

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Cyrlometodějská teologická fakulta**

**Katedra křesťanské sociální práce**

Mezinárodní humanitární a sociální práce

**Klára Šmídová**

**Makropraxe v otázce sdílení břemene a odpovědnosti ve věci  
mezinárodní migrace do Evropské unie na příkladu Jesuit Refugee  
Service Europe**

Diplomová práce

**Vedoucí práce:**

**Mgr. et Mgr. Agnieszka Zogata Kusz, Ph.D.**

**2014**

### Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto práci zpracovala samostatně na základě použitých pramenů a literatury uvedených v seznamu bibliografie.

V Olomouci dne 20. dubna 2014

## Poděkování

Zde bych chtěla poděkovat vedoucí práce Mgr. et Mgr. Agnieszce Zogate Kusz, Ph.D. za cenné rady a doporučení, odborné připomínky, za její vstřícnost a flexibilitu. Dále bych také ráda poděkovala svému manželovi za trpělivost a pomoc a v neposlední řadě také své rodině za podporu.

# Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Současné migrační tendence v Evropské unii</b> .....	<b>9</b>
1.1 Vymezení pojmů .....	9
1.2 Formy a teorie mezinárodní migrace .....	11
1.3 Migrační tendence a přístup států k migrantům.....	13
1.4 Vývoj počtu mezinárodních migrantů .....	15
<b>2 Vývoj společného azylového systému Evropské unie</b> .....	<b>20</b>
2.1 Společný evropský azylový systém a jeho fáze .....	22
2.2 Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu .....	23
2.3 Mechanismus solidarity v Evropské unii .....	24
2.4 Vznik Evropského systému kontroly hranic a Dublinské nařízení III .....	25
<b>3 Sdílení břemene a sdílení odpovědnosti</b> .....	<b>28</b>
3.1 Faktory řídící iniciativy sdílení břemene a sdílení odpovědnosti.....	30
3.2 Typy režimu sdílení břemene .....	31
<b>4 Makropraxe v sociální práci</b> .....	<b>34</b>
4.1 Role sociálního pracovníka v makropraxi v sociální práci.....	35
4.2 Mechanismy pro ovlivnění Evropské komise .....	37
4.3 Mechanismy pro ovlivnění rozhodnutí Rady Evropské unie .....	39
<b>5 Jesuit Refugee Service Europe</b> .....	<b>40</b>
5.1 Poslání a hodnoty JRS .....	40
5.2 <i>Advocacy</i> ve prospěch migrantů a vysídlených osob .....	41

<b>6 Makropraxe v sociální práci na příkladu organizace Jesuit Refugee Service Europe .....</b>	<b>43</b>
6.1 Iniciace diskuze o problematice současného migračního systému EU a podílení se na rozhodovacím procesu organizací JRS Europe .....	44
6.2 Komentáře k Zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému.....	45
6.3 Kritika Dublinského systému, jeho rozpor s rovným sdílením odpovědnosti a břemene.....	46
6.4 Návrh nového nástroje sdílení břemene a sdílení odpovědnosti v EU ....	48
<b>Závěr.....</b>	<b>51</b>
<b>Bibliografie.....</b>	<b>54</b>
<b>Seznam zkratek .....</b>	<b>62</b>
<b>Seznam tabulek .....</b>	<b>63</b>

## Úvod

Téma mé diplomové práce, které jsem se rozhodla zpracovat a přiblížit, se zaměřuje na oblast sdílení břemene a odpovědnosti v otázce mezinárodní migrace do Evropské unie. Toto téma je dle mého přesvědčení velmi aktuální a smutným důkazem toho jsou události ze třetího a jedenáctého října roku 2013, kdy médií proběhla zpráva o tragickém ztroskotání lodi převážející migranty u italského ostrova Lampedusa. Při této tragédii zahynulo více než tři sta šedesát migrantů, včetně žen a dětí. Nejednalo se přitom o ojedinělou událost, protože velký počet migrantů, převážně z Afriky, volí riskantní cestu po moři s cílem získat mezinárodní ochranu v Evropě. Například za rok 2011 eviduje Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR, 2012) více než tisíc pět set obětí, které utonuly či byly prohlášeny za nezvěstné ve Středozemním moři, při snaze dosáhnout břehů Evropy. Reakcí ze strany Evropské unie bylo Usnesení Evropského parlamentu o migračních tocích ve Středomoří, se zvláštním důrazem na tragické události u ostrova Lampedusa, v nichž byla zdůrazněna potřeba zavedení Evropského systému kontroly hranic, kterému bude v této práci také věnována pozornost.

Tyto nešťastné události znovu rozvířují debatu, zda by Evropská unie neměla zefektivnit svůj společný azylový systém z důvodu stále rostoucího počtu migrujících osob ze třetích zemí. Kvůli přísnějším podmínkám pro vstup na území Evropy, která je z tohoto důvodu také někdy označována jako „Pevnost Evropa“, se jejich vstup na území Evropské unie zaměřuje především na členské státy ležící na okraji Evropské unie, tzv. nárazníkové země. Jejich azylové systémy se tak musí potýkat s velkým přílivem žádostí o azyl, na které jsou ne vždy tyto země připraveny. Přetížení jejich azylových systémů pak nemá důsledky pouze pro země samotné, ale zvláště pro migranty, jejichž lidská práva jsou v ohrožení a kteří jsou vystaveni zhoršeným podmínkám azylového řízení.

Je tedy zřejmé, že je zapotřebí, aby Evropská unie dostala svému závazku solidarity, který vůči sobě jednotlivé členské státy mají a společně řešila situace velkého přílivu migrantů. Přesto se při debatě na úrovni Evropské unie stále

nedaří nalézt vhodné řešení, protože ačkoliv je všeobecně uznávána nutnost a potřeba sdílení odpovědnosti a břemene, konkrétní kroky dlouhodobějšího charakteru nejsou v tomto směru podnikány. V této oblasti je tedy velká příležitost pro nevládní organizace, jejichž cílovou skupinou jsou migranti, kriticky se stavět k současné situaci a opatřením, která jsou v oblasti společného evropského azylového systému, a zvláště pak v otázce sdílení břemene a sdílení odpovědnosti, podnikána. Mohou tak uplatnit metody makropraxe v sociální práci a vyvíjet snahu o změnu současné politiky s ohledem na co největší ochranu a prospěch migrantů. Je zde také prostor pro nevládní organizace přicházet s vlastními návrhy možného řešení, které by co nejlépe vyhovovalo migrantům, a zároveň by bylo přijatelné i pro členské státy Evropské unie. Změny v oblasti migrační politiky Evropské unie z roku 2013 a počátku roku 2014, konkrétně počátek fungování Evropského systému ochrany hranic a Dublinského nařízení III, bohužel zatím nikterak nepřispěly k řešení této situace. Tento vývoj však nevede k ochraně základních lidských práv migrantů a je tak zapotřebí, aby se nevládní organizace zapojily, využily *advocacy* a bojovaly tak za práva svých klientů, za jejich ochranu a bezpečí. Pokládám to za stěžejní úkol a vývoj poslední doby pouze podtrhuje, jak je tato jejich role nezbytná a nezastupitelná.

Předmětem mé práce je tak využití makropraxe v sociální práci v otázce sdílení břemene a odpovědnosti ve věci mezinárodní migrace do Evropské unie, za použití příkladu činnosti organizace Jesuit Refugee Service Europe. Cílem, kterého bych ráda dosáhla, je zjištění, jaké metody makropraxe tato organizace používá v otázce sdílení břemene a odpovědnosti za použití analýzy jejich veřejně přístupných dokumentů. Důvodem pro volbu této organizace je její nasazení na poli služby uprchlíkům a vysídleným osobám a velký důraz kladený na hájení jejich práv. Moje volba byla také ovlivněna osobní zkušeností, jelikož jsem se v rámci praxe během bakalářského studia měla možnost osobně seznámit s obrovským nasazením jedné z jejich národních kanceláří a to konkrétně Jesuit Refugee Service Malta.

Má práce je rozdělena na šest částí, které na sebe vzájemně navazují. První část bude věnována představení současných migračních tendencí v Evropské unii,

popsání procesu proměny Evropy na imigrační kontinent a samozřejmě také vymezení základních pojmů, se kterými budu pracovat. Druhá kapitola představí vývoj společného evropského azylového systému, jeho fáze a mechanismus solidarity v Evropské unii. Budou zde také zohledněny události z prosince roku 2013 a počátku roku 2014, konkrétně zavedení Evropského systému kontroly hranic a změny pravidel pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl, tzv. Dublin III. Následující kapitola se pak pokusí vysvětlit koncepty sdílení břemene a odpovědnosti. Na makropraxi v sociální práci se zaměří čtvrtá kapitola a poslední dvě kapitoly se pak budou věnovat představení organizace Jesuit Refugee Service Europe, jejímu poslání a hodnotám a také jejímu konkrétnímu hájení práv uprchlíků a vysídlených osob v otázce sdílení břemene a odpovědnosti. V práci budu užívat termínu sdílení břemene, kdy se v tomto případě jedná o břemeno migrantů, které stát přijímá. Ačkoliv se tento termín zdá z etického hlediska kontroverzní, zachovám jeho použití, protože se v oblasti migrace jedná o běžně užívaný termín, který je doslovným překladem anglického termínu *burden-sharing*.



# 1 Současné migrační tendence v Evropské unii

Jelikož se ve své práci se zabývám konceptem sdílení břemene a odpovědnosti ve věci mezinárodní migrace do Evropské unie (dále pouze EU), je podle mého názoru důležité nejprve vymezit základní terminologii týkající se této problematiky. Dále se pak v první kapitole mé diplomové práce zaměřím na představení teorií mezinárodní migrace, popis migračních tendencí a přístupů států k migrantům.

## 1.1 Vymezení pojmů

Podle Badeho (2005, s. 7) se již od počátku existence „Homo sapiens“ vyskytuje také „Homo migrans“, stěhování se z jednoho místa na druhé je totiž nedílnou součástí lidského života.

Shodně s výše uvedeným, také Castles a Miller (2009, s. 2) dodávají, že migrace není jevem novým, lidé se vždy stěhovali, hledající nové příležitosti nebo snažící se utéct před chudobou, konfliktem či zhoršením životních podmínek.

Ve slovníku sociální práce podle Matouška (2008) můžeme nalézt definici, podle níž je migrantem člověk, jež se přemísťuje s cílem permanentně či dlouhodobě žít v jiné zemi než je jeho země původu a to po dobu delší než dvanáct měsíců.

Pokud se podíváme na definici migrace a osoby migranta blíže, nalezneme možné dělení na imigraci, neboli přistěhovalectví, či emigraci, jinak vystěhovalectví (Matoušek, 2008, s. 102). Kolektivně bývají migranti označováni za populaci narozenou v zahraničí. Lidé opouštějící zemi s cílem žít jinde, jsou označováni jako emigranti, lidé vstupující do země s cílem usadit se, jsou označováni jako imigranti. Základní rozlišení mezi imigrantem a uprchlíkem je dobrovolnost odchodu ze země původu. Imigrant opouští zemi dobrovolně, často kvůli vidině lepších ekonomických možností, na rozdíl od uprchlíka, který je nucen svou zemi opustit kvůli porušování jeho lidských práv. Imigranti bývají označováni jako dobrovolní či ekonomičtí migranti, uprchlíci pak za

nedobrovolné či nucené migranty. Osoby, které nemají zákonné právo zdržovat se na území státu, bývají označovány za migranty bez dokumentů, ilegální či iregulární migranty (Potocky-Tripodi, 2002, s. 4 - 5).

Výše uvedené dělení migrace na dobrovolnou a nucenou je ovšem zavádějící a velmi relativní, jedná se spíše o způsob, jakým si státy zjednodušují percepci migrantů. Jak uvádí Van Hear (1998, s. 42), osoby, jejichž migrační pohyby by byly zcela dobrovolné, jsou spíše výjimkou. Téměř u všech druhů migrace je přítomný nátlak či nucení, na druhé straně veškerá migrace skýtá také právo volby. Je ovšem nadmíru složité, jakým způsobem posuzovat dobrovolnost, pokud je na misce vah například život nemocného dítěte v případě, že migrant nevydělá dostatek peněz na pokrytí nákladů na jeho léčbu. Jedná se v tomto případě opravdu o dobrovolnou, ekonomicky motivovanou, migraci? Stejně tak i v případě nucené migrace stále figuruje volba zůstat v domovské zemi, nechat si líbit porušování svých práv či násilí. Van Hear tedy navrhuje spíše rozlišení mezi tím mít možnost volby či mít k dispozici více alternativ, na druhé straně pak nemít příliš na výběr nebo nemnoho možností.

Vymezení pojmu uprchlík lze nalézt v mezinárodním právu, konkrétně se jedná o Úmluvu OSN o právním postavení uprchlíků z roku 1951, která bývá také označována jako Ženevská konvence. V prvním článku konvence je definováno, že uprchlík je osoba, která se:

„nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit“ (Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb, čl. 1, odst. 2).

Pro splnění podmínek vedoucích k získání mezinárodní ochrany je navíc podle Směrnice Rady 2004/83/ES zohledňována osobní situace žadatele, včetně

příslušnosti k určitému pohlaví, konkrétně „individuální postavení a osobní situace žadatele, včetně např. rodinných a společenských vztahů, pohlaví a věku“ (Směrnice Rady 2004/83/ES, čl. 4, odst. 3, písm. c).

## 1.2 Formy a teorie mezinárodní migrace

Podle Badeho (2005, s. 8) lze vymezit následující formy migrace, místní a cirkulární, migraci za prací či s cílem získání kvalifikace. Dvě posledně jmenované formy se vyznačují prozatímním charakterem, rozdílně od migrace trvalé, jejímž příkladem je vystěhovalectví. Případná změna migrace dočasné v trvalou se mnohdy vyznačuje vznikem řetězové migrace. Castles a Miller (2009, s. 4) uvádí formy podobné, doplněné o nové formy migrace, jakými je například migrace seniorů či přesun z důvodu vyššího životního standardu.

Druhy migračních pohybů podle rozdělení Drbohlava (2001, s. 18) jsou pravidelná migrace, pohyby za prací na základě pracovního kontraktu, pohyby vysoce kvalifikovaných profesionálů a iregulární migrace. Valná většina migrujících osob jsou lidé ekonomicky aktivní. Také uprchlíci, jejichž prvotním impulsem pro opuštění země původu není hospodářská motivace, se účastní pracovního procesu v příchozí zemi.

