

**SK**

**SK**

**SK**



KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 17.6.2008

KOM(2008) 360 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE  
EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU  
A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**PLÁN POLITIKY V OBLASTI AZYLU  
INTEGROVANÝ PRÍSTUP K OCHRANE V RÁMCI CELEJ EÚ**

{SEK(2008) 2029}

{SEK(2008) 2030}

## 1. Úvod

### 1.1. Kontext

Práce na vytvorení spoločného európskeho azylového systému (CEAS) začali okamžite po nadobudnutí platnosti Amsterdamskej zmluvy v máji 1999 na základe usmernení, ktoré prijala Európska rada na svojom zasadnutí v Tampere. Počas prvej fázy CEAS (1999-2005) bolo cieľom harmonizovať právne rámce členských štátov na základe spoločných minimálnych noriem<sup>1</sup>.

Ciele druhej etapy CEAS stanovené v haagskom programe zahŕňajú zriadenie spoločného azylového postupu a jednotného štatútu pre osoby, ktorým bol udelený azyl alebo doplnková ochrana, ako aj posilnenie praktickej spolupráce medzi vnútroštátnymi azylovými orgánmi a vonkajší rozmer azylu.

Komisia tiež pokladala za potrebné pred predložením akejkoľvek novej iniciatívy dôkladne zvážiť budúcu štruktúru CEAS a diskutovať o nej so všetkými príslušnými zainteresovanými stranami. Preto v júni 2007 predložila zelenú knihu, ktorej cieľom bolo určiť možné alternatívy podoby druhej fázy CEAS. Výsledkom verejných konzultácií bolo 89 príspevkov od najrôznejších zainteresovaných strán<sup>2</sup>. Nastolené otázky a predložené návrhy, ktoré boli výsledkom týchto konzultácií, poslúžili ako základ pre prípravu tohto plánu politiky.

V tomto pláne politiky sa vymedzuje plán na nasledujúce roky a uvádzajú sa v ňom opatrenia, ktoré má Komisia v úmysle prijať na dokončenie druhej etapy CEAS, pričom sa vychádza z existujúceho a budúceho právneho rámca.

Nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy (ďalej len „Zmluva o fungovaní Európskej únie“ alebo „ZFEÚ“) sa zmení právny rámec v oblasti azylovej politiky. Tento plán politiky sa preto bude realizovať na základe dvoch právnych rámcov: existujúcich ustanovení zmluvy a ustanovení ZFEÚ. V rámci oboch režimov zohráva zásadnú úlohu Ženevský dohovor<sup>3</sup>.

Táto pravdepodobná zmena právneho základu bude mať vplyv na časový rámec predkladania návrhov uvedených v tomto pláne politiky. Termín dokončenia druhej etapy CEAS tak bude možno potrebné presunúť, a to pravdepodobne na rok 2012. Plán iniciatív je uvedený v prílohe I.

### 1.2. Trendy

Na základe analýzy dostupných štatistických údajov možno identifikovať tri dôležité trendy. Tieto trendy a ich vplyv na budúci vývoj v oblasti azylovej politiky sa podrobnejšie analyzujú v posúdení vplyvu, ktoré je pripojené k tomuto plánu politiky.

---

<sup>1</sup> Všetky príslušné legislatívne nástroje a dokumenty týkajúce sa politiky sú uvedené v prílohe II.

<sup>2</sup> Prístupné na:  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm)

<sup>3</sup> Všetky odkazy na Ženevský dohovor sa považujú za odkazy na Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951 a jeho protokol z roku 1967.

**Po prvé**, historicky nízke počty žiadostí o azyl vo väčšine členských štátov dokazujú, že azylové systémy väčšiny členských štátov sú v súčasnosti pod menším tlakom než v nedávnej minulosti (hoci niektoré štáty na hraniciach EÚ zaznamenali zvýšenie azylových tokov, najmä v dôsledku svojej geografickej polohy). Zdá sa preto, že je vhodný čas sústrediť úsilie na zlepšenie ich kvality.

**Po druhé**, rozdiely v rozhodnutiach o uznaní alebo zamietnutí žiadosti o azyl od žiadateľov z tých istých krajín pôvodu poukazujú na zásadný nedostatok súčasného systému CEAS: aj napriek tomu, že došlo k určitej harmonizácii právnych predpisov na úrovni EÚ, sú výsledky rozdielne, čo je okrem iného spôsobené chýbajúcimi spoločnými postupmi, rozdielnymi tradíciami a rôznymi zdrojmi informácií o krajinách pôvodu. Táto skutočnosť spôsobuje sekundárne pohyby a nie je v súlade so zásadou poskytovania rovnakého prístupu k ochrane v celej EÚ.

**Po tretie**, ak sa pozrieme na kladné rozhodnutia, zistíme, že čoraz väčšiemu percentu žiadateľov je udelená doplnková ochrana alebo iný druh ochranného štatútu na základe vnútroštátneho práva, a nie postavenie utečenca na základe Ženevského dohovoru. Dôvodom je pravdepodobne skutočnosť, že na čoraz väčšiu časť konfliktov a prípadov prenasledovania, ku ktorým dnes dochádza, sa dohovor nevzťahuje. Počas druhej etapy CEAS bude preto dôležité osobitne sa sústrediť na doplnkovú ochranu a iné druhy ochrany.

## 2. HLAVNÉ CIELE CEAS

Skutočne súdržný, komplexný a integrovaný systém CEAS by mal:

- zaistiť **prístup k ochrane tým, ktorí ju potrebujú**: azyl v EÚ musí byť naďalej prístupný. Legitímne opatrenia zavedené s cieľom obmedziť nelegálnu migráciu a chrániť vonkajšie hranice by nemali utečencom brániť v prístupe k ochrane v EÚ a mali by zabezpečovať dodržiavanie základných práv všetkých migrantov. To sa tiež prejavuje v úsilí o uľahčenie prístupu k ochrane mimo územia EÚ,
- ustanoviť jednotné **spoločné konanie** z dôvodov efektívnosti, rýchlosti, kvality a spravodlivosti rozhodnutí,
- vytvoriť **jednotné štatúty** pre azyl a doplnkovú ochranu, v prípade ktorých by bola väčšina práv a povinností rovnaká, avšak ktoré by umožňovali odôvodnené rozdiely v zaobchádzaní,
- zahŕňať **rodový aspekt** a zohľadňovať osobitné potreby **zraniteľných skupín**,
- posilniť **praktickú spoluprácu** s cieľom, okrem iného, rozvíjať spoločnú odbornú prípravu, ako aj spoločne posudzovať informácie o krajine pôvodu a organizovať podporu pre členské štáty, ktoré čelia mimoriadnym tlakom,
- určovať **zodpovednosť** a podporovať **solidaritu**: systém CEAS musí obsahovať pravidlá na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl a vytvoriť mechanizmy skutočnej **solidarity**, a to ako v rámci EÚ, tak aj vo vzťahu s tretími krajinami,

- zabezpečiť **súlad s ostatnými politikami**, ktoré majú vplyv na medzinárodnú ochranu, a to najmä pokiaľ ide o: kontrolu hraníc, boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a politiky návratu.

Na dosiahnutie týchto cieľov navrhuje Komisia v tomto pláne politiky trojbodovú stratégiu založenú na:

- lepších a harmonizovanejších normách ochrany prostredníctvom ďalšieho zosúladovania právnych predpisov členských štátov v oblasti azylu (oddiel 3),
- účinnej a dostatočne podporovanej praktickej spolupráci (oddiel 4) a
- vyššom stupni solidarity a zodpovednosti medzi členskými štátmi, ako aj medzi EÚ a tretími krajinami (oddiel 5).

Táto stratégia bude vždy vychádzať z ustanovení Ženevského dohovoru, vyvíjajúcej sa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) a plného dodržiavania Charty základných práv.

### **3. VYŠŠIA KVALITA A LEPŠIA HARMONIZÁCIA NORIEM MEDZINÁRODNEJ OCHRANY**

Legislatívne nástroje prvej etapy CEAS možno ako celok považovať za významný úspech a tieto nástroje tvoria základ, z ktorého musí druhá etapa vychádzať. Boli však identifikované určité nedostatky a je zrejmé, že spoločné minimálne normy, ktoré boli dohodnuté, nevedli k vytvoreniu požadovaných rovnakých podmienok. Komisia má preto v úmysle navrhnúť zmeny a doplnenia existujúcich právnych predpisov a posúdiť nové nástroje. Komisia bude zároveň pokračovať v dohľade nad riadnym vykonávaním a dodržiavaním existujúcich ustanovení.

#### **3.1. Smernica o podmienkach prijímania**

Komisia vo svojej hodnotiacej správe o smernici o podmienkach prijímania identifikovala niekoľko problematických otázok, ktoré vyplývajú najmä z rozsahu diskrečných právomocí, ktoré boli ponechané členským štátom vo viacerých kľúčových oblastiach. Zmenený a doplnený nástroj by mal prispieť k dosiahnutiu vyššieho stupňa harmonizácie a zlepšeniu noriem prijímania, aby sa obmedzila pravdepodobnosť, že uvedené problémy budú viesť k sekundárnym pohybam.

Na tento účel Komisia počas roka 2008 navrhne zmeny a doplnenia s cieľom:

- zahrnúť osoby, ktoré žiadajú o doplnkovú ochranu, a tak zabezpečiť konzistentnosť s ostatnými časťami *acquis* v oblasti azylu,
- zabezpečiť väčšiu rovnosť a lepšie normy zaobchádzania s osobami, pokiaľ ide o úroveň a formu materiálnych prijímacích podmienok,
- zaistiť zjednodušený a vo väčšej miere harmonizovaný prístup na trh práce, a tak zabezpečiť, aby skutočnému prístupu k zamestnaniu nebránili zbytočné administratívne obmedzenia, avšak bez toho, aby boli dotknuté právomoci členských štátov,
- začleniť procesné záruky v súvislosti so zadržaním a

- zaistiť, aby boli okamžite identifikované osobitné potreby zraniteľných osôb, ako sú deti, ženy, obeť mučenia alebo osoby, ktoré potrebujú lekársku starostlivosť a aby týmto osobám bola poskytnutá primeraná starostlivosť.

### 3.2. Smernica o azylovom konaní

V dôsledku rozdielnych procesných úprav a príslušných záruk sú výsledky uplatňovania spoločných kritérií na určenie osôb, ktoré skutočne potrebujú medzinárodnú ochranu, rôzne. To môže poškodiť samotný cieľ, ktorý spočíva v zaistení prístupu k ochrane na základe rovnakých podmienok v celej EÚ. Okrem toho haagsky program aj Zmluva o fungovaní Európskej únie obsahujú výzvu na vytvorenie spoločného azylového konania. To vyžaduje podstatne vyššiu úroveň zosúladenia azylových konaní členských štátov, ako to potvrdzujú konzultácie v súvislosti s uvedenou zelenou knihou.

Aby sa dosiahol tento cieľ, budú zmeny a doplnenia smernice o azylovom konaní (ktoré by mali byť predložené v roku 2009) zamerané najmä na:

- vytvorenie jednotného spoločného azylového konania, ktoré neponechá žiaden priestor na rozširovanie rozdielnych procesných úprav v členských štátoch, čím umožní komplexné posudzovanie potrieb ochrany v rámci Ženevského dohovoru a režimu doplnkovej ochrany EÚ,
- zavedenie povinných procesných záruk, ako aj spoločných pojmov a nástrojov, ktoré skonsolidujú azylový proces a zaisťujú rovnaký prístup ku konaniu v celej Únii,
- riešenie osobitnej situácie zmiešaných príchodov, vrátane prípadov, keď sa osoby žiadajúce o medzinárodnú ochranu nachádzajú na vonkajších hraniciach EÚ a
- posilnenie rodovej rovnosti v rámci azylového procesu a poskytnutie dodatočných záruk pre zraniteľných žiadateľov.

### 3.3. Kvalifikačná smernica

Kvalifikačná smernica zabezpečuje minimálny súlad kritérií na poskytovanie medzinárodnej ochrany<sup>4</sup> a obsahu ochranných štatútov v celej EÚ. Pozitívny vplyv tejto smernice je zjavný v mnohých členských štátoch. Z údajov však vyplýva, že uznávanie potrieb ochrany žiadateľov z tých istých krajín pôvodu sa v jednotlivých členských štátoch stále značne odlišuje. Táto skutočnosť vyplýva do určitej miery zo znenia niektorých ustanovení kvalifikačnej smernice.

S cieľom zaistiť skutočne spoločný výklad a dosiahnuť cieľ spočívajúci v zavedení jednotných štatútov (ako sa požaduje v haagskom programe a ZFEÚ), Komisia počas roka 2009 navrhne, aby sa:

- zmenili a doplnili kritériá na získanie medzinárodnej ochrany v rámci tejto smernice. Na tento účel bude možno *okrem iného* potrebné bližšie objasniť podmienky spôsobilosti na získanie doplnkovej ochrany, pretože súčasne znenie príslušných ustanovení umožňuje značné rozdiely vo výklade a uplatňovaní tejto koncepcie v jednotlivých členských štátoch,

<sup>4</sup> Medzinárodná ochrana zahŕňa štatút utečenca aj štatút doplnkovej ochrany.

- presnejšie vymedzili prípady, v ktorých možno neštátne subjekty považovať za aktérov ochrany. Komisia najmä zväží potrebu podrobnejšie stanoviť kritériá, ktoré majú použiť orgány členských štátov pri posudzovaní schopnosti potenciálneho aktéra ochrany poskytnúť účinnú, dostupnú a trvalú ochranu,
- vyjasnili podmienky uplatňovania koncepcie alternatívy úteku do inej časti vlastnej krajiny, t. j. podmienky, na základe ktorých je možné domnievať sa, že žiadateľ o azyl má k dispozícii skutočnú alternatívu ochrany v určitej časti svojej krajiny pôvodu, pričom sa zohľadní nedávny vývoj judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva
- a
- opätovne posúdila úroveň práv a výhod, ktoré je potrebné zaistiť osobám pod doplnkovou ochranou, s cieľom zlepšiť ich prístup k sociálnym a hospodárskym právam, ktoré sú kľúčové pre ich úspešnú integráciu, pričom sa zabezpečí dodržiavanie zásady celistvosti rodiny v celej EÚ.

Okrem toho sa preskúma možnosť zriadenia účinného mechanizmu prevodu ochrany, a to buď v rámci zmeny a doplnenia kvalifikačnej smernice, alebo prostredníctvom samostatného nástroja.

Začne sa tiež s realizáciou štúdie o možnom zosúladení vnútroštátnych druhov ochranných štatútov, ktoré v súčasnosti nie sú súčasťou režimu medzinárodnej ochrany EÚ.

#### 4. PRAKTICKÁ SPOLUPRÁCA

Členské štáty sú v súčasnosti viazané dôležitým *acquis* v oblasti azylu. Medzi rozhodnutiami o azyle (a to aj pri podobnom počte prípadov) však stále existujú veľké rozdiely. Na jednej strane je to spôsobené nízkou úrovňou harmonizácie súčasných právnych predpisov a na strane druhej odlišnými postupmi vnútroštátnych správnych orgánov. Preto je potrebné, aby spolu s právnou harmonizáciou prebiehala aj účinná praktická spolupráca.

Jedným z hlavných cieľov praktickej spolupráce je zlepšiť konvergenciu rozhodovania členských štátov vo veciach azylu, a to v právnom rámci EÚ. V posledných rokoch sa už uskutočnilo značné množstvo činností praktickej spolupráce, ktoré sa týkali najmä spoločného prístupu k informáciám o krajine pôvodu a vytvorenia spoločných európskych osnôv pre vzdelávanie v oblasti azylu. Reakcie na zelenú knihu dokazujú širokú podporu pre rozšírenie aktivít praktickej spolupráce a myšlienku vytvorenia štruktúry zameranej na podporu a koordináciu takýchto činností vo forme Európskeho podporného úradu pre oblasť azylu (EASO).

S cieľom zabezpečiť pre tieto činnosti náležitú podporu a rozšíriť rozsah spolupráce začala Komisia pracovať na štúdiu uskutočniteľnosti týkajúcej sa vytvorenia štruktúrálnej podpory pre praktickú spoluprácu v oblasti azylu. Jej výsledky budú k dispozícii v júli 2008. Na základe zistení tejto štúdie a v súlade s mandátom vyplývajúcim z haagskeho programu a závermi Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci z 18. apríla 2008 predloží Komisia v roku 2008 legislatívny návrh na vytvorenie EASO. Úrad EASO bude členským štátom poskytovať praktickú pomoc pri prijímaní rozhodnutí o žiadostiach o udelenie azylu. Zároveň bude naďalej zaistená podpora existujúcich činností.

## 5. PODPORA ZODPOVEDNOSTI A SOLIDARITY

Podľa Zmluvy o fungovaní európskej únie sa vykonávanie viacerých spoločných politík, vrátane CEAS, riadi zásadou „*solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovednosti*“. Okrem toho ZFEÚ ako jeden z prvkov CEAS uvádza „*partnerstvo a spoluprácu s tretími krajinami na účely riadenia prílevov žiadateľov o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej alebo dočasnej ochrany*“.

Preto by tretia časť trojbodovej stratégie mala byť založená na zodpovednosti a solidarite v rámci EÚ a medzi Úniou a tretími krajinami.

### 5.1. Spravodlivé rozdelenie zodpovednosti a solidarita v rámci EÚ

V súlade s haagskym programom je jedným z cieľov CEAS pomáhať tým členským štátom, ktorých vnútroštátne azylové systémy sú vystavené mimoriadnym tlakom, a to najmä v dôsledku ich geografickej polohy. Únia je zodpovedná za to, aby sa našlo spoločné riešenie problémov konkrétnych členských štátov, ktoré by vychádzalo zo zásady solidarity.

Je potrebné uviesť, že ďalšie zosúladienie vnútroštátnych azylových konaní, právnych noriem, podmienok prijímania a posilnenie praktickej spolupráce, ako sa uvádzajú v tomto pláne politiky, by mali znížiť sekundárne pohyby žiadateľov o azyl, ktoré vyplývajú najmä z rozdielneho uplatňovania pravidiel. Uvedené opatrenia by tak mohli viesť k spravodlivejšiemu celkovému rozdeleniu žiadostí o azyl medzi členskými štátmi.

Okrem toho, navrhované rozšírenie pôsobnosti smernice o osobách s dlhodobým pobytom na osoby pod medzinárodnou ochranou, ako aj mechanizmus prevodu ochrany navrhovaný v bode 3.3., môžu tiež mať pozitívny vplyv na „preťažené“ členské štáty.

#### 5.1.1. Zmeny dublinského systému

Komisia sa rozhodla použiť dvojúrovňový prístup oddelením technického a politického hodnotenia dublinského systému. Hodnotiacia správa uverejnená 6. júna 2007 bola technickým posúdením, zatiaľ čo konzultácie k zelenej knihe slúžili ako hodnotenie politiky.

Hodnotenie potvrdilo, že ciele systému, najmä zavedenie jasného a funkčného mechanizmu na určenie zodpovednosti za posúdenie žiadostí o azyl, boli v značnej miere splnené. Počas konzultácií vyjadrili členské štáty všeobecnú podporu zachovaniu súčasného systému, pričom uznali potrebu zlepšenia niektorých aspektov.

Komisia sa domnieva, že základné zásady dublinského systému je potrebné zachovať a že z dlhodobého hľadiska rozvinutejšie spoločné normy ochrany vyplývajúce z dokončenia CEAS eliminujú väčšinu problémov súvisiacich s fungovaním súčasného systému tým, že zabezpečia, aby osoby presunuté do iného členského štátu mali rovnaký prístup k ochrane.

Komisia si uvedomuje, že systém, ktorý jasne prideluje zodpovednosť za posúdenie žiadosti o azyl, je potrebný na predchádzanie fenoménu tzv. „azylového turizmu“, avšak medzi jej úlohy patrí pravidelne hodnotiť uplatňovanie dublinského nariadenia a po uskutočnení druhej etapy CEAS preskúmať zásady, na ktorých je založený.

Z krátkodobého hľadiska navrhne Komisia v roku 2008 zmeny a doplnenia dublinského nariadenia aj nariadenia o systéme Eurodac s cieľom riešiť nedostatky, na ktoré poukázala

hodnotiaca správa. Rozsah pôsobnosti týchto nariadení sa v prvom rade rozšíri tak, aby zahŕňal doplnkovú ochranu, s cieľom zaistiť konzistentnosť s vývojom *acquis* v oblasti azylu.

Pokiaľ ide o zmeny a doplnenia dublinského nariadenia, Komisia:

- posilní a vyjasní viaceré ustanovenia s cieľom zaistiť ich lepšie dodržiavanie a jednotné uplatňovanie v členských štátoch (najmä ustanovenia týkajúce sa humanitárnej doložky a doložky o zvrchovanosti a ustanovenia týkajúce sa celistvosti rodiny) a
- vykoná zmeny a doplnenia na zvýšenie efektívnosti systému (najmä pokiaľ ide o lehoty).

Pokiaľ ide o zmeny a doplnenia nariadenia o systéme Eurodac, ako bolo uvedené v hodnotení dublinského systému, Komisia navrhne:

- odblokovať údaje o osobách, ktorým bolo priznané postavenie utečenca, a umožniť vnútroštátnym azylovým orgánom vyhľadávanie v týchto údajoch, aby sa predišlo situácii, kedy osoba, ktorej bolo priznané postavenie utečenca v jednom členskom štáte, žiada o ochranu v inom členskom štáte,
- vyjasniť lehoty na prenos údajov a pravidlá týkajúce sa ich vymazania s cieľom zvýšiť efektívnosť systému a
- vkladať do systému viac informácií, aby bolo možné lepšie určiť zodpovedný členský štát.

Okrem toho Komisia bližšie preskúma, či a za akých podmienok by bolo možné povoliť prístup do systému EURODAC orgánom členských štátov a Europolu na účely presadzovania práva v súlade s oznámením Komisie o interoperabilite a závermi Rady z 12. – 13. júna 2007<sup>5</sup>.

#### 5.1.2. *Mechanizmy solidarity*

Hoci dublinský systém nebol navrhnutý ako nástroj na rozloženie záťaže, jeho fungovanie môže mať *de facto* za následok dodatočnú záťaž pre členské štáty, ktoré majú obmedzenú prijímaciu a absorpčnú kapacitu a ktoré sú vystavené mimoriadnym migračným tlakom v dôsledku svojej geografickej polohy.

Komisia sa domnieva, že najlepším spôsobom, ako zaistiť vysoký stupeň solidarity, nie je prijať nový zastrešujúci nástroj, ale dať členským štátom k dispozícii súbor mechanizmov, ktoré im pomôžu vyrovnat' sa s rôznymi ťažkosťami, ktorým musia čeliť.

Na tento účel Komisia navrhne:

- začať práce na štúdiu, ktorá posúdi možnosti spoločného spracovávania konkrétnych prípadov v rámci EÚ, ako sa to požaduje v haagskom programe, a ktorá tiež preskúma ako by mohlo takéto spoločné spracovávanie zmierniť tlak na niektoré „preťažené“ členské štáty,

---

<sup>5</sup> Tento konkrétny návrh na zmenu a doplnenie bude predložený v roku 2009.

- vytvoriť mechanizmus Spoločenstva, ktorý by umožňoval, v presne vymedzených a výnimočných prípadoch, dočasne pozastaviť uplatňovanie dublinských pravidiel na transfery žiadateľov o azyl do členského štátu, ktorého prijímací systém nemôže presunuté osoby riadne prijať,
- vytvoriť tímy expertov v oblasti azylu, ktoré by boli koordinované úradom ESAO a ktoré by mohli byť požiadané, aby dočasne pomohli „preťaženým“ členským štátom pri vykonávaní prvotného posúdenia žiadateľov o azyl. tieto tímy expertov by mohli poskytovať podporu najmä prostredníctvom tlmočnických služieb, spracúvania jednotlivých prípadov a poskytovania svojich znalostí o krajine pôvodu,
- uľahčiť dobrovoľné interné presunutie osôb pod medzinárodnou ochranou z jedného členského štátu do druhého v prípadoch výnimočných azylových tlakov, a to okrem iného poskytnutím osobitného financovania EÚ v rámci existujúcich finančných nástrojov.

Nakoniec, otázka finančnej záťaže, ktorú pre zdroje členských štátov predstavuje vysoký počet žiadateľov o azyl, by sa mala preskúmať zo širšej perspektívy všeobecných migračných tlakov. Komisia začne počas roka 2009 pracovať na štúdiu, ktorej cieľom bude zhodnotiť spôsoby zlepšenia vplyvu finančnej solidarity EÚ, vrátane Európskeho fondu pre utečencov, a posúdiť, či existujúce finančné nástroje poskytujú účinnú podporu členským štátom pri zvládaní silných nepravidelných migračných tlakov. Na základe výsledkov tejto štúdie sa posúdia príslušné návrhy.

## 5.2. Vonkajšia solidarita

V budúcich rokoch sa pozornosť ešte viac zameria na vonkajší rozmer azylu. Európska únia musí niesť zodpovednosť za riadenie utečencov spoločne s tretími krajinami a krajinami prvého azylu, ktoré prijímajú oveľa väčšie percento svetových utečencov než Európa. V tejto súvislosti bude k dispozícii väčšia finančná podpora na zlepšenie ochrannej kapacity v tretích krajinách. Na obdobie rokov 2007 – 2013 je v rámci „Tematického programu pre spoluprácu s tretími krajinami v oblastiach migrácie a azylu“ k dispozícii celková suma vo výške 384 miliónov EUR. Jednou z kľúčových priorít tohto programu je azyl a medzinárodná ochrana.

Komisia bude okrem toho pokračovať v začleňovaní budovania kapacít v oblasti azylu do rozvojovej spolupráce s tretími krajinami, pričom bude klásť dôraz na dlhodobý, komplexný prístup. Problematika azylu by sa nemala riešiť ako otázka krízového riadenia, ale ako integrálna súčasť rozvojovej agendy v oblasti správy vecí verejných, migrácie a ochrany ľudských práv.

Komisia sa tiež domnieva, že na to, aby bol záväzok solidarity vo vzťahu k tretím krajinám účinný, mala by sa EÚ zamerať na tri rozdielne, avšak vzájomne prepojené druhy opatrení na podporu ochrany utečencov:

### 5.2.1. Regionálne programy ochrany

V reakcii na zelenú knihu mnohé zainteresované strany zdôraznili význam regionálnych programov ochrany ako prostriedku na posilnenie vonkajšieho rozmeru azylu.

Komisia v súčasnosti úzko spolupracuje s členskými štátmi, prijímajúcimi krajinami, UNHCR a ostatnými kľúčovými zainteresovanými stranami na ďalšom rozvoji

regionálnych programov ochrany tak, aby mali zásadný vplyv na zlepšenie ochrany a azylových systémov v niektorých regiónoch sveta. Na tento účel a na základe hodnotenia, ktoré sa vykoná v roku 2008, sa regionálne programy ochrany zapracujú do viacročných akčných plánov v plnom súlade s národnými a regionálnymi akčnými plánmi a tematickým programom, čo umožní určiť nedostatky v ochrane a konkrétne opatrenia, ktoré je potrebné prijať.

Súčasné regionálne programy ochrany, ktoré sa realizujú v Tanzánii (ako súčasť oblasti Veľkých jazier), na Ukrajine, v Bielorusku a Moldavsku, sa budú v roku 2009 ďalej rozvíjať.

Komisia v súlade so svojim oznámením z roku 2005 preskúma, či je možné regionálne programy ochrany zaviesť aj v iných regiónoch, ako sú napríklad severná Afrika, Africký roh, Afganistan, Blízky východ, a v tejto súvislosti prípadne predloží nové návrhy. Pri výbere nových regiónov pre regionálne programy ochrany sa zohľadnia viaceré faktory, vrátane posúdenia konkrétnej situácie utečencov, možnosti financovania z fondov EÚ a existujúcich vzťahov a rámcov spolupráce medzi Úniou a konkrétnymi krajinami alebo regiónmi.

#### 5.2.2. *Presídlenie*

Presídlenie zohráva dôležitú úlohu v rámci vonkajších azylových politík EÚ a užšia spolupráca v oblasti presídlenia medzi členskými štátmi, UNHCR a mimovládny organizáciami môže byť veľmi prínosná.

V reakciách na zelenú knihu bola táto skutočnosť uznaná. Koncepcia presídlenia sa bude preto ďalej rozvíjať a rozširovať, aby sa z nej stal účinný nástroj ochrany, ktorý bude EÚ používať na naplnenie potrieb ochrany utečencov v tretích krajinách a na preukázanie solidarity s tretími krajinami prvého azylu.

V priebehu roka 2009 Komisia predloží návrhy na vytvorenie programu EÚ pre presídľovanie, na ktorom sa členské štáty budú zúčastňovať na základe dobrovoľnosti a v rámci ktorého sa stanovujú spoločné kritériá a koordinačné mechanizmy. Spolupráca v oblasti praktických a logistických aspektov bude viesť k väčšej finančnej a kvalitatívnej účinnosti (organizácia misií, lekárske prehliadky a bezpečnostné previerky, cestovné náležitosti, príprava a predkladanie prípadov zo strany UNHCR). Komisia bude pri formovaní podoby a funkcií programu EÚ pre presídľovanie spolupracovať s členskými štátmi a ostatnými zainteresovanými stranami, ako sú UNHCR a mimovládne organizácie.

#### 5.2.3. *Uľahčovanie riadeného a riadneho príchodu osôb, ktoré potrebujú ochranu*

Spolu s rozvojom komplexnejších a prepracovanejších režimov kontroly hraníc sa do pozornosti čoraz viac dostáva otázka vstupu žiadateľov o azyl na územie EÚ. Neregulovaný vstup predstavuje významný spôsob, ako sa dostať do bezpečia v EÚ, pričom pri takomto vstupe zohrávajú dôležitú úlohu prevádzачi. Je preto nevyhnutné, aby Únia sústredila svoje úsilie na uľahčenie riadeného a riadneho príchodu osôb, ktoré oprávnené žiadajú o udelenie azylu, na územie členských štátov s cieľom poskytnúť im zákonný a bezpečný prístup k ochrane a zároveň bojovať proti prevádzachtvu a obchodovaniu s ľuďmi.

Na tento účel Komisia preskúma spôsoby a mechanizmy, ktoré by umožnili rozlíšiť osoby, ktoré potrebujú ochranu, od ostatných kategórií migrantov *pred tým, než* dorazia na hranicu

potenciálnych hostiteľských štátov, ako sú napríklad postupy chráneného vstupu a pružnejšie využívanie vízového režimu na základe potrieb v oblasti ochrany.

Ako ukázala štúdia, ktorú Komisia vypracovala v roku 2003, niektoré členské štáty využívajú alebo v minulosti skúšobne využívali určitý druh takýchto mechanizmov, avšak z kvantitatívneho hľadiska je ich význam veľmi nízky. V tejto oblasti existuje priestor na spoločný postup, ktorý by mal umožniť lepší prístup k ochrane a zároveň by mal viesť k obmedzeniu prevádzačstva.

Komisia okrem toho začne v roku 2009 v spolupráci s UNHCR pracovať na štúdiu o výhodách, vhodnosti a uskutočniteľnosti spoločného spracovávania žiadostí o udelenie azylu mimo územia EÚ. Závěry tejto štúdie sa využijú v rámci budúcich diskusií a vývoja politik na úrovni EÚ s cieľom zlepšiť prístup na územie Únie v spojení so spoločným európskym azylovým systémom a v súlade s príslušnými medzinárodnými normami.

## 6. ZÁVER

Komisia je pevne odhodlaná dosiahnuť ambiciózne ciele stanovené v haagskom programe a v Zmluve o fungovaní Európskej únie predložením návrhov opatrení, ktoré sú uvedené v tomto pláne politiky, a dohliadaním na správne vykonávanie existujúcich aj nových opatrení.

Činnosť EÚ v oblasti azylu sa bude v nasledujúcich rokoch riadiť týmito zásadami:

- **zachovanie tradícií Únie v humanitárnej oblasti a v oblasti ochrany a zaistenie dodržiavania základných práv** pri zavádzaní systému CEAS: zabezpečiť dostupnosť ochrany pre tých, ktorí ju potrebujú, v dnešnom rýchlo sa meniacom svete, v ktorom dochádza k migrácii a pohybu osôb v oveľa väčšej miere než kedykoľvek predtým a z oveľa rozmanitejších dôvodov,
- **vytvorenie rovnakých podmienok**: EÚ by mala byť ambiciózna a vytvoriť systém, v ktorom sa so všetkými žiadateľmi o azyl zaobchádza rovnakým spôsobom, pričom sú zaistené rovnaké záruky vysokej úrovne a rovnaké postupy, a to bez ohľadu na to, v ktorej časti EÚ o udelenie azylu žiadajú,
- **zvýšenie efektívnosti azylového systému**: systém CEAS by mal členským štátom poskytnúť súbor jednotných právnych noriem a štandardov, spoločných nástrojov a mechanizmov spolupráce, ktorých cieľom je zabezpečiť dostupnosť vysoko kvalitných noriem ochrany v priebehu celého azylového procesu, od momentu prijatia žiadateľov o azyl až po úplnú integráciu osôb, ktorým je ochrana poskytnutá, a pritom zachovať integritu azylového systému predchádzaním jeho zneužívaniu a
- **zabezpečenie solidarity v rámci Únie a mimo nej**: Únia by mala naďalej podporovať svoje členské štáty pri poskytovaní ochrany a túto podporu by mala zintenzívniť. Solidaritu je tiež potrebné prejsť vo vzťahu ku krajinám mimo EÚ, aby sa zvýšila ich schopnosť poskytovať účinnú ochranu a prinášať trvalé riešenia, pričom je potrebné zabezpečiť pripravenosť Únie prevziať primeranú časť zodpovednosti.