

# Pracovní dokument UNHCR

## Revidovaný evropský návrh

### **A. Genesis a odůvodnění revidovaného evropského návrhu**

1. V červnu 2003 předložilo UNHCR v rámci dialogu probíhajícího mezi členskými státy Evropské unie tříbodový návrh. Tento návrh se soustředil na multilaterální spolupráci a otázku spravedlivého rozdělení břemene a povinností, tj. na cíle definované Evropskou komisí<sup>1</sup> i dokumentem Agenda for Protection.<sup>2</sup> Součástí předloženého dokumentu byly návrhy v oblasti zlepšení přístupu k řešením v zemích původu, zdokonalení domácích azylových systémů i tzv. „evropská dimenze“. Poslední uvedená složka měla státům Evropské unie pomoci při řešení problému smíšeného pohybu žadatelů o azyl i ekonomických migrantů společným posuzováním předpokládaných zjevně neopodstatněných žádostí z vybraných zemí původu neprodukcujících uprchlíky. Předložený návrh, a jeho evropská dimenze zejména, vyprovokovaly intenzivní diskusi.
2. Přestože celkový počet azylových žádostí v Evropě poklesl, existují i nadále vážné obavy týkající se zneužívání azylového řízení a převaděčství/obchodování s lidmi, tj. jevů často provázejících zneužívání azylových systémů. Rychle se blížící termín dohody o stavebních prvcích společného evropského azylového systému (květen 2004) stanovený summitem v Tampere však současně prohloubil trend harmonizace směrem dolů - směrem k více výjimkám a dokonce i ke snížení již zavedených standardů (jak můžeme vidět v diskusích probíhajících v souvislosti s návrhem směrnice o azylovém řízení).
3. V mezidobí také stále pokračovalo uvědomování si problémů, kterým azylové systémy členských zemí budou muset čelit v souvislosti s blížícím se přistoupením deseti nových členských států v květnu 2004 a s počátkem působnosti nových pravidel „Dublin II“ a Eurodac.<sup>3</sup> Kombinace těchto faktorů může výrazně změnit profil azylových žádostí v rozšířené Evropské unii. Odebírání otisků prstů a registrace v rámci systému Eurodac budou pravděpodobně znamenat snazší identifikaci žadatelů o azyl snažících se o přesun z jedné země EU do jiné. Mnohem vyšší počty žadatelů o azyl však mohou být odkazovány k předložení žádosti o azyl do členských zemích nacházejících se na nových vnějších hranicích EU (tj. na hraničním přechodu v zemi odpovědné za posouzení žádosti podle pravidel Dublin II). Návraty podle pravidel Dublin II by mohly zahltit méně rozvinuté azylové systémy a přispět k tlaku na ilegální pohyb uvnitř EU. Přetížení některých národních azylových systémů by nakonec mohlo vést k ohrožení samotného harmonizačního procesu a respektu k základním standardům v oblasti ochrany.
4. Ve světle obav souvisejících s předchozími návrhy a ve světle nového pohledu na vývoj azylového systému v Evropě se UNHCR rozhodlo svůj evropský návrh revidovat. Navrhované změny se snaží zohlednit:

---

<sup>1</sup> Viz Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, Towards a more accessible, equitable and managed asylum system, 3. června 2003, COM(2003) 315 final; Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o společné azylové politice a dokumentu Agenda for Protection, 26. března 2003, COM(2003) 152 final.

<sup>2</sup> A/AC.96/965/Add.I, 26. června 2002.

<sup>3</sup> Nařízení Rady (EC) č. 343/2003 z 18. února 2003 stanovující kritéria a mechanismy pro stanovení členského státu zodpovědného za posouzení azylové žádosti podané v jednom ze členských států státním příslušníkem třetí země, OJ L 50/1, 25. února 2003 (Dublin II); Nařízení Rady (EC) č. 2725 z 11. prosince 2000 o ustavení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů v rámci účinné realizace Dublinské úmluvy, OJ L 316, 15. prosince 2000, str. 1.

- obavy budoucích států EU nacházejících se na vnějších hranicích rozšířené EU, které realizace pravidel Dublin II a Eurodac postihne pravděpodobně nejvíce;
  - obavy členských států EU, zejména obavy týkající se smíšených migračních toků a návratu osob, které nepotřebují mezinárodní ochranu; a
  - dlouhodobější cíl harmonizace procesu budování společného evropského azylového systému.
5. Revidovaný evropský návrh je zde předkládán jako další krok směrem k dělbě odpovědnosti v rámci EU při přijímání, rozhodování o žádostech a hledání trvalých řešení pro žadatele o azyl a uprchlíky. Navrhuje, stručně řečeno, posuzovat některé kategorie žádostí o azyl v přijímacích střediscích EU. Osoby uznané v tomto procesu jako osoby potřebující mezinárodní ochranu by byly usídleny v účastnických členských státech EU v souladu s dohodnutými kritérii pro dělbu břemene, zatímco osoby, u nichž bylo rozhodnuto že mezinárodní ochranu nepotřebují, by byly rychle vráceny do své příslušné země původu v rámci společné operace EU podporované mezinárodními organizacemi (například Mezinárodní organizací pro migraci, IOM). Ostatní kategorie žadatelů o azyl by byly i nadále posuzovány v rámci příslušných azylových systémů platných v členském státě odpovědném za posouzení těchto žádostí. Tato opatření by byla, jak je uvedeno v odstavcích níže, zaváděna postupně. Ke strukturálním prvkům patří vznik přijímacích středisek EU a Azylové agentury EU, jejichž právní základ by stanovilo jedno (nebo více) nařízení/rozhodnutí Rady

## **B. Navrhované procedurální prvky**

### **Registrace a pre-screening**

6. Revidovaný evropský návrh UNHCR doporučuje přesunutí registrace a pre-screeningu žádostí z oblasti záležitostí realizovaných na národní úrovni do oblasti realizované na úrovni EU. Zpočátku by tyto úkony byly vykonávány národními pracovníky, kterým by v případě potřeby pomáhali pracovníci Azylové agentury EU (v situacích, kdy by kapacita příslušného systému začínala být zahlcena přílivem žadatelů). Registraci a pre-screening by však postupně přebírala EU, která by
- registrovala osobní údaje z azylových žádostí;
  - přidělovala žadatele o azyl buď k posouzení v rámci národního azylového řízení nebo k posouzení v přijímacím středisku EU (podle rozdělení do kategorií popsaného v odstavci 7);
  - identifikovala členy rodin, kteří spolu mohou být sloučeni;<sup>4</sup>
  - odkazovala oběti obchodování s lidmi, které nepotřebují mezinárodní ochranu a které si přejí vrátit do své země původu, na pomoc příslušných organizací (např. IOM); a
  - připravovala by nové příchozí nežádající o azyl na návrat do jejich země původu v souladu s příslušnými readmisními dohodami (za eventuální pomoci IOM).

### **Kategorie azylových žádostí, které by měly být posuzovány v přijímacích střediscích EU**

7. Pro rozhodování o tom, které azylové žádosti by měly být posuzovány v přijímacích střediscích EU, navrhuje UNHCR identifikovat tyto žádosti buď ve vztahu k opatřením nutným pro zajištění efektivní realizace dohody Dublin II a systému Eurodac a/nebo podle země původu žadatele o azyl. Do kategorií azylových případů posuzovaných v přijímacích střediscích EU by mohli patřit:
- žadatelé v těch členských státech EU, kde počet transferů v rámci „Dublin II“ a dopad Eurodac ohrožuje efektivní realizaci těchto nástrojů;
  - žadatele přítomní v některých členských zemích EU pocházející z těch zemí původu, jejichž státní příslušníci žádající o azyl jsou pravidelně a ve vysokém počtu odmítáni; a/nebo
  - žadatelé přítomní v některých členských zemích EU pocházející ze zemí původu ospravedlňujících sloučení zdrojů při rozhodování o azylových žádostech kvůli složité situaci.
8. Tímto způsobem by státy mohly společně využívat svých odborných znalostí a zkušeností. Pokud by všechny žádosti o azyl v určité specifické kategorii byly posuzovány ve stejném středisku (či skupině středisek vyžaduje-li to počet žádostí) mělo by to snížit tlak na ilegální sekundární pohyby a pravděpodobnost podávání několikanásobných žádostí. Při stanovování kategorií žádostí bude zapotřebí flexibility tak, aby bylo možné přizpůsobit se změnám v počtu nebo profilu nově podaných žádostí.

