

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2015
7. volební období

162

USNESENÍ
výboru pro evropské záležitosti
z 34. schůze
ze dne 11. června 2015

k návrhu rozhodnutí Rady, kterým se stanoví prozatímní opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka /kód dokumentu 9355/15, KOM(2015) 286 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstkyně ministra vnitra Mgr. Moniky Pálkové, MPA a ředitele odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra PhDr. Tomáše Haišmana, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Ondřeje Benešíka a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jan Zahradník v. r.
ověřovatel výboru

Ondřej Benešík v. r.
zpravodaj a předseda výboru

Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví prozatímní opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka

**KOM(2015) 286 v konečném znění, kód Rady 9355/15
Interinstitucionální spis 2015/0125/NLE**

- **Právní základ:**
Článek 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
28. 5. 2015
- **Datum projednání ve VEZ:**
11. 6. 2015 (1. kolo)
- **Procedura:**
Nelegislativní postup.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 4. 6. 2015, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 9. 6. 2015 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**

Návrh je první konkrétní iniciativou předloženou na základě *Evropského programu pro migraci*¹ na následující pětileté období, který Komise představila v polovině května tohoto roku. Jeho předložení bylo avizováno v rámci první části programu, která se věnovala okamžitému řešení aktuální nepříznivé situace ve Středomoří (ostatní dvě části se zabývaly spíše dlouhodobějšími strategickými opatřeními směřujícími k účinnému řízení migrace do budoucna). Komise v této části navrhla některé bezprostřední akce ze strany EU, které by napomohly zastavit či zmírnit průběh a důsledky stávající migrační krize v této oblasti.

Jedním z navrhovaných kroků bylo zavedení *dočasného* mechanismu na přerozdělování uprchlíků, kteří se nachází na jižní vnější hranici, který by zaručil

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropský program pro migraci (KOM(2015) 240 v konečném znění).

spravedlivé a vyvážené zapojení všech členských států. Základem pro jeho zavedení je čl. 78 odst. 3 SFEU. Podle tohoto ustanovení lze podobný mechanismus aktivovat v případě, že se jeden nebo více členských států ocitnou ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí. O takovém kroku rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou po konzultaci s Evropským parlamentem.

Tohoto postupu využívá Komise vůbec poprvé. V Evropském programu pro migraci pak zároveň avizovala, že zavedení dočasného relokačního mechanismu by mohlo být základem pro pozdější vytvoření *trvalého* systému pro přerozdělování osob v nouzových situacích mimořádného přílivu uprchlíků do EU. Oporou pro takový krok by byl pravděpodobně čl. 78 odst. 2 písm. c) SFEU.

● Obsah a dopad:

Návrh upravuje mechanismus pro přerozdělení celkem **40 000 uprchlíků**, kteří se nacházejí na území Itálie a Řecka, kde je situace aktuálně nejzávažnější. Toto číslo se vztahuje na osoby, které vstoupí na území těchto dvou států v následujících dvou letech od vstupu předloženého rozhodnutí v platnost, ale i na osoby, které se zde nacházely již dříve, a sice k 15. dubnu 2015 a později. Konkrétně by se mělo jednat o 24 000 uprchlíků z Itálie a 16 000 uprchlíků z Řecka, přičemž na **Českou republiku** by mělo připadat celkem 797 osob přemístěných z Itálie a 531 osob přemístěných z Řecka, tj. **celkem 1328 osob** (3,32 % z celkového počtu). Při určení těchto čísel postupovala Komise podle distribučního klíče, který avizovala již v rámci Evropského programu pro migraci, tedy velikosti populace daného členského státu (váha 40 %), výše jeho HDP (váha 40 %), míry nezaměstnanosti (váha 10 %) a průměrného počtu žádostí o azyl a dobrovolně přesídlených osob na 1 milion obyvatel v období let 2010 – 2014 (váha 10 %).²

