KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 3.12.2008
SEK(2008) 2963

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států

(přepracované znění)

Souhrn posouzení dopadů

{KOM(2008) 820 v konečném znění}
{SEK(2008) 2962}

1. ÚVOD

Přijetí návrhu na změnu nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (dále jen „dublinské nařízení“)[1] bylo součástí pracovního programu Komise na rok 2008[2] jako jedna z jejích strategických iniciativ.

V rámci přípravy druhé fáze právních předpisů v oblasti azylové politiky, k čemuž vyzval Haagský program, Komise zahájila vyhodnocování výsledků dosažených v první fázi vytváření společného evropského azylového systému (dále rovněž „systém CEAS“).

Pokud jde o dublinské nařízení, Komise v prvé řadě vydala podrobnou **zprávu o hodnocení** dublinského systému ze dne 6. června 2007[3], která se opírá o širokou škálu příspěvků od různých zúčastněných stran. Kromě toho Komise dne 6. června 2007 představila **zelenou knihu** o budoucím společném evropském azylovém systému[4], jež má za cíl identifikovat možnosti k upřesnění druhé fáze tohoto systému. Zatímco hodnotící zpráva sloužila jako **hodnocení** dublinského systému z **technického hlediska**, konzultace vycházející ze zelené knihy sloužily jako **hodnocení z politického hlediska**.

V neposlední řadě proběhlo v období mezi říjnem 2007 a červencem 2008 několik **zasedání odborníků** za účasti členských států, nevládních organizací a Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), právníků a soudců a poslanců Evropského parlamentu s cílem poznat jejich stanoviska ohledně toho, co je nutno zlepšit v dublinském nařízení.

Otázky a návrhy vyjádřené během konzultací poskytly základ pro vypracování tohoto posouzení dopadů.

2. POPIS SITUACE A PROBLÉMY

Pokud jde o uplatňování dublinského nařízení, byly zjištěny tyto problematické oblasti:

- nejasná či nepřiměřená prováděcí ustanovení dublinského nařízení snižují účinnost systému a působí komplikace žadatelům o azyl;
- spory mezi členskými státy ohledně uplatňování dublinských pravidel nejsou účinně řešeny;
- přemisťování v rámci dublinského řízení by mohlo zhoršit situaci v členských státech vystavených mimořádné zátěži;
- přemisťování v rámci dublinského řízení by ve výjimečných případech mohlo vést k tomu, že žadatelům o azyl není poskytnuta přiměřená ochrana;
- neodpovídající informovanost a právní ochrana žadatelů o azyl v rámci dublinského řízení;
- členské státy nedostatečně zajišťují celistvost rodiny, zájmy dětí a dalších zranitelných skupin.

Posouzení dopadů se poté zabývá možným vývojem situace, pokud by nebyla přijata žádná

---

[1] CWLP (Legislativní a pracovní program Komise) č.: 2008/JLS/022.

[2] KOM(2007) 640.

[3] Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o hodnocení dublinského systému, KOM (2007) 299 v konečném znění, SEK (2007) 742. Cílem „dublinského systému“ je určit, který členský stát je příslušný k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země na území některého z členských států EU. Jeho součástí je dublinské nařízení a nařízení o Eurodac a jejich prováděcí předpisy.

[4] KOM(2007) 301.

opatření na úrovni EU, přičemž dochází k závěru, že stávající problémy by přetrvávaly a že pro opatření existují dobré důvody.

3. CÍLE POLITIKY

Obecné cíle druhé fáze systému CEAS jsou s ohledem na návrh na změnu dublinského nařízení tyto: i) zajistit komplexní řešení potřeb žadatelů o mezinárodní ochranu v rámci řízení o určení příslušnosti a zlepšit účinnost systému v zájmu úspory času a nákladů členských států a ii) přisp ět k lepšímu řešení případů mimořádné zátěže pro přijímací zařízení a/nebo kapacity azylových řízení členských států.

Obecné cíle by se měly opírat zejména o následující **specifické cíle:**

I) zajistit hladký průběh řízení o určení příslušnosti;

II) zajistit účinné řešení sporů mezi členskými státy;

III) zabránit dalšímu přetěžování členských států vystavených mimořádné zátěži a zajistit, aby žadatelům o azyl byla poskytována přiměřená ochrana;

IV) posílit právní ochranu žadatelů o azyl a umožnit jim lépe bránit svá práva;

V) zajistit respektování práva na zachování celistvosti rodiny a lépe zvládat situaci zranitelných skupin ve snaze řešit jejich zvláštní potřeby.

