

Společný evropský azylový systém: idea versus realita

Martin Rozumek

Abstrakt:

Článek kriticky hodnotí nízkou úroveň ochrany uprchlíků, ke které přispěla nevhodná harmonizace předpisů společného evropského azylového systému na úrovni minimálních standardů. V Bruselu schválené minimální standardy ochrany uprchlíků obecně vedou členské státy ke zpříšňování národních azylových předpisů. Navíc Dublinské nařízení dává možnost posílat žadatele o azyl do členských států EU, ve kterých nemají ani skuteční pronásledovaní uprchlíci téměř žádnou naději na poskytnutí mezinárodní ochrany. Článek přibližuje nedostatky a aktuální navrhované změny azylové legislativy EU.

Od přijetí Amsterodamské smlouvy, která azylovou politiku přenesla ze třetího pilíře práva Evropských společenství do pilíře prvního, se azylová politika stala primárně společnou věcí členských států Evropské unie. V podstatě od této doby můžeme pozorovat a po vstupu České republiky do Evropské unie se aktivně účastnit vytváření společného azylového systému Evropské unie. Ten je však i nadále tvořen národními azylovými systémy, které jsou v mnoha oblastech harmonizovány na základě nařízení a směrnic práva ES.

Společný evropský azylový systém je oficiálně definován jako systém společných unijních pravidel v oblasti azylu. V první fázi budování společného evropského azylového systému bylo cílem harmonizovat právní rámce členských států na základě společných minimálních standardů, když právním základem byl čl. 63 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Mezi hlavní legislativní akty společného evropského azylového systému, které podle článku 63 musí být v souladu s ustanoveními Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků, patří: Směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (**přijímací směrnice**), Směrnice Rady 2004/83/ES 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 (**kvalifikační směrnice**), Směrnice Rady 2005/85/ES o

minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (**procedurální směrnice**), Směrnice Rady 2001/55/ES 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 plynoucím (**směrnice o dočasné ochraně**), Nařízení Rady ES č. 343/2003, 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 (**Dublinké nařízení**).

Cílem druhé fáze budování společného evropského azylového systému je podle Haagského programu zvýšení dosažených standardů a dosažení společného azylového řízení a jednotného právního postavení pro osoby, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana, a také prohloubení praktické spolupráce mezi národními azylovými úřady a spolupráce týkající se vnější dimenze azylu. Tolik suchá teorie. A jaká je realita?

Více než desetiletá zkušenost s českou a unijní azylovou politikou mne vede ke skeptickému pohledu. Tisíce mrtvých běženců na jižních hranicích Evropské unie, kteří na přeplněných lodkách nedopluli k vysněným břehům Itálie, Španělska či Řecka, jsou skutečnosti, které se ve vysokých počtech objevují a medializují až s nástupem Společného evropského azylového systému¹. Stalo se běžnou praxí posílání uprchlíků do členských států EU při vnější hranici Unie, ve kterých nenajdou potřebnou mezinárodní ochranu. Blokování a nezákonné vracení lodí s uprchlíky bez zkoumání důvodnosti jejich útěku jakbysmet.² Možnost akcelarovat, zamítnout či odmítnout podle libosti v podstatě každou azylovou žádost má v procedurální směrnici pevnou oporu. Použití správného *stranného* tlumočnicka a absence identifikačních mechanismů při určení zranitelnosti jednotlivých žadatelů o azyl činí všechny na papíře vznešené záruky zbytečnými. Společné pro uprchlíky pozitivní a v praxi fungující postupy by člověk v azylové oblasti EU našel jen s velkými obtížemi. A solidarita s členskými státy EU, které jsou více postiženy uprchlickými vlnami? Neviditelná. Pojdme se blíže podívat na některé v současné době nejvíce diskutované „pilíře“ a pojmy společného evropského azylového systému a zhodnotit jejich fungování v praxi.

Dublinké nařízení

Dublinké nařízení určuje podle řady kritérií pouze jeden stát Evropské unie, který je odpovědný za posouzení azylové žádosti konkrétního uprchlíka. S jistou mírou zjednodušení lze uvést, že tímto státem je podle článků 5 a násl. Dublinkého nařízení první členský stát Evropské unie, jehož hranici žadatel o azyl překročil, příp. stát, který mu vydal vízum či povolení, příp. stát, ve kterém oprávněně pobývá člen jeho nukleární rodiny. Všechny ostatní členské státy Evropské unie potom mají právo žadatele o mezinárodní ochranu přemístit do příslušného státu, který má povinnost azylovou žádost projednat a rozhodnout o ní. Druhá

¹ Viz. Immigrants dead at the frontiers of Europe (www.fortresseurope.blogspot.com).

