



# Zpráva úřadu EASO o azylu 2021

Výroční zpráva o situaci  
v oblasti azylu v Evropské unii

**SHRNUTÍ**





Obrázek na titulní straně: Steve Evans

© Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, 2021

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

K veškerému použití nebo reprodukci fotografií či jiného materiálu, k nimž úřad EASO nemá autorská práva, je nutné získat svolení přímo od držitele těchto práv.



# Zpráva úřadu EASO o azylu 2021

Výroční zpráva o situaci v oblasti azylu v Evropské unii

**SHRNUTÍ**



## Předmluva

V letošním roce vychází 10. vydání stěžejní publikace naší agentury – *zprávy úřadu EASO o azylu*. Tato zpráva byla v průběhu let neustále zdokonalována, aby zachycovala nejnovější trendy a politické diskuse zaměřené na budování harmonizovaného společného evropského azylového systému (CEAS). Jsme hrdí na to, že se ze *zprávy úřadu EASO o azylu* stal zásadní informační zdroj o azylu v Evropě a zpráva odráží růst agentury jako centra odborných znalostí v oblasti azylu od jejího zřízení dne 19. června 2010.

Rostoucí role úřadu EASO je ostatně zdůrazněna v novém [paktu o migraci a azylu](#) Evropské komise, který byl zveřejněn v září 2020. Pakt nabízí nový začátek diskuse o účinném a humánním řízení migrace a azylu v Evropě. Úřad EASO je připraven převzít širší mandát jakožto Agentura EU pro azyl (EUAA) a sloužit jako nedílná součást evropského rámce pro řízení složité reality v oblasti migrace za současného plného respektování základních práv.

Pandemie COVID-19 měla významný dopad na všechny aspekty života po celém světě. S cílem zmírnit šíření viru a zajišťovat lidem bezpečí – jak těm, kteří hledají útočiště v Evropě, tak zaměstnancům přímo pracujícím se žadateli o azyl – byla ve všech zemích EU+ provedena nouzová opatření a dlouhodobé změny postupů. Letos to bylo poprvé od zřízení společného evropského azylového systému, kdy členské státy, národní azylové a přijímací orgány a organizace působící v oblasti mezinárodní ochrany čelily dvojí výzvě: respektování základních lidských práv na bezpečný život a řízení globální zdravotní krize, která by mohla vystavit migranty i přijímající země dalšímu riziku.

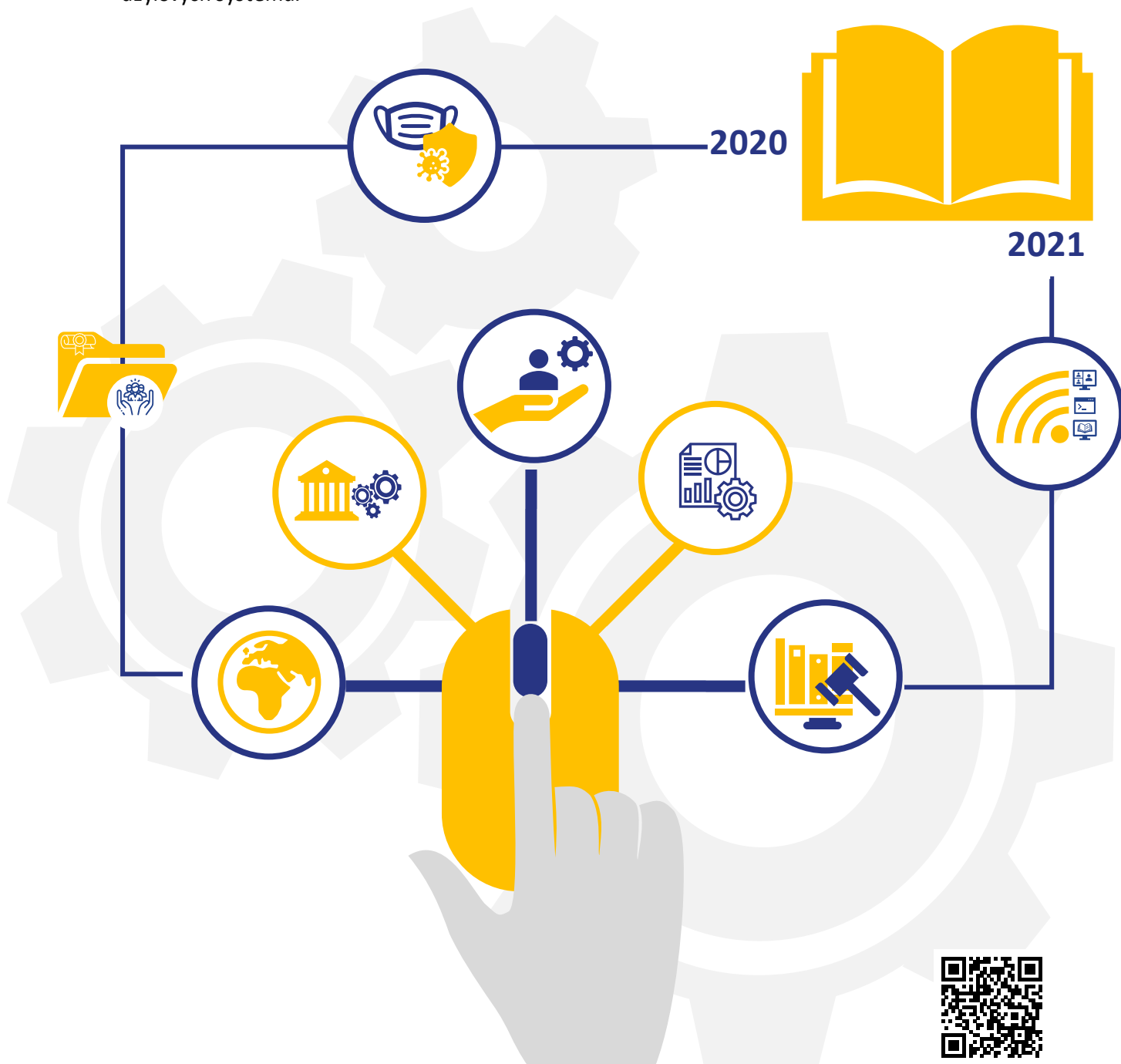


Zatímco vnitrostátní správní orgány procházely těžkou zkouškou, činnosti úřadu EASO byly přímo zaměřeny na podporu členských států při zajišťování kontinuity služeb a poskytování mimořádné podpory. V průběhu roku 2020 agentura vyvinula nástroje pro vylepšení a sladění postupů, zveřejnila analytické zprávy a školila azylové pracovníky. Specializovaná iniciativa pro sběr informací poskytla aktuální, komplexní a spolehlivé informace o dopadu nemoci COVID-19 na azylové řízení. Výsledky ukázaly odolnost vnitrostátních azylových a přijímacích systémů EU, které rychle přizpůsobily své postupy a přiklonily se k digitálním řešením, aby poskytly útočiště potřebným. Tyto inovace mohou být klíčem ke zvýšení efektivity a řešení podobných výzev v budoucnosti při zachování udržitelného evropského systému.

Nina Gregori  
Výkonná ředitelka  
Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu

## Úvod

Jako zdroj informací o mezinárodní ochraně v Evropě poskytují zprávy úřadu EASO o azylu komplexní přehled o klíčovém vývoji v oblasti azylu v členských státech Evropské unie, na Islandu, v Lichtenštejnsku, Norsku a Švýcarsku (země EU+). Zpráva začíná krátkým přehledem stavu nuceného vysídlení v celosvětovém měřítku, načež se úžeji zaměřuje na kontext Evropy a postupně shrnuje změny ve všech aspektech společného evropského azylového systému (CEAS). Zpráva představuje vybranou judikaturu, která formovala interpretaci evropských a vnitrostátních právních předpisů, jakož i klíčové statistické ukazatele pro referenční rok 2020, které zdůrazňují nové trendy a účinnost azylových systémů.



## Globální přehled azylu v roce 2020



Miliony lidí po celém světě jsou postiženy nuceným vysídlením v důsledku konfliktů, pronásledování, porušování lidských práv, přírodních katastrof a degradace ekosystémů.

Oficiální statistiky rozlišují mezi dvěma skupinami násilně vysídlených osob: a) uprchlíci a žadatelé o azyl, kteří překročili mezinárodní hranice; a b) vnitřně vysídlené osoby vysídlené v rámci své vlastní země. Uprchlíci jsou osoby, které uprchly ze své země kvůli opodstatněnému strachu z pronásledování na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politickému názoru a překročily mezinárodní hranici ve snaze najít bezpečí. Takzvané vnitřně vysídlené osoby nepřekročily hranice své země, ale přesto se mohou nacházet ve zranitelné situaci.

V evropském kontextu zahrnuje mezinárodní ochrana postavení uprchlíka a status doplňkové ochrany. Doplňkovou ochranou se myslí situace, kdy osoby nesplňují předpoklady pro přiznání postavení uprchlíka, ale jsou způsobilé pro ochranu, protože jim hrozí závažná újma, jako je např. trest smrti nebo popravu, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trest v zemi původu nebo závažné individuální hrozby pro jejich život kvůli svévolnému násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

V červnu 2020 Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR) uvedl, že ve znepokojivé situaci se nachází přibližně 80 milionů lidí, včetně 26,4 milionu uprchlíků, 4,2 milionu žadatelů o azyl, 45,7 milionu vnitřně vysídlených osob a 3,6 milionu Venezuelanů vysídlených do zahraničí.

Dvě třetiny světové populace uprchlíků pocházejí z pěti zemí původu: Sýrie, Venezuela, Afghánistán, Jižní Súdán a Myanmar (v sestupném pořadí). Drtivá většina vysídlených obyvatel se nachází v zemích a komunitách sousedících s ohniskem krize, což jsou často rozvojové země. V roce 2020 bylo i nadále nejvýznamnější hostitelskou zemí Turecko, následované Kolumbií, Pákistánem, Ugandou a Německem.

Pandemie COVID-19, která svět zasáhla v roce 2020, měla hluboký a komplexní dopad, a to jak při vytváření nebo prohlubování potřeby ochrany na celém světě, tak při znemožňování přístupu k bezpečnosti. V této náročné situaci zúčastněné strany, které se podílejí na poskytování ochrany, svou práci odpovídajícím způsobem přizpůsobily, aby zajistily určitou kontinuitu služeb, včetně nových způsobů registrace a zpracování aplikací a zvýšeného využívání technologií a digitálních řešení.

Navzdory výzvám spojeným s pandemií mezinárodní společenství vsadilo na mnohostrannou spolupráci a pokrok dosažený v roce 2020 v rámci globálního paktu o uprchlících zahrnoval toto:

- ➔ zvyšování kapacity ochrany na celém světě,
- ➔ lepší přístup ke vzdělání pro vysídlené děti,
- ➔ podpora trvalých řešení,
- ➔ zavádění řešení pro čistou energii v humanitárních kontextech,
- ➔ podpora lidského rozvoje a hospodářského růstu jako strukturálních řešení v nestabilních prostředích,
- ➔ posilování spravedlivého přístupu ke zdravotnickým službám, čisté vodě a hygienickým zařízením,
- ➔ podpora pracovních příležitostí pro osoby postižené vysídlením.