Rovněž byla definována řada orientačních operativních cílů.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Vzhledem k různorodosti výše uvedených specifických cílů se při posuzování dopadů navrhují pro každý z těchto cílů dílčí možnosti. Upřednostňovaná možnost politiky vznikla zkombinováním preferovaných dílčích možností politiky určených pro každý specifický cíl.

Status Quo (tato možnost se týká všech zjištěných problémů)

Stávající právní rámec by zůstal nezměněn a činnosti, které v členských státech již probíhají, by pokračovaly. Komise by provádění dublinského nařízení nadále sledovala.

4.1. Upřednostňovaná možnost politiky

Vzhledem ke komplexnosti navrhovaných dílčích možností je tento souhrn omezen na výčet nejdůležitějších prvků tvořících upřednostňovanou možnost politiky. Upřednostňovanou mo žnost politiky tvoří jak **legislativní možnosti**, tak možnosti, jež se zaměřují na **podporu praktické spolupráce** mezi členskými státy.

Pokud jde o:

I) zajištění hladkého průběhu řízení, upřednostňované legislativní možnosti politiky p ředpokládají:

- zavedení přiměřených lhůt pro podání žádosti o přijetí zpět a pro odpověď na žádosti z humanitárních důvodů a zkrácení lhůt pro odpověď na žádosti o informace;
- stanovení pravidel pro členský stát, jenž nese náklady spojené s přemisťováním podle dublinského nařízení, a objasnění následků v případě chybného přemístění a v případě zru šení rozhodnutí o přemístění v rámci odvolacího řízení poté, co osoba byla již přemístěna;
- ujasnění okolností a postupů pro použití několika ustanovení nařízení (ustanovení o zániku příslušnosti, ustanovení o svrchovanosti a humanitární ustanovení).

Upřednostňované možnosti praktické spolupráce, jež doplňují legislativní možnosti, p ředpokládají:

– zjišťování a prostřednictvím zasedání odborníků i šíření osvědčených postupů při provádění přemisťování žadatelů o azyl;

– vypracování příručky týkající se uplatňování dublinského nařízení, která bude obsahovat odpovědi na otázky vznesené odborníky členských států ohledně použití nařízení v konkrétních případech a která by v podobných případech měla sloužit jako referenční pom ůcka.

II) zajištění účinného řešení sporů mezi členskými státy, upřednostňovaná legislativní dílčí možnost politiky stanoví dohodovací postup pro všechny sporné body uplatňování dublinského nařízení.

Upřednostňovaná možnost praktické spolupráce, jež doplňuje uvedenou legislativní možnost, odkazuje na vypracování příručky o uplatňování dublinského nařízení (stejně jako v bodě I).

III) zabránění dalšímu přetížení členských států vystavených mimořádné zátěži a zaji štění přiměřené ochrany žadatelům o azyl v příslušném členském státě, upřednostňovaná dílčí možnost politiky upravuje možnost přijmout podle platných pravidel postupu projednávání ve výborech rozhodnutí o pozastavení přemisťování do příslušného členského státu za určitých a jasně stanovených podmínek.

Vytvoření skupin odborníků v oblasti azylu, jež by koordinovaně na úrovni EU napomáhaly členským státům přetíženým z důvodu vysokého počtu přemisťování podle dublinského na řízení, představuje upřednostňovanou možnost praktické spolupráce, jež je částečně i alternativou k upřednostňované legislativní možnosti politiky (měla by se použít v případě neexistence rozhodnutí o pozastavení přemísťování (podle legislativního opatření) nebo p řechodně i v případě přijetí takového rozhodnutí, dokud se situace v dotyčném členském státě nestabilizuje).

IV) posílení právní ochrany žadatelů o azyl a možnost žadatelů lépe bránit svá práva, upřednostňované legislativní dílčí možnosti politiky navrhují:

– zavést pro členské státy povinnost poskytovat žadatelům o azyl podrobné informace o dublinském řízení a o jejich právech v tomto řízení. Se žadateli o azyl v rámci dublinského řízení budou mimoto členské státy povinny provádět zvláštní pohovor. Rovněž je stanovena potřeba přijmout standardizovaný vícejazyčný leták pro celou EU, jenž obsahuje informace o dublinském řízení na základě platných pravidel postupu projednávání ve výborech;

– ustavit právo na odvolání proti rozhodnutí o přemístění a povinnost soudů, aby z vlastní iniciativy zkoumaly nutnost dočasného pozastavení výkonu rozhodnutí o přemístění;

