



Březen 2011

Nepokoje v severní Africe: hrozba pro azylové systémy v Evropě?

Marek Svoboda

Abstrakt:

Stručný komentář o aktuálním dění ve státech severní Afriky v souvislosti s možným dopadem vzniklé situace na azylové systémy zemí EU. Upozorňuje na nutnost včasné reakce a řešení problému nerovnoměrného rozdělení zátěže azylových systémů v Evropě.

Nepokoje v severní Africe, které již po několik týdnů okupují přední strany světových médií, dostaly další rozměr. EU se v posledních týdnech usilovně snaží přehodnotit svou zahraniční politiku v reakci na vlnu nepokojů v severní Africe, které měly za následek pády autoritářských vlád v Tunisku a Egyptě podporovaných jak Evropou, tak USA. Obavy z možnosti, že by kontrolu nad těmito státy převzali islámští radikalisté, pomalu stírá hrozba zatížení azylových systémů

Současná imigrace ze severní Afriky

Dle italských úřadů již více než 5.000¹ nelegálních imigrantů, zejména z Tuniska, kde i měsíc po odstoupení prezidenta Zine El Abidine Ben Aliho přetrvávají nepokoje, připlulo v lednu během jednoho týdne na ostrov Lampedusa, nejjižnější bod země. Itálie vyhlásila stav humanitární nouze a italský ministr vnitra Roberto Maroni v neděli 13. února 2011 ostře vystoupil v médiích proti EU, která dle něj krizi odmítá řešit. Vyzval EU, aby se situací, která bude mít dopad na všechny státy unie, okamžitě začala zabývat.

Itálie zároveň požádala EU o pomoc ve výši 100 milionů euro, které by zemi pomohly zintenzivnit kontrolu hranic, a apelovala na spolupráci s Tuniskem. To sice odmítlo návrh italského ministra zahraničí Frattiniho na vyslání italských policejních jednotek do země, prozatímní vláda však souhlasila spolupracovat s EU na zastavení migrační

vlny do Itálie. Vzápětí na to tuniská vláda rozmístila vojsko v rybářských přístavech, s cílem předejít masivnímu exodu nelegálních migrantů do Evropy.

Na jih Evropy již také byla vyslána agentura Frontex², která v listopadu minulého roku pomohla Řecku potýkajícímu se s intenzivním přílivem imigrantů proudících do EU přes Turecko. Společná italsko-evropská operace pod názvem Hermes 2011 byla spuštěna 20. února 2011 s cílem zefektivnit kontrolu hranic ve Středomoří. Do operace se zapojilo hned několik členských států unie a to jak poskytnutím technického vybavení, tak vysláním národních expertů. Cecilia Malmström, eurokomisařka pro vnitřní záležitosti, v minulých dnech požádala Frontex a Europol o vypracování expertní analýzy, jak čelit rizikům spojeným s přílivem imigrantů ze severní Afriky.

Šéfka evropské diplomacie Catherine Ashton mezitím přislíbila finanční pomoc státům severní Afriky ve výši nejméně 2,5 miliardy euro v příštích pěti letech. Pomoc bude směřovat především na oživení ekonomiky a vytváření nových pracovních míst, což by dle Ashtonové mělo zmírnit emigraci z těchto zemí.

Ještě větším problémem se pro Evropu stává napjatá situace v Libyi, kterou zmítají boje proti diktatuře vůdce Muammara Kaddáfího. Konflikt, který může rychle přerůst v občanskou válku, má již dnes za následek znepokojivé zesílení proudu uprchlíků. Italské úřady varují před možností přílivu až 300 tisíc imigrantů. Itálie navíc zcela nepochybně nezůstane jedinou vstupní zemí pro imigranty z dané oblasti. Vzniklá situace tak bude jednou z priorit řady setkání ministrů spravedlnosti a vnitra členských zemí unie plánovaných na březen a duben 2011.

Problémy azylového systému EU

I když žadatelé o azyl představují pouze malou část migračních toků do EU, může náhlý nárůst žádostí významně zatížit azylový systém ve státech na vnějších hranicích unie (tzv. země prvního vstupu). Je třeba upozornit na fakt, že některé z takto položených států, jako například Řecko, Itálie a Malta, se již několik let snaží upozornit na nerovnoměrné rozložení žadatelů o azyl. Zatímco náklady spojené s azylovým řízením jsou v některých státech zanedbatelné, takovým příkladem je i Česká republika (méně než 0,001 % HDP), náklady jiných států jako Malty (0,29 % HDP) mohou být v porovnání až tisícnásobné.³

Počet žadatelů o azyl v členských státech EU měl v posledních deseti letech klesající tendenci. Nejvíce žádostí zaznamenaly státy EU-27 po vypuknutí tzv. kosovské krize v roce 1999 (v roce 2001 dosáhl počet žádostí 424 180). Od té doby jejich počet klesl téměř na polovinu (222 635 v roce 2007)⁴. V souvislosti s prudkým poklesem nelegální migrace ve Středomoří v posledních dvou letech (z téměř 37 tisíc v roce 2008 na necelých 5 tisíc v roce 2010)⁵ je pak třeba zdůraznit fakt, že poklesu bylo docíleno po podpisu smluv mezi Itálií a Libyí, ve kterých se Kaddáfí výměnou za finanční injekce zavázal bojovat proti převaděčům a obchodu s lidmi.

Po zkušenostech z jugoslávské války z počátku devadesátých let se v roce 1999 vlády členských zemí EU setkaly v Lucemburku s cílem dohodnout se na řešení

potenciálního masového přílivu imigrantů z Balkánu. Avšak snahy o ustavení jakéhokoliv systému solidarity mezi státy EU?, při rozmístění uprchlíků nebo rozdělení finančních nákladů naprosto selhaly. Současná vlna nepokojů, která prochází státy severní Afriky a Blízkého východu působí intenzivní tlak na azylové systémy států na vnější hranici unie. Je tedy nezbytné dohodnout se na srozumitelném systému, který by dokázal takovému tlaku čelit. Evropou se také ozývají hlasy volající po revizi Dublinského systému upravujícího pravidla pro žadatele o azyl.

Navrhovaná revize by kromě spravedlivého rozdělení nákladů na azylová řízení mohla obsahovat i kontroverzní ustanovení umožňující zemím nacházejícím se pod takovýmto mimořádným tlakem zřeknout se odpovědnosti za přijetí žádosti o azyl. Toho by bylo možno docílit pouze za předpokladu, že žadatel pobývá na území jiného státu unie než tzv. země prvního vstupu, která je obvykle za vyřízení žádosti odpovědná. Daná země by poté mohla požádat Evropskou komisi o pozastavení převedení žadatelů zpět na své území a vyřízení jejich žádostí v ostatních státech unie. K převedení by také nedošlo, pokud by taková země nebyla schopna žadateli zaručit adekvátní standard mezinárodní ochrany, kterou zaručuje Ženevská konvence. Otázkou ale zůstává, kdo by za takovou žádost nesl odpovědnost a zdali by takový systém byl efektivní.

V neposlední řadě je také nutné, aby členské státy více spolupracovaly - ať už při výměně informací o zemích původu, nebo dočasném zajištění nouzového ubytování pro uprchlíky s cílem zmírnit následky intenzivní imigrační vlny, které země prvního vstupu do unie musí čelit. Nepokoje obcházející země Severní Afriky se zcela jistě stanou nejen zátěžovým testem současného azylového systému EU, ale také zkouškou solidarity členských států. Na druhou stranu může vzniklá situace tak trochu paradoxně pomoci k vytvoření dlouhodobější strategie imigrační politiky unie v této oblasti.

O autorovi

Marek Svoboda působí jako doktorand na Ústavu mezinárodních vztahů a Metropolitní universitě Praha. Ve svém výzkumu se zaměřuje na téma europeizace imigrační politiky. Kontakt na autora: marek.svoboda@mup.cz.

¹ Irish Times (<http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2011/0216/1224289928036.html>)

² Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU.

³ Evropský parlament (2007). What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers? (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20100226STO69652>)

⁴ Eurostat

(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/publications/migration_asylum)

⁵ Frontex

(http://www.frontex.europa.eu/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9ha3R1YWxub3NjaS8xMDYvMjIvMQ/fran_q03_2010_public_version.pdf)