

LEPŠIA OCHRANA UTEČENCOV V EÚ A VO SVETE



Návrh Úradu Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR)
na opätovné vybudovanie dôvery prostredníctvom zlepšovania
riadenia, partnerstva a solidarity

December 2016

ZHRNUTIE

Európska únia (EÚ) potrebuje jasný, nápaditý a uskutočniteľný prístup, ktorý jej umožní prekonať roztrieštenosť a efektívne riadiť pohyb utečencov v súlade s medzinárodným právom. V tomto dokumente predstavujeme víziu, ako by to bolo možné docieľiť v rámci EÚ i celosvetovo.

Minulý rok bol pre Európu výnimočný, pretože viac než milión utečencov a migrantov sa v snahe uniknúť nebezpečným situáciám vo svojich krajinách odhodlalo vydať sa na riskantnú cestu do bezpečia cez Stredozemné more. Aj napriek náznakom, že počet ľudí prichádzajúcich do Európy narastá, eskalácia utečeneckej vlny zastihla mnohé európske krajiny nepripravené, v dôsledku čoho zavládol chaos. Kapacity členských štátov EÚ či Spoločného európskeho azylového systému (CEAS) čelili tvrdej skúške. Niektoré krajiny ako Rakúsko, Nemecko, Grécko, Taliansko a Švédsko postihla utečenecká vlna viac, než iné. Reakcie jednotlivých členských štátov EÚ boli rôzne. Niektoré krajiny prijali opatrenia na obmedzenie prístupu utečencov a migrantov na svoje územie, presúvajúc bremeno zodpovednosti na svojich susedov. A aj napriek viacerým snahám privítať utečencov, absencia jednotnej reakcie zo strany EÚ viedla k zdanlivo neriešiteľným politickým dilemám. Tie následne vyústili do vážnych funkčných problémov, ktoré ešte viac zhoršovali už tak ťažkú situáciu utečencov a migrantov prichádzajúcich do EÚ.

Počet ľudí, ktorí sú nútení utekať zo svojich domovov, sa v období ostatných rokov zvyšuje celosvetovo a tento trend sa týka aj krajín v blízkosti Európy. Je nesmierne dôležité pokračovať v hľadaní politických riešení konfliktov, ktoré ľudí nútia utekať z vlastnej krajiny, pričom Európa sa musí do tejto snahy zapájať intenzívnejšie. Je tiež nevyhnutné, aby krajiny čeliace najväčšiemu náporu utečencov dostávali predvídateľnú podporu na zabezpečenie ochrany, pomoci a nachádzania riešení pre ľudí na úteku. Je preto dôležité investovať do stabilizácie situácie v daných krajinách. Európa zároveň musí byť pripravená prijímať na svoje územie ďalších utečencov. Takáto príprava môže spočívať v intenzívnejšom zapájaní sa do prípravy krízových plánov a v zavádzaní efektívneho a lepšie riadeného azylového systému. Rozširovanie bezpečných trás pre utečencov prichádzajúcich do Európy môže tiež byť realistickou a zmysluplnou alternatívou k prevádzacstvu a nelegálnej migrácii.

Prijatím Newyorskej deklarácie o utečencoch a migrantoch z 19. septembra 2016 svetoví lídri uznali potrebu humánneho, premysleného a komplexného prístupu k riešeniu problému vysídľovania. Je teda načase, aby EÚ stavala na tejto deklarácii a obnovila svoju zainteresovanosť nielen na úrovni jednotlivých členských krajín, ale aj v spolupráci s krajinami pôvodu, útočiska a tranzitnými krajinami. Zásadový, pragmatický a jednotný prístup k utečencom a migrantom je v rámci EÚ možný a dosiahnuteľný. Úrad Vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR) v tomto dokumente predstavuje víziu na dosiahnutie tohto cieľa prostredníctvom prijatia budúcich priorít komplexnej európskej azylovej a utečeneckej politiky, a to tak na jej vonkajšej ako i vnútornej úrovni. Nižšie uvedené návrhy môžu, v dlhodobom horizonte, prispieť k rozvoju konzistentných celoeurópskych opatrení umožňujúcich účinné riešenie a odpoveď na migráciu. To, že Európe je takéto pokrokové a tvorivé uvažovanie vlastné, najlepšie dokazuje precedens, ktorým nie je nič menšie než samotný vznik Európskej únie, vybudovanej na princípoch rešpektovania základných práv, zodpovednosti, solidarity a dôvery.



© UNHCR
December 2016

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



Autentická verzia dokumentu je anglická verzia
(je dostupná na stránke Refworld
<http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).

UNHCR NAVRHUJE:

1

ANGAŽOVANÚ EURÓPSKU ÚNIU,

ktorá sa aj za svojimi hranicami zapája do ochrany, pomoci a nachádzania riešení prostredníctvom:

- ✓ Rozvíjania udržateľných azylových systémov
- ✓ Podporovania humanitárnych operácií na základe aktuálnych potrieb
- ✓ Uplatňovania rozvojovo orientovaného prístupu k pomoci
- ✓ Rozširovania možností využívania bezpečných trás
- ✓ Presadzovania spoločného kontrolovaného prístupu k migrácii

2

PRIPRAVENÚ EURÓPSKU ÚNIU,

ktorá dokáže reagovať na možný príchod väčšieho počtu ľudí v budúcnosti prostredníctvom:

- ✓ Vyhodnocovania a plánovania
- ✓ Zabezpečenia pohotovostnej kapacity na úrovni EÚ i jednotlivých členských štátov
- ✓ Uplatňovania koordinačných mechanizmov

3

OCHRAŇUJÚCU EURÓPSKU ÚNIU,

ktorá uplatňuje dobre riadený spoločný azylový systém zabezpečujúci prístup na jej územie, ktorý zahŕňa:

- ✓ Spoločný systém registrácie
- ✓ Prioritizáciu zlúčenia rodiny
- ✓ Zrýchlené a zjednodušené konanie o azyle
- ✓ Prerozdeľovací mechanizmus pre členské štáty EÚ vystavené tlaku
- ✓ Jednotný prístup k maloletým bez sprievodu a deťom odlúčeným od rodiny
- ✓ Motivačné činitele podporujúce dodržiavanie nového systému
- ✓ Účinný systém návratu

4

INTEGRUJÚCU EURÓPSKU ÚNIU,

ktorá utečencov integruje v komunitách pomocou:

- ✓ Zvýšeného financovania integračných programov
- ✓ Predvídateľných a harmonizovaných integračných služieb
- ✓ Podpory prijímajúcich komunít

1

EURÓPSKA ÚNIA, KTORÁ SA ANGAŽUJE AJ ZA SVOJIMI HRANICAMI

Krajiny, ktoré prijímajú najväčšie počty utečencov, potrebujú spoľahlivú, predvídateľnú a trvalú podporu pri vytváraní podmienok, v ktorých môžu utečenci nájsť bezpečie a vybudovať si svoje životy nanovo. Hlavným prejavom takejto podpory je solidarita a deľba zodpovednosti za riešenie vzniknutej situácie so spomínanými krajinami. Tieto zásady, ktoré vyplývajú zo Zmluvy o Európskej únii¹, sú zároveň základom Newyorskej deklarácie², prijatej v septembri 2016. Signatárske štáty sa v Newyorskej deklarácii dohodli na Komplexnom rámci reakcie na utečeneckú krízu zameranom na riešenie pohybu veľkého počtu utečencov, ako aj na vypracovaní dohody Global Compact for Refugees v roku 2018. Ide o plán spolupráce s rôznymi aktérmi zapojenými do riešenia utečeneckej krízy na medzinárodnej úrovni, pričom poznatky z jeho implementácie budú podkladom pre vypracovanie spomínanej dohody Global Compact for Refugees. Trvalá podpora zo strany EÚ a financovanie pilotných projektov v niektorých súčasných krízových situáciách budú pre úspech navrhovaných opatrení kľúčové.

Spomínané aktivity sa zhodujú so spustením kľúčových politík EÚ v oblasti núteného vysídľovania a riadenej migrácie. Oznámenie Európskej komisie *Dôstojný život: od závislosti od pomoci k sebestačnosti*³ z apríla 2016 žiada rozvojový prístup k vysídleniu. V júni 2016 sa v rámci tzv. migračného partnerstva s prvou skupinou piatich afrických krajín (Etiópia, Mali, Niger, Nigéria a Senegal) a dvoch krajín z oblasti Blízkeho východu (Jordánsko a Libanon) spojili sily a finančné zdroje Komisie a jednotlivých členských krajín s cieľom zlepšiť koordináciu a efektívnosť postupu EÚ. Zároveň ide o odpoveď na požiadavky vznesené počas Samitu o migrácii, ktorý sa konal vo Vallette v decembri 2015 za účasti predstaviteľov EÚ a afrických partnerov. Tento nový prístup svedčí o schopnosti EÚ zvýšiť podporu poskytovanú štátom nadmerne zaťaženým prílevom utečencov i štátom, v ktorých azylový systém ešte len vzniká.