– stanovit důvody a podmínky pro zadržení žadatelů o azyl v rámci dublinského řízení. Jde zejména o to, že zadržení by mělo být až krajním opatřením poté, co rozhodnutí o přemíst ění již bylo žadateli o azyl oznámeno a když lze předpokládat, že všechna ostatní nevazební opatření nepřinesou uspokojivý výsledek, jelikož existují objektivní důvody, že žadatel o azyl se bude skrývat;

– vyjasnit, že žadatel o azyl v rámci dublinského řízení má za všech okolností přístup k azylovému řízení v souladu s pravidly stanovenými ve směrnici o azylovém řízení;

– ponechat členským státům právo na vrácení žadatele o azyl do třetí země, avšak pouze po pečlivém posouzení kritérií pro bezpečné třetí země, která jsou stanovena ve směrnici o azylovém řízení.

V) zajištění zachování celistvosti rodiny a lepší zvládání situace zranitelných skupin, upřednostňované dílčí možnosti politiky navrhují:

– posílení záruk pro nezletilé osoby bez doprovodu, například: právo nezletilých osob bez doprovodu se opětovně spojit s příbuznými, kteří se nacházejí v jiném členském státu a kteří se o ně mohou postarat, bude povinné; bude stanoveno pravidlo týkající se zastupování nezletilých osob bez doprovodu v průběhu řízení; bude objasněna použitelnost zásady „nejlepšího zájmu dítěte“ při určování příslušnosti členského státu;

– zavedení nového ustanovení, jež ukládá členským státům povinnost vyměňovat si před přemístěním podle dublinského nařízení důležité (např. lékařské) informace, a to s hlavním cílem zajištění návaznosti ochrany poskytované žadatelům o azyl;

– rozšíření práva na opětovné spojení rodiny, a to zahrnutím žadatelů o podpůrnou ochranu a osob, jež jsou jejími příjemci, v oblasti působnosti nařízení a vyjasnění, že použití ustanovení o svrchovanosti by nemělo bránit žadatelům o azyl v opětovném spojení se členy své rodiny. Právo na opětovné spojení se závislými příbuznými bude povinné a definice „rodinných příslušníků“ bude rozšířena, aby byl lépe zajištěn soulad se zásadou „nejlepšího zájmu dítěte“. Dále bude použití humanitárního ustanovení rozšířeno na příbuzné, kteří přísně vzato z humanitárního hlediska nejsou nutně na sobě závislí (např. dospělí sourozenci).

Upřednostňované možnosti praktické spolupráce, jež doplňují legislativní možnosti, se týkají:

– potřeby členských států náležitě proškolit pracovníky, kteří se účastní řízení určování příslušnosti, aby mohli odpovídajícím způsobem řešit případy, jež se týkají zejména zranitelných skupin;

– vytvoření sítě odborníků členských států, kteří se budou zabývat nezletilými osobami.

Hlavní výhody upřednostňované možnosti politiky jsou tyto:

- zvýší se **účinnost a soudržnost** řízení o určení příslušnosti, a to prostřednictvím legislativních opatření, jako jsou stanovení přiměřených lhůt, vyjasnění podmínek a postupů pro použití mnohých ustanovení, i prostřednictvím opatření praktické spolupráce, např. vypracování příručky o uplatňování dublinského nařízení;
- podstatně by se zvýšila **úroveň ochrany** poskytované žadatelům o azyl v rámci dublinského systému, a to například vyjasněním podmínek zadržení a posílením právních záruk, pokud jde o rozhodnutí o přemístění podle dublinského nařízení;
- v rámci dublinského řízení by odpovídajícím způsobem byly zohledňovány potřeby členských států vystavených **mimořádné zátěži,** stejně tak by byla v těchto situacích lépe zaručena práva žadatelů o azyl.

Pokud jde o **hlavní dopady**,

- upřednostňovaná možnost politiky má na žadatele o azyl v rámci dublinského řízení celkově velmi pozitivní dopad, a to hlediska základních práv. Zejména by v rámci dublinského řízení bylo rozšířením pojmu opětovného spojení rodiny podstatně posíleno právo na celistvost rodiny, lépe by během dublinského řízení byly zohledněny nejlepší zájmy nezletilých osob bez doprovodu, omezením zadržování by bylo posíleno právo na svobodu a volný pohyb atd.;
- zajištění hladkého a rychlejšího fungování systému poskytujícího větší ochranu a lepší informovanost žadatelů o azyl ohledně uplatňování dublinského mechanismu a jejich práv v tomto mechanismu bude mít za následek snížení počtu pokusů o neoprávněný druhotný

pohyb a příznivě ovlivní sociální přijatelnost a integraci žadatelů v přijímající společnosti.