Tok migrace lze zjednodušeně popsat jako pohyb obyvatel z chudého Jihu na bohatý Sever, kdy hlavním důvodem pro migraci je velký rozdíl v hospodářské úrovni jednotlivých států, životní úrovni, v politickém uspořádání a demokratičnosti jednotlivých režimů a jejich stabilitě (Drbohlav, 2001, s. 19).

Jako první teorii mezinárodní migrace bych ráda uvedla teorii, kterou představil Lee (1966, podle Potocky-Tripodi, 2002, s. 13). Konkrétně se jedná o teorii *push* a *pull* faktorů, jež lze také nazvat tzv. faktory popudu a přitahování, která předpokládá, že migrace osob je vyvolána *push* faktory v zemi původu a *pull* faktory v cílové zemi. Podle Loeschera (1993, podle Potocky-Tripodi, 2002, s. 13) jsou *push* faktory obvykle negativní. Příkladem může být špatná ekonomická situace, malé množství pracovních příležitostí, diskriminace, politický útlak nebo válka. *Pull* faktory bývají naopak pozitivní, jedná se o lepší

ekonomické příležitosti, politickou svobodu či otevřenost k přijetí imigrantů. Uprchlíci jsou v této teorii nahlíženi jako ti, kteří jsou nuceni opustit domovskou zemi kvůli útisku z důvodu války, zatímco imigranti jsou motivováni zlepšením jejich ekonomické situace. Migrace je často výsledkem jak *push* faktorů, tak i *pull* faktorů. Matoušek (2008) doplňuje další *push* faktory, kterými mohou být nízká úroveň ekonomiky, vysoká míra inflace, vysoká porodnost, environmentální katastrofy, nestabilní politická moc. Přitahujícími faktory jsou podle něj silná ekonomika země, větší možnosti uplatnění na trhu práce a dodržování lidských práv cílovou zemí.

Oproti *push* a *pull* faktorům stojí bariéra v podobě migračních politik přijímacích států. Státy se totiž snaží omezit tok migrantů na svá teritoria, na druhé straně stojí ale poptávka po levné pracovní síle a nízká porodnost a stárnutí společnosti rozvinutých států, které tedy migranty, mající významnou roli na trhu práce, potřebují (Drbohlav, 2001, s. 19 – 20).

Další teorií migrace je neoklasická ekonomická teorie. Podle ní vychází lidské chování z racionálních a utilitaristických rozhodnutí. Migrantů zvažují ekonomické výhody a nevýhody stěhování, posuzují, která možnost bude znamenat nejvýhodnější ekonomický přínos, a podle toho pak jednají. Tato teorie je však obecně značně kritizována pro nedostačující vysvětlení migrace, jelikož zohledňuje pouze faktory ekonomické (Malmberg 1997, podle Potocky-Tripodi, 2002, s. 13 - 14).

Reakcí na výše uvedenou kritiku bylo vytvoření komplexnějších teorií. Mezinárodní migrace je podle jejich vnímání výsledkem faktorů, působících ve třech oblastech. První je makro úroveň, která s sebou nese politické, ekonomické, kulturní a geografické síly v zemi původu i v zemi cílové. Dále pak meso úroveň, tedy vztahy mezi potenciálními migranty a obyvateli jak země cílové, tak i země původu, zohledňující jedincovu rodinnou a sociální síť. Třetí je mikro úroveň, tedy přímo osobnostní charakteristiky a svoboda osob učinit samostatné rozhodnutí, zda zůstat v zemi původu či ji opustit (Faist, 1997; Malmberg, 1997, podle Potocky-Tripodi, s. 14).

### 1.3 Migrační tendence a přístup států k migrantům

Migrace je procesem měnícím se v čase, nemá konstantní ráz a lze identifikovat různé tendence, kterým podléhá. Tyto trendy vytváří obraz mezinárodní migrace, proto pokládám za důležité je zde uvést pro vysvětlení pozadí potřebnosti fungujícího systému sdílení břemene a sdílení odpovědnosti v EU.

Castles a Miller (2009, s. 7) identifikují šest obecných tendencí v otázce migrace. Za první lze považovat globalizaci migrace, tedy trend, kdy je stále více zemí zasaženo migračními procesy a to z velkého množství odlišných zemí původu. Podle Badeho (2005, s. 421) má globalizace jak bezprostřední, tak také nepřímý vliv na migrační dění. Tento trend se výrazně projevuje od osmdesátých let 20. století a je úzce spojen se zanikáním hranic v tradičním slova smyslu, s volným pohybem zboží, kapitálu a osob, což se promítá také do mizení hranic u migračních procesů. Druhým trendem podle Castlese a Millera (2009, s. 8 – 12) je akcelerace migrace, kvantitativní nárůst, který s sebou nese výzvy pro vládní politiku. Dalším jevem je diferenciací migrace. Státy se zabývají více druhy migrace (například pracovní migrací, uprchlictvím či trvalým usídlením) současně. Typický je přechod z jednoho modelu migrace do jiného, což představuje hlavní komplikaci pro národní a mezinárodní politická opatření. Čtvrtou tendencí je feminizace migrace. Vzrůstající politizace migrace je jevem dalším. Mezinárodní migrace ovlivňuje národní politiku států, bilaterální dohody a otázky národní bezpečnosti. Z tohoto důvodu je velmi důležitá spolupráce mezi přijímacími zeměmi, tranzitními a zeměmi původu. Posledním jevem je rozšiřování migračních přechodů, kdy se tradičně emigrační země stávají tranzitními a zároveň i imigračními zeměmi, což znamená značnou výzvu pro jejich politické systémy (Castles, Miller, 2009, s. 10 – 12). Tyto výše uvedené tendence se pak odrážejí v azylových systémech jednotlivých zemí, na půdě Evropské unie to konkrétně zvyšuje potřebnost společného evropského azylového systému a efektivní fungování sdílení břemene a odpovědnosti.

Státy mají tři možnosti přístupu k žadatelům o azyl. První je uznání jejich žádosti, tedy udělení statusu uprchlíka naplněním definice podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Další možností je udělení jiného typu ochrany, který jim umožní legálně pobývat a ve většině případů i pracovat na území státu. Třetí možností je zamítnutí žádosti a navrácení migranta zpět do domovské země (Castles, Miller, 2009, s. 18).

Liší se také ochota států poskytnout žadatelům o azyl některou z forem dočasné či trvalé ochrany. Průměrně se ukazuje, že Nizozemí, Dánsko a Kanada patří mezi nejvíce vstřícné hostitelské země. Opakem je pak Japonsko, Německo a Austrálie, které se prezentují jako země, v nichž je získání ochrany pro žadatele nejobtížnější (Thielemann, 2006, s. 4 - 5).

Důsledky pohybu uprchlíků a navrátilců se, popisuje Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky<sup>1</sup> (2000, s. 2 – 3) za zvláště citelné ve čtyřech oblastech, a to ekonomické, environmentální, sociopolitické a v oblasti míru a bezpečnosti. V ekonomické oblasti přítomnost velkého množství uprchlíků vede ke značným nárokům na oblast provize potravin, energií, dopravy, zaměstnání a veřejných služeb, jakými je vzdělávání či zdravotnictví. Náhlý příliv velkého množství uprchlíků má vliv na environmentální oblast, protože v mnoha případech vede k vážné, neřízené ekologické nerovnováze, která může ovlivnit celý ekosystém. Uprchlíci si mohou také činit nároky na vzácné zdroje jakými je například půda, pohonné hmoty, vody, potrava, což může mít dlouhotrvající důsledky pro udržitelnou obnovu. Sociopolitický rámec je zasažen zvláště citelně, pokud uprchlíci nebo navrátilci pocházejí z odlišné kultury, etnické skupiny, jiného náboženského vyznání či používají jiný jazyk než většinová skupina, což může mít za následek zhoršení sociálního napětí. Přítomnost velkého množství uprchlíků může mít také vážné důsledky pro vnitřní bezpečnost státu, zvláště v případech, kde je poměr těchto osob k místní populaci vysoký.

Významným jevem v oblasti migrace je tzv. sebezáchovná tendence migrace. Jedná se o dva vzájemně propletené děje. První se týká samotné osoby migranta, druhý pak jeho sociálních sítí. Migrace vyvolává u jednotlivce změnu,

---

<sup>1</sup> Dále UNHCR.

kdy získané zkušenosti, život v jiné společnosti, mají za následek měnící se motivaci pro život v jiném státě než je jejich země původu. Roste také jeho lidský kapitál, čím klesají rizika spojená s dalšími migračními pohyby (v případě jeho návratu do domovské země), zatímco možný zisk narůstá. Pro osoby se kterými je migrant v úzkém kontaktu v zemi svého původu se rizika spojená s mezinárodní migrací snižují, tudíž tato situace může motivovat další osoby k migraci, čímž roste sociální kapitál (Drbohlav, 2001, s. 22).

#### **1.4 Vývoj počtu mezinárodních migrantů**

Organizace spojených národů odhaduje, že v polovině roku 2005 bylo 191 milionů mezinárodních migrantů. O dva roky později tento počet vzrostl na 200 milionů, tedy 3 procenta světové populace. Procento migrantů z celosvětové populace se pohybovalo konstantně mezi dvěma a třemi procenty, avšak absolutní počet se za poslední čtvrt století zdvojnásobil (Stalker (2000) podle Castles, Miller, 2009, s. 5 - 7). Velká část těchto migrantů jsou nedobrovolní migranti, tedy ti, kteří byli nuceni opustit svou domovskou zemi a hledat útočiště v jiné zemi (tzv. *forced migrants*). Důvody jejich odchodu mohou být politické, útek před etnickým násilím, persekucí či přírodními katastrofami. V roce 2006 bylo celosvětově 10 milionů osob s uprchlickým statutem. Významný je také počet vnitřně vysídlených osob, který vzrostl až na 26 milionů (Castles, Miller, 2009, s. 7). Údaje UNHCR zohledňující rok 2012 dokonce uvádí počet uprchlíků 10,5 milionů a počet vnitřně vysídlených osob 28, 8 milionů (UNHCR, 2013b, s. 8).

Z výše uvedeného počtu uprchlíků se 81 %, tedy 8,5 milionu uprchlíků nachází v rozvinutých zemích. V Evropě se nachází 1,8 milionu uprchlíků, což představuje 17 % z celosvětového počtu uprchlíků. Procentuální zastoupení uprchlíků podle oblastí ukazuje tabulka č. 1 (UNHCR, 2013b, s. 8). Konkrétním evropským příkladem zastoupení uprchlíků může být ostrovní Malta, která se řadí mezi deset zemí na světě s největším počtem uprchlíků na obyvatele. Ze zemí EU je to právě Malta, když zde na tisíc obyvatel připadá devatenáct

uprchlíků. Další evropskou zemí je Černá Hora, které statistika připisuje osmnáct uprchlíků na tisíc obyvatel (UNHCR, 2013b, s. 29).

**Tabulka č. 1: Procentuální zastoupení uprchlíků podle oblastí**

STÁT	PROCENTA UPRCHLÍKŮ
Asie a Pacifik	34 %
Subsaharská Afrika	26 %
Evropa	17 %
Blízký Východ a Severní Amerika	15 %
Spojené státy americké	8 %

Jak uvádí Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (2012, s. 9), Evropa se v roce 2011 dostala na první místo mezi žadateli o azyl ve vyspělých zemích. Osoby, které žádaly o udělení mezinárodní ochrany v Evropě, tak činily z osmdesáti pěti procent ve členských zemích EU a počet žádostí převýšil 300 000. Podle dat UNHCR (2013a, s. 13) došlo k navýšení počtu žádostí o mezinárodní ochranu z 240 400 v roce 2010 na 277 400 o rok později, jedná se tedy o patnácti–procentní nárůst. Francie, Německo, Itálie, Belgie, Švédsko, Spojené království, Nizozemsko, Rakousko, Řecko a Polsko jsou členskými zeměmi, v nichž bylo podáno 90 % z celkového počtu žádostí.

V roce 2011 vzrostl počet žadatelů o azyl ve státech patřících do Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj<sup>2</sup> o jednu pětinu, přičemž došlo poprvé od roku 2003 k přesažení 400 000 žadatelů (OECD, 2013, s. 11). Na prvním místě v počtu přijatých žadatelů byla Francie s téměř 60 000, poté Německo s více než 53 000 a Itálie s necelými 35 000. o rok později podalo žádost o azyl ve dvaceti sedmi zemích EU 296 700 osob, došlo tedy k 7% nárůstu. Dvacet sedm členských států EU společně přijalo osmdesát tři procent

---

<sup>2</sup> Dále OECD.



všech žádostí o azyl podaných v Evropě (UNHCR, 2013a, s. 2). Počet žádostí o azyl také v roce 2011 silně poznamenalo tzv. „Arabské jaro“, události v arabských zemích, zejména v Egyptě, Libyi a Sýrii, se podílely podle OECD (2013, s. 11) na nárůstu počtu žadatelů o azyl v Itálii, která se zařadila na čtvrté místo za Spojené státy americké, Francii a Německo coby přijímací země s největším počtem žadatelů o azyl.

Souhrnně došlo v roce 2011 k nárůstu počtu žadatelů o azyl ve čtyřiceti čtyřech rozvinutých zemích, včetně států EU a dále například ve Spojených státech amerických, Turecku, Kanadě či Japonsku. Tento nárůst představoval vzestup o dvacet jedna procent oproti předešlému roku. Mezi evropskými zeměmi zaznamenaly nejvyšší relativní nárůst severské státy, konkrétně Dánsko, Finsko, Island, Norsko a Švédsko. Posledně jmenovaný stát byl v tomto regionu nejvíce častou destinací s více než 70 % z celkového počtu žádostí podaných v těchto pěti státech (UNHCR, 2013a, s. 7).

V roce 2012 došlo podle UNHCR (2013a, s. 2) ve čtyřiceti čtyřech rozvinutých zemích v porovnání s rokem 2011, k osmi–procentnímu nárůstu žádostí o azyl. Za poslední dekádu se jedná o druhý nejvyšší nárůst počtu žádostí o azyl. Třicet osm evropských zemí obdrželo 355 500 žádostí, oproti roku 2011 se jedná o devíti–procentní nárůst. Tabulka č. 2 nabízí pohled na počet nově podaných žádostí o azyl mezi lety 2011 a 2012. Zohledňuje šest států s největším počtem nových žádostí, z nichž čtyři státy jsou zeměmi EU. Poprvé od roku 2002 se dostalo Německo mezi první tři země s největším počtem žádostí o azyl a zároveň státem přijímajícím nejvíce žádostí o azyl v Evropě (UNHCR, 2013b, s. 45). Tento fakt ovlivňuje ochotu uvedených států se aktivně zasadit o změny ve společném evropském azylovém systému a konkrétně sdílení břemene a odpovědnosti, protože státy podléhají dojmu, že jsou již dostatečně zatíženy. Proti tomu však stojí tzv. nárazníkové země EU, které čelí mnoha výzám spojených s velkým počtem migrantů vzhledem ke své rozloze a počtu obyvatel.

**Tabulka č. 2: Nově podané žádosti o azyl v letech 2011 a 2012**

	STÁT	2011	2012	ZMĚNA
1.	Republika Jižní Afrika	107 000	82 000	- 23 %
2.	Spojené státy americké	64 400	70 400	+ 9 %
3.	Německo	45 700	64 500	+ 41 %
4.	Francie	52 100	55 100	+ 7 %
5.	Švédsko	29 600	43 900	+ 48 %
6.	Spojené království Velké Británie a Severního Irska	25 900	27 500	+ 6 %

V historickém kontextu můžeme sledovat proměnu Evropy z emigračního na imigrační kontinent. Na počátku šedesátých let 20. století byl počet vystěhovalců, kteří odcházeli z Evropy značně vyšší než počet přistěhovalců. Jen během padesátých let opustily Evropu téměř tři miliony osob. V průběhu šedesátých let se čísla změnila a počet imigrantů lehce převýšil množství emigrantů. Evropa se tedy mění z emigračního kontinentu na imigrační (Bade, 2005, s. 281 - 282). Castles a Miller (2009, s. 8) upozorňují na proměnu evropských tradičně emigračních států na imigrační. Mezi takové země řadí vedle Bulharska, Polska také Českou republiku. Stejně tak i Barša a Baršová (2005, s. 8) poukazují na situaci v osmdesátých letech 20. století, kdy migranti začali mířit do tradičně emigračních států, konkrétně do Itálie, Řecka, Španělska, Portugalska a Irska, a v dalším desetiletí i do České republiky, Maďarska a Polska.

V současnosti žije více než dvě stě milionů lidí mimo zemi svého původu. Severní Amerika pojímá 23,4 procent z tohoto celkového počtu osob, Asie pak 28,5, přičemž největší procento migrantů, 33,6 procent, se uchyluje do Evropy. V Africe je z celkového počtu migrantů pouhých 9 procent a nejmenší počet jich putuje do Latinské Ameriky a oblasti Karibiku, kde se jedná o necelá tři

procenta, stejně jako je tomu v případě Oceánie (Europe Direct - Fundación Luis Vives, 2011, s. 2). V tomto případě se jedná o absolutní čísla všech osob žijících mimo svou domovskou zemi, proto jsou statistiky zcela odlišné od procentuálního zastoupení uprchlíků podle oblastí (viz. Tabulka č. 1).

Fakt, že Evropa přijímá nejvyšší počet všech celosvětových migrantů, si žádá rozvoj takové migrační politiky EU, který by zohlednil demografické, ekonomické a politické výzvy, které vyvstaly (Europe Direct - Fundación Luis Vives, 2011, s. 4). Když došlo, postupnou proměnou, na změnu Evropy z emigračního kontinentu na imigrační, vyvstala potřeba čelit obtížím, které s sebou tento fakt nese, kolektivně. To iniciovalo vznik společného evropského azylového systému (Baršová, Barša, 2005, s. 8).

## 2 Vývoj společného azylového systému Evropské unie

Pro správné pochopení možností makropraxe, které neziskové organizace v oblasti mezinárodní migrace do EU mají, je zapotřebí si nejprve představit společný evropský azylový systém, jeho základy a vývoj. K rozvoji společného evropského azylového systému došlo v šedesátých letech dvacátého století, kdy se Evropa začala měnit ze země emigrační na imigrační, jak je popsáno v závěru předchozí kapitoly. Potřeba pracovní síly v kontextu poválečného ekonomického růstu znamenala až do sedmdesátých let relativně uvolněnou imigrační politiku. Avšak ekonomická krize v letech 1973 – 1975 vedla k přijetí více restriktivní politiky (Europe Direct - Fundaci3n Luis Vives, 2011, s. 5). V osmdesátých letech se do evropských azylových nařizení významně prosadilo kritérium první azylové země (Bade, 2005, s. 183 - 184). Nejednalo se ovšem o úplné novum v migrační oblasti, jak uvádí Santel (1995, podle Bade, 2005, s. 178) první zemí, která v historii poprvé použila omezení zohledňující první azylovou zemi, byla Belgie. Stalo se tak v polovině 19. století, kdy došlo k navrácení více než třiceti italských a uherských uprchlíků, již dříve přijatých jiným státem. V devadesátých letech Schengenská dohoda a Dublinská konvence uvedly tuto klauzuli v platnost pro celé Evropské společenství (Santel, 1995, podle Bade, 2005, s. 178).

V roce 1992 došlo Maastrichtskou smlouvou k založení Evropské unie. Ta je tvořena třemi pilíři, prvním z nich je Evropské společenství, kde k rozhodování dochází na nadnárodní úrovni. Na úrovni mezivládní jsou dosažena rozhodnutí ve druhém pilíři, který zohledňuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a také pilíři třetím, zabývajícím se spoluprací v oblasti vnitřních věcí a justice. Otázky migrace spadaly především do posledně jmenovaného pilíře. Amsterdamská smlouva, která vstoupila v platnost v roce 1999, představovala přesun azylové, imigrační a vízové politiky ze třetího pilíře do prvního (Bade, 2005, s. 374 - 375). Podle Rozumka (2009a, s. 1) se tímto azylová politika stala společným tématem členských států EU. Přestože je společný azylový systém EU stále tvořen národními systémy jednotlivých členských států, prostřednictvím nařizení a směrnic práva Evropského

společenství dochází k harmonizaci ve značné části otázek. Ve Smlouvě o založení Evropského společenství, konkrétně v její čtvrté hlavě, která se zabývá vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politikou a jiné politiky týkající se volného pohybu osob, jsou ve článku číslo šedesát tři vytyčeny společné minimální standardy pro harmonizaci legislativy členských států, za splnění podmínky, že budou v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků (Rozumek, 2009a, s. 1).

Evropské unijní právo má za cíl sjednocovat v některých oblastech migrační politiky jednotlivých členských států. Příklad takového sjednocování může být strategický dokument „Stockholmský program“ pro období 2010-2014, přijatý Radou EU na konci roku 2009 nebo Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu, přijatý o rok dříve. Velmi podstatným dokumentem pro společnou migrační politiku EU je Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost v prosinci 2009 (Ministerstvo vnitra ČR, 2012). Podle Rozumka (2009b, s. 3) by právě tato smlouva neměla pouze přinést minimální standardy v oblasti migrace, ale měla by vytvořit legislativní základ pro společnou azylovou politiku, zdůraznit postavení jak Evropského parlamentu, tak i parlamentů jednotlivých členských států a v dále také v otázkách azylu posílit pravomoci Evropského soudního dvora.

Základ společného evropského azylového systému tvoří Závěry Evropské rady z Tampere z roku 1999. V roce 2004 byl přijat Haagský program a dále také Akční plán k Haagskému programu, upřesňující cíle a priority, společně s plánem, v jakém časovém horizontu by mělo dojít k přijetí těchto konkrétních nařízení. Dva posledně zmíněné dokumenty byly základem pro vytvoření Zelené knihy o budoucím společném evropském azylovém systému. Ta obecně představuje nástroje pro druhou fázi budování společného evropského azylového systému. Jednou ze čtyř oblastí, které se tento dokument z roku 2007 věnuje, je i solidarita a sdílení zátěže<sup>3</sup> (Komise Evropských společenství, 2007, s. 2 – 3).

---

<sup>3</sup> Oblasti, kterým se Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému věnuje, jsou právní nástroje, provádění – doprovodná opatření, solidarita a sdílení zátěže a vnější rozměr azylu.

## 2.1 Společný evropský azylový systém a jeho fáze

Jak uvádí Rozumek (2009a, s. 1) „společný evropský azylový systém je oficiálně definován jako systém společných unijních pravidel v oblasti azylu“. Ve své výroční zprávě uvádí Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu<sup>4</sup> (2012, s. 7), že společný evropský azylový systém je tvořen třemi pilíři. Prvním je legislativní oblast, druhým pilířem efektivní praktická spolupráce a poslední pilíř představuje solidaritnost a zodpovědnost jednotlivých členských států. Dva posledně zmíněné pilíře má za úkol podporovat EASO, jehož činnost je popsána v podkapitole 2.2.

První část druhé fáze společného evropského azylového systému byla přijata na konci roku 2011. Jednalo se o kvalifikační směrnici (směrnice 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011), kterou se ruší a nahrazuje směrnice 2004/83/ES (tato směrnice byla platná až do doby poskytnuté členským státům pro aplikaci do vnitrostátních předpisů, konkrétně do 21. prosince 2013) s výjimkou Dánska, Irska a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (EASO, 2012, s. 40 - 41). Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (EASO, 2012, s. 43).

Pro období 2008 až 2013 byl na základě rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES zřízen Evropský uprchlický fond, který je součástí programu „Solidarita a řízení migračních toků“. Finanční zajištění, které fond může poskytnout, se týká také mimořádných situací, například v případech velkého přílivu migrantů ze třetích zemí, kdy je přílišně zatížen azylový systém členského státu (EASO, 2012, s. 50).

Podle Rozumka (2009a, s. 2) je tvorba společného evropského azylového systému rozdělena na dvě fáze. První lze charakterizovat jako harmonizaci legislativ jednotlivých členských států. Druhá fáze má za cíl navyšovat standardy, kterých již bylo dosaženo a zlepšit praktickou spolupráci mezi členskými státy.

---

<sup>4</sup> Dále pouze EASO.

Mezi nejdůležitější směrnice, které byly na výše uvedeném základě přijaty, patří bezpochyby směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, jež je primárním elementem první fáze. Další významnou směrnicí představuje kvalifikační směrnice 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

Haagský program specifikuje účel druhé fáze tvorby společného evropského azylového systému mimo jiné, coby navýšení standardů, vytvoření kolektivního azylového řízení a sjednocení legislativy v ohledech postavení osoby požívající azyl či doplňkovou ochranu či zlepšení praktické spolupráce národních úřadů, které poskytují azyl (Rozumek, 2009a, s. 2 - 3).

## **2.2 Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu**

Úřad EASO byl zřízen Evropskou komisí, o jeho vzniku rozhodl Evropský parlament a Rada. Toto činí generálním ředitelstvem EASO Generální ředitelství pro vnitřní věci Evropské komise, stejně jako v případě Frontexu<sup>5</sup> a Evropského policejního úřadu<sup>6</sup> (EASO, 2012, s. 58). Byl založen na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 439/2010. Základním úkolem této agentury EU je oblast společného evropského azylového systému (EASO, 2012, s. 11). *EASO je nezávislé centrum odborných znalostí, podpory a solidarity, které přispívá k rozvoji a provádění společného evropského azylového systému* (EASO, s. 7).

Jednou z činností, kterou se úřad EASO zabývá, je podpora členskými státy EU, které čelí mimořádnému tlaku v oblasti poskytování azylu a přijímání migrantů (EASO, 2012, s. 9). Jak bylo již výše zmíněno, společný evropský azylový systém je tvořen třemi hlavními pilíři. Úřad EASO je významným

---

<sup>5</sup> Frontex je agentura EU pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU.

<sup>6</sup> Často uváděn pod zkratkou Europol.

aktérem ve druhém a třetím pilíři. Prvním je tvorba právního rámce, jehož úkolem bude harmonizovat právní předpisy jednotlivých členských zemí, které se týkají se azylu. Skutečná praktická spolupráce, která bude podporována a také koordinována úřadem EASO představuje druhý pilíř. Posledním pilířem je potom solidarita, smysl pro zodpovědnost a to jak mezi členskými státy a Evropskou unií, tak i třetími zeměmi (EASO, 2012, s. 35).

### **2.3 Mechanismus solidarity v Evropské unii**

Nejvýznamnější princip společné azylové politiky Evropské unie představuje solidarita. Je obsažena v článku 80 Smlouvy o fungování Evropské unie. Potřeba solidarity mezi členskými státy, společně odpovědnými za tvorbu efektivního systému řízení azylových toků, které budou plně odpovídat požadavkům Listiny základních práv EU, Ženevské úmluvy o uprchlících a Evropské úmluvy o lidských právech, se odráží ve sdělení, které bylo přijato Evropskou komisí v prosinci 2011 o posílení vnitřní solidarity EU v oblasti azylu (EASO, 2012, s. 50).

Na počátku března 2012 se Rada vyjádřila svá ustanovení v oblasti solidarity k členským státům, jejichž azylová struktura čelí zvýšenému tlaku. Byla zdůrazněna role úřadu EASO coby prostředku pro solidaritu, odpovědnost a důvěru mezi členskými státy a v rámci EU (EASO, 2012, s. 31).

Pro zabezpečení velké míry solidarity mezi členskými státy navrhuje Komise evropských společenství poskytnutí mechanismů, jež pomohou státům reagovat na aktuální problémy a to zejména ve chvílích, kdy se státy potýkají s příliš velkým přílivem žadatelů o azyl. Jedním z mechanismů je možnost prozatímně pozastavit plnění povinnosti, kterou státům ukládá Dublinský systém a to za ojedinělých a zcela jasně vymezených okolností. Dalším mechanismem solidarity je finanční podpora dobrovolného přesunu osob požívajících mezinárodní ochranu mezi členskými státy. V neposlední řadě pak nástrojem podpory členských států při realizaci azylové politiky EU je účinné využití Evropského fondu pro uprchlíky (Komise evropských společenství, 2007, s. 11).



V otázce solidarity a Dublinského systému podle vyjádření Komise evropských společenství (2007, s. 10 – 11), Dublinský systém nepředstavuje prostředek pro sdílení zátěže, ale jeho účelem je na základě objektivních měřítek ustanovit, který stát je zodpovědný za posouzení azylové žádosti podané v Evropské unii. Závěry zprávy hodnotící rovnováhu přesunů naznačují, že nedochází k nerovnováze mezi členskými státy, které jsou v nárazníkové zóně a vnitrozemskými. Samotný Dublinský systém, ale může nerovnováhu vytvořit, jelikož se může stát břemenem pro země s malou kapacitou pro příjem migrantů ze třetích zemí a které jsou zvláště vystavené přílivu migrantů. Komise zde zmiňuje nutnost ustanovení „opravného“ mechanismu, který by umožnil sdílet zátěž. Bližší specifikaci tohoto mechanismu ale neposkytuje.