Určení osob vhodných k relokaaci by měly na starosti Itálie a Řecko za asistence Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (dále jen „EASO“), případně pověřených zástupců jednotlivých členských států (záleží na jejich vůli). Jejich výběr by probíhal v pravidelných intervalech v souladu s kritérii stanovenými v kapitole III nařízení (EU) č. 604/2013.³ Tyto státy by provedly předběžné přezkoumání žádosti o azyl a automaticky by z tohoto programu vyloučily osoby, které zcela zjevně nesplňují podmínky pro poskytnutí mezinárodní ochrany. Do tohoto mechanismu by pak dále mohly být zapojeny pouze ty osoby, které přicházejí ze zemí, jejichž státním příslušníkům byl doposud v EU (v prvním stupni)⁴ udělen azyl v minimálně 75 % případů (podle údajů poskytnutých Eurostatem).⁵ U osob bez státní příslušnosti by pak byla rozhodující země jejich posledního obvyklého pobytu.

Osoby splňující výše uvedené podmínky by následně byly přemístěny do jiného členského státu, na který by přešla povinnost rozhodnout o jejich žádosti o poskytnutí

2 Viz přílohu I a II k tomuto návrhu.

3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. dublinské nařízení či nařízení Dublin III).

4 Na základě pravidel obsažených v kapitole III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

5 V současné době splňují toto kritérium státní příslušníci Sýrie a Eritrey, kterých by se měla relokace týkat v prvé řadě.

mezinárodní ochrany, o níž by normálně rozhodovala Itálie či Řecko jakožto státy, kde bylo o azyl požádáno poprvé (v souladu s výše zmíněným nařízením (EU) č. 604/2013).

Každému členskému státu vyplývá z návrhu povinnost zřídit pro účely administrativní spolupráce v otázkách týkajících se relokace ***národní kontaktní místo***, kterému by byli (společně s EASO) ze strany italských a řeckých orgánů oznamováni potenciální vhodní kandidáti na přemístění. Členské státy by jim v návaznosti na to měly prostřednictvím tohoto místa sdělit, kolik z nich mohou okamžitě přijmout. Na základě této informace by pak Itálie či Řecko rozhodly o přemístění konkrétních osob do konkrétního členského státu. Bezprostředně po oznámení tohoto rozhodnutí příslušným osobám by pak proběhl jejich transfer na místo určení (pod podmínkou odebrání jejich otisků prstů). Celá procedura by nesměla trvat více než ***1 měsíc*** od okamžiku, kdy byli žadatelé o azyl identifikováni jako osoby vhodné pro přemístění.

Návrh ponechává členským státům možnost přijetí konkrétních žadatelů odmítnout z důvodu obavy o narušení bezpečnosti státu či veřejného pořádku. Podmínky pro uplatnění tohoto práva však dále nijak nespecifikuje. Za každou přijatou osobu by členské státy měly obdržet ***finanční příspěvek ve výši 6 000 EUR*** určený na úhradu nákladů spojených s jejím přemístěním a integrací do společnosti.⁶

Pokud jde o práva a povinnosti osob vhodných k přemístění, tyto osoby musí být o této možnosti informovány ještě předtím, než bude o jejich přemístění rozhodnuto, a to v jazyce, kterému rozumí, nebo u kterého lze důvodně předpokládat, že mu rozumí. O následném rozhodnutí o jejich relokaci do konkrétního členského státu pak musí být vyrozuměni písemně. Komise dále zdůrazňuje nutnost brát ohled na nejlepší zájmy dítěte a na zachování rodiny. Rodinní příslušníci by tak měli být přidělováni pokud možno do stejného členského státu. Ten by zároveň měl takový postup umožnit. Při výběru potenciálních kandidátů na přemístění by pak Itálie a Řecko měly preferovat zranitelné osoby v souladu s postupem podle čl. 22 směrnice 2013/33/EU.⁷

Žadatelé o azyl či osoby, kterým již byla poskytnuta mezinárodní ochrana, budou podle návrhu povinni zůstat na území členského státu, kam byli přemístěni. Pokud by tuto povinnost porušili a byli zadrženi na území jiného členského státu bez oprávnění k pobytu, členský stát, kam byli přemístěni, bude povinen je převzít zpět.⁸ Návrh však nestanoví žádné bližší podrobnosti, zejména pokud jde o vynutitelnost dodržování uvedené povinnosti přemístěných osob.

Čl. 9 návrhu upravuje možnost fungování výše popsaného mechanismu pozastavit v situacích mimořádného přílivu státních příslušníků třetích zemí do některého z členských států mimo uvedený rámec. V takovém případě by byl daný členský stát

6 Předpokládá již čl. 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond.

7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Zranitelnými osobami se dle čl. 21 směrnice rozumí například nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší osoby, těhotné ženy, osamělí rodiče s nezletilými dětmi, oběti obchodování s lidmi, osoby trpící závažnou chorobou, osoby s duševní poruchou a osoby, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí, jako jsou oběti ženské obřizky.

8 V souladu s pravidly obsaženými v nařízení (EU) č. 604/2013 (viz výše) a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

vyňat z plnění povinností podle tohoto rozhodnutí tak, aby měl prostor se primárně vypořádat s tímto problémem.⁹

Kromě solidarity v podobě přijetí vybraných žadatelů o azyl mohou členské státy podle tohoto návrhu poskytnout Itálii a Řecku součinnost rovněž formou nejrůznějších podpůrných aktivit, jako je pomoc s identifikací státních příslušníků třetích zemí, kteří přicházejí na území těchto dvou států, odebíráním otisků prstů, zpracováváním žádostí o azyl, poskytováním informací těmto osobám či jejich transferem do místa určení. Jejich činnost má být v tomto směru koordinována EASO a ostatními relevantními agenturami EU.

Do 1 měsíce od vstupu tohoto rozhodnutí v platnost musí Itálie a Řecko Komisi předložit cestovní mapu týkající se reforem ohledně fungování jejich azylových systémů zahrnujících rovněž implementaci tohoto rozhodnutí. Pokud by tak neučinily, může Komise jeho aplikaci vůči danému státu pozastavit až na 3 měsíce s možností prodloužení o stejnou dobu. Kromě toho jim návrh ukládá povinnost každé 3 měsíce informovat Radu a Komisi o praktickém provádění tohoto rozhodnutí a přijatých cestovních map.

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

Přijetí výše uvedeného počtu osob bude pro Českou republiku znamenat zvýšené nároky na státní rozpočet. EU sice poskytne členským státům prostředky z Azylového a migračního fondu (6 000 EUR na každou přijatou osobu), které budou určeny na pokrytí nákladů spojených s přemístěním dotčených osob a jejich integrací do společnosti. Odhadované náklady na tento proces jsou však až trojnásobně vyšší, než tato částka. Kromě této skutečnosti návrh nebude mít přímý dopad na právní řád ČR.

● **Stanovisko vlády ČR:**

Ministerstvo vnitra předložilo vládě ČR čtyři varianty, jak by se Česká republika mohla k navrhovanému mechanismu postavit a jaké důsledky by z tohoto postoje pro ni případně vyplývaly. První variantou bylo, že se ČR do relokačního programu zapojí a v následujících dvou letech přijme požadovaný počet osob. Druhou variantou bylo, že se zapojí, avšak pouze v případě, že se bude jednat o dobrovolné schéma, tj. že návrh Komise bude mít formu doporučení. Třetí variantou pak bylo, že se ČR do programu nezapojí, avšak vyjádří ochotu relovat samostatně formou bilaterální spolupráce s Itálií, případně Řeckem. Poslední variantou bylo se nezapojovat, ale ani nepřemísťovat na dobrovolné bázi.