Na základe uvedených pozitívnych krokov UNHCR navrhuje prístup, ktorý podporí angažovanosť EÚ pri ochrane, pomoci a nachádzaní riešení aj za hranicami EÚ, a to prostredníctvom:

- ✓ Rozvíjania udržateľných azylových systémov
- ✓ Podporovania humanitárnych operácií na základe aktuálnych potrieb
- ✓ Uplatňovania rozvojovo orientovaného prístupu k pomoci
- ✓ Rozširovania možností využívania bezpečných trás
- ✓ Presadzovania spoločného kontrolovaného prístupu k migrácii

¹ Článok 21 o.i. hovorí o zásade rovnosti a solidarity a o dodržiavaní zásad Charty Organizácie Spojených národov a medzinárodného práva ako o základných hodnotách EÚ. Spomínaný článok zároveň zaväzuje EÚ k tomu, aby rozvíjala a budovala partnerstvá s tretími krajinami, ktoré uznávajú spomínané zásady a hodnoty. Viď <http://goo.gl/wo5jX> (v anglickom jazyku).

² Valné zhromaždenie OSN, *Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov*. Dokument dostupný na: <http://goo.gl/0pFVA0> (v anglickom jazyku).

³ Európska komisia, Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru and Výboru regiónov, *Dôstojný život: od závislosti od pomoci k sebestačnosti*, Brusel, 26. 4. 2016, COM(2016) 234 final. Dokument dostupný na: <http://goo.gl/xgvusR> (v anglickom jazyku).

1.1 Rozvíjanie udržateľných azylových systémov

EÚ a jej členské štáty by mali podporovať posilňovanie azylových systémov:

- **v krajinách prijímajúcich väčšinu utečencov:** Takáto podpora bude prejavom solidarity. Zabezpečenie prístupu žiadateľov o azyl k azylovému konaniu a efektívnej ochrane v týchto krajinách by mohla predstavovať významný činiteľ podporujúci ďalší pohyb. Bola by to zároveň vhodná alternatíva k návrhu, aby boli žiadosti o azyl v členských štátoch EÚ spracovávané mimo ich územia. Keď budú azylové systémy v týchto krajinách plne funkčné, spracovávanie žiadostí o udelenie azylu v niektorom z členských štátov EÚ v týchto krajinách by mohlo predstavovať formu delenia zodpovednosti.
- **v krajinách tranzitu:** Pokiaľ to dovoľí bezpečnostná situácia, EÚ zvýši aj investície do udržateľných systémov ochrany v tranzitných krajinách ako sú napr. Líbya a Egypt. Programy regionálnej ochrany a rozvoja EÚ sa rozšíria tak, aby zahŕňali aj príslušné multilaterálne a bilaterálne formy podpory spomínaných krajín.
- **v kandidátskych krajinách EÚ:** Zapojenie EÚ do rozvoja spravodlivých a účinných azylových systémov v kandidátskych krajinách EÚ napomôže inkorporácii únijskeho acquis v oblasti azylovej politiky do národných legislatív členských krajín a zároveň v nich pomôže vybudovať funkčné azylové systémy.

1.2 Podpora humanitárnych operácií na základe aktuálnych potrieb

EÚ a jej členské štáty by mali finančné prostriedky vyčleniť na základe vyhodnocovania aktuálnych potrieb na celom svete, dodržiavajúc zásady dobrého humanitárneho donorstva⁴ a iniciatívy Great Bargain. To bude zahŕňať **predvídateľné a flexibilné viacročné financovanie** vychádzajúce z udržateľnej spolupráce so zodpovednými agentúrami a, pokiaľ to bude možné, z intenzívnych konzultácií s hostiteľskými krajinami. EÚ pôjde príkladom tým, že poskytne základné financovanie, zjednoduší vyčlenenie prostriedkov a odstráni ťažkopádne požiadavky na reportovanie. Nástroje financovania EÚ budú doplnkové a budú koordinované tak, aby sa predišlo medzerám v poskytovaní podpory.

1.3 Uplatňovanie rozvojovo orientovaného prístupu k pomoci

Rozvojové krajiny hostia 86% všetkých utečencov, pričom najmenej rozvinuté krajiny poskytujú azyl až 4,2 mil. utečencov. Početné a dlhotrvajúce krízové situácie vedú k preťaženiu systému humanitárnej pomoci. Nový prístup **by do rozvojového plánovania a poskytovania národných služieb na úrovni komunít v hostiteľských krajinách zapájal samotných utečencov**, čo by im umožnilo posunúť sa ďalej vo svojich životoch, znížilo ich mieru závislosti na pomoci⁵ a pripravilo by ich na dlhodobé riešenia ich situácie. Navyše by to predchádzalo vytváraniu paralelných systémov pre utečencov a občanov hostiteľských krajín a podporovalo by to sociálnu súdržnosť.

Agenda 2030 pre udržateľný rozvoj predstavuje platformu, ktorej úlohou je zabezpečiť, aby sa na utečencov a vnútorne vysídlené osoby „nezabúdalo“. Strategický rámec EÚ týkajúci sa vysídlených osôb z apríla 2016⁶ predstavuje ambiciózný a rozvojovo orientovaný prístup k utečencom, vnútorne vysídleným osobám a ich hostiteľom. Newyorská deklarácia navyše ponúka možnosti zakotvenia kombinácie humanitárneho a rozvojového prístupu v programoch komplexnej reakcie na utečeneckú krízu.

⁴ Ďalšie informácie nájdete na: <http://goo.gl/XWo5Fg>.

⁵ 80% finančných prostriedkov, ktoré Komisia vynakladá na humanitárnu pomoc, ide na dlhotrvajúce vysídlenie.

⁶ Ďalšie informácie nájdete na: <http://goo.gl/e8vsv0>.

EÚ by mala tento prístup podporiť prostredníctvom:

- **riešenia socioekonomických vplyvov** masového vysídľovania a prispôsobovania rozvojových intervencií na ich riešenie.
- **poskytovania inovatívnych spôsobov financovania**, ako sú napr. Núdzový trustový fond pre Afriku a nástroj pre utečencov v Turecku, ktoré rozširujú možnosti obživy a vzdelávania migrantov.
- **investovania do riešení**, ktoré znižujú pravdepodobnosť nebezpečného a nelegálneho presunu ľudí. Medzi takéto riešenia patria napr. programy regionálnej ochrany a rozvoja EÚ.
- **poskytovania humanitárnej pomoci a rozvojovej spolupráce** zameranej na utečencov hneď od vypuknutia krízy.

1.4 Rozširovanie možností využívania bezpečných trás

Uznávajúc, že bezpečné trasy pre migrantov môžu prispieť k zníženiu pravdepodobnosti, že ľudia budú riskovať nebezpečnú cestu, aby sa dostali k ochrane a do bezpečia, signatárske štáty sa zaviazali rozšíriť možnosti využívania týchto trás.⁷ Zabezpečenie dostatočného množstva takýchto trás pomôže pri zdieľaní zodpovednosti za utečencov s krajinami prijímajúcimi najväčšie počty ľudí na úteku. Spomínané rozšírené možnosti budú budované najmä v krajinách, v ktorých sa realizuje program regionálnej ochrany a rozvoja EÚ, dohoda Migration Compact alebo Komplexný rámec reakcie na utečeneckú krízu, ale aj v iných krajinách prvého azylu na strategicky dôležitých trasách vedúcich do Európy.

1.4.1 Účinné opatrenia na zlučovanie rodín

Túžba pripojiť sa k svojim blízkym rodinným príslušníkom je jednou z hlavných motivácií, pre ktorú sa utečenci môžu chcieť dostať do Európy. Zlučovanie rodín dáva mnohým ženám a deťom šancu na ochranu v Európe a znižuje riziko, že sa stanú obeťami prevádzáčov a obchodníkov s ľuďmi v krajinách tranzitu alebo prvého azylu. Celistvosť rodiny je vo svojej podstate základným právom.⁸ Existuje priame prepojenie medzi zlúčením rodiny, mentálnym zdravím a úspešnou integráciou. Právne a praktické prekážky zlúčenia rodín však často vedú k dlhodobému odlúčeniu a značným procesným nákladom, pričom ponúkajú len obmedzenú šancu na úspech. V dôsledku toho je potreba pripojiť sa k členom rodiny jednou z kľúčových príčin nelegálneho putovania ľudí, čo dokazuje naliehavú potrebu zavedenia účinných opatrení na zlučovanie rodín.

EÚ by mala podniknúť kroky na to, aby sa právo na celistvosť rodiny stalo realitou, a to prostredníctvom:⁹

- rozšírenia rozsahu zlúčenia rodiny;
- zriadenia revolvingového fondu na podporu zlúčenia rodiny;
- zabezpečenia jednotných formulárov žiadostí a cestovných dokladov;
- vypracovania spoločných usmernení na zisťovanie rodinných väzieb;
- vybudovania zdieľaných kapacít, resp. kapacít na úrovni EÚ, v oblasti administratívnej podpory v krajinách mimo EÚ;
- zabezpečenia oslobodenia od víz alebo poskytovania humanitárnych víz pre potreby zlúčenia rodiny;
- zapojenia Európskeho podporného úradu pre azyl (European Asylum Support Office, EASO) / Azylovej agentúry EÚ (EU Asylum Agency, EUAA), mimovládnych organizácií a UNHCR do poskytovania aktívnej podpory;

⁷ Vid' Valné zhromaždenie OSN, *Newyorská deklarácia pre utečencov a migrantov*. Dokument dostupný na: <http://goo.gl/xgz3C7> (v anglickom jazyku).

