EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

2.3.2005

DELOVNI DOKUMENT

o azilu: najmanjši standardi v zvezi s postopki za priznanje ali odvzem statusa begunca

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. Ozadje

Evropska Komisija je prvi predlog Direktive o najmanjših standardih v postopkih v državah članicah za pridobitev ali prenehanje statusa begunca predstavila že septembra 2000.

20. septembra 2001 je Evropski parlament sprejel poročilo Watsonove, s katerim je bil potrjen predlog Komisije s 106 predlogi sprememb. Pogajanja v Svetu niso prinesla dogovora o osnutku in decembra leta 2001 je Evropski svet v Laekenski izjavi zahteval, da Komisija predloži spremenjen predlog.

Nov osnutek direktive je bil izdan 18. junija 2002. Po skoraj dveh letih pogajanj se je Svet 29. aprila 2004 dogovoril o „splošnem pristopu“, v zvezi s katerim se je odločil, da se bo ponovno posvetoval s Parlamentom (19. november 2004).

Direktiva se sprejme v skladu s členom 63(1)(d), s posvetovalnim postopkom Parlamenta in s soglasjem Sveta. Po sprejetju te direktive se vsa zakonodaja na tem področju sprejme s postopkom soodločanja in z večino glasov v Svetu.

II. Pregled predloga

Ta direktiva je prvo pravno zavezujoče sredstvo o postopkih na področju azila in pričakovalo se je, da bo pomemben korak k skupnemu evropskemu azilnemu sistemu.

Kot je povedano v osnutku predloga,

> *„glavni cilj te direktive je uvesti najmanjši okvir v Evropski skupnosti o postopkih za pridobitev ali prenehanje statusa begunca“, s „približevanjem zakonodaj“,*

z določitvijo najnižjih enakih pogojev po EU.

Spremenjen predlog določa novo strukturo azilnih postopkov v državah članicah in besedilo „splošnega pristopa“ odstopa od številnih najmanjših standardov, ki jih je prvotno predlagala Komisija.

Sedanje besedilo navaja številne bistvene izjeme in omejitve, ki bi nekaterim državam članicam celo dovolile, da znižajo svoje standarde za postopke.

„Enaki pogoji“ so zato omejeni na seznam nacionalnih praks, vključno z več takšnimi, ki niso v skladu z najboljšimi mednarodnimi praksami. Med več spornimi točkami med pogajanji v Svetu sta opredelitev „varnih držav izvora“ in seznam teh držav. Rešitev, ki jo je sprejel Svet, je enaka, kot če se „ne bi dogovorili“, in prelaga sprejetje najmanjšega skupnega seznama varnih držav izvora na čas po sprejetju same direktive.

III. Stališče poročevalca

1. O postopku

Poročevalec obžaluje dejstvo, da je Svet sprejel politični sporazum preden, je prejel mnenje Parlamenta! Ob upoštevanju težav, ki jih je imel Svet pri dogovarjanju o „splošnem pristopu“ o tej temi, je malo verjetno, da bo spremenil svoja stališča.

Zaradi tega Parlament ni bil zaprošen, da izvaja vsa svoja pooblastila. Zato poročevalec meni, da Svet ni spoštoval načela zanesljivega sodelovanja med ustanovami in se mu zdi potrebno, da pozove Svet, da se vzdrži sprejetja odločitev preden, ima Parlament priložnost, da predloži mnenje.

2. O splošnem pristopu

Poročevalec meni, da je rezultat pogajanj Sveta v zvezi s številnimi vprašanji zavajajoč in slab.

Razen tega nekateri od njih vzbujajo resno zaskrbljenost v zvezi s spoštovanjem mednarodnih človekovih pravic in načel zakona o beguncih. Dolg in razvlečen postopek pisanja osnutka direktive je povzročil dosledno zniževanje standardov.

Kot je Evropski parlament objavil leta 2001,

> *„predvidena prva stopnja usklajevanja azilnih postopkov Komisije je nezadostna v obliki, ki je predstavljena, to pomeni, da je neprimerna ... cilj predloga je bil ustvariti jasno, dostopno in preprosto razumljivo pravno strukturo; to vseeno ni bilo doseženo“.*

Te pripombe so še vedno primerne za nov predlog, kot je bil spremenjen s „splošnim pristopom“ Sveta. Takrat je Parlament priporočal „***Komisiji, da besedilo umakne in ga temeljito predela“***.

