

Zpráva o azylu 2023

Shrnutí





© Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA), 2023

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

Obrázek na titulní straně: Adobe Stock #[457573540](#)

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-251-5 doi: 10.2847/593551 BZ-AH-23-001-CS-N ISSN 2600-2922

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

Note: *This translation has not been verified by the EUAA.*

Zpráva o azylu 2023

**Výroční zpráva o situaci v oblasti azylu
v Evropské unii**

SHRNUTÍ

červenec 2023



Předmluva

Mezinárodní a dočasná ochrana zůstala v popředí politických diskusí v průběhu celého roku 2022, kdy do Evropy přicestovalo celkem 5 milionů lidí žádajících o ochranu. Uvedený celkový počet zahrnuje počet žádostí o azyl, který stoupl téměř na 1 milion, a více než 4 miliony registrací za účelem získání dočasné ochrany, které se týkaly osob prchajících před válkou na Ukrajině. Tento rozsah přílivu osob přirozeně pro vnitrostátní azylové a přijímací systémy znamenal zkoušku na nové úrovni a země EU+ musely hledat rychlá, přesto však životaschopná řešení.

Vývoj v oblasti mezinárodní ochrany v roce 2022 upozornil na to, že je důležité mít účinnou architekturu ochrany za účasti mnoha zainteresovaných stran. Jak je uvedeno v této zprávě, orgány EU pokračovaly ve svém úsilí o prosazení reformy společného evropského azylového systému (CEAS) a nadále podporovaly praktickou spolupráci mezi zeměmi EU+ na základě solidarity a odpovědnosti. Hrály rovněž vedoucí úlohu při přípravě organizované evropské reakce na potřeby vysídlených osob z Ukrajiny.



Země EU+ reagovaly na stávající a nově vznikající potřeby přizpůsobením politik a postupů, přidělením dalších zdrojů a provedením změn v právních předpisech. Velký počet pozitivních událostí si žádá uznání a ocenění. Ve světě rychle se měnících vzorců migrace a azylu však není čas na samolibost, přičemž zkušenosti získané v roce 2022 by měly sloužit jako faktor, který urychlí další zdokonalování. Rychlá aktivace a rozšíření dočasné ochrany ukázaly, že účinné právní předpisy a plánování pro nepředvídané události spolu s širokou politickou vůlí mohou vést k rychlé reakci na humanitární krizi, zajistit předvídatelnost a stabilitu pro příjemce a podpořit sbližování postupů ve více zemích. Důležité je, že reakce EU v oblasti ochrany vysídlených osob z Ukrajiny může připravit půdu pro řízení azylového systému EU jako celku prostřednictvím podobných projevů solidarity a sdílené odpovědnosti.

Po roce plného fungování s rozšířeným mandátem uzavřela agentura EUAA rok 2022 s bezprecedentním počtem operačních plánů v oblasti poskytování operativní a technické pomoci, a to především ve prospěch členských států, které čelí nepřiměřenému tlaku na své azylové a přijímací systémy. Jak je stanoveno v nařízení o agentuře EUAA, nový pracovní program agentury se bude v nadcházejícím roce dále vyvíjet. Nově jmenovaný úředník agentury EUAA pro otázky základních práv zajistí, aby byla činnost agentury i nadále plně v souladu se základními právy, styční úředníci v členských státech budou dále koordinovat spolupráci s vnitrostátními orgány a počátkem roku 2024 zahájí činnost monitorovací mechanismus, který pomůže harmonizovat postupy v celé EU. Vzhledem ke svému postavení odborného centra v oblasti azylu bude agentura i nadále hrát klíčovou úlohu v evropském úsilí o poskytování ochrany potřebným osobám.

Nina Gregori
výkonná ředitelka
Agentura Evropské unie pro otázky azylu





Obsah

Předmluva	5
Obsah.....	6
Úvod.....	7
1. Celosvětový vývoj v oblasti azylu.....	8
2. Hlavní změny v oblasti azylu v Evropské unii.....	9
3. Podpora agentury EUAA v roce 2022.....	12
4. Fungování společného evropského azylového systému	13
4.1. Přístup k řízením.....	13
4.2. Dublinský systém.....	15
4.3. Zvláštní řízení pro posouzení potřeb ochrany	16
4.4. Vyřizování žádostí o azyl v prvním stupni	16
4.5. Vyřizování žádostí o azyl ve druhém nebo vyšším stupni.....	17
4.6. Nevřízené případy	18
4.7. Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu.....	18
4.8. Aspekty zajištění týkající se žadatelů a dřívějších žadatelů.....	19
4.9. Přístup k informacím	19
4.10. Právní pomoc a zastoupení.....	20
4.11. Tlumočnické služby	20
4.12. Informace o zemích původu.....	21
4.13. Osoby bez státní příslušnosti v kontextu azylu	21
4.14. Poskytovatelé ochrany.....	21
4.15. Znovuusídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů	23
5. Děti a osoby se zvláštními potřebami v azylovém řízení	24
Závěrečné poznámky	26





Úvod



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

Zpráva nejprve uvádí stručný přehled trendů a hlavních témat, které jsou předmětem diskuse a které se týkají nuceného vysídlení na celosvětové úrovni, a následně se zaměřuje úžeji na situaci v Evropě. Jsou zde představeny hlavní změny na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni, které se týkají všech aspektů společného evropského azylového systému (CEAS). Ve zprávě je představena vybraná judikatura, která má ilustrovat, jak soudy utvářejí výklad evropských a vnitrostátních právních předpisů. Navíc jsou trendy v oblasti azylu v roce 2022 podloženy statistickými údaji o klíčových ukazatelích.

Země EU+ se v roce 2022 potýkaly s problémem mimořádně vysokého počtu osob, které potřebovaly ochranu, a to v důsledku prudce rostoucího počtu žádostí o azyl podaných v Evropě, k němuž se připojilo i nucené vysídlení milionů lidí z Ukrajiny po ruské invazi. S ohledem na tento vývoj mobilizovala EU a její členské státy bezprecedentní množství zdrojů k řešení rostoucích potřeb v oblasti ochrany.



1. Celosvětový vývoj v oblasti azylu



Zvýšená míra konfliktů a porušování lidských práv zaznamenaná v posledním desetiletí přetrvávala i v roce 2022. Kombinace krizí, včetně nových a probíhajících konfliktů, klimatických otřesů, geopolitických nepokojů, násilí a pronásledování, vedla v roce 2022 miliony lidí k útěku z domova. Ruská invaze na Ukrajinu způsobila v důsledku nuceného vysídlení jednu z nejrychlejších a největších krizí od druhé světové války.

Další již dříve existující náročné situace spojené s vysídlováním po celém světě přetrvávaly nebo sílily, a počet vysídlených osob na celém světě tak v roce 2022 dosáhl historicky nejvyšší úrovně. Podle odhadů Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) činil přibližně 103 milionů osob. Závažné dopady krizí na civilní obyvatelstvo byly zaznamenány v Afghánistánu, Burkině Faso, Demokratické republice Kongo, Etiopii, Mosambiku, Myanmaru, Nikaragui, v oblasti Sahelu, v severním trojúhelníku Střední Ameriky (Guatemala, Salvador a Honduras), ve Středoafričské republice, Sýrii a ve Venezuele.

Za této situace mezinárodní společenství pokračovalo ve své snaze zajistit řešení pro osoby, jež potřebují ochranu. Prostřednictvím spolupráce mnoha zúčastněných stran byla rychle zajištěna účinná reakce v oblasti ochrany osob prchajících z Ukrajiny. Pokud jde o mezinárodní ochranu, mezinárodní společenství v rámci globálního paktu o uprchlících pokračovalo v navrhování a provádění iniciativ zaměřených na: i) zmírnění tlaku na hostitelské země; ii) posílení soběstačnosti uprchlíků; iii) rozšíření přístupu k řešením ve třetích zemích a iv) podporu podmínek v zemích původu pro bezpečný a důstojný návrat.

Vzhledem k tomu, že zúčastněné strany na celém světě nadále řeší složité aspekty neustále se měnících vzorců vysídlování, diskurz a praxe mezinárodní ochrany se vyvíjejí tak, aby odpovídaly novým potřebám. Klíčové otázky, které v oblasti azylu stály i nadále v roce 2022 ve středu pozornosti, zahrnovaly:

- zaměření na děti a nezletilé osoby bez doprovodu,
- lepší pochopení potřeb žen a dívek v souvislosti s vysídlením a lepší reakce na tyto potřeby,
- každodenní důraz na fyzické a duševní zdraví vysídlených osob,
- vysídlování vyvolané změnou klimatu jako faktor vytvářející a formující potřeby ochrany po celém světě a
- zohlednění problematiky absence státní příslušnosti v souvislosti s azylem a vzájemného působení absence státní příslušnosti a potřeb v oblasti ochrany.



2. Hlavní změny v oblasti azylu v Evropské unii



Ruská invaze na Ukrajinu způsobila nucené vysídlení v míře, která v Evropě nemá v posledních desetiletích obdoby, a zvýšila tlak na již nasycené přijímací systémy. Dopad války hluboce ovlivnil vývoj situace v oblasti migrace a azylu a v průběhu roku přirozeně zaujímal ústřední místo v tvorbě politik souvisejících s ochranou na vnitrostátní i unijní úrovni.

V rámci závazku EU projevít plnou solidaritu s Ukrajinou Rada pro spravedlnost a vnitřní věci dne 4. března 2022 jednomyslně přijala prováděcí rozhodnutí Rady o aktivaci směrnice o dočasné ochraně a zavedla dočasnou ochranu pro vysídlené osoby prchající před válkou na Ukrajině. Evropská komise zřídila Platformu solidarity, která se stala centrem organizované reakce EU. Vypracovala také desetibodový akční plán s opatřeními, která mají Evropská komise, agentury EU a členské státy přijmout k řešení potřeb lidí prchajících před válkou na Ukrajině.

V návaznosti na rozhodnutí Rady z března 2022 přistoupily země EU k uplatňování prováděcího rozhodnutí Rady zavedením příslušných procesních a přijímacích opatření, organizováním informačních kampaní a poskytováním přístupu k právům pro osoby prchající z Ukrajiny. Aktivace a praktické provádění směrnice o dočasné ochraně umožnily jasný právní status osob prchajících před válkou na Ukrajině a systematický přístup k souvisejícím právům¹.

Díky aktivní práci francouzského a českého předsednictví Rady EU a koordinaci ze strany Evropské komise bylo v roce 2022 dosaženo značného pokroku při prosazování reformního balíčku obsaženého v [Paktu o migraci a azylu](#) a při posilování praktické spolupráce mezi zeměmi EU+. V důsledku toho přijala Rada v červnu 2022 mandáty k vyjednávání o nařízení o prověřování a nařízení o Eurodacu, jakož i svůj obecný přístup k návrhu revize Schengenského hraničního kodexu. Jednadvacet zemí rovněž dosáhlo dohody o provádění dobrovolného mechanismu solidarity, což otevírá cestu k dalšímu pokroku v oblasti nařízení o řízení azylu a migrace. Mechanismus zavádí vyjádření solidarity členskými státy, jejichž azylový a přijímací systém je vystaven mimořádnému tlaku, a to prostřednictvím přemístování osob, finančních příspěvků a dalších podpůrných opatření.

Na úrovni Evropského parlamentu zpravodajové v roce 2022 předložili návrhy zpráv o všech legislativních návrzích obsažených v Paktu o migraci a azylu a o přepracovaném znění směrnice o navracení. V září 2022 dosáhly Parlament a rotující předsednictví Rady EU politické dohody na [společném plánu](#) pro jednání mezi spolunormotvůrci s cílem přijmout legislativní návrhy před koncem volebního období Parlamentu 2019–2024.

¹ Podrobný přehled opatření přijatých zeměmi EU+ při provádění dočasné ochrany osob prchajících z Ukrajiny viz dokument agentury EUAA *Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review* (Poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny: přehled roku).



Klíčovými tématy jednání evropských tvůrců politik byly účinná správa vnějších hranic a související dopad na řádné fungování schengenského systému. Evropská komise předložila politický dokument týkající se zahájení víceleté strategie pro integrovanou správu hranic, který se zabývá ochranou hranic, pátracími a záchrannými činnostmi, analýzou rizik, meziagenturní, unijní a mezinárodní spoluprací, navracením neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, základními právy, výzkumem a inovacemi a vzděláváním a odbornou přípravou. Rovněž se usilovalo o posílení spolupráce se zeměmi původu a tranzitu s cílem řešit nelegální migraci.

Vnější hranice EU byly i nadále vystaveny zvýšenému tlaku, přičemž počet příchozích prudce rostl již druhý rok po sobě. Podle předběžných údajů shromážděných agenturou Frontex bylo v roce 2022 na vnějších hranicích EU zjištěno 330 000 nelegálních překročení hranic, což ve srovnání s rokem 2021 představuje nárůst o 64 %. Tyto údaje nezahrnovaly osoby vysídlené z Ukrajiny, neboť ty byly evidovány samostatně. V zájmu řešení situace na vnějších hranicích Evropská komise nadále poskytovala podporu členským státům v přední linii formou nabídky finanční pomoci a operativních reakcí v koordinaci s agenturami EU, mezinárodními organizacemi a dalšími příslušnými zúčastněnými stranami.

Evropská komise představila dva akční plány se sérií operativních opatření k řešení bezprostředních a přetrvávajících problémů na trasách přes centrální Středomoří a západní Balkán. Akční plán pro centrální Středomoří zahrnuje dvacet opatření, jejichž cílem je omezit nelegální a nebezpečnou migraci, poskytnout řešení nově vznikajících výzev v oblasti pátracích a záchranných operací a podpořit mezi členskými státy solidaritu vyváženou s odpovědností. Akční plán pro západní Balkán rovněž zahrnuje dvacet operativních opatření členěných do pěti pilířů. Cílem je posílit spolupráci v oblasti migrace a správy hranic mezi EU a zeměmi západního Balkánu, které mají jedinečný status jako země v procesu přistoupení k EU.

V roce 2022 EU a její členské státy nadále poskytovaly pomoc prostřednictvím pátracích a záchranných operací lidem a plavidlům v nouzi ve Středozezemním moři. Byli mezi nimi i migranti a uprchlíci, kteří se snažili dostat do Evropy a vydávali se na život ohrožující cesty organizované převaděči, kteří k překonání Středozezemního moře používají stále nebezpečnější taktiky. Neexistuje unijní, obecně uznávaný a předvídatelný mechanismus pro události týkající pátracích a záchranných operací, a proto byla omezení stávajících opatření a postupů i nadále předmětem kritiky. Podle ní vedly nedostatečná koordinace činností v oblasti pátrání a záchrany, individuální opatření jednotlivých zemí a kriminalizace nevládních organizací zapojených do pátracích a záchranných činností ve Středozezemním moři často k tomu, že migranti byli nuceni pobývat na lodích více dní.

EU, která je tradičně po řadu desetiletí předním aktérem při prosazování řešení zaměřených na ochranu po celém světě, pokračovala ve své komplexní a vzájemně prospěšné spolupráci s třetími zeměmi. Činnosti prováděné v rámci vnějšího rozměru migrační a azylové politiky EU zahrnovaly snahu řešit hlavní příčiny nelegální migrace, boj proti sítím převaděčů, spolupráci s třetími zeměmi v oblasti navracení a zpětného přebírání, práci s partnerskými zeměmi v oblasti migrace a správy hranic, poskytování podpory řešením v oblasti ochrany v jiných částech světa a vývoj legálních cest k ochraně v Evropě.



V rámci své úlohy zajistit harmonizovaný výklad a uplatňování práva EU vydal Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) v roce 2022 více než **20 rozsudků** týkajících se těchto témat:

- účinný přístup k azylovému řízení,
- dublinský systém,
- pojem následné žádosti,
- přípustnost žádostí o udělení mezinárodní ochrany,
- právo na přístup ke správnímu spisu a význam sdělení rozhodnutí „písemně“,
- zrušení materiálních podmínek přijetí,
- rozsah zajištění a soudní přezkum zákonnosti zajištění,
- sloučení rodiny zahrnující nezletilé osoby a
- odnětí mezinárodní ochrany z důvodů národní bezpečnosti.



3. Podpora agentury EUAA v roce 2022



Dne 19. ledna 2022 vstoupilo v platnost [nařízení \(EU\) 2021/2303 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu](#), které rozšířilo mandát agentury. V průběhu celého roku 2022 agentura prokazovala svou roli odborného centra v oblasti azylu rozšiřováním své operativní a technické podpory pro řešení vyvíjejících se potřeb. Ruská invaze na Ukrajinu vyvolala rozsáhlé potřeby v oblasti ochrany. Agentura rychle zareagovala a nabídla pomoc zemím, které přijímaly velké množství vysídlených osob z Ukrajiny. Agentura EUAA jako neodmyslitelný aktér kolektivní reakce EU při řešení potřeb milionů vysídlených osob účinně přispěla k provádění ochranných řešení v celé Evropě.

S cílem poskytovat na důkazech založené informace celé řadě cílových skupin, včetně tvůrců politik, pokračovala agentura EUAA v roce 2022 ve shromažďování, zpracovávání, syntéze a analýze informací o konkrétních tématech, nejnovějším vývoji, nových problémech a prognózách v oblasti azylu. Odborná příprava vyvinutá a poskytovaná agenturou podpořila praktické provádění společného evropského azylového systému tím, že pomohla úředníkům v oblasti azylu a přijímání zlepšit jejich znalosti, dovednosti a samostatnost při provádění účinných a spravedlivých postupů v souladu se standardy EU.

Jednou z klíčových oblastí činnosti agentury EUAA je poskytovat operativní a technickou pomoc, a to zejména členským státům, jejichž azylové a přijímací systémy jsou vystaveny nepřiměřenému tlaku. V roce 2022 poskytla agentura EUAA operativní podporu rekordnímu počtu čtrnácti členských států EU: Belgii, Bulharsku, Česku, Itálii, Kypru, Litvě, Lotyšsku, Maltě, Nizozemsku, Rakousku, Rumunsko, Řecku, Slovinsku a Španělsku. Operativní podpora vnitrostátních azylových a přijímacích systémů v roce 2022 zahrnovala řadu opatření, která byla přizpůsobena konkrétní situaci a potřebám v každé jednotlivé zemi, včetně podpory na zvýšení kapacity a kvality podmínek přijímání, registrace a vyřizování žádostí v prvním a druhém stupni, podpory relokací a zvýšení kvality a standardizace dublinského systému. Agentura rovněž podporovala členské státy při zavádění řešení v oblasti ochrany osob vysídlených z Ukrajiny.

Prostřednictvím spolupráce se třetími zeměmi na základě dvoustranných plánů a regionálních programů financovaných z prostředků EU pokračovala agentura EUAA v roce 2022 v podpoře vnějšího rozměru společného evropského azylového systému. Plány dvoustranné spolupráce byly realizovány s [Albánií](#), [Bosnou a Hercegovinou](#), [Černou Horou](#), [Egyptem](#), [Kosovem](#), [Severní Makedonií](#), [Srbskem](#) a [Tureckem](#), zatímco na regionální úrovni agentura úspěšně realizovala činnosti zahrnující všechny severoafrické země a Niger. S ohledem na nový mandát agentury a geopolitický vývoj v oblasti azylu přijala správní rada agentury EUAA v březnu 2023 revidovanou [strategii v oblasti vnější spolupráce](#).

Nařízení o agentuře EUAA zavedlo ustanovení, která mají zajistit, aby agentura při plnění svých úkolů plně dodržovala základní práva. V roce 2022 provedla agentura EUAA přípravné činnosti za účelem jmenování úředníka pro otázky základních práv, vypracování strategie pro základní práva a zřízení mechanismu pro podávání a vyřizování stížností, jehož prostřednictvím může kterákoli osoba, která je přímo dotčena činností odborníka v rámci azylového podpůrného týmu a má za to, že v důsledku těchto činností byla porušena její základní práva, nebo kterákoli strana zastupující tuto osobu podat agentuře EUAA písemnou stížnost.



4. Fungování společného evropského azylového systému



Vzhledem k prudce rostoucímu počtu lidí, kteří v Evropě potřebují ochranu, a k nasyceným vnitrostátním systémům přijímání provedly země EU+ v roce 2022 legislativní, politické a praktické iniciativy, které mají tyto výkyvy řešit. Současně organizace občanské společnosti, Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a další mezinárodní organizace vyjádřily obavy ohledně některých postupů vnitrostátních azylových a přijímacích správních orgánů.

4.1. Přístup k řízením



V roce 2022 obdržely země EU+ významně vyšší počet žádostí o mezinárodní ochranu než v předchozích letech. Přibližně 996 000 žádostí o mezinárodní ochranu, které byly podány v zemích EU+, představovalo nárůst přibližně o polovinu ve srovnání s rokem 2021 a o dvě pětiny ve srovnání s úrovní před pandemií covidu-19 v roce 2019. Ačkoli celkový počet žádostí v zemích EU+ zůstal výrazně pod maximem z roku 2015, v několika zemích počet žádostí hodnoty z roku 2015 překročil (viz obrázek 1).

V zemích EU+ bylo sedm z každých deseti žádostí podáno v pěti hlavních přijímajících zemích, konkrétně v Německu, Francii, Španělsku, Rakousku a Itálii (v sestupném pořadí). Nejvíce žádostí podali státní příslušníci Sýrie, Afghánistánu, Turecka, Venezuely a Kolumbie. Ačkoli rekordní úrovně v letech 2015 a 2016 souvisely především se žádostmi o mezinárodní ochranu, které podaly osoby pocházející ze Sýrie, Afghánistánu a Iráku, současný nárůst je spojen s mnohem širší škálou státních příslušností.

Vzhledem k nárůstu počtu příchozích a žádostí země EU+ nadále usilovaly o zajištění přístupu k ochraně a zároveň o účinnou správu svých hranic. V návaznosti na trendy z posledních let zavedlo několik členských států podél hranic EU zvláštní pravidla pro řízení hromadného přílivu osob a pro vyhlášení výjimečného stavu v konkrétních situacích. Ačkoli cílem těchto opatření bylo pomoci orgánům při sledování a řízení přílivu migrantů a odhalování případů převaděčství, Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Rada Evropy a organizace občanské společnosti se vyjádřily k dopadu v praxi a upozornily na rizika v souvislosti s právem na azyl a zásadou nenavracení (*non-refoulement*).

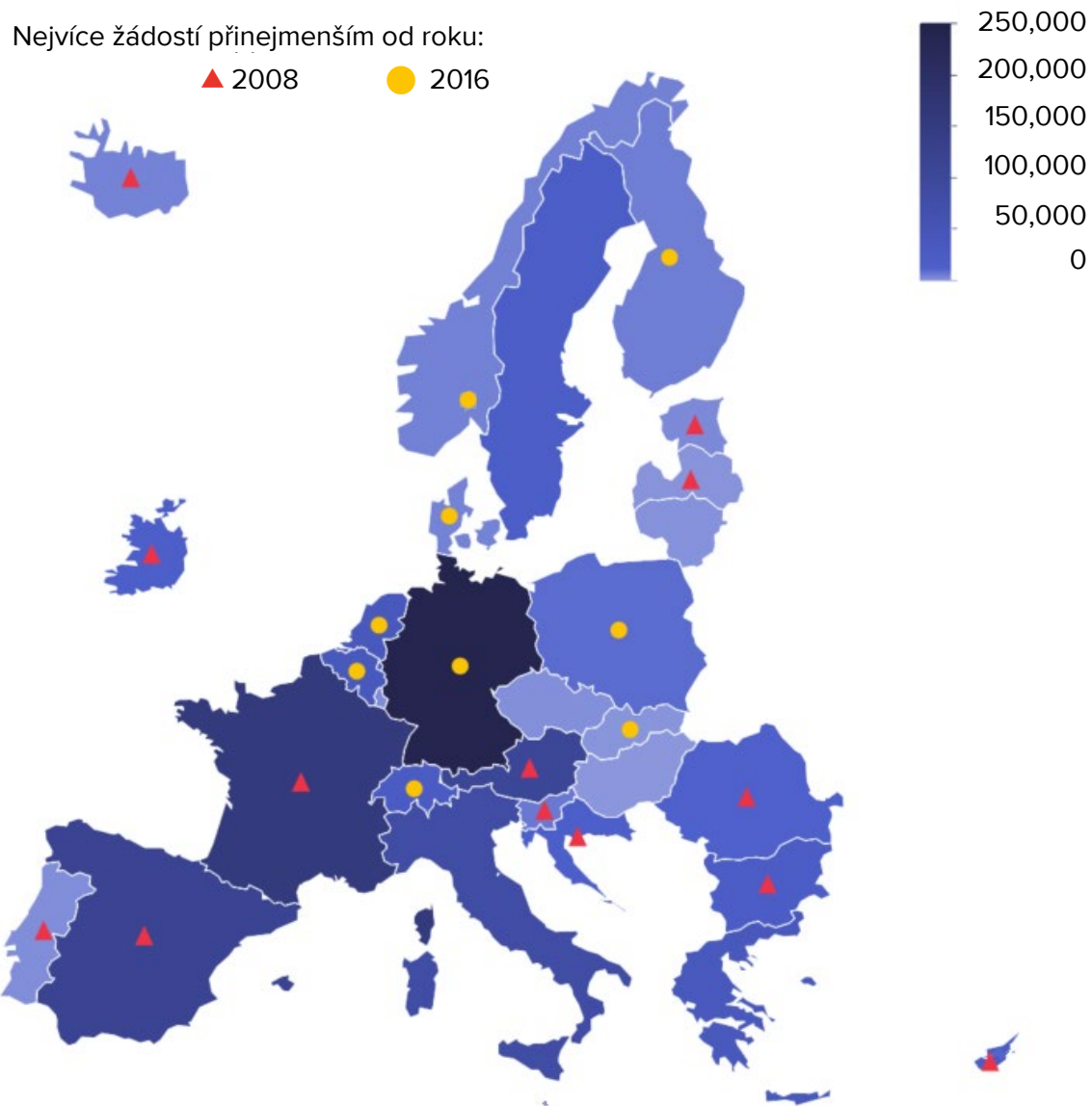
Aktivace směrnice o dočasné ochraně rovněž vyvolala změny procesu a různými způsoby ovlivnila kapacitu pro registraci žádostí o mezinárodní ochranu, protože země EU+ musely registrovat také osoby, které potřebují dočasnou ochranu. To vedlo k několika úpravám postupů registrace a podávání žádostí s cílem usnadnit a urychlit postup pro vysídlené osoby z Ukrajiny, což někdy znamenalo zpoždění přístupu k řízení pro žadatele o azyl.





Historicky nejvyšší počet žádostí ve třinácti zemích EU+

Obrázek 1. Žádosti o mezinárodní ochranu podle zemí EU+, 2022



Pozn.: Pro Island nebyly k dispozici údaje za rok. Celkový roční součet byl vypočítán jako součet žádostí za jednotlivé měsíce.

Zdroj: Eurostat [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) pro Island] ke dni 13. dubna 2023.



4.2. Dublinský systém



Vývoj směrem k novému mechanismu solidarity, který má doplnit dublinský systém, pokračoval na úrovni EU i v roce 2022. Jednoletý dobrovolný mechanismus solidarity, který zřídila Evropská komise na základě dohody mezi osmnácti členskými státy a třemi přidruženými zeměmi, je považován za příležitost připravit půdu pro trvalejší řešení v rámci navrhovaného nařízení o řízení azylu a migrace.

V rámci stávajícího právního rámce EU vypracovaly členské státy, Evropská komise a agentura EUAA plán, který má zlepšit realizaci přemístování podle nařízení Dublin III v roce 2022, přičemž členské státy začaly uplatňovat praktická řešení definovaná v plánu k překonání hlavních překážek při přemístování v roce 2023.

Zatímco omezení spojená s pandemií covidu-19 byla v roce 2022 postupně zrušena, zásadním problémem jednotek dublinského systému v roce 2022 byl nedostatek pracovníků – částečně v důsledku toho, že úředníci pro případy podle dublinského nařízení byli přeřazeni, aby podporovali příchozí osoby, které potřebují dočasnou ochranu, což ztěžovalo zvládnutí narůstající pracovní zátěže.

Podle předběžných údajů, které si pravidelně vyměňují agentura EUAA a 29 zemí EU+, bylo v roce 2022 v reakci na odeslané žádosti podle dublinského nařízení vydáno 163 000 rozhodnutí. Ve srovnání s rokem 2021 to představovalo nárůst o více než dvě pětiny, což vedlo k nejvyššímu ročnímu úhrnu přinejmenším od roku 2016. Celkově činil roční poměr přijatých rozhodnutí o žádostech podle dublinského nařízení k podaným žádostem o azyl 16 %, tedy stejně jako v roce 2021. Ačkoli se některá rozhodnutí o žádostech podle dublinského nařízení týkala případů sloučení rodiny, stabilní poměr rozhodnutí a žádostí naznačuje, že v roce 2022 se zvýšil počet žadatelů o azyl, kteří se z první země příjezdu přesunuli do jiné země, aby podali novou žádost (tzv. druhotné pohyby), což mělo dopad na celkový počet azylových případů.

Na úrovni jednotlivých zemí byly nadále příjemcem největšího počtu rozhodnutí v reakci na žádosti Francie a Německo, přičemž počet rozhodnutí těchto dvou zemí společně tvoří více než tři pětiny celkového počtu v rámci EU+. Stejně jako v předchozích letech vydala nejvíce rozhodnutí o žádostech podle dublinského nařízení Itálie. Poprvé za dobu vedení evidence se však jako druhá a třetí země vydávající nejvíce rozhodnutí umístily Rakousko a Bulharsko, které předstihly Německo a Řecko.

V roce 2022 činila míra přijetí rozhodnutí v reakci na žádosti podle dublinského nařízení, která měří podíl rozhodnutí, kterými se přijímá odpovědnost (výslovně nebo implicitně) za určitou žádost, ke všem vydaným rozhodnutím, 60 % (o 6 procentních bodů více než v roce 2021). To znamenalo první nárůst na úrovni EU+ za pět let.

Po poklesu na velmi nízkou úroveň během pandemie covidu-19 v letech 2020 a 2021 zůstal počet přemístění podle dublinského nařízení provedených v roce 2022 nízký. Celkově bylo v roce 2022 uskutečněno přibližně 15 000 přemístění, což bylo přibližně o jednu sedminu více než v roce 2021, avšak přibližně o dvě pětiny méně než v roce 2019.



Ustanovení čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III bylo v roce 2022 uplatněno asi 4 800krát – poprvé za čtyři roky tedy došlo k nárůstu, stále však nebylo zdaleka dosaženo úrovní zaznamenaných před pandemií. Čl. 17 odst. 1 je diskreční ustanovení, které umožňuje členskému státu posoudit žádost o mezinárodní ochranu, kterou podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný.

4.3. Zvláštní řízení pro posouzení potřeb ochrany



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

V průběhu celého roku 2022 vnitrostátní soudy zasahovaly do posuzování legislativních ustanovení, jakož i do praktického provádění zvláštních řízení. Přetrvávaly obavy ohledně používání řízení na hranicích a rizik urychlení na základě koncepce bezpečné země a následných žádostí.

Celkově bylo v roce 2022 ve stejné zemi EU+ podáno 76 000 následných žádostí, což představuje pokles oproti 91 000 následných žádostí v roce 2021. Poměr následných žádostí k celkovému počtu žádostí činil 1 ku 12, což znamená znatelný pokles oproti roku 2021 (kdy činil 1 ku 7).

4.4. Vyřizování žádostí o azyl v prvním stupni



Zvýšený počet žádostí o udělení mezinárodní ochrany spolu s miliony vysídlených osob z Ukrajiny, které potřebovaly dočasnou ochranu, vyvolal zvýšený tlak na kapacitu zpracování v prvním stupni. Země EU+ na tuto potřebu reagovaly přijetím opatření, jež měla zvýšit účinnost celkového azylového systému a urychlit azylové řízení.

Byl zahájen nábor nových zaměstnanců a reorganizace rozhodujících orgánů a byly zřízeny další územní úřady s cílem zvýšit přítomnost a usnadnit přístup k azylovému řízení a příslušným orgánům. Některé země EU+ zavedly politiky a pokyny pro stanovení přednosti určitých profilů, prodloužily lhůty pro vydání rozhodnutí v prvním stupni a zkrátily nebo vynechaly některé kroky v řízení v případech, kdy měl být výsledek pro žadatele příznivý. S cílem zlepšit a urychlit řízení vypracovalo několik zemí nové obecné pokyny pro posuzování žádostí a přijalo nové politiky týkající se podaných případů podle konkrétních profilů a státních příslušností žadatelů.

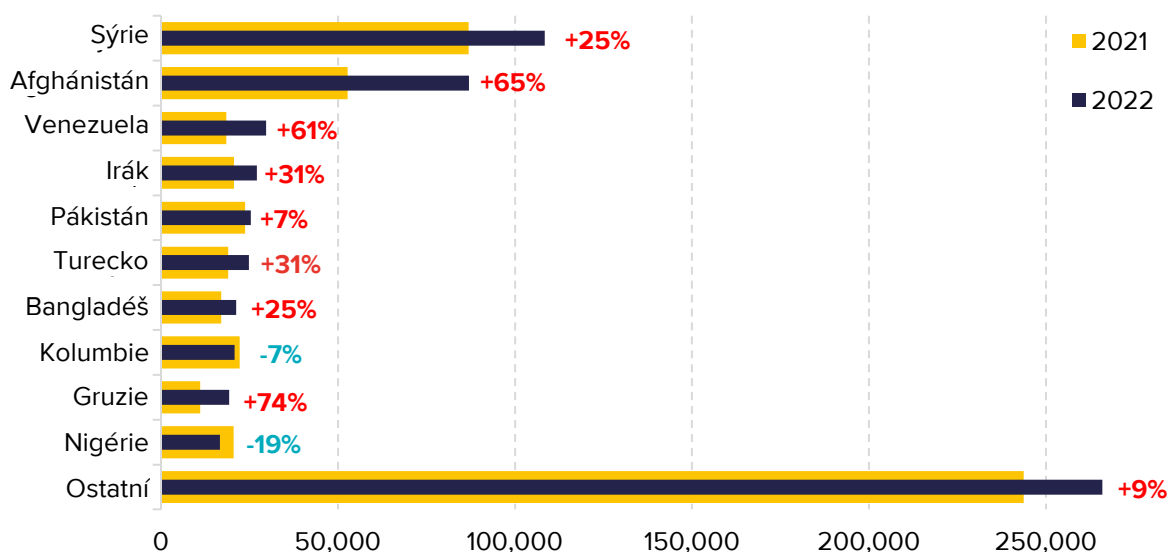
V roce 2022 vydaly azylové orgány v zemích EU+ přibližně 646 000 rozhodnutí v prvním stupni, což bylo o jednu pětinu více než v roce 2021 a nejvíce od roku 2017. Současně bylo v roce 2022 podáno mnohem více žádostí (o polovinu), zejména ve druhé polovině roku. Do konce roku 2022 počet žádostí převýšil počet rozhodnutí v prvním stupni o 345 000, což vedlo k tomu, že ve většině zemí EU+ bylo v prvním stupni projednáváno více případů než o rok dříve.

Tři země EU+ vydaly v roce 2022 téměř dvě třetiny všech rozhodnutí v prvním stupni: Německo (31 %), Francie (20 %) a Španělsko (13 %). Následovaly Itálie (8 %), Rakousko (6 %) a Řecko (6 %). Většina rozhodnutí v prvním stupni v zemích EU+ byla vydána státním příslušníkům Sýrie a Afghánistánu, kteří obdrželi 3 z 10 rozhodnutí (viz obrázek 2). Nejvíce rozhodnutí obdrželi státní příslušníci Turecka (25 000), Bangladéše (21 000) a Gruzie (19 000).



Více rozhodnutí v prvním stupni vydaných v roce 2022 pro téměř všechny hlavní země původu

Obrázek 2. Rozhodnutí v prvním stupni v zemích EU+ podle deseti hlavních zemí původu přijemce rozhodnutí, srovnání let 2022 a 2021



Zdroj: Eurostat [migr_asydcfsta] ke dni 13. dubna 2023.

V roce 2022 bylo v zemích EU+ ve všech stupních staženo přibližně 140 000 žádostí, což je dvakrát více než v roce 2021 a nejvíce od roku 2016. Celkově se poměr stažených žádostí k celkovému počtu podaných žádostí zvýšil z přibližně 1 z 10 v předchozích čtyřech letech na 1 ze 7 v roce 2022. Nejméně čtyři pětiny všech stažení žádostí v roce 2022 byly implicitní. Je možné, aby žadatel o azyl implicitně stáhl svou žádost v jedné zemi EU+, aby znovu požádal o azyl v jiné zemi, což naznačuje druhotný pohyb do jiných zemí EU+. V tomto ohledu se objevil určitý vzorec mnoha implicitních stažení žádostí, a tudíž druhotných pohybů ze zemí podél balkánské trasy a ze zemí na vnějších hranicích EU.

4.5. Vyřizování žádostí o azyl ve druhém nebo vyšším stupni



V roce 2022 vývoj v oblasti žádostí ve druhém stupni v některých zemích EU+ zahrnoval posouzení nebo nové výklady práva na přístup k odvolacímu řízení, například kdo může podat odvolání a jaké požadavky musí žadatel splnit, aby měl přístup k odvolacímu řízení. Rozsah opravných prostředků ve věcech mezinárodní

ochrany byl předmětem dalších zlepšení, včetně požadavku na posouzení *ex nunc* (s účinky do budoucna) týkající se skutkových i právních otázek a odkladného účinku opravných prostředků, s cílem sladit vnitrostátní praxi a legislativní ustanovení s příslušnými ustanoveními přepracované směrnice o azylovém řízení.

Soudy přistoupily k posouzení účinnosti opravných prostředků, přičemž i nadále byla jedním z aspektů vyvolávajících zvláštní obavy délka odvolacích řízení. V důsledku toho byly navrhovány, přijímány nebo již prováděny legislativní změny s cílem urychlit odvolací řízení. Soudy rovněž přezkoumávaly, který příslušný orgán by měl být příslušný pro opravný prostředek podaný proti rozhodnutí o žádosti o azyl.

4.6. Nevyřízené případy



Na konci roku 2022 čekalo v zemích EU+ na rozhodnutí téměř 899 000 žádostí o azyl, což ve srovnání s předchozím rokem představuje nárůst téměř o pětinu. Znamená to největší počet případů, které čekají na rozhodnutí od dubna 2020, kdy bylo vyřizování žádostí pozastaveno nebo přísně omezeno během nástupu pandemie covidu-19.

Až do července 2022 zůstal počet projednávaných případů relativně stabilní, následně se začal soustavně zvyšovat v souladu s rostoucím počtem žádostí o azyl, zatímco rozhodnutí v prvním stupni začala značně zaostávat za počtem žádostí v posledních dvou čtvrtletích roku 2022 v porovnání s prvními dvěma čtvrtletími roku. Počet nevyřízených případů byl tedy daleko vyšší než před krizí koncem roku 2014, což zvýšilo tlak na vnitrostátní přijímací systémy.

Kombinace údajů Eurostatu a systému včasného varování a připravenosti agentury EUAA umožňuje rozčlenit případy projednávané v prvním stupni a případy projednávané v druhém nebo vyšším stupni. Výsledky naznačují, že celkový objem projednávaných případů se v prvním stupni zvýšil, zatímco ve vyšších stupních nadále klesal.

4.7. Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu



Rok 2022 byl pravděpodobně rokem, kdy přijímací systémy v zemích EU+ otestovaly své limity a byly nuceny uspokojit potřeby nejen rostoucího počtu žadatelů o mezinárodní ochranu, ale také milionů osob, které potřebovaly dočasnou ochranu – a tudíž i přístřeší.

Hlavním problémem byl nadále nedostatek vyhovujících míst, přestože členské státy i nadále významně investovaly do zvyšování přijímací kapacity. Některé země překonaly všechny dosavadní kapacitní rekordy, stále to však nestačilo, aby nabídly odpovídající ubytování všem žadatelům. Různorodé problémy byly v některých případech umocněny nevhodnými metodami financování a obtížemi v oblasti spolupráce s obcemi. Pouze hrstka zemí EU+ (např. tranzitní země, z nichž se žadatelé často přesouvali do jiné země EU+) neoznámila problémy s kapacitou.

Členské státy zkoumaly různé způsoby, jak na zvýšené potřeby reagovat. Některé oslovily nové zúčastněné strany s cílem posílit přijímací systém, například prostřednictvím užšího zapojení organizací občanské společnosti, obecních aktérů, subjektů působících v oblasti



zvládání katastrof nebo soukromých subjektů. V rámci svých operačních plánů pomáhala agentura EUAA deseti zemím posilovat přijímací systémy.

Podmínky přijímání se v přeplněných střediscích zhoršily a v některých zemích EU+ to vedlo k nedostatečně kvalitnímu prostředí pro přijímání, což rozsáhle dokládají organizace občanské společnosti. Zasáhly soudy, které znovu zdůraznily povinnosti členských států při účinném zajišťování podmínek přijímání. Vzhledem k tomu, že se pozornost soustředila na okamžité potřeby, jako je nalezení dostatečného počtu přijímacích míst a zajištění odpovídajících životních podmínek, bylo patrně realizováno méně iniciativ, které by žadatelům usnadnily vstup do zaměstnání, orientaci v nové společnosti nebo přístup ke vzdělání a zdravotní péči.

4.8. Aspekty zajištění týkající se žadatelů a dřívějších žadatelů



V roce 2022 byly nedostatky v postupech a podmínkách zajištění nadále přezkoumávány mezinárodními, evropskými a vnitrostátními monitorovacími a soudními organizacemi, jako jsou Výbor OSN proti mučení (CAT), Výbor Rady Evropy proti mučení (CPT), vnitrostátní veřejní ochránci práv, Evropský soud pro lidská práva (ESLP) a vnitrostátní soudy, jakož i Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a organizace občanské společnosti. Soudní rozhodnutí v některých případech aktivovala procesy, které měly sladit vnitrostátní politiky a postupy s příslušnými evropskými právními předpisy.

Kapacita pro zajišťování v zemích EU+ byla i nadále upravována podle operativních potřeb, zejména s cílem otevřít nebo naplánovat výstavbu nových zajišťovacích zařízení. Jedním z hlavních problémů, které nastolily organizace občanské společnosti, bylo využívání institutu zadržení. V řadě zemí byly vyjádřeny obavy ohledně praxe zadržování žadatelů na hranicích, *de facto* ohledně zadržování obecně v době, kdy nově příchozí státní příslušníci třetích zemí čekají na podání žádosti, ohledně podmínek ve vazbě a ztíženého přístupu k právům, jako je právo na přístup k informacím a právní pomoc.

4.9. Přístup k informacím



V roce 2022 země EU+ nadále zdokonalovaly poskytování informací žadatelům o azyl prostřednictvím digitálních inovací a zlepšení, například nových platform a internetových stránek. Kromě vnitrostátních orgánů i nadále hrály při usnadňování přístupu k informacím stejně zásadní úlohu organizace občanské společnosti. Vnitrostátní orgány i organizace občanské společnosti se stále větší měrou snažily zajistit, aby žadatelé o mezinárodní ochranu a osoby požívající mezinárodní ochrany měli přístup k informacím v jazyce, kterému rozumějí. Obsah byl proto překládán do několika jazyků, přičemž zvláštní důraz byl kladen na dostupnost informací v ukrajinštině a ruštině.

Konkrétní skupiny žadatelů mohou potřebovat informace přizpůsobené jejich situaci a okolnostem. Hromadný příliv vysídlených osob z Ukrajiny vytvořil nové informační prostředí; země EU+ přidělily významné zdroje na rozvoj informačních platform a materiálů, které byly pravidelně aktualizovány s cílem poskytovat nejaktuálnější a nejpresnější informace v rychle se měnící situaci. Podporu vnitrostátním orgánům zajistily například iniciativy agentury EUAA



(*Who is Who in Temporary Protection* (Kdo je kdo v oblasti dočasné ochrany)) a Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (internetové stránky podpory). Byly rovněž vypracovány nové informační materiály pro ruské státní příslušníky, kteří žádají o ochranu.

