

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru**Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřpracované znění)**

[COM(2016) 465 final]

a

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany a o změně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

[COM(2016) 466 final]

a

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Zpravodaj: **José Antonio MORENO DÍAZ**Spoluzpravodaj: **Cristian PÎRVULESCU**

Konzultace	Rada Evropské unie, 07/09/2016 Evropský parlament, 12/09/2016
Právní základ	Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná specializovaná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato ve specializované sekci	22/11/2016
Přijato na plenárním zasedání	14/12/2016
Plenární zasedání č.	521
Výsledek hlasování	211/2/5
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	

1. Závěry a doporučení**1.1. Obecné závěry a doporučení**

1.1.1. EHSV se domnívá, že je nutné spravedlivě, účinně a účelově reformovat společný evropský azylový systém a vytvořit skutečně společný postup, který bude spolehlivý, flexibilní a účinný a zlepší spravedlivé, legální cesty vstupu do Evropské unie založené na dodržování práv pronásledovaných osob.

1.1.2. Je rovněž potřeba mít na paměti, že článek 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU) výslovně stanoví, že Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty by měly být společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

1.1.3. Článek 78 SFEU kromě toho stanoví, že EU vyvíjí společnou politiku týkající se azylu. Za tímto účelem by měl být navržen skutečný společný a povinný systém pro všechny členské státy, který by harmonizoval vnitrostátní právní předpisy, nebo, pokud se to nepodaří, by měl být alespoň zaveden společný systém vzájemného uznávání rozhodnutí o azylu mezi všemi členskými státy EU. Umožnila by se tak existence skutečného společného evropského azylového systému. Jinak nebude možné omezit tzv. druhotné pohyby, kdy lidé žádající o mezinárodní ochranu vyhledávají země nabízející v rámci EU nejlepší podmínky.

1.1.4. Je potřeba zdůraznit, že celkový počet obyvatel EU-28 je zhruba 510 milionů a že návrhy Komise z podzimu 2015 na přemístění přibližně 160 000 osob žádajících o mezinárodní ochranu tedy dosahují výše zhruba 0,03 % počtu obyvatel EU. Některé státy mimo EU přijaly miliony osob žádajících o mezinárodní ochranu.

1.1.5. EHSV v každém případě vítá zlepšení systému, např. vyjasnění práv a povinností ohledně přístupu k řízení, nahrazení pojmu zranitelnost pojmem zvláštní potřeby, jakož i jasná kritéria pro hodnocení těchto potřeb, zavedení větších záruk pro nezletilé a rozšíření pojmu rodina.

1.1.6. EHSV je znepokojen omezením základních práv, jako je omezení volného pohybu, omezení práva nezletilých osob na vzdělání, uplatnění řízení na hranicích na nezletilé osoby bez doprovodu, případná neexistence individuálního přístupu k analýze pojmu bezpečná země, omezení záruk pro následné žádosti a zrychlená řízení, automatický přezkum statusů ochrany a sankční přístup v podobě omezení podmínek přijímání.

1.1.7. EHSV doporučuje normalizovat statusy ochrany a odstranit rozdíly mezi postavením uprchlíka a doplňkovou ochranou, pokud jde o období platnosti povolení k pobytu, prodloužení této platnosti a omezení sociální pomoci pro příjemce doplňkové ochrany.

1.2. Doporučení k návrhu kvalifikačního nařízení

1.2.1. EHSV doporučuje zahrnout kritéria Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky pro posuzování alternativy útěku do jiné části země, jinými slovy analýzu vhodnosti a analýzu důvodnosti, s výslovným vyloučením použití článku 8 v případě pronásledování ze strany státu.

1.2.2. O důkazní břemeno by se měli dělit žadatel a rozhodující orgán, jak stanoví judikatura Soudního dvora Evropské unie, v níž je rozhodujícímu orgánu uložena povinnost, aby „s žadatelem aktivně spolupracoval“.

1.2.3. EHSV doporučuje zavést posouzení přiměřenosti při posuzování důvodů pro vyloučení z postavení uprchlíka a restriktivní použití těchto ustanovení, a sice formou odstranění čl. 12 odst. 6 kvalifikačního nařízení, aby se předešlo automatickému použití ustanovení pro vyloučení, jež neberou v úvahu konkrétní situaci žadatelů.

1.2.4. V řízeních pro přezkum statusů mezinárodní ochrany by měla být zaručena individuální analýza každého případu, přičemž by se měly zohlednit zvláštní okolnosti a poskytnout veškeré procesní záruky, které nemohou být uplatněny automaticky.

1.2.5. Pokud jde o přezkum postavení uprchlíka, každý nový postup dále zvýší administrativní zátěž a rozšíří možnosti vlastního uvážení správních orgánů. Vzhledem k vysokému počtu uprchlíků v jedné zemi mohou být správní služby snadno přetížené a mohly by vydávat uspěchaná a možná i nahodilá rozhodnutí. Je tedy nezbytné, aby byly příslušné orgány vybaveny dostatečným personálem vyškoleným k provádění kontrol a přezkumu postavení uprchlíka.

1.2.6. Je potřeba rozlišovat mezi ukončením, vyloučením, odnětím, neprodloužením a vypršením platnosti statusu ochrany, předcházet opakováním a zmatkům ohledně skutkových okolností, které zavádějí příčinu ke každému případu, a zahrnout restriktivní kritéria pro jejich použití.

1.2.7. Mělo by se odstranit omezení svobody pohybu osob, jimž byla v členském státě udělena mezinárodní ochrana, jelikož takové jednání je v rozporu s článkem 26 Ženevské úmluvy.

1.2.8. Měl by se odstranit článek 44 kvalifikačního nařízení, kterým se mění směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech, v tom smyslu, že se pětileté období pobytu začne počítat nanovo, pokud se zjistí, že se osoba neoprávněně nachází mimo členský stát, který uznal její status, jelikož by takové jednání bylo v rozporu s cílem evropského programu pro migraci z května 2015.

1.3. *Doporučení k návrhu nařízení o společném postupu*

1.3.1. EHSV připomíná, že nastavení pravidel formou nařízení nesmí vést ke snížení norem ochrany kvůli zavedení restriktivních kritérií způsobilosti a omezení práv a procesních záruk.

1.3.2. EHSV doporučuje odstranit automatické uplatňování pojmů bezpečná třetí země, první země azylu a bezpečná země původu a rovněž uplatňování zkrácení lhůt a zaručit automatický odkladný účinek odvolání.

1.3.3. V případě omezení svobody nebo zajištění by se měly posílit záruky individuálního posouzení založeného na kritériích přiměřenosti, nezbytnosti a výjimečných okolností.

1.3.4. Měly by se rovněž zvýšit záruky v souvislosti se správním zajištěním – je potřeba vymezit jasné lhůty pro zajištění a omezit zajištění na výjimečné případy.

1.3.5. Dále by se mělo odstranit vyloučení z možnosti uplatňovat právo na bezplatnou právní pomoc v případě žádostí považovaných za nedůvodné nebo následných žádostí neobsahujících nové důkazy nebo důvody, neboť jím dochází k porušení práva na účinný právní prostředek nápravy stanovený v článku 13 EÚLP.

1.3.6. Pro zrychlená řízení, hraniční přechody a následné žádosti by se měly stanovit tytéž procesní záruky platné pro řádný postup.

1.3.7. Žadatelům by před spuštěním vlastního postupu žádosti mělo být poskytnuto období pro oddech a zotavení.

1.4. *Doporučení k návrhu směrnice o normách pro přijímání*

1.4.1. Je nezbytné přijmout pozitivní pobídky s cílem zabránit druhotnému pohybu osob, a nikoliv zaujmout sankční přístup založený na vyloučení, omezování, odnímání nebo nahrazování podmínek přijímání atd. Takové opatření by bylo zvláště nepřiměřené v případě žadatelů, kteří nežádají o mezinárodní ochranu v první zemi neoprávněného vstupu nebo oprávněného pobytu.

1.4.2. K regulaci podmínek přijímání, řízení a kritérií způsobilosti by se měl používat týž právní nástroj, aby se předešlo rozdílům při přímém použití vzájemně souvisejících ustanovení.

1.4.3. Je třeba omezit či odstranit nepřesné právní pojmy, jako je „důstojná životní úroveň“ nebo „riziko útěku“, a to vzhledem k závažným důsledkům, které z těchto pojmů vyplývají, a k pravomocem členských států stanovit si určující kritéria samy.

1.4.4. V souladu s návrhem dublinského nařízení by měli být zahrnuti další rodinní příslušníci, např. sourozenci a jiní příbuzní.

1.4.5. Z přístupu na trh práce by neměli být vyloučeni žadatelé z bezpečných zemí původu, neboť by se jednalo o diskriminaci na základě státní příslušnosti.

1.4.6. Je nezbytné odstranit podmínky týkající se práva na přístup k zaměstnání, sociálnímu zabezpečení a sociální pomoci.

1.4.7. Je rovněž potřeba zajistit absolutní právo nezletilých na vzdělání za stejných podmínek jako právo na zdraví.

2. Přípomínky ke kvalifikačnímu nařízení

2.1. EHSV podporuje další harmonizaci norem pro azylové řízení, uznávání a ochranu na úrovni EU. Mezi členskými státy existují značné rozdíly, pokud jde o používaná řízení, počty uznaných žádostí, obsah poskytnuté ochrany a podmínky přijímání pro žadatele a osoby požívající mezinárodní ochrany.

2.2. Členské státy si z různých důvodů vytvořily specifické institucionální postupy v oblasti azylu. Tyto rozdíly vybízejí k druhotnému pohybu osob a ohrožují rovné zacházení s žadateli na území Unie. Rozdíly mezi členskými státy by mohly mít značný dopad na ochranu základních práv, včetně ochrany lidské důstojnosti, respektování soukromého a rodinného života, svobody projevu a informací, práva na vzdělání, práva na svobodnou volbu povolání a práva na přístup na trh práce, svobody podnikání, práva na azyl, nediskriminace, práv dětí, sociálního zabezpečení a sociální pomoci a zdravotní péče, jak je stanoví Listina základních práv Evropské unie.

2.3. EHSV vítá vývoj systému pro získávání, uspořádávání a šíření informací týkajících se situace v zemích původu a tranzitu pod záštitou Agentury Evropské unie pro azyl. Tento systém představuje základ skutečné harmonizace rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany. Není však jasné, do jaké míry vnitrostátní orgány poskytnuté informace zohlední a jak vůbec zajistit, že tak skutečně učiní. Abychom předešli značně odlišným rozhodnutím, měl by systém poskytovat jednoduché a jasné označení zemí, které nejsou považovány za bezpečné.

2.4. Pokud jde o článek 7 o poskytovatelích ochrany, je důležité správně zhodnotit kapacity soukromých poskytovatelů a mezinárodních organizací k poskytování ochrany. Vzhledem k nedostatku zdrojů a právní nejistotě je pro oba tyto typy subjektů velice obtížné zajistit stabilní a dlouhodobou ochranu, zejména v době občanské války nebo intenzivní vládní represe.

2.5. Významným faktorem pro rozhodnutí o udělení ochrany je možná vnitrostátní ochrana, kterou může žadatel získat. Příslušné orgány musí zohlednit celou škálu rizik pro bezpečnost jednotlivce, která může vnitřní vysídlení obnášet. Bezpečná území se mohou rychle stát nebezpečnými, a to z mnoha různých důvodů – v důsledku vojenské porážky, zahraniční pomoci a intervence, sabotáže a teroristických útoků. Ačkoli je v článku 8 jasně vymezen pojem bezpečí – včetně bezpečného cestování a dostupnosti ochrany –, záleží na evropských vnitrostátních orgánech, jak si dostupné údaje a skutečnosti vyloží.

2.6. Definice jednání považovaného za pronásledování uvedená v článku 9 je komplexní a vychází z čl. 1 odst. A Úmluvy o právním postavení uprchlíků (Ženevská úmluva). Tento článek by měl být společně s článkem 10 týkajícím se důvodů pronásledování a článkem 6 o původcích pronásledování nebo vážné újmy vykládán tak, aby se zohlednilo jednání považované za pronásledování, jehož se dopustily jak státní orgány, tak nestátní původci. Uplatňování politických represí a vedení vnitrostátních válek dokládá, že násilné činy páchají různé polovojenské skupiny a domobrana pod vyšší ochranou státních orgánů, které obvykle popírají jakoukoliv účast.

2.7. EHSV se již dlouho zasazuje o harmonizaci obsahu ochrany udělované uprchlíkům a osobám požívajícím doplňkové ochrany⁽¹⁾. Obsah ochrany je dalším významným motivačním prvkem pro druhotný pohyb osob v rámci Unie. Co je však zásadní, Výbor se zasazuje o takovou harmonizaci, jejímž cílem je nejvyšší úroveň ochrany, nikoliv ta nejnižší. V návrhu Komise je uvedena řada dobrých kroků tímto směrem.

2.8. Je nezbytné vyjasnění ohledně poskytování informací, povolení k pobytu a cestovních dokladů. Stojí za povšimnutí, že byl vyjasněn přístup k trhu práce a zvýšila se úroveň ochrany, například v oblasti pracovních podmínek, svobody sdružování a přístupu k příležitostem ke vzdělávání spojenému se zaměstnáním, kde mají příjemci mezinárodní ochrany těž práva jako státní příslušníci daného členského státu. Stejně je tomu i v oblasti uznávání kvalifikací, sociálního zabezpečení, sociální pomoci a zdravotní péče.

⁽¹⁾ Viz stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, a o obsahu poskytnuté ochrany (KOM(2009) 551 v konečném znění – 2009/0164 (COD)) (Úř. věst. C 18, 19.1.2011, s. 80).

2.9. Přístup k integračním opatřením – jazykovým kurzům, programům orientace v občanských záležitostech, integračním programům a odborné přípravě – jsou klíčovými prvky úspěšné integrace. Opatření k usnadnění integrace jsou velice žádoucí a měla by být podporována.

2.10. Stanovení účasti na integračních opatřeních jako podmínky pro přístup k dalším službám, jako je sociální pomoc (viz článek 34), by však zároveň mohlo být problematické a mělo by být formulováno obezřetně. Integrační opatření, mají-li usnadňovat účast, musí být velmi přístupná a užitečná. Osoby požívající mezinárodní ochrany by mohly být vyloučeny z integračních opatření a ze služeb, pro něž se vyžaduje účast na integračních opatřeních, např. učení se jazyku, vzdělávání a zaměstnání.

3. Přípomínky k návrhu nařízení o společném postupu

3.1. EHSV vítá návrh a jeho zamýšlený cíl, jímž je zřídit skutečně společný postup pro mezinárodní ochranu, který bude účinný, spolehlivý a vyvážený. Zvolený nástroj – nařízení přímo použitelné ve všech členských státech – je nezbytný k dosažení vyšší míry harmonizace a větší jednotnosti ve všech členských státech, pokud jde o výsledek azylových řízení. EHSV považuje nařízení za krok správným směrem, který omezuje druhotný pohyb osob mezi členskými státy, a tudíž usnadňuje uplatňování zásady solidarity.

3.2. Je nutné, aby byly postupy jasné a jejich výsledek byl předvídatelný. Zachování šestiměsíční lhůty pro přístup žadatele k řízení a pro posouzení žádostí na správní i na soudní úrovni je přiměřené.

3.3. Pokud jde o výjimky, je nezbytné dále vyjasnit, co se rozumí nedůvodnými nebo nepřijatelnými žádostmi.

3.4. EHSV plně podporuje to, aby Agentura Evropské unie pro azyl poskytla pomoc členským státům, které přijímají neúměrný počet současně podaných žádostí.

3.5. EHSV vítá zavedení procesních záruk, které chrání práva žadatelů. V této oblasti byl postoj Výboru vždy jasný. Všichni žadatelé, kteří dorazí do některého členského státu, se nacházejí ve zranitelném postavení, téměř všichni urazili velkou vzdálenost a zažili útrapy a nebezpečí. Musí překonat jazykové, kulturní a psychologické překážky, aby se přizpůsobili a spolupracovali s orgány. I když jsou nově navržené postupy jasnější, budou je muset provádět právě orgány členských států. Pokud mají orgány potíže s novými postupy pracovat, je třeba určit formy pomoci a podpory.

3.6. Pokud jde o záměr harmonizovat pravidla týkající se bezpečných zemí, EHSV obecně podporuje progresivní přechod k plně harmonizaci nahrazením vnitrostátních seznamů bezpečných zemí evropskými seznamy nebo označeními těchto zemí na úrovni Unie, a to do pěti let od vstupu tohoto nařízení v platnost⁽²⁾.

3.7. Pokud jde o odvolací řízení, zavádí návrh Komise právo na účinný opravný prostředek s výslovnými lhůtami a automatickým odkladným účinkem, kromě případů zamítnutí ve zrychleném řízení, nepřijetí první zemí azylu a následně žádosti, zamítnutí kvůli výslovnému nebo konkludentnímu zpětvzetí a rozhodnutí o dřívějším jednání.

3.8. Období, na něž je ochrana poskytnuta, má přímý dopad na vyhlídky na integraci. Toto období by mělo být dostatečně dlouhé, aby osobám požívajícím mezinárodní ochrany, orgánům a zaměstnavatelům byly poskytnuty pobídky.

⁽²⁾ Postoj EHSV k tomuto tématu byl vyjádřen ve stanovisku Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU (COM(2015) 452 final) (Úř. věst. C 71, 24.2.2016, s. 82).

4. Připomínky ke směrnici o normách pro přijímání

4.1. EHSV aktivně prosazuje harmonizaci podmínek přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, a to nejen s cílem omezit druhotný pohyb osob, ale především za účelem zvýšení jejich šancí na úspěšnou integraci a plnou ochranu základních práv.

4.2. EHSV vítá požadavek, aby měly členské státy připravený plán pro nepředvídané události kvůli zajištění odpovídajícího přijímání žadatelů v případech, kdy se potýkají s neúměrným počtem žadatelů.

4.3. EHSV plně podporuje cíl zvýšit soběstačnost žadatelů a jejich vyhlídky na případnou integraci, který stanovila Komise. Tento cíl je v souladu s postojem Výboru, který prosazoval rychlejší přístup k trhu práce a rovněž přístup ke službám a programům zaměřeným na usnadnění integrace (např. jazyková výuka). Proto je zkrácení doby omezení přístupu na trh práce z maximálně devíti měsíců na maximálně šest měsíců od podání žádosti krokem správným směrem.

V Bruselu dne 14. prosince 2016.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS
