Shrnutí

euaa
EUROPEAN UNION
AGENCY FOR ASYLUM

Zpráva o azylu 2022

Shrnutí

2022

© Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA), 2022

Za použití informací obsažených v této publikaci nenese odpovědnost ani Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA), ani žádná osoba jednající jejím jménem.

Obrázek na titulní straně: iStock/Kostas7

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-458-0 doi: 10.2847/57833 BZ-AH-22-001-CS-N ISSN 2600-2922

Reprodukce povolena s uvedením zdroje. K veškerému použití nebo reprodukci fotografií či jiného materiálu, k nimž agentura EUAA nemá autorská práva, je nutné získat svolení přímo od držitelů těchto práv.

Zpráva o azylu 2022

Výroční zpráva o situaci v oblasti azylu v Evropské unii

SHRNUTÍ

Předmluva

Politický vývoj v roce 2021 a na začátku roku 2022 měl přímý dopad na potřeby v oblasti mezinárodní ochrany a podnítil vlny vysídlování do zemí EU+. Převzetí moci Tálibánem v Afghánistánu a ruská invaze na Ukrajinu vytvořily nové potřeby v oblasti ochrany a přispěly k rostoucímu počtu žadatelů o azyl v Evropě. Kromě toho situace po pandemii covidu-19, kdy došlo k nárůstu počtu žadatelů o azyl, přinesla nové výzvy, které vyžadovaly dynamická řešení pro zachování integrity jediného nadnárodního azylového systému na světě – společného evropského azylového systému (CEAS). Tyto události nám opět jasně připomněly, jak rychle se mohou migrační a azylové vzorce změnit.

V této souvislosti se ve Zprávě o azylu 2022 zdůrazňuje, že byla významně prověřena připravenost a flexibilita vnitrostátních azylových a přijímacích systémů, pokud jde o pokračování poskytování ochrany osobám v nouzi. Řada správních orgánů čelila v souvislosti s velkým přílivem příchozích osob obrovskému tlaku a zároveň se i nadále potýkala s pokračujícími omezeními spojenými s covidem-19. Zpráva ukazuje, kde dochází ke sbližování při provádění společného evropského azylového systému, ale upozorňuje také na přetrvávající rozdíly a na to, kde lze dosáhnout dalších zlepšení.

Odolnost azylových systémů se může zvýšit pouze tehdy, bude-li dosaženo pokroku při přijímání právních nástrojů paktu o migraci a azylu Evropské komise. Kromě toho Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) díky posílenému mandátu od ledna 2022 plní klíčovou úlohu při dalším přizpůsobování společného evropského azylového systému a aktivně podporuje členské státy. Je však důležité naslouchat i hlasům z první linie. Právě v této oblasti slouží zpráva o azylu jako cenný nástroj, který cituje více než 1 500 spolehlivých zdrojů, včetně vnitrostátních orgánů, mezinárodních organizací, akademické obce a organizací občanské společnosti, a poskytuje co nejucelenější aktuální informace o situaci v oblasti azylu v Evropě.

Agentura sloužící jako centrum odborných znalostí v oblasti azylu v Evropě propojuje od svého založení před 11 lety země EU+ v oblasti výměny informací, sdílení osvědčených postupů, zlepšování kvality a harmonizace postupů. Je jisté, že poptávka po podpoře ze strany agentury bude i nadále růst, a jsme připraveni v nadcházejících letech i nadále spolupracovat s našimi partnery a plnit náš posílený mandát.

Nina Gregori
výkonná ředitelka
Agentura Evropské unie pro otázky azylu

Obsah

Předmluva 5

Úvod 7

1. Celosvětový vývoj v oblasti azylu 7

2. Hlavní změny v oblasti azylu v Evropské unii 8

3. Přeměna úřadu EASO v agenturu EUAA 11

4. Fungování společného evropského azylového systému 12

Zaostřeno na téma 1: Digitalizace azylových a přijímacích systémů v roce 2021 12
Zaostřeno na téma 2: Dopad probíhající pandemie covidu-19 na azylové a přijímací systémy 12
Zaostřeno na téma 3: Reakce zemí EU+ na nové potřeby ochrany afghánských státních příslušníků 13
4.1. Přístup k azylovému řízení 13
4.2. Dublinský systém 14
4.3. Zvláštní řízení pro posouzení potřeb ochrany 15
4.4. Vyřizování žádostí o azyl v prvním stupni 16
4.5. Vyřizování žádostí o azyl ve druhém nebo vyšším stupni 18
4.6. Nevyřízené případy 18
4.7. Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu 19
4.8. Zajištění během azylového řízení 19
4.10. Právní pomoc a zastoupení 21
4.11. Tlumočnické služby 21
4.12. Informace o zemích původu 22
4.13. Osoby bez státní příslušnosti v kontextu azylu 22
4.14. Rozsah ochrany 22
4.15. Navracení bývalých žadatelů 24
4.16. Znovuusídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů 24

5. Děti a osoby se zvláštními potřebami v azylovém řízení 25

Závěrečné poznámky 27

Úvod

Výroční zpráva Agentury Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) o azylu jakožto příruční zdroj informací o mezinárodní ochraně v Evropě poskytuje komplexní přehled o klíčových změnách v oblasti azylu v členských státech Evropské unie, na Islandu, v Lichtenštejnsku, Norsku a Švýcarsku (země EU+).

Zpráva nejprve uvádí stručný přehled trendů a klíčových témat, které jsou předmětem diskuse a které se týkají nuceného vysídlení na celosvětové úrovni, a následně se zaměřuje úžeji na situaci v Evropě. Jsou zde představeny hlavní změny na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni, které se týkají všech aspektů společného evropského azylového systému (CEAS). Prezentuje se vybraná judikatura, která má ilustrovat, jak soudy utvářely výklad evropských a vnitrostátních právních předpisů. Navíc jsou trendy v oblasti azylu v roce 2021 u klíčových ukazatelů podloženy statistickými údaji.

Tlak na vnějších hranicích EU se v roce 2021 zvýšil a počet příchozích se vrátil na úroveň před pandemií, a to i za pokračujících opatření v souvislosti s covidem-19. Politická situace vyvolala nárůst počtu příchozích z Afghánistánu, Běloruska a počátkem roku 2022 i z Ukrajiny. Země EU+ se v reakci na to rychle přizpůsobily vlnám příchozích osob tím, že usnadnily proces podávání žádostí o azyl, změnily opatření ohledně míst pro přijímání a uchýlily se ke zřizování příjezdových středisek pro různé fáze azylového řízení.

1. Celosvětový vývoj v oblasti azylu

Události v roce 2021 a na začátku roku 2022 vyvolaly vysídlení milionů lidí a po celém světě zvýšily stávající potřeby, pokud jde o řešení v oblasti ochrany. Nástup Tálibánu k moci v Afghánistánu zapříčinil nové cykly vysídlení v rámci této země a přes hranice v regionu, ve kterém již dříve bylo vysídlení běžným jevem. Ruská invaze na Ukrajinu donutila miliony lidí opustit své domovy a hledat útočiště v sousedních zemích. A lidé i nadále prchali ze stávajících ohnisek vysídlování v Demokratické republice Kongo, Etiopii, Mosambiku, Myanmaru, Jižním Súdánu, Sýrii, oblasti Sahelu, Venezuele a Jemenu.

Podle odhadů Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) bylo v červnu 2021 na celém světě více než 84 milionů nuceně vysídlených osob. Toto číslo zahrnuje 26,6 milionu uprchlíků v rámci mandátu UNHCR, 4,4 milionu žadatelů o azyl, 48 milionů vnitřně vysídlených osob a 3,9 milionu Venezuelanů vysídlených v zahraničí.

V roce, ve kterém jsme si připomněli 70. výročí podpisu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 jakožto základní složky práva v oblasti lidských práv, mezinárodní společenství i nadále vyvíjelo úsilí v celosvětovém i regionálním měřítku při hledání řešení pro lidi, kteří na celém světě potřebují ochranu. Klíčovou iniciativou založenou na spolupráci mnoha zúčastněných stran je globální pakt o uprchlících, jehož cílem je nabídnout udržitelná řešení situace uprchlíků. Pod záštitou tohoto rámce pokračovala v roce 2021 práce zaměřená na: i) zmírnění tlaku na hostitelské země; ii) posílení soběstačnosti uprchlíků; iii) rozšíření možností řešení ve třetích zemích a iv) podpoře podmínek v zemích původu pro bezpečné a důstojné navracení žadatelů, kterým je zamítnuto přiznání ochrany.

I nadále se měnily diskurs a práce v oblasti mezinárodní ochrany, aby odpovídaly nově se objevujícím potřebám a naléhavým relevantním tématům. Mezi klíčové otázky, které v oblasti azylu stály i nadále v roce 2021 ve středu pozornosti, patřily:

- přechod od opatření zavedených v reakci na pandemii covidu-19 k udržitelným pracovním metodám, které zahrnují nové postupy a digitální transformaci,
- zavádění snah o udržitelná řešení pro osoby, které potřebují ochranu, ve větším měřítku,
- uznání vysídlení vyvolaného změnou klimatu v jeho plném rozsahu a vypracování účinných reakcí na prohlubující se klimatickou krizi,
- další začleňování genderového rozměru, pokud jde o porozumění potřebám v oblasti ochrany a poskytování řešení v této oblasti, a
- zohlednění problematiky absence státní příslušnosti v souvislosti s azylem a vzájemného působení absence státní příslušnosti a potřeb v oblasti ochrany.

2. Hlavní změny v oblasti azylu v Evropské unii

V roce 2021 bylo dosaženo pokroku a na technické a politické úrovni byly učiněny důležité kroky k provádění paktu o migraci a azylu, přičemž stále ještě zbývá dosáhnout další politické dohody o některých klíčových prvcích paktu. Důležitým milníkem bylo nařízení (EU) 2021/2303, které vstoupilo v platnost v lednu 2022 a kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA), jež nahradila Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) a získala širší a posílený mandát.

