



ADVANCING THE RULE OF LAW

OCHRÁNCI LIDSKÝCH PRÁV VE VÍZOVÉ POLITICE EU: VYBRANÁ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE REFORMY

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Annalisa Meloni, PhD, LLM, LLB

Jennifer Gaspar

Ali Feruz

Carolyn Elliott-Magwood, JD, editor

GLOSÁŘ POJMŮ

HRD	Ochránce lidských práv
EU	Evropská unie
COHOM	Pracovní skupina Rady EU pro lidská práva
SIS	Schengenský informační systém
MEV	Vícenásobná vstupní víza
LTV	Omezená územní platnost (víza s omezenou územní platností)
AFSJ	Prostor svobody, bezpečnosti a práva
CFSP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU
MFA	Ministerstvo zahraničních věcí
TEU	Smlouva o Evropské unii
VIS	Vízový informační systém
LGBTI	Lesby, gayové, bisexuálové, transsexuálové a intersexuálové

PŘEDMLUVA

Tento dokument a jeho doporučení jsou výsledkem kolektivního úsilí mnoha osob a institucí. Zvláštní poděkování patří zástupcům nevládních organizací sídlících v EU a působících v oblasti lidských práv, kteří se sešli 26.–27. června a 16.–17. listopadu 2019 v Praze, aby zvážili a projednali doporučení týkající se vízové reformy pro ochránce lidských práv. Je rovněž na místě poděkovat spolupracovníkům v různých zkoumaných zemích, kteří pomáhali s distribucí dotazníku k vizům pro ochránce lidských práv, jenž sloužil k shromáždění důležitých informací pro tento projekt. A nakonec jsme vděční našim spolupracovníkům, kteří neúnavně pracují a za cenu velkého nebezpečí hájí lidská práva ve svých domovských zemích i mezinárodně. Upřímně doufáme, že výsledky této práce budou přínosem pro tu vaši.

Praha, listopad 2019

SHRNUTÍ

V návaznosti právní šetření, více než 120 odpovědí od osob, které se samy považují za ochránce lidských práv¹ (ochránci lidských práv jsou obecně definováni jako jednotlivci, skupiny a společenské orgány prosazující a chránící všeobecně uznávaná lidská práva a základní hodnoty), a podrobných rozhovorů s ochránci lidských práv ohledně jejich zkušeností s cestováním a žádáním o víza tento článek zkoumá právní a praktické překážky, s nimiž se ochránci lidských práv potýkají, když žádají o víza pro vstup do Evropy. Po přehledu právního režimu a problémů, s nimiž se ochránci lidských práv potýkají, tento článek uvádí doporučené změny, které by mohly tento proces zlepšit způsobem, který by lépe odpovídal potřebám těchto významných osob bojujících za lidská práva ve vlastních zemích.

Na okraji Evropy se nachází řada zemí, kde je občanská společnost marginalizována, předmětem útoků a v některých případech postavena mimo zákon. Občané, kteří se i nadále zabývají ochranou lidských práv v těchto zemích, se ocitají pod rostoucím tlakem a sami jsou často obětmi přímého a nepřímého, vládou podporovaného násilí, výhrůžek, uvěznění, sledování a někdy je čeká dokonce i smrt. V reakci na tyto zhoršující se podmínky Evropa navrhla oficiální politiky na podporu ochránců lidských práv, mimo jiné ve snaze podpořit jejich mobilitu do Evropy a v rámci Evropy. Řada evropských organizací rovněž připravila respitní a nouzové asistenční programy, které mají těmto ochráncům lidských práv nabídnout příležitost navázat vzájemné kontakty a kontakty s evropskými protějšky a dostat se do bezpečí nebo se zotavit ze stresu, který je nedílnou součástí jejich práce. Aby však ochránci lidských práv mohli využít těchto různých příležitostí a podpory v Evropě, musí mít spolehlivý přístup k platnému schengenskému vízu, které jim umožní cestovat do evropského schengenského prostoru a v rámci schengenského prostoru (prostoru bez hranic, který zahrnuje všechny země EU, s výjimkou Spojeného království a Irska, a také Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko).

¹ Úplné výsledky průzkumu lze najít na adrese hrd.ceeliinstitute.org

Právní a politický režim EU upravující tuto problematiku je složitý a zahrnuje síť nástrojů, které se zabývají řadou témat, ale pro které jako celek platí požadavek soudržnosti. Tento požadavek by měl teoreticky zajistit, že žádná politika v jedné oblasti nenarušuje jinou. Avšak v praxi tyto nástroje a postupy, které z nich vycházejí, často nejsou sladěny. Článek doporučuje řadu opatření nevládním organizacím sídlícím v EU, členským státům a institucím EU s cílem zlepšit přístup ochránců lidských práv k vizům umožňujícím cestovat na území EU.

Doporučení pro nevládní organizace sídlící v EU

1. Důsledně prosazování tématu ochránců lidských práv a důležitosti jejich mobility a přístupu do EU u ministerstev zahraničí a vnitra členských států.
Včetně:
 - a. posilování vazeb a poskytování stručných informací ministerstvům vnitra odpovědným za imigraci, bezpečnost a právo a pořádek
 - b. představování závažných případů a úspěchů souvisejících s vízy/cestováním;
 - c. přípravy a poskytování školení k lidským právům pro příslušné vnitrostátní úřady členských států
 - d. rozšíření kontaktů s konzulárními odbory ministerstev zahraničních věcí členských států
2. U menších nevládních organizací zvážit partnerství s většími nevládními organizacemi při přípravě pozvání.
3. Prosazovat otázku mobility ochránců lidských práv na úrovni EU (u poslanců Evropského parlamentu z příslušné země), včetně šíření doporučení a příběhů.
4. Informovat hromadné sdělovací prostředky o případech překážek bránících vstupu a o pochybeních při vydávání víz.
5. Nadále podporovat ochránce lidských práv v procesu žádostí o víza (informace, pozvání, rezervace atd.).
 - a. Seznámit pracovníky s příručkou EU pro zpracování žádostí o víza
 - b. Informovat partnery v třetích zemích o procesu podávání a zpracování žádostí o schengenská víza (včetně rozeslání příručky EU pro zpracování žádostí o víza).
 - c. V případě potřeby vystavit podpurné dopisy potvrzující totožnost a dobré úmysly konkrétních ochránců lidských práv, kteří zamýšlejí vycestovat do EU.
 - d. Je-li to relevantní, uvést v textu pozvánky dárce (např. programy financované z prostředků EU)
 - e. Zvýšit počet dostupných stipendijních programů a stáží v EU a rozvíjet vztahy s akademickými a kulturními institucemi s cílem podpořit/dále posílit vydávaná pozvání.
 - f. Usilovat o dlouhodobé plánování ve vztahu k ochráncům lidských práv a předpokládat větší počet pozvání, který usnadní žádosti o vícenásobná vstupní víza.

- g. Monitorovat a shromažďovat informace o závažných pochybeních při vydávání víz ze strany členských států nebo externích poskytovatelů služeb, a to i v souvislosti se záznamy v Schengenském informačním systému.
 - h. Se systematickými vážnými pochybeními se obracet na Evropskou komisi s žádostí o případné prošetření.
 - i. Zvážit podporu ochránců lidských práv, kteří se odvolávají a řeší věc soudní cestou.
 - a. Navázat kontakty se sítěmi imigračních právníků a odborníků, kteří by mohli poskytnout podporu.
6. Rozvíjet profesní vazby s dalšími evropskými sítěmi v oblasti lidských práv včetně: mechanismu pro obránce lidských práv (Protect the Defenders), ICORN, Human Rights Cities Network.

Doporučení pro členské státy

1. Podpořit změny příručky EU pro zpracování žádostí o víza a vízového kodexu EU s cílem dosáhnout účinného provádění ustanovení o mobilitě ochránců lidských práv v obecných zásadách EU týkajících se obránců lidských práv a účinného provádění postojů ohledně zjednodušení vízového režimu pro ochránce lidských práv přijatých v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.
2. V rozsáhlejší míře se zabývat problematikou zjednodušení vízového režimu pro ochránce lidských práv v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.
3. Vykouávat posuzovací pravomoc předpokládanou ve vízovém kodexu EU s cílem usnadnit vydávání víz ochráncům lidských práv.
 - a. Vydat konzulátům pokyn používat nejnvýhodnější podmínky a postupy při vydávání víz ochráncům lidských práv, což by mělo zahrnovat dobu zpracování, požadované dokumenty, poplatky, vícenásobná vstupní víza, přípustnost a posuzování žádostí a víza s omezenou územní platností.
4. V rámci místní schengenské spolupráce a s podporou delegací EU koordinovat výkon posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů při vydávání víz ochráncům lidských práv a identifikovat osvědčené postupy, které budou zavedeny jako vzorové.
5. Při řešení problému mobility ochránců lidských práv úzce spolupracovat s nevládními organizacemi působícími v oblasti lidských práv, sídlícími v EU a silně spojenými s činností v jiných zemích.
6. Proškolit příslušné vnitrostátní úředníky tak, aby dokázali určit různé kategorie ochránců lidských práv a podpořit je.
7. Zajistit poskytování dostupných služeb souvisejících s vydáváním víz:

- a. Zajistit konzulární zastoupení v třetích zemích a regionech. Pokud není konzulární přítomnost možná, uzavřít ujednání o zastoupení nebo zajistit jiné formy spolupráce.
 - b. Zvážit obnovení konzulárních služeb v zemích, které mají s EU bezvízový režim (Gruzie, Ukrajina, Moldavsko), s důrazem na potřeby žadatelů o víza z řad ochránců lidských práv z třetích zemí.
 - c. Zřídit na ministerstvech zahraničí oddělení zabývající se spoluprací s nevládními organizacemi a ochránci lidských práv, a to i v souvislosti s vydáváním víz.
 - d. Urychlit zavádění elektronických žádostí o vízum.
8. Zvážit bezpečnostní rizika a potenciální úniky informací související s vízovými středisky a jejich pracovníky – zejména v zemích, kde jsou ochránci lidských práv a aktivisté občanské společnosti pod značným tlakem ze strany úřadů.
- a. Jsou-li v třetí zemi, kde je členský stát zastoupen nebo kde má konzulární přítomnost, využívání externí poskytovatelé služeb, ponechat otevřenou možnost, že žadatelé o vízum mohou podat žádost přímo na konzulátu.
9. Pozorně monitorovat činnost externích poskytovatelů služeb s cílem zajistit plné dodržování ustanovení právního nástroje upravujícího jejich spolupráci s členskými státy tak, jak se uvádí v příloze 10 vízového kodexu.
- a. Provide external service providers with clear instructions, fully compliant with the Visa Code and relevant EU law.
 - b. Ensure that external service providers are adequately trained to fulfil their tasks in compliance with the Visa Code and relevant EU law.
 - c. Fully implement the newly introduced obligation to provide a complaint procedure in relation to the conduct of external service providers.
10. S podporou delegací EU podpořit zavedení dalších, z finančních prostředků EU financovaných programů ochrany pro ochránce lidských práv a zajistit účinnou koordinaci těchto programů i programů občanské společnosti financovaných členskými státy s vízovou politikou.
- a. Spolupracovat s mechanismem EU pro obránce lidských práv (ProtectDefenders.eu).
 - b. Seznámit se s iniciativami a organizacemi Shelter Cities Initiative, Human Rights Cities Network a ICORN jako příklady osvědčených postupů.

11. Zajistit, aby byly k dispozici účinné prostředky nápravy umožňující uplatnit právo na informace, přístup, opravu a vymazání v souvislosti se záznamy v Schengenském informačním systému pro účely odepření vstupu a právo odvolat se proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza.
12. Sledovat, zda jsou záznamy v Schengenském informačním systému pro účely odepření vstupu v souladu se zásadou přiměřenosti a vycházejí z individuálního posouzení, a proškolit příslušné vnitrostátní orgány za tímto účelem.
13. V členských státech, jež nejsou součástí schengenského prostoru, zavést všechna příslušná doporučení prostřednictvím vnitrostátní vízové politiky.

Doporučení pro instituce EU

1. Evropská komise podporovaná Výborem pro víza, Evropským parlamentem a Radou, by měla do příručky EU pro zpracování žádostí o víza doplnit pokyny ohledně úlev poskytovaných ochráncům lidských práv a jejich rodinným příslušníkům v souvislosti s výkonem posuzovací pravomoci členskými státy a výkladem příslušných pojmů vízového kodexu EU, pokud jde o dobu zpracování, požadované dokumenty (zejména týkající se finanční stability, příjmu, oficiálního zaměstnání, výpisu z trestního rejstříku a rodinných vztahů), poplatky, vícenásobná vstupní víza, přípustnost a posuzování žádostí a víza s omezenou územní platností.
2. Jednoznačně na politické úrovni podpořit důležitost mobility ochránců lidských práv a vstupu do EU v souvislosti s unijní podporou ochránců lidských práv v rámci vnější politiky EU v oblasti lidských práv.
 - a. Předsednictví Rady by mělo hrát klíčovou úlohu v podpoře tohoto procesu.
3. Pracovat na zavedení změn v právních nástrojích týkajících se víz, zejména ve vízovém kodexu.
 - a. Řešit nedostatky příslušné politiky, pokud jde o její uživatelskou přívětivost, dodržování lidských práv a orientaci na lidská práva.
 - b. Zavést úlevy pro ochránce lidských práv opírající se o jasné vymezení pojmu ochránce lidských práv, připravené a prováděné na základě podkladů vyplývajících ze společné zahraniční a bezpečnostní politiky a poskytnutých misemi EU a řešící obavy členských států, pokud jde o rizika přistěhovalců a zneužívání systému.
4. Pracovní skupina Rady EU pro lidská práva (COHOM) by měla Radě předkládat doporučení k otázce mobility ochránců lidských práv na základě informací od delegací EU a prosazovat začlenění ustanovení podporujících mobilitu do příslušných politik a opatření EU.

5. Evropská komise by měla nadále monitorovat dodržování právních nástrojů týkajících se víz členskými státy, nařízení o SIS v oblasti hraničních kontrol a další příslušné právní předpisy EU, včetně Listiny základních práv EU.
 - a. Zejména monitorovat dostupnost účinných vnitrostátních prostředků nápravy v členských státech umožňujících uplatnit právo na informace, přístup, opravu a vymazání v souvislosti se záznamy v Schengenském informačním systému pro účely odepření vstupu a právo odvolat se proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o udělení víza.
 - b. V případě potřeby zahájit řízení pro porušení práva.
6. „Kontaktní místa“ nebo styční pracovníci pro místní ochránce lidských práv v delegacích EU (nebo na velvyslanectví členských států) by měli spolupracovat s konzuláty v otázce víz pro ochránce lidských práv a zapojit se do místní schengenské spolupráce.