4.10. Právní pomoc a zastoupení



V roce 2022 některé země EU+ pokračovaly v úsilí o zlepšení přístupu k právní pomoci a kvality této pomoci ve všech fázích azylového řízení. Zahájily nové iniciativy a projekty, například najímání specializovaných právníků, kteří se zabývají otázkami azylu, a nabídku dodatečné podpory žadatelům se zvláštními potřebami. Právníkům byly nabídnuty možnosti profesního rozvoje a nové nástroje s celkovým cílem zlepšit kvalitu služeb. Značné úsilí bylo zaznamenáno rovněž při poskytování služeb právní pomoci v průběhu celého azylového řízení prostřednictvím digitalizace a vzájemného propojení mezi portály rozhodujícího orgánu a soudními platformami.

Jak však bylo uváděno i v předchozích letech, provádění příslušných ustanovení přepracované směrnice o azylovém řízení bylo i nadále důvodem k obavám na hranicích, v zajišťovacích zařízeních a v odvolacím řízení kvůli nedostatku informací a nedostatečnému přístupu k právní pomoci a zastupování. V některých případech měly krátké lhůty v řízení na hranicích, ve zvláštních řízeních nebo v rámci dublinského systému za následek omezenou, nekvalitní nebo zcela neexistující právní pomoc.

V reakci na ruskou invazi mobilizovaly vnitrostátní orgány, mezinárodní organizace a organizace občanské společnosti zdroje s cílem poskytnout okamžitou podporu vysídleným osobám z Ukrajiny, včetně právních informací a pomoci s aktivním zapojením vnitrostátních advokátních komor.

4.11. Tlumočnické služby



V roce 2022 zavedly země EU+ několik iniciativ ke zlepšení tlumočnických služeb v azylovém řízení, zejména v souvislosti s poskytováním odpovídajících služeb přeživším obětem obchodování s lidmi, poskytováním pomoci osobám se zvláštními potřebami a poskytováním služeb zdravotní péče. Pokračovalo úsilí o zlepšení kvality tlumočnických služeb prostřednictvím odborné přípravy, poradenství, nástrojů v oblasti kvality a podpurných materiálů pro tlumočníky. Byl zaznamenán vzestupný trend zapojování osob požívajících ochrany jako tlumočnicků v souvislosti s azylovým řízením; tito tlumočníci, kteří sami mají přímou zkušenost s azylovým řízením, mohou novým žadatelům nabídnout vhodnou podporu.

V zájmu řešení příchodu vysídlených osob z Ukrajiny zvýšilo několik zemí EU+ počet ukrajinsky a rusky hovořících tlumočnicků a vytvořilo více informačních materiálů v těchto jazycích. Toto úsilí vyvolalo určitou kritiku ze strany organizací občanské společnosti, které hovořily o dvoustupňovém systému poskytování pomoci lidem prchajícím z Ukrajiny, kteří získali rychlou podporu v oblasti tlumočení, a žadatelům o azyl z jiných zemí. Organizace občanské společnosti rovněž vyjádřily obavy ohledně jazykových a kulturních překážek na hranicích v důsledku nedostatku tlumočnických služeb a nekvalitně přeložených informací, které migrantům bránily ve smysluplném pochopení jejich práv a povinností.



4.12. Informace o zemích původu



Hlavní změny ve vypracovávání informací o zemích původu v roce 2022 se zaměřovaly na zlepšení metodik, investice do nových technologií a výzkumných pracovníků, zlepšení spolupráce s jinými výzkumnými pracovníky v Evropě (například ve vnitrostátních útvarech pro informace o zemích původu a v organizacích občanské společnosti působících v zemi původu) a na rychlé poskytování informací k řešení nových krizových situací. Tvorba informací o zemích původu se i nadále soustřeďovala na nejběžnější země původu žadatelů o azyl v Evropě, konkrétně na Afghánistán, Kolumbii, Sýrii, Turecko a Venezuelu. Tvorba informací o zemích původu se v roce 2022 přirozeně zaměřila také na situaci na Ukrajině a v Rusku.

Podle všeho přetrvávající problém, na který upozornily organizace občanské společnosti, souvisí s nedostatečnou dostupností a nedostatečnou uživatelskou vstřícností databází informací o zemích původu a s nedostatkem mnohojazyčných informací, neboť materiály s informacemi o zemích původu jsou většinou k dispozici v angličtině. Kromě toho zřejmě panuje nerovnováha mezi zeměmi původu, pro které je k dispozici vysoký počet zpráv s informacemi o zemích původu, a zeměmi, pro které neexistují žádné nebo jen omezené informace, jakož i nedostatek údajů o intersexuálních žadatelích a o situaci v jejich zemích původu.

4.13. Osoby bez státní příslušnosti v kontextu azylu



V kontextu azylu může absence státní příslušnosti ovlivnit posuzování žádosti o mezinárodní ochranu a procesní záruky pro žadatele. V roce 2022 provedly země EU+ legislativní a politické změny zaměřené na řešení problematiky osob bez státní příslušnosti, včetně zavedení specializovaných postupů pro určování osob bez státní příslušnosti, usnadnění přístupu k naturalizaci a aktualizace pokynů k vyřizování žádostí osob bez státní příslušnosti.

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

4.14. Poskytovatelé ochrany



Obsah ochrany se vztahuje na práva, na která mají osoby požívající určité formy ochrany v zemi azylu nárok, jakož i na související povinnosti. Ochrana je udělena, pokud žadatelé obdrží kladné rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany (rovněž označovaných jako statusy harmonizované na úrovni EU). Mírou kladných rozhodnutí o mezinárodní ochraně se rozumí počet kladných výsledků vyjádřený jako procento z celkového počtu rozhodnutí o žádostech o mezinárodní ochranu. Ačkoli vnitrostátní formy ochrany přiznávají státním příslušníkům třetích zemí status ochrany, tyto statusy (které nejsou harmonizovány ve všech zemích EU+) nejsou do výpočtu míry kladných rozhodnutí zahrnuty.



V roce 2022 činila v rámci EU+ celková míra kladných rozhodnutí o žádostech o azyl v prvním stupni 39 %. To znamená, že z 646 000 vydaných rozhodnutí bylo 252 000 kladných a přiznávalo žadateli buď postavení uprchlíka, nebo doplňkovou ochranu. Míra uznaných žádostí se oproti roku 2021 zvýšila o 5 procentních bodů a byla nejvyšší od roku 2017. Většina kladných rozhodnutí v prvním stupni přiznávala postavení uprchlíka (149 000, tj. 59 % všech kladných rozhodnutí) a doplňková ochrana byla udělena ve zbývajících 103 000 případech (41 %).

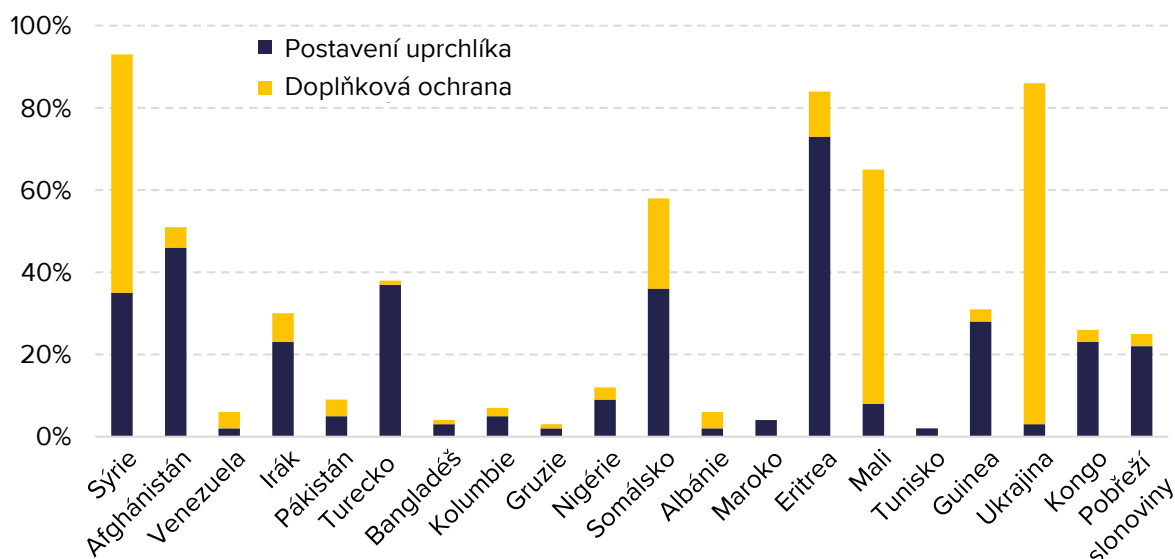
Pokud by byla do výpočtu kromě statusů upravených EU zahrnuta povolení k pobytu z humanitárních důvodů, činila by v rámci EU+ v roce 2022 celková míra kladných rozhodnutí v prvním stupni 50 %.