⁸ Organizácia Spojených národov, *Dohovor o právach dieťaťa*, ktorý vstúpil do platnosti 2. septembra 1990, dostupný na: <http://goo.gl/214rD2> (v anglickom jazyku).

⁹ Pozri aj Zlúčenie rodín utečencov – *Reakcia UNHCR na Zelenú knihu Európskej komisie o práve na zlúčenie rodiny občanov tretích krajín žijúcich v Európskej únii (Smernica 2003/86/ES)*. Dokument dostupný na: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf> (v anglickom jazyku).

- uľahčovania prístupu k zastupiteľským úradom a pomoci s dokumentáciou;
- zaistenia, aby osoby spadajúce pod doplnkovú ochranu mali prístup k možnosti zlúčenia rodiny za rovnakých pravidiel ako tie, ktoré sa vzťahujú na utečencov.

1.4.2 Programy presídľovania

V súlade s Newyorskou deklaráciou by mali členské štáty EÚ výrazne zvýšiť svoje ročné presídľovacie kvóty tak, aby boli tieto viac zosúladené s odhadom UNHCR *Projected Global Resettlement Needs*,¹⁰ a zároveň aby reagovali na výzvu UNHCR na presídlenie a humanitárne prijatie 10% sýrskych utečencov. Údaje Eurostatu naznačujú, že v rokoch 2011 až 2015 bolo do krajín EÚ presídlených 28 540 utečencov, teda v priemere približne 5 700 osôb ročne.¹¹ UNHCR bude i naďalej podporovať členské štáty EÚ pri nastavovaní a napĺňaní presídľovacích kvôt. Zároveň bude UNHCR pokračovať v spolupráci s Komisiou pri príprave Rámca EÚ pre presídľovanie, ktorý reaguje na globálne potreby v tejto oblasti.

1.4.3 Doplnkové možnosti získania ochrany

Niekoľko európskych krajín zaviedlo v reakcii na sýrsku utečeneckú krízu doplnkové možnosti získania ochrany. Je dôležité, aby sa tieto možnosti rozvíjali i naďalej. Ďalším krokom by mala byť príprava udržateľných programov schopných reagovať na potreby rôznorodej globálnej utečeneckej populácie, čo by dodalo dôveryhodnosť výzvam k zavedeniu lepšej kontroly pohybu utečencov a k solidarite s tretími krajinami.

- Komisia / EASO by mali identifikovať možnosti **zdieľania kapacít** jednotlivých členských štátov EÚ poskytnúť doplnkové formy prijímania utečencov.
- Komisia by mala v spolupráci s občianskou spoločnosťou proaktívne podporiť rozvoj programov **súkromného sponzorstva** v EÚ, napr. formou vyčlenenia finančnej podpory na tento účel. Ako príklad by mohli poslúžiť podobné programy, ktoré už existujú v niektorých členských štátoch alebo inde na svete.¹²
- EÚ by mala maximalizovať nástroje ako sú napr. Erasmus Mundus alebo tzv. Výskumníčka a študentská smernica EÚ s cieľom zlepšiť **možnosti vyššieho vzdelávania** utečencov.
- EÚ by mala uľahčovať prístup k možnostiam **pracovnej mobility** pre kvalifikovaných utečencov žijúcich mimo územia EÚ, vrátane potenciálnej možnosti revidovania systému modrých kariet.

UNHCR bude štátom aj naďalej poskytovať technickú expertízu a usmernenia týkajúce sa prípravy a rozširovania možností prijímania utečencov či prekonávania praktických prekážok pri ich implementácii.

1.5 Presadzovanie jednotného kontrolovaného prístupu k migrácii

Vychádzajúc z existujúcej spolupráce a partnerských dohôd by si EÚ mala postupne vytvoriť jednotný postoj k legálnej migrácii. Newyorská deklarácia ponúka šancu na väčšiu angažovanosť v tejto oblasti. Takýto spoločný prístup by mohol niektorým migrantom, ktorí nespádajú do kategórií definovaných vo Vallettskej deklarácii, umožniť požiadať o pracovné povolenie a povolenie na pobyt zo zahraničia. Riadené migračné programy, ktoré ponúkajú migračné trasy do EÚ, **môžu prispieť k zabezpečeniu riadneho využívania a fungovania azylového systému**, aby sa tento nestal štandardným migračným riešením. Zároveň by to pomohlo aj pri efektívnejšom riadení pohybu zmiešaných skupín utečencov a migrantov.

¹⁰ UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017*, jún 2016, (Odhad globálnych potrieb v oblasti presídľovania UNHCR na rok 2017). Dokument dostupný na: <http://goo.gl/2NMh3R> (v anglickom jazyku).

¹¹ Eurostat, *Resettled persons – annual data* (Presídlené osoby – údaje za rok), dostupné na: <http://goo.gl/qKVxXi> (v anglickom jazyku).

¹² Programy súkromného sponzorstva existujú v Argentíne, Austrálii, Kanade, Nemecku, Írsku, na Novom Zélande a v Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska.

2

EURÓPSKA ÚNIA, KTORÁ JE PRIPRAVENÁ REAGOVAŤ NA MOŽNÝ PRÍCHOD VÄČŠIEHO POČTU ĽUDÍ V BUDÚCNOSTI

Koordinované krízové plánovanie na úrovni EÚ i jednotlivých členských štátov bude kľúčové pre zaistenie efektívnej reakcie na možný príchod väčšieho počtu ľudí v budúcnosti. Pretrvávajúce konflikty, ale i veľké nedostatky v oblasti podpory utečencov znamenajú, že vysídľovanie bude pokračovať. EÚ preto musí byť pripravená reagovať na prípadné ďalšie utečenecké vlny. Bude potrebné prispôbiť regionálne i národné plány podpory tak, aby zohľadňovali situáciu v konkrétnej krajine, no aby zároveň boli v súlade so spoločnými cieľmi. Postupy civilnej ochrany v prípade núdzového stavu v rámci EÚ ponúkajú príklady dobrej praxe i kapacity, ktoré môžu byť integrované do krízových plánov v prípade utečeneckej krízy. UNHCR v roku 2016 v spolupráci s partnermi a vládami jednotlivých štátov pripravila krízové a pohotovostné plány pre rôzne scenáre príchodu veľkého počtu žiadateľov o azyl a utečencov na územie EÚ.

Systém krízového plánovania vypracovaný Komisiou a agentúrami EÚ by mal zahŕňať:

- ✓ Vyhodnocovanie a plánovanie
- ✓ Zabezpečenie pohotovostnej kapacity na národnej úrovni a EÚ úrovni
- ✓ Koordinačné mechanizmy

2.1 Vyhodnocovanie a plánovanie

Komisia, agentúry EÚ a jednotlivé členské štáty by mali vyvinúť systém (1) identifikácie a analyzovania **včasných varovných signálov** a (2) vyhodnocovania svojej **kapacity reagovať** formou registrácie, overovania a prijímania utečencov. Existujúce národné krízové plány by mali byť aktualizované a zdieľané so susednými krajinami. V procese krízového plánovania a reagovania na núdzové situácie sa budú angažovať dve kľúčové agentúry EÚ: FRONTEX, ktorý má už v súčasnosti mandát pravidelne vyhodnocovať kapacity a predvídať pohyb osôb prichádzajúcich na územie EÚ, a EUAA (plánovaný nástupca EASO), ktorá by mala zabezpečovať systém včasného varovania a krízového plánovania.

2.2 Zabezpečenie pohotovostnej kapacity na úrovni EÚ i jednotlivých členských štátov

Súčasťou krízového plánovania je aj zabezpečenie pohotovostnej kapacity umožňujúcej rýchlo reagovať na príchod veľkého počtu utečencov a migrantov. Takúto promptnú reakciu pomôže zaistiť aj príprava **pohotovostného podporného balíčka** s vopred alokovaným potrebným technickým vybavením a ľudskými zdrojmi, či vypracovanie pohotovostného **zoznamu expertov**. Spomínané opatrenia umožnia bezprostredné nasadenie technického vybavenia potrebného pre registráciu a zabezpečenie prístupu na internet či nasadenie tlmočníkov a potrebného



personálu v dotknutých krajinách EÚ v krátkom čase. Významným krokom v danej oblasti bolo tiež rozšírenie mandátu Úradu Európskej komisie pre humanitárnu pomoc a civilnú ochranu (ECHO), ku ktorému došlo 15. marca 2016.

2.3 Uplatňovanie koordinačných mechanizmov

Zlepšenie koordinácie medzi vedením a aktérmi pôsobiacimi priamo v teréne je nevyhnutné pre zaistenie dôkladného plánovania všeobecnej pripravenosti a čo najefektívnejšieho využívania viacerých európskych zdrojov financovania. Koordinácia tiež pomáha predchádzať duplicita a zabezpečovať, aby sa jednotlivé aktivity vzájomne dopĺňali. Platí to najmä v prípade Grécka, kde je pri plánovaní všeobecnej pripravenosti a budovaní prijímacích kapacít nutné postupovať v úzkej spolupráci s vládou.