Do doby, než bude dosaženo dalšího legislativního pokroku ohledně návrhu směrnice o navracení, přijala Evropská komise v dubnu 2021 první strategii EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění, která tyto možnosti podporuje jako nedílnou součást společného systému EU pro navracení státních příslušníků třetích zemí.

V roce 2021 bylo dosaženo pokroku i v dalších oblastech týkajících se azylu. V červnu 2021 představila Evropská komise schengenskou strategii a pokračovalo úsilí v oblasti interoperability rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Vzhledem k tomu, že základním prvkem účinného systému řízení migrace je integrace, bylo v roce 2021 zahájeno provádění akčního plánu pro integraci a začleňování.

Rada EU, Evropská komise a Evropský parlament v prosinci 2020 při představení společného prohlášení o legislativních prioritách na rok 2021 a společných závěrů o politických cílech a prioritách na období 2020–2024 uvedly, že jsou odhodlány dosáhnout dohody o paktu o migraci a azylu, zajistit komplexní řešení migrace a zajistit účinnou kontrolu vnějších hranic.

V roce 2021 se vnější hranice EU potýkaly se zvýšeným tlakem, protože počet příchozích vzrostl nad úroveň před pandemií. Počet odhalených nezákonných překročení hranic v roce 2021 činil téměř 200 000 případů, což je nejvyšší počet od roku 2017. Na základě zpráv agentury Frontex však byly zaznamenány výkyvy v počtu těchto případů napříč různými migračními trasami, přičemž na některých z nich byl zaznamenán významný nárůst, zatímco jiné zůstaly ve srovnání s rokem 2020 poměrně stabilní.

Počet odhalených případů na východních pozemních hranicích se v důsledku vnitřních politických nepokojů v Bělorusku a pořádání státem podporovaného převaděčství migrantů ze strany běloruského režimu zvýšil více než desetinásobně. Nelegální překračování hranic z Běloruska vyvíjelo značný tlak na členské státy v první linii. EU jim rychle poskytla kombinaci finanční, operativní a diplomatické podpory při řešení krize, včetně zásahu rychlé reakce na hranicích ze strany agentury Frontex a poskytování operativní podpory ze strany agentury EUAA.

V listopadu 2021 předložila Evropská komise a vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku přehled opatření přijatých v reakci na situaci na východních hranicích. Zabývala se tím, jak by mohl být stávající migrační rámec upraven tak, aby poskytoval trvalejší soubor nástrojů pro řešení pokusů o destabilizaci EU prostřednictvím státem podporované instrumentalizace migrantů a uprchlíků a zároveň zajistil přístup na území, odpovídající podmínky přijímání a nestranný přezkum žádostí o azyl. Soubor nástrojů zahrnuje kombinaci opatření, a to jak mimo EU, tak v rámci EU i na hranicích.

Kromě podpory členských států na východních hranicích EU nadále pomáhala dalším členským státům v první linii tím, že usnadňovala a koordinovala dobrovolné relokace do jiných členských států a poskytovala finanční a operativní podporu v souvislosti s přijímací kapacitou, životními podmínkami a lékařskou péčí pro uprchlíky a migranty, dále podporu pro urychlení azylových řízení, zvýšení počtu návratů a zlepšení ochrany hranic.

Po ruské invazi na Ukrajinu v únoru 2022 hledaly miliony vysídlených osob útočiště v EU na cestě přes Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko. Tyto země pozoruhodně rychle zareagovaly tím, že otevřely své hranice a umožnily vstup na své území. S ohledem na závazek EU projevit plnou solidaritu s Ukrajinou Rada pro spravedlnost a vnitřní věci dne 4. března 2022 na návrh Evropské komise jednomyslně přijala prováděcí rozhodnutí o zavedení mechanismu dočasné ochrany v reakci na příliv vysídlených osob. Rozhodnutím se rovněž za koordinace Evropské komise zřídila Platforma solidarity, jejímž prostřednictvím si členské státy vyměňují informace o svých kapacitách pro přijímání osob a o počtu osob požívajících dočasné ochrany na jejich území. Agentura EUAA v roce 2022 aktivně pracovala na usnadnění výměny informací o registracích k dočasné ochraně mezi zeměmi EU+.

Síť EU pro připravenost na migraci a pro řešení migračních krizí umožnila navázat správní spolupráci mezi členskými státy a zároveň byl aktivován mechanismus civilní ochrany Unie, aby bylo možné uspokojit potřeby vysídlených osob z Ukrajiny a získat spolufinancování na poskytování této pomoci. Agentury EU, včetně agentury Frontex, EUAA a Europolu, rychle poskytly operativní podporu členským státům, které požádaly o pomoc. Ukázalo se, že řada faktorů reakce EU patří mezi osvědčené postupy, které by měly být uplatňovány v jakékoli budoucí krizi.

V průběhu roku 2021 EU dále rozvíjela svá komplexní a vzájemně prospěšná partnerství. Činnosti prováděné v rámci vnějšího rozměru migrační a azylové politiky EU se zabývaly hlavními příčinami nelegální migrace, bojem proti sítím převaděčů, spoluprací se třetími zeměmi v oblasti navracení a zpětného přebírání, spoluprací s partnerskými zeměmi v oblasti správy hranic a poskytováním podpory v jiných částech světa v souvislosti s řešeními, která umožňují zajistit ochranu.

Kromě toho byl velký důraz kladen na další potřebu ochrany afghánských státních příslušníků poté, co se Tálibán chopil moci. Vzhledem k tomu, že Afghánistán je od roku 2002 jednou z priorit EU a největším příjemcem rozvojové pomoci, usilovala EU o zajištění jednotné reakce na krizi. V srpnu 2021 přijali ministři vnitra EU společně se zástupci Evropské komise, Evropské služby pro vnější činnost, agentury Frontex, Europolu, agentury EUAA a protiteroristického koordinátora EU společné prohlášení, v němž zdůraznili, že prioritou je evakuace občanů EU a (v rozsahu, v jakém to bude možné) afghánských státních příslušníků, kteří spolupracovali s EU a jejími členskými státy, a jejich rodin.

V říjnu 2021 byl oznámen afghánský podpůrný balíček ve výši 1 miliardy EUR v kombinaci s poskytováním cílené humanitární podpory základních potřeb afghánského lidu, která bude směrována mezinárodním organizacím na místě a v sousedních zemích. EU předsedá základní skupině podpůrné platformy Strategie řešení pro afghánské uprchlíky, která posiluje mezinárodní reakci na situaci v Afghánistánu a motivuje k přijetí politických, finančních a materiálních závazků.

EU zavedla zvláštní mechanismus na podporu evakuace více než 17 500 osob z Kábulu, včetně odhadem 4 100 státních příslušníků EU a 13 400 afghánských státních příslušníků. Společně členské státy EU evakuovaly celkem 22 000 Afghánců.

V rámci své úlohy zajistit harmonizovaný výklad a uplatňování práva EU vydal Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) více než 20 rozsudků a usnesení. Byl vyzván, aby vyložil různá ustanovení společného evropského azylového systému, která se týkají:

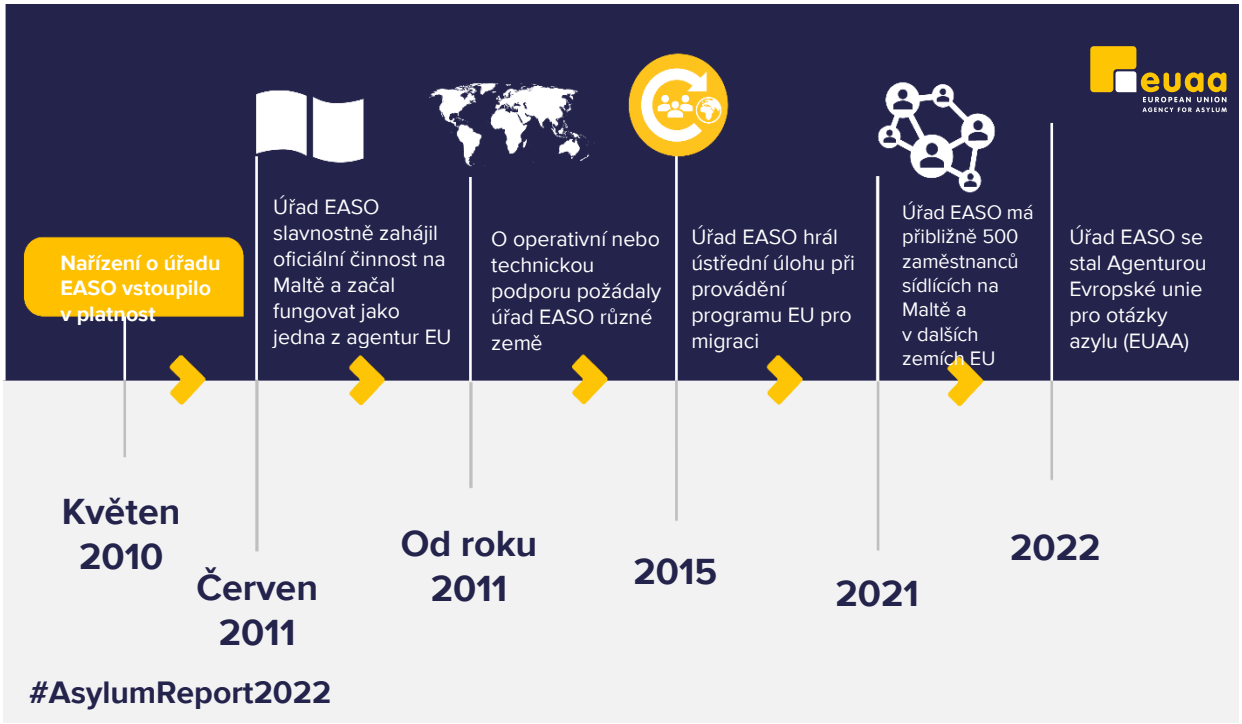
- účinného přístupu k azylovému řízení,
- dublinského systému,
- následných žádostí,
- výkladu pojmu státní ochrana,
- posouzení ochrany poskytované Agenturou Organizace spojených národů pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA),
- výkladu pojmu svévolného násilí pro účely poskytnutí doplňkové ochrany,
- používání zajištění,
- rozšíření statusu ochrany jako odvozeného práva (na základě statusu ochrany jiné osoby),
- zásady rovného zacházení a
- navracení žadatelů o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta.

3. Přeměna úřadu EASO v agenturu EUAA

Po deseti letech fungování byl úřad EASO přeměněn v agenturu EUAA, a to nařízením (EU) 2021/2303 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu, které vstoupilo v platnost dne 19. ledna 2022. Agentura může nyní nabídnout větší provozní a technickou podporu pro zvýšení účinnosti azylových systémů, zlepšit a urychlit poskytování pomoci na žádost členských států, dále rozvíjet provozní normy, ukazatele a praktické pokyny pro jednotné a vysoce kvalitní rozhodování v případech žádostí o azyl, lépe monitorovat fungování vnitrostátních azylových a přijímacích systémů a podávat o něm zprávy, přispívat k budování kapacit v zemích mimo EU a podporovat země EU+ prostřednictvím programů pro znovuusídlování.

Jednou z klíčových oblastí činnosti agentury EUAA je poskytovat operativní a technickou pomoc členským státům, jejichž azylové a přijímací systémy jsou vystaveny nepřiměřenému tlaku. V květnu 2022 agentura přímo podporuje prostřednictvím ročních nebo víceletých plánů deset členských států: Belgii, Česko, Itálii, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maltu, Rumunsko, Řecko a Španělsko. Operativní podpora vnitrostátních azylových a přijímacích systémů v roce 2021 zahrnovala řadu opatření, která byla přizpůsobena konkrétní situaci a potřebám v každé jednotlivé zemi, včetně podpory na zvýšení kapacity a kvality podmínek přijímání, registrace a vyřizování žádostí v prvním a druhém stupni, podpory relokací a zvýšení kvality a standardizace dublinského systému.

Na začátku roku 2022 bylo provedeno průřezové externí hodnocení ex post s cílem posoudit provádění operativní podpory agentury, což bude cenným zdrojem informací pro rozhodování a posílí celkový rámec operativní podpory. Celkově externí hodnocení dospělo k závěru, že operativní podpora agentury v průběhu roku 2021 byla vysoce relevantní s ohledem na potřeby členských států a dostatečně flexibilní, aby se dokázala přizpůsobit rychle se měnícím podmínkám.



4. Fungování společného evropského azylového systému

V roce 2021 se do vnitrostátních právních předpisů, politik a postupů v oblasti azylu v zemích EU+ promítly klíčové změny. Třemi horizontálními tématy s dopadem na většinu kroků azylového řízení byla digitalizace azylových systémů, dopad probíhající pandemie covidu-19 a nové potřeby ochrany afghánských státních příslušníků v návaznosti na události v Afghánistánu.

Zaostřeno na téma 1: Digitalizace azylových a přijímacích systémů v roce 2021

Vnitrostátní azylové a přijímací orgány v zemích EU+ pokračovaly v digitalizaci procesů. Pandemie covidu-19 vyvolala potřebu zavádět technologická řešení, která by zajistila kontinuitu činnosti v době omezení pohybu a omezení fyzického kontaktu. Digitální inovace týkající se registrace žádostí samotným žadatelem, pohovorů na dálku, poskytování informací, tlumočení, sběru informací o zemi původu, odborné přípravy, systémů řízení informací a komunikace mezi orgány a zjednodušení pracovních postupů byly zaváděny v různé míře a na základě vnitrostátní situace.

Digitalizované postupy budou pravděpodobně upraveny na základě pokynů mezinárodních, evropských a vnitrostátních soudů. I když lze nové technologie zavádět rychle, vnitrostátní orgány musí postupovat obezřetně, neboť ze soudních rozhodnutí vyplývá, že je i nadále zapotřebí přísné kontroly slučitelnosti digitálních inovací se základními právy a pokyny v oblasti ochrany osobních údajů.

Zaostřeno na téma 2: Dopad probíhající pandemie covidu-19 na azylové a přijímací systémy

Pandemie covidu-19 a související omezení od vypuknutí pandemie v roce 2020 nadále silně ovlivňují azylové a přijímací systémy na celém světě. Země EU+ používaly nejrůznější metody, aby v době platnosti opatření v oblasti veřejného zdraví, jejichž cílem bylo omezit přenos infekce, zajistily přístup k ochraně a efektivní zpracování nových a nevyřízených žádostí. Pro omezení počtu infekcí měly zásadní význam přístup k očkovacím látkám proti covidu-19 a zahájení vnitrostátních očkovacích kampaní.

S postupným zaváděním očkovacích látek byla omezení v souvislosti s covidem-19 zmírněna, ale mnoho opatření, která byla zavedena za účelem zmírnění pandemie, bylo v platnosti po celý rok 2021. Patří mezi ně: používání dezinfekčních prostředků, omezení fyzického kontaktu, bariéry z plexiskla a ochranné roušky, poskytování služeb v různě rozvržené pracovní době a na dálku, omezení počtu osob současně přítomných v prostorách orgánů, pravidelné lékařské prohlídky a rychlé testování, karanténní opatření a přezkum maximální míry obsazenosti v systému přijímání. Znovu byly obnoveny činnosti v oblasti znovuusídlování s využitím smíšených postupů, včetně pracovních návštěv na dálku zaměřených na výběr na základě dokumentace, on-line orientačních pokynů před odjezdem a dalších zdravotních prohlídek při cestování.

Zaostřeno na téma 3: Reakce zemí EU+ na nové potřeby ochrany afghánských státních příslušníků

Zhoršení situace v oblasti bezpečnosti a lidských práv v Afghánistánu v roce 2021 bylo vedle zvýšeného rizika pro konkrétní skupiny příčinou vln vysídlení běžného obyvatelstva. Jedním z okamžitých opatření bylo rychlé zajištění bezpečí, proto země EU+ zorganizovaly rychlé evakuace a upravily zpracování žádostí podaných Afghánci. Na poskytování informací afghánským státním příslušníkům o záležitostech týkajících se azylu se zaměřovaly specializované informační kampaně.

Kvůli nestabilitě v zemi původu a obtížnému přístupu k aktuálním informacím o zemi původu pozastavilo mnoho zemí EU+ vyřizování žádostí Afghánců v prvním i druhém stupni, a to s výjimkou případů, kdy byla jasně zřejmá potřeba ochrany. Bylo rovněž vyvinuto úsilí o sloučení afghánských rodin a současně byla přijata zvláštní opatření pro zajištění materiálních podmínek přijetí a integraci evakuovaných osob afghánské státní příslušnosti. Velký počet nevyřízených případů afghánských státních příslušníků, jakož i status těch, kteří nesplňují podmínky pro získání ochrany, ale nemohou být navráceni, představují problémy, které je třeba řešit a které vyžadují konstruktivní a realistický přístup zemí EU+.

4.1. Přístup k azylovému řízení

Tlak na vnější hranice EU se v roce 2021 zvýšil a počet příchozích opět dosáhl úrovně jako před pandemií. Došlo k nárůstu počtu případů nelegálního překročení hranic a země EU+ musely zvládnout náhlý hromadný příliv migrantů a stále rostoucí počet žádostí o mezinárodní ochranu.

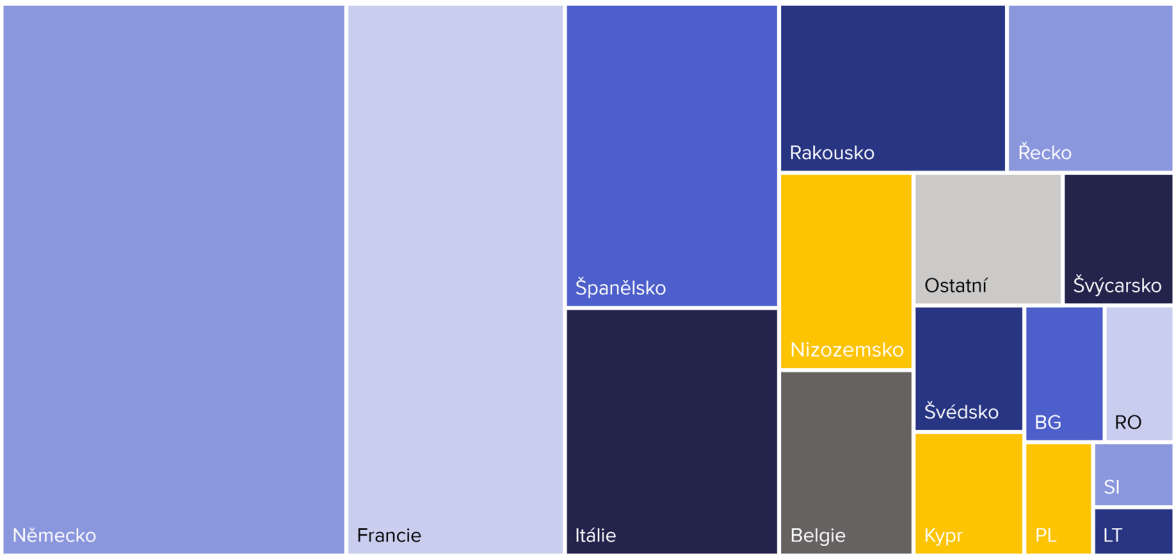
V roce 2021 obdržely země EU+ přibližně 648 000 žádostí o mezinárodní ochranu, což ve srovnání s rokem 2020 představuje nárůst o jednu třetinu a odpovídá úrovni roku 2018. V prvních měsících roku 2021 zůstala úroveň počtu žádostí více méně beze změny. Přibližně v polovině roku se však počet žádostí začal zvyšovat a vyvrcholil dvěma vrcholy v září a listopadu 2021.

Tyto vrcholy byly většinou dány větším počtem žádostí Afghánců a Syřanů, včetně mnoha opakovaných žádostí Afghánců. Největší skupinu žadatelů tvořili v roce 2021 Syřané, kteří podali asi 117 000 žádostí v zemích EU+, a poté Afghánci, kteří podali 102 000 žádostí. Po občanech těchto dvou státních příslušností následovali s odstupem státní příslušníci Iráku (30 000 žádostí), Pákistánu a Turecka (po 25 000 žádostí), jakož i Bangladéše (20 000 žádostí).