² Viz. *The truth may be bitter but it must be told*, Pro Asyl, 2007, www.proasyl.de (Griechenland: Schwere Menschenrechtsverletzungen).

šance v jiné zemi EU tedy neexistuje.³ Vzhledem k obvyklým a léta daným směrům mezinárodní migrace, tj. migrace z východu na západ a migrace z jihu na sever, je zřejmé, že toto Nařízení vyhovuje státům, které se nenacházejí na vnější jižní a východní hranici Evropské unie. Tyto země mohou na základě Nařízení transferovat *de facto* každého uprchlíka, kterému prokážou, že musel cestovat přes jiný členský stát. Skutečný uprchlík se tak snadno ocitne v Řecku či na Slovensku, kde se jeho naděje na spravedlivé posouzení azylové žádosti blíží nule⁴, přestože třeba jeho bratr má léta udělený azyl v Německu. Negativním jevem v této souvislosti je také často uplatňovaný moment překvapení, kdy žadatel o azyl je ponecháván v uzavřeném zařízení a do posledního okamžiku před transferem v nevědomosti o tom, že by s ním vůbec bylo dublinské řízení aktuálně vedeno. Po půlnoci ho policie překvapí, rozespálý uprchlík dostane rozhodnutí o transferu a je okamžitě deportován. Tato praxe je běžná také v České republice v přijímacím středisku pro žadatele o azyl ve Vyšních Lhotách. Pro Českou republiku je Dublinské nařízení výhodné, protože umožňuje bez zkoumání azylových důvodů deportaci cca jedné třetiny všech žadatelů o mezinárodní ochranu do příslušného státu EU.

Navíc, státy jako Malta, Kypr, Řecko, Itálie či Španělsko léta zoufale volají Unii o pomoc s přívaly běžných migrantů a uprchlíků, s nimiž si nevědí rady, a reakce bohatších lépe geograficky umístěných zemí? Žádná – transferují uprchlíky dál a pochvalují si, jak dobře Společný evropský azylový systém funguje.

Zdá se, že alespoň Evropská komise si uvědomuje některé nedostatky Dublinského nařízení a 3. prosince 2008 představila návrh na změnu Nařízení, který bude dle mého názoru jen velmi obtížně hledat podporu velkých, dobře geograficky umístěných zemí Evropské unie. Hlavními body tohoto návrhu jsou:

- stanovení mechanismu pozastavení přemísťování v rámci dublinského systému za určitých omezených okolností, aby se předešlo dalšímu přetěžování členských států, jejichž azylové systémy jsou vystaveny zvláště silnému tlaku z důvodu tohoto přemísťování;
- zajištění, že žadatelé o azyl nebudou posláni do členských států, jež jim nemohou poskytnout odpovídající úroveň ochrany, zejména co se týče podmínek přijímání a přístupu k azylovému řízení;

³ Ohromné rozdíly existující mezi národními azylovými systémy v Evropské unii způsobují, že společný evropský azylový systém se stal „loterií“ pro uprchlíky. Například, v případě žadatelů o azyl z Iráku se naděje na poskytnutí mezinárodní ochrany rovná 0% (Řecko) nebo 100% (Finsko) podle toho, v kterém státě uprchlík podá žádost o udělení mezinárodní ochrany in *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a European Asylum Support Office*, April 2009. Tyto nerovnosti jsou také důvodem vnitřní nelegální migrace uprchlíků v rámci EU, která není v žádných dostupných materiálech zmapována.

⁴ „The situation in Greece is out of control“ *Der aktuelle Recherchebericht von Pro Asyl zur Situation von Asylsuchenden in Griechenland*, Pro Asyl, 2008. www.proasyl.de

- objasnění okolnosti a postupů uplatňování některých pravidel, jako je například možnost členských států převzít odpovědnost za žadatele o azyl z humanitárních a solidárních důvodů;
- zavedení dodatečných záruk, týkajících se práva odvolat se proti rozhodnutí o přemístění, aby se zajistilo uplatňování práva na opravný prostředek;
- zjednodušení práva na sloučení rodiny, zejména sloučení žadatele o azyl s vyživovanými rodinnými příslušníky a s příjemci podpůrné ochrany;
- lepší vymezení pravidel pro nezletilé osoby bez doprovodu, a to za účelem lépe chránit jejich zájmy.

Domnívám se, že vhodným opatřením by bylo zrušení Dublinského nařízení jako takového, protože ve svém důsledku vystavuje do neřešitelných situací řadu členských států Evropské unie a ohrožuje na životě mnoho skutečně pronásledovaných uprchlíků. Jako minimum vidím zavedení odkladného účinku žaloby proti dublinskému rozhodnutí, který by zabránil okamžité deportaci do členského státu EU s neúčinným azylovým systémem, omezení detence dublinských případů na co nejkratší dobu a jako poslední alternativu před reálným nebezpečím útěku, samozřejmě pozastavení transferů do notoricky známých zemí, ve kterých skoro nikdo nemůže dostat azyl, jako je Malta, Řecko či Slovensko a zavedení mechanismu rozdělení uprchlického břemene, které nespravedlivě leží na některých zemích na jihu a východě Evropské unie. Bude zajímavé sledovat další diskusi členských států v Radě EU nad reformním návrhem Evropské komise a postupně opouštění velké většiny pozitivních návrhů.

Přijímací směrnice

Přijímací směrnice stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, a to jak materiálního charakteru, tak katalogu práv během azylového řízení. Zahrnuje právo na informace v azylovém řízení, identifikační doklady během azylového řízení, právo na pobyt a svobodu pohybu v průběhu azylového řízení, záruky lékařské péče, školní docházky v době azylového řízení, právo na vzdělávání a zaměstnání (po roce v azylovém řízení). Jednotlivá práva garantovaná Směrnicí nebo ještě zřetelněji procedurální směrnicí mají podobnou logickou strukturu. V úvodu každého uvedeného práva je obecná „kladná“ formulace práva žadatele o azyl, např. odst. 1 čl. 7 (pobyt a svoboda pohybu) *„Žadatelé o azyl se mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento stát vymezí“*. Poté následuje výčet výjimek, jejichž výsledkem je skutečnost, že obsah kladného práva se v podstatě vyprázdňuje a na uvedeném příkladě to znamená, že každý žadatel o mezinárodní ochranu může být uvězněn v detenci, je-li to slovy směrnice *odůvodněno veřejným zájmem nebo veřejným pořádkem, nebo je-li to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného prověření žádosti*.

Evropská komise si i v případě přijímací směrnice uvědomuje její nedostatky a v prosinci 2008 publikovala své návrhy na zvýšení standardů Směrnice, které bude předmětem diskuse a nejspíše také vyprázdňení zástupci členských států EU v Radě. Komise navrhuje tyto hlavní úpravy přijímací směrnice:

- zajištění toho, že zadržení žadatelů o azyl (detence) je využito pouze ve výjimečných případech a slouží jako právní záruka, aby se zajistilo, že zadržení není neodůvodněné, a zaručí, že děti budou zadrženy, pouze pokud je to v jejich vlastním zájmu (a že nezletilé osoby bez doprovodu nebudou nikdy zadrženy);
- zajištění toho, že mechanismy zavedené na vnitrostátní úrovni umožní již v prvotních fázích azylového řízení určit osoby se zvláštními potřebami, a zaručit, že s nimi bude zacházeno náležitým způsobem;
- usnadnění žadatelům o azyl přístup na trh práce a zajištění toho, že skutečný přístup k zaměstnání není narušován jinými omezeními, která členský stát uplatňuje. Komise navrhuje, aby doba, po kterou žadatel o azyl nebude mít přístup na trh práce, byla zkrácena na 6 měsíců. Zkrácení této lhůty je i dlouhodobým požadavkem českých nevládních organizací vůči ministerstvu vnitra.⁵
- ujištění, že přijímací směrnice se bude vztahovat na všechny typy azylového řízení a ve všech místech pobytu žadatelů o azyl.
- návrh na zajištění bezplatné právní pomoci pro žadatele o azyl v detenci, atp.

Domnívám se, že upravená přijímací směrnice v podobě navrhované Evropskou komisí by byla vhodným podkladem pro harmonizaci národních azylových pravidel.

Evropský podpůrný azylový úřad

Evropský podpůrný azylový úřad nenahrazuje národní azylové úřady členských států, pouze by jim měl pomáhat. Práce na zřízení Evropského podpůrného azylového úřadu byla jednou z hlavních priorit českého předsednictví v azylové oblasti. Dne 18. února 2009 byl publikován návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady zřizující Evropský podpůrný azylový úřad (EASO). Úkoly Úřadu jsou rozděleny do tří částí: podpora praktické spolupráce členských států EU, podpora členských států EU, které jsou zvláště zatíženy (počty uprchlíků) a příspěví k realizaci Společného evropského azylového systému.