EU hraje klíčovou roli při poskytování řešení v oblasti ochrany po celém světě, přičemž většina jejího humanitárního rozpočtu je přidělena na projekty pomáhající násilně vysídleným osobám a jejich hostitelským komunitám.

Vzhledem k tomu, že mezinárodní společenství pokračuje ve svém úsilí řešit komplexní aspekty vysídlení po celém světě, může se zaměření rozvoje rok od roku měnit tak, aby se úsilí zaměřovalo na oblasti, kde lze dosáhnout pokroku při zmírňování situace vysídlení nebo kde lze vyvinout nové způsoby poskytování ochrany. V roce 2020 byly hlavní náplní diskusí o mezinárodní ochraně dvě oblasti, každá z jiných důvodů. **Přesídlení** patřilo k oblastem, které byly silně zasaženy pandemií kvůli cestovním omezením. Vzhledem k rizikům spojeným s pohybem během této mimořádné celosvětové situace v oblasti zdraví byla dále zdůrazněna potřeba zajištění bezpečné legální možnosti s ohledem na přesídlení. Pandemie zároveň poskytla zemím příležitost k dalšímu pokroku v oblasti **digitalizace** za účelem zvýšení účinnosti azylových řízení.



## Globální vzorce potřeb mezinárodní ochrany, 2020

**2/3** světové  
populace  
uprchlíků pochází  
z **5** zemí

**6,6 mil.**  
Sýrie

**3,6 mil.**  
Venezuela

**2,7 mil.**  
Afgánistán

**2,3 mil.**  
Jižní Súdán

**1,0 mil.**  
Myanmar

Venezuelští uprchlíci byli  
v roce 2020 největší  
skupinou nových  
žadatelů o azyl

Největší počet uprchlíků se  
nachází v Turecku, přičemž po  
něm následuje Kolumbie, Pákistán,  
Uganda a Německo.

**85 %** světové populace  
uprchlíků se nachází  
v rozvojových zemích



**Pandemie COVID-19** měla  
komplexní dopad na vytváření  
nebo prohlubování potřeby  
ochrany po celém světě a při  
znemožňování přístupu  
k bezpečnosti  
*Zdroje: EASO a údaje z úřadu UNCHR*



**Programy přesídlování** se  
kvůli cestovním omezením během  
pandemie COVID-19 téměř  
zastavily



Pandemie poskytla zemím  
příležitost k dalšímu pokroku  
v oblasti **digitalizace** za  
účelem zvýšení účinnosti  
azylového řízení





## 2. Hlavní vývoj v oblasti azylu v Evropské unii v roce 2020



Na základě pokroku dosaženého během jednání o dvou balíčcích reformních návrhů od roku 2016 představila Evropská komise v září 2020 nový **pakt o migraci a azylu**. Pakt navrhuje nový začátek řešení migrace prostřednictvím vylepšených, rychlejších a efektivnějších postupů a nastolení rovnováhy mezi spravedlivým sdílením odpovědnosti a solidaritou. Cílem paktu o migraci a azylu

je stanovit rámec pro tyto body:

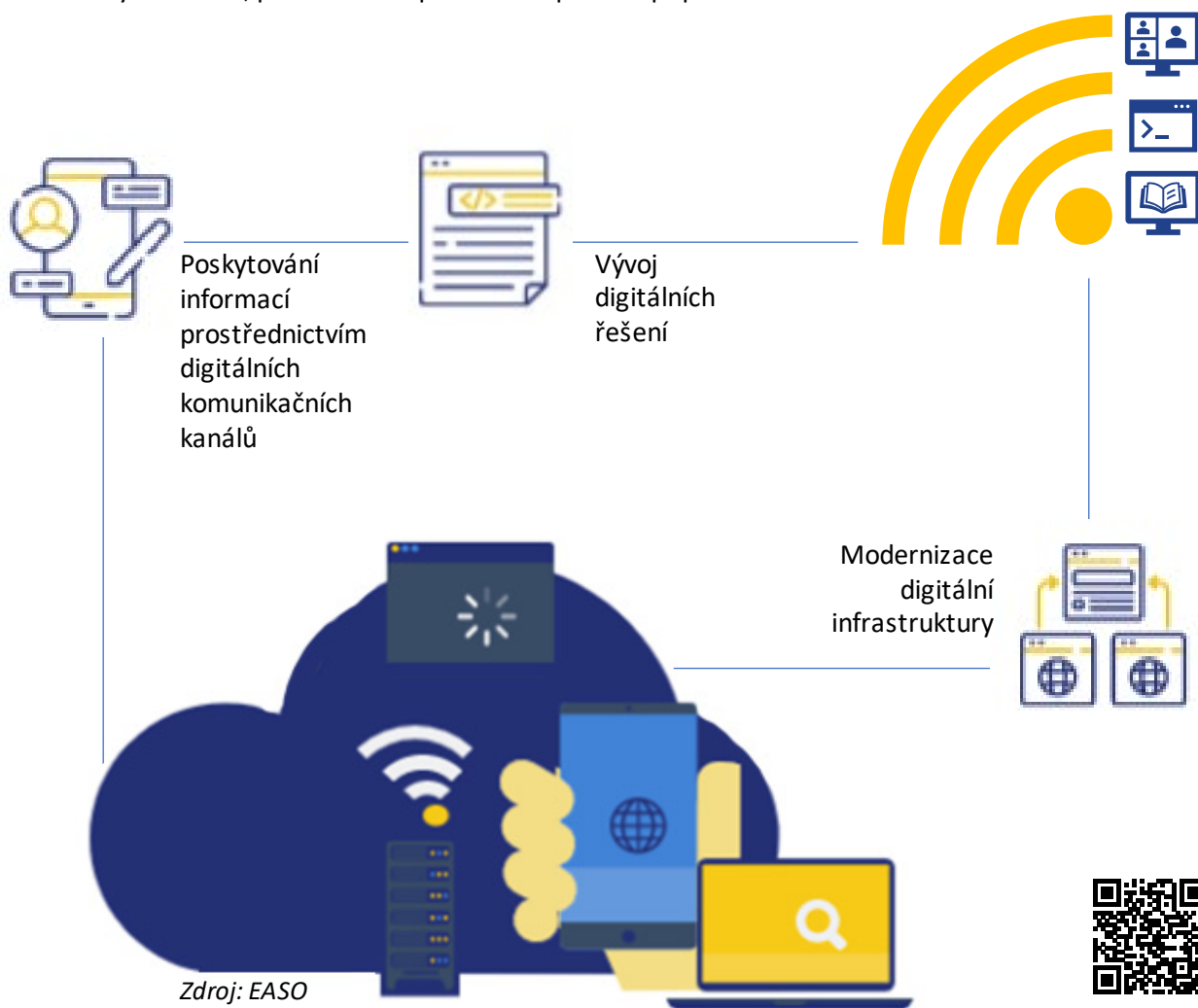
- spolehlivá a spravedlivá správa vnějších hranic, včetně ověřování totožnosti a zdravotních a bezpečnostních kontrol,
- spravedlivé a účinné azylové systémy v zemích EU+, zefektivnění postupů a návratu odmítnutých žadatelů,
- nový mechanismus solidarity pro vylovení po pátrací a záchranné operaci, pro země pod zvýšeným tlakem a pro krizové situace,
- spolehlivá předvídatost, připravenost na krize a reakce na krize;
- efektivní politika návratu a přístup koordinovaný v rámci EU při navracení státních příslušníků třetích zemí do země původu,
- komplexní správa na úrovni EU za účelem lepšího řízení a provádění azylové a migrační politiky,
- vzájemně prospěšná partnerství s klíčovými třetími zeměmi původu a tranzitu,
- udržitelné právní možnosti pro ty, kteří potřebují ochranu, a za účelem přilákání talentovaných lidí do EU,
- účinné integrační politiky.

K dosažení těchto cílů pokračovala Evropská komise ve svých návrzích a podpořila již dosažené prozatímní dohody o kvalifikačním nařízení, směrnici o podmínkách přijímání, nařízení o rámci Unie pro znovusídlování a Agentuře EU pro azyl. Vyzvala rovněž k rychlému uzavření jednání ohledně přepracované směrnice o navracení. Evropská komise stáhla návrh pozměněného dublinského nařízení z roku 2016 a nahradila jej novým návrhem nařízení o řízení azylu a migrace. Vedle pěti zachovaných návrhů z let 2016 a 2018 obsahuje pakt balíček devíti dalších nástrojů:

- ➔ [Nové nařízení o prověřování](#)
- ➔ [Pozměněný návrh revidující nařízení o azylovém řízení](#)
- ➔ [Pozměněný návrh revidující nařízení o Eurodacu](#)
- ➔ [Nové nařízení o řízení azylu a migrace](#)
- ➔ [Nové nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci](#)
- ➔ [Nový plán pro připravenost na migraci a pro migrační krize](#)
- ➔ [Nové doporučení týkající se přesídlování a doplňkových možností](#)
- ➔ [Nové doporučení týkající se pátracích a záchranných operací prováděných soukromými plavidly](#)
- ➔ [Nové pokyny ke směrnici o převaděčství.](#)

Prezentace paktu o migraci a azylu a návrhů souvisejících právních nástrojů podnítila obnovení diskusí o účinném a humánním řízení migrace v Evropě. Holistický přístup Evropské komise při koordinaci procesu inkluzivních konzultací a snaha o důkladnou integraci vazeb mezi různými oblastmi migrační a azylové politiky do jednoho soudržného přístupu byly přijaty pozitivně, stejně jako skutečné úsilí vyhovět rozličným potřebám různých členských států EU a překlenout minulé spory. Ačkoli se zdá, že mezi členskými státy přetrvávají rozdílné názory na některé aspekty navrhované migrační a azylové politiky, návrhy předložené Evropskou komisí poskytují základ pro další konstruktivní dialog na technické a politické úrovni v rámci legislativního procesu. Uprostřed pozitivních reakcí zazněly také hlasy – jak ze strany státních, tak nestátních aktérů – upozorňující na oblasti, kde je možné dosáhnout více.

Pandemie COVID-19 měla přirozeně hluboký dopad jak na migrační toky, tak na fungování azylových systémů v Evropě. Evropská komise plně uznala potíže, s nimiž se členské státy potýkají při uplatňování příslušných pravidel EU během pandemie, a vydala [sdělení](#), které má poskytnout pokyny k zajištění kontinuity azylových a návratových řízení a přesídlování. Země EU+ zavedly v rámci různých kroků azylového řízení i v azylových zařízeních řadu opatření k zajištění dobrých fyzických podmínek jednotlivců. Omezující opatření odůvodněná na základě veřejného zdraví mohla mít dopad, byť dočasný, na dodržování základních práv a svobod, přičemž zúčastněné strany zdůraznily, že opatření musí být dočasná, přiměřená a uplatňována pouze v případě nutnosti.



Ve snaze pokračovat v poskytování služeb při dodržování nových opatření provedly země EU+ digitalizaci některých kroků azylového řízení prostřednictvím vývoje a zavedení nových elektronických systémů. Řada těchto řešení může získat trvalejší podobu, a to s cílem zvýšit účinnost azylových systémů, zatímco jiná mohou být použita jako metodické plány pro případ, že budou země EU+ vyzvány k řešení podobných výzev v budoucnu.

Navzdory celkovému poklesu počtu příchozích do EU na vnějších hranicích v roce 2020 se objevily nové trendy v oblasti migračních tras do Evropy. Trasy ze západního a východního Středomoří vykazovaly oproti roku 2019 menší počet příchozích, zatímco počet osob přicházejících západoafrickou, centrální středomořskou a západobalkánskou trasou vzrostl. Řecké hranice a řecké ostrovy byly i nadále pod značným tlakem a Evropská komise spolupracovala s řeckými orgány a dalšími členskými státy EU na zásadní podpoře řešení situace, včetně dobrovolného přemístění z Řecka do jiných členských států pro děti bez doprovodu a děti, jejichž rodiny jsou zranitelné.

Přemísťování pokračovalo také po pátracích a záchranných misích ve Středozemním moři. Vylodění a přemístění byla koordinována Evropskou komisí a proběhla – za účasti příslušných agentur EU, včetně úřadu EASO – v souladu se standardními operačními postupy vypracovanými v roce 2019. Toto úsilí ukázalo konkrétní evropskou solidaritu v praxi, ale také zdůraznilo potřebu předvídatelnějšího mechanismu solidarity při operacích vylodění a přemístění, jak je stanoveno v navrhovaném novém nařízení o řízení azylu a migrace.

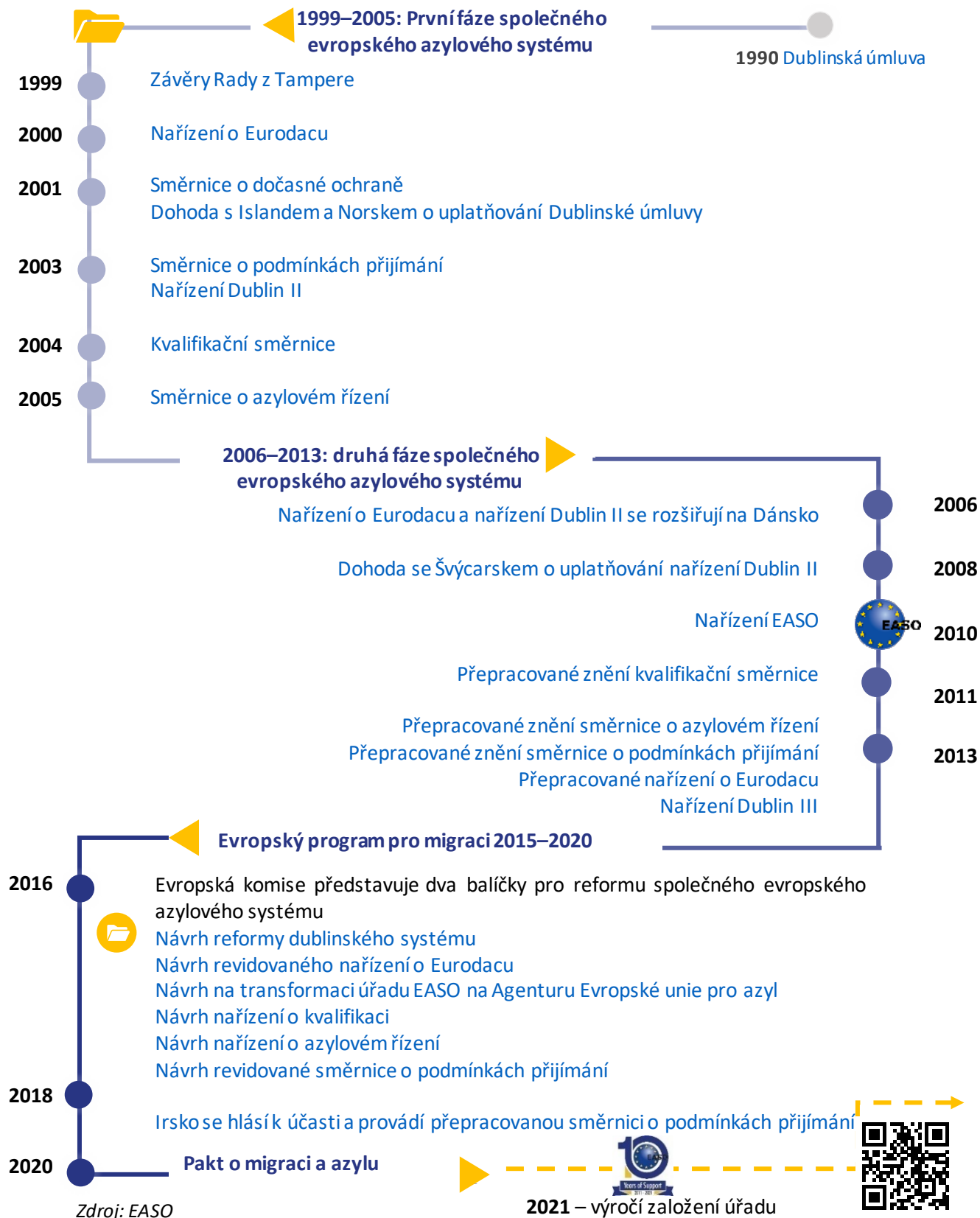
Konec roku 2020 rovněž signalizoval ukončení přechodného období, během něhož se právo EU stále vztahovalo na Spojené království a v rámci něj i po jeho vystoupení z EU. Ode dne 1. ledna 2021 již nejsou právní předpisy EU týkající se azylu automaticky použitelné, pokud nejsou zachovány ve vnitrostátním právním systému. Důležité je, že ve Spojeném království bylo nařízení Dublin III zrušeno a jeho ustanovení přestala platit.

V průběhu roku 2020 pokračovala EU ve spolupráci s externími partnery na řízení migračních tlaků prostřednictvím komplexního přístupu založeného na multilateralismu. Mezi cíle činností prováděných v rámci vnějšího rozměru migrační politiky EU patří řešení hlavních příčin migrace, boj proti převaděčským sítím, posílení spolupráce se třetími zeměmi v oblasti navracení a zpětného přebírání, spolupráce s partnerskými zeměmi na správě hranic a poskytování podpory na ochranu v zahraničí.

V rámci své úlohy zajišťovat harmonizovaný výklad a uplatňování právních předpisů EU vydal Evropský soudní dvůr několik rozsudků, z větší části se týkajících řízení o předběžné otázce ohledně výkladu různých ustanovení společného evropského azylového systému (CEAS). Judikatura se týkala témat souvisejících s účinným přístupem, azylovým řízením, poskytováním osobních rozhovorů v nepřípustných případech, formami ochrany, zadržením, řízením ve druhém stupni, nediskriminací státních příslušníků a osob požívajících mezinárodní ochrany, které následně získaly občanství, sjednocováním rodiny a zachováním jednoty rodiny, návratem státních příslušníků třetích zemí, přemístěním, ochranou poskytovanou Palestincům bez státní příslušnosti ze strany UNRWA a odmítnutím vykonávat vojenskou službu. Soudní dvůr Evropské unie dále vydal rozsudek o vnitrostátních omezeních financování nevládních organizací, které se týkaly nevládních organizací působících v oblasti mezinárodní ochrany.



## Vývoj společného evropského azylového systému (CEAS)



### 3. Podpora zemí ze strany úřadu EASO



V roce 2020 uplynulo 10 let od zřízení úřadu EASO. Na základě svého zřizovacího nařízení se úřad EASO zaměřuje na zlepšování uplatňování společného evropského azylového systému, posilování praktické spolupráce v oblasti azylu mezi členskými státy a poskytování operativní podpory členským státům, jejichž azylové a přijímací systémy jsou vystaveny mimořádnému tlaku.

V kontextu pandemie COVID-19 se činnosti úřadu EASO v roce 2020 přímo zaměřovaly na pomoc členským státům při zajištění kontinuity služeb, bezproblémového pokračování v činnostech odborné přípravy a usnadnění on-line schůzek mezi členskými státy. Úřad EASO zahájil iniciativu zaměřenou na shromažďování informací s cílem poskytnout klíčovým zúčastněným stranám aktualizované, komplexní a spolehlivé informace o dopadu pandemie COVID-19 na národní azylové a přijímací systémy a plán očkování žadatelů o azyl a osob požívajících mezinárodní ochrany. Za účelem zajištění vysokých standardů při vyřizování žádostí o azyl během pandemie vydal úřad EASO praktická doporučení týkající se provádění osobních pohovorů na dálku a provádění vzdálených/on-line registrací.

V provozní činnosti úřadu EASO vedla opatření v oblasti zdraví k tomu, aby se přesunula pozornost k pracovním tokům „back-office“, jako je práce na nevyřízených souborech, administrativní povinnosti při registraci, poskytování podpory v oblasti odvolání, činnosti budování kapacit, zlepšování politik a postupů a podpora poskytování a přijímání informací na dálku prostřednictvím linek pomoci. Úřad EASO rovněž zůstal aktivní v terénu a pomáhal přemístit děti bez doprovodu z Řecka do jiných členských států. Na konci roku 2020 byla rovněž dohodnuta podpora Španělska s cílem zmírnit tlak na jeho přijímací systém a vyvinout nový model přijímání.



#### Video: Milníky a úspěchy úřadu EASO



Zdroj: EASO

## 4. Fungování společného evropského azylového systému

Klíčový vývoj na vnitrostátní úrovni v roce 2020 formoval právní předpisy, politiky a postupy v oblasti azylu v zemích EU+. Dvěma tématy přítomnými v každém kroku azylového řízení byly dopad pandemie COVID-19 a digitalizace azylového řízení.



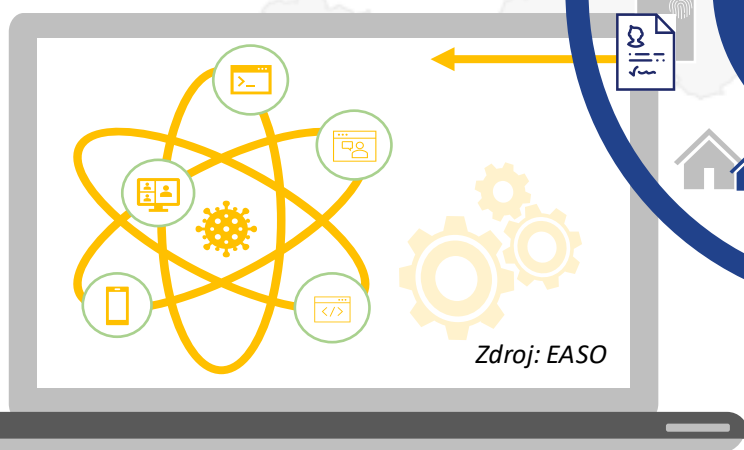
### Digitalizace azylového řízení



Pandemie COVID-19 poskytla zemím podnět k využívání digitálních nástrojů a přizpůsobení postupů v přijímacích střediscích.



Navzdory výhodám mohou digitalizaci provázet i potenciální rizika, např. spojená s ochranou údajů, digitální gramotností a konektivitou.





## COVID-19

Cestovní omezení během pandemie COVID-19 významně ovlivnila šance žadatelů o azyl dostat se na území EU. Vnitrostátní orgány byly nuceny se rychle přizpůsobit novým okolnostem pozastavením nebo omezením registrací na krátkou dobu během první vlny pandemie. Během této doby země EU+ reorganizovaly procesy a pracovní prostředí.

Do dublinského řízení bylo posláno méně žadatelů o azyl, zatímco postup předávání musel být upraven tak, aby odpovídal přísným zdravotním požadavkům. Judikatura v roce 2020 naznačila, že tlak na zdravotnické systémy se stal dalším faktorem, který je třeba zohlednit při určování členského státu odpovědného za žádost o azyl.

Omezení fyzického kontaktu, uzavření zařízení, protokoly o práci na dálku a zdravotní protokoly měly dopad na všechny kroky spojené se zpracováním žádostí v prvním i druhém stupni, včetně osobních pohovorů, poskytování tlumočení, oznamování rozhodnutí, řízení případů, školení a hodnocení kvality. Pokud to bylo možné, byly tyto úkoly prováděny na dálku pomocí digitálních technologií, jako jsou videokonference. Byly upraveny vnitřní pracovní režimy ve správách prvního a druhého stupně, aby se minimalizovalo narušení služeb při dodržování opatření týkajících se veřejného zdraví. V důsledku toho byly odpovídajícím způsobem prodlouženy procesní lhůty.

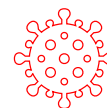
Formát pro poskytování informací se změnil na malé skupinové relace, telefonicky nebo prostřednictvím on-line komunikace nebo video návodů, zatímco další úsilí se zaměřilo zejména na ochranu, hygienická opatření, protokoly, které je třeba dodržovat, lékařskou podporu a pokyny pro zamezení nákaze. Právní pomoc a zastoupení byly poskytovány na dálku nebo s omezenými interakcemi tvář v tvář. Příмым důsledkem omezujících opatření souvisejících s COVID-19 bylo v několika zemích hlášeno omezení přístupu k právní pomoci na hranicích a v přijímacích zařízeních a zařízeních pro zajištění cizinců. S ohledem na omezenou schopnost vést vyšetřovací mise v zemích původu se země EU+ zaměřily na jiné metody sběru informací o zemích původu (COI) a udržování kontaktu se svými zdroji.

V oblasti přijímání žadatelů přizpůsobily země EU+ organizaci i infrastrukturu přijímání okolnostem pandemie COVID-19 a zavedly opatření, jako je počáteční období karantény po příjezdu, omezení fyzického kontaktu v azylových zařízeních a omezená mobilita mezi zařízeními, omezení při návštěvách, a další hygienická opatření a ochranné pomůcky. Požadavky na další prostor kladou větší tlak na přijímací orgány, vedoucí pracovníky a zaměstnance azylových zařízení, zatímco podpůrné služby byly často omezovány kvůli omezení fyzického kontaktu nebo přesunuty on-line. To mělo obzvláště nepříznivý dopad na žadatele se zvláštními potřebami, kterým někdy chyběla celá škála potřebných podpůrných služeb. Ve většině zemí EU+ byla zařízení pro zajištění cizinců kvůli omezením COVID-19 méně obsazena, protože bylo pozastaveno vyhoštění odmítnutých žadatelů a byli propuštěni státní příslušníci třetích zemí.

Jednou z oblastí silně zasažených pandemií byla ochrana a integrace osob požívajících ochrany. Zpoždění v prodlužování povolení k pobytu v důsledku přerušených služeb často vedlo k právní nejistotě a znemožňovalo přístup k dalším právům, jako je bydlení, zaměstnání a zdravotní péče. Postupy sloučení rodin byly zastaveny nebo výrazně odloženy a klesl počet pracovních příležitostí. Adekvátní podpora prostřednictvím on-line vzdělávání pro děti často představovala problém z důvodu nedostatku počítačů, připojení k internetu nebo nejisté situace v oblasti bydlení, která neposkytovala samostatné klidné místo pro studium. Programy podpory a individuální integrační plány pro příjemce byly rozšířeny nebo přizpůsobeny novým okolnostem. Dopady pandemie však mohou mít dlouhodobý vliv na integraci, od zdraví po ubytování a pracovní příležitosti.

Omezení cestování přirozeně ovlivnilo realizaci návratů. Počet nucených návratů významně poklesl, zatímco dobrovolné návraty pokračovaly podle požadovaných zdravotních protokolů a preventivních opatření. Mnoho zemí pozastavilo nejen řízení o navrácení, ale i vydávání rozhodnutí o navrácení, čímž se prodloužilo období dobrovolného opuštění území.

Země EU+ celkově vyvinuly značné úsilí k zajištění kontinuity služeb, a prokázaly tak odolnost a pružnost vnitrostátních azylových a přijímacích systémů tváří v tvář neočekávaným situacím. Souběžně s tím soudní orgány přezkoumaly nová opatření, aby zajistily, že budou odpovídat právním normám a zárukám.



## Digitalizace

Pandemie COVID-19 poskytla nový impuls k pokračování nebo urychlení využívání digitálních technologií v oblasti azylu. V roce 2020 země EU+ vyvinuly a zavedly nové elektronické systémy k použití ve všech fázích azylového řízení. Digitální řešení byla použita k on-line registraci aplikací, ověření totožnosti žadatele, předkládání dokumentů, dálkovým pohovorům, poskytování informací, právní asistence a tlumočnických služeb, jazykové analýze, oznamování rozhodnutí a předávání informací o stavu případu, podávání odvolání a digitálních podpisů k vydávání rozhodnutí a poskytování podpory v oblasti integrace, včetně výuky jazyků, sociální orientace a koučování v oblasti zaměstnanosti. Řada zemí rovněž zdokonalila své elektronické systémy řízení přijímání a infrastrukturu IT a investovala do dalšího počítačového vybavení v azylových zařízeních.

V oblasti návratů žadatelů země EU+ využívaly postupy komunikace a reintegračního poradenství na dálku a on-line nástroje usnadňovaly komunikaci se třetími zeměmi o postupech identifikace navracených cizinců a vydávání cestovních dokladů. Digitální technologie byly využity také ve snaze zajistit kontinuitu služeb v souvislosti s přesídlováním, jako jsou pohovory na dálku a virtuální předodjezdový program orientace.

I když má digitalizace mnoho výhod, pozornost byla věnována také jejím potenciálním rizikům, včetně souhlasu s využitím osobních údajů, problémů s přístupností pro určité profily žadatelů, kteří nemusí mít dovednosti v oblasti digitální gramotnosti nebo nemají přístup k potřebnému vybavení a připojení, nedostatku lidské interakce při poskytování služeb (například při stravování osob se zvláštními potřebami) a posílení důvěry mezi cílovými skupinami s cílem podpořit smysluplné využívání. S prohlubující se digitalizací je třeba tyto obavy brát v úvahu a odpovídajícím způsobem se jimi zabývat.



## 4.1 Přístup na území a k azylovému řízení



Přeprocovaná směrnice o azylovém řízení usnadňuje zemím EU poskytování účinného přístupu k řízení osobám v nouzi a zajišťování práva žádat o ochranu. V průběhu roku 2020 byla na vnějších hranicích EU hlášena řada incidentů souvisejících s neuplatňováním nebo zpožděním uplatňování ustanovení přeprocované směrnice o azylovém řízení a v důsledku toho s poskytováním účinného přístupu k azylovému řízení.

Hlavní legislativní a politický vývoj v oblasti přístupu k azylovému řízení v roce 2020 navazoval na vývoj v předchozích letech. Pokračovalo se v doladování postupů, aby orgány získaly co nejvíce informací na



začátku azylového procesu účinným způsobem a v koordinaci s různými zúčastněnými stranami. Zastřešujícím cílem bylo zlepšit zpracování případů v rámci systému a urychlit celkový proces.

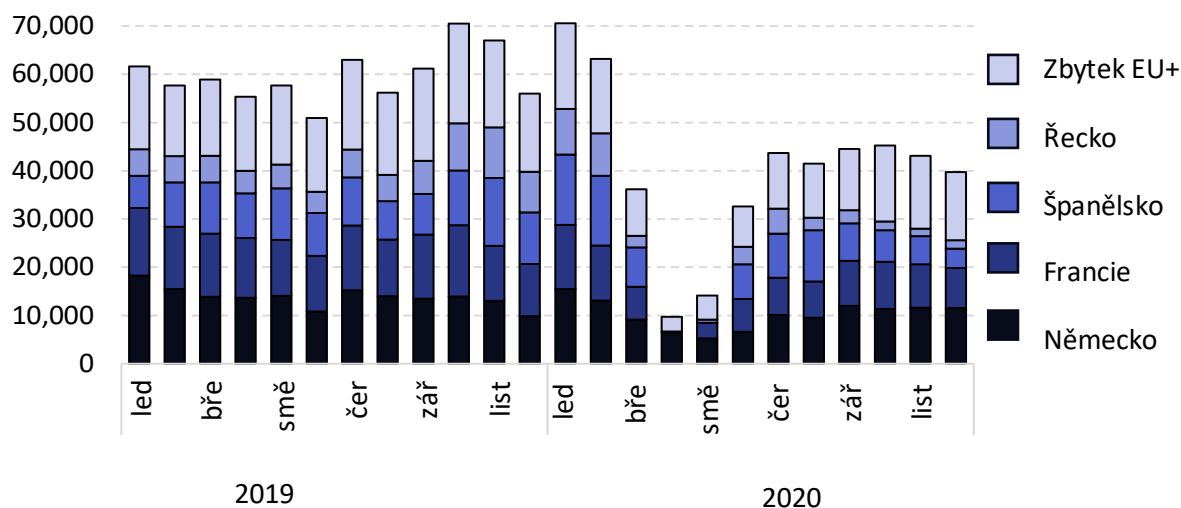
V roce 2020 bylo v zemích EU+ podáno přibližně 485 000 žádostí o mezinárodní ochranu. V porovnání s počtem žádostí v roce 2019 jde o prudký pokles o 32 %. Tento pokles, který vedl k nejnižšímu počtu ročních žádostí od roku 2013, lze přičíst omezením souvisejícím s pandemií COVID-19, která byla zavedena v zemích EU+ a ve třetích zemích a omezovala přeshraniční pohyb i pohyb v rámci zemí.

Počet žádostí o azyl během roku značně kolísal. Na začátku roku pokračoval růst počtu žádostí a v lednu a únoru 2020 bylo podáno více žádostí než ve stejných měsících roku 2019 (nárůst o 15 % v lednu a o 10 % v únoru). Po rozšíření onemocnění COVID-19 v březnu 2020 však počet žádostí výrazně poklesl. Jak se opatření omezující volný pohyb osob v jednotlivých zemích postupně rušila, tempo žádostí se začalo obnovovat (viz obrázek 1).

Dopad opatření v souvislosti s COVID-19 na žádosti o azyl byl mezi zeměmi EU+ rozdělen nerovnoměrně. V zemích, kde bylo během první vlny pandemie azylové řízení z velké části pozastaveno, došlo k výraznému poklesu počtu žádostí o azyl, zatímco v zemích, které ponechaly své azylové řízení otevřené, došlo k menším poklesům.

Celkově byly téměř dvě třetiny (63 %) všech žádostí o azyl v roce 2020 podány pouze ve třech zemích: Německo (122 000), Francie (93 000) a Španělsko (89 000), po nichž s určitým odstupem následovalo Řecko (41 000) a Itálie (27 000). Výčet nejčastějších zemí původu se od roku 2019 nezměnil: Sýrie (70 000), Afghánistán (50 000), Venezuela (31 000), Kolumbie (30 000) a Irák (20 000) – u všech došlo v roce 2020 k podání menšího počtu žádostí. Těchto pět nejčastějších národností dohromady představovalo více než dvě pětiny všech žádostí podaných v zemích EU+.

### Obrázek 1: Žádosti v zemích s největším počtem přijetí v jednotlivých měsících, 2019–2020



Zdroj: Eurostat [[migr\\_asyappctzm](#)] ke dni 28. dubna 2021.



## 4.2 Dublinské řízení

Cílem nařízení Dublin III je vypracovat srozumitelnou a proveditelnou metodu pro určení, který členský stát je odpovědný za prozkoumání každé žádosti o azyl. Jeho cílem je zaručit, aby žadatelé získali účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby zkoumání žádosti provedl jeden jasně určený členský stát. Dublinský systém byl jedním z nejdiskutovanějších aspektů společného evropského azylového systému, zejména v souvislosti s vyvážením sdílení odpovědnosti a solidarity mezi členskými státy.

Potenciální budoucnost dublinského řízení byla zdůrazněna v roce 2020 představením nového [paktu o migraci a azylu](#) Evropské komise a [návrhu nařízení o azylu a řízení migrace](#). Cílem paktu je nahradit dublinský systém společným rámcem, který kromě účinných mechanismů pro určení členského státu odpovědného za žádost o azyl bude zahrnovat nový komplexní mechanismus pro trvalou solidaritu na základě zjednodušených kritérií.

Na základě údajů vyměněných prostřednictvím systému včasného varování a připravenosti úřadu EASO (EPS) bylo v roce 2020 vydáno 95 000 rozhodnutí v reakci na odchozí dublinské žádosti. To ve srovnání s rokem 2019 představovalo pokles o jednu třetinu a bylo to v souladu s rozsahem snížení počtu žádostí o azyl podaných v roce 2020. Poměr přijatých dublinských rozhodnutí k podaným žádostem o azyl byl ve skutečnosti 20 %, tedy podobný jako v roce 2019.

Na úrovni zemí nadále přijímaly Francie a Německo nejvíce rozhodnutí o svých požadavcích na převzetí odpovědnosti za jinou zemi, což představuje společně více než tři pětiny celkového počtu v rámci EU+. Celková míra přijetí rozhodnutí o dublinských žádostech v roce 2020, měřená podílem rozhodnutí přijímajících odpovědnost ze všech vydaných rozhodnutí, byla 56 %, což naznačuje pokračující pokles již třetí rok po sobě na úrovni EU+ a ve většině členských států dublinského systému. V mírách přijímání na úrovni jednotlivých zemí však byly velké rozdíly.

K dalšímu významnému vývoji na evropské úrovni patří to, že diskreční ustanovení v nařízení Dublin III (čl. 17 odst. 2) bylo základem relokačního systému pro 1 600 dětí bez doprovodu a dětí se závažnými onemocněními a jinými faktory zranitelnosti v rámci jejich rodin z Řecka do jiných členských států. Toto ustanovení bylo také použito při pokračujících přemístováních po vyloštění z pátracích a záchranných operací v Itálii a na Maltě.

Ustanovení čl. 17 odst. 1 dublinského nařízení, což je další diskreční ustanovení, bylo v roce 2020 uplatněno více než 4 700krát, což ve srovnání s rokem 2019 představuje prudký pokles téměř o jednu třetinu. Podle tohoto ustanovení může členský stát rozhodnout o přezkoumání žádosti o mezinárodní ochranu i v případě, že za to podle kritérií nařízení Dublin III nenese odpovědnost. V roce 2020 mezi důvody pro takové rozhodnutí patřil počet případů COVID-19 v konkrétní zemi.

Pandemická a nouzová opatření uplatňovaná v zemích EU+ přirozeně zkomplikovala transfery podle dublinského nařízení. Celkově bylo dokončeno přibližně 13 600 transferů, což představuje polovinu počtu transferů provedených v roce 2019. Jejich počet se snížil v březnu 2020 a poté klesl na ještě nižší úroveň v období od dubna do června 2020. Od července 2020 začal počet transferů postupně stoupat, ale měsíční počet transferů se v průběhu roku nevrátil na úroveň před pandemií COVID-19. Čtyři země – Francie, Německo, Řecko a Nizozemsko – provedly více než tři čtvrtiny všech transferů.

Vnitrostátní soudy obdržely mnoho odvolání souvisejících se způsoby a lhůtami pro předání, přičemž řada z nich se týkala výpočtu lhůt pro předání s ohledem na pandemii COVID-19.



### 4.3 Zvláštní řízení

Během posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany v prvním stupni mohou členské státy za určitých podmínek využít zvláštní řízení, jako je zrychlené řízení, řízení na hranicích nebo přednostní řízení, musí při tom však dodržovat základní zásady a záruky stanovené právními předpisy EU. V roce 2020 byly zavedeny nebo rozšířeny různé typy řízení na hranicích, obvykle zaměřené na rychlé zpracování. V některých členských státech se občas objevovaly obavy ohledně podmínek ubytování na hranicích, uchýlení se k zadržení a ochrany záruk pro žadatele se zvláštními potřebami.

Země EU+ se zaměřily na pravidelné revize svých seznamů bezpečných zemí původu, což mělo za následek několik změn v těchto seznamech během roku 2020. Seznamy slouží jako základní informace o žádostech o azyl, které směřují ke zrychlenému řízení, a trend zaznamenaný v zemích EU+ v roce 2020 spočíval v upřednostňování případů v rámci zrychleného řízení během první fáze pandemie COVID-19.

Prostřednictvím legislativních a politických změn mnoho zemí EU+ také definovalo kritéria pro opakované nebo následné žádosti o mezinárodní ochranu, aby se zabránilo zneužití azylového systému podáváním opakovaných neopodstatněných žádostí. Celkově v roce 2020 obdržely země EU+ přibližně 56 000 opakovaných žádostí, což představuje 19% pokles absolutních čísel ve srovnání s rokem 2019, ale nárůst podílu opakovaných žádostí v rámci celkovém počtu žádostí o 2 procentní body.



### 4.4 Vyřizování žádostí o azyl v prvním stupni

Úsilí v roce 2020 se soustřeďovalo na rychlé a účinné zpracování při souběžném zajištění záruk pro žadatele v zemích EU+. Pokles žádostí o azyl v roce 2020 přinesl příležitost přezkoumat stávající postupy, zavést účinnější metody, mimo jiné prostřednictvím digitalizace, vydávat nové pokyny pro posuzování žádostí a řešit nevyřízené případy.

Spolu s výrazným poklesem počtu podaných žádostí mohly tyto změny přispět k tomu, že počet rozhodnutí vydaných v zemích EU+ poprvé od roku 2017 převýšil počet podaných žádostí. Celkově vydaly azylové orgány v zemích EU+ v roce 2020 přibližně 534 500 rozhodnutí prvního stupně, přičemž více než čtyři pětiny všech rozhodnutí v prvním stupni připadá na pouze pět zemí: Německo (24 %), Španělsko (23 %), Francie (16 %), Řecko (12 %) a Itálie (8 %). Většina rozhodnutí v prvním stupni byla vydána státním příslušníkům Sýrie, Venezuely, Afghánistánu a Kolumbie (v sestupném pořadí).

Kromě toho bylo staženo přibližně 47 200 žádostí, což je nejnižší počet od roku 2013 a o více než čtvrtinu méně než v roce 2019. Pokles počtu žádostí i počtu stažených žádostí vedl v roce 2020 k poměru 1 stažení na každých 10 podaných žádostí, tedy podobně jako v roce 2019. Zatímco údaje Eurostatu neuvádějí typ stažení žádosti, údaje EPS naznačují, že většina stažených žádostí v roce 2020 byla stažena implicitně, stejně jako v předchozích letech. Stažené žádosti, zejména pak ty implicitní, mohou sloužit jako ukazatel počtu útěků a zahájení sekundárního pohybu do jiných zemí EU+. V souladu s tímto výkladem došlo k většině stažení v členských státech v první linii, jako je Řecko a Itálie, což dohromady představuje více než jednu třetinu všech stažení.



## 4.5 Vyřizování žádostí o azyl ve druhém nebo vyšším stupni

Zatímco objem rozhodnutí o žádostech v prvním stupni zůstal v roce 2020 relativně stabilní, počet rozhodnutí vydaných v druhém nebo vyšším stupni poklesl téměř o pětinu: z přibližně 300 000 v letech 2018 a 2019 na přibližně 237 000 v roce 2020. Podobně jako v předchozích letech připadaly více než dvě třetiny všech rozhodnutí vydaných v rámci odvolání nebo přezkumu na tři země: Německo (42 % z celkového počtu rozhodnutí ve vyšších stupních), Francie (18 %) a Itálie (10 %). V roce 2020 byla více než dvě z každých pěti rozhodnutí ve druhém nebo vyšším stupni vydána Afgháncům, Iráčanům, Pákistáncům, Syřanům nebo Nigerijcům, tedy stejný vzorec jako v roce 2019.

Legislativní a politické změny v druhém stupni v zemích EU+ se vzhledem k omezením v souvislosti s COVID-19 soustředily na reorganizaci druhostupňových orgánů za účelem posílení specializace, pozastavení návratu během odvolání a dočasné úpravy písemných a ústních postupů, jakož i na příslušné lhůty.



## 4.6 Probíhající případy

Jelikož v roce 2020 bylo vydáno více rozhodnutí, než kolik bylo podaných žádostí, počet nevyřízených případů v zemích EU+ poklesl. Na konci roku 2020 čekalo na rozhodnutí přibližně 773 600 žádostí o azyl, což představuje oproti roku 2019 pokles o 18 %. Počet nevyřízených případů však byl stále vyšší, než tomu bylo před krizí v roce 2014.



## 4.7 Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu

V roce 2020 pokračovaly trendy zjištěné v dřívějších letech, kdy některé země zahájily významné reformy svých přijímacích systémů, včetně institucionální reorganizace a úprav přijímací kapacity. Pokračovala intenzivnější centralizace a koordinace počáteční fáze přijímání a další země začaly zřizovat příjezdová střediska, kde se všechny zúčastněné strany azylového a přijímacího procesu shromažďují na jednom místě, čímž se usnadňují počáteční kroky postupu.

V několika členských státech EU zůstával zřejmý fenomén uznaných osob požívajících mezinárodní ochrany nebo bývalých žadatelů, kteří zůstali v přijímacích zařízeních i po skončení azylového řízení. V minulých letech byl kladen důraz na rychlé začlenění uchazečů do odborné přípravy související s budoucím zaměstnáním, hodnocení dovedností a jejich rozvoje. I když se zdálo, že toto zůstává pro členské státy hlavní zásadou, vyvstalo nebezpečí, že omezení služeb kvůli pandemii COVID-19 – včetně vzdělávání a odborné přípravy – způsobí, že tyto programy budou i přes úsilí vynakládané vnitrostátními orgány méně účinné.

Některé obavy týkající se podmínek přijímacích zařízení vyjádřené UNHCR a organizacemi občanské společnosti pro konkrétní země a situace, například v hotspotech, v průběhu roku podle všeho zesílily. Tragické události v táboře Moria na řeckém Lesbu vyvolaly novou mnohostrannou spolupráci za účelem zlepšení podmínek přijímání.



## 4.8 Zajištění během azylového řízení

V roce 2020 řada zemí EU+ pozměnila své právní předpisy o zajištění v souvislosti s hromadnými příjezdy státních příslušníků třetích zemí a s postupy navrácení. V některých zemích bylo zaznamenáno úsilí pozměnit postupy směrem k alternativám k zajištění, zatímco v jiných zůstaly tyto alternativy omezené. Hlavními výzvami nadále zůstávalo uplatňování zajištění, podmínky během zajištění a umístění nezletilých do zajišťovacích zařízení, přičemž využívání alternativ zůstávalo omezené. V průběhu roku se soudy na evropské i vnitrostátní úrovni aktivně zabývaly analýzou zajišťovacích politik a postupů, interpretací práva v praxi a stanovováním standardů.



## 4.9 Přístup k informacím

Země EU+ posílily a přizpůsobily své postupy tak, aby zajistily účinný přístup žadatelů o azyl k informacím a spravedlnost postupů. Úsilí zaměřené na používání nových technologií, vytvoření alternativních kanálů pro šíření informací a zvyšování povědomí prostřednictvím nástrojů elektronické komunikace, jako jsou on-line platformy a uzly, mobilní aplikace a kanály sociálních médií. Řada zemí zřídila vyhrazené horké linky a vylepšila stávající webové stránky, aby zajistily dostupnost informací v mnoha jazycích. Mezi poskytované informace patří aspekty azylového řízení, každodenní život v hostitelské zemi, integrace, návrat a aktualizace opatření souvisejících s COVID-19.



## 4.10 Právní pomoc a zastoupení

V zájmu zmírnění omezujících opatření souvisejících s COVID-19 a zachování přístupu k právní pomoci uspořádalo mnoho zemí informační schůzky o právní pomoci, a to buď jednotlivě, v menších skupinách, nebo nahrazením osobní interakce telefonními hovory a videohovory. Řada zemí rovněž přijala nové právní předpisy nebo politiky týkající se přístupu k právní pomoci a zastoupení, přičemž některé z nich poprvé rozšířily přístup k právní pomoci a zastoupení v prvním stupni.

Došlo k rozšíření stávajících projektů a byla posílena spolupráce s dalšími zúčastněnými stranami, přičemž byla zavedena opatření ke zvýšení kvality služeb zvýšením hodinové sazby pro právníky a zvýšením kvalifikačních požadavků. Organizace občanské společnosti nicméně v průběhu roku 2020 vyjádřily obavy z omezeného nebo nedostatečného přístupu k právní pomoci a zastoupení – částečně kvůli omezením souvisejícím s COVID-19 – na hranicích, v zajišťovacích zařízeních a v azylových zařízeních.



## 4.11 Tlumočnické služby



V roce 2020 se pozornost zaměřila na zvýšení standardů kvality tlumočení, například školením tlumočnicků, zvýšením monitorování a posílením mechanismů hodnocení kvality. V případech, kdy byly zajištěny tlumočnické služby, byly do smluv přidány nové požadavky, aby bylo zajištěno kvalitnější tlumočení. Byla zaznamenána potřeba zlepšit tlumočnické služby na hranicích a také nedostatek tlumočnicků pro některé jazyky v některých zemích EU+.



## 4.12 Informace o zemích původu

V roce 2020 země EU+ pokračovaly ve svém úsilí o zvýšení rozsahu i kvality informací o zemi původu (COI). Vzhledem k absenci pracovních cest za účelem získání potřebných údajů se země zaměřily na jiné metody sběru informací, zatímco některé jednotky COI využily tohoto omezení k provedení hloubkové práce, zlepšení a aktualizaci dostupných informací a pokrytí širší škály témat.

Země s menší azylovou správou podnikly kroky k vytvoření jednotek COI nebo k vytvoření metodiky přiřazování určitých zemí původu pracovníkům, kteří je pravidelně aktualizují. Výzkum a podávání zpráv se zaměřovaly na aktualizaci informací o zemích, pro které již byly k dispozici informace o zemích původu, zejména o běžných zemích původu žadatelů o azyl, jako je Afghánistán, Írán, Irák a Sýrie, ale bylo rovněž vyvinuto úsilí o shromáždění informací o méně běžných zemích původu, pro které existovaly omezené nebo neexistovaly žádné údaje COI, například o Kolumbii a Srí Lance.



## 4.13 Osoby bez státní příslušnosti v kontextu azylu

Osoby bez státní příslušnosti a osoby požívající mezinárodní ochrany představují dvě odlišné kategorie mezinárodního práva, nicméně osoba může být současně bez státní příslušnosti a při tom požívat mezinárodní ochrany. V souvislosti s azylem může absence státní příslušnosti ovlivnit posuzování žádosti o mezinárodní ochranu a procesní záruky. Řada zemí EU+ podnikla v roce 2020 kroky k řešení problému absence státní příslušnosti, včetně zajištění přístupu k příslušným mezinárodním právním nástrojům, zavedení specializovaného postupu určování této absence, zajištění přístupu k občanství při narození, usnadnění přístupu k naturalizaci, zrychlení postupu určování státní příslušnosti a aktualizaci pokynů ohledně zpracování žádostí osob bez státní příslušnosti.

Zdálo se však, že výzvy, jimž čelí osoby bez státní příslušnosti v různých fázích azylového řízení, přetrvávají, včetně nedostatečné informovanosti o otázkách souvisejících s bezdomovectvím v azylovém řízení, absence postupů pro zjišťování stavu bez státní příslušnosti v některých zemích EU+ a zvýšeného rizika svévolného zajišťování osob bez státní příslušnosti v souvislosti s přistěhovalectvím.



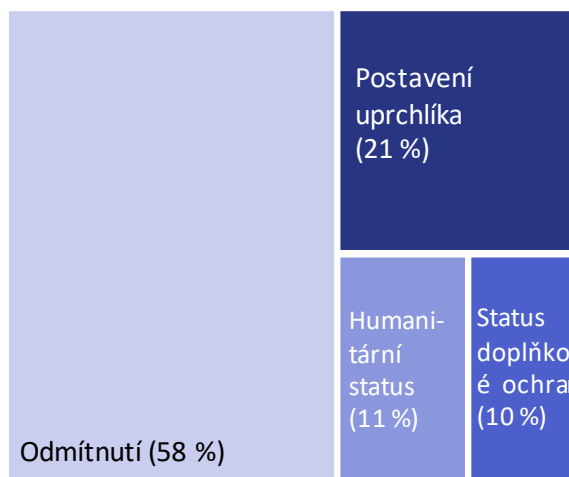
## 4.14 Rozsah ochrany

Osobám, které obdržely kladné rozhodnutí, se v zemích EU+ poskytuje forma ochrany, která zahrnuje soubor práv a povinností a přístup k řadě služeb. Kladným rozhodnutím je rozhodnutí, které přiznává postavení uprchlíka, doplňkovou ochranu (oba typy upravené právními předpisy EU) nebo humanitární ochranu (poskytovanou podle vnitrostátního práva). Míra kladných rozhodnutí o mezinárodní ochraně představuje počet kladných rozhodnutí jako procento z celkového počtu rozhodnutí o žádostech o mezinárodní ochranu.

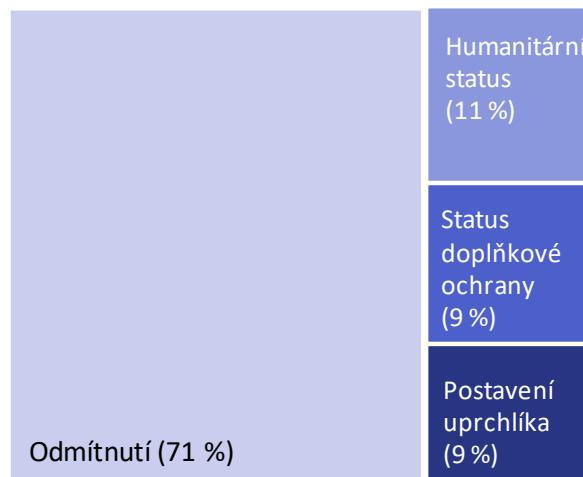
V roce 2020 činila míra kladných rozhodnutí v zemích EU+ u prvostupňových rozhodnutí o žádostech o azyl 42 %: z 534 500 vydaných rozhodnutí bylo 224 000 kladných a žadateli byla poskytnuta forma ochrany. Velká část kladných rozhodnutí v prvním stupni přiznala postavení uprchlíka (113 000 neboli polovina všech kladných rozhodnutí). Doplňková ochrana byla poskytnuta přibližně v 52 000 případech (23 % všech kladných rozhodnutí), zatímco humanitární status byl udělen v 59 000 případech (27 % všech kladných rozhodnutí) (viz obrázek 2).

## Obrázek 2. Výsledek rozhodnutí o žádostech o azyl v prvním stupni a druhém nebo vyšším stupni v zemích EU+, 2020

### A. Rozhodnutí v prvním stupni



### B. Rozhodnutí ve druhém nebo vyšším stupni



Zdroj: Eurostat [[migr\\_asyappctzm](#)] ke dni 28. dubna 2021.

Ve druhém nebo vyšším stupni bylo z 237 000 rozhodnutí vydaných v zemích EU+ 70 000 kladných, což představuje míru kladných rozhodnutí 29 %. Kladná rozhodnutí v druhém nebo vyšším stupni nejčastěji udělovala humanitární status (26 000) a v o něco menším počtu případů postavení uprchlíka a doplňkovou ochranu (v obou případech 22 000).

Rozsah a kvalita práv a služeb, které příjemci ochrany dostávají, formují vyhlídky na jejich účinnou integraci do nové společnosti. V roce 2020 zavedly některé země opatření k nápravě situace konkrétních skupin cizinců. Některé iniciovaly změny s cílem usnadnit sloučení rodiny osobám požívajícím mezinárodní ochrany a poskytly objasnění procesu prostřednictvím podrobnějších pokynů, zatímco soudy byly i nadále aktivní při utváření politik a postupů v oblasti sloučení rodin. Zároveň pokračovaly trendy z předchozích let směřující k častějšímu využívání přezkumu postavení a důslednějšímu využívání důvodů pro ukončení a zrušení.

Vypracování a spuštění nového akčního plánu EU pro integraci a začlenění poskytlo další vodítko pro integrační strategie na vnitrostátní úrovni. Země EU+ pokračovaly ve svém úsilí o podporu osob požívajících ochrany prostřednictvím jazykového vzdělávání, přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, pracovních příležitostí a sociokulturní orientace, přičemž nedávno došlo k posunu směrem k přizpůsobení integračních plánů potřebám jednotlivých příjemců. V posledních letech se zintenzivnily snahy o vyhodnocení integračních plánů prostřednictvím interdisciplinárního výzkumu s cílem posoudit dopad stávajících politik a nabídnout doporučení do budoucna. V roce 2020 byla znepokojivou oblastí narušení způsobená pandemií COVID-19 v rámci účinného přístupu dětí uprchlíků ke vzdělání, přičemž řada zúčastněných stran požadovala rychlou nápravu, aby se zabránilo dlouhodobým následkům.

Setrvávajícím problémem je situace osob, kterým byla poskytnuta mezinárodní ochrana v jednom členském státě, ale poté se přestěhovaly a znovu požádaly o azyl v jiném. Tyto problémy mají pro některé členské státy stále větší význam a byly zdůrazněny v politických debatách o reformních návrzích z roku 2016 a paktu o migraci a azylu.



#### 4.15 Navracení bývalých žadatelů

---

Zatímco míra realizovaných návratů státních příslušníků třetích zemí zůstávala v mnoha zemích EU+ relativně nízká, v roce 2020 byla přijata řada nových legislativních a politických iniciativ ke zlepšení prosazování návratů a nákladové efektivnosti procesu navracení. Některé země zavedly přísnější pravidla týkající se povinnosti spolupráce, identifikace osob, které mají být navraceny, a harmonogramu oznamování odjezdů.

Země také podporovaly dobrovolné návraty a asistenci a prohloubily spolupráci s agenturou Frontex. Významný vývoj byl zaznamenán v oblasti provádění návratů s náležitým ohledem na zásadu nenavracení (*non-refoulement*) a humanitární aspekty, včetně důstojného návratu nezletilých osob bez doprovodu.



#### 4.16 Přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů

---

Přesídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů hraje klíčovou roli při nabízení legálních a bezpečných možností ochrany lidí v nouzi. Od zavedení prvního Evropského programu znovuúsídlování v červenci 2015 zůstal tento proces v popředí politické agendy. Kvůli omezením spojeným s COVID-19 se během roku 2020 nevyhnutelně snížil počet uprchlíků účinně přesídlených do zemí EU+.

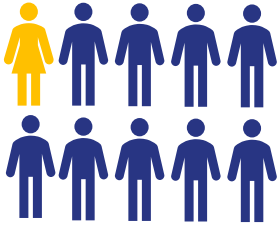
V souladu s pokyny Evropské komise k provádění příslušných ustanovení EU v oblasti azylu, řízení o navracení a přesídlování upravily země EU+ své postupy, aby zajistily pokud možno kontinuitu přesídlovacích procesů, například prostřednictvím zpracovávání naléhavých případů na základě dokumentace a provádění dálkových pohovorů. Do konce roku 2020 většina zemí nesplnila své národní kvóty a musela požádat o převod do následujícího roku, čímž tyto země vyjádřily svůj závazek nabídnout bezpečné cesty k ochraně.





## Zaměření na zranitelné žadatele o azyl

V roce 2020 bylo v zemích EU+ podáno **14 200** žádostí o mezinárodní ochranu **nezletilými osobami bez doprovodu**.



To představuje **3 %** z celkových **485 000** žádostí o azyl v roce 2020.

Téměř **9 z 10** nezletilých osob bez doprovodu žádajících o mezinárodní ochranu byli chlapci.



Je třeba vyvinout větší úsilí na ochranu **žen a dívek** v azylovém řízení před násilím, obchodováním s lidmi a mrzačením ženských pohlavních orgánů.

**41 %** nezletilých osob bez doprovodu pochází z **Afghánistánu**.



Jsou zapotřebí opatření na ochranu dětí v azylovém řízení, aby se nedostaly do rukou **obchodníků s lidmi**.

**Osoby LGBTI** jsou v mnoha částech světa vystaveni porušování lidských práv. A mohou se během azylového řízení bát mluvit otevřeně



Zdroj: EASO



## 5. Děti a žadatelé se speciálními potřebami

Součástí *acquis* EU v oblasti azylu jsou i předpisy týkající se identifikace žadatelů, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, a poskytování podpory těmto žadatelům. Jednou z hlavních skupin zranitelných žadatelů jsou nezletilé osoby bez doprovodu, které žádají o ochranu bez péče zodpovědné dospělé osoby. Nový pakt o migraci a azylu obsahuje několik ustanovení, která mají zajistit, aby byly zohledněny nejlepší zájmy dítěte, například posílením sloučení rodiny a posílením mechanismu solidarity pro přesídlení dětí bez doprovodu a zranitelných žadatelů.

V roce 2020 podaly nezletilé osoby bez doprovodu v zemích EU+ přibližně 14 200 žádostí o mezinárodní ochranu, což představuje 3 % z celkových 485 000 žádostí. Ve srovnání s rokem 2019 zůstal celkový počet nezletilých osob bez doprovodu relativně stabilní (-3 %). Vzhledem k výraznému celkovému poklesu žádostí o azyl to však vedlo ke zvýšení podílu nezletilých osob bez doprovodu ve srovnání s rokem 2019 o jeden procentní bod.

Velký podíl nezletilých osob bez doprovodu pocházel z Afghánistánu; jejich žádosti představují 41 % všech žádostí nezletilých v zemích EU+ v roce 2020 (nárůst o 11 procentních bodů oproti roku 2019), následovaný Sýrií s 16 % (nárůst o 6 procentních bodů). Stejně jako v předchozích letech byla drtivá většina nezletilých osob bez doprovodu žádajících o mezinárodní ochranu v zemích EU+ chlapci (téměř 9 z 10). Nejvíce nezletilých žadatelů bez doprovodu bylo ve starší věkové kohortě, přičemž asi dvě třetiny ve věku od 16 do 17 let, a jen desetina mladší než 14 let.

Řada zemí EU+ zdůraznila důležitost včasné identifikace a předání věci k přezkoumání a v roce 2020 aktualizovala své právní předpisy, politiky a pokyny a zavedla opatření pro sledování kvality nebo vypracovala nová posouzení zranitelnosti pro žadatele se zvláštními procesními potřebami. Rovněž byly provedeny legislativní změny, aby se urychlilo jmenování zákonného zástupce pro nezletilou osobu bez doprovodu, ale i přes tyto snahy byla při jmenování opatrovníků často hlášena zpoždění. Celkově zůstávala omezení v rámci účinné a rychlé identifikace zranitelných žadatelů, včetně nezletilých, problémem i v roce 2020, a to vzhledem k tomu, že je provází zvýšení rizika zajištění nebo umístění do přijímacích zařízení, která dostatečně nevyhovují jejich potřebám.

V oblasti přijímání vyvinuly orgány v zemích EU+ značné úsilí s cílem vytvořit specializovaná zařízení, která by zranitelným žadatelům zaručila bezpečné místo, kde lze jejich zvláštní potřeby řešit. Přesto bylo často hlášeno, že vytvoření fyzicky a psychologicky bezpečného prostředí s přístupem k podpůrným službám, včetně přístupu ke vzdělání pro nezletilé, nebylo vždy možné.

Je třeba vyvinout další úsilí při ochraně žen a dívek v azylovém řízení před riziky, jako je domácí násilí nebo mrzačení ženských pohlavních orgánů / ženské obřízky. Země EU+ podnikly nové iniciativy k vytvoření bezpečných zařízení pro tento profil žadatelů a soudy začaly chránit ženy a dívky, kterým v případě návratu do domovské země hrozí násilí.

Z mnoha stran zaznává znepokojení, jež souvisí s alarmujícím nárůstem obchodování s nezletilými, zejména s nelegálními přistěhovalci, přičemž děti tvoří téměř čtvrtinu všech obětí. Migrujícím ženám a dětem hrozí bezprostřední riziko, a to nejen během nebezpečných cest, ale také po jejich příjezdu do Evropy. Děti mohou zmizet z přijímacích středisek a stát se oběťmi obchodníků s lidmi.

Lesbické, gay, bisexuální, transsexuální a intersexuální osoby (LGBTI) jsou vystaveny porušování lidských práv a čelí hrozbám v mnoha částech světa. U tohoto profilu žadatelů je nutný citlivý přístup, protože se mohou během azylového řízení bát hovořit o své sexuální orientaci, genderové identitě a projevu a o sexuálních charakteristikách (SOGIESC). Vývoj v roce 2020 se soustředil na poskytování informací a definici bezpečné země pro žadatele se zvláštními potřebami souvisejícími s genderem.



## Azylové a přijímací systémy v Evropě: Výhled do budoucna

Navzdory snížené mobilitě v roce 2020 v důsledku pandemie COVID-19 dostupné důkazy poukazují na přetrvávající migrační toky.



Jsou zapotřebí další investice za účelem přechodu od reaktivních odpovědí k dlouhodobým řešením.



Digitalizace má potenciál zvýšit účinnost a dostupnost v rámci azylových řízení.



Pokyny a příspěvní úřadu EASO jsou v rámci rozvoje koordinovaného evropského systému stále potřebnější.



Soudy EU a vnitrostátní soudy hrají klíčovou roli při výkladu azylového *acquis* EU a při řízení jeho praktického uplatňování.



Programy přesídlení a doplňkové postupy jsou zásadní pro zajištění předvídatelného, bezpečného a legálního přístupu k bezpečnosti v situaci, kdy dochází k zesilování migračních toků.



Nový pakt o migraci a azylu navrhuje komplexní rámec, který poskytuje řešení ochrany bezpečným a předvídatelným způsobem při splnění různých potřeb.



Udržitelné rámce vyžadují lepší podmínky přijímání, včasné poskytování zdravotní péče a vzdělávání, integrační úsilí a důstojné procesy pro návrat státních příslušníků třetích zemí, kteří nepotřebují ochranu.



Základní lidská práva a hodnoty EU musí sloužit jako kompas, který ukazuje cestu vpřed.



Zdroj: EASO

## Závěrečné poznámky: Výhled do budoucna



Toto je 10. vydání *Zprávy o azylu*, v níž úřad EASO dokumentuje a analyzuje setrvalý pokrok, kterého země EU+ dosahují při standardizaci a modernizaci svých azylových a přijímacích systémů. Pomocí kombinace dočasných, rychlých řešení a politik zaměřených na budoucnost řídily země EU+ složité migrační toky a řešily přitom řadu souvisejících výzev. Celosvětová zdravotní krize během pandemie COVID-19 podrobila stávající azylové a přijímací systémy zkoušce a vývoj uvedený v této zprávě prokázal jejich odolnost a flexibilitu zajistit kontinuitu procesů tváří v tvář neočekávaným událostem. Rovněž je zřejmé, že potřeba mezinárodní ochrany je i nadále velmi významná a vyžaduje řešení, která by zajistila dlouhodobou udržitelnost.

Zúročení dosavadního pokroku vyžaduje další investice do přechodu od prozatímních ujednání ke společně dohodnutému, komplexnímu legislativnímu a politickému rámci. Za tímto účelem má stěžejní význam pokračující a zesílená spolupráce mezi všemi zúčastněnými stranami, aby bylo možné začlenit odborné znalosti a komparativní výhody, které mohou jednotliví aktéři přinést v rámci vypracovávání společných řešení. Během tohoto konsolidačního procesu musí základní lidská práva a hodnoty EU sloužit jako kompas, který ukazuje cestu vpřed.



### Navzdory snížené mobilitě v roce 2020 v důsledku pandemie COVID-19 dostupné důkazy poukazují na přetrvávající migrační toky

Pandemie COVID-19 měla výrazný a komplexní dopad jak na fungování azylových a přijímacích systémů v zemích EU+, tak na počet osob přicházejících do Evropy ve snaze najít zde mezinárodní ochranu. Počet žádostí o azyl podaných v zemích EU+ v roce 2020 ve srovnání s rokem 2019 dramaticky poklesl, konkrétně o jednu třetinu, přičemž mnohým brání v cestě omezení volného pohybu osob a omezení cestování. Pokud se však zaměříme pouze na počet žádostí, které byly podány v lednu a únoru 2020 před zavedením opatření souvisejících s COVID-19, bylo hlášeno zvýšení o více než 10 % ve srovnání se stejnými měsíci v roce 2019, což naznačuje, že kdyby k pandemii nedošlo, počet příchozích by stále rostl.

Jelikož epicentra konfliktů, systematické porušování lidských práv, politická nestabilita a ekonomické potíže stále vyvolávají velké přesuny po celém světě, zdá se, že migrační toky do Evropy budou pravděpodobně pokračovat stabilním nebo rostoucím tempem. I když se pandemie v roce 2020 jevila jako faktor brzdící mobilitu, může se tento trend v budoucnu pravděpodobně změnit. Vezmeme-li v úvahu kapacitu různých zemí při řešení a překonávání ekonomických a sociálních dopadů pandemie, může být zotavení po krizi COVID-19 nerovnoměrné a může mít zesilující účinek na již existující příčiny vysídlování a prohloubit nerovnováhu mezi rozvojovými a rozvinutějšími zeměmi. To může také katalyzovat mobilitu z rozvojových zemí do těch rozvinutějších. V tomto kontextu je zřejmé, že základní otázky týkající se vnějších hranic EU budou i nadále důležitou součástí veřejné debaty, zejména v souvislosti s účinným přístupem na území a k azylovému řízení, což dále zdůrazňuje potřebu přechodu na nový, obecně přijímaný rámec pro pátrací a záchranné operace, vylodění, přemístění a celkové spravedlivé sdílení odpovědnosti.

Role přesídlovacích programů při zajišťování předvídatelného, bezpečného a legálního přístupu k bezpečnosti bude vzhledem k rostoucím migračním tokům klíčová. Pandemie COVID-19 měla rušivý účinek na přesídlovací procesy v roce 2020, což dále zdůraznilo význam ochrany lidí před dlouhými a nebezpečnými cestami do bezpečí. Zvýšený důraz na přesídlení a doplňkové postupy v novém paktu o migraci a azylu je silným znamením závazku poskytovat řešení ochrany bezpečným a předvídatelným způsobem.



## Cílem nového paktu o migraci a azylu je vyhovět rozličným potřebám

Pakt Evropské komise o migraci a azylu byl navržen v září 2020 jako nový začátek posilování solidarity, harmonizovaného řešení migračních výzev a budování důvěry v azylový systém EU prostřednictvím rychlejších a účinnějších postupů. Dvanáctiměsíční konzultace s různými státními i nestátními zúčastněnými stranami před dokončením navrhovaného nového paktu byla pozitivním krokem v rámci zvažování různých perspektiv při budování inkluzivní a komplexní migrační a azylové architektury pro Evropu. Jednání o legislativních návrzích obsažených v novém paktu zaujmou ústřední místo v nadcházejícím vývoji v oblasti migrace a azylu.

I přes významný pokrok, kterého již bylo dosaženo, je třeba ještě vyřešit řadu sporných bodů. K dosažení průlomu je zapotřebí politická vůle, kvalitní tvorba politik a flexibilita. I když ještě nejsou zavedeny jako legislativní akty, směry stanovené v novém paktu již mohou ovlivnit politické změny v některých zemích, aby země sladily své postupy s těmi navrhovanými a podpořily praktickou spolupráci mezi zeměmi v naléhavých otázkách, což je trend, který byl rovněž pozorován po návrzích reformy společného evropského azylového systému z roku 2016.



## Se zřetelem k udržitelným systémům: Od reaktivních odpovědí k dlouhodobým řešením

V návaznosti na dřívější zkušenosti pokračovaly země EU+ v přizpůsobování svých právních předpisů, politik, postupů a celkových organizačních opatření s cílem lépe řídit příliv žadatelů o azyl, optimalizovat pracovní postupy, zvyšovat účinnost a efektivitu a poskytovat důstojný proces ochrany. Společným trendem v mnoha zemích EU+ byla zvýšená centralizace a koordinace počáteční azylové a přijímací fáze zřizováním příjezdových středisek, kde jsou všechny zúčastněné strany azylového procesu na jednom místě. Cílem je shromáždit co nejvíce informací v rané fázi postupu za účelem posílení účinného rozhodování – což je přístup, který se zdá být ústředním prvkem i v novém paktu. Schopnost rychle určit, kdo potřebuje ochranu a kdo nikoli, zvýší integritu azylových systémů. V této souvislosti budou přetrvávat diskuse o mechanismech, které zaručí dodržování základních práv a zejména zásady nenavrácení (*non-refoulement*).

Byly provedeny také úpravy v přijímacích systémech, zejména za účelem poskytování přizpůsobených služeb žadatelům se zvláštními potřebami. Navzdory tomuto úsilí se v této oblasti potýkáme s řadou problémů – azylová zařízení bývají někdy přeplněná, podmínky nejsou optimální a přístup ke službám, jako je vzdělání a zdravotní péče, je zpožděný nebo nedostatečný. Dostupné údaje například naznačují, že v roce 2020 přibližně 30 % žadatelů o mezinárodní ochranu v Evropě byly děti, z nichž mnohé byly školního věku. Tyto děti často nemají konzistentní a účinný přístup ke vzdělání. I pro ty děti, které mohou být navráceny po negativním rozhodnutí, je nabídka vzdělávání ve fázi přijetí sama o sobě hodnotou, která usnadňuje jejich růst na kognitivní a sociální úrovni. Pro ty, kdo zůstanou, může mít nedostatek účinného přístupu ke vzdělání v dlouhodobém horizontu škodlivé účinky jak na jejich osobní rozvoj, tak na jejich integrační vyhlídky. Okamžité zaměření na integraci osob požívajících mezinárodní ochrany má za následek mnoho výhod pro dlouhodobou udržitelnost: jejich vybavení dovednostmi potřebnými k tomu, aby se jim dařilo v hostitelské společnosti, bude katalyzovat nejen jejich pozitivní přínos jako organických členů nových společností, ale také posilovat celkovou sociální soudržnost.

S ohledem na funkci dočasných řešení při pokrývání okamžitých potřeb bude přechod k dlouhodobým udržitelným rámcům vyžadovat zlepšení zajišťující kvalitní podmínky přijetí, včasné poskytování zdravotní péče a vzdělávání, zaměření na integraci osob požívajících ochrany a důstojné procesy pro návrat státních příslušníků třetích zemí, kteří nepotřebují ochranu. V tomto přechodném procesu mohou sehrávat důležitou roli základní lidská práva a zásady EU, které by měly poskytovat nezbytné vodítko a promítnout se do vývoje a funkčnosti dlouhodobých řešení.



## Spravedlivá účinnost a účinná spravedlnost: Soudy zkoumají nové postupy v souladu s *acquis* EU v oblasti azylu

Soudní instituce na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni nadále potvrzují svou významnou roli při výkladu *acquis* EU v oblasti azylu a při řízení jeho praktického uplatňování. Tato role byla zdůrazněna v roce 2020, kdy byly soudy vyzvány k posouzení nových postupů a opatření, které byly zavedeny vnitrostátními orgány v nové realitě poznamenané bezprecedentními výzvami, kdy byly zapotřebí rychlé a účinné reakce. Vnitrostátní soudy přistoupily k posouzení dopadu bezpečnostních opatření souvisejících s COVID-19 na práva žadatelů o azyl a složitosti dublinských transferů a souvisejících lhůt. Rovněž Soudní dvůr Evropské unie jako soudní orgán EU vydal řadu důležitých rozsudků, zejména v souvislosti s účinným přístupem k azylovému řízení.

Je zřejmé, že soudní orgány budou i nadále hrát důležitou roli při zajišťování správného výkladu a uplatňování evropského *acquis* v oblasti azylu, tím spíše, dokud nebudou návrhy Evropské komise ještě převedeny na dohodnutý legislativní a politický rámec a vzhledem ke značnému počtu případů, které dosud nebyly vyřízeny ve druhém stupni.



## Digitalizace jako katalyzátor účinnosti a dostupnosti

Země EU+ podnikly důležité kroky k zavedení technologických inovací ke zvýšení automatizace azylových řízení. Pandemie COVID-19 poskytla zemím EU+ nový impuls k posílení digitalizace procesů, protože kvůli ní potřebovaly přizpůsobit své pracovní postupy ke zmírnění rizik ohrožení zdraví. Řada z těchto řešení bude pravděpodobně uplatňována dlouhodobě v rámci úsilí o zvýšení účinnosti azylových a přijímacích systémů, zatímco jiná se mohou stát součástí souboru nástrojů zemí EU+, které bude možné znovu použít při podobných výzvách v budoucnu. Souběžně s postupující digitalizací je třeba věnovat pozornost otázkám ochrany osobních údajů, zajistit spravedlivý přístup k digitálním službám a zvýšit důvěru v nová technická řešení mezi žadateli o ochranu a osobami požívajícími ochrany, aby se podpořilo jejich využívání.



## Koordinovaná evropská odpověď se zapojením úřadu EASO jako její nedílné součásti

Komplexní povaha azylu, která je navíc složitě propojena se sloučením rodin a navrácením, vyžaduje komplexní řešení. Zásadním předpokladem k dosažení vyváženého přístupu, kde klíčovou otázkou bude jak – a ne zda – přispějí všechny zúčastněné strany, bude v dalších letech koordinovaná činnost a integrace odborných znalostí jednotlivých aktérů. Standardizace a praktické uplatňování funkčního evropského azylového systému bude vyžadovat širokou politickou vůli a společnou vizi, harmonizované a spravedlivé reakce na migrační tlaky na konkrétní země při respektování základních práv osob hledajících ochranu, posílená spolupráce se zeměmi původu a zeměmi tranzitu a pokračující úsilí v řešení základních příčin nelegální migrace.

Během 10 let od svého zřízení úřad EASO aktivně spolupracoval s Evropskou komisí, členskými státy, evropskými agenturami, občanskou společností i mezinárodními organizacemi na podpoře provádění společného evropského azylového systému holistickým způsobem: poskytováním operativní pomoci členským státům, které čelí vysokému tlaku, nabídkou odborné přípravy a vysoce kvalitních praktických nástrojů azylovým odborníkům, přispíváním k provádění vnějšího rozměru společného evropského azylového systému a vytvářením spolehlivých analytických výstupů za účelem poskytování podkladů pro rozhodování. Během této doby úřad EASO nashromáždil rozsáhlé a jedinečné zkušenosti, vyvinul inovativní pracovní metodiky, vytvořil silná partnerství a sloužil jako součást řešení v prosazování politik a postupů zaměřených na ochranu.

V neustále se měnícím globálním migračním prostředí jsou pokyny a přispění úřadu EASO stále potřebnější. Očekává se, že pracovní program úřadu EASO jakožto střediska odborných znalostí v oblasti azylu se bude dále rozšiřovat, a to v první řadě v kontextu jeho přeměny na Agenturu EU pro azyl.



ISBN 978-92-9465-063-4