Vláda ČR se na zasedání VEU dne 8. června 2015 přiklonila k variantám č. 2 a 3. Česká republika tedy bude v orgánech EU prosazovat dobrovolnou povahu navrhovaného mechanismu s tím, že si tak alespoň zachová vyšší míru rozhodovací kompetence v této oblasti. Stejně tak bude mít možnost zvážit dopad a účinnost realizace tohoto programu a podle toho se rozhodnout o dalším zapojení do obdobného mechanismu v budoucnu. Krajní variantou pak je, že se do navrhovaného mechanismu vůbec nezapojí, ale bude relovat zcela samostatně na základě aktivní spolupráce s nejvíce postiženými státy. Tento záměr hodlá případně deklarovat na nadcházející

⁹ Právním nástrojem by bylo opět rozhodnutí Rady po konzultaci Evropského parlamentu přijaté na základě čl. 78 odst. 3 SFEU.

Evropské radě, která se uskuteční koncem června 2015. Uvedená varianta by podle ní umožnila více ovlivnit výběr relokovaných osob a určení jejich celkového počtu dle aktuálních kapacit. Otázkou však zůstává, zda by tomuto formátu spolupráce byly nakloněny také Itálie a Řecko jakožto státy, které prosazují relokační mechanismus navržený Komisí.

Kromě výše uvedeného postoje bude vláda ČR k návrhu uplatňovat také celou řadu připomínek týkajících se praktického fungování relokačního mechanismu a otázek s ním souvisejících. Řada věcí totiž podle ní zůstává nejasná a nesrozumitelná. Není například zřejmé, jaká budou kvalifikační kritéria pro relokaci konkrétní osoby do konkrétního členského státu (kromě rodinných vazeb). Nedostatečně jsou pokryta rovněž opatření směřující k prevenci sekundárních pohybů po EU. Neřešeny zůstávají také zdravotní a hygienické aspekty tohoto mechanismu. Otázky pak vyvolává vztah opatření obsažených v návrhu k dublinskému nařízení, který není zcela jednoznačně vymezen, a mnoho dalších aspektů návrhu.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Evropská rada se bude problematikou migrace, včetně obsahu předmětného návrhu, zabývat na svém řádném zasedání ve dnech 25. až 26. června 2015. Stejně tak se tímto tématem bude podrobně zabývat Rada pro spravedlnost a vnitřní věci ve dnech 15. až 16. června 2015. Harmonogram projednávání tohoto dokumentu v Evropském parlamentu prozatím není znám; v současné době je v přípravné fázi. Podrobněji by se jím měl zabývat Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE) a rozpočtový výbor (BUDG).

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **o d m í t á** předložený návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví prozatímní opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka;
2. **n e s o u h l a s í** zejména s obligatorní povahou navrhovaných opatření a nadále trvá na zachování principu samostatného rozhodování členských států ohledně solidárních aktivit v této oblasti;
3. **d ů r a z n ě n e s o u h l a s í** se zavedením povinných kvót na přemístění některých osob žádajících o azyl v Itálii a Řecku do ostatních členských států a povinné kvóty **v n í m á j a k o n e s y s t é m o v ý k r o k**, který by v konečném důsledku mohl vést k narušení svobody pohybu v rámci schengenského prostoru;
4. **j e t o h o n á z o r u**, že hlavní pozornost v rámci řešení migrační krize by měla být věnována především eliminaci jejích příčin a přijímání preventivních opatření s tím, že přístup EU k této otázce by měl být komplexní a vyvážený;

5. plně **podporuje** pozici vlády ČR k navrhovanému mechanismu a **vyzývá** ji, aby v orgánech EU usilovala o zablokování přijetí předmětného návrhu v předložené podobě;
6. **žádá vládu ČR**, aby jej informovala o výsledcích jednání týkajících se tohoto návrhu a témat souvisejících;
7. **pověřuje** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby o obsahu tohoto usnesení informoval předsedu Evropské komise.

Jan Zahradník v. r.
ověřovatel výboru

Ondřej Benešík v. r.
zpravodaj a předseda výboru