



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

Přehled aktualit v oblasti migrace

za období od 1. 9. do 15. 9. 2015

Mgr. Eva Tetourová
Ing. Mgr. Martin Kuta



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

KOMISE

Dne 9. 9. 2015 představila Komise soubor nových opatření k řešení aktuální migrační krize v EU. Součástí balíčku je v pořadí již druhý **návrh na přerozdělení běženců v rámci EU¹**, tentokrát nejen z území Itálie a Řecka, ale i Maďarska, které v současnosti čelí největšímu náporu migrantů. Relokační mechanismus by se měl týkat celkem **120 000 osob**, které žádají v EU o azyl. Základem tohoto návrhu je opět čl. 78 odst. 3 SFEU upravující mechanismus pro přijetí dočasných opatření ve prospěch členských států, které se ocitnou ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí. Na základě tohoto ustanovení Komise v květnu tohoto roku již navrhla přerozdělení 40 000 žadatelů o azyl z území Itálie a Řecka (24 000 z Itálie, 16 000 z Řecka).² K realizaci tohoto opatření by mělo dojít v průběhu následujících dvou let. Česká republika návrh povinných kvót v této podobě odmítla a deklarovala, že z navrhovaného počtu 1 328 osob, které by na ni měly připadnout, dobrovolně přijme 1 100 (toto číslo bylo následně odsouhlaseno Radou JHA). K relokaaci těchto osob však prozatím nepřistoupila, protože návrh doposud nebyl v definitivní podobě schválen institucemi EU.³ Z návrhu rovněž nebylo zřejmé, jak by měl být celý mechanismus proveden v praxi. Nyní tedy Komise k tomuto číslu přidává dalších 120 000 žadatelů o azyl, přičemž 15 600 má být v následujících dvou letech přemístěno z Itálie, 50 400 z Řecka a 54 000 z Maďarska. Návrh předpokládá, že by se mělo jednat o osoby pocházející ze **Sýrie, Iráku a Eritrey**. Příloha návrhu obsahuje distribuční klíč určující počty osob připadající na jednotlivé členské státy. Podle něj by Česká republika měla přijmout celkem **2 978 osob** (387 z Itálie, 1 251 z Řecka a 1 340 z Maďarska). V součtu s předchozím návrhem tedy celkem **4 078 osob**, přičemž dalších 400 by během následujících dvou let měla na své území přesídlit ze třetích zemí v souladu s doporučením Komise k Evropskému programu znovusídlování⁴ (toto číslo opět deklarovala ČR oproti původnímu návrhu 525 osob a následně bylo odsouhlaseno Radou JHA). Na každou takto přijatou osobu by pak měla z EU obdržet příspěvek ve výši **6 000 EUR**. Návrh podrobněji upravuje také celou proceduru, jak by mělo k realizaci relokace dojít.

Druhým zásadním návrhem Komise je **návrh na vytvoření trvalého krizového mechanismu pro přerozdělování žadatelů o azyl⁵**, který by se měl stát součástí **dublinského nařízení⁶**. Komise přijetí tohoto opatření avizovala již v rámci Evropského programu pro migraci a nyní přistoupila k jeho realizaci. Návrh stanovuje kritéria a mechanismy pro určení členských států, které by měly přezkoumat žádosti o azyl podané v jiném členském státě za předpokladu, že daný členský stát nebude přisun těchto žádostí zvládat. Jinými slovy tento návrh znamená vytvoření trvalého relokačního mechanismu, který by měl být aktivován v krizových situacích podobných té současné (navazuje na doposud přijímaná dočasná opatření). Jeho základem by měl být čl. 78 odst. 2 SFEU, na základě kterého Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem opatření týkající se společného evropského azylového systému, který kromě jiného zahrnuje kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Návrh představuje výjimku z obecných pravidel tzv. **dublinského systému**, podle níž by měla Komise v krizových situacích formou **delegovaných aktů** určovat, kolik osob bude relokováno z konkrétního členského státu a

¹ COM(2015) 451 final. V anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

² COM(2015) 286 final.

³ Na základě čl. 78 odst. 3 SFEU rozhoduje Rada po konzultaci s Evropským parlamentem. Návrh byl definitivně schválen Radou JHA dne 14. 9. 2015 (viz níže).

