KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 3.12.2008
SEK(2008) 2945 C6-0477/08

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Sprievodný dokument

Návrh

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl

Zhrnutie posúdenia vplyvu

{KOM(2008) 815 v konečnom znení}
{SEK(2008) 2944}

1. ÚVOD

Prijatie návrhu na zmenu a doplnenie smernice Rady 2003/9/ES, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (ďalej len „smernica o podmienkach prijímania“), bolo zahrnuté do Pracovného programu Komisie na rok 2008[1] ako jedna z jej strategických iniciatív.

S cieľom pripraviť sa na druhú fázu právnych predpisov v oblasti azylu, ku ktorej vyzýva Haagsky program[2], Komisia začala proces hodnotenia výsledkov dosiahnutých v prvej fáze vytvárania spoločného európskeho azylového systému (ďalej len „CEAS“), okrem iného, zahŕňajúceho otázku podmienok prijímania žiadateľov o azyl.

V tejto súvislosti Komisia vydala 26. novembra 2007 správu[3] (ďalej len „**hodnotiaca správa**“) o transpozícii a uplatňovaní smernice členskými štátmi, v ktorej zdôraznila oblasti, ktoré si vyžadujú objasnenie a/alebo ďalšiu harmonizáciu. Komisia ďalej v júni 2007 predložila **zelenú knihu** s cieľom konzultovať so zainteresovanými stranami o možnostiach formovania druhej fázy systému CEAS, aj v súvislosti s prijímaním žiadateľov o azyl. Napokon sa konalo niekoľko stretnutí expertov s členskými štátmi, Vysokým komisárom OSN pre utečencov, mimovládnymi organizáciami a akademickou obcou s cieľom identifikovať hlavné oblasti záujmu, ktorými je potrebné sa zaoberať počas druhej fázy prípravy právnych predpisov v oblasti azylu.

Nastolené otázky a návrhy predložené počas konzultačného procesu poslúžili ako základ na prípravu tohto posúdenia vplyvu.

2. SÚČASNÝ STAV A PROBLÉMY

V oblasti podmienok prijímania žiadateľov o azyl sa identifikovali tieto problémy:

- Smernica o podmienkach prijímania nie vždy zaručuje primeranú úroveň zaobchádzania so žiadateľmi o azyl, najmä pokiaľ ide o:

– prístup na trh práce,

– úroveň a formu materiálnych prijímacích podmienok,

– riešenie potrieb zraniteľných osôb,

– zadržiavanie,

– rozsah uplatňovania smernice.

- Rozdielne úrovne zaobchádzania so zraniteľnými žiadateľmi o azyl a zraniteľným štátnymi príslušníkmi by mohli viesť k diskriminácii.

---

[1] KOM(2007) 640.

[2] Haagsky program: posilňovanie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii, prijatý 5. novembra 2004.

[3] KOM(2007) 745.

- Chýbajúca harmonizácia podmienok prijímania by mohla zvýšiť sekundárne presuny žiadateľov o azyl, ktoré spôsobujú zbytočnú záťaž pre vnútroštátne správy a samotných žiadateľov o azyl.

V rámci posudzovania vplyvu sa ďalej skúma možný vývoj situácie, ak by sa neprijali žiadne opatrenia na úrovni EÚ, a dospelo sa k záveru, že existujúce problémy by pretrvávali a že je tu silná potreba, aby sa konalo na úrovni EÚ.

3. CIELE POLITIKY

Všeobecnými cieľmi druhej fázy systému CEAS vzhľadom na smernicu o podmienkach prijímania je zabezpečiť vyššiu úroveň zaobchádzania s osobami, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, a prispieť k obmedzeniu výskytu javu sekundárnych presunov osôb.

Nová smernica má zabezpečiť najmä tieto špecifické ciele:

I) uľahčiť prístup na trh práce;

II) zabezpečiť primeranú úroveň materiálnych prijímacích podmienok;

III) zaručiť, že potreby zraniteľných skupín sa primerane zohľadnia;

IV) zabezpečiť, aby sa zadržanie uplatňovalo len vo výnimočných prípadoch, a posilniť právne záruky pre zadržaných žiadateľov o azyl;

V) jednoznačne vymedziť rozsah pôsobnosti smernice.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Berúc do úvahy rozdielnu povahu uvedených špecifických cieľov sa v tomto posúdení vplyvov navrhujú pre každý z týchto cieľov odlišné možnosti politiky. Uprednostňované možnosti politiky sa vytvorili kombináciou uprednostňovaných možností politiky vybraných pre každý zo špecifických cieľov.

4.1. Status Quo

Existujúci právny rámec by sa nezmenil a prebiehajúce činnosti v členských štátoch by pokračovali.

Komisia by pokračovala v monitorovaní implementácie smernice o podmienkach prijímania.

4.2. Uprednostňovaná možnosť politiky

Vzhľadom na úroveň zložitosti navrhovaných možností politiky sa toto zhrnutie obmedzuje na výpočet hlavných prvkov, ktoré tvoria uprednostňovanú možnosť politiky. Uprednostňovaná možnosť politiky spočíva tak v **legislatívnych možnostiach**, ako aj v možnostiach zameraných na **posilňovanie praktickej spolupráce** medzi členskými štátmi.

Uprednostňovaná možnosť politiky

- **vzhľadom na rozsah pôsobnosti smernice**:

– objasňuje, že smernica sa uplatňuje na všetky druhy azylového konania (vrátane dublinského) a na všetky zemepisné oblasti a ubytovacie zariadenia pre žiadateľov o azyl (vrátane ich zadržiavania),

– zabezpečuje, aby sa vzťahovala aj na žiadateľov o dodatočnú ochranu.

- **vzhľadom na prístup na trh práce**:

– skracuje časové obmedzenia týkajúce sa prístupu k zamestnaniu,

– zakazuje na vnútroštátnej úrovni spájať prístup na trh práce s podmienkami, ktoré by mohli obmedzovať právo žiadateľov o azyl na zamestnanie.

Uprednostňovaná možnosť praktickej spolupráce, ktorá dopĺňa uprednostňovanú legislatívnu možnosť, predpokladá v súvislosti s pracovnými obmedzeniami výmenu osvedčených postupov v rámci odbornej skupiny EURASIL s cieľom ešte viac uľahčiť prístup na trh práce. Napríklad by bolo možné prezentovať spolu s praxou členských štátov, ktorá vyžaduje prísnejšie opatrenia v tejto oblasti, tradíciu členských štátov, ktorá nevyžaduje pracovné povolenia a/alebo umožňuje okamžitý prístup k zamestnaniu.

- **vzhľadom na zadržanie žiadateľov o azyl**:

– sleduje cieľ, aby sa zadržaniu bežne predchádzalo a aby sa využívalo len vo výnimočných prípadoch,

– zavádza celý rad procesných záruk pre zadržaných žiadateľov o azyl, ako je právo byť informovaný o dôvodoch zadržania a možnosti odvolať sa proti rozhodnutiu o zadržaní na vnútroštátnom súde,

– zabezpečuje, aby podmienky zadržiavania brali do úvahy citlivú situáciu osôb s osobitnými potrebami, konkrétne detí a obetí mučenia,

– zabezpečuje, aby maloleté osoby boli zadržané, len pokiaľ je to v ich najlepšom záujme, zatiaľ čo zadržanie maloletých osôb bez sprievodu sa nepovoľuje,

– zavádza systém pravidelného preskúmania s cieľom monitorovať zadržiavanie.

Uprednostňovaná možnosť praktickej spolupráce, ktorá dopĺňa uprednostňovanú legislatívnu možnosť, predpokladá výmenu osvedčených postupov v rámci odbornej skupiny EURASIL s tými členskými štátmi, ktoré uplatňujú alternatívne opatrenia k zadržaniu (napr. finančnú záruku, zabezpečenie ručiteľom atď.).

- **vzhľadom na materiálne prijímacie podmienky**:

– uplatňuje kvantitatívny prístup v zmysle zásady „primeranej úrovne materiálnych prijímacích podmienok“ tým, že zavádza referenčnú hodnotu, konkrétne minimálnu úroveň sociálnej pomoci poskytovanej vlastným štátnym príslušníkom,

– zavádza požiadavku, aby členské štáty predkladali správy na účely monitorovania, okrem iného, úroveň pomoci poskytovanej žiadateľom o azyl,

– zabezpečuje, aby zrušenie alebo obmedzenie podmienok prijímania vnútroštátnymi orgánmi bolo v súlade so zásadou primeranej životnej úrovne a zabezpečuje právo odvolať sa proti takýmto rozhodnutiam.

Uprednostňovaná možnosť praktickej spolupráce, ktorá dopĺňa uprednostňovanú legislatívnu možnosť, predpokladá výmenu osvedčených postupov v rámci odbornej skupiny EURASIL s cieľom zabezpečiť vyššiu úroveň týkajúcu sa materiálnych prijímacích podmienok pri zohľadnení prijímacích kapacít členských štátov. Konkrétne by bolo možné vymieňať si názory na to, ako lepšie usmerňovať potreby žiadateľov o azyl prostredníctvom prijímacích stredísk alebo ako zabezpečiť, aby ubytovacie priestory zohľadňovali vek a pohlavie a rešpektovali právo na súkromie a rodinný život.

- **vzhľadom na osoby s osobitnými potrebami**:

– zabezpečuje zavedenie mechanizmov, ktoré by mohli adekvátne identifikovať osobitné potreby a v prípade potreby zabezpečiť monitorovanie jednotlivých prípadov,

– uľahčuje prístup k vzdelávaniu maloletých osôb,

– ukladá povinnosť členským štátom predchádzať trestným činom pohlavného zneužívania v ubytovacích strediskách,

– objasňuje význam základných pojmov, ktoré sa v súčasnosti používajú v smernici, ako napríklad „potrebná lekárska alebo iná pomoc“ a „nevyhnutná liečba chorôb“,

– zavádza povinnosť primeranej odbornej prípravy zamestnancov, ktorí prichádzajú do kontaktu s obeťami mučenia alebo znásilnenia.

Uprednostňovaná možnosť praktickej spolupráce, ktorá dopĺňa uprednostňovanú legislatívnu možnosť predpokladá:

– pravidelnú výmenu najlepšej praxe v rámci odbornej skupiny EURASIL týkajúcu sa zaobchádzania so zraniteľnými skupinami, najmä s cieľom zabezpečiť proaktívny prístup k identifikovaniu osobitných potrieb, v prípade potreby zaručiť prístup k adekvátnej liečbe a zabezpečiť adekvátnu odbornú prípravu zamestnancov, ktorí prichádzajú do kontaktu so zraniteľnými skupinami,

– praktická spolupráca v rámci odbornej skupiny EURASIL by mohla prispieť k prijatiu príručky EÚ, ktorá by mohla obsahovať súhrn najlepšej praxe na úrovni EÚ v oblasti odbornej prípravy zamestnancov, ktorí prichádzajú do kontaktu so zraniteľnými skupinami, ako aj usmernení na identifikáciu osobitných potrieb zraniteľných osôb, ubytovania pre zraniteľné osoby atď.

Hlavné výhody uprednostňovanej možnosti sú:

- zabezpečenie **vyššej úrovne** zaobchádzania so žiadateľmi o azyl (ľahší prístup na trh práce, procesné záruky pre zadržané osoby, vyššia úroveň zaobchádzania so zraniteľnými skupinami atď.) v súlade s medzinárodným právom, konkrétne Dohovorom OSN o právach dieťaťa a Chartou EÚ o základných ľudských právach,

- dosiahnutie **ďalšej harmonizácie** podmienok prijímania prostredníctvom legislatívnych úprav, ako aj rozšírených opatrení praktickej spolupráce, čím sa posilňuje rovnaká úroveň

zaobchádzania v rámci celej EÚ a zabezpečuje komplexný prístup k podmienkam prijímania.

Pokiaľ ide o hlavné vplyvy:

- Zabezpečenie vysokej úrovne prijímania bude mať celkovo pozitívny vplyv na žiadateľov o azyl, pokiaľ ide o rešpektovanie ich základných ľudských práv. Posilní sa najmä právo voľného pohybu tým, že sa zabezpečí, aby k zadržiavaniu dochádzalo len vo výnimočných prípadoch a maloleté osoby bez sprievodu neboli zadržané. Uľahčenie prístupu na trh práce zabezpečí, aby boli žiadatelia o azyl sebestačnejší a pomôže pri ich integrácii v hosťujúcom členskom štáte. Potreby zraniteľných skupín sa primeranejšie uspokoja riadnou a včasnou identifikáciou ich potrieb a zabezpečením prístupu k adekvátnej liečbe. Napokon výmena osvedčených postupov a prijatie usmernení vo všetkých príslušných oblastiach podmienok prijímania by mohli byť veľmi užitočnými nástrojmi na zabezpečenie uplatňovania čo najvyšších možných noriem v rámci EÚ.

- Navrhované opatrenia, ktorými sa lepšie zabezpečí uplatňovanie rovnakých noriem v rámci EÚ, najmä pokiaľ ide o zadržanie, materiálne prijímacie podmienky a prístup na trh práce, by mohli pomôcť znížiť výskyt javu sekundárnych presunov osôb. Praktická spolupráca by mohla pomôcť aj pri zavádzaní spoločnej praxe v oblasti prijímania žiadateľov o azyl, najmä pokiaľ ide o zaobchádzanie so zraniteľnými skupinami prostredníctvom prijatia príručky EÚ, ktorá bude obsahovať najlepšie postupy a politiky, ktoré majú všetky členské štáty uplatňovať.

Pokiaľ ide o finančnú realizovateľnosť:

- Finančné úsilie sa bude musieť vynaložiť na dosiahnutie súladu s novou smernicou vzhľadom na:

– materiálne prijímacie podmienky, ktoré je potrebné zosúladiť s referenčnými hodnotami stanovenými v novej smernici,

– zaobchádzanie so zraniteľnými osobami s cieľom zaviesť na vnútroštátnej úrovni mechanizmy na identifikáciu osobitných potrieb,

– zabezpečenie prístupu k zdravotnej starostlivosti pre zraniteľné osoby za rovnakých podmienok, aké sa uplatňujú v prípade štátnych príslušníkov prijímacieho štátu.

- Plánovaná úprava týkajúca sa skrátenia časových obmedzení prístupu na trh práce by mohla členským štátom priniesť úspory, a to v dôsledku skutočnosti, že žiadatelia o azyl by boli sebestačnejší a preto by ďalšia sociálna pomoc nebola potrebná. Navyše by prostredníctvom zdanenia ich práce prispievali do fiškálneho systému členských štátov.

- Zadržiavanie žiadateľov o azyl len vo výnimočných prípadoch by členským štátom tiež prinieslo úspory. Vzhľadom na vysoký počet zamestnancov v ubytovacích strediskách potrebných na dodržanie bezpečnostných požiadaviek, by sa politika zadržiavania žiadateľov o azyl mohla stať nákladnejšou ako ubytovanie žiadateľov o azyl v otvorených prijímacích strediskách.

5. Monitorovanie a hodnotenie

Monitorovanie a hodnotenie uprednostňovanej možnosti politiky bude dôležitým prvkom pri posudzovaní účinnosti a efektívnosti novej smernice. V tejto súvislosti bude Komisia

pravidelne vyhodnocovať a podávať správu o implementácii novej smernice v členských štátoch. Okrem toho sa zavedie mechanizmus každoročného podávania správ s cieľom monitorovať tie oblasti, ktorých implementácia sa ukázala byť problematická počas prvej fázy právnych predpisov v oblasti azylu. Naďalej sa budú konať stretnutia expertov s cieľom diskutovať o problémoch s implementáciou a vymieňať si osvedčené postupy medzi členskými štátmi.

V uvedenej tabuľke sa uvádza navrhovaný zoznam ukazovateľov, ktoré by sa mohli použiť na posudzovanie pokroku a účinnosti uprednostňovanej možnosti pri dosahovaní hlavných cieľov politiky.

Ukazovatele

- úroveň implementácie navrhovaných zmien a doplnení smernice o podmienkach prijímania členskými štátmi,
- počet žiadateľov o azyl v členských štátoch,
- počet žiadateľov o azyl zamestnaných v členských štátoch,
- počet žiadateľov o azyl, u ktorých sa zistilo, že majú osobitné potreby a počet prípadov postúpených príslušným inštitúciám,
- počet dublinských žiadostí a postúpení,
- zhody v systéme EURODAC,
- výšky dávok poskytovaných žiadateľom o azyl,
- počet osôb, ktoré využívajú opatrenia financované z Európskeho fondu pre utečencov,
- výška finančných zdrojov pridelených Európskemu fondu pre utečencov,
- výška finančných zdrojov pridelených na činnosti praktickej spolupráce,
- počet uskutočnených kurzov odbornej prípravy.