

Společný evropský azylový systém

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. března 2009 o budoucnosti společného evropského azylového systému (2008/2305(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na čl. 63 odst. 1 a 2 Smlouvy o ES,
- s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie,
- s ohledem na Úmluvu o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána v Ženevě v roce 1951, a dodatkový protokol z roku 1967, který je k ní připojen,
- s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států¹ („dublinké nařízení“),
- s ohledem na směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl² („směrnice o přijímání žadatelů o azyl“),
- s ohledem na směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka³ („směrnice o řízení o přiznání postavení uprchlíka“),
- s ohledem na směrnici 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 ochrany⁴,
- s ohledem na zprávu Komise o provádění směrnice 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (KOM(2007)0745),
- s ohledem na své usnesení ze dne 14. dubna 2005 o Lampeduse⁵,
- s ohledem na své usnesení ze dne 6. dubna 2006 o situaci uprchlíků na Maltě⁶,
- s ohledem na své usnesení ze dne 21. června 2007 o azylu: praktická spolupráce, kvalita

¹ Úř. věst. L 50, 25.2.2003, s. 1.

² Úř. věst. L 31, 6.2.2003, s. 18.

³ Úř. věst. L 326, 13.12.2005, s. 13.

⁴ Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 12.

⁵ Úř. věst. C 33 E, 9.2.2006, s. 598.

⁶ Úř. věst. C 293 E, 2.12.2006, s. 301.

rozhodovacího procesu ve společném evropském azylovém systému¹,

- s ohledem na své usnesení ze dne 2. září 2008 o hodnocení dublinského systému²,
 - s ohledem na zprávy Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci o návštěvách různých zajišťovacích středisek, jejichž cílem byla kontrola podmínek pro přijímání,
 - s ohledem na rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 6. května 2008 ve věci C-133/06, Evropský parlament proti Radě Evropské unie³, týkající se žaloby na neplatnost směrnice o řízení o přiznání postavení uprchlíka, jejímž cílem bylo zejména dosáhnout zrušení těch ustanovení směrnice, které se týkají přijímání a změn společného minimálního seznamu bezpečných zemí,
 - s ohledem na Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu, který přijala Evropská rada dne 16. října 2008, jehož čtvrtým cílem je „budovat Evropu azylu“,
 - s ohledem na článek 45 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a stanovisko Výboru pro rozvoj (A6-0050/2009),
- A. vzhledem k tomu, že legislativní nástroje první fáze zavádění společného evropského azylového systému sice umožnily definovat společné minimální normy, nebylo však možné zajistit stejné podmínky pro přístup k ochraně na celém území EU, takže se nadále objevují takové jevy, jako je sekundární pohyb a podávání vícenásobných žádostí,
- B. vzhledem k tomu, že uplatňování kritérií první země vstupu, která stanovil dublinský systém, mohou vést k nerovnoměrnému zatížení určitých členských států, zejména těch, které se nacházejí na vnější hranici EU, jež by bylo důsledkem jejich zeměpisné polohy, a vzhledem k tomu, že tento stav by měl negativní dopad jak na členské státy, tak na žadatele o azyl,
- C. vzhledem k tomu, že Komise ve svém hodnocení dublinského systému poukazuje na to, že v roce 2005 bylo v důsledku zavedení dublinského systému všech 13 členských států na hranicích EU vystaveno narůstajícím problémům,
- D. vzhledem k tomu, že Komise ve své výše uvedené zprávě o směrnici o přijímání žadatelů o azyl konstatuje, že při jejím provádění se objevily závažné problémy, zejména v uzavřených střediscích a tranzitních zónách, což si parlamentní delegace mohly při několika svých cestách ověřit přímo na místě,

Obecné poznámky

1. konstatuje, že v minulém roce vzrostl počet uprchlíků na celém světě tak, že jejich počet dosáhl více než 12 milionů a počet vnitřně vysídlených osob představoval 26 milionů; podporuje v této souvislosti vytvoření společného evropského azylového systému a vítá plán azylové politiky vypracovaný Komisí, jenž slouží jako pracovní plán pro dokončení

¹ Úř. věst. C 146 E, 12.6.2008, s. 364.

² *Přijaté texty*, P6_TA(2008)0385.