### **Postup posuzování žádostí vybraných kategorií v přijímacích střediscích EU**

---

<sup>4</sup> Článek 8 úmluvy „Dublin II“ stanovuje, že pokud „žadatel o azyl má rodinného příslušníka ve členském státě a ve vztahu k jehož žádosti dosud nebylo vydáno první meritorní rozhodnutí, bude mít členský stát povinnost tuto azylovou žádost posoudit za podmínky, že si to dotyčná osoba bude přát“. Podobně, pokud posouzení žádosti jednoho rodinného příslušníka již probíhá v jednom z přijímacích středisek EU, ostatní rodinní příslušníci by s ním byli sloučeni v tomto středisku.

9. Předpokládá se, že rozhodování v přijímacích střediscích EU by vedlo k udělování jednotného statusu osobám potřebujícím mezinárodní ochranu v rámci celé Unie. Tyto postupy a rozhodovací procesy by
- zahrnovaly vydávání prvoinstančních rozhodnutí - zpočátku národními pracovníky dotyčného státu za podpory pracovníků, tlumočnicků apod. poskytovaných dočasně Azylovou agenturou EU a později přímo evropskými úředníky Azylové agentury EU; a
  - zahrnovaly rozhodování o odvoláních prozatím v rámci národního azylového systému platného v daném členském státě (je-li to nutné tak za podpory Azylové agentury EU) a později nezávislou Radou EU pro azylová odvolání vzniklou na základě nástroje stanovujícího její složení a mandát; a
  - sledovaly jednotnou azylovou proceduru upravenou novým nařízením či rozhodnutím Rady o přiznání postavení uprchlíka a subsidiární ochrany na základě Kvalifikační direktivy.

### **Usídlení prostřednictvím dohod v oblasti dělby břemene v případě osob, u kterých bylo rozhodnuto o nutnosti poskytnout mezinárodní ochranu**

10. Usídlení osob, u kterých bylo rozhodnuto o nutnosti poskytnout mezinárodní ochranu, ve členských zemích EU na základě dohodnutých kritérií, je klíčovým prvkem návrhu UNHCR. Potenciálně ohromné břemeno přijetí a integrace osob potřebujících mezinárodní pomoc by jinak dopadlo z velké části na členské státy EU nacházející na vnějších hranicích unie. Budou-li žadatelé o azyl vědět, že úspěšní žadatelé z přijímacích středisek EU jsou usazováni ve všech členských zemích EU a že nezůstávají jen ve státech, kde se nacházejí přijímací střediska, bude to pro ně impulsem vyčkat v přijímacím středisku, které jim bylo určeno, až do doby vydání rozhodnutí což sníží tlak na ilegální pohyby uvnitř členských zemí. Kritéria pro spravedlivou dělbu břemene by zohledňovala:
- efektivní svazky (rodinné, vzdělanostní nebo kulturní);
  - absorpční kapacitu členských zemí; a
  - příspěvek daného členského státu k dělbě břemene (např. v případě členských zemí, na jejichž území se nacházejí přijímací střediska).
11. Integrační proces by byl podporován prostřednictvím (obnoveného) Evropského uprchlického fondu, což by nadále napomáhalo sdílení břemene.

### **Návrat osob, které nepotřebují mezinárodní ochranu, do země původu**

12. Společná akce členských států EU pro zajištění rychlého návratu osob, u kterých bylo rozhodnuto že mezinárodní ochranu nepotřebují, do země původu<sup>5</sup>, by umožnila jednotné řešení problému návratu odmítnutých žadatelů. Readmisní dohody, doplněné například chystaným návrhem Směrnice o vzájemném uznávání rozhodnutí o návratu (jež má být předložen na počátku roku 2004) a dalšími podpůrnými stimuly, jsou důležitými součástmi tohoto systému. Společná akce členských zemí EU je výhodná z následujících důvodů:
- před jednáním o readmisních dohodách pomáhá zajistit rychlou přepravu odmítnutých žadatelů o azyl za přijatelných podmínek;
  - jednání jsou snazší s ohledem na společnou politickou váhu EU a členských zemí;
  - odmítnutí žadatelé o azyl pocházející z jedné země původu mohou být společně shromážděni před deportací (a pokud je pravděpodobné že by se ukrývali tak zadrženi) a navráceni snáze jako skupina; a
  - břemeno navrácení odmítnutých žadatelů o azyl je realizováno EU a členskými zeměmi namísto pouze tím státem, na jehož území se nachází přijímací středisko EU.

---

<sup>5</sup> Viz Výkonný výbor UNHCR, Závěr č. 96 (LIV) o návratu osob, u kterých bylo rozhodnuto že nepotřebují mezinárodní ochranu.