Mandátne agentúry EÚ a UNHCR by mali pripraviť **predvídateľnú a štruktúrovanú koordinačnú štruktúru** pre krízové plánovanie a plánovanie všeobecnej pripravenosti. Spoločná analýza a zdieľanie informácií bude dôležitým východiskovým bodom pre prípadné vypracovanie spoločných plánov. UNHCR poskytne svoje skúsenosti a expertízu prameniáciu najmä z jej nedávneho zapojenia do operácií v rámci EÚ. UNHCR zároveň poskytne informácie o príčinách a motiváciách pohybu ľudí na celom svete a pomôže pri príprave nástrojov potrebných pre analyzovanie a plánovanie.

3

EURÓPSKA ÚNIA, KTORÁ ZABEZPEČUJE OCHRANU PROSTREDNÍCTVOM DOBRE RIADENÉHO SPOLOČNÉHO AZYLOVÉHO SYSTÉMU

Udalosti, ktoré sa udiali za posledný rok, ukázali potrebu revitalizácie azylového systému v EÚ. Únia potrebuje systém schopný zabezpečiť prístup na územie, riadnu registráciu a prijímanie prichádzajúcich osôb, prerozdelenie zodpovednosti za žiadateľov o azyl medzi členské štáty EÚ, ktorý by zároveň zaistil, že štáty EÚ sú dostatočne vybavené na plnenie tejto úlohy. Vychádzajúc zo Spoločného európskeho azylového systému (CEAS) a niektorých reforiem navrhnutých Komisiou,¹³ UNHCR navrhuje **zjednodušený systém, ktorý môže potenciálne viesť aj k zníženiu nákladov.**

Takýto systém, ktorý by garantoval právo na azyl, posilnil bezpečnostné preverovanie a umožňoval efektívne riadenie pohybu veľkého počtu migrantov a utečencov, zahŕňa:

- ✓ Spoločný systém registrácie
- ✓ Prioritizáciu zlúčenia rodiny
- ✓ Zrýchlené a zjednodušené konanie o azyle
- ✓ Systém prerozdeľovania pre členské štáty EÚ vystavené tlaku
- ✓ Jednotný prístup k maloletým bez sprievodu a deťom odlúčeným od rodiny
- ✓ Motivačné činitele podporujúce dodržiavanie nového systému
- ✓ Účinný systém návratu

3.1 Jednotný systém registrácie

Spoločná registrácia zabezpečí riadne spracovanie prílevu žiadostí o azyl, zaistí prístup žiadateľov k ochrane, ich bezpečnostné preverovanie a zlúčenie rodín. Členské štáty EÚ by mali kvôli **lepšej správe údajov** registrovať všetkých nelegálnych migrantov prichádzajúcich na územie EÚ¹⁴ do **spoločného registračného systému EÚ** vybudovaného na základe systému EURODAC a ďalších príslušných databáz EÚ. Tým by sa zabezpečili bezpečnostné kontroly priamo na vstupe na územie EÚ a zároveň by sa zvýšila schopnosť jednotlivých systémov

¹³ V prílohe ponúkame porovnanie návrhov Komisie a UNHCR. Právny rámec pre opatrenia navrhované UNHCR už existuje. Právo EÚ vyžaduje, aby sa azylová a migračná politika EÚ zakladala na solidarite medzi členskými štátmi a na spravodlivom prístupe voči štátnym príslušníkom tretích krajín, a aby vždy, keď je to potrebné, boli na dosiahnutie vyššie uvedeného prijaté vhodné právne opatrenia (viď čl. 67 ods. 2 a čl. 80 ZFEÚ). Členské štáty nesú kolektívnu zodpovednosť za to, aby zabezpečili právo na azyl podľa čl. 18 Charty základných práv EÚ a v súlade s Dohovorom o právnom postavení utečencov z roku 1951 a s ďalšími príslušnými zákonmi v oblasti ľudských práv.

¹⁴ Odkaz na EÚ v tomto prípade zahŕňa aj európske štáty mimo EÚ, ktoré sú v súčasnosti zapojené v systéme EURODAC a podieľajú sa aj na ďalších opatreniach týkajúcich sa registrácie (Island, Lichtenštajnsko, Nórsko a Švajčiarsko). Registračné opatrenia môžu byť rozšírené aj na kandidátske štáty EÚ, ktoré majú zavedené bezpečnostné opatrenia.

komunikovať navzájom a znížila by sa **duplicitnosť nákladných systémov**.¹⁵ Navyše by to riešilo problém chýbajúcich údajov a bezpečnostných medzier, ktoré vznikajú v dôsledku toho, že jednotlivé členské štáty zaznamenávajú rozdielne dáta alebo nových migrantov neregistrujú vôbec.

Registračný systém musí byť prepojený so **systémami spracovania žiadostí** v každom členskom štáte, aby sa zabezpečil rýchly prístup ku konaniu o azyle. To by mohlo tiež pomôcť znížiť počet osôb, ktoré sa strácajú práve v období medzi registráciou a spracovaním svojej žiadosti o azyl.¹⁶

S cieľom uskutočniť navrhované opatrenia by mali byť s podporou príslušných agentúr EÚ v hlavných krajinách vstupu vybudované pilotné **registračné a procesné centrá** (RPC). Vychádzajúc zo skúseností EÚ s budovaním „hotspotov“, registračné a procesné centrá budú zabezpečovať:

- registráciu;
- bezpečnostné preverovanie;
- identifikáciu špecifických potrieb;
- postúpenie prípadov prijímacím centrá;
- poradenstvo a poskytovanie informácií;
- odkazovanie na príslušné postupy;
- rýchle rozhodovanie.

Registračné centrá budú prevádzkované príslušnými členskými štátmi. Registračné orgány a orgány zodpovedné za prvostupňové rozhodovanie o azyle, ktoré v danej krajine existujú, budú spolupracovať v rovnakom registračnom centre. V dlhodobom horizonte by štáty mohli zvážiť postupný presun zodpovednosti za prevádzkovanie registračných centier z jednotlivých členských štátov na agentúry EÚ. UNHCR môže byť pri formovaní tohto systému nápomocný vďaka svojim dlhodobým relevantným skúsenostiam priamo z terénu.¹⁷

3.2 Prioritizácia zlúčenia rodiny

Zlúčenie rodiny má byť umožnené okamžite po registračnej fáze. Spoločný systém registrácie zosúladený so systémom spracovania žiadostí o azyl zabezpečí, že informácie potrebné pre zlúčenie rodiny sa zhromaždia v najskoršej možnej fáze a vo forme, ktorú je možné zdieľať s ostatnými členskými štátmi. Takýto postup vyrieši

¹⁵ Tým by sa zabezpečilo aj to, že všetky štáty budú do databázy EURODAC vkladať relevantné informácie, vrátane biometrických údajov. Súčasný návrh reformy databázy EURODAC, ktorý spomína i väčší rozsah zhromažďovania informácií, by mohol byť dôležitým krokom v tomto smere. Nastavenie účinného spoločného systému registrácie, ktorý by bol v úplnom súlade so zárukami a štandardmi, najmä pokiaľ sa týka osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, si však vyžaduje viac. Potenciálne by to zároveň mohlo znamenať zvýšenie schopnosti európskych a národných databáz vzájomne komunikovať, čo by znížilo duplicitnosť nákladných systémov.

¹⁶ Na národnej úrovni členských štátov EÚ sú za registráciu prichádzajúcich osôb a spracovanie ich žiadostí o azyl zvyčajne zodpovedné rôzne orgány.

¹⁷ Manuál UNHCR „Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate“ („Procesné štandardy pre určovanie štatútu utečenca v rámci mandátu UNHCR“) vysvetľuje jednotný prístup, ktorý UNHCR využíva pri registračných úkonoch v teréne. Využíva pritom štandardizovaný formulár, vďaka čomu je možné fundované vyhodnotenie viacerých profilov osôb spadajúcich pod mandát UNHCR (vrátane identifikácie osôb s osobitnými potrebami), ako aj určenie typu konania, na ktorý má byť konkrétna osoba nasmerovaná. Dokument je dostupný na: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Pozri tiež Registračnú príručku UNHCR (UNHCR’s Registration handbook), ktorá je dostupná na: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html> (oba dokumenty sú v anglickom jazyku).