Pokud jde o **finanční proveditelnost**, finanční a administrativní náklady by celkově vzrostly, ale v některých případech může v dlouhodobém horizontu dojít i ke snížení nákladů či úsporám:

- dodatečné náklady by byly nezbytné pro dodržování nově navržených lhůt, ale díky účinněj šímu řízení by se ve střednědobém horizontu mohlo dosáhnout úspor z rozsahu;
- v případě přijetí rozhodnutí o pozastavení probíhajícího přemisťování do příslušného členského státu kvůli jeho mimořádné zátěži by některým členským státům vznikly další náklady, jelikož by odpovídaly za posouzení žádostí nepřemístěných osob;
- náklady by se zvýšily v případech, kdy členské státy budou muset upravit stávající informace podle požadavků daných touto možností politiky a zavést v rámci dublinského řízení zvlá štní pohovory. K úsporám by mohlo dojít, pokud by poskytované informace vedly žadatele k aktivnější a ochotnější spolupráci v rámci dublinského řízení;
- v případě přiznání odkladného účinku při odvolání proti rozhodnutí o přemístění by mohly vzniknout náklady členskému státu, ve kterém má žadatel dočasně zůstat. Nicméně mohou být zaznamenány i úspory vzhledem k tomu, že by odpadly náklady na případná přemístění zpět následující po zrušených rozhodnutích;
- omezení případů, kdy uchazeči v rámci dublinského řízení mohou být zadrženi, by v zásadě mělo vést k úsporám, jelikož by se snížila jak zátěž vazebních zařízení členských států, tak i s tím spojené značné náklady;
- náklady by vzrostly na řešení situace nezletilých osob bez doprovodu (tj. na zajištění jejich zastupování v průběhu dublinského řízení) a na výměnu informací týkajících se přemisťování osob ze zranitelných skupin. Mohly by růst náklady na opatření praktické spolupráce, jakými jsou školení zaměstnanců a vytváření sítě odborníků. Mnohá z nich však mohou být spolufinancována z projektů předložených v rámci Evropského uprchlického fondu.

5. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Sledování a hodnocení toho, jak se upřednostňovaná možnost politiky provádí, bude důležitým prvkem pro zajištění účinnosti přepracovaného dublinského nařízení. Komise bude v tomto ohledu uplatňování přepracovaného nařízení členskými státy pravidelně hodnotit a podávat o tom zprávu. Pravidelná zasedání odborníků, na kterých se bude diskutovat o problémech s prováděním nařízení a o výměně osvědčených postupů, se budou konat i nadále.

K zajištění náležitého sledování a hodnocení přispěje vstup v platnost nařízení o statistice Spole čenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany[5], které obsahuje zvláštní odkazy na statistické údaje související s dublinským nařízením.

Jak navíc předesílá plán politiky, je Komise kromě provádění pravidelného hodnocení zavázána i k přehodnocení zásady, na které stojí dublinský systém, jakmile bude spuštěna druhá fáze systému CEAS.

V rámci posuzování pokroku a účinnosti upřednostňované možnosti politiky při plnění jejích cíl ů by mohly být použity tyto ukazatele:

- provádění navržených změn dublinského nařízení ze strany členských států;
- zdroje určené na provádění navržených změn dublinského nařízení;

[5] Nařízení (ES) č. 862/2007, Úř. věst. L 199 ze dne 31.7.2007.

- počet provedených přemístění žadatelů o azyl v porovnání s počtem přijatých žádostí o p řemístění;
- počet urovnaných sporů v rámci mechanismu pro řešení sporů;
- počet případů, ve kterých se uplatňuje ustanovení o svrchovanosti a humanitární ustanovení;
- zdroje použité na poskytování informací a právní pomoci žadatelům o mezinárodní ochranu v rámci dublinského řízení;
- počet žadatelů, jichž se týká dublinské řízení;
- pozastavená přemísťování v důsledku mimořádné zátěže;
- rozmístění žádostí o mezinárodní ochranu v poměru k počtu obyvatel (na 1000 obyvatel) členského státu;
- počet vytvořených skupin odborníků a vyslaných do členských států s mimořádnou zátěží.