⁴ C(2015) 3560 final.

⁵ COM(2015) 450 final. V anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, 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.

v jakém časovém horizontu. V návaznosti na to návrh upravuje distribuční klíč, na základě kterého budou tyto osoby rozdělovány mezi jednotlivé členské státy. Komise přitom bude muset zároveň zohlednit počet relokovaných osob do tohoto členského státu v předchozím období, aktuální kapacity jeho azylového systému a jeho dosavadní účast na dobrovolných solidárních opatřeních. Návrh rovněž podrobněji upravuje kritéria pro určování osob, které budou do tohoto mechanismu zahrnuty, a podmínky pro jeho spuštění.

Třetím návrhem, který Komise představila, je ***návrh nařízení, které stanovuje společný seznam bezpečných zemí původu***⁷ pro účely posuzování žádostí o azyl. Jeho smyslem je jednotně určit třetí země, jejichž státním příslušníkům bude automaticky všemi členskými státy zamítno udělení mezinárodní ochrany z důvodu, že jejich země není považována za zemi, kde by jim hrozilo nebezpečí újmy na životě či zdraví. Příloha nařízení stanoví, že za bezpečné země lze aktuálně považovat Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Makedonii, Kosovo, Černou Horu, Srbsko a Turecko. Nad rámec tohoto seznamu pak členské státy mohou individuálně stanovit další země, jež považují za bezpečné.

Další dva dokumenty představené Komisí se týkají zefektivnění návratové politiky EU. Formou sdělení Komise byl představen ***Akční plán EU k návratům***⁸, na který navazuje doporučení Komise obsahující ***návratovou příručku***⁹, která má členským státům pomoci aplikovat pravidla související s návratovými operacemi v praxi. Prozatím byl představen pouze její předběžný návrh v neoficiální podobě.

Součástí balíčku je dále ***sdělení Komise pojednávající o pravidlech pro zadávání veřejných zakázek v souvislosti s nynější azylovou krizí***¹⁰. Komise tímto sdělením reaguje na situaci v jednotlivých členských státech, které musí urychleně zajistit nejnaléhavější potřeby žadatelů o azyl. Tento dokument jim má nabídnout přehled možností, které mají zadavatelé veřejných zakázek k dispozici při urychleném řešení ubytovacích kapacit a dodávek nejzákladnějších výrobků a služeb.

Dalším dokumentem je ***společné sdělení Komise a Vysoké představitelky EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, které pojednává o vnějším aspektu uprchlické krize v Evropě***¹¹. Sdělení informuje o všech iniciativách, které jsou aktuálně realizovány, případně v dohledné době budou realizovány v oblasti vnějších vztahů EU za účelem řešení uprchlické krize.

Poslední dva představené dokumenty se týkají ***zřízení krizového svěreneckého fondu pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace v Africe***. Jejich znění prozatím není oficiální.¹²

Obsahem uvedených dokumentů se nyní podrobněji budou zabývat Rada EU a Evropský parlament. Další řádné zasedání Rady JHA proběhne 8. a 9. 10. 2015, kdy by mělo být definitivně rozhodnuto o navýšení počtu osob, které budou relokovány z území Itálie, Řecka a nově i Maďarska do ostatních členských států. Do té doby se ministři vnitra k tomuto tématu opětovně sejdou na minimálně jedné mimořádné Radě JHA, která byla lucemburským předsednictvím svolána na 22. 9. 2015. Ve hře zůstává rovněž varianta, že by o navržených

⁷ COM(2015) 452 final. V anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

⁸ COM(2015) 453 final. V anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

⁹ C(2015) 6250 draft. Neoficiální znění příručky v anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

¹⁰ COM(2015) 454 final. V anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

¹¹ JOIN(2015) 40 final. V anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

¹² C(2015) 6251 draft a C(2015) 6252 draft. Neoficiální znění obou dokumentů v anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

opatření mohlo být rozhodnuto na mimořádné Evropské radě, jejíž svolání aktuálně zvažuje její předseda Donald Tusk na základě výzvy některých členských států, které se postavily proti povinným kvótám a zavedení trvalého relokačního mechanismu (včetně ČR). Definitivní rozhodnutí zřejmě padne ve čtvrtek 17. 9. 2015. Evropská rada by se v tomto případě pravděpodobně sešla do konce září. Legislativní balíček bude rovněž jedním z hlavních témat říjnového řádného zasedání Evropské rady (15. a 16. 10. 2015).

EVROPSKÝ PARLAMENT

Evropský parlament na plenárním zasedání ve dnech 7. až 10. 9. 2015 **podpořil návrh Komise ohledně kvót na přerozdělení 40 000 žadatelů o azyl z území Řecka a Itálie** (viz výše). Poslanci zároveň **vyjádřili podporu novým opatřením navrhovaným Komisí**, které plénu ve středu 9. 9. 2015 představil Jean-Claude Juncker v rámci svého projevu ke stavu Unie. Parlament se v této souvislosti vyslovil pro prosazení spravedlivého a rozumného distribučního klíče, který bude základem povinného dočasného a později i trvalého relokačního mechanismu. Poslanci zároveň ujistili Komisi, že jsou připraveni tyto návrhy projednat co nejrychleji, stejně jako všechna ostatní související opatření tak, aby mohla být zavedena do praxe co nejdříve. Stejně tak vyzvali členské státy k okamžité akci, pokud jde o vyjádření solidarity formou relokace žadatelů o azyl, a vyzvali občany EU k vřelému přijímání běženců. K rozptýlení xenofobních nálad by podle něj měla přispět také Komise a především samy členské státy.

Podpora byla vyjádřena také kvótám týkajícím se dobrovolného přesídlování běženců ze třetích zemí (viz výše). Za tímto účelem byla EP vyslovena myšlenka ohledně zavedení nového typu společných víz v rámci vízového kodexu, tzv. **humanitárních víz**, a hledání dalších cest, kterými by se mohli běženci dostávat legálně do Evropy (např. nejrůznější flexibilní víza, které by členské státy těmto osobám vydávaly za účelem studia či práce).

Poslanci dále vyzvali k co nerychlejšímu dokončení *Společného evropského azylového systému* a řádné implementaci jeho pravidel tak, aby byly v celé EU aplikovány jednotné standardy pro posuzování žádostí o mezinárodní ochranu. Komise by měla podle nich také lépe dohlížet na dodržování pravidel dublinského systému. Parlament se v této souvislosti vyjádřil rovněž ke stanovení jednotného seznamu bezpečných zemí původu. Tento přístup by podle něj neměl popírat *zákaz navracení* zakotvený mezinárodním právem. K posuzování žádostí o azyl by podle něj mělo být v každém případě přistupováno individuálně.

Větší pozornost by podle EP měla být věnována také hlavním příčinám migrační krize. Pokud jde o africký region, řešení těchto otázek by mělo být hlavním tématem *konference ve Vallettě* ve dnech 11. a 12. 11. 2015. Pokud jde o Blízký východ, vnější politika EU by podle něj měla směřovat k řešení konfliktů v Iráku a Sýrii a k posílení politického dialogu podporujícího demokratické iniciativy v těchto zemích.

Poslanci zároveň vyzvali Komisi a Vysokou představitelku EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, aby ve vzájemné spolupráci uspořádaly mezinárodní konferenci k uprchlické krizi s účastí zástupců Komise, členských států, Spojených států amerických, agentur OSN, relevantních mezinárodních nevládních organizací a arabských států. Jejím cílem by mělo být přijetí *globální strategie k poskytování humanitární pomoci*.¹³

¹³ Celý text usnesení z 10. 9. 2015 v anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

RADA EU – JHA

Rada EU mimořádně zasedla k tématu migrace v pondělí 14. 9. 2015 na úrovni ministrů vnitra jednotlivých členských států, kteří zde měli nalézt shodu ohledně přerozdělování běženců v rámci EU, ať už jde o nově navrhovaná dočasná opatření, či zavedení trvalého relokačního mechanismu, který by měl být automaticky aplikován do budoucna (viz výše). Jednání provázela velmi napjatá atmosféra, včetně ostrých výroků především ze strany Německa na adresu některých členských států (zejména zemí V4), které k těmto otázkám trvale zaujímají odmítavý postoj. Společné řešení se nakonec nalézt nepodařilo¹⁴, a tudíž nebyly přijaty ani žádné závěry Rady. Jejich odsouhlasení zablokovalo pět členských států (**Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Lotyšsko a Rumunsko**)¹⁵, které se vymezily proti návrhu lucemburského předsednictví v části, která potvrzovala dohodu o relokaaci dalších 120 000 osob z území Itálie, Řecka a Maďarska s tím, že počty navržené Komisí pro jednotlivé členské státy představují základ pro dohodu o distribuci těchto osob v rámci EU. Přijetí závěrů naopak velmi silně podporovalo **Německo, Francie a Belgie**. Lucemburské předsednictví reagovalo na výsledek tohoto jednání publikováním navrženého znění závěrů ve formě *závěrů předsednictví¹⁶ s poznámkou, že je podpořila většina členských států*.

Rada nicméně formálně *schválila dočasný relokační mechanismus představený Komisí v květnu 2015, na základě kterého má být přerozděleno 40 000 žadatelů o azyl z území Itálie a Řecka*. Opatření se bude vztahovat na osoby, které vstoupily, případně vstoupí na území těchto států v období od 15. srpna 2015 do 16. září 2017. Podle většiny členských států však faktické zahájení relokací musí být podmíněno současným spuštěním tzv. *hotspotů* a jejich plným fungováním. Itálie a Řecko v návaznosti na to potvrdilo souhlas s jejich zřízením, a to pravděpodobně na Sicílii a v Pireu.

Co se týče dalších opatření navržených Komisí v rámci druhého legislativního balíčku k řešení migrační krize (viz výše), delegace vyjádřily podporu úsilí o zefektivnění návratové politiky EU a spolupráce se třetími zeměmi (včetně zřízení svěřeneckého fondu pro řešení nelegální migrace v Africe), ale i iniciativám na posílení ochrany vnějších hranic. Stejně tak ministři uvítali předložení společného seznamu bezpečných zemí původu. Určité pochybnosti však byly vyjádřeny ve vztahu k Turecku, které bylo na tento seznam rovněž zařazeno společně se zeměmi západního Balkánu.

V návaznosti na výsledek jednání této Rady oznámilo lucemburské předsednictví v úterý 15. 9. 2015, že se k tomuto tématu uskuteční další mimořádná Rada JHA, a to za týden 22. 9. 2015. V mezičase hodlá s odpůrci kvót dále jednat a pokusit se o nalezení kompromisu.

VNĚJŠÍ ROZMĚR

Konference západobalkánských států, asistence při zvládnání běženecké krize

Na konci srpna proběhla ve Vídni konference západobalkánských států a EU, kterou hostil rakouský kancléř Werner Faymann. Pozvání přijali političtí představitelé šesti západobalkánských států – Albánie, Makedonie, Kosova, Srbska, Černé Hory a Bosny a

¹⁴ Lucemburské předsednictví se pokusilo nalézt kompromis na uzavřeném jednání se zeměmi, které nejostřeji vystupovaly proti navrženým závěrům (včetně ČR).

¹⁵ Postoj Polska byl spíše rozpačitý – proti kvótám nevystupovalo tak ostře, jako ostatní země V4. Zcela nekompromisně pak proti návrhům Komise vystupovalo především Maďarsko a Slovensko.

¹⁶ Dokument 12002/1/15. V anglickém jazyce k dispozici [ZDE](#).

Hercegoviny. Ze států EU se účastnili zástupci Německa, Francie, Itálie, Chorvatska a Slovinska. Konference se zúčastnila také vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku Federica Mogheriniová. Tato konference představuje obecný politický dialog mezi EU a zeměmi regionu a navazuje na loňskou obdobnou konferenci konanou v Berlíně.¹⁷

Vysoká představitelka Mogheriniová uvedla, že západobalkánská cesta je hlavní trasou značné části syrských a afghánských běženců, kteří se tudy dostávají na území členských států EU. Zdůraznila, že EU musí spolupracovat se zeměmi regionu při zvládnutí současného migračního toku. V této oblasti zmínila nutnost společného boje proti obchodníkům s lidmi a převaděčům.¹⁸

Komise vyčlenila finanční prostředky ve výši 1,5 milionu EUR na humanitární asistenci Srbsku a Makedonii. Finanční prostředky mají být využity na zajištění pitné vody, hygienických potřeb, zdravotní péče a přístřešků pro běžence, kteří se na území těchto států nacházejí. Finanční prostředky budou poskytnuty organizacím Červeného kříže v obou státech.¹⁹

Postavení syrských běženců v oblasti Blízkého východu

Postavení běženců v blízkovýchodní oblasti komplikuje fakt, že státy v tomto regionu nejsou signatáři Ženevské úmluvy o uprchlících z roku 1951. Některé arabské státy sice tuto úmluvu podepsaly, ale neratifikovaly ji, případně ratifikovaly s výhradou.²⁰

Podle dat Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) ze září letošního roku se v současnosti v regionu nachází přes 4,087 milionu osob v ohrožení.²¹ Data rovněž obsahují počet běženců v jednotlivých státech regionu.

Stát	Počet syrských běženců
Turecko	1 938 999
Libanon	1 113 941
Jordánsko	629 266
Irák	248 503
Egypt	132 375

Od dubna 2011 do srpna 2015 požádalo podle UNHCR celkem 428 tisíc Syřanů o azyl v evropských státech; nejvíce v Německu a Srbsku (v součtu 43 %), Rakousku, Švédsku, Nizozemsku, Bulharsku (v součtu 40 %) a v ostatních státech (17 %).

UNHCR zařizuje v regionu registraci syrských běženců. V Turecku zajišťuje jejich registraci tamější vláda.

Role UNHCR je v regionu klíčová. V Libanonu²² je UNHCR přítomen 47 let a spolupracuje s libanonskými úřady zajišťujícími humanitární pomoc (*Lebanese High Relief Commission*) a

¹⁷ Přehled SZBP září 2014, dostupný [ZDE](#).

¹⁸ ESVC: Remarks by High-Representative/Vice-President Federica Mogherini at the joint press conference with the Austrian Federal Chancellor Werner Faymann, German Federal Chancellor Angela Merkel and Serbian Prime Minister Aleksandar Vucic, at the Western Balkans Summit in Vienna, 27. 8. 2015, k dispozici [ZDE](#).

¹⁹ Evropská komise: EU support for the Western Balkans at 2015 Summit in Vienna, 26. 8. 2015, [ZDE](#).

²⁰ K postavení běženců v jednotlivých státech regionu viz [Loc.gov: Legal Status of Refugees: Egypt, Jordan, Lebanon and Iraq, December 2013](#). Dostupné z: <http://www.loc.gov/law/help/refugees/legal-status-refugees.php>.

²¹ [Data.unhcr.org: Syria Regional Refugee Response](http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php). Aktualizace dat k 13. 9. 2015. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

²² Informace o situaci v Libanonu jsou zpracovány na základě poskytnutých informací Oddělením výzkumu a studií Libanonského parlamentu, se kterým Parlamentní institut spolupracuje.

ministerstvem sociálních věcí, ministerstvem zdravotnictví a ministerstvem školství.²³ Libanonská vláda spolufinancuje činnost UNHCR ve vztahu k syrským běžencům, sama jim ale neposkytuje humanitární pomoc. Role UNHCR v Libanonu je důležitá také proto, že azylová problematika není v libanonském právním systému upravena; některé funkce státu tak přecházejí na mezinárodní organizaci.²⁴

Z hlediska financování činnosti UNHCR v oblasti asistence syrským běžencům je zajištěno 41 % potřebných finančních prostředků z celkových nákladů na rok 2015 (náklady jsou vyčísleny ve výši 1,342 miliardy USD).²⁵ Česká republika poskytuje v souvislosti s občanskou válkou v Sýrii zemím regionu humanitární pomoc od roku 2012.²⁶

²³ UNHCR.org: The UN Refugee Agency in Lebanon – Factsheet, September 2011. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/4c90812e9.html>.

²⁴ Vedle toho v zemi funguje také Úřad OSN pro palestinské uprchlíky na Blízkém východě (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA), která se stará pouze o běžence z palestinského území.

²⁵ K financování Regionálního plánu pro zvládnutí náporu uprchlíků viz UNHCR.org: Syria Situation response 2015 – 25 August. Dostupné z: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=9395>.

²⁶ MZV.cz: Humanitární pomoc ČR v souvislosti s konfliktem v Sýrii, 30. 1. 2015. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/humanitarni_pomoc/prirucka_WFP_pro_nevladni_organizace/humanitarni_pomoc_cr_v_souvislosti_s.html.