

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o posílení vnitřní solidarity EU v oblasti azylu – Agenda EU pro lepší sdílení odpovědnosti a silnější vzájemnou důvěru

COM(2011) 835 final

(2012/C 299/17)

Zpravodaj: **pan PÎRVULESCU**

Dne 2. prosince 2011 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o posílení vnitřní solidarity EU v oblasti azylu – Agenda EU pro lepší sdílení odpovědnosti a silnější vzájemnou důvěru

COM(2011) 835 final.

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 27. června 2012.

Na 482. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 11. a 12. července 2012 (jednání dne 11. července 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 116 hlasy pro, 3 hlasy byly proti a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor vítá iniciativu Komise a domnívá se, že je nezbytné, aby se o evropské azylové politice diskutovalo a aby byla upravena.

1.2 Výbor se domnívá, že zásada solidarity musí zůstat základním kamenem této politiky, i když počet a velikost členských zemí a jejich rozdílné vystavení tokům uprchlíků vytváří rozdíly, jež komplikují azylovou politiku. Solidarita nesmí být považována pouze za zásadu, která zvyšuje účinnost politiky, ale také za základ hodnot, jenž opodstatňuje a posiluje přijatá opatření.

1.3 Je třeba vyvinout značné úsilí, aby veřejné mínění, orgány celostátní, regionální a místní správy a tvůrci politik přijali za své základní hodnoty azylové politiky: dodržování základních práv jedinců, pomoc lidem v kritických situacích, solidaritu a důvěru mezi členskými státy.

1.4 Výbor se domnívá, že přístup založený na pobídkách by mohl uvolnit azylovou politiku, avšak v závislosti na správném určení nejlepších pobídek a jejich náležité podpoře, včetně finanční.

1.5 Pokud jde o praktickou spolupráci, Výbor vyzývá Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO), aby postupoval rychleji k dosažení vyšší provozní kapacity. Náléhavé a nezbytné posílení kapacit EASO musí být koordinováno s plánováním a využitím Azylového a migračního fondu.

1.6 Výbor rovněž tvrdí, že se musí zlepšit opatření na integraci uprchlíků. Evropský azylový systém, který chceme vybudovat, může selhat v oblasti integrace, přestože funguje efektivně, pokud jde o rychlost a správnost procesu přiznávání postavení uprchlíka.

1.7 Kromě struktury, která existuje v průřezovém rozměru, musí být azylová politika chápána z hlediska celkového azylového „cyklu“ a zaměřovat se na ohrožené osoby. Tak je možné určit nefunkční místa a nesrovnalosti.

1.8 Je nutné připomenout, že zásada solidarity se uplatňuje nejen mezi státy, nýbrž je obecnou zásadou humánní interakce mezi lidmi a skupinami. Je nutné udržovat a povzbuzovat ducha lidské solidarity mimo důvody a tlaky migrační a azylové politiky jakožto součásti základních hodnot Evropské unie.

1.9 Zkušenosti získané v této oblasti organizacemi občanské společnosti a Výborem mohou pomoci s komplexnějším a podrobnějším posouzením azylové politiky.

2. Úvod

2.1 V dokumentu Komise se uvádí, že „solidarita je jednou ze základních hodnot Evropské unie a představuje vůdčí zásadu společné evropské azylové politiky ... avšak nyní je zakotvena v článku 80 Smlouvy o fungování Evropské unie“.

2.2 Jak ukazuje dokument Komise, azylové toky kolísaly: „v roce 2001 dosáhly maxima (425 000 žádostí v 27 členských státech EU) a v roce 2006 zaznamenaly pokles (méně než 200 000 žádostí), přičemž v roce 2011 se očekává velký nárůst“.

2.3 Komise navrhuje posílení vnitřní solidarity EU v oblasti azylu kolem těchto čtyř os: „praktické spolupráce a technické pomoci, finanční solidarity, rozdělení odpovědnosti a zlepšení nástrojů pro správu a řízení azylového systému“.

2.4 Sdělení Komise si klade za cíl „přispět k dokončení balíčku předpisů upravujících azylové záležitosti vzhledem k tomu, že několik příštích měsíců bude mít pro dosažení cíle vytyčeného do roku 2012 stěžejní význam. Rozměr solidarity musí v této souvislosti hrát významnou roli“.

3. Obecné připomínky

3.1 Výbor vítá iniciativu Evropské komise a domnívá se, že je nezbytné, aby evropská azylová politika byla podrobně analyzována, aby bylo možné provést významné změny s ohledem na její cíle.

3.2 Azylová politika je nyní v Evropské unii zpochybňována po nedávných politických událostech v severní Africe, na Středním východě a Dálném východě. Mnoho lidí se muselo ochránit útekem do členských států EU.

3.3 Výbor se domnívá, že zásada solidarity musí zůstat základním kamenem této politiky, i když počet a velikost členských zemí a jejich vystavení tokům uprchlíků komplikuje uplatňování solidarity a koordinaci obecně.

3.4 Azylový systém musí být pružný, aby se vypořádal se změnami v tocích uprchlíků, ale zároveň pevný, aby institucionální postupy a další integrační opatření navodily konkrétní výsledky.

3.5 Rovněž je nutné připomenout, že zásada solidarity se uplatňuje nejen mezi státy, nýbrž je obecnou zásadou humánní interakce mezi lidmi a skupinami. Je nutné udržovat a povzbuzovat ducha lidské solidarity mimo důvody a tlaky migrační a azylové politiky jakožto součásti základních hodnot Evropské unie.

3.6 Důraz kladený Komisí na důvěru je vítaný. Zásada solidarity je doplňována zásadou důvěry, čímž se zvyšuje odpovědnost členských států. Úspěch politiky závisí na tom, v jakém rozsahu každý členský stát naplní svoji poměrnou a navzájem se doplňující úlohu v jejím rámci. Vzájemná závislost úsilí jednotlivých států ukazuje, že je nutné odvážně pokračovat v koordinaci a harmonizaci.

3.7 Výbor však poznamenává, že azylová politika zdaleka není konsolidovaná a účinná. Členské státy se i nadále liší, pokud jde o otevřenost a připravenost přijímat uprchlíky, ale i vytvářet evropskou azylovou politiku. Je třeba vyvinout značné úsilí, aby veřejné mínění, orgány celostátní, regionální a místní správy a tvůrci politik přijali za své základní hodnoty azylové politiky: dodržování základních práv, pomoc lidem v kritických situacích, solidarita a důvěra mezi členskými státy. Kromě toho je nezbytné věnovat větší pozornost provádění politiky. Konkrétní situace ukázaly, že žadatelé o azyl jsou zranitelní jak v zemích původu, tak v přijímajících zemích.

3.8 Organizovaná občanská společnost, často promlouvající prostřednictvím Výboru, upozornila na nedostatky ve vizi, struktuře a provádění azylové politiky a předložila mnoho doporučení k jejímu zlepšení. Dosud provedené úpravy, ať už v oblasti harmonizace, financování specializovaných programů nebo institucionálních reforem, zatím nedokázaly upevnit společnou azylovou politiku. Je nutné ji reformovat a Výbor znovu potvrzuje svůj závazek k tomu přispět.

3.9 Výbor se domnívá, že je vhodná doba k mnohem odvážnějšímu uskutečňování zásad solidarity a důvěry. Konkrétně navrhuje dva směry doplňkových činností. První usiluje o střednědobou a dlouhodobou změnu názorů a postojů k fenoménu azylu, zejména mezi tvůrci veřejného mínění, tvůrci politik a úředníky na místní a celostátní úrovni.

3.10 Druhý je částečně obsažen ve stávajícím úsilí, ale není dostatečně dobře strukturován a formulován. Tento směr se týká doplnění zásad solidarity a důvěry institucionálními mechanismy podněcujícími zapojení celostátních, regionálních a místních orgánů. Přístup založený na pobídkách by mohl uvolnit azylovou politiku, avšak v závislosti na správném určení nejlepších pobídek a jejich náležité podpoře, včetně finanční.

3.11 Výbor rovněž tvrdí, že se musí zlepšit opatření na integraci uprchlíků. Z mnoha důkazů předkládaných organizacemi činnými v této oblasti vyplývá, že žadatelé o azyl jsou zranitelní z hlediska diskriminace, nemají přístup k základním veřejným službám, mají problémy se zajištěním bydlení a své osobní bezpečnosti. Evropský azylový systém, který chceme vybudovat, může selhat v oblasti integrace, přestože funguje efektivně, pokud jde o rychlost a správnost procesu přiznávání postavení uprchlíka.

3.12 Výbor v souvislosti s tím doporučuje, aby kromě struktury, která existuje v průřezovém rozměru, byla azylová politika podrobena analýze i z hlediska celkového azylového „cyklu“, který sleduje trasy ohrožených osob od chvíle jejich vstupu na území EU, přes podání žádosti, včetně integračních opatření

a případně střednědobého a dlouhodobého výhledu na začlenění nebo návrat do jejich rodné země. Vypracování politiky na základě sledování celého azylového cyklu a postavení ohrožených osob do jejího středu může významně přispět k určení nefunkčních míst a nesrovnalostí.

3.13 Zkušenosti získané v této oblasti organizacemi občanské společnosti a Výborem mohou pomoci s komplexnějším a podrobnějším posouzením azylové politiky, jež je právem zpochybňována v důsledku nedávných politických událostí v sousedství EU. Výbor považuje za vhodné, aby se ve sdělení Komise mnohem jasněji odrazila úloha organizací občanské společnosti.

3.14 Výbor rovněž vítá zapojení Výboru regionů a místních orgánů do vypracování azylové politiky a domnívá se, že orgány na nižší než celostátní úrovni jsou pro úspěch této politiky zásadní, zejména pokud jde o integrační opatření. Orgány na nižší než celostátní úrovni je třeba povzbudit, a to i prostřednictvím aktivních finančních opatření, aby se výrazněji angažovaly v začleňování uprchlíků.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Výbor s uspokojením vítá důraz kladený Komisí na aspekty praktické spolupráce. Praktická spolupráce přinese spolu s předpokládanými změnami souboru legislativních opatření, které jsou ostatně nezbytné, konkrétní zlepšení v průběhu azylových postupů. Lepší praktická spolupráce by si měla za cíl stanovit omezení byrokracie související s udělováním azylu a zkrácení doby, která je pro tyto postupy potřebná.

4.1.1 Založení EASO je chválné, a ačkoliv je teprve v počáteční fázi, vykazuje výjimečný potenciál pro spolupráci mezi členskými státy. Prvními uskutečněnými kroky jsou činnosti EASO zejména v oblasti podpory a vzdělávání. Výbor vyzývá EASO, aby postupoval rychleji k dosažení vyšší provozní kapacity. Naléhavé a nezbytné posílení kapacit EASO musí být koordinováno s plánováním a využitím Azylového a migračního fondu. Vysílání zaměstnanců a zákroky v případě mimořádných situací by mohly být opatřeními, která zvýší viditelnost tohoto subjektu a důvěru v něj. Plánované roční podávání zpráv může pomoci při získávání relevantních údajů týkajících se azylu. Výbor doporučuje, aby se při vypracování ročních zpráv vzalo v úvahu množství důkazů, jež mohou předložit organizace občanské společnosti činné v této oblasti.

4.1.2 Výbor vyzývá EASO, aby urychleně vypracoval systém sběru informací ze zemí původu migrantů. Mohl by tak členskými státy poskytnout důvěryhodné, včasné a srovnatelné informace, a tak usnadnit rychlejší a co nejspravedlivější postup. Je rovněž nezbytné zahrnout do těchto hodnocení informace z nezávislých zdrojů.

4.1.3 Ačkoliv je posílení EASO vítaným směrem činnosti, nemělo by bránit členským státům vytvářet vlastní instituce a kapacity k řízení azylové problematiky. V souladu se strategií podpory by posílení EASO mělo probíhat spolu s mechanismy, které zajistí větší otevřenost vnitrostátních orgánů evropské spolupráci a účinnému řízení azylových problémů.

4.1.4 Krizové situace prověřují životaschopnost nalezených institucionálních řešení, v případě azylové politiky se smíšenými výsledky. Evropská unie a členské státy jsou obecně málo připravené, aby se vyrovnaly s mimořádnými toky uprchlíků. Jednoduchá analýza ovšem ukazuje, že jsou předvídatelné, přinejmenším pokud jde o vstupní místa. Výbor doporučuje věnovat zvláštní pozornost posílení kapacit států, které jsou nejvíce vystaveny obvyklým nebo mimořádným tokům uprchlíků.

4.1.5 Pokračování a prohloubení spolupráce EASO a ostatních specializovaných agentur EU, jako je FRONTEX, jsou vítaná. Výbor naléhá na to, aby EASO věnoval zvláštní pozornost problematice základních práv osob, s nimiž přijde přímo či nepřímo do styku. Spolupráce s Agenturou pro základní práva je nezbytná k dosažení strukturální a provozní rovnováhy mezi nástroji využívanými v azylové politice.

4.1.6 Výbor považuje za vhodné využít mechanismus civilní ochrany v případě mimořádných migračních toků. Tato možnost by však neměla snížit motivaci vnitrostátních orgánů vytvořit robustní azylové systémy, které by uspokojivě zvládaly výkyvy v tocích uprchlíků.

4.1.7 K účinnému provádění obnoveného souboru legislativních předpisů je třeba přednostně využít financování z tohoto rozpočtového roku. Přesto Výbor upozorňuje na to, že je třeba nadále posilovat kapacity států, jež čelí tokům uprchlíků. Vzhledem k tomu, že geopolitická situace v oblastech, v nichž tyto toky vznikají, je nadále nestabilní, nemůžeme očekávat významný pokles ve velikosti těchto toků. Posilování systémů v zemích, které jim jsou vystaveny, tedy musí probíhat spolu s úsilím o harmonizaci a uplatňování legislativy. Ve stávajících projektech, z nichž mnohé jsou inovativní, se musí pokračovat a musí být odpovídajícím způsobem podporovány. Nepovede-li to k výsledkům, podkope to důvěru členských států v unijní podporu a ovlivní jejich motivaci se do budoucna více zapojit.

4.1.8 Od roku 2014 budou mít členské státy k dispozici nový Azylový a migrační fond (AMF). Výbor vyzývá Komisi, aby se angažovala v důležitém dialogu s členskými státy za účelem vytvoření přesného přehledu potřeb a priorit na úrovni jednotlivých členských států. Je velmi důležité, aby byl do tohoto dialogu zapojen jak Evropský hospodářský a sociální výbor jako reprezentativní fórum organizované občanské společnosti, tak Výbor regionů a místní orgány. Plán využití

fondu musí jasně označit vnitrostátní potřeby a priority i zdroje a nástroje, které jsou k dispozici. Výbor se rovněž domnívá, že roční podávání zpráv o čerpání fondů přiměje členské státy k rozhodnějšímu úsilí při plnění cílů azylové politiky.

4.1.9 Výbor si všímá potíží organizací občanské společnosti s přístupem k finančním prostředkům nezbytným k provádění projektů s významným místním dopadem. Postupy by měly být zjednodušeny s cílem usnadnit zapojení občanské společnosti a žadatelů o azyl.

4.1.10 Výbor podporuje záměr Komise využít dostupné finanční prostředky přednostně v zemích, které jsou v současnosti vystaveny tokům uprchlíků. To je povzbudí, aby se zapojily a posílily své současné kapacity. Navíc jde o opatření, které uvede do praxe klíčovou zásadu azylové politiky – solidaritu.

4.1.11 Stejně tak Výbor bezvýhradně podporuje finanční pobídky, jež mají být poskytovány členskými státy a jež jsou podobné pobídkám, které se v současné době používají pro znovuušídlení určitých kategorií uprchlíků (zranitelné skupiny a osoby z regionálních programů ochrany), jako forma odškodnění členských států, které souhlasí s přesídlením osob požívajících mezinárodní ochrany z jiného členského státu.

4.1.12 Je rovněž nezbytné, aby dostupné finanční prostředky byly využívány společně s dalšími zdroji financování, jako je Evropský sociální fond a Evropský fond pro regionální rozvoj, a Výbor doporučuje do projektů více zapojit organizovanou občanskou společnost a místní a regionální orgány.

4.2 Výbor podporuje probíhající úsilí o reformu dublinského nařízení. Existuje více důkazů, na mnoho z nichž upozornily organizace občanské společnosti, že systém není účinný ve vztahu k cílům. V rámci diskuse o reformě tohoto nařízení, jež je ve střednědobém a dlouhodobém výhledu nezbytná, jsou rovněž zásadní výroky a doporučení Evropského soudu pro lidská práva. Výbor je stále otevřen diskusi a bude podporovat jakékoli úsilí o analýzu, zhodnocení a určení nejvhodnějších právních předpisů a intervenčních nástrojů. Odkaz na základní práva jako prioritní kritérium pro kontrolu účelnosti dublinského systému je více než vítán.

4.3 Pokud jde o přemístění žadatelů o mezinárodní ochranu, Výbor se domnívá, že není nezbytné, mají-li slušné podmínky v zemích, v nichž žádají, a je-li jejich žádost rychle vyřízena. Je třeba posílit přijímací kapacitu členských států. Pokud k tomu nedojde, mohl by výsledky přinést dobrovolný mechanismus přemístění žadatelů založený na pobídkách.

4.3.1 Ačkoliv ohledně praktické nezbytnosti přesídlení osob požívajících mezinárodní ochrany existuje relativní shoda,

členské státy v této věci spolupracovaly nepřesvědčivě. Pilotnímu projektu podporovanému Komisí se nepodařilo vytvořit účinný mechanismus přesídlení. Výbor vyzývá Komisi, EASO a členské státy, aby nadále spolupracovaly v rámci tohoto projektu, a souhlasí s jeho přeměnou na stálý program, který se bude rozvíjet na dobrovolném základě. Je však zásadní, aby byly určeny a do praxe zavedeny pobídky, které by do tohoto stálého programu více zapojily členské státy. Je třeba, aby v rámci plánovaného posouzení ze strany Komise byl na předním místě rozsah pobídek a motivací.

4.4 Zavedení společného vyřizování žádostí o azyl by mohlo být užitečným nástrojem při provádění azylové politiky. Výbor se zájmem očekává výsledky Komise plánovaného posouzení tohoto problému, který je komplexní z právního i provozního hlediska. Výbor se domnívá, že společné vyřizování by mohlo být odpovídající odezvou na to, jak se vypořádat s proměnlivými toky žadatelů o azyl. Zároveň by se mohlo stát standardním postupem, jenž by členské státy podnítl k vlastní aktivitě. Výbor má za to, že společné vyřizování by mělo být, za předpokladu zohlednění posouzení dopadu, prosazováno souběžně s posilováním kapacit členských států. Tyto kapacity jsou mnohem komplexnější než prosté vyřizování žádostí a členské státy je třeba podporovat, aby byly neustále aktivní ve všech oblastech azylové politiky.

4.5 Aktivace mechanismu stanoveného ve směrnici o dočasné ochraně, budou-li splněny příslušné podmínky, je vítaná. Mimořádné toky uprchlíků, přestože jsou vzácné, vyvolávají kritická období, na něž se musí evropské a vnitrostátní instituce připravit. Výbor rovněž upozorňuje na praktiky spojené se záchranými operacemi a znovu potvrzuje názor, že zásada nenavracení musí být plně dodržována.

4.6 Výbor vítá vyzrálост a vytříbenost azylové politiky v případě Řecka. Využití nástrojů k trestání porušování práva EU by mělo být doprovázeno podpůrnými opatřeními. Výbor podporuje proaktivní a preventivní přístup ze strany Komise a dalších specializovaných agentur EU ve vztahu k členským státům, které potřebují zlepšit výkonnost svého azylového systému. Ačkoliv je program pomoci Řecku významným krokem vpřed, musí se v něm pokračovat a odpovídajícím způsobem ho financovat. Situace v Řecku je spolu se situací na Maltě zkouškou azylové politiky. Nedokáží-li členské státy a evropské instituce konkrétním způsobem projevit solidaritu se zeměmi, které musí čelit značným tokům uprchlíků, je společná azylová politika neúspěchem s výraznými důsledky pro mnoho ohrožených osob. Pomoc musí být přiměřeně rozmanitější, posílená a koordinovaná.

4.7 Výbor vyzývá k posílení dublinského systému z hlediska lepšího monitorování a vytvoření mechanismu včasného varování. Tyto nástroje mohou členské státy lépe připravit na vyrovnání se s toky uprchlíků a účinnější koordinaci azylové politiky. Nástroje musí být jasně zaměřené na potřeby členských států s ohledem na nezbytné dodržování základních práv uprchlíků.

4.8 Lepší správa hranic a lepší vízová politika by mohly přispět k posílení azylové politiky. Výbor vítá kroky tímto směrem, domnívá se však, že vízová ochranná doložka, která by umožnila pozastavit bezvízový pohyb občanů třetí země, by mohla být problematická, a to i za podmínky, že se prokáže, že bezvízový pohyb vedl ke zneužívání azylového systému.

V Bruselu dne 11. července 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