## **2.4 Vznik Evropského systému kontroly hranic a Dublinské nařízení III**

Rozumek (2013) poukazuje na fakt, že Společný evropský azylový systém vede ke stále hojnějším případům porušení Ženevské úmluvy. Úspěšnost azylového řízení pro téměř totožně odůvodněné žádosti se v jednotlivých členských státech diametrálně odlišují. Za hraniční považuje tzv. staré a nové členské státy EU. Na čem se členské státy ovšem shodují, je touha zastavit migrační příliv co nejdále od hranice EU. To je také důvodem vzniku Evropského systému kontroly hranic.

Důležitost zavedení tohoto systému vyzdvihnuly také události z října roku 2013, kdy u břehů italské Lampedusy zemřelo více než 360 migrantů. Ve společném návrhu usnesení Evropského parlamentu k tragédii se uvádí, že od počátku devadesátých let takto přišlo na moři o život nejméně dvacet tisíc lidí. Je tedy zdůrazněna nutnost přijmout opatření směřující k záchraně lidských životů, zároveň je však přiznáno nedostatečně vymezené rozdělení odpovědnosti mezi jednotlivými státy a také složkami, které poskytují pomoc plavidlům, které se ocitnou v nesnázích. Prioritní je v tomto kontextu ujištění, že klíčovými oblastmi při zavádění Evropského systému kontroly hranic bude poskytnutí adekvátní

pomoci a asistence migrantům, jež se ocitnou v nebezpečí a záchrana jejich životů na moři. Důležitým bodem je také koordinace zdrojů EU, včetně těch, se kterými disponuje Frontex a Europol, aby ve spolupráci se zeměmi třetího světa bojovali proti sítím obchodníků s lidmi (Usnesení Evropského parlamentu o migračních tocích ve Středomoří, se zvláštním důrazem na tragické události u ostrova Lampedusa (2013/2827(RSP)).

Evropský systém kontroly hranic (dále pouze EUROSUR) je technickým rámcem, jehož cílem je zlepšení a zefektivnění ochrany hranic. Zvláštní zájem je kladen na podporu vnějších hranic EU na jihu a východě (Evropa, 2014). Stěžejním bodem tohoto systému je spolupráce a koordinace jednotlivých národních orgánů, do jejichž kompetence spadá kontrola hranic. Právě tato spolupráce a podniknutí koordinovaných kroků umožní reagovat rychleji v případech iregulární migrace. Zcela zásadní je spolupráce s agenturou Frontex, Evropskou agenturou pro námořní bezpečnost a Satelitním střediskem EU. Cíle EUROSUR jsou konkrétně definovány následovně:

„zlepšit situační orientaci a posílit schopnost reakce na vnějších hranicích členských států Unie (dále jen „vnější hranice“) pro účely odhalování nedovoleného přistěhovalectví a přeshraniční trestné činnosti, předcházení těmto jevům a boje proti nim, jakož i za účelem přispění k zajištění ochrany a záchrany životů migrantů“ (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013, čl. 1).

EUROSUR začal fungovat 2. prosince 2013. Tento systém bude aktivní ve třiceti zemích, zpočátku v osmnácti členských státech EU a Norsku, od prosince roku 2014 pak ve zbylých osmi členských zemích EU a třech zemích Schengenské dohody, Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku se do tohoto systému prozatím nezapojí (Evropa, 2014).

Kritici EUROSUR tvrdí, že jeho účelem je potírat neregulární migraci, nikoliv záchrana životů migrantů, kteří se ocitnou v ohrožení na moři. Tato politika nezavazuje státy EU k přijetí proaktivních opatření, které by vedly k záchraně migrantů, kteří ztroskotají (EUobserver, 2013).

Ke změnám došlo také v případě Dublinského systému, který se potýká již řadu let s velkou kritikou ze stran neziskových organizací, jejichž cílovou

skupinou jsou migranti (viz. například kapitola 6.3). Ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska rozhodl Nejvyšší soud v polovině února 2014 o tom, že žadatelé o azyl, kteří se odvolávají proti přemístění do jiného členského státu EU v souladu s Dublinským nařízením, již nemusí dokazovat systémové nedostatky azylové procedury a přijímacích podmínek státu, do něž mají být přesunuti. Nucené návraty podle tzv. Dublinu nesmí být prováděny, pokud existuje důvodné podezření, že by tam dotyčná osoba mohla být vystavena nedůstojnému chování v rozporu se článkem 3 Evropské úmluvy o lidských právech. V tomto konkrétním případě se jednalo o odvolání žadatelů o azyl z Eritreje a Íránu proti přemístění do Itálie (European Council on Refugees and Exiles, 2014b).

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 118/2014, poskytuje pravidla pro aplikaci Dublinského nařízení III a je platné pro všechny žádosti o azyl v EU počínaje prvním lednem roku 2014. Novým aspektem Dublinu III je právo na informace (European Council on Refugees and Exiles, 2014a), Přílohou Prováděcího nařízení jsou také informace o Dublinském nařízení pro žadatele o mezinárodní ochranu, tedy vysvětlení jak a kdo bude žádost posuzovat a jaká jsou jejich práva a dále také pro osoby, s nimiž je vedeno Dublinské řízení a pro nezletilé bez doprovodu (Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 118/2014, 2014, příloha).

### 3 Sdílení břemene a sdílení odpovědnosti

Sdílení břemene a sdílení odpovědnosti jsou termíny, jež k sobě mají významově velmi blízko. V kontextu mezinárodní migrace bylo poprvé použito ve spojitosti s potřebou sdílet odpovědnost za ochranu uprchlíků v případech jejich masového přílivu (Boswell, 2003). Koncept mezinárodní solidarity a sdílení břemene ve vztahu k uprchlíkům je reflektován i v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951, konkrétně může být nalezen ve čtvrtém odstavci Preambule: „udělení azylu by mohlo klást nepřiměřeně těžká břemena některým zemím, a že uspokojivého řešení problému, jehož mezinárodní rozsah a povahu Spojené národy uznaly, nemůže být tudíž dosaženo bez mezinárodní spolupráce“ (Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., Preambule, odst. 4). Od jejího přijetí byl tento termín interpretován v oblasti dvou typů jednání. Prvním je poskytnutí finanční pomoci azylovým zemím, především prostřednictvím financování činnosti UNHCR v těchto zemích. Oproti finančnímu sdílení břemene stojí druhé jednání, kterým je rozdělení uprchlíků mezi státy, tedy forma přesídlení (Boswell, 2003).

Perspektivou mezinárodního práva, prvotní odpovědnost za ochranu a pomoc uprchlíkům leží na hostitelské zemi. Toto je jasně vyjádřeno Úmluvou o právním postavení uprchlíků a jejím Protokolem z roku 1967. Ačkoliv hostitelská země může potřebovat pomoc místních a mezinárodních iniciativ sdílení břemene, nikterak se tímto nesnižuje její zodpovědnost za uprchlíky na jejím území (UNHCR, 2000, s. 2).

Diskuze o sdílení břemene na úrovni EU se podle Boswell (2003) dotýká dvou přístupů. Prvním je sdílení břemene uvnitř EU. Řada států EU vnímá harmonizaci azylové legislativy jako prostředek zaručující více spravedlivé rozdělení žadatelů o azyl mezi státy. Podstatou tohoto postoje je fakt, že státy s poměrně vstřícným azylovým systémem jsou atraktivnější pro více azylových žadatelů, z čehož vyplývá, že sblížování legislativy v této oblasti povede ke spravedlivějšímu rozdělení. Druhým přístupem je pak mezinárodní sdílení

břemene, tedy distribuce nákladů mezi státy EU a azylovými zeměmi v místech původu.

Jak uvádí UNHCR (2000, s. 2), sdílení břemene má tři složky, kterými jsou národní, oblastní a mezinárodní. Dvě posledně jmenované by měly podporovat a doplňovat povinnosti státu. I v případech, ve kterých se oblastní či mezinárodní aktéři podílí na činnostech, jejichž cílem je napomoci sdílení břemene, by mělo být stále plně uznáno těžké břemeno hostitelského státu, zvláště během naléhavého stavu značného přílivu uprchlíků či v dlouhotrvajících případech uprchlické krize.

Thielemann (2006, s. 5) zdůrazňuje, že břemeno je mezi státy velmi nerovnoměrně rozděleno, čímž netrpí pouze jednotlivé státy, ale EU jako celek. Systém, jehož cílem je řešit tento stav, nemusí být založen pouze na solidaritě, ale jeho hybnou silou může být více tradiční motivace, jíž je takové jednání, které by přineslo prospěch danému státu.

Thielemann (2006, s. 8) identifikuje tři základní vysvětlení pro nerovnoměrnou distribuci břemene. Prvním je *free-riding opportunities*<sup>7</sup>. Podobně jako tomu bylo v případě debat o sdílení břemene v rámci Severoatlantické aliance, objevily se i v rámci řešení problematiky sdílení břemene na půdě EU protesty a nařčení z dopláčení za jiné a také pohružky odstoupení od Ženevských konvencí o ochraně uprchlíků, jejichž signatáři jsou všechny státy OECD. V případě debaty v rámci Severoatlantické aliance, přišli Olson a Zeckhauser (1966, podle Thielemann, 2006, s. 9 - 10) s tvrzením, že se větší státy cítí být vykořisťovány těmi menšími v situacích přijímání břemena migrantů. V případě států OECD se ale jeví, že jsou to menší státy, které přebírají na svá bedra nepřiměřená břemena. Dalším vysvětlením pro nerovnoměrné rozdělení břemena migrantů je ochota státu přijmout tato břemena. Ta se odvíjí od specifického státního zájmu či normativní preference v této oblasti. Posledním jsou pak strukturální *pull* faktory, mající velký vliv na

---

<sup>7</sup> Ve své práci používám anglického termínu, jehož volný překlad by mohl být příživnictví. Důvodem pro toto rozhodnutí je dle mého soudu přílišný pejorativní nádech českého termínu a jeho obtížné zakomponování do textu.

vzájemnou distribuci žadatelů o azyl. V tomto případě výše zmíněné *pull* faktory nesouvisející s politikou země, ale jedná se o ty, které činí některé hostitelské země více atraktivní pro migranty než jiné (Thielemann, 2006, s. 8 – 10).

### **3.1 Faktory řídicí iniciativy sdílení břemene a sdílení odpovědnosti**

Schuck (1997, s. 249) zdůrazňuje, že v současném systému je zcela na rozhodnutí států, které nejsou zeměmi původu nebo zemí prvního azylu, zda se připojí nebo zdrží snah o ochranu uprchlíků a to v závislosti na státních zájmech. Otázkou podle něj je důvod, proč by si státy zvolily vzdát se této svobody a přijmout povinnost sdílení břemene a odpovědnosti, která je s největší pravděpodobností finančně nákladná, nesouce s sebou riziko napětí na domácí politické scéně a s vizí možného budoucího zhoršení situace.

Prvním důvodem jsou normativně založené pohnutky. Velký důraz je kladen na solidaritu mezi státy, solidaritu s uprchlíky, vycházející ze závazku států chránit některé z nejvíce zranitelných lidí na světě, protože nefungující kooperace a přesun takzvaného břemene mezi státy může vést ke snížení ochrany a tudíž vést k tomu, že dojde ke všeobecné akceptaci lidského utrpení. Další pohnutkou je motivace prospěchu. V tomto případě se může jednat o zájem zajištění se proti masivnímu přílivu migrantů. Přiměřený režim sdílení břemene může poskytovat jistou míru vzájemného zajištění proti extrémnímu množství migrantů, což by mohlo vyvíjet tlak na určité země. Schuck (1997, s. 249) uvádí, že motivem je vyhnout se velkým, nechtěným a stěží zastavitelným přílivům uprchlíků v budoucnu. Schémata sdílení břemene umožňují státům přispět v aktuálním okamžiku a tím snížit výdaje, které by se objevily spolu s krizí v budoucnu. Thielemann (2006, s. 15) vysvětluje, že budoucí zajištění může pro státy učinit více přijatelné krátkodobě akceptovat ztráty, aby se tak pojistily proti možnosti, že budou čelit stejné situaci, ale s vyššími náklady v budoucnu.

Dalším důvodem vycházejícím z motivace prospěchu, je dodržování mezinárodních závazků a také efektivita v dosažení ochrany. Jedním z ústředních

cílů jakéhokoliv pokusu o spolupráci v oblasti ochrany uprchlíků je naplnit jednotlivé cíle týkající se ochrany, s vynaložením co nejnižších nákladů. Důležitá je redukce negativních vedlejších ekonomických účinků, které jsou v současném systému rozšířeny. Koncept vedlejších ekonomických účinků, který je často používán v environmentální ekonomii, v migračním kontextu poukazuje na fakt, že selhání stanovených států přijmout veškeré náklady jejich restriktivní azylové a migrační politiky uvalí výdaje na další země (Thielemann, 2006, s. 16).

### 3.2 Typy režimu sdílení břemene

Thielemann (2006, s. 17 - 18) rozlišuje tři ústřední druhy systému sdílení břemene v EU. Prvním možným přístupem pro dosažení více spravedlivého rozdělení břemene v této oblasti je harmonizace domácích legislativ týkající se migrantů. EU se od poloviny 80. let 20. století snaží o sblížení práv jednotlivých členských zemí, týkajících se nucené migrace.

Dalším režimem je zavedení kvót. Proces vyrovnávání se s nerovnostmi ve sdílení břemena migrantů skrze výše zmíněnou harmonizaci politik je procesem pomalým a je možné, že přetrvá omezení jeho efektivity kvůli existenci strukturálních *pull* faktorů. Proto je zapotřebí prozkoumat i jiné strategie. Jednou z dalších cest, jak se vypořádat s nerovnostmi retrospektivně je skrze úhradu nebo finanční kompenzaci zemím, které jsou nejčastějšími cílovými zeměmi (Thielemann, 2006, s. 18). Evropský uprchlický fond rozděluje zdroje úměrně k břemenu každé země: „je spravedlivé rozdělit zdroje poměrně podle zatížení každého členského státu v závislosti na jeho úsilí při přijímání uprchlíků a vysídlených osob“ (Rozhodnutí Rady, 2000, odst. 11).