Marca 2004 je zveza NVO[1] pozvala k umiku direktive in ob tem opomnila

> *„z globokim obžalovanjem, da so vse najspornejše določbe namenjene, da prosilcem azila zavrnejo dostop do azilnega postopka ... zaskrbljeni smo nad učinkom, ki ga bo ta odpoved od mednarodnih pravnih obveznosti imela na zaščito beguncev znotraj EU in drugod ter tudi na verodostojnost EU v razpravi o mednarodnih beguncih in človekovih pravicah“.*

UNHCR je izrazil zaskrbljenost o

> *„številnih omejevalnih in zelo spornih praksah, ki jih sedaj vsebuje le nacionalna zakonodaja ene ali dveh držav članic, vendar bi se lahko vstavile v zakonodajo vseh 25 držav članic“*[2].

Poročevalca skrbi tudi jasen namen Komisije, da te direktive ne bo obravnava kot odskočno desko za oblikovanje skupnega azilnega postopka, ampak kot končni dosežek, ki ne bo spremenjen v prihodnjih letih.

Zaradi pomanjkanja zakonitih poti priseljevanja v EU morajo gospodarski preseljevalci uporabiti pot azila, da vstopijo v Evropsko unijo, in to je velik pritisk na nacionalne azilne sisteme. Zato potrebuje EU jasen skladen in močan skupni azilni postopek. Predlagana

[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. „Poziv k umiku direktive o azilnem postopku, 22. marca 2004.

[2] Sporočilo za javnost UNCHR z dne 30. aprila 2004 („UNCHR obžaluje zamujeno priložnost za sprejetje visokih azilnih standardov EU“).

direktiva ne dosega velikega napredka pri usklajevanju. Presoja o tem, ali bodo ohranile svoje nacionalne zakonodaje, s številnimi določbami, ki vsebujejo „lahko“, izjemami in klavzulami o odlogu, je prepuščena državam članicam.

Zato bo, čeprav nekatere države članice, kot je Italija, nimajo zakonodaje o azilu, direktiva le obrobno izboljšala stanje v drugih državah članicah; dejansko bi lahko to bil za nekatere od njih korak nazaj.

3. O posebnih vprašanjih

Najbolj problematična vprašanja so:

a) „učinkovita pravna sredstva“ (člen 38)

Člen ne zagotavlja, da pritožbeni postopek zadrži izvršitev. To pomeni, da prosilci azila nimajo izrecne pravice, da ostanejo v državi azila, ko čakajo na rezultat pritožbenega postopka. To vprašanje je prepuščeno presoji držav članic. Takšna določba bi bila v nasprotju z Ženevsko konvencijo in ne zagotavlja spoštovanja načela *„nevračanja“*.

b) „Varna tretja država“ (člen 27)

Po mnenju UNHCR tretjih držav ni mogoče označiti na splošno kot „varne“, ne da bi proučili posamezen primer[1]. Obstaja velika zaskrbljenost nad učinkovitostjo azilnih postopkov v praksi v državah v prehoda na robu Unije, kar zastavlja vprašanja, ali jih je mogoče zakonito obravnavati kot „varne“. Razen tega direktiva državam članicam dopušča, da prosilce azila premestijo v katero koli državo, ki jih je pripravljena sprejeti, brez upoštevanja vsebine njihovih zahtevkov. Državam članicam dopušča, da svojo odgovornost preložijo na tretje države, ne glede na to, ali bo prosilec zaščiten pred *vračanjem* in obravnavan posamično.

c) „Varne tretje države“ (člen 35 A, tako imenovane „zelo varne“)

To je eden od najbolj zaskrbljujočih vidikov direktive in je bil dodan pojmu varne države. Direktiva predvideva, da je stopnja zaščite, ki je na razpolago v sosednjih državah Evropske unije, enaka standardom v državah članica EU. Zagotavlja, da lahko države članice zavrnejo dostop do postopka vsem prosilcem azila, ki prihajajo iz teh držav. Te določbe ne zahtevajo posamične ocene in, kot kaže, nasprotujejo načelu *nevračanja*.

