

Stanovisko Výboru regionů – Budoucí společný evropský azylový systém

(2008/C 172/05)

VÝBOR REGIONŮ

- zdůrazňuje, že místní a regionální orgány budou první, kdo bude provádět evropské právní předpisy v oblasti společného evropského azylového systému, a je toho názoru, že společné azylové řízení, které předpokládá solidární a odpovědné zapojení všech členských států, usnadní práci místních a regionálních orgánů;
- doporučuje, aby v případě potřeby existoval na vnitrostátní úrovni dohodovací systém mezi ústředními, regionálními a místními orgány, a mohlo se tak provádět integrované řízení na více úrovních;
- doporučuje vypracovat evropské nařízení, které v členských státech stanoví vzájemné uznávání přiznané ochrany, postupy na přenos a jednotné postavení pro uprchlíky a osoby, jimž byla přiznána podpůrná ochrana;
- domnívá se, že rozšíření působnosti směrnice 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany je základním krokem k odstranění případných rizik diskriminace a integračním nástrojem samotného procesu harmonizace azylových opatření ve Společenství;
- doporučuje vytvořit společné hlavní směry pro provádění činností (s širokým zapojením místních orgánů), které žadatelům o azyl a uprchlíkům usnadní přístup k sociálně zdravotním službám a k bydlení, a stanovit opatření na rozvoj programů na jejich začlenění do místního společenství; stanovit pevná a přesná pravidla pro uznávání diplomů, profesní rekválifikace a osvědčení o způsobilosti; vyčlenit ekonomické zdroje na podporu pracovních možností a/nebo řídicích schopností uprchlíků;
- pro úspěšnou integraci uprchlíků považuje za nezbytné, aby se uprchlíci cítili součástí událostí odehrávajících se ve čtvrtích, městech, státech a Evropské unii, kde žijí. Účast na politickém životě územních jednotek, která začíná u aktivního a pasivního volebního práva do místních voleb, má kromě symbolické hodnoty také velmi vysokou skutečnou hodnotu;
- doporučuje vypracovat zásady pro financování a veřejné zakázky za účelem posílení pravomocí národních a místních subjektů, se zvláštním ohledem na psychosociální oblast, identifikaci a zranitelnost a zacházení s ní.

Zpravodaj: pan Savino Antonio SANTARELLA (IT/UEN-EA), starosta obce Candela

Odkaz

Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému

KOM(2007) 301 v konečném znění

Návrh směrnice Rady, kterým se rozšiřuje oblast působnosti směrnice 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany

KOM(2007) 298 v konečném znění

Politická doporučení

VÝBOR REGIONŮ,

Úloha místních a regionálních orgánů

1. zdůrazňuje, že místní a regionální orgány budou první, kdo bude provádět evropské právní předpisy v oblasti společného evropského azylového systému. Územní celky každodenně přijímají smíšené proudy migrantů, mezi nimiž jsou žadatelé o azyl, a často musejí poskytnout lékařskou a psychologickou pomoc osobám, které byly fyzicky a psychicky zneužívány, včetně mučení. Místní a regionální orgány a jejich odbory neposkytují vždy tyto služby běžně, a proto je třeba na ně vyčlenit zvláštní podporu, která umožní stanovení vhodných odpovědností a zřízení vhodných struktur;

2. je toho názoru, že společné azylové řízení, které předpokládá solidární a odpovědné zapojení všech členských států, usnadní práci místních a regionálních orgánů. V dnešní době přísluší místním a regionálním orgánům v určitých zemích neúměrně vysoká odpovědnost, mj. z důvodu neexistence společného azylového systému;

3. upozorňuje na skutečnost, že i uznání žadatelé o azyl se při neexistenci projektů přijímání a integrace a vzhledem k tomu, že nemají stálé zaměstnání, mohou stát oběťmi zneužívání a terčem kriminality, což může způsobit potíže v oblasti bezpečnosti a sociální soudržnosti. Riziko a náchylnost stát se obětí zneužívání a terčem kriminality lze snížit, pokud bude existovat možnost pracovat za finanční odměnu v průběhu azylového řízení;

4. doporučuje, aby byla v každém členském státě vytvořena síť místních orgánů, která by zajistila provádění zásahů v oblasti sociální soudržnosti s cílem integrovat vědomě uprchlíky prostřednictvím místních projektů podporovaných samotnými místními orgány. Díky činnosti územních komisí zkrátila tato síť služeb v členských státech, ve kterých byla pokusně vytvořena, dobu posuzování žádostí o azyl a zlepšila životní podmínky žadatelů tím, že usnadnila jejich integraci do místního cílového společenství a přinesla značné výhody v oblasti bezpečnosti a kvality života;

5. doporučuje tudíž, aby se různé evropské, národní, regionální a místní zdroje vzájemně doplňovaly a vhodným způsobem z nich byly financovány tyto sítě služeb v každém členském státě, a bylo tak možné reagovat na problémy spojené s integrací žadatelů o azyl a uprchlíků;

6. doporučuje, aby v případě potřeby existoval na vnitrostátní úrovni dohodovací systém mezi ústředními, regionálními a místními orgány, a mohlo se tak provádět integrované řízení na více úrovních;

7. doporučuje, aby účast v síti byla dobrovolná, a domnívá se, že partnerství jsou příležitostí k vytváření rozhodnutí se zapojením různých veřejných i soukromých institucionálních subjektů na místní úrovni a ke sdílení odpovědnosti mezi těmito činiteli, čímž bude možné plánovat opatření na přijímání a integraci a rozvíjet stávající potenciál území. Tato partnerství mohou vést k rozvoji znalostí a následně k vědomému zapojení subjektů, které až do té chvíle neměly s azylem nic společného nebo váhaly s převzetím odpovědnosti na tomto poli;

8. připomíná, že tyto sítě mohou institucím, podnikům, odborům, sdružením v terciární sféře, školicím střediskům, vysokým školám a samozřejmě místním a regionálním orgánům pomoci nalézt svoji úlohu v azylovém systému, a tak upozornit společnost jako celek na tento jev, umožnit každému činiteli hrát svoji vlastní úlohu, a přispět tak přirozeně ke zmírnění nebo odstranění případného napětí;

Právní nástroje

Vyřizování žádostí o azyl

9. domnívá se, že Evropská unie se při uplatňování řízení pro přiznání mezinárodní ochrany setkává se dvěma různými požadavky, se kterými není možné zacházet jako s protichůdnými:

— skutečná ochrana žadatelů o azyl;

— střežení vnějších hranic;

10. navrhuje, aby procedury spojené s identifikací, povolením vstupu na území a přístupem k azylovému řízení byly harmonizovány na úrovni EU;

11. žádá o naplánování a vyzkoušení společných procedur na identifikaci migrantů, které by bylo možné provést v určité době a jež by zahrnovaly konkrétní opatření a byly v souladu se základními lidskými právy a lidskou důstojností;

12. co se týče procedur na posouzení žádostí o mezinárodní ochranu, považuje za zásadní zvolit takové společné nástroje, které by zaručily jednotné posouzení v jednotlivých členských státech, a tedy umožnily operativní provádění ustanovení evropských směrnic (především směrnice 2005/85/ES);

13. navrhuje dále pravidelně zajišťovat příležitosti ke školení, informování a kontrole a také k setkávání orgánů určených na posouzení žádostí o mezinárodní ochranu, pro výměnu a porovnání jejich zkušeností;

14. doporučuje vytvořit na evropské úrovni program školení a informování jednotek pohraniční stráže či pohraniční policie;

15. doporučuje na hraničních přechodech (letištních, námořních a pozemských) a oblastech vstupu zavést a podporovat používání asistenčních a informačních služeb pro zahraniční občany, kteří žádají o mezinárodní ochranu;

Podmínky pro přijímání žadatelů o azyl

16. domnívá se, že co se týče zajištění žadatelů o azyl, by bylo vhodné opět potvrdit, že tyto žadatele nelze zadržet pouze za účelem prošetření jejich žádosti. Omezení svobody pohybu musí být případně omezena pouze na dobu trvání procedur spojených s identifikací, které je třeba dále harmonizovat;

17. žádá, aby Evropská unie přijala listinu, která by upravovala situaci žadatelů o mezinárodní ochranu vystavených omezení svobody pohybu;

18. domnívá se, že druhotný pohyb žadatelů o azyl uvnitř Evropské unie je podmíněn hlavně různými ekonomickými situacemi členských států a přístupem, který zaujaly vůči žadatelům o azyl;

19. domnívá se proto, že je nutné provést studii, ve které budou shrnuty zkušenosti členských států se začleňováním na trh práce a bydlení a do společnosti získané během posledních let;

20. navrhuje, že k tomuto stanovisku připojí dodatek, ve kterém budou shrnuty nejlepší metody, které byly v této oblasti použity ve spolupráci s evropskými místními a regionálními orgány;

21. co se týče služeb poskytovaných místními a regionálními orgány, doporučuje nahradit koncepci „materiální podpory“ koncepcí „komplexního přijímání“ (které zahrnuje osobní asistenční a informační služby a zahájení průběhu socio-ekonomického začleňování);

Přiznání ochrany

22. připomíná, že koncepce mezinárodní ochrany je stále velmi svázána s úzkou definicí uprchlíka, tak jak je zakotvena v článku 1 Ženevské úmluvy, přestože od roku 1951 se mezinárodní situace hluboce změnila a s ní také i profil lidí hledajících ochranu. Tito lidé stále častěji utíkají před všeobecným násilím a ozbrojenými konflikty, spíše než před osobní perzekucí. Stále větší roli také hrají podmínky životního prostředí a životní podmínky;

23. podotýká, že v této souvislosti je rozhodně třeba schválit ustanovení směrnice 2004/83/ES, ve které je vymezena a sjednocena podpůrná ochrana lidem, kteří nespádají do definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Tuto ochranu je nutné považovat za doplňkovou ke statusu uprchlíka a ne za jemu podřízenou, ani za podřadnou nebo druhořadou;

24. oceňuje tudíž úsilí Evropské komise stanovit podmínky pro udělení podpůrné ochrany a sjednotit a rozšířit ustanovení Ženevské úmluvy, která se jí týkají;

25. zdůrazňuje, že při této interpretaci předpisů Společenství je možné stanovit dvě formy mezinárodní ochrany (postavení uprchlíka a podpůrná ochrana), a tak rozšířit typologii příjemců ochrany;

26. požaduje, aby uvedené dva druhy mezinárodní ochrany, které přiznává jeden členský stát, uznaly všechny ostatní členské státy Evropské unie;

27. doporučuje stanovit možnost přenosu odpovědnosti mezi členskými státy, pokud osoba pod mezinárodní ochranou změnila své bydliště z jednoho členského státu do druhého, a zaručit tak volný pohyb (i když přímo kontrolovaný a sledovaný) na území Evropské unie;

28. považuje za nezbytné, aby Evropská unie vytvořila právní a operační nástroje, které by umožnily zasáhnout v případech, v nichž není možné přikročit k vyhoštění z území Společenství;

Průřezové otázky

Přiměřená reakce na situaci zranitelných osob

29. domnívá se, že kromě některých typů osob, které samy o sobě vyžadují specifická opatření pro přijímání a ochranu (nezletilé osoby bez doprovodu, ženy, které doprovázejí uprchlíka nebo se k němu připojují později nebo jsou samy uprchlíky, a osoby s tělesným nebo mentálním postižením) a na jejichž zvláštní situaci během řízení a rozhodování musí brát náležitý ohled (např. respektování práva na soukromý a rodinný život nebo na sloučení rodiny), by zranitelnost měla být určena na základě konkrétní charakteristiky dané osoby a její minulosti;

30. upozorňuje na to, že, především co se týče obětí mučení, mohou být opatření na podporu a reintegraci nepostačující, pokud:

— neobsahují konkrétní činnosti zaměřené na zaručení přijímání, ochrany a socio-ekonomického začleňování;

— je provádějí pouze konkrétní zařízení, která nejsou ve spojení s národním a místním systémem sociálního zabezpečení, ani s jinými programy a službami, které jsou také určeny žadatelům o azyl a uprchlíkům;

31. doporučuje proto, aby součástí procesu vytvoření společného azylového systému byla obsáhlá a strukturovaná diskuse, jejímž cílem bude stanovit společná kritéria pro označení jednotlivých případů zranitelnosti;

32. navrhuje, aby do nástrojů, které Evropská unie vypracuje na podporu práce různých subjektů zapojených do azylového systému (hlavní směry, pokyny, vzdělávací programy atp.), byly začleněny konkrétní zásady a ukazatele, které usnadní identifikaci případů zranitelnosti, a tak i jejich řešení;

33. domnívá se, že je nutné posílit odpovědnosti místních služeb sociální péče, aby bylo možné rozpoznat případy zranitelnosti jednotlivých osob a zabývat se jimi. Doporučuje proto, aby Evropská unie buď vyčlenila prostředky na podporu specifických programů budování kapacit, nebo podpořila vytváření programů školení a informování v členských státech;

Integrace

34. zdůrazňuje, že integrace je proces, jehož primárním cílem je dosažení odpovídající úrovně nezávislosti uprchlíka. Integrace probíhá v několika paralelních směrech (začlenění na trh práce a bydlení a do společnosti) a prochází několika etapami (seznámení se s územím, přístup ke službám, zapojení);

35. vzhledem k potížím, které mohou mít migranti druhé generace v různých částech Evropy s politikami integrace, považuje za zásadní, aby (konkrétně) uprchlíci nebyli stále považováni za „cizince“ nebo „hosty“, ale pokud budou uznávat a respektovat hodnoty a platné právní předpisy cílové země, nebyli odcizováni od svých původních kultur;

36. pro úspěšnou integraci uprchlíků považuje za nezbytné, aby se uprchlíci cítili součástí událostí odehrávajících se ve čtvrtích, městech, státech a Evropské unii, kde žijí. Účast na politickém životě územních jednotek, která začíná u aktivního a pasivního volebního práva do místních voleb, má kromě symbolické hodnoty také velmi vysokou skutečnou hodnotu;

37. domnívá se, že rozvoj tohoto pocitu sounáležitosti začíná ve školách a že programy přijímání a integrace žáků a studentů – uprchlíků by mohly tvořit nedílnou součást školních a vysokoškolských systémů členských států;

38. doporučuje:

— vytvořit společné hlavní směry pro provádění činností (s širokým zapojením místních orgánů), které žadatelům o azyl a uprchlíkům usnadní přístup k sociálně zdravotním službám a k bydlení, a stanovit opatření na rozvoj programů na jejich začlenění do místního společenství;

— stanovit pevná a přesná pravidla pro uznávání diplomů, profesní rekvalifikace a osvědčení o způsobilosti;

— vyčlenit ekonomické zdroje na podporu pracovních možností a/nebo řídicích schopností uprchlíků, kteří se

mohou např. zapojit do výrobních činností, které již na území probíhají;

Provádění – doprovodná opatření

39. navrhuje vypracovat předpisy týkající se společných postupů na identifikaci občanů třetích zemí žádajících o mezinárodní ochranu;

40. navrhuje vypracovat strukturované programy školení a informování určené pro pohraniční stráž a policejní jednotky, nevládní organizace, orgány určené na posouzení žádostí o azyl, místní zdravotní služby a místní služby sociální péče, orgány místní správy a řídicí pracovníky národních institucí;

41. navrhuje, aby byly poskytnuty příležitosti pro setkání a diskusi, např. celoevropská konference o azylu, regionální konference a zahájení programu výměny personálu – určitý druh programu *Erasmus* pro úředníky zabývající se azylem;

42. vyzývá k užší koordinaci mezi jednotlivými členskými státy v určitých azylových otázkách;

43. doporučuje vypracovat evropské nařízení, které v členských státech stanoví vzájemné uznávání priznané ochrany, postupy na přenos a jednotné postavení pro uprchlíky a osoby, jimž byla přiznána podpůrná ochrana;

44. považuje za zásadní, aby při provádění společného azylového systému byly rozšířeny a rozvinuty nástroje na konzultace s různými klíčovými subjekty: národními institucemi, orgány místní správy, policejními jednotkami a nevládními organizacemi;

45. doporučuje vypracovat zásady pro financování a veřejné zakázky za účelem posílení pravomocí národních a místních subjektů, se zvláštním ohledem na psychosociální oblast, identifikaci a zranitelnost a zacházení s ní;

Solidarita a sdílení zátěže

Finanční solidarita

46. s potěšením vítá obecný program Solidarita a řízení migračních toků 2007-2013, který předložila Evropská komise; tento víceletý program navrhuje čtyři pilíře a související fondy, které se detailním způsobem zabývají různými problémy spojenými s migrací. Je obzvláště spokojen s novou generací Evropského fondu pro uprchlíky (ERF) 2008-2013 a s fondem pro navrácení uprchlíků, které přesně splňují požadavky místních orgánů na žadatele o azyl a uprchlíky;

47. domnívá se, že harmonizace procedurálních standardů pro přijímání, integraci a zapojení do místního společenství je hlavním prostředkem, který brání žadatelům o mezinárodní ochranu nebo jejím držitelům v druhotném pohybu na území Evropské unie;

48. zdůrazňuje, že velké úsilí na dosažení této harmonizace spočívá ve vytvoření efektivního evropského azylového systému, tj. hlavního nástroje k dosažení úplného sdílení odpovědnosti a pravomocí mezi všemi členskými státy Evropské unie;

49. připomíná, že dosažení tohoto cíle je zjevně nákladné z hlediska ekonomických a lidských zdrojů i z hlediska časového, domnívá se však, že je nutné k tomu, aby bylo možné vytvořit takový model zásahů, pomocí něhož bude možné řešit problémy, které se v souvislosti s řízením smíšených migračních toků objevují v celé Evropské unii;

50. zdůrazňuje, že pro provedení výše uvedených opatření a pro zaručení jejich působení v členských státech je zásadní, aby část zdrojů evropských azylových politik byla vyčleněna pro použití na úrovni Společenství a aby byly vyčleněny částky pro použití v jednotlivých členských státech;

51. doporučuje proto, aby členské státy, ve kterých se počet žádostí o azyl zvyšuje nebo je stabilní, stejně jako i státy na hranici, obdržely finanční dotaci úměrnou zásahům, které musejí provést. Pro provádění společného azylového systému bude třeba mnoha ekonomických zdrojů a především v prvních pěti letech bude nezbytné učinit výjimku z pravidla, podle kterého je evropské financování doplňkem k národnímu financování;

52. z tohoto důvodu žádá, aby evropské finanční prostředky byly přiděleny rozumným a strukturovaným způsobem, který se bude řídit zásadami pro financování operativních zásahů spojených zejména se školením, výměnou personálu a účastí místních subjektů v procesu evropské konzultace;

53. stejně tak doporučuje vyčlenit odpovídající prostředky na podporu nově přistoupivších zemí a členských států, pro které je řízení migrace novým jevem, a dodatečně financovat případné strukturální nedostatky v těchto státech. V tomto kontextu je asi zbytečné uvažovat o programech na přesídlení uvnitř Evropské unie;

Rozšíření oblasti působnosti směrnice 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany

54. s nadšením vítá návrh směrnice Rady, kterou se mění předcházející směrnice 2003/109/ES a rozšiřuje se její působnost i na osoby požívající mezinárodní ochrany (uprchlíky nebo osoby požívající podpůrné ochrany);

55. domnívá se, že rozšíření působnosti směrnice 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany je základním krokem k odstranění případných rizik diskriminace a integračním nástrojem samotného procesu harmonizace azylových opatření ve Společenství;

56. považuje za zásadní stanovit, aby osoba požívající mezinárodní ochrany mohla získat právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v členském státě, který jí ochranu přiznal, a rovněž využívat právo na pobyt v jiném státě;

57. zdůrazňuje, že přiznání některé formy mezinárodní ochrany je třeba považovat za nezbytný prvek pro posouzení důsledků případného odejmutí právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta;

58. vítá proto s potěšením opatření návrhu směrnice, která potvrzují respektování zásady nenavracení (zásada, která zakazuje nucené navracení osoby do země, ve které by její život nebo svoboda byly v nebezpečí) a zajišťují její plné provádění v praxi, v souladu s předpisy Společenství a mezinárodními předpisy. Je však třeba se postavit proti případným rozsáhlejšími omezením týkajícím se vyhoštění a odsunu;

59. v souladu se zásadou nenavracení považuje dále za zásadní zajistit, aby orgány druhého členského státu byly plně informovány o tom, že dlouhodobě pobývajících rezidentů žádajících o povolení k pobytu na území daného členského státu získal v jiném členském státě mezinárodní ochranu. Toto ustanovení je nezbytné pro zaručení neustálé ochrany osoby v případě, že trvá její potřeba mezinárodní ochrany;

60. pokud status mezinárodní ochrany udělují a odnímají jiné vnitrostátní orgány než ty, které udělují a odnímají status dlouhodobě pobývajících rezidenta, považuje za nutné, aby byla zajistěna brána v úvahu udělená ochrana;

61. s uspokojením vítá ustanovení na zaručení plného uplatňování podmínek pro užívání práva na pobyt v jiném členském státě, a to i pro osoby požívající mezinárodní ochrany s právním postavením dlouhodobě pobývajících rezidenta;

62. nakonec doporučuje, aby byla konečně přijata jednotná pravidla Společenství umožňující uprchlíkům nebo osobám požívajícím podpůrné ochrany pobývat v jiném členském státě (z pracovních nebo rodinných důvodů) a především umožňující přenos odpovědnosti za přiznanou mezinárodní ochranu z jednoho členského státu na druhý.

V Bruselu dne 9. dubna 2008.

předseda
Výboru regionů
Luc VAN DEN BRANDE