Druhým typem návrhu sdílení břemene založeného na kvótách, který se v posledních letech těší významné pozornosti, vychází z myšlenky fyzického sdílení osob mezi evropskými státy na základě fixního distribučního klíče, který zohledňuje relativní kapacity ochrany jednotlivých zemí. Schuck (1997, s. 279 - 281) zmiňuje několik možných kritérií, na kterých by mohl být klíč založen. Těmito kritérii mohou být například národní bohatství, asimilační kapacity, hustota obyvatelstva, jinou možností je navržení multifaktoriálního distribučního

klíče. Jak dále uvádí Thielemann (2006, s. 20 – 21), přestože redistribuce žadatelů o ochranu z jedné hostitelské země do další na základě měřítka jeho přijímací kapacity může být nejefektivnějším způsobem, jak se vypořádat s nerovnostmi v otázce sdílení břemene, jedná se také o nejvíce kontroverzní způsob. Obhájci takovéto politiky namítají, že je pouze jeden způsob, jak efektivně a rovnoměrně rozdělit náklady vznikající hostitelské zemi, přičemž takovéto opatření vystihne ne pouze náklady spojené s přijetím a určením statusu, ale také i hůře kvantifikovatelné náklady, které jsou spojené s integrací žadatelů o mezinárodní ochranu. Oponenti poukazují na rizika pro jednotlivce, jimiž jsou rizika spojená se sekundárním vykořeněním. Dále také argumentují nebezpečím pro novou hostitelskou zemi, která se může potýkat s nedostatkem podpůrné sociální sítě žadatelů o ochranu, která se nachází v prvotní destinaci. To může vést k vyšším celkovým nákladům pro země, které tento systém využívají.

Třetí kategorií systémů pro sdílení břemene jsou ty, které se opírají o tržní mechanismy, aby dosáhly rozšíření odpovědnosti v této oblasti. Model sdílení břemene bez kvót je myšlenkou „dobrovolného příslibu“, což je základní mechanismus přesídlení uprchlíků. Poprvé bylo přesídlení použito během Indo-čínské uprchlické krize na konci 70. let 20. století a je založeno na dobrovolných nabídkách států přijmout na svém území uprchlíky. Některé západní státy akceptovaly značné množství uprchlíků touto cestou. Tuto myšlenku rozvíjí Směrnice Rady 2001/55/ES z 20. 7. 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím, která uvádí celou řadu nezávazných mechanismů založených na principu „dvojitě dobrovolnosti“. Tímto principem je míněna dohoda přijímajícího státu a také jednotlivého žadatele o ochranu, a je vyžadována dříve než může dojít k jeho přemístění z jednoho státu do jiného. Dalším nástrojem tohoto systému je otevřený obchod s ochrannými kvótami. Je tvořen dvěma složkami, z nichž první je založená na tradičním systému kvót. Mezinárodní agentura přidělí každému participujícímu státu kvótu pro ochranu uprchlíků (podle předem odsouhlasených kritérií přijímací kapacity). Kvóta státu jej učiní zodpovědným za určitý počet uprchlíků. Druhý element tvoří složka



tržního modelu. Ta umožní, že participujícím státům bude zprostředkováno obchodovat se svými kvótami, tak, že zaplatí jiným, aby splnili jejich povinnosti (Thielemann, s. 21 - 23).

Závěrem lze tedy shrnout, že distribuce sdílení břemene v Evropě je značně nerovnoměrná, i přesto, že je brána v potaz odlišná přijímací kapacita států a bylo argumentováno, že rozdělení je převážně kvůli strukturálním faktorům, které jsou mimo kontrolu daného státu. Bylo také namítáno, že politika harmonizace a systémy sdílení břemene založené na kvótách samostatně jen velmi nepravděpodobně přinesou uspokojivé výsledky. Každý návrh systému sdílení břemene uprchlíků může být nahlížen kontroverzně, ale zdá se, že EU poskytuje unikátní příležitost pro další prozkoumání potenciálních výhod tržně založeného systému, ve spojení s pokračující snahou o harmonizaci politiky, která může pomoci zabezpečit soulad s ustanovenými standardy lidských práv (Thielemann, 2006, s. 26).

Sdílení břemene je nedílnou součástí komplexního řešení problematiky mezinárodní migrace. Přístupy k němu mohou být provázány s politickými procesy, rozvojovými a environmentálními programy, programy na podporu udržení a budování míru, včetně rekondičie a rekonstrukce. Sdílení břemene by mělo být prováděno v kontextu národní, regionální a mezinárodní odpovědnosti za uprchlíky. Komplexní přístup představuje sdílení odpovědnosti mezi zemí původu, státem prvního azylu a cílovou zemí (UNHCR, s. 5).

Podle Günterové (2010, s. 337) je spravedlivé sdílení břemene zajišťováno v rámci EU prostřednictvím určení odpovědného státu pro vyřízení žádosti o azyl. Toto určení je základem Dublinského systému. Zcela opačně se k této věci staví nevládní organizace Jesuit Refugee Service Europe, podle níž tzv. Dublin II neměl nikdy představovat nástroj sdílení břemene, který spravedlivě přerozděluje žadatele o azyl mezi členskými státy (JRS Europe, 2013a, s. 34).

## 4 Makropraxe v sociální práci

Protože se ve své diplomové práci zaměřuji na využití makropraxe v sociální práci v otázce sdílení břemene a sdílení odpovědnosti ve věci mezinárodní migrace do Evropské unie, považuji za nutné se na tomto místě zaměřit na představení paradigmat sociální práce a zvláště pak paradigmatu reformního a na blíže také na otázku makropraxe v sociální práci a roli sociálního pracovníka v ní. Lidé jsou vydáni na pospas rozhodnutím, která za ně činí druzí. Jejich budoucnost je často rozhodnuta řetězem rozhodnutí implementovaných stále většími a většími organizačními strukturami. Většina lidí je tak obvykle vystavena bezmoci plynoucí z nemožnosti tyto struktury kontrolovat či jim alespoň důkladně porozumět. Těmito slovy Brueggemann (2002, s. 26) demonstuje nutnost makropraxe v sociální práci a její nezastupitelné místo.

Americká národní asociace sociálních pracovníků (National Association of Social Work), vzniknuvší v roce 1955, v témže roce oficiálně vymezila sociální případovou práci a skupinovou práci jako dvě úrovně praxe sociální práce. V roce 1962 byly doplněny o úroveň třetí a to komunitní organizování, jež bylo předchůdcem makropraxe v sociální práci (Brueggemann, 2005, s. 7). Tato organizace také vedle dalších cílů sociální práce uvádí záměr rozvíjet a zlepšovat sociální politiku (Zastrow, 1995, podle Matoušek, 2003, s. 13 - 14). Makro sociální práce, jak je Brueggemannem (2005, s. 8) označována, je praxí s cílem pomoci jednotlivcům a skupinám vyřešit problémy a iniciovat sociální změnu na komunitní, organizační, společenské a globální úrovni. Podobně také Matoušek (2003, s. 14 – 15) rozlišuje tři úrovně sociální práce a to mikroúroveň, střední úroveň a makroúroveň. Mikroúroveň představuje případovou práci, střední úroveň zahrnuje práci s rodinou a malými skupinami a v makroúrovni se jedná o práci s organizacemi, komunitou a působení na veřejné mínění a snaha o změnu politiky. Na posledně zmíněné úrovni je činností sociálního pracovníka mimo jiné i vypracování návrhů zákona a vyhlášek.

Encyklopedie sociální práce (2008, s. 444, Vol. 2 D - I) uvádí, že problémy, kterými se sociální práce zabývá, se mohou objevovat ve třech možných úrovních. První je mikro (individuální, rodina, malá skupina), dále pak meso (místní komunita či organizace) a makro (systémy). V oblasti migrace se problémy často nachází v oblasti meso či makro, v takových případech je nutná intervence na těchto úrovních, protože intervencí pouze s klientem je nepravděpodobné, že dojde k zdárnému vyřešení problému.

Můžeme identifikovat tři paradigmatata sociální práce. Jak uvádí Navrátil (2010, s. 15 - 16), prvním z nich je paradigma terapeutické, kde nejdůležitějším faktorem sociálního fungování je duševní zdraví a pohoda člověka. Další paradigma představuje sociálně právní pomoc, nazývané též poradenské paradigma. Sociální fungování je spojeno s kapacitou klienta vyrovnat se s problémy a s dostupností adekvátních informací a služeb. Posledním paradigmatem je reformní paradigma, které představuje snahu o změnu společenského prostředí a to především v oblasti rovnosti všech společenských skupin. Pro dosažení této změny je potřebné, aby sociální pracovník disponoval vědomostmi z oblasti politologické, sociologické a sociálně filozofické. Právě na reformní paradigma se ve své diplomové práci zaměřuji.

#### **4.1 Role sociálního pracovníka v makropraxi v sociální práci**

Podle Eichlera (2003, s. 40) se do popředí v současné době dostává právě paradigma reformní. Roli sociálních pracovníků vidí v mediaci a zprostředkování jednání mezi různými cílovými skupinami a sdruženími. Vedle mikropraxe zdůrazňuje důležitost makropraxe a s ní spojenou dobrou orientaci sociálního pracovníka v krocích, které jsou podnikány na úrovni obce, kraje, celostátní a také v rámci EU. Nástrojem reformního paradigmatu vidí informování veřejnosti prostřednictvím médií, kde mohou sociální pracovníci poukazovat na problematické oblasti a publikováním článků o sociální politice a palčivých otázkách v novinách a časopisech.

Úkolem sociálního pracovníka v reformním paradigmatu je přispět k dosažení adekvátního vztahu prostředí ke klientům. Děje se tak skrze vytvoření či zlepšení sociálních struktur (Navrátil, Musil, s. 128). Mezi kompetence sociálního pracovníka patří i „analyzovat vliv sociální politiky na život klientů, sociálních pracovníků i organizací poskytujících sociální služby. Prokázat schopnost ovlivňovat zásady sociální politiky“. Dále pak také „dokázat komunikovat s různými typy klientů, kolegů a s veřejností“ (Zastrow, 1995, podle Matoušek, 2003, s. 15).

Přímo v sociální práci s cílovou skupinou migrantů je, jak uvádí Günterová (2010, s. 334 - 336), zásadní složkou sdělení směřované do řad státních i nestátních institucí s cílem poukazovat na problematiku spojenou s migrací a také se situací adekvátně seznamovat veřejnost. Role nevládních organizací, jejichž cílovou skupinou jsou migranti, spočívá mimo jiné také v identifikaci chyb ve státním systému, návrhu řešení a vytváření tlaku pro zlepšení této situace.

Jak uvádí Matoušek (2003, s. 13), působení sociálních pracovníků může sahát až ke snaze působit aktivně i v oblasti politického rozhodování, s ohledem na blaho znevýhodněných skupin, a to i na poli působnosti, které je mimo sociální služby.

Podle Janssona (2013, s. 1) by se sociální pracovníci měli zapojit do *advocacy* v oblasti politiky s cílem vytvořit humánnější společnosti. Sociální pracovník musí být schopen požadovat změny v politice daného státu, aby posílil sociální spravedlnost a také blahobyt občanů i konkrétních skupin. Jeho práce by měla vést k tomu, že ti kteří rozhodují na vládní úrovni, budou prosazovat politiku, která bude občanům opravdu pomáhat. Sociální pracovník by tedy měl být zprostředkovatelem takové změny (Jansson, 2013, s. 1).

Jedna z rolí, které sociální pracovník zastává je i během chystání zákonů a vyhlášek. Zde může pracovat jako profesionál při přípravě či jako odpůrce daného zákona (Matoušek, 2003, s. 13).

Důležitost makropraxe a roli sociálního pracovníka v ní lze nalézt také v Mezinárodním etickém kodexu sociální práce. V principu sociální spravedlnosti se ve čtvrtém bodě, jež vysvětluje důležitost čelení nespravedlivé politice

a praktikám, uvádí, že „sociální pracovníci mají povinnost upozorňovat své zaměstnavatele, tvůrce politik, politiky samotné a veřejnost na situace, kdy lidé žijí v chudobě, když zdroje nejsou adekvátní nebo když rozdělování zdrojů, politika a praxe jsou utlačující, nespravedlivé nebo škodlivé“ (Nečasová, 2004, s. 33).

Politická praxe představuje úsilí o změnu politiky v oblasti legislativy, vládních výborů, v rámci komunity, a to jak ustanovením nové politiky, zlepšením politiky stávající nebo zamítnutím či přehlasováním odlišných politických iniciativ. Lobbování v oblasti politiky představuje politickou praxi s cílem být nápomocni zlepšení situace a zdrojů dostupných relativně bezmocným cílovým skupinám, kterými mohou být ženy, děti, ale také migranti. Politická praxe je tedy všeobecně snaha o změnu vládní politiky a lobbování v politice představuje úsilí pomoci bezmocným skupinám zlepšit svůj život. Protože pak cílovou skupinou sociálních pracovníků jsou ve valné většině osoby znevýhodněné, oba tyto termíny se mohou často překrývat (Jansson, 2013, s. 14).

## **4.2 Mechanismy pro ovlivnění Evropské komise**

Jelikož se v této práci věnuji analýze vlivu organizace JRS na sdílení břemene a odpovědnosti ve věci mezinárodní migrace do EU, zaměřím se v této a následující podkapitole především na mechanismy pro ovlivňování Evropské komise a Rady EU, jelikož se jedná o nástroje makropraxe v oblasti migrace v EU. Rozhodování v rámci EU probíhá na základě spolurozhodovacího procesu. Právní předpisy navržené Evropskou komisí musí projít schvalovacím procesem na úrovni Evropského parlamentu a Radou EU. Evropská komise se zaměřuje na ochranu zájmů EU jako celku a Rada EU zastupuje vlády jednotlivých členských zemí, proto se zaměřím především na mechanismy pro ovlivnění jejich postoje a nahlížení na sdílení břemene a odpovědnosti, protože právě tyto orgány mají zásadní vliv na podobu azylové a migrační politiky EU (Evropská komise, neuvedeno).

Proces migrace je komplexním fenoménem, při němž lidé prochází řadou stádií. Při rozhodování o migrační politice EU je třeba brát v potaz celou řadu faktorů, včetně ekonomie, politiky, vzdělání, kultury, vnějších vztahů a rozvojové pomoci (Europe Direct - Fundaci3n Luis Vives, 2011, s. 2). Tato komplexnost znamená, že podoba migrační politiky EU vzniká na základě návrhů Evropské komise. Ta se skládá z jednotlivých generálních ředitelství Evropské komise (dále pouze GŘ). Každé z nich je zaměřeno na určitou oblast politiky a vytváří návrhy právních předpisů (Evropská komise, 2013). Oblast migrace tedy spadá převážně do kompetence GŘ pro vnitřní věci, GŘ pro spravedlnost, GŘ pro rozvoj a spolupráci, GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitost (Europe Direct - Fundaci3n Luis Vives, 2011, s. 2).

Nevládní organizace mohou ovlivnit rozhodnutí Evropské komise následujícími způsoby. Vyjádřením svého názoru na politiku EU v rámci iniciativy „Váš hlas v Evropě“ a to v sekci konzultace. Podílením se na podkladech pro Zelené knihy či na jejich připomínkování a komentování jich s cílem poukázat na jejich případné limity (Europe Direct - Fundaci3n Luis Vives, 2011, s. 15). Jedná se o dokumenty, jejichž cílem je iniciovat otevřenou diskuzi o daném tématu a cíle, kterého chce Evropská komise dosáhnout. Děje se tak s předstihem před rozpracováním dané problematiky do podoby zákona nebo směrnice. Nejčastěji ji tvoří dvě části, první z nich představuje aktuální stav dané oblasti, v druhé části jsou pak nastíněna možná řešení této situace (Euroskop, neuvedeno).

Další metodou je aktivní sledování vzniku specializovaných tematických výborů a snaha být jejich součástí na pozici expertů pro danou problematiku. V neposlední řadě také registrace organizace v rejstříku transparentnosti (Europe Direct - Fundaci3n Luis Vives, 2011, s. 16). Pro nevládní organizace tato registrace znamená, že „bude zveřejněna skutečnost, že se podílíte na rozhodovacím procesu EU, a tím bude zajištěno, že zástupci EU s rozhodovacími pravomocemi budou informováni o Vašich názorech, Vašich zájmech nebo zájmech, které zastupujete“ (Evropa, 2013).

### **4.3 Mechanismy pro ovlivnění rozhodnutí Rady Evropské unie**

Nevládní organizace mohou ovlivňovat rozhodnutí Rady EU v oblasti migrační politiky zapojením se do aktivit pořádaných předsednickou zemí Rady EU či upozorňováním na porušování práv či závazků (Europe Direct - Fundación Luis Vives, 2011, s. 17).

Pro iniciaci změny na půdě Evropského parlamentu je zásadní, aby byla nevládní organizace seznámena s výbory, které v Evropském parlamentu působí a také s jejich členy, aby mohli navázat spolupráci s kompetentními členy Evropského parlamentu. Dalším nástrojem je iniciování peticí (Europe Direct - Fundación Luis Vives, 2011, s. 18).

Další nástroje slouží nejen pro nevládní organizace, ale pro všechny občany EU. Informační kancelář Evropského parlamentu umožňuje každému občanovi obrátit se na Evropský parlament s dotazem, s žádostí o informace či s předložením návrhu. Další možností je účastnit se konzultace Agora občanů, která je iniciativou pro propojení Evropského parlamentu s občanskou společností EU (Europe Direct - Fundación Luis Vives, 2011, s. 19).

Evropské nevládní organizace mohou přispět metodami, které se osvědčily v praxi, zaměřením a inovací metodologie, které přispějí k vytvoření více humánní, spravedlivé a efektivní migrační politiky (Europe Direct - Fundación Luis Vives, 2011, s. 14).

## 5 Jesuit Refugee Service Europe

Jesuit Refugee Service (dále JRS) představuje mezinárodní katolickou organizaci, jejíž základ lze nalézt v Tovaryšstvu Ježíšovu, tedy jezuitském řádu, a je součástí sociálního apoštolátu (Rudolphi, 2006, s. 55).

K založení této organizace v roce 1980 vedl dvacátého osmého generálního představeného Tovaryšstva Ježíšova, Otce Pedra Arrupeho, šok z neutěšené situace tisíců vietnamských uprchlíků. Po více než třiceti letech fungování si i dnes tato organizace klade za cíl kráčet v jeho šlépějích a také následovat zakladatele jezuitského řádu svatého Ignáce, a přiblížit se tak jejich příkladné služby těm nejpotřebnějším (JRS, 2011a, s. 4). JRS je zastoupena ve více než padesáti zemích světa, v oblasti Evropy je zastřešující organizací JRS Europe. Pod ní spadají kanceláře ve třinácti evropských zemích (JRS Europe, 2013b). Její služby jsou poskytovány na národní a regionální úrovni za podpory mezinárodní kanceláře v Římě. Jak už je zmíněno výše, založena byla v listopadu 1980 jako dílo Tovaryšstva Ježíšova a k oficiální registraci coby nadace došlo v březnu roku 2000 ve Vatikánu. Hlavní oblasti, na které se organizace zaměřuje, jsou sociální práce a sociální služby, vzdělávání, asistence při mimořádných událostech a zdravotní péče. Velmi zásadní pro JRS je *advocacy* (JRS, 2009).

### 5.1 Poslání a hodnoty JRS

Posláním JRS je doprovázet, sloužit a hájit práva uprchlíků a dalších nuceně vysídlených osob. Percepce uprchlíka organizací JRS vychází ze sociálního učení církve, termín uprchlík tedy zahrnuje nejen osoby pronásledované z důvodů uvedených v Ženevské konvenci, ale i vnitřně vysídlené osoby, uprchlíky *de facto*, kteří jsou vyhnáni ze svých domovů ozbrojenými konflikty, přírodními katastrofami či v důsledku špatné ekonomické politiky (JRS, 2011a, s. 5).

Slovy papeže Františka je služba JRS následováním příkladu Ježíše Krista, láskyplně a s porozuměním se sklánět k potřebným, vytvořit s nimi vztah



založený na solidaritě. Služba nejpotřebnějším vyžaduje rozpoznat a přivítat požadavky spravedlnosti, naděje, snažit se nalézt společnou cestu a skutečné osvobození. Doprovázení jde ruku v ruce opravdovým milosrdenstvím, které přichází od Boha a jež je hodno následování, volání po spravedlnosti a po způsobu, jak mohou chudí nalézt východisko z chudoby. Hájit práva migrantů si žádá být na straně těch nejslabších (JRS, 2013d, s. 2).

Hodnoty, na nichž je činnost této nevládní organizace založena, jsou důstojnost každého člověka, bez ohledu na rasu, pohlaví, náboženství či politické smýšlení. Dále pak solidarita, soucit, pohostinnost a naděje. Důležitou hodnotou pro fungování JRS je participace s dalšími humanitárními a církevními organizacemi, ale také se samotnými migranty. Prosazují princip subsidiarity a transparentnosti. A v neposlední řadě je základní hodnotou pro JRS také spravedlnost (JRS, 2010).

## **5.2 Advocacy ve prospěch migrantů a vysídlených osob**

*Advocacy*, hájení práv migrantů a upozorňování na příčiny vysídlení migrantů společně s úsilím o změnu nespravedlivých politik patří k základům poslání a mandátu JRS. *Advocacy* charakterizují čtyři klíčové principy. Za prvé je výrazně ovlivněna blízkostí vztahu k uprchlíkům, dále je úzce spojena s doprovázením a službou, což se promítá v projektech JRS. Třetím bodem je založení na hodnotách Tovaryšstva Ježíšova a inspirace ignaciánskou spiritualitou a v neposlední řadě vychází z důvěryhodného výzkumu (JRS, 2011b, s. 3).

Jedním z cílů, který je uvedený ve strategickém rámci JRS (2011a, s. 13 - 14) pro období 2012 – 2015 je pokusit se porozumět a vypořádat se s příčinami strukturálních nerovností. Strategiemi pro naplnění tohoto cíle jsou mimo jiné i lobbovat za práva na lokální i globální úrovni. Aby došlo k propojení hájení práv migrantů s posláním JRS včetně služby a doprovázení od nejnižší úrovně, všechny sekce JRS integrují lobby za práva do projektového cyklu, který je tvořen návrhem projektu, monitoringem a evaluací. JRS usiluje o posílení

mezinárodní síť s cílem zajistit efektivní koordinaci v oblasti úsilí o hájení práv migrantů.

Po provedení analýzy příčiny problémů, které se projevují u širokého vzorku migrantů, a zjištění jejich původu v současné politice, lobbují pracovníci JRS v zájmu určité skupiny migrantů za změny ve vládní politice či praxi s úmyslem docílit lepší ochrany zranitelných osob (JRS, 2011b, s. 4).

*Advocacy* ve prospěch migrantů probíhá v JRS na čtyřech úrovních. V terénu, tedy *advocacy* lokální sekce JRS, dále pak na úrovni státní, regionální a mezinárodní. Na posledně zmiňované úrovni je jedná o kanceláře sídlící v Římě, Ženevě, Bruselu, Nairobi a Washingtonu, které prezentují obavy sítě JRS vládám a institucím, jež mohou přispět ke zlepšení podmínek ovlivňujících migranty a vytvářet tlak na další aktéry (JRS, 2011b, s. 4 – 7). JRS se zasazuje o zlepšený přístup k udělování statusu uprchlíka a také o zrychlení azylové procedury (JRS, 2011b, s. 19).

## **6 Makropraxe v sociální práci na příkladu organizace Jesuit Refugee Service Europe**

Z povahy mnou definovaného cíle diplomové práce je zvoleným typem výzkumu analýza dokumentů v kvalitativním přístupu. Podle Miovského (2007, s. 98 - 100) je analýza dokumentů intenzivním rozbořením dokumentu. Lze identifikovat analýzu dokumentů v širším a užším pojetí. V širším pojetí se jedná o analýzu takového materiálu, jenž je nositelem informací odpovídajících cílům studie kvalitativní analýzy. Užší pojetí představuje strategii výzkumu vycházející z existujícího materiálu, kdy výzkumníkem již nejsou tvořeny nové zdrojové materiály pro analýzu. Pracuje tedy s již existujícími materiály.

Miovský (2007, s. 100) rozlišuje čtyři varianty analýzy dokumentů. Jsou jimi analýza písemných dokumentů, obrazových a zvukových dokumentů, jiných hmotných dokumentů či kombinace výše uvedených variant. Ve své práci jsem se zaměřila na první uvedenou variantu, tedy analýzu písemných dokumentů.

V této kapitole se budu tedy zabývat analýzou dokumentů JRS Europe, týkajících se makropraxe v sociální práci zaměřené na otázku sdílení břemene a odpovědnosti, což koreluje s pojetím reformního paradigmatu podle Günterové (2010, s. 334 - 336) uvedené v podkapitole 4.1. Ta uvádí, že rolí nevládních organizací je směřovat kritiku do řad státních i nestátních institucí s cílem poukazovat na problematiku spojenou s migrací a jejich úkolem je identifikovat chyby ve státním systému a nastavení azylových systémů a také přicházet s návrhem řešení a současně vytvářet tlak na tyto instituce s cílem dosáhnout zlepšení této situace.

## 6.1 Iniciační diskuze o problematice současného migračního systému EU a podílení se na rozhodovacím procesu organizací JRS Europe

Organizace JRS Europe se snaží o iniciování diskuze o problematice současného migračního systému EU, s důrazem kladeným na větší solidaritu mezi státy EU a sdílení odpovědnosti. JRS Europe tak vyzývá k naplňování očekávání spojených se získáním Nobelovy ceny za mír, kterou byla EU oceněna v roce 2012 (Amaral, 2013, s. 14 – 15).

Konkrétním příkladem bylo například pořádání konference v Bruselu za účelem šíření povědomí o dopadu Dublinského systému na ochranu žadatelů o azyl. Cílem konference bylo také šířit povědomí o zprávě *Protection Interrupted*, kterou na toto téma JRS Europe vydala. Na pořadu této konference byla panelová diskuze, jíž byla mimo jiné účastna i poslankyně švédského a Evropského parlamentu, zástupce z řad Evropské komise a také osoby z řad samotných migrantů. Byla zdůrazněna potřeba ochoty členských zemí přijímat osoby žádající o azyl, tedy požadavek větší solidarity mezi členskými státy (JRS Europe, 2013c, s. 2).

Dalším mechanismem, uvedeným v podkapitole 4.2, je deklarace podílení se organizace na rozhodovacím procesu EU. To je zajištěno registrací v Rejstříku transparentnosti, spadajícího pod Evropskou komisi, kde je JRS Europe od června roku 2012 vedena. Jako jeden z cílů a úkolů deklaruje lobbovat na odpovídající úrovni legislativní procedury za spravedlivé azylové politiky založené na lidské důstojnosti žadatelů a dále si také kladou za cíl seznámit osoby s rozhodovacími pravomocemi v EU s obavami pracovníků JRS v rozvojových zemích<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Tento registr je volně přístupný na internetové stránce <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=cs>.

## 6.2 Komentáře k Zelené knize o budoucím společném evropském azylovém systému

Jedním z mechanismů, uvedených v podkapitole 4.2, pro ovlivnění Evropské komise ze strany neziskových organizací, je i vytváření podkladů či komentářů k Zeleným knihám. Právě tohoto nástroje využila JRS Europe spolu s dalšími nevládními křesťanskými organizacemi, když v reakci na Zelenou knihu o budoucím společném evropském azylovém systému, předložily komentáře k bodům tohoto dokumentu, jež si zaslouží co nejširší debatu. Organizace formulují požadavek uznání národních rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany či azylu navzájem mezi všemi členskými státy EU. V ideálním případě by takovýto mechanismus zaručil, že budou garantovány shodné standardy ochrany uvnitř celé EU. Dále se vyjadřují k systému přenesení odpovědnosti, kdy zdůrazňují potřebnost záruk, že přesun odpovědnosti nepovede k výměnnému obchodu mezi členskými státy. Systém přenesení odpovědnosti by měl těžit z pravidelných monitorovacích a oznamovacích mechanismů, které by mohly sloužit k evaluaci a zlepšení takového systému, stejně jako nástroj pro vyhnutí se tenzi mezi členskými státy. Vyvinutí kvótového systému pro přijetí zvláště zranitelných osob může být nástrojem pro navýšení kapacity. V otázce financování navrhuje nevládní organizace vyčlenění více prostředků z Evropského uprchlického fondu pro dotace směřující k přijetí zranitelných osob, určité procento národního přídělu pak může být vyhrazeno na tento účel. Důležitá je i kooperace mezi nevládními organizacemi a státními orgány. Ta by měla být, spíše než na principu *ad hoc*, formalizovaná a povinná. Členské státy by pak měly zajistit financování nevládních organizací, které se zaměřují na poskytování služeb pro oběti mučení a traumatizované osoby (Caritas Europe a kol., 2007, s. 10 - 11).