Pokud jde o přijímající země, zdaleka nejvíce žádostí o azyl obdrželo Německo (191 000), následovala Francie (121 000), Španělsko (65 000) a Itálie (53 000).

Zatímco stále platila omezení související s covidem-19 a povinnost karantény, země EU+ reagovaly na zvýšený počet příchozích tím, že upravily své postupy, aby se usnadnilo sestavování, registrace a podávání žádostí. Několik zemí přeorganizovalo přijímací místa a změnilo postup řízení v prvním stupni. Jiné země zachovaly praxi počátečních nebo příjezdových středisek, kde spolupracují azylové a přijímací orgány.

Obrázek 1. Žádosti o mezinárodní ochranu podle přijímající země EU+, 2021



Zdroj: Eurostat [migr_asyappctza] ke dni 22. dubna 2022

Přesto byla na vnějších hranicích EU hlášena řada incidentů, při kterých nebyla včas uplatňována ustanovení EU a byl odložen nebo odepřen účinný přístup k azylovému řízení. SDEU, Evropský soud pro lidská práva (ESLP) a vnitrostátní soudy přezkoumávaly politiky a postupy zemí EU+ a zopakovaly, že je důležité dodržovat zásadu nenavracení (*non-refoulement*).

4.2. Dublinský systém

Opatření související s covidem-19 měla i nadále přímý dopad na různé kroky dublinského systému. Ačkoliv se během roku 2021 zvýšil počet žadatelů v rámci dublinského systému, vnitrostátní orgány se stále potýkaly s problémy při provádění přemísťování, přičemž nejčastějšími překážkami byly požadavky na testování na covid-19 a nedostatek dostupných letů. Proto byl počet provedených přemístění mnohem nižší než před pandemií.

Během pandemie čelily orgány a vnitrostátní soudy stále složitějším případům podle dublinského nařízení, které vyžadovaly více pokynů a vyjasnění. SDEU obdržel vysoký počet žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se několika aspektů nařízení Dublin III: uplatňování kritérií pro určení příslušného členského státu, opravné prostředky, lhůty pro přemístění a souvislost s jinými právními předpisy EU, které nejsou součástí právních nástrojů společného evropského azylového systému.

Podle předběžných údajů, které si pravidelně vyměňují agentura EUAA a 29 zemí EU+, bylo v roce 2021 v reakci na odeslané žádosti podle dublinského nařízení vydáno 114 300 rozhodnutí. To ve srovnání s rokem 2020 představovalo nárůst o jednu pětinu, ale celkový roční objem nedosáhl úrovně před pandemií. Nárůst počtu rozhodnutí odpovídal tomu, že v zemích EU+ bylo ve stejném období podáno více žádostí o azyl.

Na úrovni jednotlivých zemí byly nadále příjemcem největšího počtu rozhodnutí v reakci na jejich žádosti Francie a Německo, počet rozhodnutí těchto dvou zemí společně tvoří více než tři pětiny celkového počtu v rámci EU+. Stejně jako v předchozích letech vydala celkem

nejvíce rozhodnutí o žádostech podle dublinského nařízení Itálie, následovaná Německem a Řeckem.

V roce 2021 činila míra přijetí rozhodnutí v reakci na žádosti podle dublinského nařízení, která měří podíl rozhodnutí, kterými se přijímá odpovědnost (výslovně nebo implicitně) za určitou žádost, ke všem vydaným rozhodnutím, 54 % (o 2 procentní body méně než v roce 2020), což svědčí o pokračujícím poklesu na úrovni EU+ již čtvrtým rokem v řadě.

Pokud jde o přemístění, ke kterým skutečně došlo, v důsledku mimořádných opatření souvisejících s pandemií covidu-19 klesla přemístění podle dublinského nařízení již druhý rok po sobě na velmi nízkou úroveň: celkově bylo v roce 2021 uskutečněno přibližně 13 500 přemístění, což bylo podobné jako v roce 2020, avšak jedná se přibližně jen o polovinu tohoto počtu v roce 2019.

Ustanovení čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III bylo v roce 2021 uplatněno asi 3 900krát – jedná se o pokles již třetí rok po sobě na nejnižší úroveň od roku 2015. Čl. 17 odst. 1 je diskreční ustanovení, které umožňuje členskému státu posoudit žádost o mezinárodní ochranu, kterou podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný.

4.3. Zvláštní řízení pro posouzení potřeb ochrany

Během posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany v prvním stupni mohou členské státy za určitých podmínek využít zvláštní řízení, jako jsou zrychlená řízení, řízení na hranicích nebo přednostní řízení, musí při tom však dodržovat základní zásady a záruky stanovené právem EU.

V roce 2021 zavedlo několik zemí EU+ nové postupy, legislativní ustanovení nebo navrhované změny s cílem dále zjednodušit řízení na hranicích, upravit lhůty nebo digitalizovat zpracování případů. Do toho zasáhly vnitrostátní soudy, které posuzovaly legislativní ustanovení a změny řízení na hranicích, jakož i zajištění žadatelů o azyl na hranicích, s cílem určit, zda jsou v souladu se základními právy žadatelů o azyl. Organizace občanské společnosti provedly výzkumné projekty s cílem prozkoumat nové způsoby, jak usnadnit přístup k ochraně na hranicích prostřednictvím pružných a udržitelných postupů.

Země EU+ rovněž přezkoumaly a aktualizovaly své seznamy bezpečných zemí původu a současně vnitrostátní soudy v několika případech posoudily uplatňování tohoto konceptu. Běžnou tendencí přirozeně bylo vyškrtnutí Ukrajiny ze seznamu bezpečných zemí původu. Uplatňování konceptu bezpečné třetí země bylo rovněž podrobeno přezkumu ze strany vnitrostátních soudů, které zdůraznily význam individuálního posouzení před odesláním žadatelů zpět do třetích zemí.

V roce 2021 země EU+ rovněž zavedly změny ve zrychleném řízení tím, že rozšířily jeho působnost na určité kategorie žadatelů nebo změnily lhůty.

Prostřednictvím legislativních a politických změn a na základě soudních rozsudků objasnily orgány v mnoha zemích EU+ kritéria pro řízení o přípustnosti a opakované nebo následné žádosti a jejich uplatňování. Celkově bylo v roce 2021 přibližně 14 %, tj. 89 000, všech žádostí opakovaných a byly podány v téže zemi EU+, což je nejvíce od roku 2008. To představuje nárůst o více než polovinu oproti roku 2020, kdy bylo podáno 57 000 opakovaných žádostí.

Tématem, kterému byla v roce 2021 i nadále věnována pozornost, byly osoby, které požívají mezinárodní ochrany a které znovu podaly žádost o azyl v jiné zemi EU+ (označované jako druhotný pohyb osob, které požívají mezinárodní ochrany). V některých zemích EU+ došlo v posledních letech k nárůstu tohoto druhu neoprávněného pohybu. Tato situace se týká i osob, kterým byla poskytnuta mezinárodní ochrana v jedné zemi EU+ a které v souladu s předpisy získaly cestovní doklady a poté odcestovaly do jiné země EU+, aby znovu požádaly o azyl, čímž se zvýšil počet nevyřízených případů ve vnitrostátních azylových systémech. I když nedostatek komplexních údajů ztěžuje úplné pochopení rozsahu tohoto trendu, z rostoucího objemu judikatury vyplývá, že tento jev se stává stále významnějším.

Jedním z cílů paktu o migraci a azylu Evropské komise je tento problém řešit, například umožněním přemísťování uznaných osob, které požívají mezinárodní ochrany, podle navrhovaného nařízení o řízení azylu a migrace nebo lepším sledováním tohoto druhu druhotného pohybu podle pozměněného návrhu o přezkumu nařízení o Eurodacu. Než budou tyto návrhy schváleny, přijaly země EU+ různé přístupy, přičemž často upřednostňovaly vyřizování dodatečných žádostí a rychle je zamítaly, a to prostřednictvím pozměněných, přísnějších podmínek přijetí pro žadatele nebo zavedením zákazů cestování. V několika výjimečných případech vnitrostátní orgány poskytly mezinárodní ochranu po individuálním posouzení konkrétních skutečností případu.

4.4. Vyřizování žádostí o azyl v prvním stupni

Ve druhém roce pandemie covidu-19 a souvisejících zdravotních opatření země EU+ nadále organizovaly pohovory se žadateli o mezinárodní ochranu na dálku a odkládaly první pohovor s žadateli, kteří vykazovali příznaky infekce covid-19. Obecně platí, že postupy na dálku již nebyly výjimkou, ale spíše součástí nové každodennosti. Země EU+ vynaložily úsilí na dlouhodobou změnu politik a zlepšily kvalitu rozhodnutí v prvním stupni, analyzovaly aspekty ochrany údajů a soukromí a zveřejnily pokyny pro určité profily žadatelů z konkrétních zemí původu, v nichž se situace v roce 2021 setrvale vyvíjela.

