KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 3.12.2008
SEK(2008) 2945 C6-0477/08

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

Návrhu

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl

Shrnutí posouzení dopadů

{KOM(2008) 815 v konečném znění}
{SEK(2008) 2944}

1. ÚVOD

Do pracovního programu Komise na rok 2008[1] bylo mezi strategické iniciativy zařazeno přijetí návrhu na změnu směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen „směrnice o podmínkách přijímání“).

V souladu s výzvou v Haagském programu[2] Komise při přípravě na druhou fázi tvorby předpisů v oblasti azylové politiky zahájila hodnocení výsledků první fáze vytváření společného evropského azylového systému (dále jen „systém CEAS“), s nímž souvisí mimo jiné problematika podmínek přijímání žadatelů o azyl.

V této souvislosti vydala Komise dne 26. listopadu 2007 zprávu[3] (dále jen „**hodnotící zpráva**“) o provádění a uplatňování směrnice v členských státech. Tato zpráva s důrazem poukazuje na oblasti, v nichž je zapotřebí stávající ustanovení vyjasnit či dále harmonizovat. Komise dále v červnu 2007 představila **zelenou knihu** s cílem zkonzultovat se zúčastněnými stranami možné varianty utváření druhé fáze systému CEAS, mimo jiné pokud jde o přijímání žadatelů o azyl. V neposlední řadě se konalo několik odborných schůzek s členskými státy, zástupci Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky, nevládních organizací a akademické obce s cílem zmapovat hlavní oblasti, jež jsou důvodem ke znepokojení a na něž by se měla zaměřit druhá fáze tvorby předpisů v oblasti azylové politiky.

Z otázek a návrhů předložených během konzultace vycházela Komise při přípravě tohoto posouzení dopadů.

2. STÁVAJÍCÍ SITUACE A PROBLÉMY

V souvislosti s podmínkami přijímání žadatelů o azyl byly identifikovány tyto problémy:

- Směrnice o podmínkách přijímání nezaručuje vždy odpovídající normy pro zacházení s žadateli o azyl, zejména pokud jde o:

– přístup na trh práce;

– úroveň a formu materiálních podmínek přijetí;

– řešení potřeb zranitelných osob;

– zadržení;

– oblast působnosti směrnice.

- Odlišnost norem pro zacházení se zranitelnými žadateli o azyl a se zranitelnými státními příslušníky by mohla vést k diskriminaci.

---

1 KOM(2007) 640.
2 Haagský program: Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii, přijatý dne 5. listopadu 2004.
3 KOM(2007) 745.

- Absence harmonizovaných podmínek přijetí by mohla zintenzivnit druhotný pohyb žadatelů o azyl, jenž klade nepřiměřenou zátěž na vnitrostátní správu i samotné žadatele.

Posouzení dopadů se zabývá možným vývojem situace v případě, kdy by nebyla přijata žádná opatření na úrovni EU, a dochází k závěru, že by stávající problémy v takovém případě přetrvávaly a že jsou opatření na úrovni EU velmi zapotřebí.

3. POLITICKÉ CÍLE

Obecným cílem druhé fáze systému CEAS, pokud jde o směrnici o podmínkách přijímání, je jednak zpřísnit normy zacházení s osobami, které potřebují mezinárodní ochranu, jednak omezit fenomén druhotného pohybu.

Nová směrnice sleduje především tyto konkrétní cíle:

I) usnadnit žadatelům o azyl přístup na trh práce;

II) zajistit odpovídající normy pro materiální podmínky přijetí;

III) zaručit, že budou odpovídajícím způsobem zohledněny potřeby zranitelných skupin;

IV) zajistit, aby byli žadatelé o azyl zadržováni pouze ve výjimečných případech, a posílit právní záruky pro zadržené žadatele o azyl;

V) jednoznačně vymezit oblast působnosti směrnice.

4. POLITICKÉ VARIANTY

Vzhledem k rozdílnému charakteru výše uvedených konkrétních cílů navrhuje posouzení dopadů pro každý z těchto cílů politické varianty k jeho dosažení jednotlivě. Upřednostňovaná politická varianta vznikla kombinací politických variant, jimž byla dána přednost u jednotlivých konkrétních cílů.

4.1. Stávající stav

Stávající právní rámec by zůstal nezměněn a činnosti již zahájené v členských státech by pokračovaly.

Komise by nadále sledovala provádění směrnice o podmínkách přijímání.

4.2. Upřednostňovaná politická varianta

Vzhledem ke složitosti navrhovaných politických variant se toto shrnutí omezuje na výčet hlavních prvků upřednostňované politické varianty. Ta v sobě zahrnuje jak **legislativní varianty**, tak varianty zaměřené na **podporu praktické spolupráce** mezi členskými státy.

Upřednostňovaná politická varianta

- v oblasti **působnosti směrnice**:

– upřesňuje, že se směrnice uplatňuje během všech druhů azylového řízení (včetně řízení podle dublinského nařízení) a na všechny zeměpisné oblasti a zařízení, v nichž se žadatelé o azyl (včetně žadatelů zadržených) zdržují;

– zahrnuje do oblasti působnosti směrnice i žadatele o podpůrnou ochranu;

- v oblasti **přístupu na trh práce**:

– zkracuje dobu, po niž je přístup k zaměstnání omezen;

– zakazuje spojovat na vnitrostátní úrovni přístup na pracovní trh s podmínkami, jež by mohly žadatelům o azyl bránit ve výkonu práva na zaměstnání.

Upřednostňovaná varianta praktické spolupráce, která doplňuje upřednostňovanou variantu legislativní, předpokládá výměnu osvědčených postupů při řešení pracovních omezení. Tato výměna by se odehrávala v rámci sítě EURASIL a jejím cílem by bylo další usnadnění přístupu na pracovní trh. Např. praxi určitých členských států nevyžadovat pracovní povolení či umožnit okamžitý přístup k zaměstnání by bylo možné prezentovat vedle přísnějších opatření, jež v této oblasti platí v jiných členských státech.

- v oblasti **zadržování žadatelů o azyl**:

– sleduje cíl, aby bylo pravidlem k zadržení vůbec nepřistupovat a používat jej jen ve výjimečných případech;

– zavádí několik procesních záruk pro zadržené žadatele o azyl, např. právo na informace o důvodech zadržení a o možnostech napadnout rozhodnutí o zadržení před vnitrostátním soudem;

– stanoví podmínky zadržení, jež berou ohled na obtížnou situaci osob se zvláštními potřebami, zejména dětí a obětí mučení;

– stanoví, že nezletilé osoby nesmějí být zadrženy, není-li to v jejich nejlepším zájmu, zatímco zadržení nezletilých osob bez doprovodu zcela zakazuje;

– zavádí systém pravidelného přezkumu, jenž slouží sledování případů zadržení.

Upřednostňovaná varianta praktické spolupráce, která doplňuje upřednostňovanou variantu legislativní, přepokládá výměnu osvědčených postupů s členskými státy, které uplatňují alternativy k zadržení (např. složení finanční záruky, ustavení ručitele atd.). Tato výměna by se odehrávala v rámci sítě EURASIL.

- v oblasti **materiálních podmínek přijetí**:

– sleduje kvantitativní přístup týkající se zásady „odpovídající úrovně materiálních podmínek přijetí“ tím, že zavádí referenční hodnotu, a to minimální výši sociální pomoci určené státním příslušníkům;

– zavádí požadavek na předkládání zpráv členskými státy, jehož cílem je sledovat mimo jiné výši pomoci poskytované žadatelům o azyl;

– zajišťuje, aby odnětí či omezení dávek plynoucích z podmínek přijetí ze strany vnitrostátních orgánů bylo v souladu se zásadou odpovídající životní úrovně, a zaručuje právo na opravné prostředky proti příslušným rozhodnutím.

Upřednostňovaná varianta praktické spolupráce, která doplňuje upřednostňovanou variantu legislativní, předpokládá výměnu osvědčených postupů v rámci sítě EURASIL. Cílem této výměny bude při zohlednění přijímacích kapacit členských států zajistit přísnější normy pro materiální podmínky přijetí. Konkrétně by bylo možné si vyměňovat názory na to, jak lépe řešit potřeby žadatelů o azyl prostřednictvím přijímacích středisek či jak zajistit, aby ubytovací prostory odpovídaly věku a pohlaví žadatelů a respektovaly jejich právo na soukromí a rodinný život.

- týkající se **osob se zvláštními potřebami**:

– zajišťuje ustavení mechanismů, jež by dokázaly odpovídajícím způsobem identifikovat zvláštní potřeby a v případech potřeby zajišťovat sledování jednotlivých případů;

– usnadňuje přístup nezletilých osob ke vzdělávání;

– ukládá členským státům povinnost předcházet v ubytovacích střediscích sexuálně motivovaným trestným činům;

– vysvětluje význam některých základních pojmů obsažených ve stávající směrnici, např. „potřebná lékařská a jiná pomoc“ a „neodkladná péče v případě onemocnění“;

– zavádí povinnost dbát na odpovídající vyškolení personálu, který přichází do kontaktu s oběťmi mučení či znásilnění.

Upřednostňovaná varianta praktické spolupráce, která je doplněním upřednostňované varianty legislativní, předpokládá:

– pravidelnou výměnu osvědčených postupů při zacházení se zranitelnými skupinami, která by se odehrávala v rámci sítě EURASIL; jejím cílem by bylo zejména zajistit aktivní přístup k identifikaci zvláštních potřeb, zaručit v případě potřeby přístup k odpovídající zdravotní péči a zajistit vhodné vyškolení personálu, který přichází do kontaktu se zranitelnými skupinami;

– praktickou spolupráci v rámci sítě EURASIL, která by mohla pomoci při přijímání příručky EU, shrnující osvědčené postupy na úrovni EU při školení zaměstnanců, kteří přicházejí do kontaktu se zranitelnými skupinami, a dále pokyny k identifikaci zvláštních potřeb, k ubytování zranitelných osob atd.

Upřednostňovaná varianta má tyto **hlavní výhody**:

- Zajišťuje **přísnější normy** pro zacházení s žadateli o azyl (snazší přístup na trh práce, procesní záruky pro zadržené osoby, přísnější normy pro zacházení se zranitelnými skupinami atd.) v souladu s mezinárodním právem, jmenovitě s Úmluvou OSN o právech dítěte a Listinou základních práv Evropské unie.

- Díky legislativní regulaci a zlepšené praktické spolupráci **dále harmonizuje** podmínky přijetí, a tím podporuje stejné normy pro zacházení v celé EU a zajišťuje komplexní přístup k podmínkám přijetí.

Pokud jde o hlavní dopady:

- Zajištění přísnějších norem pro přijímání bude mít celkově pozitivní dopad na žadatele o azyl, pokud jde o úctu k jejich základním právům. Zejména právo na volný pohyb bude

posíleno zásadou, podle níž lze žadatele o azyl zadržet pouze ve výjimečných případech, zatímco zadržení nezletilých osob bez doprovodu je zakázáno. Snazší přístup na pracovní trh napomůže větší soběstačnosti žadatelů o azyl a jejich integraci v hostitelském členském státu. Situaci zranitelných skupin bude lépe učiněno zadost řádnou a včasnou identifikací jejich potřeb a poskytnutím přístupu k odpovídající zdravotní péči. V neposlední řadě by mohly výměna osvědčených postupů a přijetí pokynů pro všechny relevantní kategorie podmínek přijetí sehrát velmi užitečnou roli při uplatňování co nejpřísnějších norem po celé EU.

- Tím, že navrhovaná opatření lépe sladí normy v zacházení s žadateli o azyl po celé EU, zejména pokud jde o zadržení, materiální podmínky přijetí a přístup na trh práce, mohla by rovněž pomoci omezit fenomén druhotného pohybu. Praktická spolupráce by dále mohla napomoci při zavádění společných postupů v oblasti přijímání žadatelů o azyl, zejména zacházení se zranitelnými skupinami. Prostředkem k němu by bylo přijetí příručky EU, která bude shrnovat osvědčené postupy a politiky určené všem členským státům.

Pokud jde o finanční proveditelnost:

- dosažení souladu s novou směrnicí by si vyžádalo další finanční prostředky:

– v oblasti materiálních podmínek přijetí, které je třeba uzpůsobit referenčním hodnotám stanoveným v nové směrnici;

– na ustavení mechanismů, jež by na vnitrostátní úrovni identifikovaly zvláštní potřeby zranitelných osob;

– na zajištění přístupu zranitelných osob ke zdravotní péči za stejných podmínek, jaké se vztahují na státní příslušníky.

- Plánovaná regulace týkající se zkrácení časových omezení pro přístup na trh práce by mohla členským státům přinést úspory, dané větší soběstačností žadatelů o azyl, a tedy eliminací další sociální pomoci. Dalším přínosem pro rozpočtové systémy členských států by byly příjmy plynoucí ze zdanění této práce.

- Úsporu by pro členské státy mohlo znamenat i omezení zadržování žadatelů o azyl na výjimečné případy. Vzhledem k velké početnosti personálu zajišťovacích středisek, jež je dána bezpečnostními požadavky, by se mohla politika zadržování žadatelů o azyl ukázat jako nákladnější ve srovnání s ubytováváním žadatelů o azyl v otevřených přijímacích střediscích.

5. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Sledování a hodnocení upřednostňované politické varianty bude důležitým prvkem při hodnocení účinnosti a efektivnosti nové směrnice. Komise bude v této souvislosti pravidelně hodnotit provádění nové směrnice v členských státech a podávat o hodnocení zprávu. Dále bude zaveden mechanismus předkládání každoročních zpráv za účelem sledování oblastí, jejichž provádění se během první fáze tvorby předpisů v oblasti azylové politiky ukázalo jako problematické. Nadále se budou konat pravidelné odborné schůzky věnované problémům při provádění směrnice a výměně osvědčených postupů mezi členskými státy.

Následující tabulka uvádí navrhovaný seznam ukazatelů, jež by mohly být použity při hodnocení pokroku a efektivnosti upřednostňované varianty při dosahování hlavních politických cílů.

Ukazatele

- míra provádění navržených změn směrnice o podmínkách přijímání ze strany členských států;
- počet žadatelů o azyl v členském státě;
- počet zaměstnaných žadatelů o azyl v členském státě;
- počet žadatelů o azyl, u nichž byly zjištěny zvláštní potřeby, a počet případů postoupených příslušným institucím;
- počet žádostí a přemístění podle dublinského nařízení;
- shoda v systému EURODAC;
- výše dávek poskytnutých žadatelům o azyl;
- počet osob, jež tvoří cílovou skupinu činností financovaných z Evropského fondu pro uprchlíky;
- výše finančních prostředků přidělených Evropskému fondu pro uprchlíky;
- výše finančních prostředků přidělených na praktickou spolupráci;
- počet provedených školení.