JRS Europe také reaguje na aktuální problematiku v oblasti migrace do EU a identifikuje kroky, které by EU měla podniknout k řešení těchto situací. V prohlášení, které JRS Europe vydala spolu s dalšími nevládními organizacemi, upozorňují na situaci v severní Africe, zvláště pak v Libyi, která je podle nich příležitostí pro akci a kooperaci EU a jednotlivých členských států, společně

s nevládními organizacemi a občanskou společností. Prohlášení obsahuje doporučení kroků, jež by měla EU a její členské země podniknout. První část volá po objemnější humanitární pomoci všem vysídleným osobám v severní Africe. Další část vybízí k navýšení počtu osob, které budou přesídleny, třetí bod pak k identifikaci a rozlišování osob s právem na zvláštní ochranu. Dále požadují asistenci a solidaritu na středomořských hranicích EU. Je zapotřebí přijmout opatření, jež by zajistila efektivní a okamžitou solidaritu členských států s jihoevropskými zeměmi, jež jsou vystaveny velkému přílivu migrantů. Podstatné pro takovéto mechanismy je aby členské státy rozvinuly systém přemístění osob požívajících některého z druhů mezinárodní či humanitární ochrany. Dále také, aby členské země EU upustily od aplikování tzv. Dublinu II, tedy navrácení žadatelů o azyl do země prvního azylu, vůči státům EU, které již přijaly velké množství migrantů. Volají po rozšíření možností legální migrace a usnadnění získání víz. V neposlední řadě se také v tomto prohlášení zavazují k solidaritě nevládních organizací (JRS Europe, 2011, s. 1 - 4).

### **6.3 Kritika Dublinského systému, jeho rozpor s rovným sdílením odpovědnosti a břemene**

Hlavním záměrem Dublinského systému bylo zajistit, aby každá osoba, která chce požádat o některou z forem mezinárodní ochrany, bude mít svoji žádost posuzovanou jedním členským státem. Nikdy se nemělo jednat o nástroj sdílení břemene, který spravedlivě přerozděluje žadatele o azyl mezi členskými státy. Realita je ovšem taková, že na základě tohoto systému jsou žadatelé o azyl přidělováni do zemí na okraji EU, jež jsou bohužel také známé pro své nedostatečné azylové systémy (JRS Europe, 2013a, s. 34).

Organizace vidí Dublinský systém jako problém, spíše než jako nástroj řešení migrační situace v EU. V případech, kdy se národní azylové systémy nemohou dočasně vypořádat se všemi žádostmi, navrhuje JRS použití mobilních týmů a expertů. V případě realizace přesídlení, je zdůrazněn princip dobrovolnosti osob, kterých se toto opatření bezprostředně týká, musí být bráno

v potaz, zda má osoba příbuzné či přátele v některé členské zemi a k tomu pak náležitě přihlíženo (Caritas Europe a kol., 2007, s. 13 – 14).

Na základě rozhovorů s žadateli o azyl, poukazuje organizace JRS na fakt, že v případě fungování jiného systému, v němž by měli žadatelé o azyl nejprve možnost zvolit si zemi, by se zabránilo současným destruktivním důsledkům, jakými je bezpochyby například nucený přesun, vycházející z uplatňování Dublinského nařízení. Více se tomuto novému mechanismu sdílení břemene a odpovědnosti bude věnovat následující podkapitola. Určení odpovědného státu předpokládá, že si jsou členské státy rovny, přičemž se ovšem již od počátku aplikace Dublinského systému projevuje nepoměrné zatížení států na vnější hranici EU, co do počtu žadatelů o azyl vzhledem k jejich rozloze a počtu obyvatel (JRS Europe, 2013a, s. 94).

Doporučení organizace JRS Europe pro EU je provést revizi principů Dublinského systému, který je založen na špatných presumpcích. První z nich je rovnocenný počet žadatelů o azyl vstupujících do různých zemí. Druhou špatnou domněnkou je pak rovnost států v oblasti vyřizování žádostí o azyl a přijímací podmínky pro žadatele o azyl (JRS Europe, 2013a, s. 94). JRS Europe (2007, s. 8) uvádí na příkladu uprchlíků z Čechenska nejednotnost národních azylových systémů při posuzování potřebnosti mezinárodní ochrany, která je podle ní velkým problémem. Rozdíly mezi členskými státy mohou být zcela propastné, například míra přiznání azylu pro občany Ruské federace (převážně Čečence) se pohybuje od nulového procenta na Slovensku, tří-procentní míru v Německu až po více než devadesáti-procentní míru přiznání azylu v Rakousku.

Jako velký deficit Dublinského systému identifikuje JRS Germany (2013, s. 4) tři oblasti. Prvním je fakt, že definování odpovědnosti v případech nelegálního příchodu migrantů ukládá přílišné břemeno na členské státy v bezprostřední blízkosti vnějším hranicím EU. Další systémovou vadou jsou nejednotné národní azylové systémy jednotlivých členských států a chybějící shodné standardy pro proces a udělení statusu. Výše uvedené vede k nelegálním druhotným pohybům. Posledním defektem je přítěž určené odpovědnosti, která ovšem stojí proti principu solidarity. V praxi v důsledku tohoto dochází k mnohočetnému porušení principu *non-refoulement* (JRS Germany, 2013, s. 11).

Negativní dopady má aplikace Dublinského systému zvláště ve Středozezemních státech, kdy jsou tyto země nuceny přijímat obranná opatření proti migrantům označovaným mezinárodním právem za ilegální migranty. Jak ale JRS kriticky poukazuje, tato opatření ovšem ve skutečnosti nezamezila neregulérním příchoďům a má tak za následek pouze vytváření nerovnováhy mezi členskými státy. Stigmatizuje uprchlíky vstupující spontánně jako neregulérní migranty, na něž jsou pak uplatňovány policejní metody, čímž je poškozováno azylové právo a jeho vnímání společností. To také působí vážnou újmu hodnotovému systému EU. Pokud tedy nedojde k upuštění od kritéria odpovědnosti za ilegální vstup, tento problém se bude pouze dále prohlubovat (JRS Germany, 2013, s. 15 - 16).

#### **6.4 Návrh nového nástroje sdílení břemene a sdílení odpovědnosti v EU**

Podstata evropského práva pro sdílení odpovědnosti v oblasti uprchlictví do EU spočívá v povinnosti státu vyhovět požadavku solidarity, současně s ohledem na zájmy uprchlíků. V systému sdílení odpovědnosti, který je v současnosti praktikován v EU při přijímání uprchlíků, nejsou naopak jejich zájmy adekvátně zváženy (JRS Germany, 2013, s. 9).

Dublinský systém potřebuje být zásadně reformován a JRS ve spolupráci s dalšími nevládními organizacemi přichází s nástroji, jak toho co nejlépe docílit. Navrhují, aby došlo k upuštění od měřítka zodpovědnosti za „ilegální přechod hranice“ a nahrazení jej svobodnou volbou členského státu. (JRS Germany, 2013, s. 18). Navrhují tedy opustit kritérium pro určení první azylové země odpovědné za posouzení žádosti o azyl a nahradit jej řešením, které by nejlépe odpovídalo osobním zájmům žadatelů o azyl. Návrh JRS ve spolupráci s dalšími nevládními organizacemi k přijetí práva na svobodnou volbu členského státu a propojení se systémem finanční kompenzace si klade za cíl konstruktivně přispět k vytvoření Evropského azylového systému, který garantuje žadatelům o azyl v EU šanci na spravedlivé přezkoumání důvodu jejich žádosti, založené na právním řádu (JRS Germany, 2013, s. 24).



Členský stát, který je hraničním státem EU, by musel v tomto pojetí respektovat právo žadatele o azyl podat tuto žádost v libovolném členském státu EU a je zapotřebí mu tedy umožnit pokračování cesty, aby mohl (nebo mohla) podat žádost o azyl ve státu dle jeho či její volby. Prakticky by to znamenalo vybavení žadatele o azyl dokumentem, potvrzujícím volbu členské země, společně s časovým omezením pro registraci ve zvoleném státu, čímž by byla umožněna kontrola. Nevládní organizace ovšem předpokládají, že žadatelé o azyl budou vysoce motivováni se co nejdříve do vybrané země dopravit a zažádat zde o azyl, a tedy se co nejdříve začlenit do svých kulturních, sociálních a rodinných sítí (JRS Germany, 2013, s. 25 – 26).

Princip svobodné volby s sebou ovšem stále může nést riziko nespravedlivého sdílení břemene mezi členskými státy, organizace proto navrhují, aby takovýto systém byl propojen s fondem pro finanční kompenzaci určenou přijímacím zemím. Tato možnost by také vedla ke snížení nepoměrného břemene, protože by žadatel o azyl byl přijat a podporován svou kulturní a rodinnou sítí (JRS Germany, 2013, s. 5 – 6). Adekvátním fondem pro kompenzaci mezi členskými státy EU by se mohl podle JRS od roku 2014 stát Azylový a migrační fond (JRS Germany, 2013, s. 24).

Pro odůvodnění použití právě systému svobodné volby státu EU migrantem, se nyní zaměřím na jeho kritické srovnání s nejběžněji používaným nástrojem sdílení břemene a odpovědnosti, tzv. systémem kvót, na který odkazuji v kapitole 3.2. Oblastí srovnání budou tři základní kritéria. Jak systém napomáhá spravedlivému sdílení odpovědnosti, zda zohledňuje individuální zájmy migrantů a zda by jeho zavedení vedlo ke zkvalitnění standardů ochrany žadatelů o azyl.

Požadavek spravedlivého sdílení břemene a sdílení odpovědnosti, který je zmíněn v Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. září 2012 o posílení vnitřní solidarity EU v oblasti azylu, by mohl být vyřešen použitím systému kvót, kdy by došlo k relativně spravedlivému rozdělení žadatelů o azyl v rámci celé EU, pokud by byla zároveň přijata nezávislá kritéria pro fungování tohoto systému. Překážkou pro přijetí takových kritérií se ovšem jeví různé ekonomické a sociální normy aplikované v jednotlivých státech, společně s problematickou domluvou nad podobou těchto kritérií pro rozdělení žadatelů o azyl mezi

jednotlivými členskými zeměmi. Svobodná volba státu EU migrantem by ovšem také nepřispěla ke spravedlivému sdílení odpovědnosti. Je zapotřebí paralelních opatření, aby došlo ke zmírnění tíhy, kterou nesou státy s nepřiměřeným břemenem. Na druhé straně, ale stojí fakt, že by se tato zátěž stala pro stát méně tíživou, pokud by žadatel o azyl byl přijat a podpořen rodinou, kulturní a sociální sítí. V opačném případě totiž jeho či její držení v izolaci od národní společnosti (v přijímacím či detenčním středisku), klade nadměrné břímě na národní sociální systémy (JRS Germany, 2013, s. 21).

Vyjma nejbližší rodinu, kterou představují manžel či manželka a děti, nejsou individuální zájmy žadatelů o azyl brány v potaz a klauzule suverenity není uplatňována v zájmu migrantů. Tento nedostatek by zavedením systému kvót nebyl ošetřen, protože žadatelé o azyl by byli i nadále transferováni proti své vůli do členských zemí, kde by žili izolováni od svých příbuzných a kulturních vazeb. Naproti tomu svobodná volba státu EU spravedlivě zohledňuje individuální zájmy žadatelů o azyl (JRS Germany, 2013, s. 22).

Kritérium udržení a zkvalitnění standardů ochrany žadatelů o azyl by při platnosti systému kvót nepředstavovalo tak akutní problém, jakým je v současné době. Relativně spravedlivé a rovnocenné břemeno by totiž leželo na všech členských zemích. S implikací systému svobodné volby státu EU by hrozilo nebezpečí v případě, kdy by se některý ze států ohradil s tvrzením, že je nucen nést nepoměrně větší břemeno v porovnání s jinými členskými zeměmi EU, na což by daný stát též reagoval zhoršením procesních a ochranných standardů (JRS Germany, 2013, s. 22).

## Závěr

Diplomová práce analyzuje využití nástrojů makropraxe v sociální práci v otázce sdílení břemene a sdílení odpovědnosti ve věci mezinárodní migrace do EU. Jedná se o velmi komplexní problém, protože je v něm angažováno velké množství aktérů, kteří mají různou, v některých případech až opačnou motivaci. Ze strany většiny členských států se jedná převážně o udržení současného *statusu quo*, který je pro ně v určitých ohledech výhodný a nemají snahu o změnu, ačkoliv to odporuje základnímu principu Evropské unie, kterým je solidarita mezi jednotlivými státy. Na druhé straně ovšem stojí tzv. nárazníkové země, tedy země ležící na okraji Evropské unie, které se musejí potýkat s velkým přílivem migrantů, což klade vysoké nároky na jejich národní azylové systémy. Tyto státy pak opakovaně vyzývají ostatní členské země ke společnému ustanovení efektivních systémů sdílení břemene a odpovědnosti. Stejný záměr sleduje také organizace JRS Europe, jejichž motivací je ovšem zlepšení současné situace uprchlíků a vysídlených osob a posílení jejich práv.

Podle mého názoru je potřeba fungujícího a efektivního systému sdílení břemene a odpovědnosti stále akutnější. Lze totiž pozorovat, že i přes snahu EU řešit situaci velkých přílivů uprchlíků ze třetích zemí zpřísněním kontroly hraničních vstupů do Evropy, nedochází ke snížení počtu migrantů snažících se dosáhnout jejich břehů. Ideálním řešením by zcela jistě bylo odstranění příčin nutících migranty opustit svou domovskou zemi a hledat útočiště v Evropě. Tato představa je ale bohužel stále utopií a proto je zapotřebí alespoň vyvinout takový společný evropský azylový systém, který by přinejmenším řešil následky těchto problémů, když se příčinu zatím nedaří odstranit.

Statistiky ukazují, že situace ohledně sdílení břemene a odpovědnosti na poli Evropské unie je opravdu složitá, protože ačkoliv tzv. nárazníkové země volají po změnách v současném systému, jsou to právě Německo, Francie a Švédsko, které přijímají nejvíce žádostí o azyl. Je tedy zřejmé, že dosažení rozhodnutí vedoucích ke spokojenosti všech zúčastněných států je nadmíru obtížné. Ochrana migrantů a jejich blaho se tak stává zásadní oblastí pro

neziskové organizace. Proto zde vidím podstatnou roli neziskových organizací, jež mají v centru zájmu osobu migranta a chtějí pro ně dosáhnout co nejpříznivějších podmínek.

Na příkladu nevládní organizace JRS Europe jsem analýzou jejich dokumentů ukázala na možnosti, jakými se snaží ovlivnit postoj Evropské unie v této velmi aktuální otázce. Ačkoliv jsem pro svůj výzkum zvolila činnost pouze této organizace, dá se konstatovat, že se jedná o metodu sondy, při které byl vybrán reprezentativní vzorek, vykreslující obdobnou snahu ostatních nevládních organizací o iniciaci změny současného přístupu k migrantům na poli EU. Svou účastí v Rejstříku transparentnosti Evropské komise organizace JRS Europe využívá možnosti podílet se na rozhodovacím procesu EU a díky tomu je jí umožněno naplňovat její stanovený cíl, kterým je lobbování na odpovídající úrovni legislativní procedury za spravedlivou azylovou politiku, založenou na lidské důstojnosti žadatelů o azyl. Analýzou jejich dokumentů jsem se pokusila vykreslit současný trend společného azylového systému EU, kterým je dle mého názoru bohužel velmi opresivní přístup k žadatelům o azyl. Tento přístup totiž zcela opomíjí možnost svobodné volby migrantů a popírá tedy tak jejich suverenitu. Z dalšího zkoumání dokumentů JRS Europe také vyplývá snaha o využití nového přístupu, který by byl alternativní k současným snahám o sdílení břemene a odpovědnosti. Tímto mechanismem je systém založený na svobodné volbě členské země migrantem. Toto opatření by respektovalo rodinné, kulturní a sociální vazby migrantů, ale zároveň by bylo přínosem i pro jednotlivé členské státy EU, protože by došlo k snížení jejich nákladů spojených s azylovým systémem.

Myslím si, že tato práce by mohla sloužit jako praktická ukázka angažovanosti na evropské legislativní úrovni a to především pro nevládní organizace, jejichž cílovou skupinou jsou migranti. Ačkoliv se Česká republika nepotýká s tak velkým přílivem uprchlíků jako například Itálie, Malta či Řecko, a nevolá tedy po efektivním sdílení břemene, je i přesto zapotřebí, aby se zapojila do pomoci ostatním členským státům v rámci solidarity v EU a mohlo tak být dosaženo viditelnějších výsledků. Zástupci českých neziskových organizací by se tedy dle mého názoru měli více zasazovat o hájení práv žadatelů o azyl v rámci

EU a prosazovat změnu současného odmítavého směru politiky České republiky v otázce sdílení břemene a odpovědnosti s ostatními členskými zeměmi EU. Doufám, že tato práce by také mohla být inspirací a motivací pro sociální pracovníky, kteří jsou zainteresováni v efektivním a spravedlivém fungování společného evropského azylového systému.

Předmětem dalšího výzkumu by se pak dle mého názoru také v budoucnu mohl stát samotný termín sdílení břemene., neboť jeho vyznění je velmi negativní až neetické, vzhledem k tomu, že v tomto kontextu označuje lidské bytosti.

## **Bibliografie**

### **Prameny**

Komise Evropských společenství (2007). *Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému*. COM (2007) 301. Brusel: Komise Evropských společenství.

Komise Evropských společenství (2008). *Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Plán politiky pro azyl: Integrovaný přístup k ochraně v celé EU*. COM (2008) 360. Brusel: Komise Evropských společenství.

*Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se zřizuje Evropský systém ochrany hranic (EUROSUR) v účinném znění ke dni 15. 2. 2014.*

*Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 118/2014 ze dne 30. ledna 2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 1560/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států v účinném znění ke dni 15. 2. 2014.*

*Rozhodnutí Rady ze dne 28. září 2000 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky. Rozhodnutí Rady 2000/596/ES v účinném znění ke dni 16. 2. 2014.*

*Sdělení ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků. Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. v účinném znění ke dni 10. 2. 2014.*

*Směrnice Rady 2004/83/ES* ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany v účinném znění ke dni 15. 2. 2014.

*Usnesení Evropského parlamentu o migračních tocích ve Středomoří, se zvláštním důrazem na tragické události u ostrova Lampedusa* (2013/2827(RSP)) v účinném znění ke dni 20. 2. 2014.

## **Literatura a zdroje**

Amaral, P. (2013). The gulf between the EU's words and action. *Servir*, č. 55, s. 13 – 15.

Bade, K. (2005). *Evropa v pohybu. Evropské migrace dvou staletí*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.

Baršová, A., Barša, P. (2005). *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.

Boswell, Ch. (2003). *Burden-sharing in the New Age of Immigration* [online]. Dostupné 23. 2. 2013 z <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=173>.

Brueggemann, G. W. (2005). *The practice of Macro Social Work*. Belmont: Cengage Learning.

Caritas Europe, Churches' Commission for Migrants in Europe, Commission of the Bishops' Conferences of the European Community, International Catholic Migration Commission, Quaker Council for European Affairs (2007). *Comments on the European Commission's Green Paper on the future Common European Asylum System COM (2007) 301 final* [online]. Dostupné 12. 9. 2013 z [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2007/pdf/contributions/ngo/caritas\\_europa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2007/pdf/contributions/ngo/caritas_europa_en.pdf).

Castles S., Miller, M. J. (2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (4. vyd.). Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Drbohlav, D. (2001). Mezinárodní migrace obyvatelstva – pohyb i pobyt (Alenky v říši divů). In Šišková, T. (Ed.), *Menšiny a migranti v České republice* (s. 17 – 30). Praha: Portál.

Eichler, T. (2003). Sociální práce jako instituce k udržení sociálního smíru. In Truhlářová, Z. (Ed.), *Aktuální otázky sociální práce* (s. 39 – 41). Hradec Králové: M&V.

EUobserver (2013). *MEPs approve EU border surveillance system* [online]. Dostupné 3. 3. 2014 z <http://euobserver.com/justice/121747>.

Europe Direct - Fundación Luis Vives (2011). *What can an NGO do to influence European migration policies? a guide for NGOs*. Madrid: Fundación Luis Vives.

Europa (2013). *Rejstřík transparentnosti. Proč se zaregistrovat?* [online]. Dostupné 21. 10. 2013 z <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/your-organisation/whyRegister.do?locale=cs>.



Europa (2014). *Evropský systém kontroly hranic (EUROSUR)* [online]. Dostupné 12. 3. 2014

z [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114579\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114579_cs.htm).

European Council on Refugees and Exiles (2014a). *ECRE Weekly Bulletin 14 February 2014* [online]. Dostupné 2. 3. 2014

z <http://ecre.org/component/downloads/downloads/856.html>.

European Council on Refugees and Exiles (2014b). *ECRE Weekly Bulletin 21st February 2014* [online]. Dostupné 2. 3. 2014

z <http://ecre.org/component/downloads/downloads/857.html>.

Euroskop (neuvedeno). *Zelené knihy* [online]. Dostupné 28. 9. 2013  
z <https://www.euroskop.cz/8913/sekce/zelene-knihy/>.

Evropská komise (2013). *o Evropské komisi* [online]. Dostupné 21. 8. 2013  
z [http://ec.europa.eu/about/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/about/index_cs.htm) .

Evropská komise (neuvedeno). *Činnost Evropské komise* [online]. Dostupné 12. 9. 2013  
[http://ec.europa.eu/atwork/decision-making/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/atwork/decision-making/index_cs.htm).

Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (2012). *Výroční zpráva za rok 2011 o situaci v oblasti azylu v Evropské unii a o činnostech Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu*. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie.

Günterová, T. (2010). Sociální práce s uprchlíky. In Matoušek, O., Kolářková, J., Kodymová, P. (Eds.), *Sociální práce v praxi. Specifika různých cílových skupin a práce s nimi* (s. 331 – 345). Praha: Portál.

Jansson, B. s. (2013). *Becoming an Effective Policy Advocate. From Policy Practice to Social Justice* (7. vyd.). Belmont: Brooks/Cole/Cengage Learning.

Jesuit Refugee Service (2009). *Who we are* [online]. Dostupné 12. 9. 2013 z <http://en.jrs.net/about>.

Jesuit Refugee Service (2010). *Values* [online]. Dostupné 12. 9. 2013 z <http://en.jrs.net/about?LID=514&L=EN>.

Jesuit Refugee Service (2011a). *Strategic Framework 2012 – 2015*. Rome: Jesuit Refugee Service.

Jesuit Refugee Service (2011b). *Advocacy in Jesuit Refugee Service*. Rome: Jesuit Refugee Service.

Jesuit Refugee Service Europe (2007). *Submission from the Jesuit Refugee Service in response to the Commission's Green Paper on the Future of the Common European Asylum System COM (2007) 301* [online]. Dostupné 12. 9. 2013 z <http://www.jrseurope.org/publications/Submission%20from%20JRS%20to%20COM%202007%20%28301%292.pdf>.

Jesuit Refugee Service Europe (2011). *Joint NGO statement. Emergency in the South Mediterranean – towards a true policy of addressing humanitarian assistance, protection, cooperation and solidarity*. Brussels: Jesuit Refugee Service Europe.

Jesuit Refugee Service Europe (2013a). *Protection Interrupted The Dublin Regulation's impact on asylum seekers' protection (The DIASP project)*. Rome: Jesuit Refugee Service Europe.

Jesuit Refugee Service Europe (2013b). *Country offices* [online]. Dostupné 12. 9. 2013 z <http://www.jrseurope.org/countryoff.htm>.

Jesuit Refugee Service Europe (2013c). The effect of the Dublin Regulation on people seeking asylum. *The Refuge*, svazek 11, č. 2 (s. 2 – 3).

Jesuit Refugee Service Europe (2013d). *Vatican: Pope Francis appeals for hospitality and justice during visit to Jesuit Refugee Service* [online]. Dostupné dne 12. 9. 2013 z [http://www.jrs.net/news\\_detail?TN=NEWS-20130912041002](http://www.jrs.net/news_detail?TN=NEWS-20130912041002).

Jesuit Refugee Service Germany (2013). *Memorandum. Allocation of refugees in the EU: for an equitable, solidarity-based system of sharing responsibility*. Berlin: Jesuit Refugee Service Germany.

Matoušek, O. (2003). Úvod: Cíle a úrovně sociální práce. In Matoušek, O. a kol. (Ed.), *Metody a řízení sociální práce* (s. 11 – 17). Praha: Portál.

Matoušek, O. (2008). *Slovník sociální práce*. Praha: Portál.

Ministerstvo vnitra ČR (2010). *Společný evropský azylový systém* [online]. Dostupné 12. 1. 2013 z <http://www.mvcr.cz/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx>.

Ministerstvo vnitra ČR (2012). *Studie EMN o opatřeních směřujících k omezení neregulární migrace v ČR* [online]. Dostupné 10. 12. 2012 z [http://www.emncz.eu/vyzkum\\_v\\_oblasti\\_migrace/vyhledavani\\_publicaci/cz::BLOCK:PUBLIKACE|id\\_publicace:643](http://www.emncz.eu/vyzkum_v_oblasti_migrace/vyhledavani_publicaci/cz::BLOCK:PUBLIKACE|id_publicace:643).

Navrátil, P. (2000). *Úvod do teorií a metod sociální práce*. Brno: Národní centrum pro rodinu.

Navrátil, P., Musil, L. (2000). Sociální práce s příslušníky menšinových skupin. In *Sociální studia, Sborník prací Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity*, č. 5 (s. 127-163). Brno: Masarykova univerzita.

Nečasová, M. (2004). Mezinárodní etický kodex sociální práce – principy. *Sociální práce/Sociální práce*, č. 4, s. 31 – 34.

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (2013). *International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD Publishing.

Potocky-Tripodi, M. (2002). *Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants*. New York: Columbia University Press.

Rozumek, M. (2009a). *Společný evropský azylový systém: idea versus realita* [on-line]. Dostupné 10. 12. 2012 z <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/spolecny-evropsky-azylovy-system-idea-versus-realita>.

Rozumek, M. (2009b). *Stručný přehled současného stavu společného evropského azylového systému na pozadí neregulérních vstupů do některých zemí Evropské unie* [online]. Dostupné 10. 12. 2012 z [http://aa.ecn.cz/img\\_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/MRozumek\\_StrucnyPrehledSpolecnehoEvropskehoAzylovehoSystemu\\_2.pdf](http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/MRozumek_StrucnyPrehledSpolecnehoEvropskehoAzylovehoSystemu_2.pdf).

Rozumek, M. (2013). *Směrnice EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci - tápání harmonizace migračního práva EU* [online]. Dostupné 18. 2. 2014 z [http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/smernice-eu-o-jednotnem-postupu-vyrizovani-zadosti-o-jednotne-povoleni-k-pobytu-a-praci-tapani-harmonizace-migracniho-prava#\\_ftnref4](http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/smernice-eu-o-jednotnem-postupu-vyrizovani-zadosti-o-jednotne-povoleni-k-pobytu-a-praci-tapani-harmonizace-migracniho-prava#_ftnref4).

Rudolphi, E. (2006). Lay Partnership in Europe. *Promotio Iustitiae*, roč. 92., č. 3., s. 48 – 58.

Schuck, P. H. (1997). Refugee Burden-Sharing: *a Modest Proposal*. *Yale Journal of International Law*, č. 23, s. 243–297.

*The Encyclopedia of Social Work*. (2008), (20. vyd.). Washington, New York: NASW Press, Oxford University Press.

Thielemann, Eiko R. (2006). *Burden-sharing: the international politics of refugee protection*. San Diego: University of California.

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (2000). *Burden-Sharing, Discussion Paper. UNHCR Fifth Annual Plenary Meeting Of The APC* [online]. Dostupné 22. 8. 2013 z [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/rcp/APC/2000-Discussion-Paper-UNHCR-submission-5th-plenary.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/APC/2000-Discussion-Paper-UNHCR-submission-5th-plenary.pdf).

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (2012). *Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011* [online]. Dostupné 21. 9. 2013 z <http://www.unhcr.org/4f27e01f9.html>.

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (2013). *Asylum Trends 2012. Levels and Trends in Industrialized Countries*. Geneve: UNHCR.

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (2013b). *UNHCR Statistical Yearbook 2012*. Ženeva: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Van Hear, N. (1998). *New Diasporas*. London: UCL Press.

## Seznam zkratk

EASO	Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu
EU	Evropská unie
EUROSUR	Evropský systém kontroly hranic
GŘ	Generální ředitelství Evropské komise
JRS	Jesuit Refugee Service
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

## **Seznam tabulek**

Tabulka č. 1: Procentuální zastoupení uprchlíků podle oblastí .....	16
Tabulka č. 2: Nově podané žádosti o azyl v letech 2011 a 2012.....	18