## **Úloha mezinárodních organizací a dalších činitelů**

13. Jednotná akce EU ve výše uvedeném smyslu by umožnila EU využít podporu a pomoc mezinárodních organizací a nevládních organizací, včetně skupin místní občanské společnosti. Dohlížecí a monitorovací úloha UNHCR v rámci jeho Statutu a článku 35 Úmluvy o postavení uprchlíků z roku 1951 mohou být realizovány například prostřednictvím
- celkového monitoringu zajišťujícího integritu a průhlednost procesu (včetně prostřednictvím odpovídajícího poskytování informací);
  - poskytování odborného poradenství UNHCR, školení a další podpory v oblasti posilování kapacit (zejména v přístupujících zemích); a
  - poskytování poradenství a podpory (v pozdějším stadiu) Azylové agentuře EU a Radě EU pro azylová odvolání, jakmile budou ustaveny.
14. Pomoc nevládních organizací v přijímacích střediscích EU, včetně poskytování poradenství, by byla zvláště cenná v členských zemích s omezenějšími možnostmi. Co se týče IOM, k jejím funkcím by patřilo poskytování pomoci
- obětem obchodování s lidmi, které nepotřebují mezinárodní ochranu, které si přejí vrátit se do své země původu a které byly na IOM odkázány členským státem po pre-screeningu;
  - nově příchozím osobám nežádajícím o azyl vracejícím se do své země původu; nebo
  - při navracení žadatelů o azyl, u kterých bylo po pre-screeningu zjištěno, že mezinárodní pomoc nepotřebují.

## **C. Navrhované strukturální prvky**

### **Azylová agentura EU**

15. Vznik Azylové agentury EU je integrální součástí revidovaného návrhu UNHCR. Stejně jako nedávno schválená Agentura EU pro řízení operační spolupráce na externích hranicích (schválená Radou ministrů v listopadu 2003) může mít i Azylová agentura EU pobočky v různých zemích a v jednom ze členských států i své ústředí. Pracovníci by byli zprvu poskytováni národními imigračními a azylovými agenturami a s postupným rozšiřováním Agentury by byli nezávisle najímáni. Funkce Agentury by souvisely nejprve především s posilováním kapacit a poskytováním podpory. Později by se postupně rozšiřovaly o:
- pomoc při (a pozvolné převzetí) registrace/pre-screeningu žadatelů o azyl na hraničních přechodech nebo v přijímacích střediscích EU;
  - rychlé vysílání rozhodčích, tlumočnicků atd. při řešení situací přílivu žadatelů nebo v případě kapacitních problémů;
  - zajišťování školení, odborné pomoci, poskytování informací o zemích původu atd. členským zemím pro posílení jejich kapacit a v rámci podpory harmonizace při vydávání rozhodnutí;
  - později vydávání prvoinstančních rozhodnutí v rámci kolektivně realizovaného azylového řízení EU;
  - ustavení a správa nezávislé Rady EU pro azylová odvolání;
  - koordinace a administrace usídlování v rámci EU; a
  - koordinace návratu osob, u kterých bylo rozhodnuto, že mezinárodní ochranu nepotřebují.

### **Přijímací střediska EU uvnitř EU**

16. Návrh předpokládá také vznik přijímacích středisek pro žadatele o azyl uvnitř EU. Řada takových středisek by mohla být umístěna například blízko pozemních a námořních hranic EU, což by usnadnilo přijímání a navracení osob. Žadatelé o azyl by

v těchto střediscích byli umístěni za účelem posouzení své žádosti podané v daném členském státě či v jiných členských zemích EU na základě příslušné dohody. Tato střediska by se vyznačovala následujícím:

- byli by zde ubytováni všichni žadatelé o azyl určitých kategorií po dobu posuzování své žádosti;
- zajišťovala by slušné ubytování a přijímací podmínky by zohledňovaly zvláštní potřeby zranitelných osob, včetně dětí;<sup>6</sup>
- financování by probíhalo za podpory (obnoveného) Evropského uprchlického fondu;
- přijímací střediska EU mají být v principu otevřená; výjimka může být učiněna v případě, kdy by určité středisko bylo určeno k posuzování kategorií žádostí, u kterých se předpokládá že jsou zjevně neopodstatněné (ze stanovených zemí původu, kde většina žadatelů bude pravděpodobně odmítnuta a kdy zjednodušené řízení zajistí spravedlivé a rychlé vyřízení žádostí).<sup>7</sup>

### **Právní základ: nařízení nebo rozhodnutí Evropské komise**

17. Právní základ výše uvedených návrhů by mělo tvořit jedno nebo více nařízení/rozhodnutí Evropské komise. Tato rozhodnutí/nařízení by představovala „opatření v oblasti uprchlíků a přesídlených osob“ „podporující vyrovnanost snah členských zemí při přijímání a vyrovnávání se s důsledky přijímání uprchlíků a přesídlených osob“ předpokládaná článkem 63(b) Konsolidované smlouvy. Jsou předpokládány dvě fáze realizace: nejprve společné (mezistátní) zpracování v rámci národní legislativy státu, kde se přijímací středisko EU nachází, probíhající v souladu s pravidly EK a mezinárodními standardy. Tato spolupráce při přijímání rozhodnutí a využívání zdrojů by později mohla vést ke kolektivnímu evropskému zpracování žádostí Azylovou agenturou EU. S postupným zaváděním těchto mechanismů bude zapotřebí přijmout nástroje pro regulaci:

- budování přijímacích středisek EU, včetně odpovídajících úprav v oblasti přijímání žadatelů a zásad pro posuzování žádostí v těchto střediscích;
- vznik Azylové agentury EU a Rady EU pro azylová odvolání a složení/mandát těchto orgánů;
- uznání kolektivně přijatých azylových rozhodnutí v celé EU;
- distribuční kritéria pro usídlení osob, v jejichž případě bylo rozhodnuto o nutnosti poskytnout mezinárodní ochranu, v rámci EU;
- společný postup při navracení odmítnutých žadatelů; a
- vnitřní souvislost mezi opatřeními EU a platnými národními legislativami.

### **D. Podobnosti a rozdíly v porovnání s původním evropským návrhem UNHCR**

18. Revidovaný evropský návrh se původnímu návrhu UNHCR podobá v následujících klíčových oblastech:

- přijímání a posuzování žádostí probíhá i nadále uvnitř EU;
- usídlování uznaných uprchlíků probíhá prostřednictvím opatření zajišťujících dělbu břemene;
- dělba břemene při zajišťování návratu odmítnutých žadatelů;
- monitorovací úloha UNHCR.

---

<sup>6</sup> Standardy v přijímacích střediscích EU by byly odvozeny od norem obsažených v Nařízení Rady 2003/9/EC ze 27. ledna 2003 stanovujícího minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl. V některých situacích je možné také počítat s využitím hostitelských rodin či jinými opatřeními v oblasti přijímání žadatelů.

<sup>7</sup> Aplikovatelné standardy jsou obsaženy v Závěry Výkonného výboru č. 30 (XXXIV). V takových případech by zadržení muselo být v souladu se zárukami v oblasti lidských práv, včetně práva na standardní soudní přezkum.

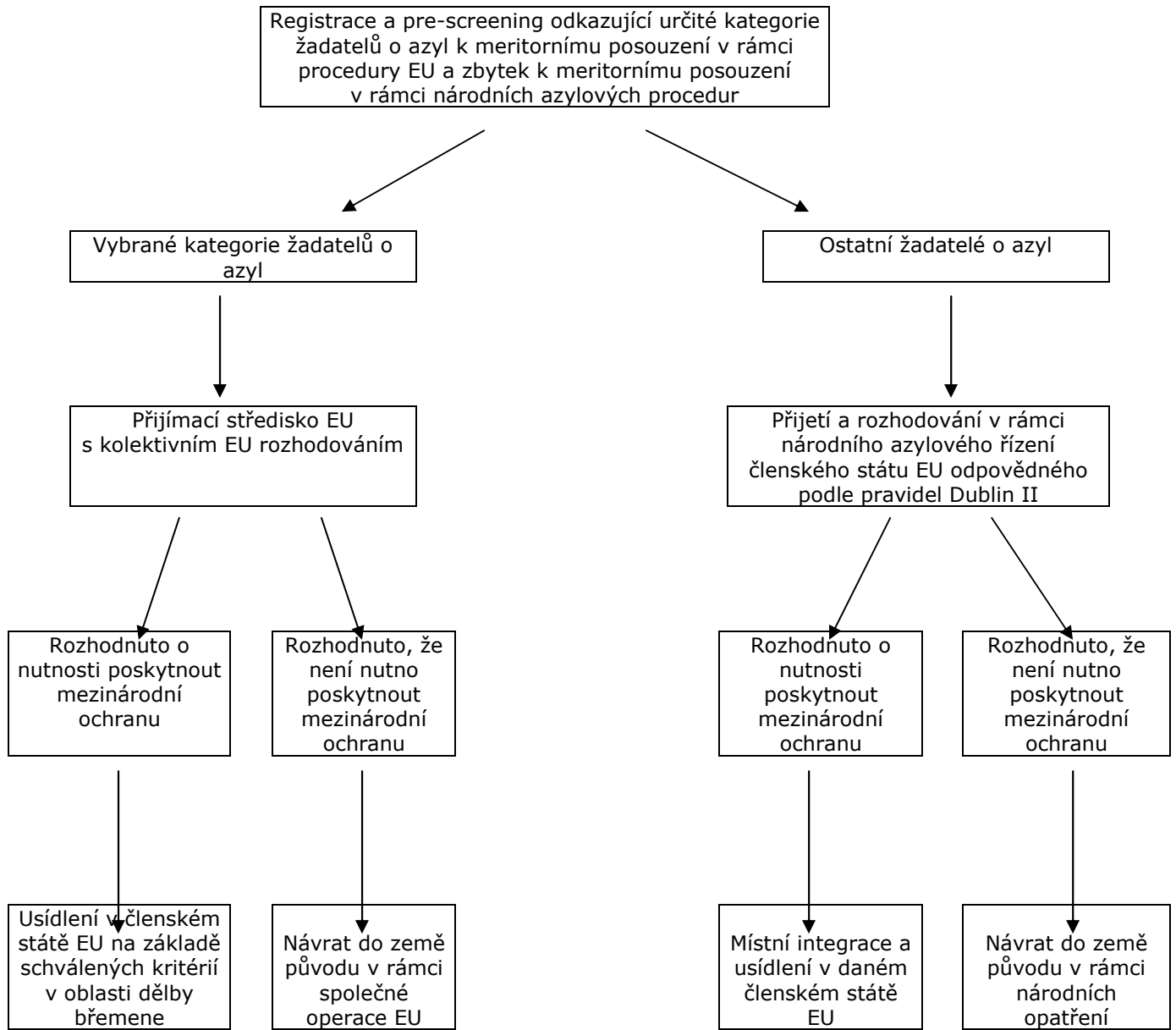
19. Revidovaný návrh však zohledňuje proběhlé diskuse v následujících oblastech:
- ustavuje jasnější administrativní struktury (přijímací střediska EU, Azylová agentura EU, Rada EU pro azylová odvolání);
  - posuzování na úrovni EU již není pro „žadatele o azyl pocházející z určených zemí původu, kteří jsou především ekonomickými migranty využívajícími azylový systém“, ale pro kategorie žadatelů popsané výše v odstavci 7;
  - zohledňuje problémy, se kterými se členské státy EU pravděpodobně setkají (včetně především problémů států nacházejících se na vnějších hranicích EU v důsledku realizace systému Dublin II a Eurodac);
  - přijímací střediska EU jsou v principu otevřená, nenastanou-li výjimečné okolnosti popsané výše v odstavci 16;
  - rozhodování probíhá v zásadě v rámci standardního spíše než zrychleného řízení;
  - návrh nabízí mechanismy pro progresivní posun od národních procedur směrem k přijímání, posuzování žádostí a usídlování/návrat na úrovni EU.

### **E. Nutnost rychlé akce**

20. Pro řešení azylové/imigrační problematiky je naléhavě zapotřebí společného evropského přístupu, který zachová integritu nařízení Rady a dalších opatření realizovaných v rámci harmonizačního procesu (včetně systému Dublin II a Eurodac) a zabrání přetížení azylových systémů, které nemají k dispozici dostatečné zdroje.
21. Snížení tlaků v diskuzích o národních azylových systémech může otevřít prostor a umožnit nový pohled na návrh nařízení Rady o azylovém řízení. Návrh tohoto nařízení vyvolal znepokojení, z nichž některá sdělil Vysoký komisař OSN pro uprchlíky italskému předsednictví ve svém dopise z 20. listopadu 2003.
22. Návrh obsažený v tomto dokumentu je ambicióznější než jeho předchůdce, je v něm však výrazně vyjádřena potřeba jednotné akce a jasnějšího směru při realizaci společného evropského azylového systému, zejména v souvislosti s blížícím se rozšířením EU v roce 2004.

**UNHCR Ženeva**  
**22. prosince 2003**

## Tabulka revidovaného evropského návrhu UNHCR



**UNHCR Ženeva**  
**22. prosince 2003**