



# Zpráva úřadu EASO o azylu 2020

Výroční zpráva  
o situaci v oblasti azylu  
v Evropské unii

**Shrnutí**



# Zpráva úřadu EASO o azylu 2020

Výroční zpráva o situaci v oblasti azylu v Evropské unii

SHRNUTÍ

Obrázek na titulní straně: UN Photo/Eskinder Debebe  
Ikony a ilustrace: iStock by Getty Images, Microsoft 365

© Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, 2020  
Reprodukce povolena s uvedením 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.

ISBN 978-92-9485-517-6

DOI 10.2847/35496

Katalogové číslo BZ-04-20-293-CS-N



## Předmluva

Evropa v roce 2019 opět zažila nárůst počtu žádostí o mezinárodní ochranu (poprvé od roku 2015), a oblast azylu je proto i nadále velkou prioritou politické agendy EU. I když trendy se v průběhu času mění, my pokračujeme ve společné práci na tom, abychom osobám, které potřebují ochranu, poskytovali optimální řešení a současně zachovali integritu vnitrostátních azylových systémů.

Vydání *Zprávy úřadu EASO o azylu* z roku 2020 přináší výstižný a vyčerpávající přehled nejdůležitějšího vývoje v oblasti mezinárodní ochrany a fungování společného evropského azylového systému (CEAS). Pro vypracování své výroční stěžejní zprávy úřad EASO shromažďuje a analyzuje informace od široké škály spolehlivých zdrojů s cílem poskytnout detailní pohled na změny a zlepšení politik v daném roce a zároveň zdůraznit výzvy, které je ještě třeba řešit.



V roce 2020 oslaví úřad EASO 10. výročí svého zřízení a my si připomínáme jeho narůstající význam pro poskytování operativní a technické podpory v azylových otázkách zemím EU+. Informace od úřadu EASO jsou klíčové pro to, aby mohli tvůrci politik činit informovaná rozhodnutí, aby byla státům poskytnuta pomoc s neustále se měnícími podmínkami migračních vzorců a aby se posílilo postavení vnitrostátních správních orgánů při zpracovávání každého jednotlivého případu z nepřetržitého toku žádostí.

Vyhlížíme dlouho očekávané přijetí nového nařízení o Agentuře Evropské unie pro azyl, díky němuž se z úřadu EASO stane plnohodnotná agentura EU, posílí se jeho úloha a rozšíří se jeho mandát. Jako centrum odbornosti v azylových otázkách bude úřad EASO i nadále poskytovat nestrannou a transparentní podporu zaměřenou na služby v zájmu účinného provádění společného evropského azylového systému.

Jsem vděčná za pokračující spolupráci se všemi našimi partnery směřující ke společným, transparentním a udržitelným azylovým systémům v celé Evropě. Účinné systémy dokážou rychle reagovat na měnící se vzorce v migračních tocích a zajistit každému žadateli o mezinárodní ochranu jasné, spravedlivé a důstojné řízení. Již nyní pozorujeme celosvětové a vnitrostátní problémy, které se objevily v roce 2020 a které mohou vést k tomu, že útočiště bude hledat více osob. Dnes více než kdy předtím musíme usilovat o skutečně společný evropský azylový systém, a to sbližováním řešení potřeb mezinárodní ochrany a vyjádřením solidarity s členskými státy, které jsou pod největším tlakem.

**Nina Gregori**

Výkonná ředitelka  
Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu



## Úvod

[Zpráva úřadu EASO o azylu 2020](#) přináší komplexní přehled vývoje v oblasti mezinárodní ochrany na evropské i vnitrostátní úrovni. Na základě široké škály zdrojů zpráva předkládá stručný přehled globálního kontextu v oblasti azylu, podtrhuje vývoj v Evropské unii (EU) a zkoumá hlavní trendy a změny v právních předpisech, politikách, postupech a judikatuře v členských státech EU, na Islandu, v Lichtenštejnsku, Norsku a Švýcarsku (země EU+). Zpráva se soustředí zejména na klíčové oblasti společného evropského azylového systému a zároveň obecněji zohledňuje kontext problematiky migrace a základních práv.



## 1. Celosvětový přehled oblasti migrace v roce 2019



Nucené vysídlení v důsledku konfliktu, pronásledování, porušování lidských práv, přírodních katastrof a zničených ekosystémů je realitou pro miliony lidí na této planetě, kteří prchají ze svých domovů a hledají bezpečí. V uplynulých letech byly hlavní případy vysídlení obyvatelstva způsobeny konflikty, extrémním násilím a závažnou politickou nestabilitou v několika regionech na světě.

Mezi osobami zasaženými vysídlením se „uprchlík“ definuje jako člověk, který byl nucen opustit svoji zemi kvůli opodstatněnému strachu z pronásledování z důvodu rasového původu, náboženského vyznání, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politického názoru. „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 v podobě trestu smrti nebo popravy, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu v zemi původu nebo závažné individuální hrozby pro jejich život kvůli svévolnému násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

V červnu roku 2019 uvedl Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), že situace se týká celkem 79,4 milionu osob, včetně 20,2 milionu uprchlíků, 3,7 milionu žadatelů o azyl, 531 000 navracených uprchlíků, 43,9 milionu vnitřně vysídlených osob, 2,3 milionu navracených vnitřně vysídlených osob a 3,9 milionu osob bez státní příslušnosti pod záštitou UNHCR.

6,6 milionu uprchlíků ze Sýrie představovalo přibližně jednu třetinu uprchlíků na celém světě, následoval Afghánistán s 2,7 miliony uprchlíků a Jižní Súdán s 2,2 miliony uprchlíků. Z osob usilujících o mezinárodní ochranu představovali v roce 2019 největší část žadatelů o azyl občané Venezuely.

Státy sousedící s epicentrem krize jsou často v první linii, pokud jde o přijímání vysídlených osob. V absolutních číslech to v roce 2019 bylo Turecko, které přijalo nejvyšší počty uprchlíků, následovaly Pákistán, Uganda, Německo a Súdán. V relativních číslech přijaly největší podíl uprchlíků v poměru k počtu svých obyvatel Libanon, Jordánsko a Turecko.

Počet vysídlených osob na celém světě neustále narůstá a vlády, mezinárodní organizace a organizace občanské společnosti vyvíjejí strategie pro účinnou reakci na komplexní výzvy, které nucené vysídlení přináší. V prosinci roku 2019 se konalo první [Globální fórum pro uprchlíky](#) s cílem monitorovat vývoj a posoudit pokrok v akčním plánu stanoveném v rámci Globálního paktu pro uprchlíky z roku 2018. Pakt se zabývá mimo jiné sdílenou odpovědností, přijímáním uprchlíků a podporou hostitelských společenství udržitelným způsobem.

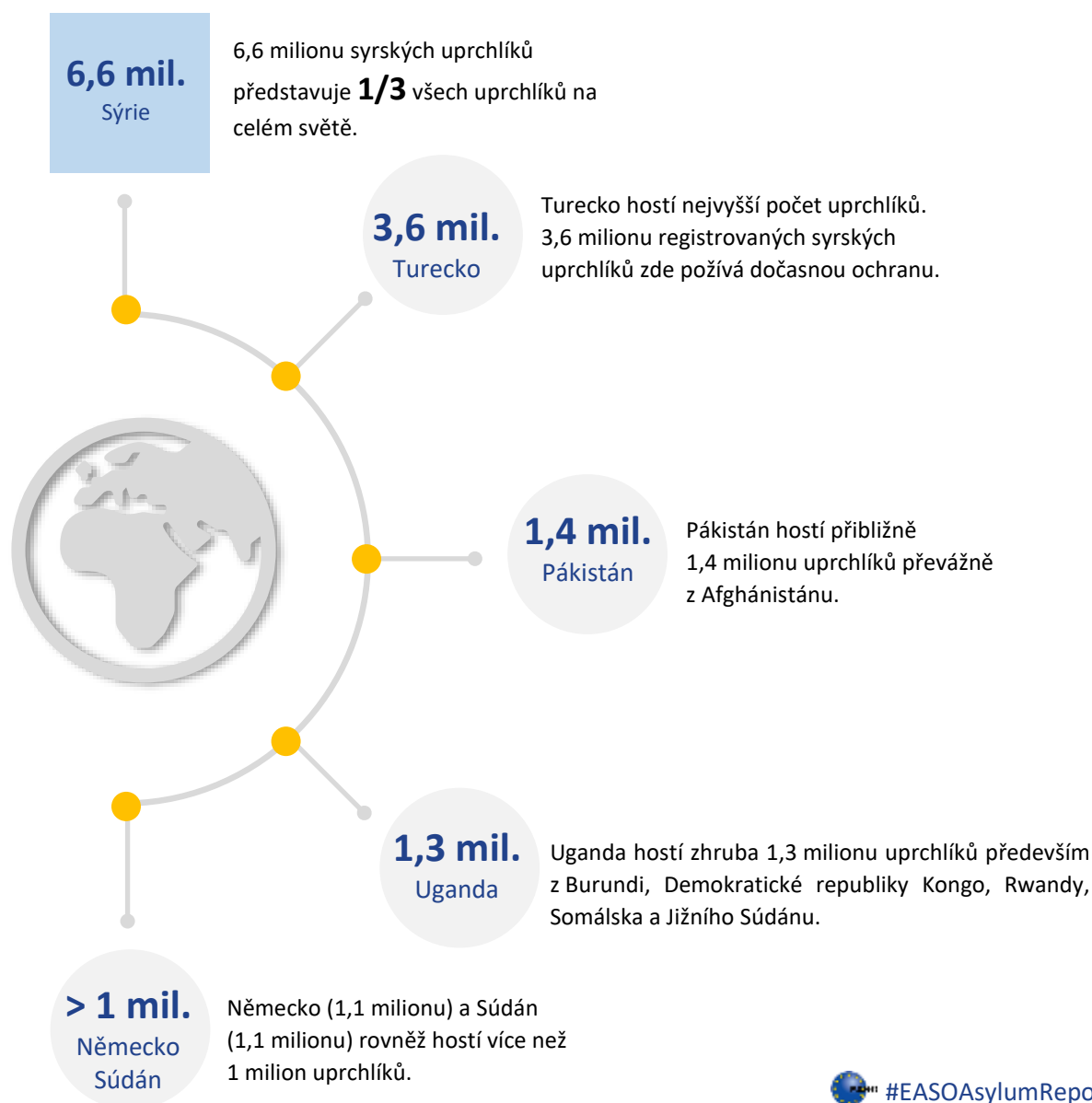
Občané Sýrie představovali jednu třetinu celosvětové populace uprchlíků, zemi jich opustilo 6,6 milionu.

Po celém světě vznikají nové iniciativy, které umožňují, aby se různé oblasti nucené migrace dostaly do popředí a zabýval se s nimi širší okruh veřejnosti. Zvýšenou pozornost si v roce 2019 získala dvě témata – osoby bez státní příslušnosti a mobilita z klimatických a environmentálních důvodů.

Problematika osob bez státní příslušnosti je mnohdy přehlížený aspekt migrace. V roce 2019 si však získala větší pozornost, protože začal být více zřejmý její rozsah. Mezinárodní sekce na vysoké úrovni pro problematiku osob bez státní příslušnosti se v roce 2019 dostala do poloviny kampaně #Belong, což je iniciativa zahájená UNHCR v roce 2014 s cílem odstranit tento problém do roku 2024. V rámci této události byl zhodnocen dosavadní pokrok v souvislosti s deseti cíli [globálního akčního plánu týkajícího se odstranění problému osob bez státní příslušnosti](#).

Dopad klimatických katastrof na vysídlování obyvatel není nový jev, ale v humanitárních, politických i legislativních diskusích souvisejících s vysídlováním se do popředí dostává stále více. Rostoucí povědomí o dopadu environmentálních faktorů na mobilitu lidí vyvolalo politické diskuse na regionální i světové úrovni s cílem tento dopad řešit.

### Podíl uprchlíků a hostitelských zemí celosvětově, 2019





## 2. Vývoj v Evropské unii



V roce 2019 nebyl zaznamenán žádný významný legislativní pokrok v souvislosti s přijetím reformního balíčku pro společný evropský azylový systém. S ohledem na volby do Evropského parlamentu byla jednání o reformním balíčku odložena do následujícího volebního období Parlamentu. Byl však učiněn pokrok v legislativních oblastech přímo souvisejících s azylem. V květnu roku 2019 přijala Rada EU dvě nařízení zřizující rámec pro interoperabilitu informačních systémů EU v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Dále v červnu 2019 Rada schválila svůj částečný společný postoj o přepracovaném znění směrnice o navracení, které navrhla v září roku 2018 Evropská komise.

Téma azylu stálo v popředí politické agendy EU v roce 2019. Do doby legislativních jednání bylo dokončeno velké množství práce v oblasti provádění politik a praktické spolupráce mezi zeměmi EU+. Strategická agenda EU na období 2019–2024, kterou přijala Evropská rada v červnu 2019, vytyčila hlavní priority pro příští institucionální cyklus, včetně migrace a azylu coby prioritních oblastí se zaměřením na správu hranic na základě hodnot spolupráce EU se zeměmi původu a tranzitními zeměmi, a bylo dosaženo tolik potřebného konsenzu o reformě dublinského systému s cílem dosáhnout rovnováhy odpovědnosti a solidarity.

V lednu 2020 zveřejnila Evropská komise svůj nový pracovní program, jehož jednou z priorit je vytvoření nového paktu, který potvrdí vzájemnou propojenost vnitřních a vnějších aspektů migrace a bude usilovat o odolnější, humánnější a účinnější migrační a azylové systémy.

V říjnu 2019 zveřejnila Evropská komise [Zprávu o pokroku v provádění evropského programu pro migraci](#), která zhodnotila hlavní úspěchy od roku 2015 a zaměřila se na vývoj v roce 2019. Tempo legislativních reforem bylo pozvolné a rychlejšího pokroku bylo dosaženo v provádění politik a upevňování souboru nástrojů EU pro účinné řízení migrace a azylu, včetně rychlé operativní a finanční podpory členským státům, které očekávají zvýšený tlak.

Navzdory celkovému poklesu vstupů do EU na vnějších hranicích v roce 2019 se objevily nové trendy v oblasti migračních tras do Evropy. Trasy ze západního a středního Středomoří vykazovaly oproti roku 2018 menší počet vstupů, zatímco počet vstupů východní středomořskou trasou a západobalkánskou trasou vzrostl.

Klíčovou součástí přístupu EU k řešení východní středomořské trasy je partnerství s Tureckem prostřednictvím [prohlášení EU a Turecka](#). Díky tomuto prohlášení byly čtyři roky od jeho provedení nezákonné vstupy z Turecka do EU o 94 % nižší než před uzavřením této dohody; z Turecka bylo do zemí EU+ přesídleno celkem na 27 000 syrských uprchlíků.

Evropská rada přijala strategickou agendu EU na období 2019–2024, v níž je azyl prioritní oblastí.





Na období 2016–2025 bylo vyčleněno celkem 6 miliard EUR prostřednictvím nástroje pro uprchlíky s cílem podpořit uprchlíky v hostitelských komunitách v Turecku se zaměřením na humanitární pomoc, vzdělání, zdraví, obecní infrastrukturu a socioekonomickou podporu. Většího pokroku je zapotřebí v oblasti navrácení z řeckých ostrovů do Turecka.

V roce 2019 pokračovalo vyloďování migrantů zachráněných ve Středozemním moři, což poukazuje na nutnost systematictějšího a koordinovanějšího přístupu EU k vyloďování, včetně prvního převzetí, registrace a přemístění. V září 2019 se konalo zasedání ministrů na téma migrace, jehož se zúčastnily členské státy, předsednictví Rady EU a Evropské komise. Výsledkem bylo společné prohlášení o záměru uzavřené mezi Francií, Německem, Itálií a Maltou s cílem vytvořit strukturovaný nouzový postup pro řízení vyloďování a opatření pro přemístování. Na základě tohoto prohlášení Evropská komise zahájila postup k vypracování standardních operačních postupů, který vyústil v obecnou shodu mezi členskými státy a který je operativně uplatňován.

Téma přesídlení bylo v roce 2019 i nadále prioritou politického programu v otázce azylu. Jedná se o nedílnou součást kolektivního úsilí EU poskytovat ochranu těm, kdo ji potřebují, prostřednictvím přesídlení uprchlíků ze země azylu do jiného státu, který souhlasil, že je převezme a udělí jim trvalý pobyt. Evropský program znovuosídlování byl zahájen v červenci roku 2019 a dva úspěšné programy znovuosídlování pomohly do prosince 2019 více než 65 000 osob.

V průběhu roku 2019 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 patřilo předcházení nezákonné migraci, prohlubování spolupráce se třetími zeměmi ohledně navrácení a zpětného přebírání, řešení hlavních příčin migrace zlepšováním příležitostí v zemích původu a navyšováním investic v partnerských zemích a zajištění legálních cest do Evropy pro ty, kdo potřebují mezinárodní ochranu.

V rámci své úlohy zajišťovat harmonizovaný výklad a uplatňování právních předpisů EU vydal Evropský soudní dvůr v roce 2019 12 rozsudků týkajících se řízení o předběžné otázce ohledně výkladu společného evropského azylového systému. Soud například rozhodl o:

-  použitelnosti přepracovaného znění směrnice o azylovém řízení v souvislosti se stávající mezinárodní ochranou v členských státech a o úloze soudních orgánů při změnách rozhodnutí v prvním stupni,
-  odebrání mezinárodní ochrany a o platnosti některých ustanovení přepracovaného znění kvalifikační směrnice,
-  odebrání materiálních podmínek přijetí jako formy sankce v souvislosti s čl. 20 odst. 4 přepracovaného znění směrnice o podmínkách přijímání a
-  o posouzení závislých osob považovaných za širší rodinné příslušníky (nikoliv nejbližší rodinu) a procedurálních aspektech postupu slučování rodin.

Soud také interpretoval klíčové koncepty a technické aspekty dublinského systému s ohledem na [Listinu základních práv Evropské unie](#) a vyjasnil předběžné otázky související s vystoupením Spojeného království z EU (Brexit).



Zdroj: Úřad EASO.

V roce 2019 dosáhla operativní pomoc úřadu EASO nebývalé úrovně, kdy koordinovala nasazení přes 900 osob (mimo jiné zaměstnanců úřadu, odborníků ze zemí EU+, zaměstnanců agentur práce, kulturních mediátorů a bezpečnostních pracovníků) ve čtyřech členských státech (Kypr, Řecko, Itálie a Malta). Bezmála 40 % ročního rozpočtu úřadu pro rok 2019 bylo vydáno na operativní podporu.

V oblasti podpory třetích zemí realizoval úřad EASO v roce 2019 činnosti týkající se budování kapacit v zemích západního Balkánu, v Turecku a v oblasti Blízkého východu a severní Afriky.

### 3. Údaje o společném evropském azylovém systému

V roce 2019 bylo v zemích EU+ podáno téměř 740 000 žádostí o mezinárodní ochranu, což oproti roku 2018 představuje nárůst o 11 %. Bylo to poprvé od migrační krize z roku 2015, kdy začal počet žadatelů narůstat, a to částečně kvůli prudkému nárůstu počtu žádostí občanů Venezuely a dalších obyvatel Latinské Ameriky. Státy, které přijaly nejvíce žadatelů, tedy Francie, Německo a Španělsko, vlastně v roce 2019 přijaly více žadatelů než během migrační krize.

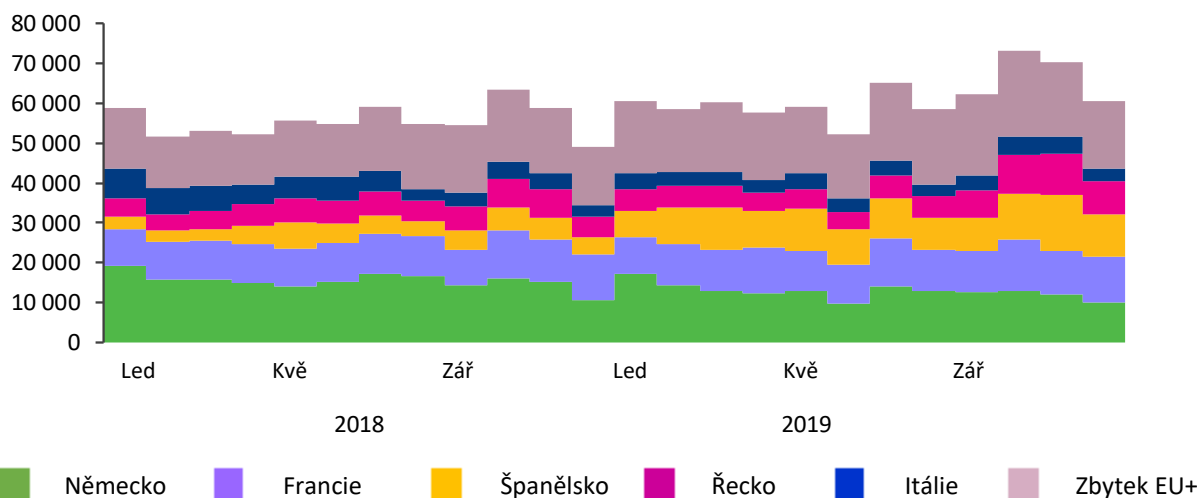
Žádosti byly i nadále soustředěny do malého počtu členských států. V roce 2019 obdržely Francie, Německo a Španělsko více než polovinu všech žádostí v zemích EU+ a s větším odstupem následovalo Řecko. Oproti tomu Itálie obdržela mnohem méně žádostí již druhý rok po sobě, což je spojováno s výrazným poklesem nezákonné migrace centrální středomořskou trasou. Vyjádřeno v relativních číslech, na základě výpočtů úřadu EASO obdržely Kypr, Řecko a Malta nejvíce žádostí o mezinárodní ochranu v poměru k počtu svých obyvatel.

Tři země původu představovaly jednu čtvrtinu všech žádostí o mezinárodní ochranu v zemích EU+ v roce 2019. V absolutních číslech podali žadatelé ze Sýrie zhruba 80 000 žádostí, následoval Afghánistán (okolo 61 000) a Venezuela (okolo 46 000). Na místo podání žádosti má často vliv jazyk, kulturní vazby nebo zeměpisná blízkost. To byl typicky případ obyvatel Latinské Ameriky (občané Venezuely a Kolumbie, ale také Guatemaly, Hondurasu a Nikaraguy), kteří podávali žádosti zejména ve Španělsku. Svou roli při podávání žádosti může hrát i bezvízový styk. V roce 2019 se objevil výrazný nový trend v nárůstu počtu žádostí podaných občany zemí, které nepotřebují víza pro vstup na území Schengenského prostoru; tvořily jednu čtvrtinu všech žádostí (přibližně 188 500).



Nárůst počtu žádostí podaných v zemích EU+ v roce 2019 oproti roku 2018

**Obrázek 1 Počet žádostí v zemích s největším počtem přijetí v Evropě, 2018–2019**



Zdroj: Eurostat.

V roce 2019 vydaly země EU+ přibližně 585 000 rozhodnutí o žádostech v prvním stupni. Značí to pokračující klesající trend v počtu rozhodnutí vydaných k žádostem o mezinárodní ochranu od roku 2016. Tři čtvrtiny všech rozhodnutí o mezinárodní ochraně byly vydány v pěti zemích: ve Francii, Německu, Řecku, Itálii a Španělsku. Nejvíce rozhodnutí v prvním stupni bylo vydáno občanům Afghánistánu, Sýrie a Venezuely. Představovala jednu čtvrtinu všech rozhodnutí v zemích EU+ v roce 2019. Žadatelé z Venezuely, Kolumbie, Salvadoru, Palestiny, Tuniska, Maroka a Jemenu obdrželi v roce 2019 výrazně více rozhodnutí než v předchozím roce.

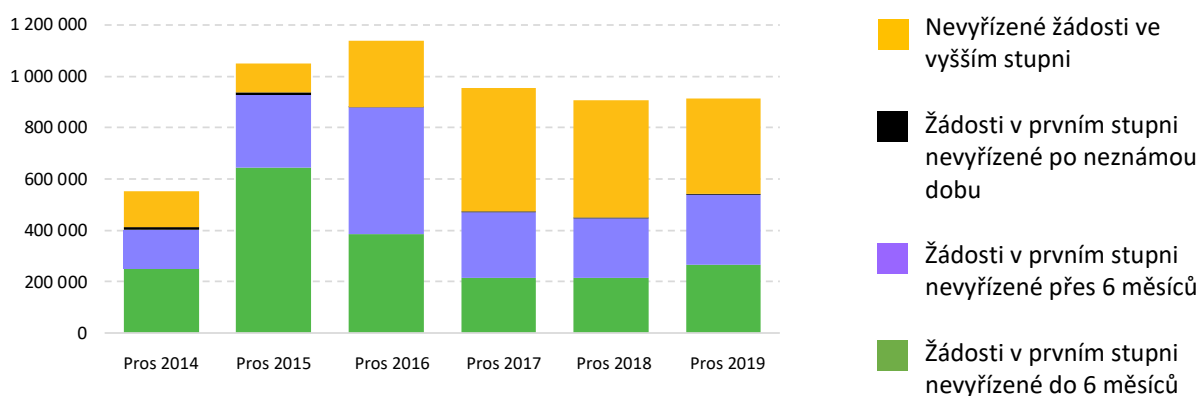
Dvě pětiny všech rozhodnutí prvního stupně byly kladné, tedy udělovaly postavení uprchlíka (více než polovina všech kladných rozhodnutí), doplňkovou nebo humanitární ochranu (téměř srovnatelný podíl).

Výrazný pokrok v roce 2019 nastal v počtu kladných rozhodnutí vydaných žadatelům z Venezuely. Míra uznání žádostí Venezuelanů činila v roce 2019 96 % oproti pouhým 29 % v roce 2018. Mezi další národnosti s vysokou mírou uznání žádostí patřily: Syřané (86 %), Eritrejci (85 %) a Jemenci (82 %). Naproti tomu žadatelé ze Severní Makedonie a Moldavska obdrželi nejnížší podíl kladných rozhodnutí, vždy po 1 %.

Počet žádostí, které byly v roce 2019 staženy, dosáhl 20 %, tedy přibližně 69 500. Stažené žádosti, zejména pak ty konkludentní, mohou sloužit jako ukazatel počtu útěků a zahájení sekundárního pohybu do jiných zemí EU+. Údaje provizorního systému včasného varování a připravenosti úřadu EASO ukazují, že téměř tři čtvrtiny všech stažených žádostí v prvním stupni v roce 2019 byly konkludentní. 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 dvě pětiny všech stažení.

Ke konci roku 2019 čekalo v zemích EU+ stále bezmála 912 000 žádostí o mezinárodní ochranu na rozhodnutí, což je téměř o 1 % více než v roce 2018. Celkem byl počet nevyřízených žádostí mnohem vyšší, než tomu bylo před krizí, což dokládá nárůst tlaku, pod nímž azylové systémy EU v současné době fungují. Německo mělo i nadále zdaleka nejvíce otevřených případů, ale oproti mnoha jiným zemím EU+ zde došlo k meziročnímu snížení celkového počtu koncem roku 2018 a 2019. Počet nevyřízených případů byl značný a narůstal v Belgii, Řecku, Francii, Španělsku a Spojeném království. Výpočty na základě údajů Eurostatu a úřadu EASO zdůrazňují, že více než polovina případů čekajících na rozhodnutí, tedy přes 540 000, čekala na projednání v prvním stupni. Ve všech zemích s výrazným nárůstem počtu nevyřízených případů byl tento trend způsoben zejména skutečností, že bylo podáváno více žádostí, a proto se většina nahromadila v prvním stupni.

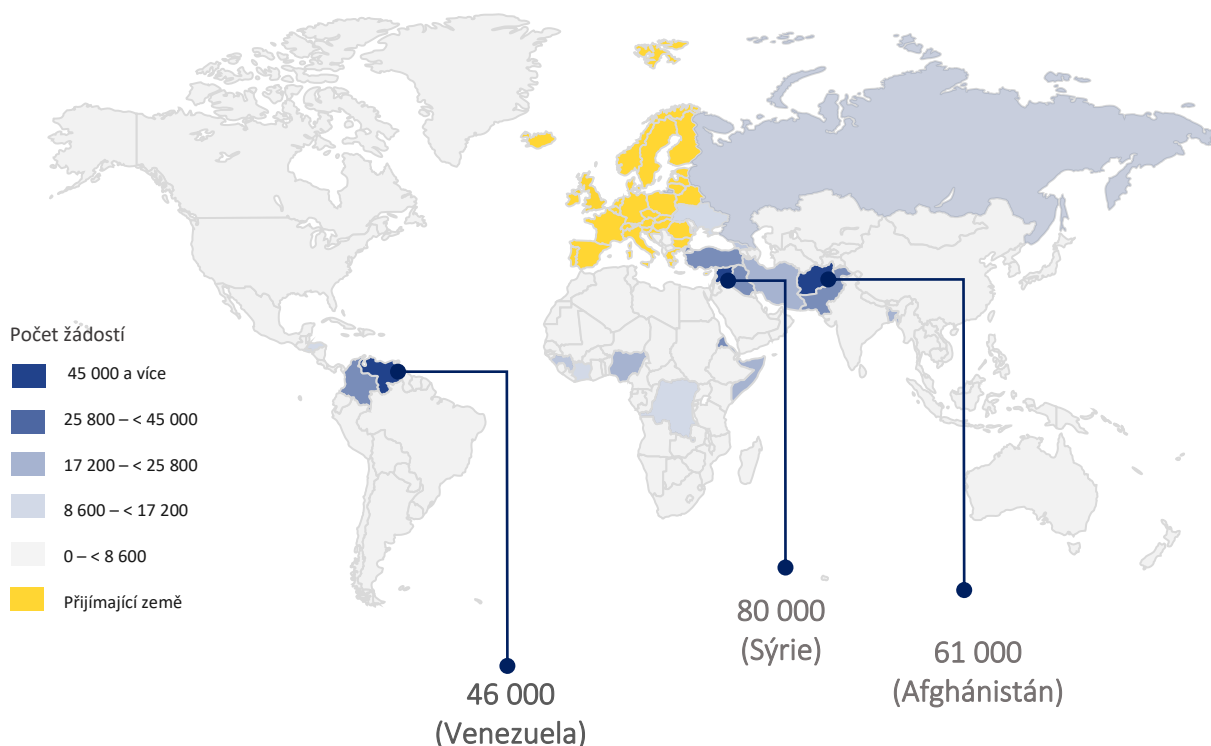
### Nevyřízené žádosti o mezinárodní ochranu v zemích EU+ na konci roku, 2014–2019



Zdroj: EASO a Eurostat.



### 20 nejčastějších zemí původu žadatelů o mezinárodní ochranu v zemích EU+, 2019



Nárůst počtu stažených žádostí v roce 2019



Nárůst počtu žádostí ze zemí nepodléhajících vízové povinnosti

**1/4**

všech žadatelů o mezinárodní ochranu pocházela ze **3 zemí: Sýrie, Afghánistán a Venezuela**



## 4. Dublinský systém



Cílem nařízení Dublin III je vypracovat srozumitelnou a proveditelnou metodu, jež určí, který členský stát je odpovědný za prozkoumání každé žádosti o mezinárodní ochranu. 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. Pokud se na základě posouzení kritérií dublinského nařízení ukáže, že je za zpracování žádosti odpovědný jiný členský stát, zahrnuje dublinský systém možnost daného žadatele do příslušného členského státu fyzicky přemístit.

Z údajů, jejichž výměna probíhala v systému včasného varování a připravenosti Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO), vyplývá, že oproti roku 2018 došlo v roce 2019 k 3% nárůstu počtu rozhodnutí o odchozích žádostech podle dublinského nařízení, což představuje téměř 145 000 žádostí celkem, včetně žádostí a žádostí o nové posouzení. Poměr rozhodnutí podle dublinského nařízení k podaným žádostem o azyl činil v roce 2019 20 %, což může naznačovat, že vyšší počet žádostí o mezinárodní ochranu je nadále spojen s druhotným pohybem napříč zeměmi EU+.

Stejně jako v předchozích letech obdrželo nejvíce rozhodnutí v reakci na žádost podle dublinského nařízení Německo a Francie, přičemž každá země představuje skoro třetinu všech rozhodnutí. Zemí, která nejvíce reaguje na žádosti, zůstala Itálie, pak následuje Německo, Španělsko, Řecko a Francie. Celková míra přijetí u rozhodnutí o žádostech podle dublinského nařízení, podle podílu rozhodnutí, jimiž se přijímá odpovědnost, na všech vydaných rozhodnutích, klesla v roce 2019 již druhý rok v řadě na 62 %.

Uplatňování čl. 17 odst. 1 dublinského nařízení, známého také jako diskreční ustanovení či ustanovení o svrchovanosti dublinského nařízení, se v roce 2019 výrazně snížilo na 6 900 případů. Podle tohoto ustanovení může členský stát rozhodnout o přezkoumání žádosti o mezinárodní ochranu i v případě, že to podle kritérií nařízení Dublin III není jeho odpovědností.

Země EU+ provedly přibližně 27 200 přemístění, tedy o 3 % méně než v roce 2018, což odpovídá malému poklesu v počtu přijatých žádostí. Přibližně 30 % přemístění realizovalo Německo, následovala Francie (20 %), Nizozemsko (11 %), Řecko (9 %), Polsko a Rakousko (obě země 5 %).

V roce 2019 došlo k poměrně malému vývoji právních předpisů a politiky v souvislosti s dublinským systémem s výjimkou zemí, které zaznamenaly výrazný nárůst v počtu žadatelů o azyl umístěných v dublinském systému, jako jsou např. Belgie a Nizozemsko. Větší část vývoje se týkala institucionálních a organizačních změn, které měly omezit hromadění nevyřízených žádostí a zlepšit efektivnost dublinského systému.

V roce 2019 provedly země EU+ přibližně 27 200 přemístění, což je o 3 % méně než v roce 2018.

Až do provedení budoucí reformy dublinského systému pokračovaly evropské a vnitrostátní soudy ve výkladu některých nařízení a směrnic a na základě jednotlivých případů poskytovaly pokyny. Podle čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III jsou členské státy odpovědné za přezkoumání žádosti v případě, že existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, jenž by byl určen jako příslušný na základě kritérií dublinského nařízení. V roce 2019 nebyla přemístění do jiných zemí systematicky pozastavována žádnému členskému státu. Pokud jde o pozastavení přemístění osob do konkrétního členského státu, jenž je zapojen do dublinského systému, postupy jednotlivých členských států se nicméně značně liší.

Organizace občanské společnosti vyjádřily obavy ohledně nedostatků v metodice a fungování dublinského systému v praxi. Je třeba zaručit práva žadatelů a současně zamezit druhotnému pohybu do jiného členského státu. Žadatelům a zemím je třeba poskytovat pozitivní pobídky, aby postupovali podle pravidel systému, namísto toho, aby členské státy zpříšňovaly omezení.

## 5. Nezletilé osoby bez doprovodu a zranitelní žadatelé



Nevyhovující podmínky přijímání a zajišťování žadatelů o azyl z řad nezletilých osob bez doprovodu i nadále vyvolává v některých zemích obavy.

Součástí *acquis* EU v oblasti azylu jsou i předpisy týkající se identifikace žadatelů, kteří potřebují zvláštní procesní záruky, a poskytování podpory těmto žadatelům. Z celkového hlediska zůstává problémem účinná a rychlá identifikace zranitelných žadatelů, zejména pokud jde o neviditelnou zranitelnost, jako jsou psychické následky mučení nebo trauma.

Jednou z hlavních skupin zranitelných žadatelů jsou nezletilé osoby bez doprovodu, které žádají o ochranu bez péče zodpovědné dospělé osoby. V roce 2019 podaly nezletilé osoby bez doprovodu v zemích EU+ přibližně 17 700 žádostí o mezinárodní ochranu, což v porovnání s rokem 2018 představuje pokles o 13 %. Tyto žádosti činily 2 % celkového počtu žádostí.

Stejně jako v předchozích letech bylo i v roce 2019 zahájeno mnoho iniciativ, jež mají zlepšit situaci zranitelných žadatelů. Některé země zavedly opatření pro včasnou identifikaci a zajištění procesních záruk. Rovněž podnikly kroky ke zkvalitnění metodik určování věku nebo jejich přizpůsobení, zatímco organizace občanské společnosti a mezinárodní organizace nadále upozorňují na mezery a nedostatky celého postupu. V souvislosti se zákonným zastoupením byly provedeny legislativní a politické změny, aby se urychlilo jmenování opatrovníků a celkově zkvalitnil opatrovnícký systém.

Mezinárodní organizace a organizace občanské společnosti se vyjadřovaly ke zkvalitnění procesu jmenování opatrovníka, rozsahu jeho úkolů, komunikaci mezi zákonným zástupcem a dítětem a vytížením opatrovníka a odbornou přípravou obecně. V zájmu větší srozumitelnosti poskytovaných informací přizpůsobily některé země EU+ komunikační materiály týkající se azylu a přijímání konkrétním potřebám nezletilých osob. Nicméně jiné zranitelné skupiny nebyly obvykle do těchto iniciativ zahrnuty.

V řízeních v prvním stupni bylo hlášeno jen několik iniciativ, které mají zlepšit postupy v zájmu nezletilých osob a zajistit nejlepší zájem dítěte. Zdá se, že o něco více pozornosti bylo věnováno zkvalitnění postupů pro dívky, jimž hrozí mrzačení ženských pohlavních orgánů, oběti domácího násilí, oběti obchodování s lidmi a žadatele ze skupiny LGBTI (lesby, gayové, bisexuálové, transgender a intersexuální osoby).

Pokud jde o podmínky přijímání, zaměřily země EU+ v roce 2019 své úsilí na přizpůsobení kapacit v zařízeních a zvýšení kvality podmínek přijímání nezletilých osob a zranitelných žadatelů, zlepšení specializovaných azylových zařízení a odborné přípravy pracovníků, kteří se zranitelnými žadatelci pracují, zejména s nezletilými osobami bez doprovodu. Organizace občanské společnosti nicméně vyjádřily obavy ohledně nevyhovujících podmínek přijímání zranitelných osob v řadě zemí. Kromě toho zadržování zranitelných žadatelů, zejména dětí, v mnoha zemích EU + nadále vyvolávalo základní otázky a stalo se předmětem několika rozsudků evropských a vnitrostátních soudů.

Situace nezletilých osob bez doprovodu při přesunu znepokojuje jak vnitrostátní orgány, tak i organizace občanské společnosti v celé Evropě. Z nejrůznějších složitých důvodů, k nimž patří i délka azylového řízení a ustanovení nařízení Dublin III, se děti bez doprovodu mnohdy snaží zůstat v anonymitě a přesunout se přes jeden nebo několik zemí do konkrétního členského státu.

## Nezletilé osoby bez doprovodu žádající o mezinárodní ochranu, 2019



Mohou se stát obětí obchodování s lidmi a násilí

Často se přesouvají přes jednu nebo několik zemí

Mohou být zranitelné v nevyhovujících azylových zařízeních

Vyžadují zvláštní postupy a opatrovníka v průběhu azylového řízení



Nezletilé osoby bez doprovodu podaly v zemích EU+ **17 700** žádostí o mezinárodní ochranu.



**86 %**

žadatelů z řad nezletilých osob bez doprovodu byli chlapci. 90 % z nich bylo ve věku 14–18 let.

 #EASOAsylumReport2020  
[www.easo.europa.eu/asylum-report-2020](http://www.easo.europa.eu/asylum-report-2020)  
Zdroj: EASO.



## 6. Stručný přehled na vnitrostátní úrovni

V hlavních tematických oblastech společného evropského azylového systému zaváděného na vnitrostátní úrovni v roce 2019 bylo zaznamenáno několik trendů.



### Přístup k řízení

Většina zemí EU+ se zaměřila na provádění a zlepšování vnitrostátního azylového řízení v souladu se změnami v právních předpisech, politice a praxi zavedenými v posledních letech. Změny z předchozích let zahrnovaly vytváření středisek pro vstup, zavádění nových technologií na podporu identifikace žadatelů a rozšíření povinnosti žadatele spolupracovat a poskytnout veškerou dokumentaci a relevantní informace v raných fázích řízení.

Hlavním tématem veřejné rozpravy byly základní právní, politické i společenské problémy týkající se vnějších hranic EU, zejména v souvislosti s pátracími a záchranými operacemi ve Středozezemním moři, vyloďováním a přemístováním. Evropská komise uznala, že je zapotřebí strukturovanějšího dočasného řešení, a začala akce koordinovat, aby zajistila bezpečné vyloďování a rychlé přemístění zachráněných migrantů, a připravovat plány na vypracování standardních operačních postupů.

Za účelem důslednější kontroly pozemních hranic zavedlo několik členských států dočasně kontroly na vnitřních uvnitř schengenského prostoru. Nicméně mezinárodní organizace a organizace občanské společnosti nadále hlásily případy nuceného navracení osob na pozemních i námořních hranicích, odsunu bez řádné identifikace a dlouhého čekání na registraci a ubytování.



### Přístup k informacím

Osoby žádající o mezinárodní ochranu potřebují informace týkající se jejich situace, aby mohly v plném rozsahu sdělit své potřeby ochrany a svou osobní situaci, které je třeba komplexně a spravedlivě posoudit.

V roce 2019 země EU+ dále rozšířily způsoby poskytování informací žadatelům o azyl i osobám požívajícím mezinárodní ochrany, někdy také prostřednictvím společných projektů s nevládními organizacemi nebo mezinárodními organizacemi. Informace byly obvykle poskytovány v různých jazycích prostřednictvím informačních platforem, letáků, brožur, videoklipů či aplikací v chytrých telefonech. Informace, které země v současnosti poskytují, zahrnují nejen aspekty azylového řízení, ale také situace každodenního života v hostitelské zemi, začleňování, navracení, přesídlení a osvětové kampaně. Některé materiály bývají přizpůsobeny zejména zranitelným žadatelům.

### Právní pomoc a zastoupení

V roce 2019 zavedly země EU+ legislativní změny s cílem poskytovat bezplatné právní poradenství všem žadatelům o mezinárodní ochranu prostřednictvím různých vnitrostátních programů a rozšířit je. Země EU+ realizovaly nové projekty týkající se právní pomoci, přičemž pokračovaly ve stávajících projektech nebo je rozšířily. Organizace občanské společnosti vyjádřily mimo jiné obavu z nízké finanční kompenzace za právní pomoc, chybějících vhodných zařízení, kde by mohly být vedeny přípravné a soukromé pohovory, absence přístupu k právní pomoci pro podání odvolání proti rozhodnutím v prvním stupni či chybějící právní pomoci poskytované vládou žadatelům o azyl v zajišťovacích zařízeních, což vedlo k tomu, že nevládní organizace poskytují právní pomoc *pro bono*.

### Tlumočení

Je třeba zavést tlumočnické služby s cílem zajistit, aby výměna informací mezi žadatelem a azylovým orgánem byla přesná a rozuměly jí obě strany.

Změny v této oblasti v roce 2019 zahrnovaly i navýšení rozpočtu pro poskytování tlumočnických služeb, navýšení počtu tlumočnicků, poskytování více informací ve více jazycích prostřednictvím nejrůznějších médií, využívání moderních technologií na podporu tlumočení a přizpůsobení postupů současným potřebám. Mezi problémy, kterým země EU+ čelí, patřil chybějící personál v určitých fázích azylového řízení a nedostatečná kvalifikace tlumočnicků zapojených do řízení.

### Zvláštní řízení

Během posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany v prvním stupni mohou členské státy využít zvláštní řízení, jako je zrychlené řízení, řízení na hranicích nebo přednostní řízení, musí při tom však dodržovat základní zásady a záruky stanovené evropskými právními předpisy v oblasti azylu.

V roce 2019 zavedly Itálie a Švýcarsko nové postupy pro podání žádosti na hranicích. Řada zemí EU+ navíc provedla změny ve svých vnitrostátních seznamech bezpečných zemí původu, zatímco jiné, například Kypr a Itálie, takové seznamy vytvořily poprvé. Na Kypru bylo poprvé zavedeno zrychlené řízení a od března 2019 jej uplatňuje i Švýcarsko s cílem dosáhnout ve většině případů rozhodnutí během 140 dnů.

Země EU+ se také zaměřily na vymezení kritérií pro podání následné žádosti o mezinárodní ochranu, jež mají zamezit zneužívání azylového systému nesmyslným podáváním opakovaných žádostí.

V rámci řádného nebo zvláštního řízení některé země upřednostňovaly posuzování žádostí podle konkrétních skupin žadatelů, aby je mohly zpracovat přednostně před jinými žádostmi. Španělsko například z důvodu prudkého nárůstu žádostí z Venezuely a jiných latinskoamerických zemí upřednostnilo tyto případy, aby urychlilo přijetí rozhodnutí.





## Řízení v prvním stupni

V zájmu účinnějšího zpracovávání žádostí a zkrácení doby zpracování v řízení v prvním stupni zavedly země EU+ legislativní změny, institucionální změny, praktická opatření a nové pracovní metody. Problémy, na něž upozornily organizace občanské společnosti, nadále zahrnovaly nepřiměřené dlouhé řízení v prvním stupni, jež často překročilo zákonné lhůty.

## Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu

Země EU+ se zaměřily na provádění zásadních změn, které byly v roce 2018 zavedeny ve vnitrostátních postupech přijímání žadatelů. Některé země doladily své institucionální rámce, aby proces provádění změn usnadnily, a jiné dále usilovaly o navýšení kapacit ubytování pro zvýšený počet žadatelů. Několik zemí kapacitu pro přijímání žadatelů snížilo.

Některé země v zájmu zlepšení podmínek přijímání vypracovaly pokyny, prováděly monitorování, navýšily financování a provedly simulační cvičení.

Některé iniciativy realizované v průběhu roku měly za cíl změnit dobu trvání, rozsah a podmínky nároků na využití materiálních podmínek přijímání pro určité skupiny žadatelů. Byly rovněž prováděny iniciativy s cílem řešit rušivé chování a zajistit bezpečnost v azylových zařízeních. Soudy byly obzvláště činné při řešení nedostatků vnitrostátních systémů přijímání, včetně přezkumu norem v oblasti přijímání za státními hranicemi v kontextu přemístění podle dublinského nařízení.

Nicméně Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a organizace občanské společnosti upozornily na nedostatky v přístupu dětí a mladých lidí k bydlení, zdravotní péči a vzdělávání.

## Zajištění

Země EU+ zavedly nové právní předpisy či změny platných předpisů s cílem lépe vymezit nebo stanovit podmínky zajištění a alternativy k zajištění v souvislosti s azylovým řízením a postupem pro navrácení. Právní předpisy byly zaměřeny na problémy s nespolupracujícími žadateli, žadateli, kteří představují riziko nebo ohrožení pro národní bezpečnost v hostitelské zemi, případy rušivého chování nebo chování překračujícího morální pravidla a nebezpečí útěku. Zajištění navíc souviselo se zrychlením azylového řízení a výkonem rozhodnutí o navrácení.

V některých zemích byly rovněž zaznamenány snahy změnit politiky tak, aby hledaly alternativy k zajištění. Od roku 2018 v řadě zemí subjekty občanské společnosti vyjádřily obavy ohledně nesprávného provádění právních předpisů EU v oblasti azylu, pokud jde o zajišťování žadatelů o azyl a záruky v rámci zajišťovacího řízení. Evropský soud pro lidská práva (ESLP) nadále prováděl přezkum postupů zajištění osob a podmínek zajištění a upřesňoval práva žadatelů.

## Řízení ve druhém stupni

Hlavním oblastmi, v nichž v roce 2019 docházelo ke změnám, byl odkladný účinek odvolání proti rozhodnutím přijatým v řízení v prvním stupni, změny týkající se lhůt pro odvolání, institucionální restrukturalizace s cílem určit orgán odpovědný za odvolání, zavedení záruk poskytovaných žadatelům a opatření ke zvýšení účinnosti řízení ve druhém stupni, včetně používání nových technologií.

Z celkového hlediska zůstaly v roce 2019 nevyřízené případy odvolání a délka řízení dvěma významnými aspekty řízení ve druhém stupni, přičemž některé země EU+ přijaly opatření ke snížení počtu nevyřízených případů odvolání. Vzhledem k tomu, že v řízeních ve druhém stupni nebyl přijat značný podíl rozhodnutí, získaly soudy a tribunály příležitost formovat svými rozhodnutími praktickou podobu azylového řízení a dalších aspektů společného evropského azylového systému.

## Informace o zemi původu

Země EU+ čelí v posledních letech vysokému přílivu žadatelů o mezinárodní ochranu z různých zemí původu, a proto podnikly konkrétní kroky s cílem zvětšit rozsah a zvýšit kvalitu informací získávaných o zemi původu.

V roce 2019 byla upevněna spolupráce zemí EU+ a sdílení odborných znalostí mezi nimi, což často koordinoval úřad EASO prostřednictvím specializovaných sítí. Mnoho zemí navíc investovalo do odborné přípravy pracovníků v oblasti metodiky získávání informací o zemi původu, zatímco hlavním nástrojem pro shromažďování informací a získávání podrobných poznatků o situaci v konkrétních zemích původu nebo tranzitu byly nadále zjišťovací mise.

Mezi problémy v oblasti zjišťování informací o zemi původu patřily chybějící zdroje v národních jazycích, nedostatek podrobných informací o některých zemích původu či profilech žadatelů a obtížný přístup k nejnovějším informacím o zemích, v nichž se situace rychle mění.

## Osoby bez státní příslušnosti

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 i procesní záruky.

Řada zemí EU+ podnikla v roce 2019 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, rozšíření rozsahu ochrany pro osoby bez státní příslušnosti, zrychlení postupu určování státní příslušnosti a shromažďování údajů ze sčítání takových osob. Nicméně se zdá, že problémy, jimž osoby bez státní příslušnosti v různých fázích azylového řízení čelí, od přístupu k zajištění a navrácení, přetrvávají.





### Poskytovatelé ochrany

Osoby, jimž byla udělena určitá forma mezinárodní ochrany v zemi EU+, mohou požívat různých práv a výhod. Změny v právních předpisech, politikách i praxi týkající se obsahu ochrany byly v roce 2019 v různých zemích EU+ různorodé, a proto je obtížné určit obecné tendence.

Iniciativy byly obvykle zaměřené na konkrétní potřeby v každé zemi a byly přizpůsobeny konkrétním profilům osob požívajících ochrany v těchto zemích. Řada změn realizovaných v průběhu celého roku se týkala vnitrostátních strategií integrace obecně a přezkumu statusu ochrany, jeho ukončení či odnětí.

Některé legislativní podněty byly zaměřeny na rozsah nároku na sloučení rodiny a příslušná kritéria, přičemž některé země vypracovaly komplexní opatření, jejichž cílem bylo zvýšit účast státních příslušníků třetích zemí na trhu práce.



### Navracení dřívějších žadatelů

Země EU+ v roce 2019 dále vyvíjely úsilí o nalezení řešení pro účinné navracení osob, které nemají právo zůstat v EU, včetně dřívějších žadatelů o mezinárodní ochranu. Frontex ve své *roční analýze rizik pro rok 2020* uvedl, že počet rozhodnutí o navracení přijatých v roce 2019 byl výrazně vyšší než počet případů skutečného navracení údajně provedených v témže roce.

V této souvislosti má řada legislativních změn zavedených zeměmi EU+ za cíl usnadnit navracení prostřednictvím dodatečných povinností ke spolupráci, odstranění odkladného účinku odvolání proti rozhodnutím o navracení, větších možností zajištění a zrychlení postupů pro navracení.

Byla také zavedena praktická opatření, včetně nových pokynů a technických úprav, které mají řešit konkrétní problémy, například zneužívání finanční podpory pro navracení a nebezpečí útěku po vydání záporného rozhodnutí. Země EU+ navíc zahájily a realizovaly projekty, které mají zkvalitnit proces navracení, aniž by bylo oslabeno dodržování základních práv. Pokračovaly také v úsilí o zajištění způsobů asistovaného dobrovolného návratu dřívějších žadatelů.