VÝVOJOVÝ DIAGRAM 1: Navrhované postupy



niektoré z prekážok, ktoré v podmienkach stanovených v súčasnosti bránia zlučovaniu rodín podľa Dublinského nariadenia.¹⁸

3.3 Zrýchlené a zjednodušené konanie o azyle

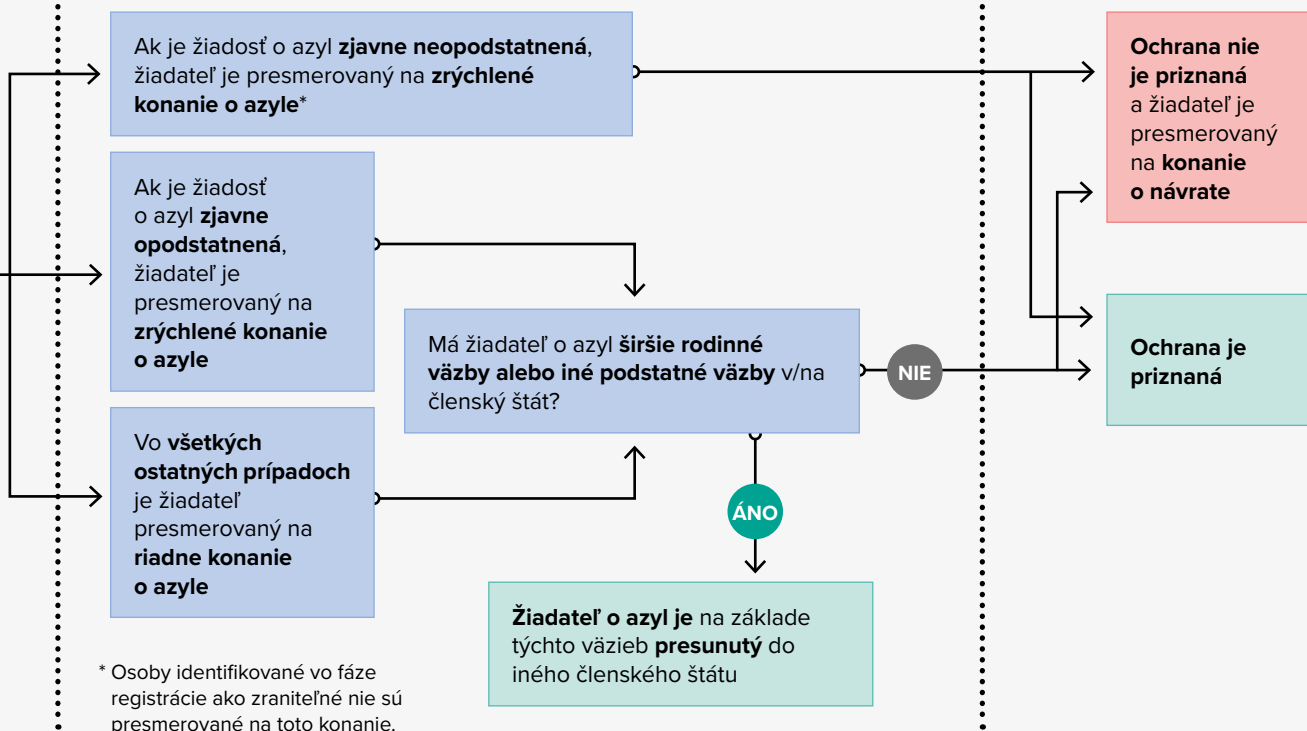
Zjednodušené a zefektívnené konanie o azyle môže pomôcť pri riadení pohybu zmiešaných skupín utečencov a migrantov. Žiadatelia o azyl so zjavne opodstatnenými alebo, naopak, neopodstatnenými žiadosťami budú presmerovaní na zrýchlené konanie.¹⁹ V členských štátoch, ktoré čelia zvýšenému náporu migrantov, budú pri týchto konaniach nápomocné i príslušné agentúry EÚ. Zrýchlené konanie **umožní rýchly prístup** k medzinárodnej ochrane pre tých, ktorí ju potrebujú, a **ulahčí návrat** žiadateľov, ktorí ju nepotrebujú. Ostatné žiadosti budú

¹⁸ UNHCR navyše navrhuje rozšíriť definíciu rodinných väzieb, ktoré by žiadateľa kvalifikovali na uplatnenie možnosti zlúčenia rodiny. Podľa Dublinského nariadenia má na zlúčenie s dospelým žiadateľom nárok manžel/manželka, partner/partnerka a neplnoleté nezosobášené deti. V prípade maloletých bez sprievodu a detí odlúčených od rodiny môžu mať nárok na zlúčenie ich rodičia, súrodenci, iné dospelé osoby zodpovedné za maloletého/dieťa, strýkovia, tety a starí rodičia (ak sa na území členského štátu nachádzajú legálne). Návrh na reformu Dublinského nariadenia hovorí o rozšírení týchto kategórií tak, aby zahŕňali aj súrodencov a rodiny vytvorené počas tranzitu. Rozšírená definícia navrhovaná UNHCR zahŕňa aj závislé maloleté zosobášené deti, dospelé deti a rodičov dospelé osoby (pozri tiež pripravovanú štúdiu UNHCR o Dublinskom nariadení). Komisiou navrhovaná reforma by priniesla ďalšiu prekážku zlúčenia rodiny, nakoľko táto možnosť by bola otvorená len pre žiadateľov o azyl považovaných za osoby „spĺňajúce podmienky na udelenie azylu“ po ukončení povinného konania na určenie prijateľnosti.

¹⁹ UNHCR je toho názoru, že prípady žiadateľov o azyl pochádzajúcich z bezpečných krajín pôvodu (SCO) môžu byť presmerované na zrýchlené konanie pod podmienkou, že sú zabezpečené procesné záruky vrátane toho, že žiadateľovi o azyl sú poskytnuté všetky potrebné informácie v príslušnom jazyku tak, aby mohli účinne namietať proti domnienke bezpečnosti a aby mali prístup k právnej pomoci, osobnému vypočutiu a k účinnému opravnému prostriedku s odkladným účinkom. Osoby identifikované ako zraniteľné nebudú presmerované na zrýchlené konanie určené pre zjavne neopodstatnené žiadosti.

KROK 3: Vyhodnotenie a dodatočné presuny

KROK 4: Rozhodnutie



spracované v riadnom azylovom konaní. Zrýchlené konanie bude vychádzať z príkladov **dobrej praxe** existujúcej na národnej úrovni a zo skúseností EASO. Predpokladá sa posilnená úloha EASO pri monitorovaní a zabezpečovaní kvality rozhodovania v jednotlivých prípadoch. Zrýchlené konanie pomôže riešiť súčasné problémy ako prieťahy v konaní či komplikované postupy a rozhodovanie o žiadostiach. Čerpajúc zo svojich praktických skúseností s rozhodovaním o azyle, UNHCR môže podporiť vypracovanie spravodlivých, efektívnych a zjednodušených postupov zrýchleného konania. Navrhované postupy, počnúc registráciou až k samotnému rozhodnutiu o azyle, sú popísané vo vývojovom diagrame č. 1.

Pozn.: Niektoré aspekty návrhu Komisie sa zameriavajú na ochranu mimo EÚ. Zavádzajú povinné konania o prijateľnosti a využívanie koncepcie „bezpečných krajín“. Aj keď takýto postup môže zaistiť prístup k ochrane v tretích krajinách, je často veľmi komplikovaný. Mal by byť súčasťou snahy o delbu zodpovednosti a zahŕňať kľúčové záruky ochrany, ktoré si vyžadujú nezávislé, dôveryhodné a aktuálne informácie o situácii v krajine považovanej za „bezpečnú“. Bude tiež potrebné overiť, či žiadatelia budú mať po návrate prístup k účinnej ochrane. Hoci by postupy na určenie prijateľnosti mohli byť využívané napríklad hlavnými krajinami, kam žiadatelia prichádzajú, v súlade s krízovým podporným plánom EÚ a pri zabezpečení potrebných záruk v súčasnosti nie je možné zmeniť ich tak, aby sa využívali povinne v celej EÚ.

VÝVOJOVÝ DIAGRAM 2: Postupy v prípade, ak sú členské štáty EÚ vystavené tlaku

KROK 1: Registrácia

Identifikácia a registrácia

- identifikácia;
- registrácia v plnom rozsahu;
- bezpečnostné kontroly;
- zhodnotenie zraniteľnosti;
- poskytnutie informácií a právnej pomoci;
- postúpenie na prijatie.

Identifikácia a registrácia detí/osôb, u ktorých existujú pochybnosti o veku je prioritizovaná*

* Maloletí bez sprievodu, deti odlúčené od rodiny a osoby, u ktorých existujú pochybnosti o veku, sú presmerované na osobitné konanie (viď diagram 3).

KROK 2: Zlúčenie rodiny a presuny

Má žiadateľ o azyl **rodinných príslušníkov** v členskom štáte?

ÁNO

Žiadateľ o azyl je presunutý do členského štátu, v ktorom sa nachádzajú jeho/jej rodinní príslušníci

NIE*

* V tejto fáze konania o azyle môže byť preverovanie prijateľnosti realizované v registračnom centre pod podmienkou, že sú zaistené príslušné záruky a podmienky. Uchádzači identifikovaní ako zraniteľní nepodstupujú konanie o prijateľnosti.

3.4 Prerozdeľovací mechanizmus pre členské štáty EÚ vystavené tlaku

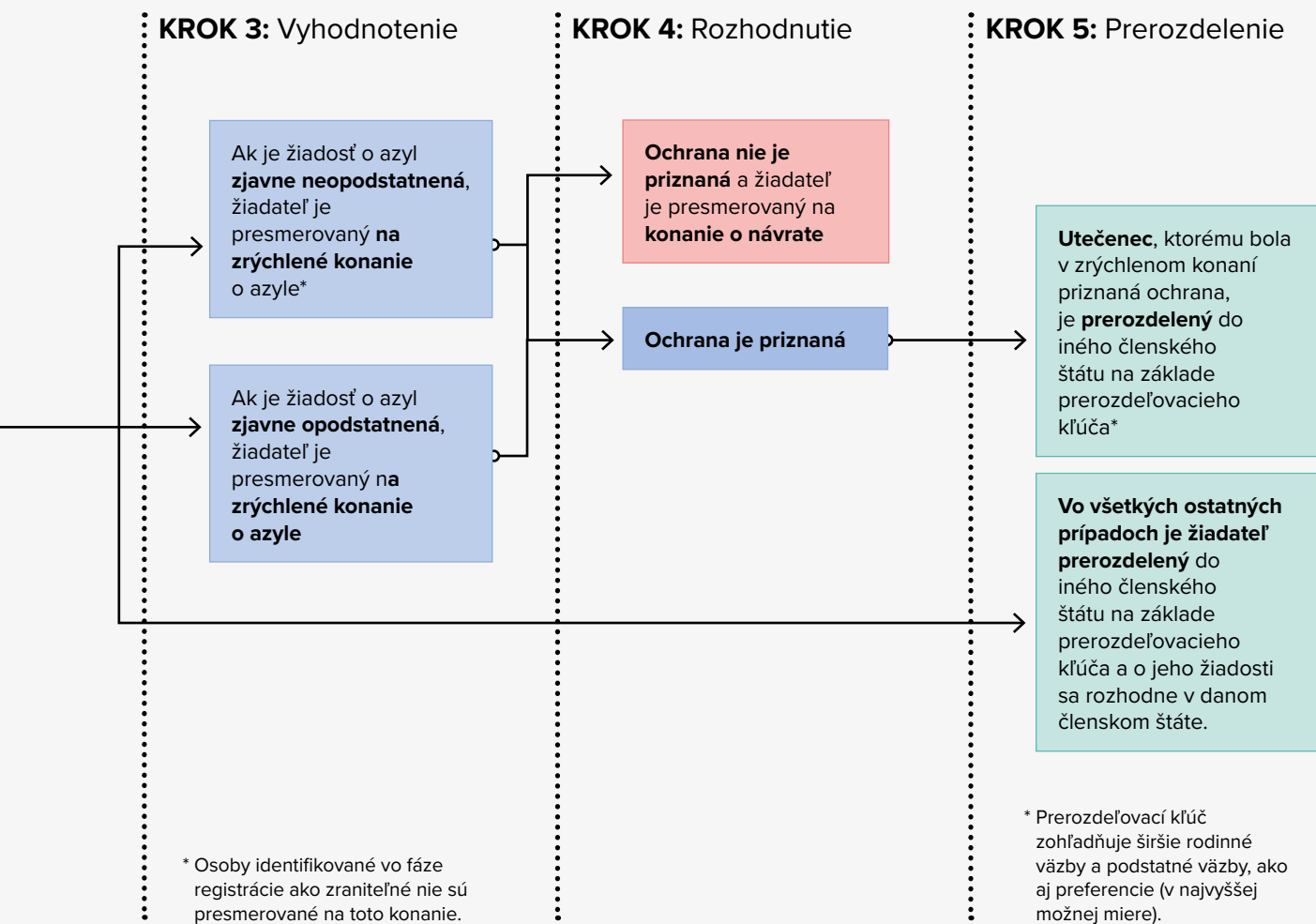
Spravodlivý a uskutočniteľný prerozdeľovací mechanizmus môže **riadiť nepomerný prílev veľkého počtu ľudí** do nejakého členského štátu formou delenia zodpovednosti, čo by pomohlo pri udržaní dôvery. Ak niektorý členský štát prijme viac žiadateľov o azyl ako je percento (resp. „referenčný podiel“) považované členskými štátmi EÚ za spravodlivé,²⁰ aktivuje sa mechanizmus prerozdelenia žiadostí nad rámec tohto podielu do iných členských štátov.²¹

Navrhovaný mechanizmus bude podobný tomu, ktorý nedávno navrhla Komisia,²² no bude zahŕňať dôležité úpravy:

²⁰ Tento podiel musí byť dohodnutý vopred vo forme dohody členských krajín na úrovni EÚ.

²¹ Tento mechanizmus bude v súlade s článkom 80 ZFEÚ, ktorý požaduje, aby sa azylové politiky a ich vykonávanie spravovali zásadami solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti medzi členskými štátmi a aby právne akty Únie v tejto oblasti obsahovali vždy, keď je to potrebné, vhodné opatrenia na uplatnenie tejto zásady. Prerozdeľovací mechanizmus bude aktivovaný pri dosiahnutí dohodnutého „referenčného podielu“ a nie až po tom, čo národné systémy presiahnu 150% referenčného podielu tak, ako to predpokladajú súčasné návrhy.

²² Európska komisia, *Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (prepracované znenie)*, COM(2016) 270 final, Brusel, máj 2016. Dokument je dostupný na: <http://goo.gl/OltoVB> (v anglickom jazyku).



- **Zjavne neopodstatnené žiadosti**²³ nebudú prerozdelené do iných členských štátov EÚ,²⁴ ale budú podrobené zrýchlenému konaniu v krajine vstupu za zvýšenej podpory príslušných agentúr EÚ. Tým sa predídne komplikovanému návratu žiadateľov, u ktorých sa zistí, že nepotrebujú medzinárodnú ochranu.
- **Zjavne opodstatnené žiadosti**²⁵ nebudú prerozdelené do iných členských štátov EÚ, ale rozhodne sa o nich v krajine vstupu v zrýchlenom konaní za zvýšenej podpory príslušných agentúr EÚ.²⁶ Po priznaní medzinárodnej ochrany budú títo žiadatelia prerozdelení.²⁷
- **Všetky ostatné žiadosti** budú prerozdelené na azylové konanie do iného členského štátu.

Navrhované postupy aplikovateľné v prípade, ak je niektorý členský štát vystavený tlaku, sú popísané vo vývojovom diagrame č. 2.

²³ Zjavne neopodstatnené žiadosti sú žiadosti osôb, ktoré na základe stanovených kritérií zjavne nemajú žiadny oprávnený nárok na medzinárodnú ochranu alebo ktoré sú zjavne podvodné alebo účelové.

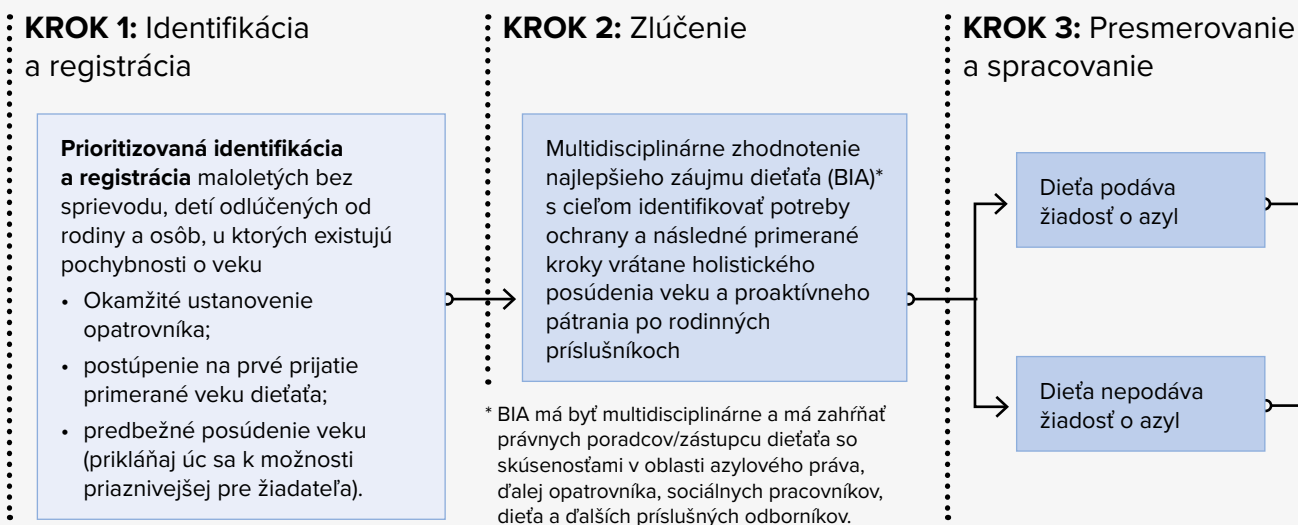
²⁴ To sa bude vzťahovať aj na žiadosti podané uchádzačmi prichádzajúcimi z SCO.

²⁵ Zjavne opodstatnené žiadosti sú tie, v ktorých existujú jasné indície, že žiadateľ spĺňa kritériá na poskytnutie medzinárodnej ochrany. V takýchto prípadoch sa žiadosti zväčša radia k špecifickým, vopred zadefinovaným profilom, v prípade ktorých existuje dôvodná obava z prenasledovania alebo utrpenia vážneho bezprávia kvôli situácii existujúcej v krajine pôvodu.

²⁶ V prípade, že priemerná dĺžka zrýchleného konania o azyle v prípadoch zjavne opodstatnených žiadostí je viac než tri mesiace, krízové nudzové ustanovenie môže zahŕňať možnosť prerozdelenia týchto žiadostí.

