

Evropské azylové acquis

JUDr. David Kosař, NSS & PrF MU

4775@mail.muni.cz

david.kosar@nssoud.cz

Struktura přednášky

- Vývoj Společné azylové a migrační politiky
- Vývoj společného azylového systému
- Nejvýznamnější předpisy přijaté EU v oblasti azylu a migrace
- Kvalifikační směrnice (č. 2004/83/ES)
- Procedurální směrnice (č. 2005/85/ES)
- Transpozice kvalifikační směrnice - příklady
- Případové studie

Vývoj Společné azylové a migrační politiky I.

- **První fázi** je období před podepsáním Smlouvy o EU, tedy ještě před vytvořením modelu tří pilířů.
 - Spolupráce mezi vládami jednotlivých členských států ES postrádala formální institucionální rámec a byla omezena na projednávání konkrétních případů.
- **Druhá fáze** pokrývá období mezi ratifikací Smlouvy o EU (1992) a Amsterodamské smlouvy (1997). Smlouva o EU (tzv. Maastrichtská smlouva) zakotvuje tři pilíře - formální právní základy EU. I. pilíř - komunitární (právo ES), II. pilíř - společná zahraniční a bezpečnostní politika a konečně III. pilíř - spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí („JVV“). Spolupráce v rámci II. a III. pilíře probíhá na mezivládní úrovni.
- **Třetí fázi** spolupráce v oblasti JVV odstartoval podpis Amsterodamské smlouvy (vstup v platnost 1.5. 1999). Reakcí na narůstající počet žadatelů o azyl, nelegální přistěhovalectví, rozrůstání mezinárodního zločinu i z důvodu těžkopádnosti rozhodovacího procesu v III. pilíři došlo k přesunu této oblasti do prvního pilíře (s výjimkou policejní a soudní spolupráce v trestních věcech), tedy do pravomoci orgánů ES („komunitarizace“).
 - Součástí komunitárního práva se tak stala vízová, migrační a azylová politika, problematika občanství Unie zavedené Maastrichtskou smlouvou, a do I. pilíře bylo začleněno i schengenské acquis.

Vývoj Společné azylové a migrační politiky II.

- **Čtvrtá fáze** započala ratifikací Smlouvy z Nice (2003), vynucenou rozšiřováním EU
 - zakotvuje mj. institucionální změny, posílení rozhodování kvalifikovanou většinou, novou úpravu úzké spolupráce a změny v soudnictví.
- **Pátá fáze** „padla“ s pádem Smlouvy o ústavě pro Evropu (součástí byla i Charta základních práv občanů EU).
 - Podle článku III-167 si EU do budoucna vytyčuje vybudování společné politiky azylu, migrace a dočasné ochrany nad rámec minimálních standardů.
 - Ve srovnání se současným stavem, kdy se hovoří pouze o sdílení uprchlického břemene, se tak očekává přijetí společného jednotného systému zahrnujícího *jednotný azyl, jednotný status subsidiární ochrany, jednotný systém dočasné ochrany, jednotné procedury a jednotná kritéria a svobodu pohybu pro příslušníky třetích států s legálním statutem v EU.*
- **V roce 2008** se napjatě čeká na osud „Lisabonské smlouvy“

Situace po Amsterdamu I.

- Přesunutí problematiky azylu a migrace do 1. pilíře a založen „Společný prostor svobody, bezpečnosti a práva“
 - kam spadá i společná evropská azylová politika
- Právní základ v Hlavě IV. Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“) ve znění Amsterdamské smlouvy, a zejména v čl. 61 a 63 SES.
- Čl. 61 stanoví, že k postupnému vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva přijme Rada do pěti let od vstupu smlouvy v platnost (tj. 1. května 2004) mimo jiné opatření k zajištění volného pohybu osob a s tím spjatá doprovodná opatření týkající se kontroly na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví.
- Čl. 63 SES pak vyjmenovává konkrétní stavební kameny společné azylové politiky pro první fázi:

Situace po Amsterdamu II.

A) ve věcech azylu a jiných forem mezinárodní ochrany:

1. kritéria a mechanismy určující, který členský stát nese odpovědnost za projednání žádosti o azyl podané příslušníkem třetího (tj. nečlenského) státu,
2. minimální standardy přijetí žadatelů o azyl v členských státech,
3. minimální standardy pro označení příslušníka třetí země jako uprchlíka nebo jako osoby, která potřebuje jinou formu mezinárodní ochrany,
4. minimální standardy řízení v členských státech o přiznání statutu uprchlíka nebo jeho odnětí,
5. minimální standardy poskytování dočasné ochrany osobám ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do zem. původu, a osobám, které potřebují jinou formu mezinárodní ochrany,
6. vyrovnávání úsilí mezi členskými státy při přijímání uprchlíků a přemístěných osob a nesení následků plynoucích z přijímání těchto osob - založení Evropského uprchlického fondu (rozhodnutí Rady 2000/596/ES),

Posun směrem ke společnému azylovému systému (SAS)

- **I. fáze:** Evropská rada na svém jednání v **Tampere** (15.-16. října 1999) o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti stanovila hlavní oblasti a priority, v rámci kterých by měla být přijata nezbytná opatření, aby uvedený prostor byl skutečně vytvořen. Vyzvala rovněž k využití všech prostředků definovaných Amsterdamskou smlouvou a k dodržení zde stanovených termínů pro přijetí příslušných opatření.
- **II. fáze:** Dne 5.12. 2003 přijala Evropská rada **Haagský program** pro roky 2005-2010. Tento nový víceletý program (s podtitulem „posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU“) by měl navázat na dosažené výsledky v oblasti JVV v uplynulých pěti letech (od 1.5. 1999 do 1.5. 2004) a vytýčit nové cíle, které zohlední přijetí Ústavy EU.
- **III. fáze:** V roce 2010 by měly existovat předpoklady pro vznik SAS, tj. včetně eventuálního vzniku Evropského azylového úřadu

Nejvýznamnější předpisy přijaté EU v oblasti azylu

I.

(před I. fází budování SAS)

- Předpisy v oblasti azylové politiky před vstupem Smlouvy o EU („Maastricht“) v platnost:
 - Úmluva o určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států ES (tzv. Dublinská úmluva nebo „Dublin I“ - 1990)
 - Londýnské dokumenty:
 - Rezoluce o zjevně neodůvodněných žádostech o azyl (Londýn, 1992);
 - Rezoluce o společném přístupu k řešení otázek týkajících se hostitelských třetích zemí (Londýn, 1992);
 - Závěry o zemích, ve kterých obecně neexistuje vážné nebezpečí pronásledování (Londýn, 1992)
 - Rozhodnutí z 11. května 1992 o zřízení Střediska pro informace, diskusi a výměnu poznatků o azylu (CIREA)

Nejvýznamnější předpisy přijaté EU v oblasti azylu

II.

(před I. fází budování SAS)

- Předpisy v oblasti azylové politiky po vstupu Smlouvy o EU („Maastricht“) v platnost:
 - Rezoluce Rady o minimálních zárukách pro azylové řízení (Brusel, 1995)
 - Rezoluce Rady o sdílení břemene souvisejícího s dočasným přijetím a pobytem přesídlených osob na dočasném základě (Brusel, 1995)
 - Rozhodnutí Rady č. 96/198/JHA z 4. března 1996 o pohotovostních a nouzových postupech pro rozdělení zatížení spojeného s dočasným přijímáním a pobytem vysídlených osob
 - **Společný postoj definovaný Radou na základě článku K.3 Smlouvy o EU o sladěném používání definice pojmu „uprchlík v článku 1 Ženevské úmluvy z 28. července 1951 týkající se statusu uprchlíka (1996)**
 - Rezoluce Rady o nezletilých osobách bez doprovodu, které jsou příslušníky třetích zemí (1997)

Nejvýznamnější předpisy přijaté EU v oblasti azylu III.

(v rámci I. fáze budování SAS)

- Předpisy v oblasti azylové politiky po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost:
 - Nařízení EUODAC č. 2725/2000, kterým se zřizuje databáze otisků prstů žadatelů o azyl starších 14 let (**nařízení EUODAC**)
 - SMĚRNICE RADY 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních standardech pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatření k podpoře vyváženého sdílení břemene jednotlivými členskými státy při přijetí těchto osob a důsledcích z něho vyplývajících (**směrnice o dočasné ochraně**)
 - SMĚRNICE RADY 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl (**recepční směrnice**)
 - Nařízení Rady č. 343/2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení odpovědnosti členského státu za posouzení žádosti o poskytnutí azylu podané státním příslušníkem třetí země v jednom členském státě (**nařízení Dublin II**)
 - Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny
 - SMĚRNICE RADY 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (**kvalifikační směrnice**)
 - SMĚRNICE RADY 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (**procedurální směrnice**)

Další související směrnice

(přijaté v rámci I. fáze budování SAS)

- Směrnice č. 2003/86/ES o sloučení rodiny
- Směrnice č. 2004/114/ES (studenti)
- Směrnice č. 2003/109/ES (dlouhodobý pobyt)

Co se vaří v Bruselu I.

- **Haagský program (2005-2010)**
 - detailní screening všech směrnic z I. fáze do r. 2007
 - navržení novel a nových právních předpisů (II. fáze) do r. 2010
 - extrateritoriální (tj. mimo EU) azylová střediska?
 - vytvoření struktur pro jednotné azylové řízení
 - počítá se se vznikem „Evropského azylového úřadu“ (*joint processing???*)
- **tzv. Green Paper (6. 6. 2007)**
 - cíl II. fáze = vyšší společné standardy, srovnatelnější podmínky a řízení, větší solidarita

Co se vaří v Bruselu II.

- Novela směrnice č. 2003/109/ES o dlouhodobém pobytu [COM(2007) 298 final, 6 June 2007]
 - aplikovatelnost na „doplňkáře“
- Novela **kvalifikační směrnice**
 - jednotný status pro uprchlíky a „doplňkáře“
- Novela **recepční směrnice**
 - problematické oblasti: zaměstnávání, zdravotní péče, detence, nakládání se zranitelnými osobami
- Novela **procedurální směrnice**
 - poslední přijatá směrnice, mnoho výjimek a nejasností (dokonce protimluvů); přístup k právní pomoci; nadužívání zrychlených řízení
 - opravdu nejnižší „nejnižší společný jmenovatel“

Kdo má nárok na jakou ochranu?

- Definice jednotlivých druhů ochrany a s nimi spojená práva
- 3 klíčové směrnice

1) Kvalifikační směrnice

- ✿ definice „uprchlíka“
- ✿ definice „osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu“

2) Recepční směrnice

- ✿ nakládání se *žadatelem o azyl* během řízení
- ✿ strava, ubytování, sociální pomoc, přístup do práce, detence apod.
- ✿ spor = osoby se zvláštními potřebami: nezletilí, oběti mučení apod.

3) Směrnice o dočasné ochraně

- ✿ jen v případě hromadného přílivu vysídlených osob
- ✿ rozhoduje Rada EU na návrh Komise
- ✿ pouze na 1 rok (lze prodloužit na 3 roky); menší rozsah práv

Jak má vypadat řízení o přiznání určitého typu ochrany?

- 3 klíčové instrumenty

1) Nařízení Dublin II

- ✱ Kdo je odpovědný za posouzení žádosti?
- ✱ Účel = rovnoměrné rozložení uprchlického břemene + zabránění *asylum shopping*
- ✱ Důraz na odpovědnost států, který seženci umožnil vstup na území EU; výjimky = sloučení rodiny apod.

2) Nařízení EURODAC

- ✱ Centrální databáze otisku prstů

3) Procedurální směrnice

- ✱ Nejmenší shoda mezi členskými státy EU
- ✱ Přijata až 1.12.2005; ukončena první fáze budování SAS
- ✱ Rozsah (NE územní a diplomatický azyl); základní procesní záruky
- ✱ Zrychlené řízení; opravné prostředky

Transpozice kvalifikační směrnice „good job“ nebo „bad job“

- Najděte § AZ odpovídající čl. KS
- Co v AZ chybí?
- Co v AZ je navíc?
- Co v AZ je jinak? A proč?

Případové studie

- posudte případovou studii výhradně podle KS
- posudte případovou studii jak s ohledem na azyl tak na doplňkovou ochranu
- které čl. KS jsou klíčové pro Vaši případovou studii?
- najdete nějaký rozpor s AZ či ŽÚ?

Děkuji za pozornost!

JUDr. David Kosař, NSS & PrF MU
4775@mail.muni.cz
david.kosar@nssoud.cz