EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

2. 3. 2005

PRACOVNÍ DOKUMENT

o azylu: minimální standardy k postupům pro udílení a odnímání statutu uprchlíka

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. Dosavadní stav

Evropská komise předložila svůj první návrh směrnice o minimálních standardech pro řízení o udělení nebo odejmutí statutu uprchlíka v členských státech již v září roku 2000.
Dne 20. září 2001 přijal Evropský parlament Watsonovu zprávu, schvalující návrh Komise se 106 pozměňovacími návrhy. Z jednání v Radě neplynula k návrhu žádná shoda a v prosinci roku 2001 si Evropská rada v deklaraci z Laeken od Komise vyžádala, aby předložila návrh upravený.

Nová předloha směrnice byla vydána dne 18. června 2002. Po téměř dvou letech jednání se Rada dne 29. dubna 2004 shodla na „obecném přístupu“, o němž se rozhodla znovu konzultovat Parlament (19. listopadu 2004).
Podle článku 63 odst. (1) písm. (d) bude směrnice přijata poradním postupem Parlamentu a jednomyslným schválením v Radě. Až bude směrnice přijata, bude veškerá legislativa v této oblasti přijímána spolurozhodovacím postupem a většinovým schválením v Radě.

II. Přehled návrhu

Směrnice je prvním právně závazným nástrojem týkajícím se postupů v azylové oblasti; očekávalo se, že bude zásadním krokem směrem k ustavení Společného evropského azylového systému.

Jak se uvádí v předloze návrhu:

> *„hlavním cílem této směrnice je zavést v Evropském společenství minimální rámec pro řízení k udělení nebo odejmutí statutu uprchlíka“, a to cestou „sbližování předpisů“,*

stanovením minimálního rovného hřiště pro celou Evropskou unii.

Upravený návrh stanoví pro azylové řízení v členských státech novou strukturu a text o „obecném přístupu“ se odchyluje od celé řady minimálních standardů, které původně Komise navrhovala.
Současný text stanoví mnoho podstatných výjimek a omezení, které by dokonce umožňovaly některým členským státům své procedurální standardy snížit.
„Rovné hřiště“ se tak redukuje na katalog národních praktik, z nichž mnohé neodpovídají nejlepší mezinárodní praxi. K řadě bodů, které byly při jednáních v Radě kontroverzní, patří definice „bezpečných zemí původu“ a následný seznam těchto zemí. Řešením, ke kterému Rada dospěla, je „nerozhodnutí“ a odklad přijetí minimálního společného seznamu bezpečných zemí původu až do doby, kdy již bude vlastní směrnice přijata.

III. Stanovisko zpravodaje

1. K postupu

Zpravodaj vyjadřuje politování nad tím, že Rada dospěla k politické shodě dříve, než obdržela stanovisko Parlamentu! Uvážíme-li, s jakými obtížemi se Rada shodla se na „obecném přístupu“ k tomuto tématu, je nepravděpodobné, že by svůj postoj změnila. V důsledku toho nebyl Parlament vyzván, aby vykonal své plné pravomoci. Proto se zpravodaj domnívá, že zde Rada nedbala zásady loajální spolupráce mezi institucemi, a považuje za nutné Radu vyzvat, aby se do doby, než bude mít Parlament možnost předat jí své stanovisko, zdržela jakýchkoliv rozhodnutí.

2. K obecném přístupu

Zpravodaj je toho názoru, že výsledek jednání Rady je v řadě záležitostí zrádný a špatný. Mimoto některé z nich vyvolávají vážné znepokojení s ohledem na mezinárodní lidská práva a zásady uprchlického práva. Zdlouhavé vypracovávání návrhu směrnice vedlo ke všeobecnému snížení standardů.

Jak konstatoval Evropský parlament v roce 2001:

> *„první stadium sbližování azylových řízení podle záměru Komise je v předkládané formě nedostatečné, čímž se myslí nepřiměřené ... cílem návrhu mělo být vytvořit jasnou, přístupnou a snadno pochopitelnou právní strukturu; toho však dosaženo nebylo.“*

Tyto poznámky platí i pro nový návrh, upravený podle „obecného přístupu“ Rady. V této situaci Parlament doporučil ***“Komisi, aby svůj text stáhla a důkladně jej přepracovala“.***

V březnu roku 2004 nevládní organizace Alliance[1] vyzvala ke stažení směrnice, přičemž konstatovala

> *„s hlubokým politováním, že všechna nejobsažnější opatření slouží jen k tomu, aby žadatelům o azyl odepřela přístup k azylovému řízení ... jsme znepokojeni tím, jaký vliv bude tato rezignace na závazky podle mezinárodního práva mít na ochranu uprchlíků uvnitř EU i mimo ni i na důvěryhodnost EU v mezinárodní diskusi o uprchlících a lidských právech.“*

Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky vyjádřil své znepokojení z

> *„celé řady restriktivních a velice kontroverzních praktik, které jsou v současnosti obsaženy pouze v národní legislativě jednoho nebo dvou členských států, jež však by mohly být zařazeny do legislativy všech 25 členských států EU“*[2]

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, CARITAS-Europe, Médecins Sans Frontières, Churches' Commission for Migrants, Save the Children Europe. „Výzva ke stažení směrnice o azylovém řízení“, 22. března 2004.

[2] Tisková zpráva Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky ze dne 30. dubna 2004 („Úřad lituje promarněné příležitosti přijmout vysoké standardy EU pro azylová řízení“).

Zpravodaj je také znepokojen zřejmým úmyslem Komise pohlížet na směrnici nikoli jako na výchozí bod pro vytvoření společného azylového systému, nýbrž jako na konečný výsledek, který se již v nadcházejících letech nebude nijak upravovat.
Skutečnost, že v EU neexistují legální imigrační kanály, nutí ekonomické migranty využívat ke vstupu do Evropské unie azylové cesty, což vyvolává na národní azylové systémy výrazný tlak. Z tohoto důvodu potřebuje EU jasný, koherentní a silný společný azylový postup. Navrhovanou směrnicí se žádného významného pokroku ve sbližování nedosahuje. Řadou ustanovení obsahujících slovo „mohou", výjimkami a ustanoveními o přechodném období se ponechává na vůli členských států, aby si podržely své národní zákony.

Z tohoto důvodu – i když některé členské státy, jako je Itálie, žádnou legislativu týkající se azylu nemají – přinese směrnice jen okrajové zlepšení situace v ostatních členských státech; pro některé to fakticky představuje krok zpět.

3. Ke konkrétním otázkám

Nejproblematičtější jsou tyto záležitosti:

a) „Účinná náprava" (článek 38)
Článek nezaručuje, že má azylové řízení odkladný účinek. To znamená, že žadatelé o azyl nemají výslovné právo zůstat v azylové zemi a čekat v ní na výsledek azylového řízení. Tato záležitost se ponechává na vůli členských zemí. Takové opatření je ovšem v rozporu se ženevskou úmluvou a nezajišťuje respektování zásady *„non-refoulement"*.

b) „Bezpečná třetí země" (článek 27)
Podle Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky není možno označit třetí země obecně jako „bezpečné" bez uvážení každého jednotlivého případu[1]. Existují významné obavy, pokud jde o praktickou účinnost azylového řízení v tranzitních zemích na okraji Unie, což vyvolává otázku, zda je možno je legitimně považovat za „bezpečné". Mimoto směrnice umožňuje předat žadatele o azyl do kterékoliv země, která je ochotna je přijmout, bez zvážení skutkové podstaty jejich žádosti. To členským státům umožňuje přesunout svou odpovědnost na třetí země, aniž se bere zřetel na to, zda bude žadatelé chráněni vůči *refoulement* a posuzováni jednotlivě případ od případu.

c) „bezpečné třetí země" (článek 35 A, takzvané „superbezpečné")
Toto je jeden z nejvíce alarmujících aspektů směrnice, kterým byla doplněna koncepce bezpečné země. Směrnice předpokládá, že úroveň ochrany v zemích sousedících s Evropskou unií je rovnocenná standardům v členských státech EU. Podle směrnice mohou členské státy odepřít přístup k řízení všem žadatelům o azyl, kteří přicházejí z těchto zemí. Podle těchto ustanovení se tedy nevyžaduje individuální posouzení, což je v rozporu se zásadou *non-refoulement*.

d) „Bezpečná země původu" (článek 30, 30 A, 30 B)
V prvním návrhu směrnice vyvolal seznam bezpečných zemí původu značné problémy. Nyní již směrnice seznam neobsahuje; Komise jej přijme v rámci navazující legislativy. Směrnice

[1] Prozatímní poznámky Úřadu Vysokého komisaře OSN k návrhu směrnice Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o udělení nebo odejmutí statutu uprchlíka (10. února 2005).

stanoví, že dokud nebude tato legislativa přijata, mohou členské státy i nadále používat své národní seznamy. To ovšem ve své podstatě znamená, že si členské státy budou moci své národní seznamy ponechat i v případě, že jsou v rozporu s kritérii stanovenými ve směrnici. Podle článku 30 B spočívá důkazní břemeno zcela na žadateli o azyl a řízení je třeba vyjasnit. Používání koncepce „bezpečné země původu“ může také vést k diskriminaci mezi uprchlíky, což je podle Úmluvy o uprchlících z roku 1951 a Listiny základních práv Evropské unie nepřípustné.

e) „Zrychlené řízení“ (článek 23-25)
Směrnice umožňuje zkrácené řízení v příliš široké škále případů. Zrychlená řízení, řízení o nepřípustnosti a zvláštní řízení zahrnují řadu výjimek ze základních záruk, zvláště považuje-li se žádost za nesprávně odůvodněnou. Při mimořádně široké definici pojmu „zjevně bezdůvodná žádost“ se Amnesty International obává, že většina žádostí (přes 80 %) bude vyřizována zkráceným řízením, což znamená, že se budou uplatňovat nižší procedurální záruky[1]. Uprchlíci nemusejí být ze závažných osobních a lidských důvodů, jako je trauma (například válka, posttraumatický stres, sexuální násilí apod.), schopni poskytovat souvislé nebo srozumitelné odpovědi.

f) „Případy pohraničního řízení“ (článek 35)
Směrnice umožňuje, aby státy uplatňovaly pohraniční řízení, které osobám žádajícím o azyl na hranicích nebo v tranzitní zóně neposkytuje ani minimální procedurální záruky. Touto praxí se vkládají do rukou pohraniční stráže nepatřičné pravomoci a ochrana uprchlíků se zaměňuje za cíle řízení migrace.

g) „Práva dětí“ (článek 15)
Podle směrnice se mohou členské státy „zdržet ustanovení zástupce, je-li nezletilci 16 let nebo více“. Podle Úmluvy o právech dítěte se na každou osobu mladší 18 let pohlíží jako na dítě, bez rozlišování práv u těch, které jsou starší než 16 let. Mimoto skutečnost, že dítě je nebo bylo ženaté či vdané, nemusí nutně znamenat, že nepotřebuje zástupce. V některých zemích není mezi rodinným stavem dítěte a jeho zletilostí spojitost.

IV. Závěr

S ohledem na uvedené kritické body a při zásadním významu směrnice pro společnou azylovou politiku navrhuje zpravodaj posoudit ve výboru naléhavě dvě základní možnosti:

1.) zda je možno modifikovanou směrnici upravit, zvláště v těch nejdůležitějších bodech, jak je uvedeno ve výše zmíněném odstavci;

2.) zda výbor považuje za potřebné vyžádat si oficiální názor právního útvaru Evropského parlamentu a Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky podle deklarace 17

[1] Amnesty International, „Poznámky pro členy Evropského parlamentu ke směrnici Rady o minimálních standardech pro řízení v členských státech o udělení nebo odejmutí statutu uprchlíka“, únor 2005.

Amsterdamské smlouvy ke zjištění, zda může směrnici napadnout Soudní dvůr z hlediska procedury a změněných bodů.