²⁷ Kým nebude prijatá dohoda o vzájomnom uznávaní štatútu utečenca na úrovni EÚ, utečenci môžu byť prerozdelení v súlade s konečným rozhodnutím priznávajúcim štatút utečenca v súlade s národnou legislatívou krajiny prerozdelenia.

VÝVOJOVÝ DIAGRAM 3: Postup v prípade maloletých bez sprievodu a detí odlúčených od rodiny



3.5 Jednotný prístup k maloletým bez sprievodu a deťom odlúčeným od rodiny

UNHCR v spolupráci s partnermi pripravuje „cestovnú mapu“ s cieľom podporiť jednotlivé členské štáty EÚ a inštitúcie pri zavádzaní noriem ochrany maloletých bez sprievodu a detí odlúčených od rodiny, kam patrí aj:

- včasná identifikácia a zaznamenávanie biometrických údajov;
- okamžité zabezpečenie bezpečnej a veku primeranej starostlivosti;
- zhodnotenie najlepšieho záujmu dieťaťa (BIA) s cieľom identifikovať potreby ochrany a následné kroky;
- ustanovenie opatrovníka bez zbytočného odkladu;
- jednotná metóda posudzovania veku;
- pátranie po rodinných príslušníkoch;
- právne zastupovanie;
- systém riadenia prípadov.

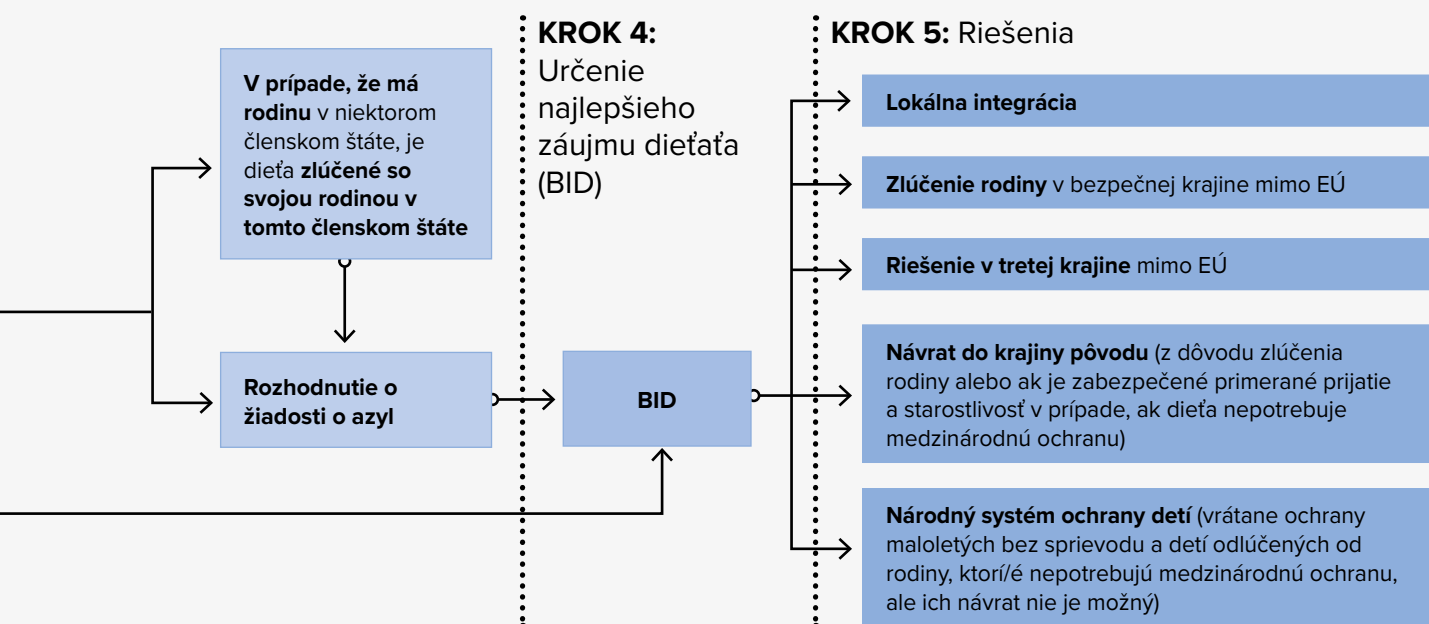
Uvedený nový prístup je popísaný vo vývojovom diagrame 3.

3.6 Motivačné činitele podporujúce dodržiavanie nového systému

K motivačným činiteľom podporujúcim dodržiavanie nového systému pre štáty a žiadateľov patrí:

- Transfer žiadateľov o azyl, žiadosti ktorých sú zjavne opodstatnené alebo sú postúpené na riadne konanie o azyle, do členského štátu, v ktorom majú títo žiadatelia rodinné alebo iné väzby.²⁸ To by pomohlo riešiť jeden

²⁸ Širšie rodinné väzby zahŕňajú: nesebestačné osoby so zdravotným postihnutím, iných závislých členov domácnosti (napr. slobodných/osamelých bratov, sestry, bratrancov a sesternice, netere, synovcov alebo iné osoby, ktoré nie sú biologickými príbuznými, ale o ktoré sa rodinná jednotka stará). Medzi iné väzby môže patriť predchádzajúci legálny pobyt (na základe víz/povolenia na pobyt v súlade s Dublinským nariadením) / štúdium / práca v členskom štáte EÚ alebo konkrétne možnosti zamestnania sa v členskom štáte (napr. konkrétna pracovná ponuka). Osoby, u ktorých sa zistí, že nepotrebujú medzinárodnú ochranu, budú bez zbytočného odkladu presmerované na konanie o návrate.



z dôvodov, pre ktorý niektorí žiadatelia o azyl využívajú nelegálne spôsoby migrácie, a zároveň by to zlepšilo ich šance na integráciu.

- Po šiestich mesiacoch strávených v štáte, ktorý poskytol ochranu, možnosť pre utečencov, ktorí majú dostatočné prostriedky na to, aby boli sebestační, usadiť sa v inom členskom štáte EÚ.
- Transfer žiadateľov o azyl, ktorí sa nelegálnym spôsobom dostali na územie iného členského štátu, späť do príslušného členského štátu zodpovedného za daných žiadateľov.²⁹
- Zníženie „referenčného podielu“ členského štátu ako odmenu za kvalitné a rýchle spracovávanie veľkého množstva žiadostí.

3.7 Účinný systém návratu

Zrýchlené konanie o azyle umožní rýchlu identifikáciu osôb, ktoré nepotrebujú medzinárodnú ochranu, už v krajine vstupu, čo zvýši dôveryhodnosť v integritu azylového systému. Programy **asistovaných dobrovoľných návratov** budú dostupné vo všetkých členských štátoch EÚ. Lepšia osвета, zvyšovanie povedomia a poradenstvo, poskytované o.i. aj Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (IOM), môžu prispieť k lepšej dostupnosti asistovaných dobrovoľných návratov. **Nútené návraty** budú alternatívou až po (1) zamietnutí žiadosti v spravodlivom konaní o azyle, (2) zvážení asistovaného dobrovoľného návratu alebo (3) v prípade absencie pádných humanitárnych dôvodov resp. okolností týkajúcich sa osôb bez štátnej príslušnosti. Pred realizáciou návratu je možné využiť **alternatívy k zadržaniu** osôb.³⁰ Posilní sa **podpora** operácií súvisiacich s návratom osôb zo strany agentúry **FRONTEX**, a to najmä v hlavných krajinách vstupu.³¹ Programy návratu si budú vyžadovať aj spoluprácu medzi EÚ a krajinami pôvodu a podporu reintegrácie.

²⁹ V prípade nedodržania predpisov môže dôjsť k zníženiu benefitov v súlade s existujúcimi právnymi normami.

³⁰ Existujúci právny rámec týkajúci sa zadržania osôb v období pred návratom alebo ich zadržania za účelom návratu definuje obmedzené okolnosti, v prípade ktorých je možné osobu zadržať. Pozri Usmernenie UNHCR k uplatniteľným kritériám a normám týkajúcim sa zadržania žiadateľov o azyl a k alternatívam k zadržaniu (*UNHCR's Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*), dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html> (v anglickom jazyku)

³¹ Bolo by tiež vhodné lepšie využívať posilnený mandát agentúry FRONTEX v oblasti návratov. V krajinách vstupu, ktoré sú vystavené zvýšenému tlaku, je nutné posilniť technické a logistické kapacity, ako i kapacity využívané pred odsunom, aby sa zabezpečila čo najrýchlejšia realizácia návratov.

AKÚ ZMENU PRINESIE NAVRHOVANÝ SYSTÉM?

