

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 17.6.2008
KOM(2008) 360 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A
SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**PLÁN POLITIKY PRO AZYL
INTEGROVANÝ PŘÍSTUP K OCHRANĚ V CELÉ EU**

{SEK(2008) 2029}
{SEK(2008) 2030}

1. Úvod

1.1. Souvislosti

Práce na vytvoření Společného evropského azylového systému (CEAS) byly zahájeny okamžitě po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost v květnu 1999, a to na základě směrů přijatých na zasedání Evropské rady v Tampere. V první fázi systému CEAS (1999–2005) bylo cílem harmonizovat právní rámce jednotlivých členských zemí pomocí společných minimálních norem.¹

Cíle druhé fáze systému CEAS byly stanoveny v haagském programu a zahrnovaly vytvoření společného azylového řízení a jednotného statusu pro osoby, kterým byl udělen azyl či podpůrná ochrana, jakož i posilovaly praktické spolupráce mezi vnitrostátními azylovými orgány a vnější dimenzi azylu.

Komise se domnívala, že předtím, než se předloží další nová iniciativa, je rovněž nutné se hluboce zamyslet nad budoucí podobou systému CEAS a diskutovat o ní se všemi příslušnými zainteresovanými stranami. Proto předložila v červnu roku 2007 zelenou knihu, jejímž úkolem bylo zjistit možné alternativy podoby druhé fáze CEAS. Z veřejné konzultace vzešlo 89 příspěvků od nejrozličnějších zainteresovaných stran.² Z otázek a návrhů zmíněných v těchto příspěvcích během konzultace se bude vycházet při přípravě tohoto plánu politiky.

Tento plán politiky vychází ze stávajícího i budoucího právního rámce, vymezuje plán pro příští roky a uvádí opatření, která Komise hodlá navrhnout, aby se dokončila druhá fáze CEAS.

Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (dále také Smlouva o fungování Evropské unie) se změnil právní rámec azylové politiky. Plán politiky tak bude prováděn podle dvou různých právních rámců: podle ustanovení stávající Smlouvy a podle ustanovení Smlouvy o fungování EU. V rámci obou režimů bude hrát zásadní roli Ženevská úmluva³.

Tato možná změna právního základu bude mít dopad na časový rámec pro předložení návrhů uvedených v tomto plánu politiky. To bude znamenat, že termín pro dokončení druhé fáze CEAS se možná bude muset přesunout, pravděpodobně na rok 2012. Plán iniciativ je k dispozici v příloze I.

1.2. Trendy

Z analýzy dostupných statistických údajů lze vysledovat tři důležité trendy. Tyto trendy a jejich možné dopady na budoucí rozvoj azylové politiky jsou dále zanalyzovány v posouzení dopadů, jež tvoří přílohu tohoto plánu politiky.

¹ Veškeré příslušné legislativní nástroje a dokumenty politik jsou uvedeny v příloze II.

² K dispozici na adrese:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Veškerými odkazy na Ženevskou úmluvu se rozumí odkazy na Úmluvu o postavení uprchlíků z roku 1951 a její protokol z roku 1967.

Zaprvé, rekordně nízký počet žádostí o azyl ve většině členských států znamená, že většina azylových systémů těchto zemí je v současné době pod menším tlakem, než tomu bylo v nedávné minulosti (ačkoli některé hraniční státy zažily nárůst azylových vln, především kvůli své zeměpisné poloze). Zdá se, že je vhodný okamžik na to, soustředit své úsilí na zlepšení kvality těchto systémů.

Zadruhé, rozdíly v rozhodování o tom, zda uznat žádost o azyl od žadatelů ze stejných zemí původu či ji zamítnout, poukazují na to, že v současném systému CEAS existuje zásadní nedostatek: i po určité harmonizaci právních předpisů na úrovni EU se mimo jiné na základě nedostatku společných postupů, rozličných tradicí a různých zdrojů informací o zemích původu stále setkáváme s různými výsledky. Tak vznikají sekundární pohyby a nerespektuje se zásada poskytování rovnocenného přístupu k ochraně v celé EU.

Zatřetí, u kladných rozhodnutí je stále častější, že žadatelům je poskytována podpůrná ochrana nebo jiný druh ochranného statusu vycházející z vnitrostátního práva, nikoli status uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Tak tomu je pravděpodobně proto, že dnes stoupá podíl konfliktů a perzekucí, na něž se zmíněná úmluva nevztahuje. Z tohoto důvodu bude důležité se během druhé fáze systému CEAS soustředit především na podpůrné a jiné druhy ochrany.

2. OBECNÉ CÍLE CEAS

Skutečně celistvý, obsáhlý a integrovaný systém CEAS by měl:

- zaručovat **přístup těm, co potřebují pomoc**: azyl v EU musí být i nadále dostupný. Oprávněná opatření zavedená s cílem omezit nedovolenou migraci a chránit vnější hranice by neměla uprchlíkům bránit v přístupu k ochraně v EU a měla by přitom zaručit dodržování základních práv všech migrantů. To se rovněž projevuje ve snaze o zjednodušení přístupu k ochraně mimo území EU.
- zajistit jednotné, **společné řízení** z důvodů účinnosti, zrychlení, zkvalitnění a objektivnosti rozhodnutí.
- zřídit **jednotný status** pro azyl i podpůrnou ochranu, který by obsahoval většinu stejných práv a povinností, ale zároveň by zachoval oprávněné rozdíly v zacházení v jednotlivých případech.
- zohlednit otázky **rovnosti žen a mužů** a zvláštní potřeby **skupin ohrožených osob**.
- zvýšit **praktickou spolupráci**, aby se mimo jiné vytvořila společná odborná příprava, a zároveň společně posuzovat informace o zemích původu a organizovat podporu členským státům, které jsou vystaveny konkrétním tlakům.
- určit **odpovědnost** a podporovat **solidaritu**: CEAS musí obsahovat pravidla pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl a zajistit mechanismy skutečné **solidarity**, jak v EU, tak ve třetích zemích.
- zajistit **soulad s ostatními politikami**, které mají vliv na mezinárodní ochranu, především s kontrolou hranic, bojem proti nedovolenému přistěhovalectví a politikou vracení přistěhovalců.

Pro dosažení těchto cílů předkládá Komise v rámci plánu politiky třístrannou strategii, která je založena na:

- vyšších a harmonizovanějších společných norem ochrany prostřednictvím dalšího sbližování právních předpisů týkajících se azylu jednotlivých členských států (pododdíl 3);
- účinné, dostatečně zabezpečené praktické spolupráci (pododdíl 4); dále pak
- vyšším stupni solidarity a odpovědnosti mezi členskými státy i mezi EU a třetími zeměmi (pododdíl 5).

Tato strategie se bude neustále odkazovat na ustanovení Ženevské úmluvy, rozvíjející se judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a plné dodržování Charty základních práv.

3. VYŠŠÍ KVALITA A POSÍLENÁ HARMONIZACE NOREM MEZINÁRODNÍ OCHRANY

První fáze rozvoje právních nástrojů CEAS může být obecně považována za důležitý úspěch a tvoří základ, na němž je nutné založit fázi druhou. Nicméně se objevily nedostatky a je jasné, že dohodnuté společné minimální normy dosud nevytvořily zamýšlený prostor se stejnými podmínkami pro všechny. Komise proto zamýšlí navrhnout změny současných právních předpisů a zvážit nové nástroje. Zároveň Komise bude i nadále kontrolovat řádné provádění a dodržování platných ustanovení.

3.1. Směrnice o podmínkách přijímání

Hodnoticí zpráva Komise týkající se směrnice, kterou se stanoví podmínky o přijímání, uvádí několik problematických otázek, které jsou především způsobeny velkým počtem rozhodnutí, která se v několika zásadních oblastech nechávají na členských státech. Změněný nástroj by měl přispět k dosažení vyšší úrovně harmonizovaných a zlepšených norem pro přijímání, aby se omezil vliv, který uvedené sporné otázky mají na vznik sekundárního pohybu.

Z tohoto důvodu navrhne Komise během roku 2008 změny s cílem:

- vztáhnout daná opatření i na osoby, které žádají podpůrnou ochranu, a zajistit soulad se zbylým *acquis* týkajícím se azylu;
- zajistit větší podobnost a lepší normy zacházení s osobami, a to jak kvalitou, tak formou materiálních podmínek přijímání;
- zajistit jednodušší a jednotnější přístup na trh práce a dále to, aby nebyl současný přístup k zaměstnání omezován dodatečnými nepotřebnými administrativními opatřeními, aniž by se však omezily pravomoci členských států;
- zavést procesní záruky při zadržení; dále pak
- zaručit, že dojde k bezprostřednímu určení zvláštních potřeb ohrožených osob, k nimž patří děti, ženy, oběti týrání či nemocné osoby, a že jim bude poskytnuta příslušná péče.

3.2. Směrnice o azylovém řízení

Z důvodu odlišných procesních podmínek a příslušných záruk jsou výsledky užívání společných kritérií pro určení totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují, různé. To může poškodit samotný cíl, tj. zajistit dostupnost ochrany za stejných podmínek napříč EU. Kromě toho se v haagském programu i ve Smlouvě o fungování EU vyzývá k vytvoření společného azylového řízení. K tomu je nutné zásadním způsobem zvýšit úroveň souladu mezi azylovými řízeními členských států, jak to potvrdily konzultace týkající se zmiňované zelené knihy.

K dosažení tohoto cíle se změny směrnice o azylovém řízení (které budou navrženy v roce 2009) soustředí na následující úkoly:

- vytvořit jednotné společné azylové řízení, v němž nebude prostor pro šíření rozdílných procesních úprav členských států, a proto řízení umožní kompletní posouzení potřeb ochrany v rámci Ženevské úmluvy a režimu podpůrné ochrany EU;
- zavést povinná procesní opatření a společné pojmy a nástroje, které zkonsolidují azylový proces a zajistí rovnoprávný přístup k řízení v celé Unii;
- řešit zvláštní situace kombinovaných příjezdů, včetně případů, kdy se osoby žádající o mezinárodní ochranu nacházejí na vnějších hranicích EU;
- posílit rovnoprávnost žen a mužů v azylovém procesu a zajistit dodatečná opatření pro ohrožené žadatele.

3.3. Kvalifikační směrnice

Kvalifikační směrnice zajišťuje základní soulad kritérií pro udělování mezinárodní ochrany⁴ a podmínek statusů ochrany v celé EU. Pozitivní dopad této směrnice lze prokázat v mnoha členských státech. Nicméně z údajů vyplývá, že uznávání potřeb ochrany žadatelů ze stejných zemí původu se v jednotlivých členských státech stále zásadně odlišuje. Do určité míry tato situace vyplývá ze znění určitých ustanovení v kvalifikační směrnici.

Pro zajištění skutečně společného výkladu a zavedení jednotných statusů (jak požaduje haagský program a Smlouva o fungování EU) Komise navrhuje, aby se v průběhu roku 2009:

- upravila kritéria pro získávání mezinárodní ochrany v rámci této směrnice. Za tímto účelem bude možná mimo jiné nutné, aby se osvětlily další podmínky způsobilosti k získání podpůrné ochrany, jelikož znění současných ustanovení dává prostor pro výrazné rozdíly ve výkladu a uplatňování daného konceptu v členských státech;
- přesněji vymezit, kdy lze neveřejný subjekt považovat za poskytovatele ochrany. Komise především posoudí potřebu podrobněji stanovit kritéria, která budou uplatňovat členské státy při hodnocení schopnosti potenciálních poskytovatelů ochrany dodat účinnou, dostupnou a trvalou ochranu;

⁴

Mezinárodní ochrana zahrnuje status uprchlíka i status podpůrné ochrany.

- specifikovat podmínky pro uplatňování konceptu možnosti uprchnout do jiné části své země, tj. situace, v níž je možné mít za to, že pro žadatele o azyl v určité části jeho země původu existuje opravdová alternativa ochrany, přičemž se bude zohledňovat nedávný vývoj judikatury Evropského soudu pro lidská práva;
- a
- zvažila úroveň práv a výhod, které je nutné zajistit příjemcům podpůrné ochrany, aby se pro ně zvýšila dostupnost sociálních a hospodářských výhod, které jsou nezbytné pro jejich úspěšné začlenění, a přitom se rovněž zajistilo dodržování zásady zachování celistvosti rodiny v EU.

Dále bude zkoumána možnost zřídit účinný mechanismus převodu ochrany, buď v rámci změny kvalifikační směrnice nebo jako samostatný nástroj.

V neposlední řadě se zahájí práce na studii možného sblížení vnitrostátních druhů ochranného statusu, které v současné době nespadají do režimu EU pro mezinárodní ochranu.

4. PRAKTICKÁ SPOLUPRÁCE

Členské státy jsou v současnosti vázány důležitým *acquis* o azylu. V rozhodnutích ve věcech azylu však stále existují velké rozdíly (i při podobném počtu případů). To na jedné straně vyplývá z nízkých norem harmonizace současných právních předpisů a na straně druhé z rozličných postupů veřejné správy jednotlivých členských států. Proto je nezbytné, aby spolu s právní harmonizací probíhala i účinná spolupráce v praxi.

Jeden z nejvyšších cílů praktické spolupráce je sblížit rozhodovací procesy ve věci udělování azylu členských států, a to v právním rámci EU. V posledních letech se již podařilo rozvinout praktickou spolupráci u velkého množství případů, především ve společném přístupu k informacím o zemi původu a zřízení společných evropských osnov pro vzdělávání odborníků v oblasti azylu. Reakce na zelenou knihu prokazují širokou podporu rozšiřování činností praktické spolupráce i myšlenky vytvořit podpůrnou strukturu a koordinovat tyto aktivity prostřednictvím Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO).

Aby se těmito činnostem dostala odpovídající podpora a aby se rozšířil rozsah spolupráce, Komise začala pracovat na studii proveditelnosti týkající se vytvoření strukturální podpory praktické spolupráce v oblasti azylu. Výsledky této studie budou k dispozici v červenci roku 2008. Na základě těchto výsledků a v souladu s mandátem haagského programu a závěry Rady ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci přijatými dne 18. dubna 2008 Komise v roce 2008 předloží legislativní návrh na vytvoření EASO. EASO bude členským státům poskytovat praktickou pomoc při přijímání rozhodnutí o žádostech o azyl. Mezitím bude nadále zajišťována podpora současných aktivit.

5. PODPORA ODPOVĚDNOSTI A SOLIDARITY

Ve Smlouvě o fungování EU řídí princip „*solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti*“ provádění několika společných politik, včetně CEAS. Kromě toho tato Smlouva jako jeden z prvků CEAS uvádí: „*partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro zvládání přílivů osob žádajících o azyl nebo podpůrnou či dočasnou ochranu*“.

Z tohoto důvodu by měla být třetí část třístranné strategie založena na odpovědnosti a solidaritě, a to v rámci EU a mezi Unii a třetími státy.

5.1. Spravedlivé rozdělení odpovědnosti a solidarity v EU

Podle haagského programu je jedním z cílů systému CEAS pomáhat těm členským státům, jejichž státní azylové systémy jsou vystaveny zvláště silnému tlaku, především z důvodu zeměpisné polohy těchto zemí. Unie je odpovědná za to, aby se našlo společné řešení problémů těchto zemí, které by vycházelo ze zásady solidarity.

Mělo by se poznamenat, že další sbližování vnitrostátního azylového řízení, právních norem, podmínek přijímání a posílení spolupráce v praxi, jak se uvádí v tomto plánu politiky, s největší pravděpodobností sníží sekundární pohyb žadatelů o azyl, k němuž dochází zejména kvůli odlišnému používání pravidel. Tak by se mohlo dosáhnout spravedlivějšího celkového rozdělení žádostí o azyl mezi členské státy.

Kromě toho rozšíření působnosti směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech na osoby pod mezinárodní ochranou, jakož i mechanismus převodu ochrany a mechanismus navrhovaný v bodě 3.3, mohou mít rovněž pozitivní vliv na „přetížené“ členské státy.

5.1.1. Změny dublinského systému

Komise se rozhodla se na situaci podívat ze dvou perspektiv a vyhodnotit dublinský systém jak z technického, tak politického hlediska. V hodnotící zprávě zveřejněné dne 6. června 2007 bylo uvedeno technické hodnocení, zatímco konzultace zelené knihy sloužily jako hodnocení politiky.

Obecně lze říci, že cíle systému, zejména zřízení jasného a proveditelného mechanismu pro určení odpovědnosti za posouzení žádostí o azyl, byly do značné míry splněny. Během konzultací se členské státy obecně zasazovaly o zachování současného systému, přičemž uznaly potřebu určité stránky vylepšit.

Komise se domnívá, že hlavní principy dublinského systému si zaslouží být zachovány a že z dlouhodobého hlediska vyšší společné normy ochrany, které vyplynou z dokončení CEAS, vyřeší většinu problematických otázek ohledně provozu současného systému tím, že zaručí, aby osoby, které jsou přesunuty do jiného členského státu, měly přístup k odpovídající ochraně.

Komise si uvědomuje, že systém, který jasně přiděluje odpovědnost za posouzení žádosti o azyl, je nezbytný, aby se předešlo tzv. „*asylum shopping*“ (současné či postupné podávání žádostí o azyl v několika členských státech), a je odhodlána pravidelně kontrolovat používání dublinského nařízení, a jakmile bude zahájena druhá fáze CEAS, vyhodnotit zásady, na nichž je založen.

Z krátkodobého hlediska Komise v roce 2008 navrhne změnu dublinského nařízení i nařízení Eurodac, aby se řešily nedostatky, které hodnotící zpráva odhalila. Zaprvé bude rozšířena působnost těchto nařízení, aby zahrnovaly podpůrnou ochranu a zajistily soulad s vytvořeným *acquis* pro azyl.

Co se týče změn dublinského nařízení, Komise hodlá:

- posílit a objasnit některá ustanovení s cílem zajistit lepší dodržování a jednotné uplatňování v členských státech (především ustanovení týkající se humanitární doložky a doložky o svrchovanosti, jakož i ustanovení týkající se celistvosti rodiny); dále pak
- uplatnit změny ke zvýšení účinnosti systému (hlavně u lhůt dodání).

Ohledně změn EURODAC, jak již bylo oznámeno v hodnocení dublinského systému, Komise navrhuje:

- uvolnit údaje o uznaných uprchlících a umožnit jejich dohledávání ze strany vnitrostátních azylových úřadů, aby se předešlo tomu, že uprchlík uznaný v jednom členském státě požádá o ochranu v jiném členském státě;
- určit lhůty pro předání údajů a pravidla pro jejich vymazání, aby se zvýšila účinnost systému; dále pak
- dodat do systému více informací, aby se zajistilo vhodnější určení odpovědného členského státu.

Kromě toho Komise bude dále zkoumat proveditelnost a podmínky, které umožňují orgánům členských států a Europolu přístup k EURODAC za účelem uplatňování práva v souladu se sdělením Komise o interoperabilitě a závěry Rady ze 12.-13. června 2007.⁵

5.1.2. *Mechanismus solidarity*

Dublinský systém nebyl vytvořen jako nástroj pro sdílení zátěže: nicméně jeho provoz může *de facto* vytvořit další zátěž pro členské státy, které mají omezenou přijímací a absorpční schopnost a které jsou kvůli své zeměpisné poloze vystaveny zvláště velkému migračnímu tlaku.

Komise se domnívá, že nejlepším způsobem, jak zajistit vysoký stupeň solidarity, není přijetí nového všezastřešujícího nástroje, ale dát členským státům k dispozici soubor mechanismů, které jim pomohou vypořádat se s různými problémy v okamžiku, kdy nastanou.

Komise za tímto účelem navrhne:

- zahájit práce na studii, která vyhodnotí možnosti společného zpracování konkrétních případů v rámci EU, jak to vyžaduje haagský program, přičemž by se rovněž zkoumalo, jak by mohlo společné zpracování případů snížit tlak na konkrétní „přetížené“ členské státy;
- zavést mechanismus Společenství, který by umožňoval, v konkrétně vymezených a výjimečných situacích, dočasný odklad uplatňování dublinských pravidel pro přesuny žadatelů o azyl do členského státu, jehož přijímací systém se nemůže danými případy přesunutých osob řádně zabývat;

⁵ Tato konkrétní změna bude navržena v roce 2009.

- sestavit skupiny odborníků v oblasti azylu, kteří by byli koordinováni ze strany EASO a mohli by být vyzváni k tomu, aby dočasně pomohli přetíženým členským státům tím, že provedou prvotní prošetření žadatelů o azyl. Skupina odborníků by mohla zejména přispět poskytováním tlumočnických služeb a zpracováním jednotlivých případů, jakož i svými odbornými znalostmi příslušné země původu;
- umožnit, aby bylo zajištěno dobrovolné, interní přemístění osob pod mezinárodní ochranou z jednoho členského státu do druhého, a to v případech mimořádného azylového tlaku, a to mj. zvláštním financováním ze strany EU v rámci stávajících finančních nástrojů.

V neposlední řadě by se mělo na otázku finanční zátěže členských států vyplývající z vysokého počtu žadatelů o azyl nahlížet ze širšího hlediska obecných migračních tlaků. Komise zahájí v průběhu roku 2009 zpracování studie, která vyhodnotí různé metody zlepšování dopadu finanční solidarity EU, včetně Evropského fondu pro uprchlíky, a posoudí, zda současné finanční nástroje poskytují účinnou podporu členským státům při řešení silných, mimořádných migračních tlaků. Návrhy budou posouzeny na základě výsledků této studie.

5.2. Vnější solidarita

V příštích letech se pozornost ještě více zaměří na vnější rozměr azylové problematiky. EU musí sdílet odpovědnost za řízení situace uprchlíků spolu se třetími zeměmi a zeměmi prvního azylu, které přijímají mnohem vyšší procento uprchlíků než Evropa. V tomto ohledu bude k dispozici větší finanční pomoc určená na zvýšení ochranné kapacity ve třetích zemích. Na období 2007–2013 je z tematického programu spolupráce s třetími zeměmi v oblasti migrace a azylu k dispozici celkem 384 milionů EUR. Jednou z klíčových priorit tohoto programu je azyl a mezinárodní ochrana.

Komise bude kromě toho nadále začleňovat vytváření kapacit pro azyl do rozvojové spolupráce se třetími zeměmi, přičemž bude klást důraz na dlouhodobý, komplexní přístup. Azylová problematika by se neměla řešit jako řízení krize, ale jako součást rozvojové agendy v oblasti veřejné správy, migrace a ochrany lidských práv.

Komise se navíc domnívá, že pro zajištění účinnosti závazku solidarity vůči třetím zemím by se EU měla zaměřit na tři různé, avšak propojené typy opatření na podporu ochrany uprchlíků.

5.2.1. Regionální programy ochrany

V reakci na zelenou knihu mnoho účastníků zdůrazňovalo význam regionálních programů ochrany jako prostředku na posílení vnější dimenze azylu.

Komise v současné době úzce spolupracuje s členskými státy, přijímacími zeměmi, Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a jinými klíčovými zainteresovanými stranami na dalším rozvoji regionálních programů ochrany tak, aby měly zásadní dopad na zlepšení systémů ochrany a azylových systémů v určitých regionech světa. Z tohoto důvodu se z regionálních programů ochrany na základě hodnocení z roku 2008 stanou regionální víceleté akční plány, které budou plně v souladu s vnitrostátními a regionálními akčními plány a tematickým programem. Díky tomu se podaří objevit mezery v ochraně a budou se moci učinit konkrétní kroky.

Současné regionální programy ochrany, které jsou realizovány v Tanzanii (součást regionu Velkých jezer) a na Ukrajině, v Bělorusku a Moldavsku, budou rozvíjeny i v roce 2009.

Komise v souladu se svým sdělením z roku 2005 přezkoumá, zda mohou být regionální programy ochrany rozvíjeny i v jiných regionech, jako je například severní Afrika, Africký roh, Afghánistán, Blízký východ, a je možné, že v tomto kontextu případně předloží nové návrhy. Při výběru nových regionů pro regionální programy podpory bude zohledněno několik faktorů, včetně hodnocení konkrétní situace uprchlíků, finančních příležitostí nabízených z fondů EU, stávajících vztahů a rámce spolupráce mezi Unií a konkrétními zeměmi či regiony.

5.2.2. *Přesídlení*

Přesídlení plní důležitou roli ve vnějších azylových politikách EU, přičemž v této oblasti lze využít mnoho výhod vyplývajících z vyššího stupně spolupráce v oblasti přesídlení mezi členskými státy, Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a nevládními organizacemi.

To bylo často zdůrazňováno v reakcích na zelenou knihu. Otázka přesídlení bude proto dále rozvíjena a rozšiřována tak, aby se z ní stal účinný nástroj ochrany, který se bude v EU používat s cílem pokrýt potřeby ochrany uprchlíků ve třetích zemích a prokázat solidaritu s třetími zeměmi, které jsou místem prvního azylu.

Během roku 2009 Komise předloží návrhy na rozvoj režimu EU pro přesídlení (účast by pro členské státy byla dobrovolná), v němž se vytvoří společná kritéria a mechanismy koordinace. Spolupráce v praktických a logistických záležitostech vyústí ve větší finanční účinnost i kvalitu akcí (organizace misí, lékařské a bezpečnostní kontroly, cestovní podmínky, příprava a předkládání případů ze strany UNHCR). Komise bude při formování podoby a funkcí režimu EU pro přesídlení spolupracovat se členskými státy a jinými relevantními subjekty, jako je např. UNHCR nebo nevládní organizace.

5.2.3. *Usnadňování řízeného a řádného vstup osob, které potřebují ochranu, na území EU*

S rozvojem komplexních a propracovanějších systémů hraničních kontrol se do pozornosti stále více dostává otázka vstupu žadatelů o azyl na území EU. Cesta do bezpečné EU dnes často probíhá neregulovaným vstupem na území – převaděči osob přitom hrají při tomto vstupu důležitou roli. Je proto nezbytné, aby se Unie zaměřila na to, aby se ulehčil řízený a řádný vstup osob, které oprávněně žádají o azyl, na území členských států, s cílem poskytnout legální a bezpečný přístup k ochraně a zabránit převádění lidí a obchodu s nimi.

Za tímto účelem Komise vyhodnotí možnosti a mechanismy, které by umožnily rozpoznat osoby, které ochranu potřebují, a jiné kategorie migrantů ještě předtím, než dorazí na hranici svého potenciálního hostitelského státu, jako je například chráněný vstup na území a pružnější používání vízového režimu, při zohlednění otázek ochrany.

Jak ukázala studie Komise z roku 2003, některé členské státy určitý typ uvedených mechanismů provozují nebo ho v minulosti vyzkoušely, nicméně jejich počet je nevýznamný. Je zde prostor pro společnou akci, kterou by se dosáhlo lepší dostupnosti ochrany, a přitom by se omezilo převaděčství.

Komise kromě toho zahájí v roce 2009 práce na studii, spolu s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, o výhodách, vhodnosti a proveditelnosti společného zpracování žádostí o azyl mimo území EU. Závěry této studie budou informovat o budoucích možných diskusích a vývoji politik na úrovni EU s cílem zlepšit přístup na území Unie spolu se společným evropským azylovým systémem a v souladu s příslušnými mezinárodními normami.

6. ZÁVĚR

Komise je plně odhodlána dosáhnout ambiciózních cílů stanovených v haagském programu a Smlouvě o fungování EU tím, že předloží návrhy opatření uvedených v jejím plánu politiky a bude dohlížet na správné provádění současných i nových opatření.

Následující zásady budou vodítkem pro akci EU v oblasti azylu v nejbližší budoucnosti:

- **Udržování humanitárních a ochranných tradic EU při realizaci CEAS a dodržování základních práv:** zajistit dostupnost ochrany pro ty, kteří ji potřebují v současném měnícím se světě, kde k migraci a pohybu lidí dochází v mnohem vyšší míře než kdy předtím a zároveň z mnoha různých důvodů;
- **Vytvoření rovných podmínek pro všechny:** EU by měla mít vysoké cíle a vytvořit systém, kde by se se všemi žadateli o azyl zacházelo stejně, při zajištění stejně vysokého standardu a řízení, nezávisle na tom, kde v EU o azyl žádají;
- **Zvýšení účinnosti azylového systému:** systém CEAS by měl členským státům dát k dispozici soubor jednotných právních norem a standardů, společné nástroje a mechanismus pro spolupráci, aby se zajistila dostupnost vysoce kvalitních norem ochrany během celého azylového procesu, od okamžiku přijetí žadatelů o azyl po úplnou integraci chráněných osob, a aby se přitom zachovala integrita azylového systému zabráněním jeho zneužívání; dále pak
- **Zajištění solidarity v rámci EU i mimo ní:** Unie by měla i nadále, a intenzivněji, pomáhat svým členským státům při poskytování podpory. Solidarita by měla být rovněž poskytována zemím mimo EU, aby se zvýšila jejich schopnost nabízet účinnou ochranu a nacházet trvalá řešení, přičemž by se mělo zajistit, aby EU byla připravena převzít příslušnou část odpovědnosti.