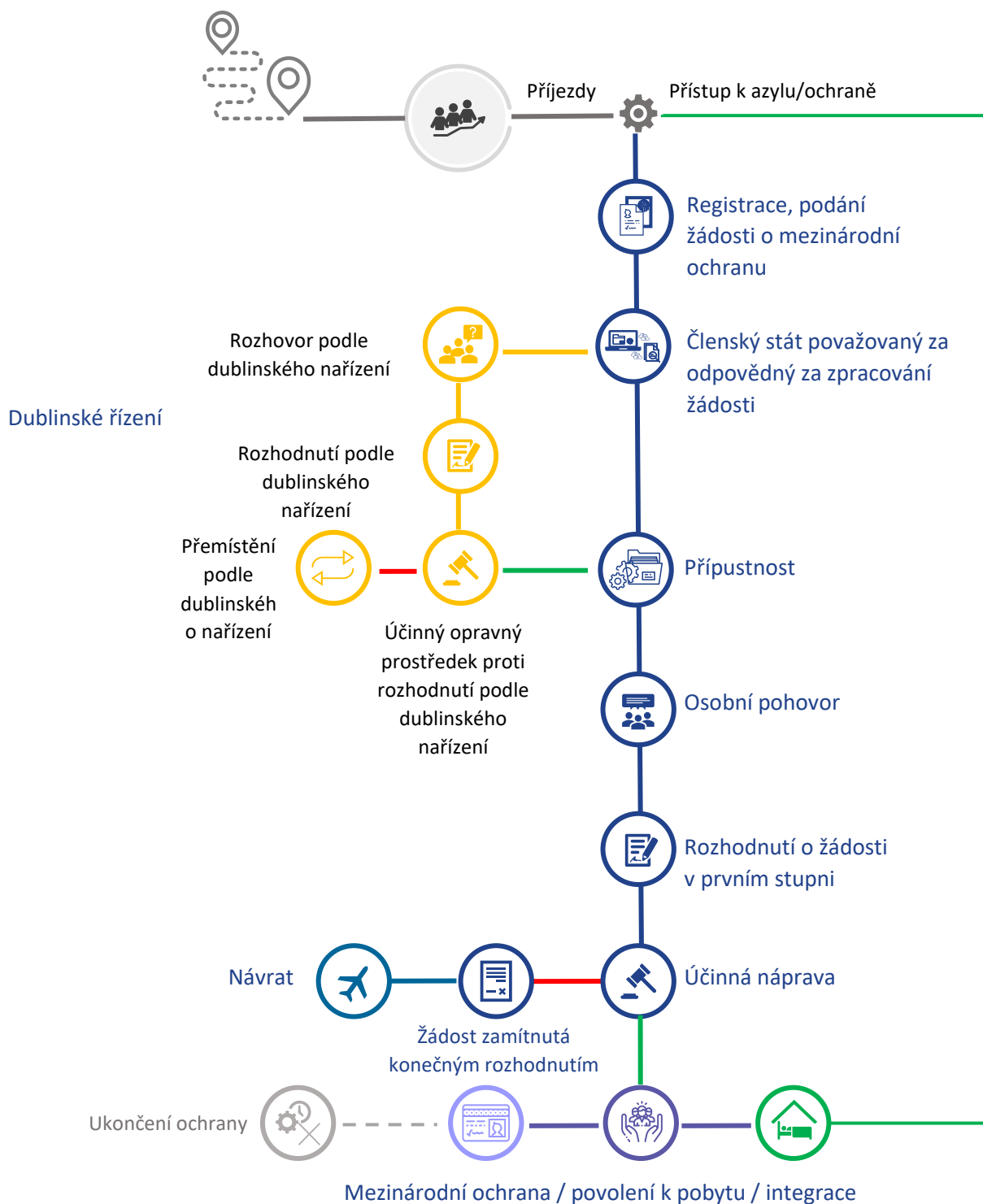
### Přesídlení a programy přijímání osob z humanitárních důvodů

V průběhu celého roku 2019 učinily země EU+ pokrok ve svém úsilí dosáhnout cíle přesídlení 50 000 migrantů, jak plánovala Evropská komise ve svých doporučeních z roku 2017 v rámci druhého [Evropského programu znovusídlování](#).

V roce 2019 přicestovalo do Evropy přibližně 30 700 osob prostřednictvím programu znovusídlování, tedy o 8 % více než v roce 2018. Stejně jako v posledních třech letech tvořili Syřané téměř dvě třetiny všech přesídlených osob. V reakci na výzvu Evropské komise přislíbily země EU+ dalších 29 500 míst pro přesídlení pro rok 2020.



## Klíčové kroky azylového řízení



— Linka pro určení stavu  
 — Linka pro dublinské řízení

## Závěry

V roce 2019 se počet žádostí o mezinárodní ochranu v Evropě zvýšil poprvé od roku 2015. Za této situace země EU+ pokračovaly v úsilí o další přizpůsobení svých azylových systémů a posílení řešení v oblasti mezinárodní ochrany, přičemž vycházely z iniciativ zavedených v předchozích letech.

Jak bylo ve zprávě uvedeno, hlavní změny zahrnují tyto body:

- Počet nevyřízených žádostí o mezinárodní ochranu, o nichž nebylo dosud rozhodnuto, byl v porovnání s úrovní před rokem 2015 mnohem vyšší, což dokládá zvýšený tlak, jemuž jsou azylové systémy a systémy přijímání zemí EU+ stále vystaveny.
- Druhotný pohyb žadatelů vzbudil mezi zeměmi EU+ rostoucí pozornost a byl začleněn do diskuse o stávajícím fungování dublinského systému.
- Země EU+ nadále kladly důraz na rychlou registraci a shromažďování podrobných informací od žadatelů v raných fázích azylového řízení s cílem efektivněji odlišovat osoby, které potřebují ochranu, od osob, které budou navraceny. Přijaly také opatření k posílení řízení na hranicích.
- Zintenzivnily své úsilí o podporu zranitelných žadatelů, a to od rané identifikace a poskytnutí procesních záruk po zkvalitnění specializovaných azylových zařízení a vytváření přizpůsobených informačních materiálů zejména pro žadatele z řad nezletilých osob bez doprovodu.
- Značný počet případů v řízení v druhém stupni zůstává nevyřízen, a soudy a tribunály tak nadále hrají významnou úlohu při formování praktického uplatňování ustanovení *acquis* EU v oblasti azylu.
- I přes trvalé úsilí zemí EU+ o nalezení řešení pro účinné navracení osob, které nemají právo zůstat v EU, včetně dřívějších žadatelů o mezinárodní ochranu, byl počet případů skutečného navracení mnohem nižší než rozhodnutí o navracení.
- Přestože nedošlo k žádnému výraznému pokroku v legislativní oblasti ohledně přijetí reformního balíčku opatření ke společnému evropskému azylovému systému, bylo vykonáno mnoho práce při provádění politiky a praktické spolupráce mezi zeměmi EU+ v oblasti azylu.
- Zásadní otázky týkající se vnějších hranic EU byly hlavním tématem veřejné rozpravy, zejména v souvislosti s pátracími a záchrannými operacemi ve Středozemním moři a bezpečným vyloďováním a přemístováním zachráněných migrantů. Silnější migrační toky podél východního pobřeží Středozemního moře zvýšily již existující tlak na azylové systémy členských států v dané oblasti. S cílem pomoci členským státům, jež jsou vystaveny největšímu náporu migrantů na trasách přes centrální a východní Středomoří, úřad EASO v roce 2019 zlepšil a v případě potřeby rozšířil svou operační podporu na Kypr, Řecko, Itálii a Maltu.

Tendence naznačené ve zprávě úřadu EASO o situaci v oblasti azylu pro rok 2020 popisují skutečnosti pro letošní rok. Navíc bude při utváření změn souvisejících s azylem hrát rozhodující úlohu nová globální pandemie COVID-19, která upozornila na to, že je zapotřebí inovativních přístupů k zajištění úplného dodržování práva na azyl. V současnosti se připravuje nový pakt o migraci a azylu a ponaučení získaná z pandemie COVID-19 tak mohou být cenným přínosem k modernizaci a zlepšení azylového řízení v zemích EU+.



ISBN 978-92-9485-517-6