d) „Varna država izvora“ (člen 30 ter člen 30 A in B)

Seznam varnih držav izvora je povzročal velike težave pri prvem osnutku direktive. Seznam sedaj ni več vključen v direktivo; Komisija ga bo sprejela z nadaljnjo zakonodajo. Dokler takšna zakonodaja ni sprejeta, direktiva navaja, da bodo lahko države članice ohranile svoje nacionalne sezname. To pomeni, da bodo lahko ohranile nacionalne sezname, tudi če bodo ti v nasprotju z merili, opredeljenimi v direktivi. Po členu 30 B nosi dokazno breme v celoti prosilec azila in je treba postopek pojasniti.

Uporaba pojma „varna država izvora“ lahko povzroči tudi diskriminacijo med beguncih, ki jo

[1] Začasne pripombe UNHCR o predlogu Direktive Sveta o minimalnih standardih v postopkih držav članic za pridobitev ali prenehanje statusa begunca (10. februar 2005).

prepovedujeta begunska konvencija iz leta 1951 in Listina o temeljnih pravicah Evropske unije.

e) „Pospešeni postopek“ (členi 23–25)

Direktiva dovoljuje hitre postopke v prevelikem številu primerov. Pospešeni postopki, postopki o nedopustnosti in posebni postopki vključujejo več izjem od osnovnih jamstev, posebno ko prošnja velja za neutemeljeno. Zaradi izredno široke opredelitve „očitno neutemeljenih zahtevkov“ se organizacija Amnesty International boji, da bo večina prošenj (več kot 80 %) obdelanih v skladu s hitrim postopkom, kar pomeni, da bodo veljala nižja postopkovna jamstva[1]. Begunci morda ne morejo zagotoviti skladnih ali razumljivih odgovorov zaradi hujših osebnih in človeških razlogov, kot je travma (na primer vojna, posttravmatski stres, spolno nasilje itd.).

f) „Primeri mejnih postopkov“ (člen 35)

Direktiva državam članicam dopušča, da uporabljajo mejne postopke, ki vključujejo manj kot najmanjša postopkovna jamstva, za ljudi, ki zaprosijo za azil na meji ali na območjih prehoda. To polaga neprimerna pooblastila in odgovornosti v roke mejne straže in zamenjuje cilje nadzora preseljevanja z zaščito beguncev.

g) „Pravice otrok“ (člen 15)

Direktiva navaja, da se lahko države članice „vzdržijo imenovanja zastopnika, če je mladoletnik brez spremstva star 16 let ali več ...“. V skladu s Konvencijo o pravicah otroka je treba vsako osebo, mlajšo od 18 let, obravnavati kot otroka, brez razločevanja pravic za tiste, ki so stari nad 16 let. Razen tega dejstvo, da je otrok poročen ali je bil poročen, ne pomeni nujno, da ne potrebuje zastopnika. V nekaterih državah poroka ni povezana z zrelostjo otroka.

IV. Sklep

V zvezi s pojasnjenimi kritičnimi točkami in ob upoštevanju velike pomembnosti te direktive za skupno azilno politiko poročevalec predlaga, da se v našem odboru nujno ocenita dve glavni možnosti:

1.) če se direktiva, kot je spremenjena, lahko dopolni še zlasti v zvezi z najpomembnejšimi točkami, navedenimi v zgoraj omenjenem odstavku;

2.) če Odbor meni, da je treba zaprositi za uradni nasvet pravne službe Evropskega parlamenta in UNHCR, v skladu z izjavo 17 Amsterdamske pogodbe, da se ugotovi, ali lahko direktivo izpodbija Sodišče v zvezi s postopkom in dopolnjenimi točkami.

[1] Amnesty International, „Obvestilo poslancem Evropskega parlamenta o Direktivi Sveta o minimalnih standardih v postopkih držav članic za pridobitev ali prenehanje statusa begunca“, februar 2005.