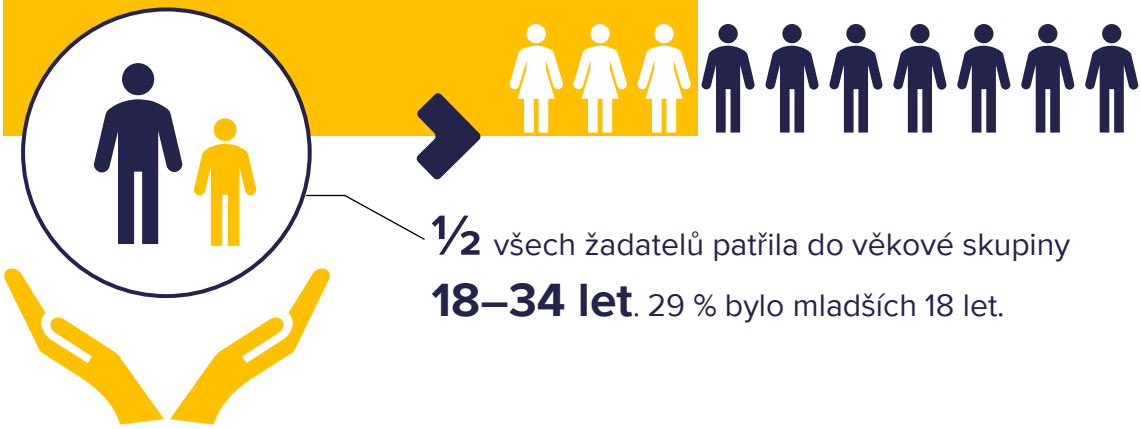
Několik zemí začalo reorganizovat své azylové a přijímací služby nebo dokončilo restrukturalizaci svých orgánů v prvním stupni s cílem vyjasnit úkoly a rozdělení pravomocí mezi těmito orgány a různými dalšími ministerstvy. Byly předloženy legislativní návrhy a v roce 2021 vstoupily v platnost nové právní předpisy, které mají lépe sladit vnitrostátní právní předpisy s ustanoveními společného evropského azylového systému, předjímat vývoj nových technologií nebo zlepšit účinnost azylového řízení v mimořádných situacích.

V roce 2021 vydaly azylové orgány zemí EU+ přibližně 535 000 rozhodnutí v prvním stupni, což je nepatrně více než v roce 2020, ale zhruba to odpovídá úrovni před pandemií. V důsledku setrvalého nárůstu počtu žádostí převýšil na konci roku 2021 počet žádostí podaných v zemích EU+ počet rozhodnutí v prvním stupni o více než 113 000. Po krátkodobé výchylce v roce 2020 tak počet žádostí v roce 2021 opět převyšoval počet rozhodnutí.

Tři země EU+ vydaly společně téměř dvě třetiny všech rozhodnutí v prvním stupni: Francie (26 %), Německo (25 %) a Španělsko (13 %). Po nich s odstupem následovaly Itálie a Řecko, které vydaly 8 % (v případě Itálie) a 7 % (v případě Řecka) všech rozhodnutí. Většina rozhodnutí v prvním stupni v zemích EU+ byla vydána státním příslušníkům Sýrie, Afghánistánu, Pákistánu a Kolumbie.

Profil žadatelů o azyl přicházejících do zemí EU+

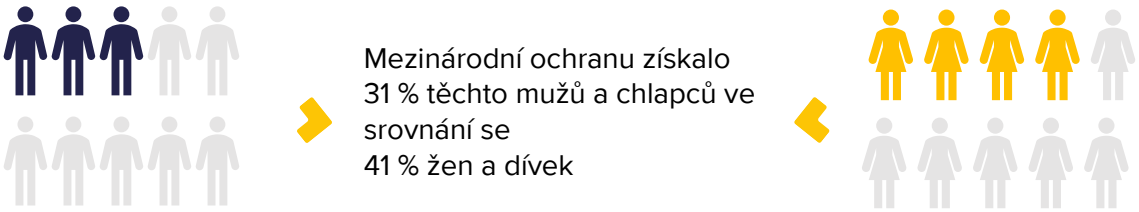
V roce 2021 tvořili většinu žadatelů o azyl v zemích EU+ **muži**, kteří v roce 2021 představovali **70 %** žadatelů.



½ všech žadatelů patřila do věkové skupiny **18–34 let**. 29 % bylo mladších 18 let.

Největší skupiny žadatelů představovali státní příslušníci **Sýrie** a **Afghánistánu**, kteří podali nejvyšší počet žádostí o azyl od uprchlické krize v letech 2015–2016.

Více než 2/3 rozhodnutí o žádostech v prvním stupni bylo vydáno žadatelům mužského pohlaví



Mezinárodní ochranu získalo 31 % těchto mužů a chlapců ve srovnání se 41 % žen a dívek

Zdroj: Údaje Eurostatu ke dni 22. dubna 2022

#AsylumReport2022

https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022

V zemích EU+ bylo staženo přibližně 69 000 žádostí, tedy nejvíce od roku 2017. Ve srovnání s rokem 2020 to představovalo 46% nárůst. Počet stažených žádostí v roce 2021 představoval 11 % počtu podaných žádostí.

Více než čtvrtinu stažených žádostí předložili afghánští státní příslušníci, což v roce 2021 představovalo více než 18 000 žádostí oproti 5 000 v roce 2020. Vysoký počet žádostí rovněž stáhli státní příslušníci Sýrie, Pákistánu, Turecka, Iráku, Bangladéše a Tuniska (v sestupném pořadí).

Dvě třetiny všech stažených žádostí bylo staženo implicitně, což znamená, že žadatel se skrýval a od řízení upustil. Implicitní stažení může sloužit jako zástupný ukazatel druhotných pohybů do jiných zemí EU+. V souladu s tímto výkladem vykazují údaje z roku 2021 vzorce druhotného pohybu ze zemí podél balkánských tras a na vnějších hranicích EU.

4.5. Vyřizování žádostí o azyl ve druhém nebo vyšším stupni

V roce 2021 se vývoj ve druhém nebo vyšším stupni soustředil na reorganizaci soudů a provedení změn v odvolacím řízení, například pokud jde o lhůty pro odvolání a automatický odkladný účinek odvolání. Byla zavedena nová řešení umožňující předkládání dokumentů na dálku, pořádání soudních jednání na dálku a využívání elektronické komunikace mezi orgány prvního stupně a soudy.

Byla přijata zvláštní opatření pro zpracování určitých profilů žadatelů ve fázi odvolání, například v případě státních příslušníků Afghánistánu, Demokratické republiky Kongo a Etiopie. V neposlední řadě pak ústavní a nejvyšší soudy v několika zemích EU+ objasnily některé aspekty ovlivňující právo na účinnou právní ochranu.

4.6. Nevyřízené případy

Na konci roku 2021 čekalo na rozhodnutí v zemích EU+ více než 767 000 žádostí, podobně jako o rok dříve, přičemž došlo k mírnému poklesu (o 1 %). V prvních měsících roku 2021 se počet nevyřízených případů postupně snižoval, ale od srpna 2021 se rychle zvýšil a za pouhých několik měsíců dosáhl téže úrovně jako na konci roku 2020. Počet nevyřízených případů byl tedy stále vyšší než před krizí v roce 2014, což zvýšilo tlak na vnitrostátní přijímací systémy.

V Německu na rozhodnutí stále čekala přibližně jedna třetina (34 %) všech nevyřízených případů, přičemž celkem bylo otevřeno 264 000 spisů. Mezi další země EU+ se značným počtem nevyřízených případů patřila Francie (145 000), Španělsko (104 000), Itálie (52 000) a Řecko (38 000).

Afghánci (103 000) a Syřané (96 000) nejenže měli na konci roku 2021 v zemích EU+ stále nejvíce nevyřízených případů, ale jejich počet vzrostl ve srovnání s rokem 2020 o 10 % (v případě Afghánců) a o 38 % (v případě Syřanů).

4.7. Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu

Reorganizace a změna přijímacích systémů zůstaly i nadále významným bodem vnitrostátních strategií na zajištění rychlé a dostatečné reakce na změny migračních toků. V roce 2021 se přijímací orgány stále častěji obracely na místní orgány, aby společně řešily některé z problémů souvisejících s přijímáním žadatelů o mezinárodní ochranu. Digitalizace přijímacích řízení se zaměřovala na zjednodušení pracovních postupů.

Navzdory tomuto úsilí a vzhledem k výraznému nárůstu počtu žadatelů v roce 2021 byly přijímací systémy v mnoha zemích EU+ pod tlakem. V některých případech to vedlo k vysoké obsazenosti zařízení a bylo nutné rychle upravit služby tak, aby dokázaly reagovat na potřeby všech žadatelů.

V zemích, kde tlak na přijímací systémy narůstal již před pandemií covidu-19, vedl počet nově příchozích k zahlcení systému. V těchto případech přijímací orgány reagovaly otevřením nových (obvykle dočasných) míst, přičemž zkoumaly dlouhodobější strukturální řešení, jako je vytvoření trvalejších ubytovacích míst a pomoc uznaným osobám, které požívají mezinárodní ochrany, s rychlejším přesunem z přijímacích zařízení.

Přetrvávající pandemie covidu-19 nadále komplikovala stávající i nové výzvy, neboť požadavky na omezení fyzického kontaktu, karanténu a izolaci nadále vyžadovaly více prostoru. Zaměstnanci azylových zařízení se zabývali situacemi, kdy byly hlášeny případy infekce, a během celého roku 2021 se aktivně zapojovali do očkování žadatelů proti covidu-19. S tím, jak se začala uvolňovat omezení v souvislosti s covidem-19, se v roce 2021 zvýšil počet podpůrných činností v přijímacích zařízeních.

Kvalita přijímání byla i nadále obecným problémem v mnoha zemích EU+, neboť UNHCR a organizace občanské společnosti nadále podávaly zprávy o nevyhovujícím ubytování a podpoře. Kromě toho byly soudy vyzvány, aby rozhodly o přiměřenosti podmínek přijímání v některých zemích EU+ podle nařízení Dublin III.