V rámci dvaceti státních příslušností, kterých se v roce 2022 týkalo nejvíce rozhodnutí v prvním stupni, vykazovali nejvyšší míru uznaných žádostí Syřané (93 %). Následovali Ukrajinci (86 %) a Eritrejci (84 %). K dalším skupinám s relativně vysokou mírou kladných rozhodnutí patřili státní příslušníci Mali (65 %), Somálska (57 %) a Afghánistán (51 %) (viz obrázek 3).



Nejvyšší míru kladných rozhodnutí v roce 2022 vykazovali Syřané, Ukrajinci a Eritrejci.

Obrázek 3. Míry kladných rozhodnutí v prvním stupni u dvaceti hlavních státních příslušností s největším počtem rozhodnutí vydaných v zemích EU+, podle státní příslušnosti a uděleného statusu, 2022



Pozn.: Těchto dvacet státních příslušností obdrželo nejvyšší počet rozhodnutí v prvním stupni vydaných v roce 2022 v zemích EU+. Jsou seřazeny (zleva doprava) podle počtu obdržovaných rozhodnutí.

Zdroj: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] ke dni 13. dubna 2023.



Škála a kvalita práv a služeb pro osoby, které požívají mezinárodní ochrany, mají vliv na to, jaké budou vyhlídky těchto osob na účinné začlenění do hostitelské společnosti. V roce 2022 byly integrační politiky zaměřeny především na osoby z Ukrajiny, které potřebovaly dočasnou ochranu, včetně usnadnění jejich orientace ve společnosti, přístupu ke vzdělání, zaměstnání a zdravotní péči a poskytování dávek sociálního zabezpečení.

I v roce 2022 pokračoval trend pozorovaný v předchozích letech, tj. zapojení široké škály zúčastněných stran a zlepšení spolupráce při integraci příjemců požívajících mezinárodní ochrany, přičemž naléhavá a rozsáhlá potřeba poskytnout integrační podporu osobám, které potřebují dočasnou ochranu, tento proces spolupráce mnoha zúčastněných stran dále urychlila. Země EU+ proto pilotně vyzkoušely několik nových inovativních cest spolupráce při integraci osob, které potřebují ochranu.

Aby podpořily tvorbu politiky založené na důkazech, pokračovaly během roku 2022 různé zúčastněné strany, včetně vnitrostátních orgánů, akademické obce, think-tanků a organizací občanské společnosti, v hodnocení složek integračních programů. Poznatky získané v rámci snah o integraci osob požívajících dočasnou ochranu mohou poskytnout další vhled do dopadu různých přístupů k integraci v budoucnosti. Souběžně s tím některé země EU+ pokračovaly v iniciativách, které nabízely oprávnění k pobytu bývalým žadatelům, kteří nemohli být navráceni a dosáhli určité úrovně integrace.

Nárůst počtu žádostí o azyl v roce 2022 často ovlivnil a způsoboval zpoždění při poskytování povolení k pobytu a cestovních dokladů osobám požívajícím mezinárodní ochrany, což mohlo znamenat odklad jejich přístupu k jiným službám a právům. Stejně jako v předchozích letech měly i nadále soudy důležitou úlohu při utváření výkladu důvodů a postupů pro přezkum nebo odnímání mezinárodní ochrany, přičemž justiční orgány kontrolovaly i vnitrostátní politiky a postupy v oblasti slučování rodin.

4.15. Znovuusídlování a přijímání osob z humanitárních důvodů



V průběhu roku 2022 byly po dvou letech omezení z důvodu pandemie covidu-19, která drasticky omezila příchod uprchlíků prostřednictvím těchto programů, činnosti v oblasti znovuusídlování postupně obnoveny. V této souvislosti země EU+ pokračovaly v úsilí o plnění svých závazků. Bylo nutné v průběhu roku přizpůsobit priority a programy novým výzvám, jako byla pokračující krize v Afghánistánu a hromadný příliv vysídlených osob z Ukrajiny. Akutní tlak na vnitrostátní přijímací systémy vedl ke zpožděním v plnění závazků v oblasti znovuusídlování ze strany mnoha zemí EU+.

Celkově byla prostřednictvím nových dohod posílena úloha organizací občanské společnosti, soukromých společností a komunitních skupin, neboť tyto subjekty hrají důležitou roli při přijímání přesídlených uprchlíků a v procesu výběru a předávání. Aby změřily dopad programů znovuusídlování, provedly země EU+ a organizace občanské společnosti hodnocení s cílem určit získané poznatky a osvědčené postupy.

V oblasti přijímání osob z humanitárních důvodů se úsilí zaměřilo především na příchod ohrožených afghánských státních příslušníků. Příslušné iniciativy byly opět realizovány ve spolupráci s organizacemi občanské společnosti.



5. Děti a osoby se zvláštními potřebami v azylovém řízení



Vzhledem k tomu, že k osobám, které potřebují dočasnou ochranu, patřily v roce 2022 zejména ženy a děti, musely země EU+ upravit podpůrné služby, které byly obecně zaměřeny na převážně mužské žadatele o mezinárodní ochranu. Ženám a dětem prchajícím z Ukrajiny hrozilo zvýšené riziko, že se stanou obětí obchodování s lidmi, a proto řada zemí EU+ provedla kampaně zaměřené na zvyšování povědomí a prevenci obchodování s lidmi. Tyto země také vynaložily další úsilí na lepší identifikaci obětí a poskytování rychlé a přiměřené podpory.

Navzdory snahám zemí EU+ o zlepšení včasné identifikace, předávání a následných opatření se na pozadí nasycených přijímacích systémů ještě zvýšila náročnost identifikace osob se zvláštními potřebami a poskytování včasného ubytování a podpory nejzranitelnějším osobám. Několik členských států a organizací občanské společnosti navíc upozornilo, že žadatelé o mezinárodní ochranu do EU přicházeli v horším zdravotním stavu než v předchozích letech.

Do řízení často vstupovaly soudy, které rozhodovaly o řadě otázek týkajících se žadatelů se zdravotním postižením a zvláštními zdravotními potřebami, o otázkách souvisejících s účinnou ochranou žen a dívek a o případech týkajících se tvrzení o sexuální orientaci a genderové identitě.

V roce 2022 podaly nezletilé osoby bez doprovodu v zemích EU+ 42 000 žádostí o azyl, což bylo nejvíce od roku 2016. To znamenalo nárůst o tři pětiny oproti předchozímu roku, mírně převyšující nárůst celkového počtu žádostí (+53 %). Dvě třetiny žádostí podaných nezletilými osobami bez doprovodu tvořily společně pouze dvě státní příslušnosti: téměř polovinu podali Afghánci (20 000) a Syřané (10 000).

Více než polovina všech žádostí o mezinárodní ochranu podaných nezletilými osobami bez doprovodu byla podána v Rakousku (13 000, tj. 31 %), Německu (7 300, 17 %) a Nizozemsku (4 200, 10 %). V Rakousku i Nizozemsku, stejně jako v Bulharsku (3 400), Francii (1 000) a na Kypru (900) byly údaje za rok 2022 nejvyšší v historii (*viz obrázek 4*).

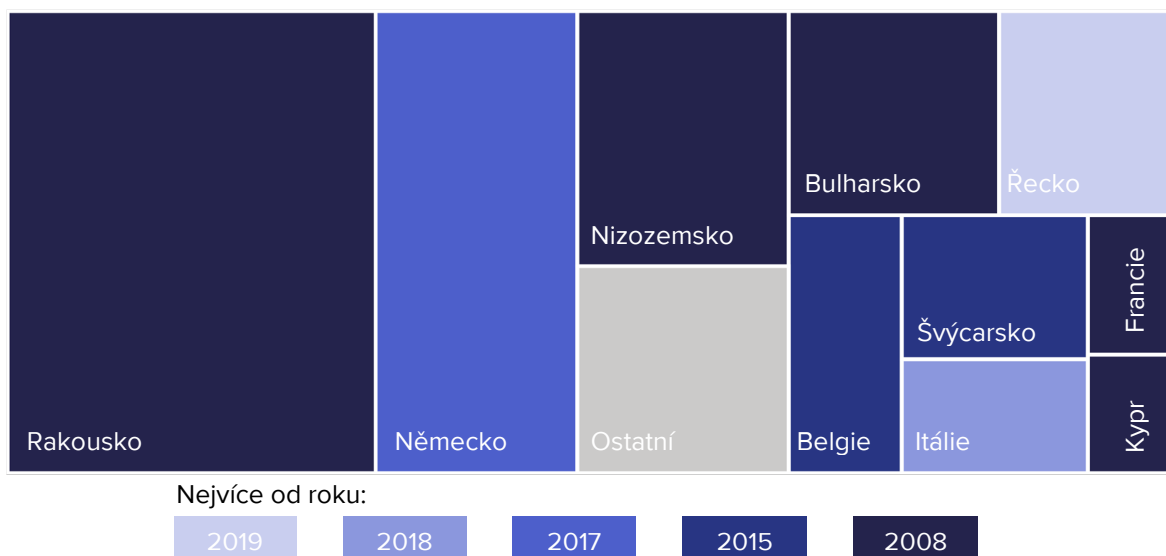
Status uprchlíka nebo doplňkovou ochranu získaly téměř všechny syrské nezletilé osoby bez doprovodu (96 %). Naproti tomu jen malá menšina kladných rozhodnutí byla vydána nezletilým osobám z Bangladéše (6 %).

Ve dvaceti zemích EU+, které poskytly údaje, bylo staženo přibližně 18 000 žádostí nezletilých osob bez doprovodu. Podobně jako v případě stažených žádostí dospělých žadatelů byl tento počet přibližně dvakrát vyšší než v roce 2021. Nárůst počtu stažených žádostí ve skutečnosti předstihl růst počtu žádostí podaných nezletilými osobami bez doprovodu. Žádosti stahovala převážně jedna konkrétní skupina osob: 95 % tvořili žadatelé mužského pohlaví ve věku 14–17 let. Téměř všechny žádosti byly staženy implicitně, což znamená, že nezletilé osoby bez doprovodu neoznámily orgánu svůj úmysl žádost stáhnout. Je možné, že tato stažení žádostí naznačují druhotné pohyby do jiných zemí EU+.



Rekordně vysoký počet nezletilých osob bez doprovodu, které žádají o azyl v Bulharsku, na Kypru, ve Francii, v Nizozemsku a Rakousku.

Obrázek 4. Deset hlavních zemí EU+ přijímajících žádosti nezletilých osob bez doprovodu, 2022



Pozn.: Údaje za Island nebyly k dispozici.
Zdroj: Eurostat [[migr_asyunaa](#)] ke dni 13. dubna 2023.

Nárůst počtu dětí bez doprovodu ve srovnání s rokem 2021 vyvolal další tlak na příslušné procesy, jako je jmenování opatrovníka a posuzování věku osob, které tvrdí, že jsou nezletilé. Tento nárůst měl rovněž dopad na lhůty pro zpracování žádostí a na poskytování odpovídajících materiálních podmínek přijetí a podpory nezletilým osobám bez doprovodu.

Závěrečné poznámky

V roce 2022 přijaly země EU+ rekordní počet osob, které potřebovaly ochranu, o čemž svědčí prudký vzestup počtu žadatelů o azyl a více než 4 miliony vysídlených osob z Ukrajiny, které požádaly o dočasnou ochranu. Zatímco celkový počet 5 milionů osob přicházejících do EU vytvářel značný tlak na vnitrostátní správní orgány, na evropské a vnitrostátní úrovni byla vytvořena řešení, která měla řešit potřeby osob žádajících o ochranu.

Evropská reakce na potřeby milionů vysídlených osob z Ukrajiny byla konstruktivní a zaměřená na ochranu a může sloužit jako politický a operační plán pro budoucnost. Tomuto úspěchu napomohla řada faktorů, včetně již existujících právních předpisů, které byly přizpůsobeny tak, aby konkrétně řešily tuto nově vzniklou potřebu, jakož i politické vůle aktivovat tyto právní předpisy a urychleně zřídit odpovídající podpůrné struktury. Důležité je, že spolupráce mezi mnoha různorodými zúčastněnými stranami na základě mnohostranné solidarity hrála významnou úlohu při navrhování a realizaci řešení: solidarita vůči osobám, které potřebují ochranu, solidarita napříč zeměmi EU a solidarita mezi jednotlivými aktéry, kterým se podařilo mobilizovat zdroje a postupovat v souladu. Orgány a subjekty EU, vnitrostátní a místní orgány, mezinárodní organizace a organizace občanské společnosti, jakož i soukromé osoby a komunity se spojily a vzájemně využily své odborné znalosti při poskytování účinných řešení.

Pro dosažení pokroku v optimalizaci azylových systémů EU v roce 2022 se francouzské a české předsednictví Rady EU zasadilo o postupný přístup. Předsednictvím se podařilo urychlit pokrok v jednáních o novém paktu o migraci a azylu a dále podpořit praktickou spolupráci mezi členskými státy. Tato práce vyvrcholila přijetím mandátů k jednání o nařízení o prověřování a nařízení o Eurodacu, politickou dohodou mezi spolunormotvůrci o společném plánu pro jednání o reformním balíčku a dohodou o dobrovolném mechanismu solidarity. Tato navýšení závazku založená na rovnováze mezi vyjádřením solidarity a odpovědnosti mohou mít pozitivní kumulativní účinek a dále poskytnout podklady pro tvorbu politik a v konečném důsledku také usnadnit přijetí paktu v nadcházejících letech.

Na pozadí těchto pokroků při reformě společného evropského azylového systému EU a její členské státy usilují o dosažení dvojí integrity, tj. integrity v azylovém řízení a integrity správy hranic. V posledních letech byl totiž kladen důraz na účinný přístup, který byl prezentován jako základní prvek metody pro posílení paktu. Deklarovaným cílem revize schengenského systému je zvýšit odolnost vůči závažným hrozbám, například instrumentalizaci migrantů, prostřednictvím integrované správy hranic. Účinné řízení zároveň znamená integritu při přijímání osob, které potřebují ochranu, současně s důsledným dodržováním základních práv, jakož i spravedlivé a důstojné vyřizování žádostí.

Při modernizaci správy hranic je proto nezbytné zajistit neomezený přístup k ochraně osobám, které ji potřebují. Přestože v tomto směru byla zahájena klíčová opatření, například diskuse (a související pokyny) týkající se zřízení nezávislých vnitrostátních mechanismů pro monitorování dodržování lidských práv na vnějších hranicích, znepokojivé zprávy ze strany mezinárodních organizací a organizací občanské společnosti vzbuzují obavy ohledně postupů, které brání účinnému přístupu k ochraně.



Aby byl zajištěn správný výklad společného evropského azylového systému, Soudní dvůr EU, jakož i soudní orgány na vnitrostátní úrovni pokračovaly v roce 2022 v kontrole vnitrostátních právních předpisů, politik a postupů v řadě oblastí souvisejících se společným evropským azylovým systémem. Zvláštní důraz byl kladen na uplatňování zásady nenavracení a účinného přístupu na území a k azylovému řízení. Pro zajištění integrity společného evropského azylového systému je nanejvýš důležité, aby vnitrostátní orgány prováděly rozhodnutí, která za tímto účelem vydaly soudy.

V rychle se měnícím azylovém prostředí, které vyžaduje spolupráci mnoha zúčastněných stran při navrhování a provádění řešení v oblasti ochrany, se agentura EUAA vypracovala v životně důležitou složku evropské azylové architektury. Agentura bude s posíleným mandátem i nadále podporovat provádění společného evropského azylového systému v celé Evropě. Ve spojení s technickou, operativní a vzdělávací podporou, kterou agentura poskytuje, urychlí nová pozice nezávislého úředníka pro otázky základních práv činnosti, jež zajistí, aby byla práva žadatelů o azyl vždy chráněna. Prostřednictvím svého monitorovacího mechanismu bude agentura v nadcházejících letech ještě těsněji spolupracovat s členskými státy s cílem monitorovat operativní a technické plnění právních povinností v EU a pomáhat členským státům při určování možných omezení v azylových a přijímacích systémech, což v konečném důsledku přispěje k harmonizovanějšímu azylovému systému EU.



Zpráva o azylu 2023: Shrnutí

Zpráva o azylu 2023 jakožto příruční zdroj informací o mezinárodní ochraně v Evropě poskytuje komplexní přehled o klíčových změnách v oblasti azylu, ke kterým došlo v roce 2022. Ve shrnutí naleznete zkrácenou verzi zprávy.

Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) shromažďuje informace o všech aspektech společného evropského azylového systému. Zpráva tedy nastiňuje změny politik, postupů a právních předpisů. Představuje trendy v oblasti azylu, klíčové ukazatele pro referenční rok 2022, přehled dublinského systému, jenž určuje, který členský stát je příslušný k projednání daného případu, a oddíl věnovaný žadatelům se zvláštními potřebami, včetně nezletilých osob bez doprovodu. Uvádí se též příklady judikatury, kterou se vykládají evropské a vnitrostátní právní předpisy v souvislosti s *acquis* EU v oblasti azylu.

Zpráva o azylu 2023 vychází z informací ze široké škály zdrojů (včetně pohledů vnitrostátních orgánů, orgánů EU, mezinárodních organizací, organizací občanské společnosti a akademické obce), aby byla co nejkomplexnější a představovala rozmanité úhly pohledů. Tato zpráva, pojednávající o období od 1. ledna do 31. prosince 2022, slouží jako referenční zdroj ohledně nejnovějšího vývoje v oblasti mezinárodní ochrany v Evropě.