³ Úř. věst. C 158, 21.6.2008, s. 3.

společného evropského azylového systému;

2. lituje skutečnosti, že v důsledku změny právního základu po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se zvažuje odložení druhé fáze společného evropského azylového systému, která by měla odstranit nežádoucí rozdíly mezi azylovými systémy členských států, na rok 2012;
3. poukazuje na skutečnost, že podíl státních příslušníků třetích zemí, jimž byl přiznán statut uprchlíka, se v členských státech pohybuje přibližně mezi 0 % a 90 %;
4. zdůrazňuje, že harmonizace norem, jež by měla vést ke společnému postupu a k jednotnému statutu v oblasti azylu, má směřovat k zavedení vysoké úrovně ochrany v celé EU, a nikoli k přizpůsobování se nižší úrovni, poněvadž společný azylový systém by tak nebyl žádným přínosem;
5. lituje skutečnosti, že pojetí instituce azylu, které je nedílnou součástí demokracie a ochrany lidských práv, bylo v posledních letech vážně oslabeno; opakuje, že je třeba plně respektovat práva a potřeby žadatelů o azyl a zásadu nenavracení;
6. připomíná, že EU musí vypracovat mechanismy, které umožní identifikovat žadatele o azyl na vnějších hranicích a zaručí přístup na území EU osobám, které mají nárok na mezinárodní ochranu, a to i v rámci kontrolních operací na vnějších hranicích;
7. vítá skutečnost, že Komise jako jeden z obecných cílů společného evropského azylového systému označila zajištění přístupu osobám potřebujícím ochranu;
8. vyzývá Evropskou agenturu pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Frontex), aby předložila podrobné údaje o počtu žadatelů o azyl identifikovaných v průběhu jejích operací a o osudu osob, které byly v průběhu těchto operací zadrženy a navráceny zpět do tranzitní země nebo do země původu; vyzývá Komisi, aby předložila návrh na změnu mandátu agentury Frontex tak, aby z něj jasně vyplývalo, že ochrana lidských práv je nedílnou součástí správy vnějších hranic EU;
9. vítá skutečnost, že Komise uznává potřebu zajistit soudržnost s jinými politikami, jež mají vliv na mezinárodní ochranu; vyzývá proto Komisi, aby podporovala a předkládala iniciativy, jejichž cílem bude revidovat a upravit všechny politiky a postupy v oblasti správy hranic, jako je Frontex a evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) s cílem zaručit uprchlíkům přístup k ochraně v EU a zajistit plné dodržování zásady nenavracení na vnějších hranicích EU; navíc zdůrazňuje, že povinnost poskytnout pomoc, tak jak je obsažena v Úmluvě OSN o mořském právu (UNCLOS), je pro členské státy, EU a Frontex právně závazná;

Zlepšení platných právních předpisů

10. vítá skutečnost, že Soudní dvůr ve svém výše zmíněném rozsudku C-133/06 zrušil čl. 29 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 3 směrnice o řízení o přiznání postavení uprchlíka, které se týkaly přijímání žadatelů o azyl nebo změny společného minimálního seznamu bezpečných zemí původu a společného seznamu bezpečných třetích zemí;
11. vítá pozitivní snahu některých členských států, aby žadatelé o azyl byli poté, co předloží žádost o mezinárodní ochranu, umístěni v otevřených zařízeních, která jsou plně

integrovaná do místních společenství;

12. domnívá se, že žadatelé o azyl jsou zranitelné osoby, pro něž musí být vytvořeny přiměřené podmínky pro přijetí; připomíná, že prostředí věznice jim v žádném případě nepomůže překonat traumata prožita v jejich zemi původu a v průběhu cesty do Evropy;
13. vítá ustanovení uvedená v posledních návrzích Komise, z nichž vyplývá, že členské státy nesmí nikoho internovat pouze z důvodu, že žádá o mezinárodní ochranu; domnívá se, že žadatelé o azyl by s ohledem na svou obzvláště citlivou situaci zásadně neměli být internováni;
14. vyslovuje politování nad skutečností, že v několika členských státech jsou žadatelé o azyl internováni na základě jejich nelegálního vstupu na území, a vítá proto, že do směrnice o přijímání žadatelů o azyl byly začleněny procesní záruky týkající se internace; v této souvislosti se domnívá, že internování žadatelů o azyl by mělo být možné pouze za velmi výjimečných okolností a že jak na způsob internace, tak na její účel, by se měla vztahovat zásada nezbytnosti a přiměřenosti; je rovněž toho názoru, že pokud je osoba, která žádá o azyl, internována, měla by mít právo využít opravných prostředků před vnitrostátním soudem;
15. domnívá se, že oblast působnosti nové směrnice o přijímání žadatelů o azyl musí být jasně stanovena takovým způsobem, aby se vztahovala na zajišťovací střediska, tranzitní zóny, postupy na hranicích a přesídlené osoby, jak je definuje dublinský systém;
16. vítá skutečnost, že ve směrnici o přijímání žadatelů o azyl byl zaveden formální způsob okamžité identifikace zranitelných osob, zejména nezletilých osob bez doprovodu, závislých starších osob, osob se zdravotním postižením, těhotných žen, osamělých rodičů s dětmi a osob, které prožily trauma (mučení, znásilnění, psychické, fyzické a sexuální násilí);
17. domnívá se, že by mělo být zavedeno jednotné řízení o žádosti o azyl a jednotné normy pro získání statutu uprchlíka či osoby, která potřebuje mezinárodní ochranu, jež by se vztahovaly na všechny žádosti o „mezinárodní ochranu“ (statut uprchlíka, podpůrná ochrana a dočasná ochrana);
18. vítá skutečnost, že Komise hodlá jasně vymezit podmínky pro získání podpůrné ochrany, a zejména skutečnost, že navrhuje přezkoumat úroveň práv a výhod, které mají být poskytnuty osobám, jež této ochrany požívají; tento postup by měl lépe zaručit rovnější zacházení;
19. vítá skutečnost, že Komise hodlá změnit směrnice o řízení o přiznání postavení uprchlíka a zdůrazňuje, že společný azylový postup by měl stanovit jasné, jednotné a přiměřené lhůty, dokdy musí orgány o žádosti o azyl rozhodnout, čímž by se zabránilo dlouhému a neodůvodněnému čekání, které by mohlo mít nepříznivý dopad na zdraví a životní podmínky žadatelů o azyl; opakuje, že udělení statutu uprchlíka nebo poskytnutí podpůrné ochrany by vždy mělo být předmětem individuálního posouzení a v žádném případě by se nemělo omezit na zobecňující posouzení (např. na základě státní příslušnosti) nebo vázat na určité podmínky (např. stav lidských práv v zemi původu);
20. považuje za vhodné shromáždit informace o zemích původu, které mají jednotlivé členské státy k dispozici, a vyzývá Komisi, aby zintenzívnila úsilí o zavedení společné databáze;

zdůrazňuje, že shromažďování a předkládání informací o zemích původu a správa portálu by měly zaručit, že součástí databáze budou zprávy o jednotlivých zemích vypracované různými uznávanými odborníky, že tyto informace budou veřejně přístupné a budou odděleny od jejich uplatňování orgány, které přijímají rozhodnutí (aby tyto orgány zůstaly neustranné a nepodléhaly politickému vlivu), a že při shromažďování informací o zemích původu bude zajištěna řádná rovnováha mezi vládními, nevládními a mezinárodními zdroji;

21. vítá přepracování dublinského nařízení a navrhovaná ustanovení týkající se mechanismu, který by umožnil pozastavit přesídlení podle dublinského systému, pokud existují obavy, že by mohlo vést k situaci, kdy žadatel nebude moci požívat přiměřených standardů ochrany v příslušných členských státech, zejména v oblasti podmínek přijímání žadatelů o azyl a přístupu k azylovým postupům, stejně jako v případech, kdy přesídlení by dále zvýšilo zátěž těch členských států, které čelí nepřiměřenému tlaku vyplývajícímu z jejich zeměpisné polohy nebo demografické situace; zdůrazňuje nicméně, že tato ustanovení by nakonec byla spíše politickým konstatováním než účinným nástrojem, který by skutečně pomohl členským státům, pokud by nebyl zaveden nástroj závazný pro všechny členské státy, který by měl dvojitý cíl:
 - a) vysílání úředníků z jiných členských států pod záštitou Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, kteří by pomáhali členským státům řešit specifické a obtížné situace;
 - b) vytvořit systém přemístění osob, které požívají mezinárodní ochrany, z členských států, které řeší specifické a obtížné situace, do jiných členských států, na základě konzultace s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a se souhlasem těchto osob;
22. domnívá se, že v revidovaném dublinském nařízení by se mělo žadatelům o azyl zaručit právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění, přičemž tento opravný prostředek by znamenal pro soudy povinnost zvážit nezbytnost pozastavit dočasně z úřední moci výkon rozhodnutí o přemístění;

Administrativní struktury

23. důrazně podporuje zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, který by úzce spolupracoval s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a s nevládními organizacemi, které působí v oblasti udělování azylu;
24. domnívá se, že jedním z úkolů Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu by měla být důkladná analýza rozdílů, které přetrvávají mezi azylovými systémy jednotlivých států, s cílem přispět k jejich zlepšení;
25. domnívá se, že mezi úkoly Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu by měla patřit příprava obecných pokynů umožňujících přesněji posuzovat žádosti o azyl, podpora výměny osvědčených postupů a kontrola provádění a uplatňování příslušných právních předpisů EU (podpora úlohy Komise jako strážkyně Smluv);
26. domnívá se, že je třeba se zabývat praktickými otázkami v souvislosti s osobami, které byly na základě zamítnuté žádosti o ochranu navraceny do země původu či do země, z které přicestovaly;

27. důrazně žádá Komisi, aby pokračovala ve svém úsilí o vypracování společného evropského vzdělávacího programu v oblasti azylové politiky, neboť kvalita rozhodnutí přijatých v této oblasti přímo souvisí s kvalitou vzdělávání a s informovaností těch, kdo přijímají rozhodnutí na vnitrostátní úrovni; domnívá se, že konzultace s organizacemi občanské společnosti, které se specializují na tyto otázky, s cílem vypracovat vzdělávací programy, by byla zárukou účinnosti;
28. domnívá se, že všechny orgány, které přijímají rozhodnutí, musí mít rovný přístup k profesionálně a objektivně získaným informacím o zemích původu, neboť tyto informace jsou klíčovým nástrojem pro azylové úřady a odvolací instance, ale i žadatele o azyl, kteří je potřebují pro doložení své žádosti o mezinárodní ochranu;
29. zdůrazňuje, že během čekacích lhůt by orgány měly vzít v úvahu různé potřeby těch žadatelů o azyl, kteří jsou více ohroženi, jako jsou děti, osoby se zdravotním postižením a ženy, a zajistit nezbytnou infrastrukturu;

Integrace osob požívajících mezinárodní ochrany

30. uznává s ohledem na otázky demokracie, bezpečnosti a na ekonomické zájmy význam integrace osob požívajících mezinárodní ochrany;
31. vyjadřuje politování nad skutečností, že pravidla pro určení státu pověřeného přezkoumáním žádosti o azyl, která stanoví dublinské nařízení, nepřihlízejí k přání žadatelů, a domnívá se, že některá kritéria rodinné, kulturní a jazykové povahy by měla být při uvedeném rozhodování více brána v úvahu s cílem podpořit integraci žadatelů o azyl;
32. naléhavě vyzývá Radu, aby dosáhla dohody o rozšíření působnosti směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty¹, tak aby se vztahovala rovněž na uprchlíky a osoby požívající podpůrné ochrany;
33. vítá návrh směrnice o přijímání žadatelů o azyl, který předložila Komise a který zjednodušuje přístup žadatelů na pracovní trh, neboť jejich začlenění do pracovního života je zásadní podmínkou jejich integrace v hostitelském členském státě a poskytuje jim podporu při získávání dovedností, které jsou užitečné jak po dobu pobytu v hostitelském členském státě, tak v jejich zemi původu, pokud se do ní vrátí;
34. domnívá se, že při určování příslušného členského státu by azylový systém měl usnadňovat integraci tím, že zohlední mimo jiné sociální, kulturní a jazykové pozadí, uznávání dosaženého vzdělání, odborných kvalifikací a dovedností žadatele o azyl, které odpovídají ekonomickým potřebám hostitelského členského státu;
35. doporučuje, aby se nečinily rozdíly mezi právy uprchlíků a právy osob, které požívají podpůrné ochrany; zdůrazňuje zejména nutnost zlepšit přístup osob, kterým je poskytována podpůrná ochrana k sociálním a hospodářským výhodám, neboť mají zásadní význam pro jejich integraci;

Mechanismus solidarity

¹ Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44.

36. domnívá se, že jedním z cílů společného evropského azylového systému musí být zavedení účinných mechanismů solidarity, aby se zlepšila situace zemí, do nichž přijíždí velký počet žadatelů o azyl a které mohou jen obtížně zajistit přiměřené podmínky pro přijímání žadatelů, projednání jejich žádostí ve stanovené lhůtě a řádným způsobem, či pro začlenění žadatelů, kteří získali statut uprchlíka;
37. domnívá se, že solidarita se nemůže omezovat na poskytování finančních prostředků, a požaduje, aby byly účinně prováděny mechanismy dobrovolného znovusídlení a přesídlení v rámci EU, které byly stanoveny Evropským paktem o přistěhovalectví a azylu; je toho názoru, že tyto mechanismy by umožnily, aby osoby požívající mezinárodní ochrany byly přijaty jiným členským státem, než je stát, který jim tuto ochranu poskytl;
38. domnívá se, že je třeba zvážit rozšíření působnosti směrnice 2001/55/ES¹ tak, aby umožňovala zejména zvláštním kategoriím osob, které potřebují mezinárodní ochranu, aby byly dočasně přijaty i v případě, že nedochází k hromadné imigraci;
39. podporuje vytvoření týmů znalců v oblasti azylové politiky, které by pod záštitou budoucího Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu mohly poskytovat pomoc členským státům, v nichž by se projevil náhlý a hromadný příliv žadatelů o azyl, kterému by tyto státy nedokázaly čelit;
40. vyzývá Komisi, aby zvážila možnost zavést evropský mechanismus pro přenos mezinárodní ochrany pod dohledem budoucího Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, který by uprchlíkům, na jejich žádost, umožnil pohyb v rámci Evropy, a zmenšil zátěž některých členských států;
41. vítá skutečnost, že Komise má v úmyslu zahájit studii s cílem prozkoumat způsoby, jak zlepšit finanční solidaritu v rámci EU, a se zájmem očekává návrhy, které budou v tomto smyslu formulovány;
42. podporuje dohody o sledování hranic uzavřené mezi vnitrostátními orgány, Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a nevládními organizacemi v EU a přidělení zdrojů za tímto účelem z Fondu EU pro vnější hranice;

Spolupráce s třetími zeměmi

43. zdůrazňuje, že společný evropský azylový systém by měl být plně v souladu s cíli a činnostmi v oblasti ochrany uprchlíků, s nástroji EU pro spolupráci s rozvojovými zeměmi (jako je Evropský rozvojový fond, nástroj rozvojové spolupráce (DCI), evropský nástroj sousedství a partnerství a evropský nástroj pro demokracii a lidská práva) a s dohodami a partnerstvími uzavřenými mezi EU a rozvojovými zeměmi (jako je dohoda z Cotonou a strategické partnerství Afrika-EU);
44. sdílí názor Komise, že azyl je nedílnou součástí rozvojové spolupráce s třetími zeměmi, a nikoli nástrojem řešení krizí; opakuje rovněž, že rozvojová spolupráce, zejména

¹ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 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 těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. L 212, 7.8.2001, s. 12).

předcházení krizím, monitorování lidských práv, řešení konfliktů a budování míru by mohly sloužit jako nástroj pro prevenci vysídlování; zdůrazňuje proto, že společný evropský azylový systém by měl být úzce spjat s evropskou politikou v oblasti rozvojové a humanitární pomoci;

45. očekává vyhodnocení regionálních programů ochrany, které má být provedeno v roce 2009; zdůrazňuje, že rozvoj těchto programů by měl být zcela v souladu s národními a regionálními akčními plány, s tematickým programem týkajícím se migrace a azylu v rámci DCI a obecněji by nikdy neměl zbavovat členské státy a EU odpovědnosti; vyzývá Komisi, aby v této souvislosti zlepšila koordinaci opatření, která přijímají různá její oddělení, s cílem dosáhnout součinnosti mezi nimi, a aby informovala Parlament o krocích, které v tomto směru podnikla;
46. konstatuje, že je důležité posílit přijímací kapacity zemí prvního azylu a v úzké spolupráci s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky zavést na evropské úrovni program pro přesídlení, v němž budou stanovena společná kritéria a koordinační mechanismy;
47. rovněž žádá vyhodnocení přiměřenosti prostředků, které slouží k financování opatření týkajících se třetích zemí, jako je například ochrana v rámci regionu, a to zejména na základě stanoviska Parlamentu, v němž se uvádí, že je na tato opatření třeba vyčlenit dodatečné prostředky, a nikoli převést prostředky na rozvoj;
48. vyzývá Komisi, aby podporovala větší zapojení členských států do celosvětového úsilí o znovusídlení uprchlíků;
49. s velkým zájmem bere na vědomí myšlenku zavést „chráněný vstup na území“ a vybízí Komisi, aby prostudovala konkrétní provádění a praktické důsledky těchto opatření;
50. se zájmem očekává výsledky studie o společném posuzování žádostí o azyl mimo území Společenství, kterou Komise hodlá uskutečnit v roce 2009, a varuje před jakýmkoli snahami přenášet tíhu přijímání žadatelů o azyl a posuzování jejich žádostí na třetí země nebo na Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky;

o

o o

51. pověřuje svého předsedu, aby toto prohlášení předal Radě, Komisi, vládám členských států, agentuře Frontex a Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.