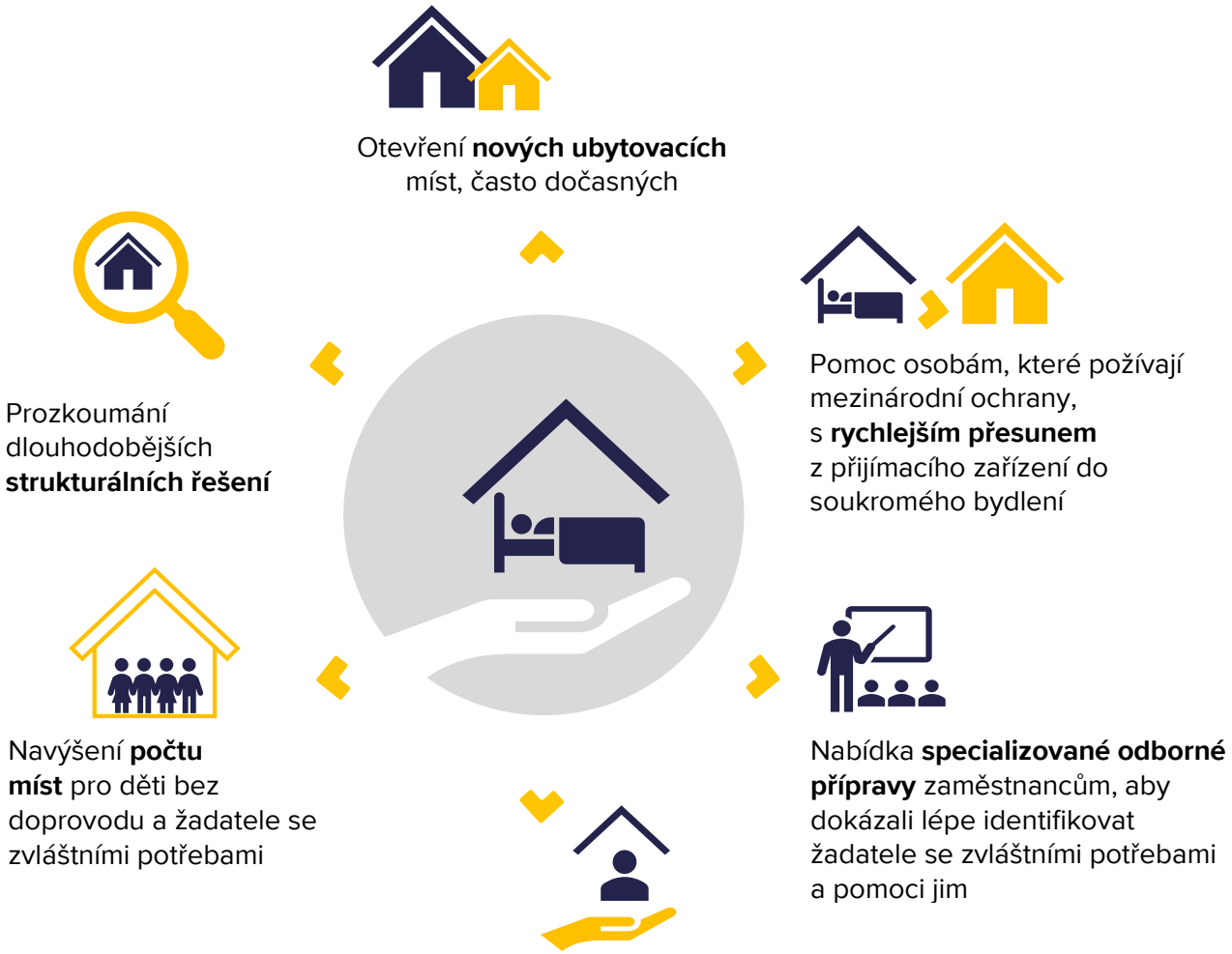
4.8. Zajištění během azylového řízení

V roce 2021 byly nedostatky v postupech a podmínkách zajištění, zejména u zranitelných žadatelů, přezkoumány mezinárodními, evropskými a vnitrostátními monitorovacími a soudními organizacemi, jako jsou Výbor OSN proti mučení (UN CAT), Výbor Rady Evropy proti mučení (CPT), vnitrostátní veřejní ochránci práv, ESLP a vnitrostátní soudy, jakož i UNHCR a organizace občanské společnosti. Kromě toho byly i nadále hlášeny systémové nedostatky a využívání zajištění a svévolného omezování během hromadného přílivu státních příslušníků třetích zemí.

Zajištění může mít důsledky pro azylové řízení, pokud jde o přístup k řízení, poskytování informací, osobní pohovor a příslušné lhůty. Zatímco několik zemí EU+ se snažilo napravit stávající nedostatky v těchto oblastech, bylo rovněž zdůrazněno, že je třeba se zabývat systémovými omezeními, aby bylo plně respektováno právo žadatelů na svobodu a bezpečnost.

Přijímací kapacita pro ubytování žadatelů o mezinárodní ochranu

Vzhledem k výraznému nárůstu počtu žadatelů o azyl v roce 2021 se vnitrostátní strategie zaměřily na reorganizaci a změnu přijímacích systémů. Země EU+ provedly různá opatření ke zmírnění tlaku na zahlcené systémy, například:



#AsylumReport2022
https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022

4.9. Přístup k informacím

Země EU+ nadále zdokonalovaly poskytování informací žadatelům o azyl prostřednictvím digitálních inovací a zlepšení. V roce 2021 pracovaly vnitrostátní orgány na mobilních aplikacích, on-line portálech, informačních střediscích, aktualizaci internetových stránek a na nových funkcích stávajících informačních platforem, které žadatelům umožní rychlejší a snazší přístup k informacím. Informace poskytované prostřednictvím těchto platforem byly rovněž zpřístupněny ve více jazycích.

Bylo zřízeno cílené poskytování informací pro konkrétní skupiny, které potřebují ochranu, například pro evakuované osoby z Afghánistánu a vysídlené osoby z Ukrajiny. Kromě poskytování informací o azylovém řízení země EU+ rovněž informovaly žadatele a osoby, které požívají mezinárodní ochrany, o každodenním životě v hostitelské zemi, právech a povinnostech a službách, které mají k dispozici.

4.10. Právní pomoc a zastoupení

Omezení volného pohybu osob kvůli pandemii covidu-19 měla v roce 2021 i nadále dopad na poskytování právní pomoci v rámci azylových a dalších souvisejících řízení, a to i během navracení bývalých žadatelů, sloučení rodiny a vydávání povolení k pobytu po uznání statusu. Pokud osobní kontakt mezi poskytovateli právní pomoci a klienty nebyl možný, byly konzultace prováděny elektronickou poštou nebo telefonicky. Poskytování služeb na dálku však rovněž s sebou neslo rizika týkající se kvality služeb a zachovávání důvěrnosti. Rovněž ztížilo budování důvěry a zkomplikovalo praktické záležitosti, jako je sdílení dokumentů mezi poskytovateli pomoci.

Některé země EU+ rozšířily poskytování právní pomoci nebo přijaly pokyny k zajištění účinné právní pomoci v prvním stupni se zaměřením na úlohu právníků během osobního pohovoru. Legislativní změny objasnily rozsah právní pomoci, zatímco jiné změny měly za cíl harmonizovat státní platby právním zástupcům.

Vedle obtíží v přístupu k azylovému řízení někteří žadatelé postrádali jakékoliv právní informace a pomoc na evropských hranicích nebo tyto informace a pomoc nebyly dostatečné. Organizace občanské společnosti navíc vyjádřily obavy ohledně právní pomoci pro zajištěné žadatele o azyl.

4.11. Tlumočnické služby

V roce 2021 země EU+ dále profesionalizovaly poskytování tlumočení zavedením postupů pro zajištění kvality služeb. Na základě předchozích zkušeností země EU+ investovaly do digitalizace tlumočnických služeb.

V důsledku zvýšeného počtu příchozích využívaly některé země více tlumočníků, aby se vypořádaly s rostoucí poptávkou, mimo jiné prostřednictvím dohod s organizacemi občanské společnosti, mezinárodními organizacemi a soukromými společnostmi disponujícími příslušnými odbornými znalostmi. Stávající kapacita v některých zemích EU+ však ne vždy postačovala k zajištění účinného poskytování tlumočení, zejména u některých profilů žadatelů se zvláštními potřebami a v řízeních ve druhém stupni.

4.12. Informace o zemích původu

Hlavní změny ve vytváření informací o zemích původu v roce 2021 se zaměřovaly na zlepšení metodik a postupů jejich tvorby, nábor většího počtu výzkumných pracovníků pro vytváření informací o zemích původu a rychlé poskytování informací k řešení krizových situací. Tvorba informací o zemích původu se i nadále soustřeďovala na nejběžnější země původu žadatelů o azyl v Evropě, konkrétně na Afghánistán, Írán, Irák a Sýrii.

Mezi problémy, jež oznámila občanská společnost, patřil nedostatek informací o zemích původu, pokud jde o otázky související se zdravotním postižením, omezená přístupnost a uživatelská vstřícnost databází informací o zemích původu a nedostatek vícejazyčných informací, neboť materiály obsahující informace o zemích původu jsou většinou k dispozici v angličtině.

4.13. Osoby bez státní příslušnosti v kontextu azylu

V kontextu azylu může absence státní příslušnosti ovlivnit posuzování žádosti o mezinárodní ochranu a procesní záruky. Na problematiku absence státní příslušnosti se v roce 2021 zaměřovaly legislativní a politické změny v několika zemích EU+. Tyto země podnikly kroky k řešení problému absence státní příslušnosti, mimo jiné tím, že přistoupily k příslušným mezinárodním právním nástrojům, zavedly specializované postupy pro určování osob bez státní příslušnosti a usnadnily přístup k naturalizaci.

Zdá se však, že některé problémy přetrvávají, včetně nedostatečného povědomí a odborných znalostí, pokud jde o otázky týkající se absence státní příslušnosti v kontextu azylu. To může vést k nejistotě žadatelů, pokud jde o proces a jejich práva a povinnosti, a důsledkem může být nesprávná identifikace a registrace.

4.14. Rozsah ochrany

Osobám, které získaly určitou formu mezinárodní ochrany v některé zemi EU+, je přiznána řada práv a výhod. Na základě kladného rozhodnutí lze získat postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany (rovněž označované jako harmonizované statusy EU). Mírou kladných rozhodnutí o mezinárodní ochraně se rozumí počet kladných výsledků vyjádřený jako procento z celkového počtu rozhodnutí o žádostech o mezinárodní ochranu.