Návrh UNHCR

Jednotný systém registrácie

Dopad

- ✓ Všetky osoby vstupujúce na územie EÚ sú registrované
- ✓ Zabezpečuje sa prístup k ochrane
- ✓ Obnovuje sa dôvera v to, že štáty EÚ dokážu riadiť pohyb prichádzajúcich osôb
- ✓ Zlepšuje sa bezpečnostné preverovanie
- ✓ Zlepšuje sa výmena informácií a dát medzi členskými štátmi EÚ
- ✓ Odstráni sa duplicita mnohopočetných a nákladných systémov

Pilotné registračné centrá (RPC) v hlavných krajinách vstupu

- ✓ Prichádzajúce osoby sú rýchlo nasmerované k správneho typu konania
- ✓ Rozhodovanie je rýchlejšie
- ✓ Jednotlivé štáty dokážu zvládnuť vyšší počet prichádzajúcich osôb vďaka väčšej podpore zo strany príslušných agentúr EÚ cez RPC
- ✓ Počet ľudí, ktorí sa strácajú v období medzi registráciou a spracovaním žiadosti o azyl by sa mohol znížiť

Prioritizácia zlúčenia rodiny

- ✓ Rodinní príslušníci sú zlúčení v krátkom čase
- ✓ V prípade osôb, ktoré sa usilujú o zlúčenie so svojou rodinou, sú riskantné nelegálne spôsoby migrácie nahradené legálnou migráciou
- ✓ Deťom a zraniteľným žiadateľom o azyl sa dostáva podpory a ochrany zo strany rodiny hneď od začiatku

Zrýchlené konanie o azyle

- ✓ Osobám, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, je táto poskytnutá rýchlejšie
- ✓ Rýchlejšia identifikácia osôb, ktoré nepotrebujú medzinárodnú ochranu, a uľahčenie ich návratu

Racionálny prístup k prerozdeleniu pomocou mechanizmu pre členské štáty EÚ, ktoré sú vystavené tlaku

- ✓ Štátom vystaveným tlaku v dôsledku príchodu veľkého počtu osôb sa dostáva podpora
- ✓ Utečenci a žiadatelia o azyl sú prerozdeľovaní pomocou spravodlivého systému
- ✓ Prístup k ochrane je zabezpečený, a to aj v čase príchodu veľkého počtu osôb do určitých krajín
- ✓ Zabezpečí sa mechanizmus prerozdelenia
- ✓ Zisťujú sa väzby, ktoré žiadatelia o azyl majú v členských štátoch EÚ
- ✓ Obnovuje sa spravodlivosť a dôvera v systém

Jednotný prístup k maloletým bez sprievodu a deťom odlúčeným od rodiny

- ✓ Maloletí bez sprievodu a deti odlúčené od rodiny sú identifikované skôr, sú zlúčené so svojimi rodinami, pokiaľ je to v ich najlepšom záujme, a je im bez zbytočného odkladu zabezpečené právne zastupovanie a ustanovený opatrovník
- ✓ Vďaka jednotnej registrácii a využívaniu biometrických údajov je možné znížiť počet maloletých bez sprievodu a detí odlúčených od rodiny, ktoré sa strácajú zo systému

Motivačné činitele podporujúce dodržiavanie nového systému

- ✓ Členské štáty EÚ i žiadatelia o azyl rešpektujú pravidlá a postupy azylového systému
- ✓ Nelegálna migrácia žiadateľov o azyl sa znižuje
- ✓ Zlepšujú sa vyhliadky na úspešnú integráciu

4

EURÓPSKA ÚNIA, KTORÁ UTEČENCOV INTEGRUJE V KOMUNITÁCH

Budovanie sociálnej súdržnosti, stability a bezpečnosti si vyžaduje, aby boli komunity dobre vybavené na prijatie utečencov a zároveň aby sa utečencom dostalo dostatočnej podpory na uplatnenie ich potenciálu v novom prostredí. **Integrácia je dvojstranný proces** prebiehajúci medzi utečencami a ich hostiteľskými komunitami. Na to, aby sa obnovila verejná i politická dôvera, je potrebné zabezpečiť fungujúce sociálne kontakty medzi utečencami a prijímajúcimi krajinami. Štáty musia zaistiť **využívanie práv**, podporovať vytvorenie **priaznivého prostredia** a riešiť prejavy xenofóbie. Utečenci, na druhej strane, sa musia zapájať do **programov integrácie** a dodržiavať zákony hostiteľskej krajiny, vrátane rešpektovania základných ľudskoprávných noriem.³²

Aj keď integrácia môže pre mnohé štáty predstavovať výzvu, zároveň ponúka nové možnosti. Schopnosť utečencov žiť a budovať si budúcnosť kdekoľvek v EÚ môže prispieť k efektívnemu azylovému systému a znížiť tlak na migráciu.³³ UNHCR navrhuje systém integrácie s týmito kľúčovými prvkami:

- ✓ Zvýšenie financovania integračných programov
- ✓ Predvídateľné a harmonizované integračné služby
- ✓ Podpora prijímajúcich komunit

4.1 Zvýšenie financovania integračných programov

- Vynakladanie finančných prostriedkov na integráciu bude povinné a všetky členské štáty EÚ budú musieť každoročne vyčleniť minimálne 30% z prostriedkov Fondu EÚ pre azyl a migráciu (AMIF) na podporu integrácie, pričom Komisia bude dodržiavanie tejto podmienky kontrolovať.
- Únia vytvorí hodnotiaci nástroj na meranie výsledkov integrácie v EÚ. Financovanie zo zdrojov AMIF bude viazané na tieto výsledky.
- Financovanie pre miestnych aktérov integrácie (ako sú napr. orgány miestnej samosprávy, lokálne MVO, a pod.) bude navýšené.
- Finančné zdroje sa budú hľadať u netradičných aktérov (ako je napr. súkromný sektor, univerzity, a pod.).

4.2 Predvídateľné, harmonizované integračné služby

Možnosť žiť v bezpečí, zabezpečiť svoju rodinu a komunikovať so svojou komunitou je základom procesu integrácie. Utečenci získavajú šancu využiť svoju odolnosť, odhodlanie a vynaliezavosť na to, aby pomohli svojim komunitám a lokálnej ekonomike. Efektívne riadené programy integrácie môžu priniesť nesmierne výhody. Ak sa

³² Nedodržiavanie zákonov a právnych noriem zo strany utečencov môže za určitých okolností viesť k strate niektorých benefitov v súlade s existujúcimi právnymi normami.

³³ Pozri výskum UNHCR týkajúci sa integrácie, ktorý je súčasťou dokumentu s názvom *Integration – A Fundamental Component in Supporting Diverse Societies* (Integrácia – základný prvok podpory rôznorodých spoločností), január 2016, dostupný na: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html> (v anglickom jazyku).

prichádzajúcim ľuďom dostane pomoci, vďaka ktorej si dokážu rýchlo nájsť prácu, zvyčajne svojej komunite vrátia mnohonásobne viac, než je investícia pôvodne vynaložená na ich integráciu. Najnovšie výskumy Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) dokazujú, že utečenci môžu byť prínosom pre ekonomiku, a to najmä v prípade, ak štáty včas investujú do ich integrácie a sociálnej inklúzie.³⁴

- Zrealizujú sa **cielené investície** v oblasti zamestnanosti, bývania a jazykového vzdelávania.
- Po príchode osôb v rámci programu presídlenia,³⁵ alebo potom, čo im bude v členských štátoch EÚ priznaný štatút utečenca, bude utečencom poskytnutá **kultúrna orientácia**. Programy orientácie zamerané na práva a povinnosti utečencov môžu pomôcť pri formovaní a riadení očakávaní.
- Maximalizácia Programu nových zručností pre Európu a revízia Európskeho kvalifikačného rámca môžu pomôcť pri uznávaní **zručností a kvalifikácie** utečencov.

4.3 Podpora prijímajúcich komunít

Priama a trvalá spolupráca medzi utečencami a ich hostiteľskými komunitami má kľúčový význam, pretože prispieva k zblížovaniu a empatii a vytvára možnosti pre sociálnu súdržnosť. Navyše prispieva aj k pocitu vzájomnej zodpovednosti.

- **Občianska spoločnosť** sa bude vo zvýšenej miere angažovať prostredníctvom dobrovoľníckych programov, aktivít podporujúcich integráciu utečencov alebo žiadateľov o azyl či kurzov občianskej orientácie.
- Komunity budú prostredníctvom intenzívnejšej spolupráce s utečencami bojovať proti **xenofóbii**. K eliminácii xenofóbie prispievajú aj osvetové kampane a dôkladnejšie dokumentovanie a postihovanie zločinov z nenávisťi.

UNHCR bude naďalej úzko spolupracovať v oblasti podpory **integračného plánovania** s vládami jednotlivých štátov, predstaviteľmi občianskej spoločnosti i súkromného sektora, a môže členským štátom poskytnúť špecifické poradenstvo a podporu v danej oblasti.³⁶

³⁴ OECD, „*Making Integration Work*“ („Aby integrácia fungovala“), dostupné na: <https://goo.gl/037j1h> (v anglickom jazyku).

³⁵ Ako sa uvádza v oznámení Komisie o *Akčnom pláne pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín*, opatrenia pred odchodom predstavujú základný prvok úspešnej integrácie presídlených utečencov.

³⁶ UNHCR a OECD podpísali v júni 2016 Memorandum o porozumení, kde uvádzajú konkrétne oblasti spolupráce, ku ktorým patrí aj ochrana a integrácia utečencov. Dokument je dostupný na: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf> (v anglickom jazyku).

Foto © UNHCR / C. Irby

