EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

2008/2305(INI)

20. 11. 2008

NÁVRH ZPRÁVY

o akčním plánu pro azyl, integrovaný přístup k ochraně v celé EU
(2008/2305(INI))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Giusto Catania

PR_INI

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o akčním plánu pro azyl, integrovaný přístup k ochraně v celé EU
(2008/2305(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na čl. 63 odst. 1 a 2 Smlouvy o EU,

– s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie vyhlášenou dne 7. prosince 2000,

– s ohledem na Úmluvu o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána v Ženevě v roce 1951, a 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 států,

– s ohledem na směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl („směrnice pro přijímání“),

– 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 uprchlíka („směrnice pro řízení“),

– s ohledem na směrnici 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 („směrnice o minimálních normách“),

– s ohledem na zprávu Komise Radě a Evropskému parlamentu 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 Lampeduse[1],

– s ohledem na své usnesení ze dne 6. dubna 2006 o situaci uprchlíků na Maltě[2],

– s ohledem na své usnesení ze dne 21. června 2007 o azylu: praktická spolupráce, kvalita rozhodovacího procesu ve společném evropském azylovém systému[3],

– s ohledem na usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. září 2008 o hodnocení dublinského systému[4],

[1] Úř. věst. C 33 E, 9.2.2006, s. 598.
[2] Úř. věst. C 293 E, 2.12.2006, s. 301.
[3] Úř. věst. C 146 E, 12.6.2008, s. 364.
[4] Přijaté texty, P6_TA-PROV(2008)0385.

– 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 unie[1], týkající se žaloby na neplatnost směrnice 2005/85/ES o řízení v členských státech o přiznávání a odnímání 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 na svém zasedání ve dnech 15. a 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 (A6-0000/2008),

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. domnívaje se, že „historicky nízký“ počet žádostí o azyl ve většině členských států, který Komise zmiňuje ve svém akčním plánu, je důsledkem zejména problémů souvisejících s přístupem k ochraně, které vyplývají z boje proti nezákonnému přistěhovalectví, z malého množství kladně vyřízených žádostí, které v některých případech potenciální žadatele odrazuje, a z neúplných informací, které jsou žadatelům poskytovány při jejich příjezdu na území EU,

C. vzhledem k tomu, že důsledkem dublinského systému může být nerovnoměrné zatížení určitých členských států v důsledku jejich zeměpisné polohy,

D. připomínaje, že Komise ve své zprávě o hodnocení směrnice o podmínkách přijímání uvádí závažné problémy, které se při provádění směrnice objevily, zejména v uzavřených střediscích a tranzitních zónách, což si delegace mohly ověřit na místě při několika svých cestách,

Obecné úvahy

1. vyjadřuje politování nad tím, že se zvažuje odložení druhé fáze společného evropského azylového systému, která by měla odstranit nežádoucí rozdíly mezi azylovými systémy členských států, na rok 2012;

2. zdůrazňuje, že harmonizace norem, jež by měla vést ke společnému postupu a

[1] Úř. věst. C 158, 21.6.2008, s. 3.

k jednotnému statutu v oblasti azylu, má směřovat k zavedení vysoké úrovně ochrany v celé EU, a nikoli k přizpůsobování se nižší úrovní, poněvadž společný azylový systém by tak nebyl přínosem;

3. 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;

4. žádá, aby agentura Frontex poskytla přesné údaje o počtu žadatelů o azyl, kteří byli jako takoví označení při operacích, které agentura uskutečnila, a o osudu osob, kterým byl při těchto operacích odepřen vstup;

Zlepšení platných právních předpisů

5. vítá skutečnost, že Soudní dvůr Evropských společenství ve svém výše uvedeném rozsudku C-133/06 ze dne 6. května 2008 zrušil čl. 29 odst. 1 a 2 a čl. 36 odst. 3 „směrnice pro řízení“, které se týkaly přijímání nebo změny společného minimálního seznamu bezpečných zemí původu a společného seznamu bezpečných třetích zemí,

6. vítá pozitivní zkušenosti některých členských států, které se snaží přijímat žadatele o azyl od okamžiku předložení žádosti o mezinárodní ochranu v otevřených strukturách a plně je integrovat do místních společenství;

7. 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 prožitá v jejich zemi původu a v průběhu cesty do Evropy;

8. vyslovuje politování nad skutečností, že v několika členských státech se provádí zadržení žadatelů o azyl na základě jejich nelegálního vstupu na území, a vítá proto úmysl Komise začlenit do směrnice o podmínkách přijímání procesní záruky týkající se zadržení;

9. považuje za prvořadé, aby oblast působnosti nové směrnice o podmínkách přijímání byla jasně stanovena takovým způsobem, aby se vztahovala na zajišťovací střediska, tranzitní zóny a postupy na hranicích;

10. doporučuje, aby ve směrnici o přijímání byl zaveden formální způsob 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);

11. domnívá se, že by mělo být zavedeno jednotné řízení o žádosti o azyl, jež by se vztahovalo na všechny žádosti o „mezinárodní ochranu“ (statut uprchlíka, podpůrná ochrana, dočasná ochrana);

12. vítá skutečnost, že Komise hodlá jasně vymezit podmínky získání podpůrné ochrany, a zejména skutečnost, že navrhuje přezkoumat úroveň práv a výhod, které mají být uděleny osobám, jimž je poskytnuta tato ochrana;

13. považuje za vhodné shromáždit informace o zemích původu, které mají jednotlivé členské

státy k dispozici, a vyzývá Komisi, aby zintenzívnila úsilí o zavedení společné databanky;

14. domnívá se, že při přezkumu dublinského nařízení by bylo vhodné zavést mechanismus pro zmrazení přemístění do členských států, které by nebyly schopné kvůli svým omezeným přijímacím kapacitám vyřizovat žádosti vhodným způsobem;

Administrativní struktury

15. důrazně podporuje vytvoření Evropského podpůrného úřadu, který by úzce spolupracoval s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a s nevládními organizacemi, které působí v oblasti udělování azylu;

16. domnívá se, že jedním z úkolů podpůrného úřadu by měla být přesná analýza rozdílů mezi azylovými systémy jednotlivých států, s cílem přispět k jejich zlepšení;

17. živě podporuje 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 informovaností těch, kdo přijímají rozhodnutí na úrovni jednotlivých států; domnívá se, že konzultace s organizacemi občanské společnosti, které se specializují na tyto otázky, s cílem vypracovat vzdělávací programy, by byla zárukou účinnosti;

Integrace osob pod mezinárodní ochranou

18. vyjadřuje politování nad skutečností, že pravidla pro určení státu pověřeného přezkoumáním žádosti o azyl, která stanoví dublinský systém, nepřihlížejí k přání žadatelů, a domnívá se, že některá kritéria rodinné, kulturní a jazykové povahy by měla být při uvedeném rozhodování více brána v úvahu, což by podpořilo integraci žadatelů o azyl;

19. domnívá se, že prvním krokem k zohlednění přání žadatelů o azyl, aby se jejich žádostí zabýval členský stát, v němž se ji rozhodli podat, by bylo vytvoření mechanismu, jehož cílem by bylo umožnit členským státům uzavírat za dohledu Komise dvoustranné smlouvy o „zrušení“ přemístění odpovídajícího počtu žadatelů o azyl, a to s jejich souhlasem a za důsledného dodržování jejich práv, zejména pokud jde o slučování rodin;

20. vyzývá Radu, aby dospěla k dohodě o rozšíření působnosti směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech na uprchlíky a příjemce podpůrné ochrany;

21. vítá úmysl Komise navrhnout změnu směrnice o podmínkách přijímání tak, aby se zjednodušil přístup žadatelů na trh práce, vzhledem k tomu, že jejich profesní začlenění je prvořadou podmínkou jejich integrace;

22. zdůrazňuje nutnost zlepšit přístup příjemců podpůrné ochrany k sociálním a hospodářským výhodám, neboť mají zásadní význam pro jejich integraci;

Mechanismus solidarity

23. 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;

24. domnívá se, že solidarita se nemůže omezovat na poskytování finančních prostředků a že by bylo třeba zavést mechanismy dobrovolného přesídlení v rámci EU, které by umožnily, aby osoby pod mezinárodní ochranou byly přijaty jiným členským státem, než je stát, který jim tuto ochranu poskytl;

25. domnívá se, že by bylo potřeba přezkoumat možnost rozšířit působnost směrnice 2001/55 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob zejména proto, aby bylo možné přijímat zvláštní kategorie osob, které potřebují dočasnou mezinárodní ochranu, aniž by jejich příliv byl hromadný;

26. podporuje vytvoření týmů znalců v oblasti azylové politiky, které by pod záštitou budoucího podpůrného úřadu mohly poskytovat pomoc členským státům, v nichž by se projevil náhlý a hromadný příliv žadatelů o azyl, kterému by tyto státy nedokázaly čelit;

27. 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;

Spolupráce se třetími zeměmi

28. očekává hodnocení regionálních programů ochrany, s nímž Komise počítá ve svém akčním plánu pro rok 2008, a vyzývá Komisi, aby lépe koordinovala činnost svých odborů v této oblasti s cílem optimalizovat jejich součinnost a aby Evropský parlament informovala o svém úsilí v tomto směru;

29. 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;

30. s velkým zájmem bere na vědomí myšlenku zavést „chráněný vstup na území“ a vybízí Komisi, aby prostudovala konkrétní provádění a praktické důsledky těchto opatření;

31. se zájmem očekává výsledky studie o společném posuzování žádostí o azyl mimo území Společenství, kterou Komise hodlá uskutečnit v roce 2009, a varuje před jakýmikoli 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

32. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi a Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.