V roce 2021 činila v rámci EU+ celková míra kladných rozhodnutí o žádostech o azyl v prvním stupni 34 %. To znamená, že z 535 000 vydaných rozhodnutí bylo 182 000 kladných a přiznávalo žadateli buď postavení uprchlíka, nebo doplňkovou ochranu. Většina kladných rozhodnutí v prvním stupni přiznávala postavení uprchlíka (118 000, tj. 65 % všech kladných rozhodnutí) a doplňková ochrana byla udělena ve zbývajících 64 000 případech (35 % všech kladných rozhodnutí). Pokud by byla do výpočtu kromě statusů upravených EU zahrnuta povolení k pobytu z humanitárních důvodů, činila by v rámci EU+ celková míra kladných rozhodnutí v prvním stupni v roce 2021 40 %.

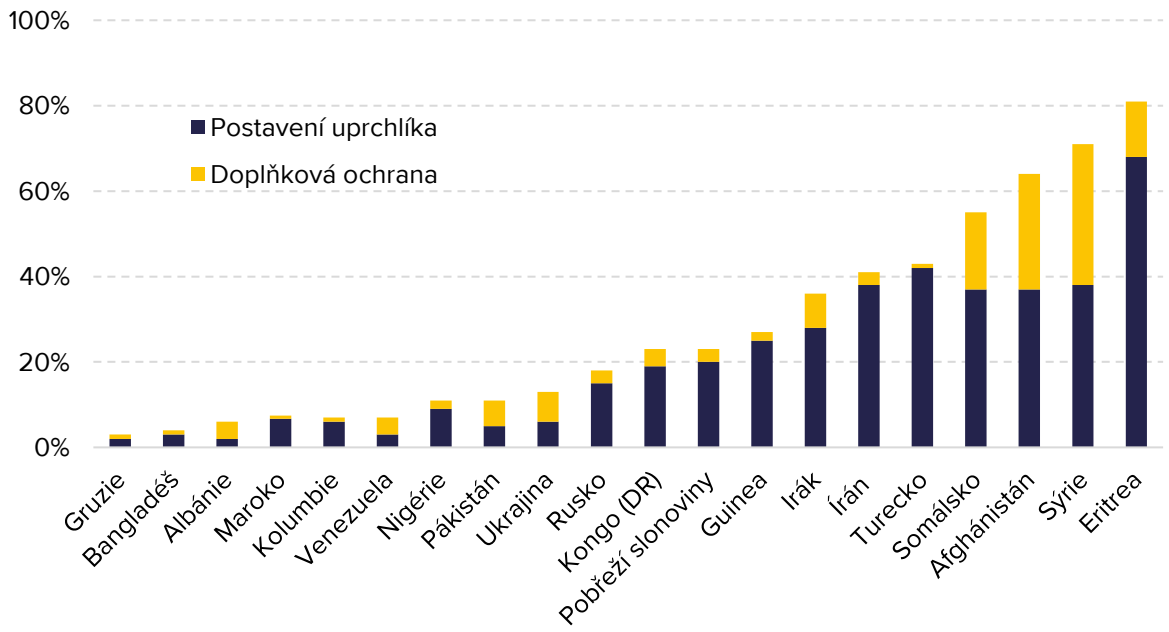
Rozsah a kvalita práv a služeb, které využívají osoby, které požívají mezinárodní ochrany, mají vliv na to, jaké budou vyhlídky těchto osob na účinné začlenění do hostitelské společnosti. Rok 2021 byl prvním rokem provádění akčního plán EU pro integraci a začleňování na období 2021–2027. Několik členských států aktualizovalo své integrační strategie tak, aby byly

v souladu s akčním plánem EU, a proto se úsilí v roce 2021 zaměřilo na provádění těchto nových strategií. Proto v roce 2021 nebo na začátku roku 2022 vstoupilo v platnost mnoho legislativních změn souvisejících s integrací.

V popředí zájmu se ocitly diskuse o vnitrostátních formách ochrany a legalizačních opatřeních, částečně i v důsledku cestovních omezení v souvislosti s covidem-19 a omezené možnosti provádění návratů. Země se rovněž zabývaly častějším využíváním přezkumů postavení na základě důvodů pro ukončení a zrušení, ke kterému docházelo v předchozích letech. Soudům byly často v průběhu roku 2021 předkládány případy s žádostí o pokyny ohledně sloučení rodiny.

Nadále se zvyšoval počet studií od různých zúčastněných stran – vnitrostátních orgánů, výzkumných ústavů, analytických středisek, akademické obce a organizací občanské společnosti – hodnotící účinnost a dopad vnitrostátních integračních strategií a tyto zprávy poskytly užitečné poznatky pro další zlepšení integračních přístupů. Zatímco v mnoha aspektech každodenního života osob, které požívají mezinárodní ochrany, přetrvávaly praktické překážky, vnitrostátní orgány – často společně s místními orgány a organizacemi občanské společnosti – prováděly iniciativy na překonání těchto problémů, zejména v oblasti vzdělávání dětí.

Obrázek 2. Míry kladných rozhodnutí o mezinárodní ochraně v prvním stupni v zemích EU+ podle státní příslušnosti a uděleného statusu, 2021



Pozn.: Těchto 20 státních příslušností obdrželo nejvyšší počet rozhodnutí v prvním stupni vydaných v roce 2021 v zemích EU+.
Zdroj: Eurostat [migr_asydcfstq] ke dni 22. dubna 2022

4.15. Navracení bývalých žadatelů

Poté, co bylo navracení v roce 2020 výrazně zasaženo omezeními v souvislosti s covidem-19, bylo navracení zamítnutých žadatelů o azyl v roce 2021 obnoveno. Mnoho zemí však nedosáhlo úrovně operací jako před pandemií. V zájmu zvýšení účinnosti v oblasti navracení zavedlo mnoho zemí právní a procesní změny s cílem vytvořit provázanost mezi azylovým řízením a řízením o navrácení. Patřilo k nim například poradenství v oblasti navracení v souvislosti se zamítavým rozhodnutím o azylu a začlenění rozhodnutí, jímž se nařizuje navrácení, do zamítavého rozhodnutí o azylu.

Země EU+ pokračovaly ve svém úsilí o posílení dobrovolných návratů prostřednictvím partnerství, programů pro opětovné začlenění a individuálního poradenství pro státní příslušníky třetích zemí. Země rovněž využívaly nástroje podporované agenturou Frontex, jako je aplikace agentury Frontex pro navracení (FAR), ke zlepšení provádění navracení.

SDEU, ESLP a vnitrostátní soudy přezkoumaly v roce 2021 řadu případů souvisejících s navracením s cílem zajistit dodržování procesních záruk a norem v oblasti lidských práv, včetně případů týkajících se řádného posouzení individuálních rizik v případě návratu osoby, řádné zohlednění nejlepšího zájmu dítěte před přijetím rozhodnutí o navrácení, a to i v případě, že osobou, jíž je rozhodnutí určeno, není nezletilá osoba, nýbrž rodič, vyplacení náhrady škody způsobené odmítnutým žadatelům o azyl, kteří byli po vyhoštění podrobeni nelidskému a ponižujícímu zacházení, a pozastavení zajištění v případě, že neexistuje reálný předpoklad na provedení navrácení.

4.16. Znovuusídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů

V současnosti uplatňovaná opatření v souvislosti s covidem-19 přiměla během roku 2021 vnitrostátní správní orgány k využívání digitálních nástrojů, aby mohly pokračovat ve svých činnostech v oblasti znovuusídlování, včetně výběrových pohovorů a programů před odjezdem a programů kulturní orientace na dálku. Vzhledem k výraznému omezení operací v oblasti znovuusídlování v roce 2020 nebyla většina zemí schopna splnit své závazky pro daný rok, což vedlo k přenosu prostředků do roku 2021.

Vývoj v Afghánistánu vedl k rychlým evakuacím, které byly v některých případech prováděny prostřednictvím programů znovuusídlování. Bylo rovněž zahájeno mnoho vnitrostátních iniciativ s cílem přijímat afghánské státní příslušníky prostřednictvím programů přijímání osob z humanitárních důvodů.

V zájmu zajištění alternativních bezpečných a legálních možností, jak získat ochranu, některé země EU+ pokračovaly v rozvíjení svých stávajících patronátních programů komunit a nabízely doplňkové možnosti, jak získat vzdělání.

5. Děti a osoby se zvláštními potřebami v azylovém řízení

Politiky a postupy pro žadatele se zvláštními potřebami byly založeny na stávajících vnitrostátních legislativních rámcích a na specifických profilech žadatelů se zvláštními potřebami přicházejících do dané země.

Některé země EU+ se zaměřily na zlepšení identifikace a podpory žadatelů se zvláštními potřebami prostřednictvím vypracování vnitrostátních strategií, koordinačních mechanismů, zlepšení postupů hodnocení zranitelnosti a dalšího poskytování široké škály specializované odborné přípravy. Jiné země zahájily nové iniciativy nebo pokračovaly ve stávajících iniciativách, které se zaměřovaly na konkrétní skupiny žadatelů. Například byly aktualizovány a doladěny pokyny pro posuzování případů, aby se zajistilo, že azyloví úředníci náležitě zohledňují tvrzení týkající se genderově podmíněného násilí, mrzačení ženských pohlavních orgánů a ženské obřízky, sexuální orientace a genderové identity a obchodování s lidmi. Kromě toho získávali vyšetřující úředníci prostřednictvím specializované odborné přípravy i nadále znalosti, které jim umožňují rychle a vhodným způsobem určit konkrétní potřeby a uspokojovat je.

Některé přijímací systémy opět čelily výzvě spočívající ve vhodné podpoře žadatelů se zvláštními potřebami, protože počet specializovaných přijímacích míst byl omezený. Nalezení místa pro zranitelné žadatele bylo v mnoha zemích EU+ prioritou, ale dostupná místa ne vždy odpovídala účelu, tedy uspokojení zvláštních potřeb při přijetí.

Na období 2021–2030 byla přijata nová strategie práv osob se zdravotním postižením EU a Evropská komise vyzvala členské státy, aby v oblasti azylu úzce spolupracovaly s agenturou EUAA. Vyzvala zejména k usnadnění odborné přípravy pracovníků ochrany a tlumočníků, kteří jsou v kontaktu s žadateli se zvláštními potřebami, včetně osob se zdravotním postižením. Kromě toho byla v roce 2021 přijata nová komplexní strategie EU o právech dítěte, která obsahuje zvláštní úvahy o přístupu dětí uprchlíků ke vzdělání a vhodné zdravotní péči, jakož i o jejich potřebě informací a pokynů odpovídajících věku během azylového řízení.

