



říjen 2009

Stručný přehled současného stavu Společného evropského azylového systému na pozadí neregulérních vstupů do některých zemí Evropské unie

Martin Rozumek

Abstrakt:

Článek představuje nové kroky v druhé fázi v budování Společného evropského azylového systému. Nejprve stručně popisuje tragické důsledky současného zadržování uprchlíků v zemích původu, dále se zaměřuje na očekávání v oblastech legálního přístupu uprchlíků k azylovým řízením v EU a zajištění základních lidských práv uprchlíků v tranzitních zemích.

Evropská unie, resp. švédské předsednictví v Radě EU, se chystá v prosinci 2009 představit tzv. Stockholmský program. V tomto programu mají být shrnuty i další kroky v budování druhé fáze Společného evropského azylového systému (SEAS). V této fázi pravděpodobně dojde ke zvýšení minimálních standardů, které byly přijaty již v rámci první fáze budování SEASu. Vyhlášení Stockholmského programu však proběhne bez spolurozhodovací pravomoci Evropského parlamentu. Mimo jiné se očekává prohlášení k tzv. externalizaci azylové politiky EU, tedy zadržování uprchlíků hluboko v zemích původu. Odbornou veřejností je zveřejnění tohoto Programu napjatě očekáváno, protože na jedné straně je počet azylových žádostí v zemích EU velmi nízký, na druhé straně jsou zprávy o katastrofálních životních podmínkách uprchlíků v Libyi, Mauretánii nebo Maroku alarmující a ztráty na lidských životech neobhajitelné. Je pravdou, že například Itálie zaznamenala v tomto roce mnohem menší příliv uprchlíků na ostrovy sousedící s Afrikou a totéž lze říci o Španělsku. Tato skutečnost je však důsledek právě externalizace azylové politiky, která probíhá za podpory členských států EU. Uprchlíkům se v tomto roce (2009) v menší míře daří používat mořskou cestu ke vstupu do EU (to se týká zejména Itálie a Španělska, méně již Řecka), nicméně běženci jsou zadržováni ve zcela nevyhovujících podmínkách detence v Libyi nebo Mauretánii, často jsou bití, uprchlické ženy jsou například v Maroku ve velkých počtech znásilňovány, atd. Externalizace je přitom realizována přímo členskými státy EU za finanční podpory unijního rozpočtu. Itálie tak s podporou EU vrací lodě s uprchlíky do náruče diktatury v Libyi, EU poskytuje finanční prostředky na budování „kapacit“ (rozuměj detencí) v Mauretánii, španělská pohraniční stráž působí přímo na území Mauretánie. Lze přitom téměř s jistotou říci, že většina externalizací postižených uprchlíků mají důvodné žádosti o azyl, protože pochází ze zemí jako Somálsko, Eritrea, Afghánistán a další. Ostatně vysoká

úspěšnost loňských přijatých uprchlíků z Lampedusy v italském azylovém řízení je toho dokladem. Základním problémem druhé fáze budování SEAS je proto otázka **legálního přístupu uprchlíků k azylovým řízením v EU a zajištění základních lidských práv uprchlíků v tranzitních zemích.**

Shrnutí očekávaným změn v legislativě SEAS je následující:

Dublinké nařízení (návrh Komise na změnu byl již publikován) – obecně chce Evropská komise zvýšit efektivitu realizace Nařízení a zvýšit úroveň ochrany práv uprchlíků. Cílem je také zvýšit informovanost uprchlíků o Dublinkém systému, omezení detence uprchlíků spadajících pod Dublinký systém, zlepšení práv na sloučení rodiny včetně rozšíření definice rodiny, a to ve prospěch nezletilých uprchlíků bez doprovodu. Snahou je dosáhnout závazného solidárního přístupu členských zemí EU od roku 2011 a také zakotvení zastavení transferů do členských zemí EU s přetíženým azylovým systémem a s nefunkčním azylovým systémem (*zde to vypadá, že Komise snad láme hůl nad neschopností některých států EU, např. Řecka a Slovenska*). Podstatné je, že změny Dublinkého nařízení podléhají spolurozhodovací pravomoci poslanců Evropského parlamentu.

Přijímací směrnice (návrh Komise na změnu již byl publikován) by měla nově zakázat detenci nezletilých bez doprovodu a zajistit (*paradoxně*), že detence nezletilých dětí v doprovodu rodičů bude přípustná pouze, je-li to v nejlepším zájmu dítěte. Měl by se stanovit závazný mechanismus identifikace zranitelných skupin (což by například v České republice znamenalo velký posun) a také zvýšit standardy detence žadatelů o azyl. Komise rovněž navrhuje přístup žadatelů o azyl k trhu práce již po šesti měsících azylového řízení místo jednoho roku. Změny přijímací směrnice rovněž podléhají spolurozhodovací pravomoci poslanců Evropského parlamentu.

Vznikající **Evropský azylový podpůrný úřad** (EASO) bude nezávislým orgánem poskytujícím podporu azylovým úřadům členských států EU. Schválení nařízení o zřízení EASO, při spolurozhodovací roli Evropského parlamentu, se očekává ještě v rámci švédského předsednictví a EASO by tak mohlo začít fungovat od poloviny roku 2010. Přestože některé členské státy chtěly zcela vyloučit nevládní organizace z fungování EASO budou nevládní organizace přizvány do tzv. konzultačního fóra EASO.

Návrh **změn kvalifikační směrnice a procedurální směrnice** by měl být Komisí publikován ještě v říjnu 2009. Organizace pro pomoc uprchlíkům byla již v lednu 2009 pozvána Komisí jako česká expertní organizace ke konzultacím do Bruselu, nicméně v té době bylo diskutováno mnoho alternativ k jednotlivým paragrafům možných změn a nyní se napjatě očekává zveřejnění finálního návrhu Komise. Podle neověřené informace se připravuje zrovnoprávnění postavení azylantů a osob s udělenou doplňkovou ochranou.

Evropská komise také připravila návrh **společného unijního přesídlovacího programu** (resettlement), ale to pouze na základě dobrovolnosti přístupu ze strany členských států EU. Příklad neochoty zemí EU pomoci zoufale přetížené Maltě nedává společnému přesídlovacímu programu velké naděje na úspěch. Konečně Lisabonská smlouva by měla přinést právní základ pro budování společné azylové politiky (nikoli tedy minimálních standardů), posílení role Evropského parlamentu, ale také národních parlamentů členských států a rozšíření kompetence Evropského soudního dvora v azylových případech. K jejímu schválení je nutná pouze ratifikace Českou republikou, což je v EU vnímáno mimořádně negativně.

Článek vznikl v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, který je financovaný z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

O autorovi:

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