Podpora praktické spolupráce v azylu by měla spočívat na výměně dobrých praxí a postupů, sdílení informací o zemích původu uprchlíků, podpoře spolupráce členských států při provádění Dublinského nařízení, podpoře překladů, tlumočení, vzdělávání, technické podpoře a podpoře ve vnější dimenzi azylu, např. přesídlení (*resettlementu*), regionálních programů ochrany (*regional protection programs - RPPs*).

Podpora nejvíce zatížených členských států EU by měla spočívat ve stanovení definice, co je považováno za zvláštní zatížení národního azylového systému, a také ve shromažďování a analýze informací potřebných pro včasnou reakci dotčeného členského systému. Tato podpora by měla zahrnovat vytvoření systému včasného varování, rychlé a efektivní posuzování

⁵ Burdová Hradečná, P., Honusková V., Rozumková, P.: *Žadatelé o mezinárodní ochranu na trhu práce*, Konzorcium, květen 2008.

azylových žádostí, urychlenou přípravu vhodných azylových zařízení pro ubytování uprchlíků a koordinaci azylových podpůrných týmů. Azylovým podpůrným týmem je zamýšleno vytvoření nezbytné technické a operativní pomoci členskému státu EU, který o to požádá, a koordinace rozmístění jednoho nebo několika takových týmů na území zatíženého členského státu EU. Jednotlivé členské státy EU by měly vytvořit seznamy národních expertů v oblasti azylu, kteří by měli být schopni do 5 dnů odcestovat a stát se členy azylového podpůrného týmu.

Příspěvkem k provádění společného evropského azylového systému by mělo být shromažďování a výměna informací, zpráv a dalších dokumentů vytvořených Úřadem, jako jsou např. roční zprávy o azylové situaci v EU, obecné dokumenty o implementaci unijních předpisů v oblasti azylu nebo postupy a operační manuály.

Evropský podpůrný azylový úřad by však neměl mít žádné pravomoci při posuzování jednotlivých žádostí o azyl nebo doplňkovou formu ochrany a neměl by mít vůči členským státům EU pravomoc vydávat jakákoli závazná rozhodnutí. Bude spíše pomocným a poradním orgánem, který by měl doplňovat a spolupracovat s teoreticky a vědecky zaměřenou Agenturou EU pro lidská práva, UNHCR a Frontexem. Zajímavý je předpoklad vtělený do článku 5 návrhu nařízení na zřízení Úřadu, a to, že by měl koordinovat výměnu informací a aktivity vedoucí k transferu uprchlíků ze zvláště zatížených členských zemí EU do jiných členských států EU. Evropské nevládní organizace kritizují zejména nedostatečné zastoupení nevládních organizací v budoucích aktivitách Úřadu a požadují také plnou transparentnost a veřejnost procesů a zpráv, které budou v rámci činnosti Úřadu realizovány⁶ (zřejmě v reakci na občasně snahy Evropské komise i členských států utajit zprávy a studie, které poukazují na nedostatky evropské či národní azylové praxe, např. hodnocení fungování Dublinského systému, Frontexu nebo procedurální směrnice).

Některé další kritické momenty společného evropského azylového systému

Evropská agentura pro management a operativní spolupráci členských států na vnějších hranicích Evropské unie (Frontex) je vznešený název pro unijní instituci, kterou i Evropský parlament kritizuje za to, že nepředložila podrobné údaje o své činnosti. Frontex nebyl schopen předložit údaje o počtu žadatelů o azyl identifikovaných v rámci svých operací a informace o osudu těch osob, které byly v průběhu operací Frontexu zadrženy a vráceny zpět do tranzitní země nebo země původu. Frontex je kritizován pro nedostatečnou spolupráci např. s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Externí evaluace činnosti Frontexu, která byla zadána Evropskou komisí, není přístupná veřejnosti. V každém případě alarmující počty mrtvých uprchlíků, kteří se již stali koloritem oblíbených turistických destinací, jako jsou Kanárské ostrovy, a stížnosti na malou ochotu členských států naplňovat personální potřeby Frontexu nesvědčí o efektivitě a smyslu činnosti tohoto orgánu. Frontex musí ve

⁶ Srov. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a European Asylum Support Office*, ECRE, duben 2009.

svém mandátu zohlednit lidsko-právní dimenzi azylové problematiky a měl by být přinejmenším schopen monitorovat a vyhodnocovat zoufalou situaci na jižních hranicích Evropské unie.

Množství readmisních dohod mezi jednotlivými členskými státy EU a třetími zeměmi a také readmisní dohody třetích zemí na hranicích Evropské unie s některými východními státy jsou důvodem pro obavy, jakým způsobem se národní policejní orgány vyrovnávají v rámci readmise s příchodem a transferem osob, které byly nebo by mohly být v zemi původu v nebezpečí pronásledování. I v České republice policie podle mého názoru chybně upřednostňuje aplikaci readmisních dohod např. v procesu vyhoštění, a to z důvodu snadnosti použití readmise. Obecně v rámci readmise není výjimkou, že přítomnost cizince na území, který je deportován na základě readmisní dohody, není úředně zaznamenána a bylo by naivní očekávat od policie, že bude hodnotit nebezpečí pronásledování hrozící readmitované osobě v tranzitní nebo cílové zemi. Za zmínku stojí uzavření readmisních dohod mezi Evropskou unií a Ukrajinou, Evropskou unií a Ruskem nebo readmisní dohody mezi Ukrajinou a Ruskem, a to tím spíše, že Rusko patří v posledních dvou letech, podle počtu svých občanů žádajících v cizině o ochranu před pronásledováním i podle počtu udělených azylů občanům Ruské federace, mezi hlavní „producenty“ uprchlíků na světě.⁷ Je proto nezbytné, aby lidsko-právní záruky byly součástí všech readmisních dohod i s ohledem na ambiciózní lidsko-právní preambule takřka všech legislativních aktů Evropské unie.

Závěr

Z výše uvedeného přehledu je patrné, že Společný evropský azylový systém nesměřuje k jednotnému azylovému řízení realizovanému jedním společným orgánem, ani k zajištění spravedlivého azylového řízení v každém členském státě Evropské unie. Pracuje již nyní s nepravdivou hypotézou, že všechny země Evropské unie jsou bezpečnými zeměmi pro uprchlíky, přestože všichni vědí, že země jako Řecko, Malta nebo Slovensko představují pro uprchlíky značné nebezpečí, nehledě na to, že rozvinuté azylové systémy některých neevropských států i dnes poskytují azyl a uznávají za pronásledované osoby občany zemí Evropské unie, např. romské národnosti. V praxi jednotlivých členských států EU existují obrovské rozdíly, příkladem budiž bohužel i české azylové řízení na mezinárodním letišti v Praze-Ruzyni, kde zaujatý ministerský „ochránce českých hranic“ ve spolupráci s ministerstvem vybraným a placeným tlumočnickem v podstatě sám přijímá, provádí pohovor a bez výjimky zamítá azylové žádosti cizinců ze zemí jako jsou Sýrie, Turecko, Kongo, Srí Lanka, atp.⁸ Jsem si přitom jist, že velká část uprchlíků z Ruzyně by zřejmě azyl např. ve Švédsku, Británii či Rakousku získala.

⁷ Srov. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008*, UNHCR, 24. březen 2009

⁸ Na základě několikaleté zkušenosti s přímou pomocí žadatelům o mezinárodní ochranu na letišti v Ruzyni dosud nikdy nebylo v řízení na mezinárodním letišti rozhodnuto o udělení azylu nebo doplňkové ochrany.

Harmonizace azylového práva EU tak směřuje spíše ke sladění postupů co nejsnazšího zamítnutí azylové žádosti a následné deportace do země původu, čehož smutným dokladem mohou být např. „úspěšná“ společná vyhoštění zamítnutých žadatelů o azyl z několika zemí v jednom letadle. Externí dimenze azylu podle mého názoru znamená primárně tlak (oficiálně podpora) a financování budování azylových kapacit ve státech mimo Evropskou unii s cílem vytvořit co nejpevnější nárazník již za hranicemi Evropské unie tak, aby se k nám nedostal pokud možno vůbec žádný uprchlík. V tomto cíli neváhá Unie spojit své síly i s diktátory typu Muammara Kaddáfího či Alexandra Lukašenka. Proto bychom na každém mezinárodním fóru k problematice azylu či Společného evropského azylového systému měli hledat odpověď na jednoduchou otázku – jakým způsobem se vůbec může skutečný pronásledovaný uprchlík do Evropské unie dostat?

JUDr. Martin Rozumek - autor je ředitelem Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU).



Článek vznikl v rámci projektu "Czech Made?" Multikulturního centra Praha za podpory Evropské komise.