Nezletilí žadatelé bez doprovodu

V roce 2021 podaly nezletilé osoby bez doprovodu v zemích EU+ 23 600 žádostí o mezinárodní ochranu[1], což je nejvíce od roku 2017. Podíl nezletilých osob bez doprovodu v rámci všech žadatelů o mezinárodní ochranu zůstal poměrně stabilní a činil přibližně 4 %, takže nárůst jejich absolutního počtu odráží větší počet žádostí o azyl podaných obecně, a nikoli neúměrný příliv nezletilých osob bez doprovodu.

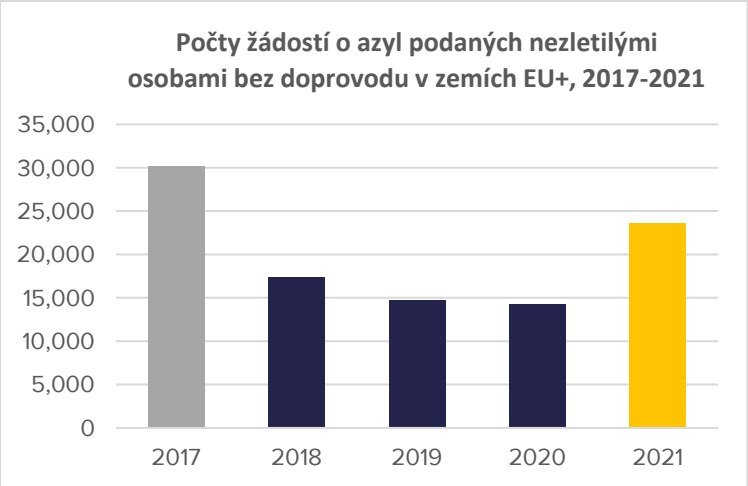
Absolutní počet žádostí nezletilých osob bez doprovodu z Afghánistánu (12 600) a Sýrie (3 900) byl nejvyšší od roku 2016 a výrazně vyšší než v jakémkoliv z předchozích čtyř let. V relativním vyjádření podali více než polovinu všech žádostí dětí bez doprovodu Afghánci (53 %), následováni s určitým odstupem Syřany (16 %), Bangladéšany (6 %) a Somálci (5 %), přičemž u všech těchto národností se ve srovnání s posledními roky projevuje trend nárůstu tohoto podílu.

[1] V případě Francie, Litvy a Portugalska údaje chyběly.

Nezletilé osoby bez doprovodu žádající o ochranu

4 ze **100** žadatelů o azyl v zemích EU+ jsou děti cestující bez některého z rodičů. Cestu za nalezením ochrany podnikly samy.

V roce 2021 podaly nezletilé osoby bez doprovodu, které hledaly útočiště v zemích EU+, **23 600 žádostí**, což představuje nejvyšší počet od roku 2017.



2/3 všech nezletilých žadatelů bez doprovodu byly osoby ve věku **16** až **17** let

Zdroj: Údaje Eurostatu ke dni 22. dubna 2022

#AsylumReport2022

Prudce vzrostl počet žádostí dětí z Afghánistánu a Sýrie. Mladí Afghánci představovali 53 % všech nezletilých osob bez doprovodu, zatímco syrské děti představovaly 16 %.

https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022

Přibližně dvě třetiny všech nezletilých žadatelů bez doprovodu tvořily osoby ve věku 16 až 17 let a pouze 6 % všech nezletilých osob bez doprovodu v zemích EU+ představovaly dívky.

Vyšší příliv nezletilých osob bez doprovodu upozornil na již existující nedostatky ve vnitrostátních azylových systémech, včetně jmenování opatrovníků, posuzování věku osob, které o sobě uvádějí, že jsou nezletilé, a vytvoření jasného právního rámce, který účinně zajistí, aby byl v souvislosti s azylem zohledněn nejlepší zájem dítěte. V několika zemích bylo i nadále problémem rychlé začlenění dětí do hlavního proudu vzdělávání. To může mít negativní dopad na jejich budoucí vyhlídky jakožto uznaných osob, které požívají mezinárodní ochrany, a na možnost získat jiné druhy povolení týkající se studia nebo práce, pokud bude jejich žádost o azyl zamítnuta.

Závěrečné poznámky

V roce 2021 stávající hotspoty a nové trendy nadále zvyšovaly tlak na azylové systémy v zemích EU+. K tomu se připojily mobilita osob opouštějících stávající zóny vysídlování a nové okolnosti uvedené ve zprávě, jako je instrumentalizace migrace, čímž se zátěž vnitrostátních správních orgánů ještě dále zhoršila. Země EU+ musely zvládat velké počty příchozích a stále rostoucí počet žádostí o mezinárodní ochranu, které vzrostly na úroveň z doby před pandemií. S ohledem na tyto změny země EU+ pokračovaly v přizpůsobování svých azylových a přijímacích systémů a využívaly kombinace dočasných a dlouhodobých řešení.

Pandemie covidu-19 vstoupila do druhého roku a azylové a přijímací systémy se ve svém provozu i nadále potýkaly s problémy. Země EU+ však byly v roce 2021 lépe připraveny a uplatňovaly řešení k překonání překážek způsobených pandemií a k zajištění kontinuity činnosti. To bylo možné například díky pokračující digitalizaci azylových řízení – tento trend, který v posledních několika letech pomalu zrychloval, během pandemie nabral na významu a projevoval se i v roce 2021.

Po ruské invazi na Ukrajinu na začátku roku 2022 musely země EU+ ve velmi krátké době nalézt rychlá a komplexní řešení v oblasti ochrany pro přibližně 5 milionů lidí prchajících před válkou – úkol takového rozsahu v posledních letech nemá obdoby. Rámec pro systémové řešení poskytla směrnice o dočasné ochraně – již platný legislativní nástroj EU – a její aktivace připravila půdu pro jednotné a předvídatelné řešení potřeb osob prchajících z Ukrajiny.

Celkově vývoj v roce 2021 a na začátku roku 2022 ukázal, že je nanejvýš důležité mít k dispozici funkční mnohonárodní evropskou strukturu ochrany, tedy systém, který poskytuje účinnou ochranu osobám v nouzi a zároveň zachází s osobami, které v nouzi nejsou, s respektem a důstojně. Tento vývoj rovněž zdůraznil základní předpoklad, který je podstatou azylové politiky: potřebu ochrany vyvolávají a zesilují krize. Krizové situace a související tlaky proto nelze považovat za výjimečné, ale za realitu, se kterou se má funkční azylový systém umět vypořádat.

Ozbrojené konflikty, systematické porušování lidských práv, politická nestabilita a neustále se zhoršující stav ekosystémů na celém světě vyvolávají a budou i nadále vyvolávat rozsáhlé vysídlování. K nalezení kreativních řešení, jak si poradit se zvýšeným tlakem, jsou zapotřebí flexibilní systémy a solidní tvorba politik založená na spolehlivých faktech. Kromě toho jsou nezbytné komplexní legislativní a politické rámce, které poskytnou základ pro řešení potřeb

vysídlených osob přicházejících do Evropy při současném dodržování základních práv osob a zásady nenavracení *(non-refoulement)*.

V posledních dvou desetiletích dosáhla Evropa díky vytvoření a vývoji společného evropského azylového systému pozoruhodného pokroku v rozvoji společného rámce pro řízení azylu. Rychlá evropská reakce na krizi na Ukrajině a zajištění řešení v oblasti ochrany byly možné jen proto, že existoval snadno použitelný legislativní nástroj, tj. směrnice o dočasné ochraně, a to navzdory tomu, že nikdy předtím nebyl aktivován.

V řadě oblastí azylu nepochybně existuje prostor pro zlepšení, včetně účinného přístupu na území a k azylovému řízení, spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi evropskými zeměmi, podmínek přijímání a účinného provádění navracení osob, které nepotřebují ochranu.

S tím, jak probíhají diskuse o legislativních nástrojích paktu o migraci a azylu Evropské komise, a s tím, jak se rozšiřuje judikatura Soudního dvora Evropské unie a vnitrostátních soudních orgánů, která má zajistit správný výklad a uplatňování evropského azylového práva, bude společný evropský azylový systém dále vylaďován a modernizován, aby dokázal reagovat na měnící se migrační vzorce a s tím související potřeby ochrany.

Prohlédněte si všechny další zdroje související se zprávou o azylu 2022:
https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report

Zpráva o azylu 2022: Shrnutí

Zpráva o azylu 2022 jakožto příruční zdroj informací o mezinárodní ochraně v Evropě poskytuje komplexní přehled o klíčových změnách v oblasti azylu, ke kterým došlo v roce 2021. Ve shrnutí naleznete zkrácenou verzi zprávy.

Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) shromažďuje informace o všech aspektech společného evropského azylového systému. Zpráva tedy nastiňuje změny politik, postupů a právních předpisů. Představuje trendy v oblasti azylu, klíčové ukazatele pro referenční rok 2021, přehled dublinského systému, jenž určuje, který členský stát je příslušný k projednání daného případu, a oddíl věnovaný žadatelům se zvláštními potřebami, včetně nezletilých osob bez doprovodu. Uvádí se též příklady judikatury, kterou se vykládají evropské a vnitrostátní právní předpisy v souvislosti s *acquis* EU v oblasti azylu.

Zpráva o azylu 2022 vychází z informací ze široké škály zdrojů – včetně pohledů vnitrostátních orgánů, orgánů EU, mezinárodních organizací, organizací občanské společnosti a akademické obce –, aby byla co nejkomplexnější a představovala rozmanité úhly pohledů. Tato zpráva, pojednávající o období od 1. ledna do 31. prosince 2021, slouží jako referenční zdroj ohledně nejnovějšího vývoje v oblasti mezinárodní ochrany v Evropě.

BZ-AH-22-001-CS-N

Úřad pro publikace Evropské unie

euaa EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM