemně doplňovaly a byly by koordinované, aby se zamezilo mezerám v podpoře.

## 1.3 Uplatňování rozvojově orientovaného přístupu k pomoci

V rozvojových zemích pobývá 86 % uprchlíků z celého světa, přičemž nejméně vyvinuté země poskytují azyl 4,2 miliónu lidí. Vleklé a chronické krize nadměrně zatěžují systém humanitární pomoci. Nový přístup by **zahrnul uprchlíky do rozvojového plánování a poskytování služeb na vnitrostátní úrovni** hostitelskými komunitami. To by uprchlíkům umožnilo vést dál běžný život, snížit závislost na pomoci<sup>5</sup> a připravit se na dlouhodobější řešení. Také by to zabránilo vzniku paralelních systémů pro uprchlíky a občany hostitelské země a podpořilo by to vyšší sociální soudržnost.

Agenda pro udržitelný rozvoj 2030 představuje platformu usilující o to, aby uprchlíci a vnitřně vysídlené osoby nebyli přehlíženi. Evropská unie představila ambiciózní rozvojově orientovaný přístup k uprchlíkům, vnitřně vysídleným osobám a jejich hostitelským zemím ve své rámcové politice pro vysídlené populace z dubna 2016.<sup>6</sup> Newyorská deklarace rovněž nabízí příležitosti, jak zahrnout humanitární a rozvojový aspekt do komplexních řešení uprchlických situací.

<sup>4</sup> Více informací viz: <http://goo.gl/9J2Swn>.

<sup>5</sup> Osmdesát procent humanitární pomoci EU je směřováno na boj proti dlouhodobému vysídlování.

<sup>6</sup> Více informací viz: <http://goo.gl/mMFI66>.

EU by podporovala tento přístup následujícími opatřeními:

- **Zaměřením na sociálně-ekonomické dopady** rozsáhlého vysídlování a přizpůsobování rozvojových intervencí tak, aby reagovaly na tyto dopady.
- **Poskytováním inovativních forem financování**, jako je Nouzový svěrenský fond pro Afriku nebo Nástroj pro uprchlíky v Turecku, které rozšiřují příležitosti pro živobytí a vzdělávání.
- **Investicemi do řešení**, jež snižují potenciál nebezpečného a nelegálního druhotného pohybu uprchlíků, například prostřednictvím regionálních programů rozvoje a ochrany EU.
- **Poskytováním humanitární pomoci a rozvojové spolupráce** se zaměřením na uprchlíky od okamžiku propuknutí krize.

## 1.4 Rozšiřování variant bezpečných přístupových cest

Státy se zavázaly k rozšiřování bezpečných přístupových cest<sup>7</sup> a uznaly, že by se tak mohla snížit pravděpodobnost, že lidé budou při hledání ochrany využívat nebezpečné trasy. Zajištění dostatečného množství takových cest by napomohlo sdílení odpovědnosti za uprchlíky se zeměmi, v nichž jich pobývá nejvíce. Rozšířené možnosti by vznikaly primárně v zemích, v nichž jsou rozvíjeny principy obsažené v Regionálním programu rozvoje a ochrany (Regional Development and Protection Programme), Migračním kompaktu (Migration Compact) nebo Komplexním řešení pro uprchlíky (Comprehensive Refugee Response), ale i v jiných prvních zemích azylu na strategicky významných trasách do Evropy.

### 1.4.1 Účinná opatření pro sloučení rodin

Touha po shledání s blízkými členy rodiny může být hlavním důvodem odchodu uprchlíků do Evropy. Díky slučování rodin může mnoho žen a dětí požívat ochrany v Evropě a snižuje se riziko jejich zneužívání ze strany pašeráků lidí v tranzitních zemích nebo prvních zemích azylu. Jednota rodiny je především základní právo.<sup>8</sup> Mezi sloučením rodiny, duševním zdravím a úspěšnou integrací existuje přímá souvislost. Právní a praktické překážky slučování rodin ovšem často vedou k dlouhodobému odloučení, vysokým procedurálním nákladům a omezené úspěšnosti. Výsledkem je, že touha po sloučení rodiny patří k hlavním motivům nelegálního přílivu uprchlíků, což hovoří pro nutnost zavedení účinných opatření pro slučování rodin.

EU by přijala následující opatření k tomu, aby se právo na sloučení rodiny stalo realitou:<sup>9</sup>

- rozšíření okruhu osob oprávněných ke sloučení rodiny,
- zřízení revolvingového fondu podporujícího slučování rodin,
- zavedení jednotných formulářů žádostí a cestovních dokumentů,
- vypracování jednotných metodických pokynů k určení rodinných vazeb,
- zavedení jednotné administrativní podpory v rámci EU nebo společné administrativní podpory v zemích mimo EU,
- osvobození od vízové povinnosti nebo poskytování humanitárních víz pro potřeby slučování rodin,
- zapojení EASO/EUAA, nevládních organizací a UNHCR do poskytování aktivní operační podpory,
- usnadnění přístupu na zastupitelské úřady a pomoc při zajišťování dokumentů,
- zajištění, aby osoby, jimž byla udělena doplňková ochrana, měly možnost využít institutu sloučení rodiny za stejně výhodných podmínek jako azylanti.

<sup>7</sup> Viz Valné shromáždění OSN, *Newyorská deklarace pro migranty a uprchlíky*, k dispozici na: <http://goo.gl/2V0Zir>.

<sup>8</sup> OSN, *Úmluva o právech dítěte*, účinná od 2. září 1990, k dispozici na: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

<sup>9</sup> Viz také *Slučování rodin uprchlíků – reakce UNHCR na Zelenou knihu Evropské komise o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (směrnice 2003/86/ES)*, k dispozici na: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.



## 1.4.2 Přesídlovací programy

V souladu s Newyorskou deklarácí by členské státy EU **výrazně zvýšily své roční kvóty pro přesídlení** uprchlíků tak, aby lépe odpovídaly závěrům dokumentu UNHCR *Projected Global Resettlement Needs*<sup>10</sup> (Předpokládané celosvětové potřeby přesídlování) a rovněž reagovaly na výzvu UNHCR k přesídlení nebo humanitárnímu přijetí 10 % syrských uprchlíků. Z údajů Eurostatu vyplývá, že v letech 2011 až 2015 bylo do EU přesídleno 28 540 uprchlíků, což je asi 5 700 osob ročně.<sup>11</sup> UNHCR by pokračovalo v podpoře členských států při stanovování a plnění přesídlovacích kvót a rovněž by ve spolupráci s EK pokračovalo v práci na vývoji unijního přesídlovacího rámce, který by byl schopen reagovat na globální potřeby.

## 1.4.3 Doplnující možnosti přístupu k ochraně

Doplnující možnosti přístupu k ochraně zavedlo několik málo evropských zemí, především v reakci na syrskou uprchlickou krizi. Tyto možnosti je třeba dále rozvíjet. Dalším krokem by bylo vytvoření udržitelných programů, které budou brát v potaz rozmanité potřeby uprchlíků na celém světě. To by zvýšilo věrohodnost výzev k uspořádanému pohybu uprchlíků a k solidaritě se třetími zeměmi.

- EK/EASO by identifikovaly možnosti **propojení kapacit** členských států za účelem zajištění doplňující formy přijímání a ochrany uprchlíků.
- EK by aktivně a ve spolupráci s občanskou společností prosazovala rozvoj **soukromých sponzorských programů** v EU. Mohla by například věnovat finanční podporu a rovněž by mohla vyjít z příkladů těchto programů, které již běží v některých členských státech EU nebo jinde ve světě.<sup>12</sup>
- EU by za účelem **dalších vzdělávacích příležitostí** pro uprchlíky maximalizovala mechanismy, jako je Erasmus Mundus nebo směrnice o studentech a výzkumných pracovnících.
- EU by podpořila příležitosti pro **mobilitu pracovní síly** pro kvalifikované uprchlíky žijící mimo EU, a to případně i revizí systému modrých karet EU.

UNHCR bude nadále poskytovat státům technické znalosti a poradenství při navrhování a rozšiřování možností pro přijímání uprchlíků a při překonávání praktických překážek při zavádění těchto možností.

## 1.5 Testování společně upraveného přístupu k migraci

EU by mohla postupně vytvořit společný přístup k legální migraci, přičemž by vycházela ze současné spolupráce a partnerství. Newyorská deklaráce představuje vhodnou příležitost pro další zapojení v této oblasti. Společný přístup by mohl umožnit některým migrantům (nad rámec kategorií předpokládaných ve valettské deklaráci) žádat o práci a povolení k pobytu ze zahraničí. Programy řízené migrace nabízející migrantům možnosti přístupu do EU mohou pomoci **zajistit správné používání a fungování azylového systému**, takže azylový systém pak nebude jedinou a automaticky využívanou možností migrace, což by pomohlo řešit smíšené pohyby uprchlíků a migrantů mnohem efektivněji.

<sup>10</sup> UNHCR, Odhadované potřeby přesídlování ve světě pro rok 2017, červen 2016, k dispozici na: <http://goo.gl/K1W971>.

<sup>11</sup> Eurostat, Přesídlené osoby – výroční data, k dispozici na: <http://goo.gl/zSdM9A>.

<sup>12</sup> Soukromé sponzorské programy běží v Argentíně, Austrálii, Kanadě, Irsku, Německu, na Novém Zélandu a ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku.

# 2

## EU, KTERÁ JE PŘIPRAVENA REAGOVAT NA VYSOKÉ POČTY PŘÍCHOZÍCH UPRCHLÍKŮ

Zásadním prvkem efektivní reakce na potenciálně vysoké počty příchozích uprchlíků v budoucnu bude koordinované krizové plánování na straně EU a členských států. Probíhající konflikty a výrazné nedostatky v podpoře pro uprchlíky znamenají, že vysídlování bude pokračovat. EU by proto měla být připravena na budoucí příchod uprchlíků. Regionální a národní plány podpory by měly být přizpůsobeny konkrétní situaci v každé zemi a současně by měly naplňovat obecné cíle. Oblast civilní ochrany v EU nabízí jak dobré postupy, tak i kapacity, které by bylo možné zahrnout do krizových plánů pro nouzové situace. V průběhu roku 2016 UNHCR spolu s partnery a vládami pracovalo na krizových a pohotovostních plánech pro různé scénáře příchodu velkého počtu žadatelů o azyl a uprchlíků do EU. Systém pro krizové plánování vyvinutý Evropskou komisí a agenturami EU by zahrnoval:

- ✓ analýzy a plánování,
- ✓ pohotovostní kapacitu na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU,
- ✓ koordinační mechanismy.

### 2.1 Analýzy a plánování

Evropská komise, agentury EU a členské státy by připravily systém pro (1) identifikaci a rozbor **signálů včasného varování** a (2) hodnocení své **schopnosti reagovat** (tzn. provádět registraci, prověrky a přijímat uprchlíky). Jednotlivé země by aktualizovaly stávající národní krizové plány a sdílely je se sousedními zeměmi. Do krizového plánování a krizové reakce by se zapojily dvě klíčové agentury EU. Frontex je již nyní pověřen pravidelným vyhodnocováním kapacit a anticipací migrace do EU a Azylová agentura EU (EUAA) – zamýšlený nástupce Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) – byla navržena, aby vedla operace včasného varování a krizového plánování.

### 2.2 Pohotovostní kapacita na vnitrostátní úrovni i úrovni EU

V rámci krizového plánování je nutné vybudovat pohotovostní kapacitu umožňující rychle reagovat na vysoký počet příchozích uprchlíků a migrantů. Ta by se opírala o **pohotovostní pomocný kontingent** předem vyhrazených technických prostředků a lidí a rovněž o pohotovostní **jmenné seznamy expertů**. Tak by se zajistilo urychlené nasazení vybavení pro registraci, internetové konektivity, tlumočnicků a pracovníků zpracovávajících žádosti v dotčených členských státech. Významným pokrokem v tomto směru bylo rozšíření mandátu generálního ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu Evropské komise (ECHO) dne 15. března 2016.





## 2.3 Koordinační mechanismy

Pro zajištění účinného plánování připravenosti a co nejefektivnějšího využívání více finančních zdrojů z EU je nezbytné **posílit koordinaci mezi ústředím a provozní úrovní**. Koordinace rovněž pomáhá předcházet duplicitám a zajišťuje, aby se činnosti vzájemně doplňovaly. To je především případ Řecka, kde je třeba, aby plánování připravenosti a budování přijímacích kapacit probíhalo plně v koordinaci s vládou.

S ohledem na krizové plánování a plánování připravenosti by se mezi agenturami s mandátem EU a UNHCR vytvořil **předvídatelný a strukturovaný mechanismus koordinace**. Důležitým výchozím bodem pro případnou přípravu společných plánů by byly společné analýzy a sdílení informací. UNHCR by nabídl své zkušenosti a odborné znalosti, především v souvislosti se svou současnou snahou o vytvoření funkčního zastoupení v EU. Poskytoval by informace o příčinách pohybů po celém světě a pomáhal by při přípravě nástrojů pro analýzu a plánování.

# 3

## EU, KTERÁ CHRÁNÍ PROSTŘEDNICTVÍM DOBŘE ŘÍZENÉHO SPOLEČNÉHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU

Události uplynulého roku upozornily na nutnost revitalizace azylového systému v EU. Systém by umožňoval přístup na území EU, řádnou registraci a příjem nově příchozích, rozdělování odpovědnosti za žadatele o azyl mezi členské státy a zajišťoval by, že členské státy jsou pro plnění těchto úkolů vhodně vybavené. S využitím některých prvků současného systému SEAS a reformem navrhovaných Evropskou komisí<sup>13</sup> UNHCR navrhuje **zjednodušený systém, který by rovněž šetřil náklady**. Tento systém, jenž by garantoval právo na azyl, posílil bezpečnostní prověrky a usnadnil efektivní řízení pohybů lidí, by zahrnoval následující prvky:

- ✓ společný registrační systém,
- ✓ důraz na slučování rodin,
- ✓ zrychlené a zjednodušené postupy při rozhodování o azylu,
- ✓ společný přístup k nezletilým bez doprovodu a odloučeným dětem,
- ✓ mechanismus přerozdělování z členských států, které čelí náporu žádostí,
- ✓ motivaci pro dodržování nového systému,
- ✓ efektivní systém vracení neúspěšných žadatelů.

### 3.1 Společný registrační systém

Společný registrační systém zaručuje řádné zpracování údajů o příchozích osobách, přístup k ochraně, bezpečnostní prověření a slučování rodin. Členské státy by registrovaly všechny osoby, které vstoupí nelegálně do EU<sup>14</sup>, ve **společném registračním systému EU**. Tento systém by vycházel ze systému EURODAC a dalších relevantních databází EU a měl by zlepšit **správu dat**. Zajišťoval by **bezpečnostní kontroly** v místě vstupu a rovněž by zvyšoval propojenost systémů a **snižoval jejich duplicitu a nákladnost**.<sup>15</sup> Odstraňoval by nedostatky

<sup>13</sup> Srovnání návrhů EK a návrhů UNHCR naleznete v příloze č. 1. Právní rámec pro uspořádání navrhované UNHCR již existuje. Podle práva EU musí být azylová a migrační politika EU založena na solidaritě mezi členskými státy a spravedlivosti vůči státním příslušníkům třetích zemí, přičemž EU je povinna přijmout zákonná opatření, aby těchto záměrů dosáhla (viz čl. 67 odst. 2 a článek 80 Smlouvy o fungování Evropské unie). Členské státy EU mají podle článku 18 Charty základních práv a svobod a podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 kolektivní odpovědnost za zajištění práva na azyl.

<sup>14</sup> Odkaz na EU v tomto případě zahrnuje i evropské státy, které jsou zapojené do EURODAC a dalších registračních systémů (Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko). Do registračních systémů by se rovněž mohly zapojit kandidátské země, které uplatňují bezpečnostní opatření.

<sup>15</sup> To by zajistilo, že do databáze EURODAC by všechny státy odesílaly skutečně relevantní data včetně biometrických údajů. Kroky tímto směrem mohou představovat některé aspekty současného návrhu reformy EURODAC včetně rozšířeného sběru dat. Ovšem aby účinná společná registrace probíhala v souladu s bezpečnostními opatřeními a standardy, především v případě osob, které potřebují mezinárodní ochranu, je zapotřebí i dalších kroků. Nabízí se rovněž možnost propojení mezi evropskými a národními databázemi, což by omezilo duplicitu nákladných systémů.

v datech a zabezpečení, které vyplývají z toho, že různé členské státy registrují různé typy údajů nebo příchozí vůbec neregistrují.

Pro zajištění rychlého přístupu k azylovému řízení by registrační systém musel být **zapojen do systémů zpracování případů** v jednotlivých členských státech, což by rovněž mohlo přispět ke snížení počtu osob, které zmizí mezi fází registrace a zpracování případu.<sup>16</sup>

Za tímto účelem by byla s pomocí agentur EU v hlavních vstupních zemích zřízena pilotní registrační a správní centra (RSC). Na základě zkušeností s tzv. hotspoty by tato centra zajišťovala:

- registraci,
- bezpečnostní prověrku,
- identifikaci specifických potřeb,
- předávání do přijímacích středisek,
- poradenství a informování,
- předávání do příslušných řízení,
- rychlé rozhodování.

Centra RSC by provozoval příslušný členský stát. Stávající registrační subjekty a prvoinstanční rozhodovací azylové orgány by spolupracovaly v rámci téhož centra RSC. V dlouhodobějším horizontu mohou státy zvážit postupné přenesení odpovědnosti za provoz center RSC z členských států na agentury EU. Díky dlouholetým zkušenostem se související terénní činností by UNHCR mohl při vývoji tohoto systému poskytovat poradenství.<sup>17</sup>

## 3.2 Důraz na slučování rodin

Sloučení rodiny by bylo umožněno bezprostředně po fázi registrace. Společný registrační systém propojený se zpracováním případů zaručí, že informace nutné pro sloučení rodiny se shromáždí co nejdříve a ve formě, kterou lze sdílet s jinými členskými státy. To by vyřešilo některé aktuální překážky slučování rodin vycházející z dublinského nařízení.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Registraci příchozích a zpracování žádostí o mezinárodní ochranu obvykle provádějí v členských státech na vnitrostátní úrovni různé orgány.

<sup>17</sup> Příručka UNHCR „Procedurální standardy při určování postavení uprchlíků v rámci mandátu UNHCR“ popisuje společný přístup, který UNHCR uplatňuje při registraci v terénu. Používá se standardizovaný registrační formulář, což umožňuje informované vyhodnocení počtu a profilů osob, jež jsou předmětem zájmu UNHCR (včetně identifikace osob se specifickými potřebami), a určení, do jakého řízení má být daný případ předán. K dispozici na: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Viz také příručka o registraci UNHCR, k dispozici na: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

<sup>18</sup> Pro účely slučování rodin UNHCR dále navrhuje širší definici kvalifikujících rodinných vztahů. Podle aktuálního dublinského nařízení je možné sloučení dospělého žadatele s manželem/manželkou, partnerem/partnerkou nebo nesezdanými nezletilými dětmi. V případě nezletilých bez doprovodu a odloučených dětí připadají v úvahu rodiče a další osoby odpovědné za dítě (je-li dospělý přítomen legálně), strýcové, tety a prarodiče. Dublinský reformní návrh rozšiřuje tyto kategorie o sourozence a rodiny založené na cestě. Širší definice navržená UNHCR zahrnuje sezdané nezletilé děti, které jsou vyživovanými osobami, dospělé děti a rodiče dospělého (viz studie UNHCR dublinského nařízení, která bude brzy zveřejněna). Současné reformní návrhy EK by přinesly další překážku, protože o sloučení rodiny by bylo možné uvažovat pouze v případě žadatelů o azyl, kteří mají ukončené povinné řízení o přípustnosti s kladným výsledkem.

## SCHÉMA 1: Navrhované postupy

### 1. KROK: registrace

#### Identifikace a registrace:

- identifikace,
- kompletní registrace,
- bezpečnostní kontroly,
- zhodnocení zranitelnosti,
- poskytnutí informací a právní pomoci,
- přesun do příjmu.

Prioritně identifikace a registrace dětí/ osob, kde existují nejasnosti ohledně věku\*

\* Nezletilí bez doprovodu, odloučené děti a osoby se sporným věkem jsou předány do samostatného řízení (viz obr. 3).

### 2. KROK: sloučení rodiny a přesuny

Má žadatel o azyl **rodinné příslušníky** v jiném členském státě?

NE\*

ANO

**Žadatel o azyl je přesunut** do členského státu, kde žije jeho rodinní příslušníci

\* Kontrolu přípustnosti lze v této fázi řízení provést v registračním a správním centru za předpokladu, že jsou zavedena potřebná bezpečnostní opatření a podmínky. Žadatelé, kteří jsou označeni jako ohrožení, by řízení o přípustnosti nemuseli absolvovat.

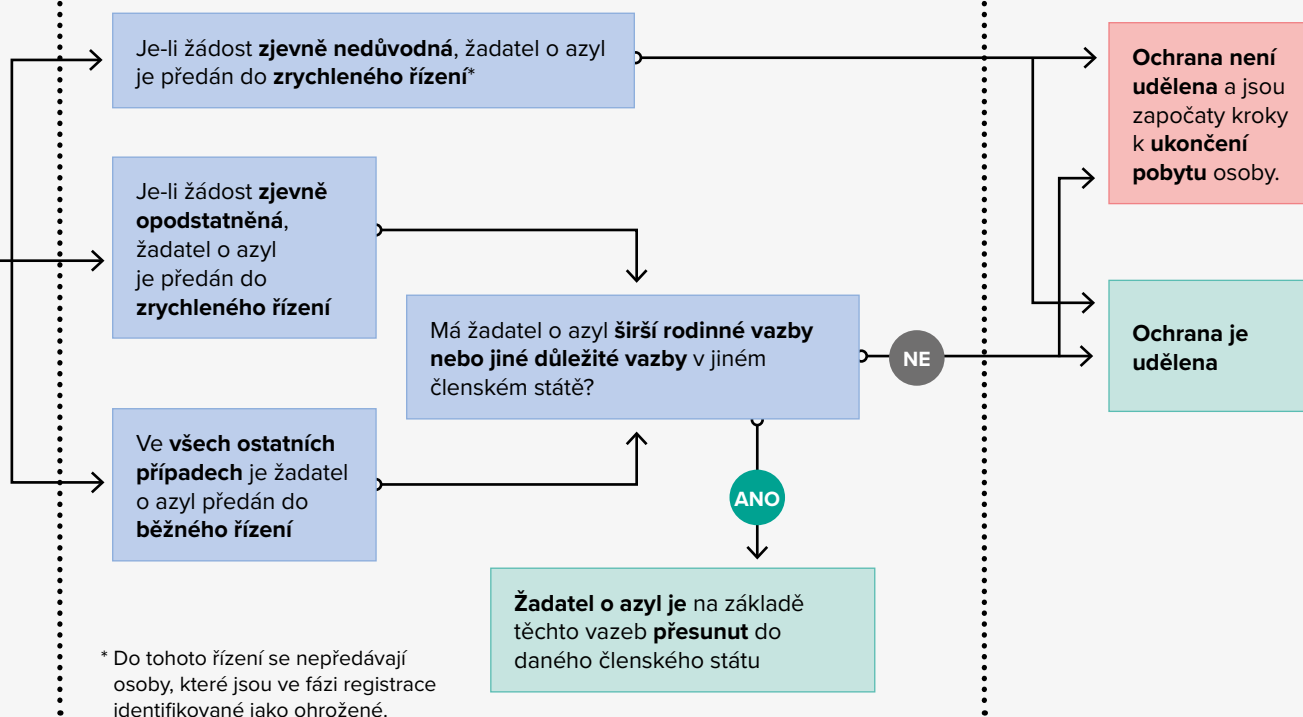
## 3.3 Zrychlené a zjednodušené postupy při rozhodování o azylu

**Efektivní a přímočaré postupy při rozhodování o udělení azylu** mohou pomoci zvládat smíšené příchozí skupiny uprchlíků a migrantů. Žadatelé o azyl se zjevně oprávněnými nebo naopak zjevně nedůvodnými nároky by byli převedeni do zrychleného řízení.<sup>19</sup> V členských státech, které by byly pod významným tlakem, by byla tato řízení podporována agenturami EU. Zrychlená řízení by **zajistila rychlý přístup** k mezinárodní ochraně těm, kteří ji potřebují, a **usnadnila by navracení těch**, kdo takovou ochranu nepotřebují. Ostatní případy by se řešily v běžném azylovém řízení. Zrychlená řízení by vycházela ze stávajících **osvědčených postupů**, které se uplatňují na vnitrostátní úrovni a které vytvořil Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). Jejich zavedení by předpokládalo rozšíření úlohy EASO při monitorování a zajišťování kvality rozhodování o případech. Zrychlená řízení by pomohla vyřešit aktuální problémy s dlouhými prodlevami, složitými procesy a rozhodováním. UNHCR může využít svých zkušeností s rozhodováním v azylových věcech a pomoci při navrhování zrychlených řízení, která budou spravedlivá, efektivní a jednoduchá. Navrhované řízení od registrace až po rozhodnutí o azylu je popsáno ve schématu 1.

<sup>19</sup> UNHCR se domnívá, že případy žadatelů z bezpečných zemí původu mohou být prověřeny v rámci zrychlených řízení, pokud budou zajištěny veškeré procesní záruky včetně poskytnutí všech nezbytných informací ve vhodném jazyce, aby žadatelé mohli efektivně napadnout předpoklad bezpečnosti ve své zemi původu, zajištění přístupu k právní pomoci, osobního pohovoru a odvolání s odkladným účinkem. Osoby, které by při registraci byly identifikovány jako zranitelné, by nebyly předávány do zrychleného řízení určeného pro zjevně nedůvodné žádosti.

### 3. KROK: vyhodnocení a dodatečné přesuny

### 4. KROK: rozhodnutí



**Poznámka:** Některé aspekty návrhů EK se zaměřují na ochranu mimo EU a zavádějí povinná řízení o přípustnosti a používání institutů „bezpečných zemí.“ Přestože mohou sloužit k zajištění přístupu k ochraně ve třetí zemi, taková uspořádání jsou obvykle složitá. Musela by být proto součástí úsilí o sdílení odpovědnosti a zahrnovat klíčové pojistky. Jejich používání by vyžadovalo nezávislé, spolehlivé a aktuální informace o situaci v zemi považované za „bezpečnou“ a rovněž by bylo nutné ověřovat přístup k ochraně při navracení. Byť by se řízení o přípustnosti mohla využívat např. ve státech prvního vstupu, podle plánu krizové pomoci EU není jejich povinné zavedení v EU aktuálně namístě.

## SCHÉMA 2: Postupy pro členské státy, které čelí náporu žádostí

### 1. KROK: registrace

Identifikace a registrace:

- identifikace,
- kompletní registrace,
- bezpečnostní kontroly,
- zhodnocení zranitelnosti,
- poskytnutí informací a právní pomoci,
- přesun do příjmu.

Prioritně identifikace a registrace dětí/ osob, kde existují nejasnosti ohledně věku\*

### 2. KROK: sloučení rodiny a přesuny

Má žadatel o azyl **rodinné příslušníky** v jiném členském státě?

ANO

**Žadatel o azyl je přesunut** do členského státu, kde žijí jeho rodinní příslušníci

NE\*

\* Nezletilí bez doprovodu, odloučené děti a osoby se sporným věkem jsou předány do samostatného řízení (viz obr. 3).

\* Kontrolu přípustnosti lze v této fázi řízení uskutečnit v registračním a správním centru za předpokladu, že jsou zavedena potřebná bezpečnostní opatření a podmínky. Žadatelé, kteří jsou označeni jako ohrožení, by řízení o přípustnosti nemuseli absolvovat.

## 3.4 Mechanismus přerozdělování pro členské státy, které čelí náporu žádostí

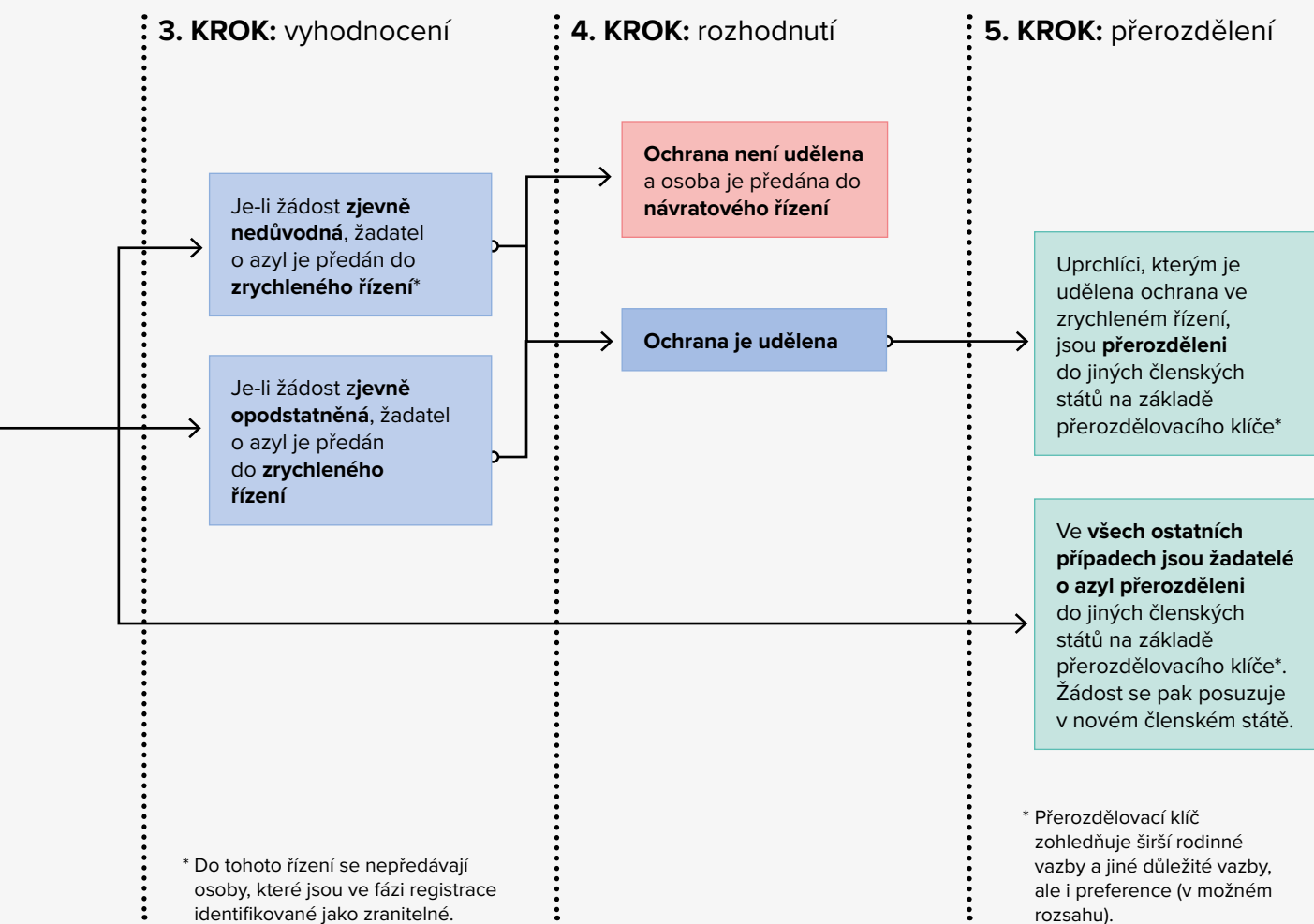
Spravedlivý a fungující mechanismus přerozdělování uprchlíků by **řešil nepoměrné počty příchozích** v členských státech EU prostřednictvím sdílené odpovědnosti, což by podpořilo vzájemnou důvěru. Kdyby do některého členského státu přišlo více žadatelů o azyl, než je procento (neboli „referenční podíl“), které členské státy považují za spravedlivé,<sup>20</sup> spustil by se mechanismus přerozdělování uprchlíků nad tento podíl do jiných členských států.<sup>21</sup> Mechanismus by byl podobný systému, který aktuálně navrhuje EK,<sup>22</sup> ovšem s některými důležitými úpravami:

<sup>20</sup> Tento podíl by se musel předem stanovit dohodou členských států na úrovni EU.

<sup>21</sup> Tento mechanismus by odpovídal článku 80 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle kterého se musí azylová politika a její provádění řídit principem solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti za EU a předpisy Unie v této oblasti musejí obsahovat opatření uplatňující tento princip. Přerozdělování by se zahájilo při dosažení dohodnutého referenčního podílu, a nikoliv ve chvíli, kdy by bylo dosaženo 150 % referenčního podílu, jak předpokládají současné návrhy.

<sup>22</sup> Evropská komise, návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, COM (2016), květen 2016. K dispozici na: <http://goo.gl/PaEtba>.





- **Zjevně nepodložené případy**<sup>23</sup> by se nepřerozdělovaly do jiných členských států, nýbrž by se řešily ve zrychleném řízení v zemi vstupu se zvýšenou podporou agentury EU.<sup>24</sup> Tím by se zamezilo komplikovanému vracení osob, u kterých nebyla zjištěna potřeba mezinárodní ochrany.
- **Zjevně opodstatněné případy**<sup>25</sup> by se nepřerozdělovaly do jiných členských států, nýbrž by se řešily ve zrychleném řízení v zemi vstupu (se zvýšenou podporou agentury EU).<sup>26</sup> Jakmile by byla udělena mezinárodní ochrana, tyto případy by mohly být přerozdělovány.<sup>27</sup>
- **Ostatní případy** by se přerozdělovaly do jiného členského státu, kde by proběhlo azylové řízení.

Tento nový postup je popsán ve schématu 2.

<sup>23</sup> Zjevně nepodložené případy jsou žádosti od osob, které na základě daných kritérií jednoznačně nemají platný nárok na mezinárodní ochranu, nebo žádosti, které jsou jasně podvodné nebo nezákonné.

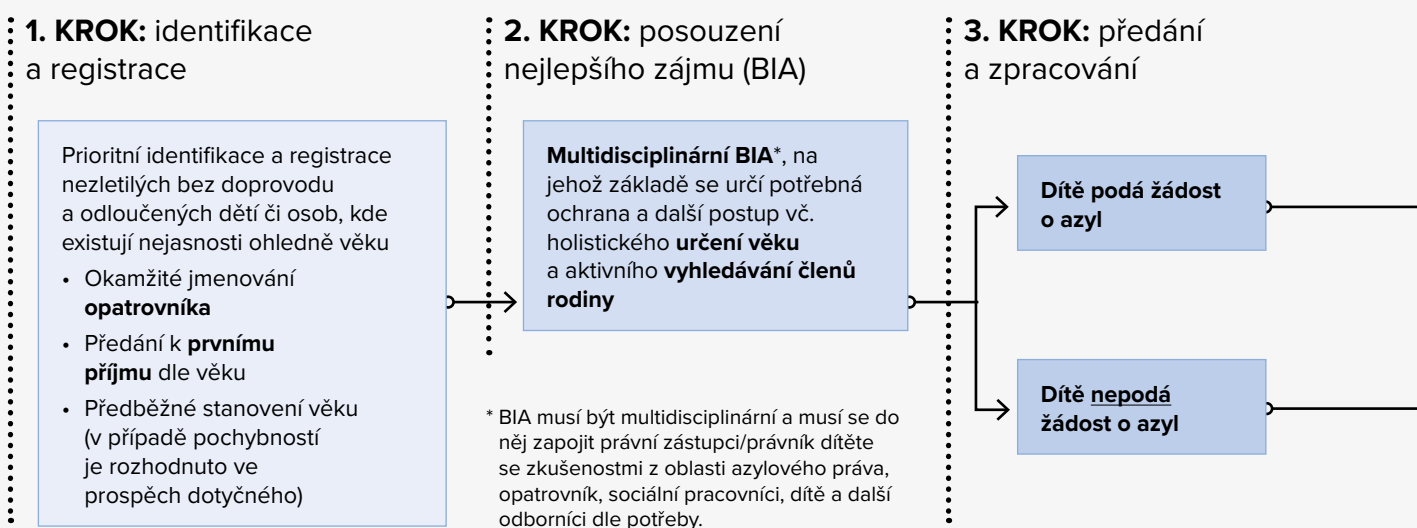
<sup>24</sup> To by rovněž platilo pro žádosti podané žadateli z bezpečných zemí původu.

<sup>25</sup> Zjevně opodstatněné případy jsou případy, kdy je zřejmé, že žadatel splňuje kritéria pro udělení mezinárodní ochrany. Bude se jednat o osoby s určitými profily, které byly vzhledem k situaci v zemi původu označeny jako profily důvodně vzbuzující obavy z pronásledování podle Úmluvy z roku 1951.

<sup>26</sup> Pokud průměrná doba rozhodnutí ve zjevně opodstatněných případech ve zrychleném řízení přesáhne tři měsíce, mohlo by krizové opatření zahrnovat možnost přerozdělení takových případů.

<sup>27</sup> Až do doby dohody o vzájemném uznávání statusu uprchlíka na úrovni EU by mohli být uprchlíci přerozdělováni (v závislosti na konečném uznání) podle vnitrostátního práva v zemi, kde přerozdělování probíhá.

### SCHÉMA 3: Postup v případě nezletilých bez doprovodu a odloučených dětí



## 3.5 Společný přístup k nezletilým bez doprovodu a odloučeným dětem

UNHCR a jeho partneři pracují na **podrobném plánu** podpory členských států a institucí při zavádění standardů ochrany nezletilých bez doprovodu a odloučených dětí do praxe, včetně:

- včasné identifikace a biometrické registrace,
- bezprostředního zajištění bezpečné a věkově přiměřené péče,
- posouzení nejlepšího zájmu dítěte za účelem určení jeho potřeb ochrany a dalšího sledování,
- bezodkladného jmenování opatrovníka,
- společné metody určování věku,
- vyhledávání členů rodiny,
- právního zastoupení,
- systémů řízení případů.

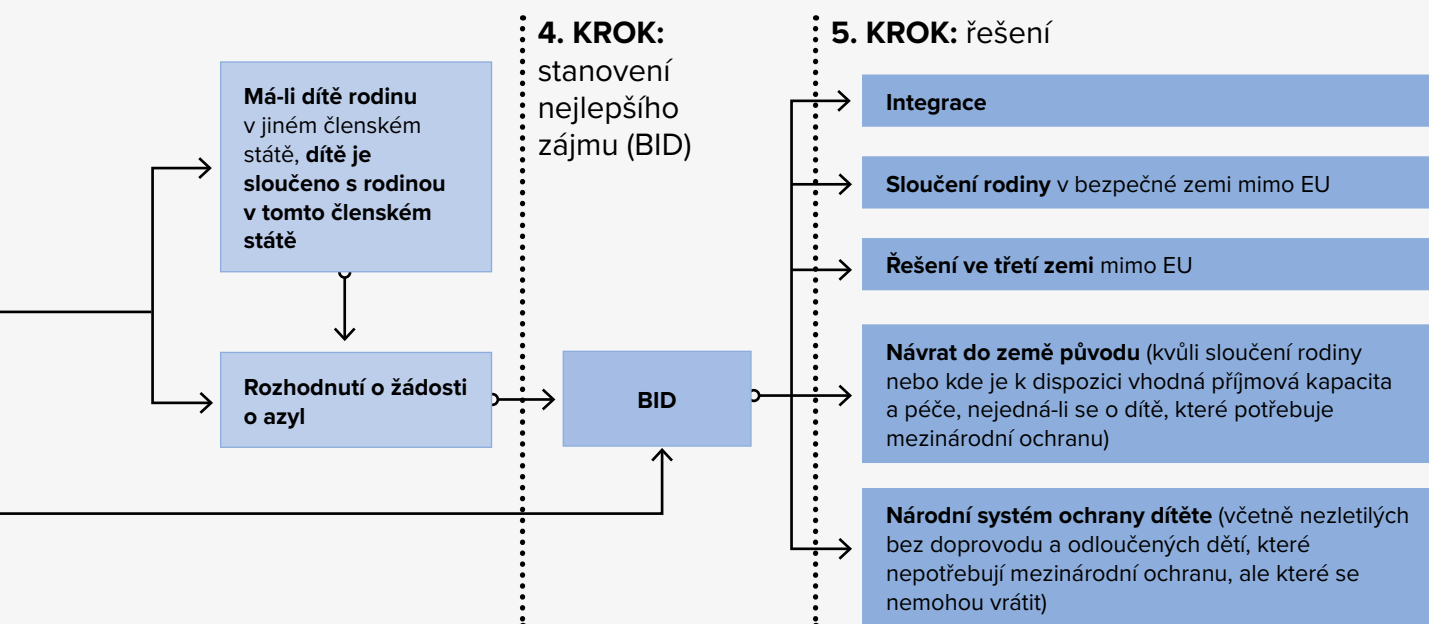
Tento nový přístup je popsán ve schématu 3.

## 3.6 Motivace pro dodržování nového systému

Motivace pro státy a žadatele o azyl k dodržování nového systému by zahrnovala:

- Předání případů, které jsou zjevně opodstatněné nebo které jsou převedeny do běžného řízení, do členského státu EU, kde může mít žadatel o azyl **rodinné nebo jiné vazby**.<sup>28</sup> To by řešilo jednu z příčin, proč někteří žadatelé o azyl nelegálně přecházejí do další země, a rovněž by to zlepšilo jejich vyhlídky na integraci.

<sup>28</sup> Širší rodinné vazby by zahrnovaly zdravotně postižené osoby, které se nedokážou samy o sebe postarat, jiné závislé členy domácnosti (např. nesezdané bratry, sestry, bratrance, sestřence, neteře, synovce nebo biologicky nepřibuzné osoby, o které ovšem rodina pečuje). Jiné vazby by zahrnovaly předchozí legální pobyt (víza/povolení k pobytu dle dublinského nařízení)/studijní/pracovní pobyt v členském státě nebo konkrétní potenciální pracovní příležitosti ve členském státě (např. nabídka zaměstnání). Případy, u kterých by nebyla zjištěna potřeba mezinárodní ochrany, by byly neprodleně předány do návratového řízení.



- Možnost pro uprchlíky, kteří mají **dostatečné prostředky** usídlit se v jiném členském státě po šesti měsících od udělení mezinárodní ochrany.
- Automatický přesun žadatelů o azyl, kteří **nelegálně přesídlili** do jiného členského státu, zpět do odpovědného členského státu.<sup>29</sup>
- Snížení „**referenčního podílu**“ členského státu odměnou za vysokou kvalitu a rychlé zpracování většího počtu případů.

### 3.7 Efektivní systém navrácení neúspěšných žadatelů

Zrychlené řízení by rychle identifikovalo osoby, které nepotřebují mezinárodní ochranu v zemi vstupu, což by pomohlo budovat důvěru v integritu azylového systému. Ve všech členských státech by fungovaly programy **asistovaného dobrovolného návratu**. Vyšší dostupnost asistovaného návratu by mohla být podpořena větším rozsahem těchto programů, osvětou a poradenstvím (včetně ze strany IOM). Nucený návrat by byl možný pouze (1) po zamítnutí ve spravedlivém řízení a (2) zvážením asistovaného dobrovolného návratu a (3) pod podmínkou neexistence přesvědčivých humanitárních obav nebo obav souvisejících se ztrátou státní příslušnosti. Před vlastním návratem by mohly být využity **alternativy k detenci**.<sup>30</sup> Zvýšila by se **podpora FRONTEXu** při návratu, především v hlavních vstupních zemích.<sup>31</sup> Návratové programy by rovněž vyžadovaly **spolupráci EU** se zeměmi původu a podporu reintegrace.

<sup>29</sup> V případě porušení pravidel by mohlo dojít ke snížení dávek v rámci parametrů stávajících právních norem.

<sup>30</sup> Právní rámec detence osob před vrácením již existuje a stanovuje omezené okolnosti, za kterých lze detenci využít. Viz Metodické pokyny UNHCR o platných kritériích a standardech týkajících se detence žadatelů o azyl a alternativ detence dostupné na: <http://goo.gl/jjX8sl>.

<sup>31</sup> Lze rovněž rozsáhleji využívat rozšířený mandát FRONTEXu. Ve vstupních zemích, které jsou pod tlakem, jsou pro rychlejší vrácení migrantů vyžadovány vyšší technické, logistické a další související kapacity.

# V ČEM BUDE NAVRHOVANÝ SYSTÉM LEPŠÍ?

## Návrh UNHCR

### Společný registrační systém

## Dopad

- ✓ Všichni příchozí budou registrováni
- ✓ Usnadní se přístup k ochraně
- ✓ Obnovení důvěry, že země příchodu uprchlíků zvládnou
- ✓ Zlepšení bezpečnostních prověrek
- ✓ Lepší sdílení dat mezi členskými státy
- ✓ Omezení duplikace nákladných systémů

### Pilotní registrační a správní centra (RSC) v hlavních vstupních zemích

- ✓ Příchozí jsou rychle předáni do správného řízení
- ✓ Rychlejší rozhodování
- ✓ Státy dokážou zvládat velké počty příchozích díky vyšší podpoře agentur EU v centrech RSC
- ✓ Snížení počtu osob, které zmizí mezi fází registrace a zpracování

### Důraz na slučování rodin

- ✓ Rodiny se rychle znovu shledají
- ✓ Rizikový nelegální pohyb uprchlíků je nahrazen legálním přesunem těch, kteří se chtějí shledat se svými rodinami
- ✓ Děti a ohrožení žadatelé o azyl mohou brzy využít podporu a ochranu svých rodin

### Zrychlená řízení

- ✓ Potřebným je zajištěn rychlejší přístup k mezinárodní ochraně
- ✓ Rychlejší identifikace těch, kdo nepotřebují mezinárodní ochranu, a usnadnění jejich návratu

### Racionální přístup k mechanismu přerozdělování z členských států, které čelí náporu žádostí

- ✓ Státy, které se dostanou pod tlak kvůli vysokému počtu příchozích, mají k dispozici podporu
- ✓ Uprchlíci a žadatelé o azyl jsou přerozdělováni v rámci spravedlivého systému
- ✓ Přístup k ochraně je zaručen, a to i v situacích, kdy do některých zemí dorazí vysoký počet uprchlíků
- ✓ Mechanismus přerozdělování je trvalý
- ✓ Jsou zohledněny vazby, které mají žadatelé o azyl v jiných členských státech EU
- ✓ Je obnovena spravedlnost systému a důvěra v něj

### Společný přístup k nezletilým bez doprovodu a odloučeným dětem

- ✓ Nezletilí bez doprovodu a odloučené děti jsou identifikováni dříve, jsou sloučeni se svými rodinami, je-li to v jejich nejlepším zájmu, a je jim bezodkladně zajištěno právní zastoupení a určen opatrovník
- ✓ Díky společnému systému registrace a použití biometrických prvků se omezí případy, kdy se tyto osoby ztratí ze systému

### Motivace k dodržování nového systému

- ✓ Členské státy a žadatelé o azyl respektují pravidla a postupy azylového systému
- ✓ Nelegální druhotný pohyb žadatelů o azyl se sníží
- ✓ Zvýší se šance na úspěšnou integraci

# 4

## EU, KTERÁ INTEGRUJE UPRCHLÍKY DO SPOLEČNOSTI

Budování sociální soudržnosti, stability a bezpečí vyžaduje, aby komunity byly na příchod uprchlíků dobře připravené, aby uprchlíci měli dobrou podporu a mohli se v novém prostředí realizovat. **Integrace je oboustranný proces** mezi uprchlíky a hostitelskou komunitou. Společenské nastavení mezi uprchlíky a přijímajícími státy musí být velmi dobře uchopené, aby se obnovila veřejná a politická důvěra. Státy musejí umožňovat **využívání práv**, podporovat **vstřícné prostředí** a bojovat proti xenofobii. Na druhou stranu se uprchlíci musejí zapojit do **integračních programů** a  **dodržovat zákony** hostitelské země včetně respektování základních norem lidských práv.<sup>32</sup>

Integrace může být sice pro některé státy výzvou, představuje ale zároveň i příležitost. To, že uprchlíci mohou žít a budovat si svou budoucnost kdekoli v EU, může přispět k efektivnímu azylovému systému a ke snížení tlaků vyvolávajících druhotné pohyby uprchlíků.<sup>33</sup> UNHCR navrhuje systém pro integraci, který vychází z těchto klíčových prvků:

- ✓ vyšší finanční podpora integračních programů,
- ✓ předvídatelné a harmonizované integrační služby,
- ✓ podpora hostitelských komunit.

### 4.1 Vyšší finanční podpora integračních programů

- Výdaje na integraci by měly být mandatorní a všechny členské státy EU by měly být povinny vyčlenit každoročně alespoň 30 % svého ročního příspěvku do azylového, migračního a integračního fondu EU (AMIF) na podporu integrace. Dodržování tohoto požadavku by kontrolovala EK.
- EU by vyvinula hodnoticí nástroj, kterým by se měřily výsledky integrace v EU, a financování z AMIF by se odvíjelo od těchto výsledků.
- Zvýšila by se finanční podpora pro místní aktéry integrace (místní orgány, místní nevládní organizace).
- Finanční prostředky by se získávaly rovněž od netradičních subjektů (např. soukromý sektor, vysoké školy).

### 4.2 Předvídatelné a harmonizované integrační služby

Základem integračního procesu je možnost žít v bezpečí, starat se o svou rodinu a zapojit se do své komunity. To umožňuje uprchlíkům uplatňovat vůli, vynalézavost a nezdolnost ve prospěch místních komunit a ekonomik. Efektivně řízený integrační program může mít obrovské přínosy. Pokud se nově příchozím pomůže rychle najít

<sup>32</sup> Porušování těchto pravidel ze strany uprchlíků může v určitých případech vést ke ztrátě některých požitků v mezích parametrů platných právních norem.

<sup>33</sup> Viz výzkum UNHCR týkající integrace v *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies*, k dispozici na: <http://goo.gl/9gr043>.

práci, původní investice do jejich integrace se místním komunitám obvykle mnohonásobně vrátí. Nedávný průzkum OECD ukazuje, jak mohou být uprchlíci prospěšní pro ekonomiku, zejména pokud státy včas investují do jejich integrace a sociální inkluze.<sup>34</sup>

- **Cílené investice** by směřovaly do podpory zaměstnanosti, bydlení a osvojení jazyka.
- Po příjezdu v rámci přesídlení<sup>35</sup> nebo po uznání v členských státech EU by uprchlíci absolvovali **školení kulturní orientace**. Tato školení by byla zaměřena na práva a povinnosti a mohla by pomoci upravit nereálná očekávání.
- **Dovednosti a kvalifikace** uprchlíků by mohly být uznávány maximálním uplatněním Agendy nových dovedností pro Evropu (New Skills Agenda for Europe) a revizí Evropského rámce kvalifikací (European Qualifications Framework).

### 4.3 Podpora hostitelských komunit

Zcela zásadní je přímé a **trvalé zapojení** uprchlíků do hostitelských komunit. Obě strany se při tom vzájemně poznávají, což vytváří příležitosti pro budování sociální soudržnosti, pochopení a přispívá ke vzniku vzájemné odpovědnosti.

- Postupně by rostla úloha **občanské společnosti** prostřednictvím dobrovolnických programů, činností na podporu integrace uprchlíků a žadatelů o azyl a kurzů občanské nauky.
- Komunity by bojovaly proti **xenofobii** rostoucím zapojením uprchlíků. K tomuto cíli by přispívaly osvětové kampaně a důslednější evidence a stíhání trestných činů z nenávisti.

UNHCR bude nadále úzce spolupracovat s národními vládami, občanskou společností a soukromým sektorem v podpoře **plánování integrace** a členským státům EU může pomoci konkrétním poradenstvím a podporou.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> OECD, „Making Integration Work“, k dispozici na <https://goo.gl/1DLOZe>.

<sup>35</sup> Jak je rovněž zmíněno v Akčním plánu pro integraci státních příslušníků třetích zemí (sdělení Evropské komise), klíčovým aspektem úspěšné integrace přesídlených uprchlíků jsou opatření před příjezdem.

<sup>36</sup> V červnu roku 2016 UNHCR a OECD podepsaly memorandum o porozumění, v němž jsou popsány oblasti spolupráce včetně ochrany a integrace uprchlíků. K dispozici na: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

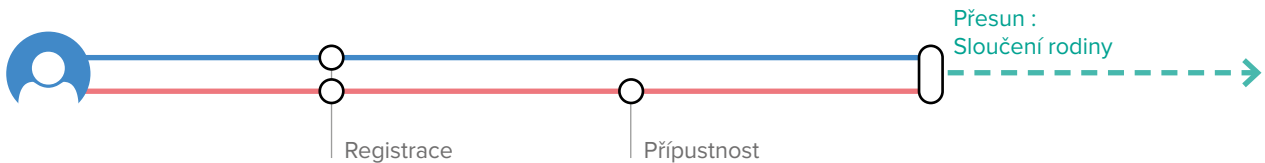


# PŘÍLOHA

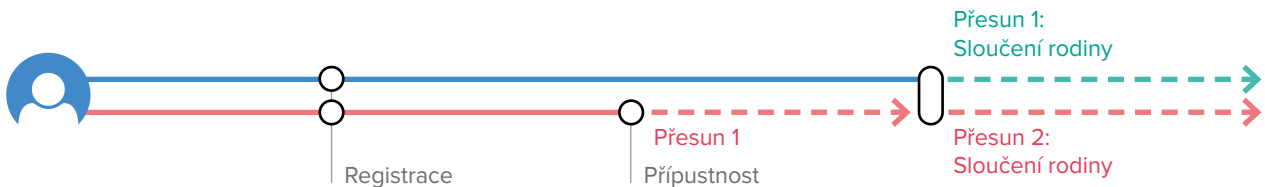
## Rozdíly mezi přístupem UNHCR a návrhem reformy dublinského nařízení Evropské komise

**LEGENDA:** — Návrh UNHCR — Návrh EK

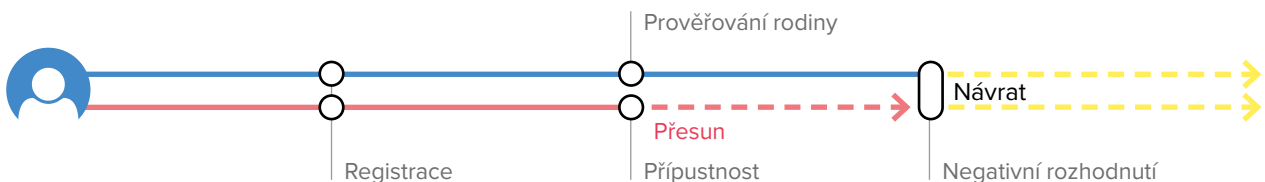
(i) Podle návrhu UNHCR by byl kladen důraz na slučování rodin, které by se řešilo ihned po registraci. Podle návrhu EK by se sloučení rodiny řešilo až po řízení o přípustnosti.



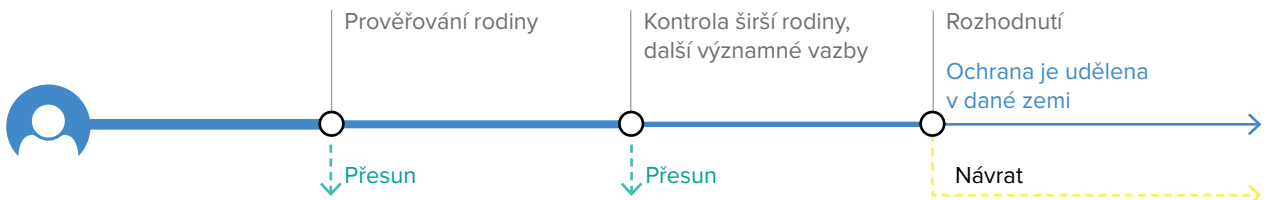
(ii) Podle návrhu UNHCR by důraz na sloučení rodiny byl zachován i v případě, že by se stát dostal pod tlak a byl by aktivován přerozdělovací mechanismus. Podle návrhu EK by žadatelé o azyl, u nichž je shledána přípustnost řízení, byli přerozděleni do jiných členských států a až poté by byla řešena otázka sloučení rodiny. Návrh EK by tak mohl vést k vyššímu počtu přesunů a pozdějšímu sloučení rodiny.



(iii) Podle návrhu UNHCR by se ve vstupních členských státech velmi rychle odlišily zjevně opodstatněné žádosti a zjevně nedůvodné žádosti. Podle návrhu EK by po aktivaci přerozdělovacího mechanismu byly přerozdělovány všechny případy včetně těch pravděpodobně zjevně nepodložených. Návrh UNHCR by usnadnil rychlejší navrácení osob, které nepotřebují mezinárodní ochranu, protože by předcházely jejich přerozdělování.



(iv) Návrh UNHCR přináší celou řadu možností pro přesun ze země vstupu, přičemž poskytuje žadatelům o azyl možnosti sloučení rodiny a přesunu do země, kde mají vazby, čímž snižuje počet žádostí o azyl, které je třeba zpracovat ve vstupních zemích.



(iv) Podle návrhu UNHCR by byli uprchlíci za určitých okolností také přerozdělováni v rámci přerozdělovacího mechanismu.

(v) Přerozdělovací mechanismus by se spustil při dosažení dohodnutého referenčního podílu, a nikoliv ve chvíli, kdy bylo dosaženo 150 % referenčního podílu.

(vi) Návrhy UNHCR se soustředí na účinné a plynulé řízení při rozhodování o azylu v EU. Některé aspekty návrhů EK se ale zaměřují na ochranu mimo EU zavedením povinných řízení o přípustnosti a používáním institutů „bezpečné země“.





Foto © UNHCR / C. Irby

