KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 3. 12. 2008
SEK(2008) 2963

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

sprievodný materiál k dokumentu

Návrh

NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov

(prepracované znenie)

Zhrnutie posúdenia vplyvu

{KOM(2008) 820 v konečnom znení}
{SEK(2008) 2962}

1. ÚVOD

Prijatie návrhu na zmenu a doplnenie nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (ďalej len Dublinské nariadenie)[1] bolo zahrnuté do pracovného programu Komisie na rok 2008[2] ako jedna z jej strategických iniciatív.

S cieľom pripraviť sa na druhú fázu právnych predpisov v oblasti azylu, ku ktorej vyzýval Haagsky program, začala Komisia hodnotiť výsledky dosiahnuté v prvej fáze vytvárania spoločného európskeho azylového systému (ďalej len „CEAS“).

Pokiaľ ide o Dublinské nariadenie, Komisia najprv 6. júna 2007 vydala súhrnnú **hodnotiacu správu** dublinského systému[3] na základe širokej škály príspevkov od rozličných zainteresovaných strán. Potom Komisia 6. júna 2007 predložila **Zelenú knihu** o budúcnosti spoločného európskeho azylového systému[4] s cieľom identifikovať možnosti formovania druhej fázy systému CEAS. Zatiaľ čo hodnotiaca správa slúžila ako **technické posúdenie** dublinského systému, konzultácie na základe zelenej knihy slúžili ako **hodnotenie politiky**.

A napokon, v období od októbra 2007 do júla 2008 sa konalo niekoľko **stretnutí expertov** s členskými štátmi, mimovládnymi organizáciami a Vysokým komisárom OSN pre utečencov, právnikmi a sudcami, ako aj s členmi Európskeho parlamentu s cieľom získať ich názor na potrebné zlepšenia Dublinského nariadenia.

Otázky nastolené a návrhy predložené v priebehu konzultačného procesu poslúžili ako základ na prípravu tohto posúdenia vplyvu.

2. Súčasná situácia a problémy

V súvislosti s uplatňovaním Dublinského nariadenia sa identifikovali tieto skupiny problémov:

- nejasné alebo neprimerané vykonávacie ustanovenia Dublinského nariadenia sú kontraproduktívne pre efektívnosť systému a spôsobujú problémy žiadateľom o azyl,
- spory medzi členskými štátmi o uplatňovaní dublinských pravidiel sa neriešia efektívnym spôsobom,
- premiestnenia na základe dublinského konania by mohli prispieť k ďalšiemu preťaženiu členských štátov, ktoré musia čeliť osobitnému tlaku,
- premiestnenia na základe dublinského konania by mohli mať za výnimočných okolností za následok, že by žiadateľom o azyl nebola poskytnutá primeraná úroveň ochrany,
- neadekvátne informácie a právne záruky pre žiadateľov o azyl, na ktorých sa vzťahuje dublinské konanie,
- členské štáty nedostatočne zabezpečujú zlučovanie rodín, záujmy dieťaťa a ostatných zraniteľných skupín.

---

[1] Referenčné číslo CLWP: 2008/JLS/022.

[2] KOM(2007) 640.

[3] Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o hodnotení dublinského systému, KOM(2007) 299 v konečnom znení, SEK(2007) 742. Zámerom „dublinského systému“ je stanoviť, ktorý členský štát je zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny na území jedného z členských štátov EÚ. Systém tvoria Dublinské nariadenie a nariadenie Eurodac a ich vykonávacie predpisy.

[4] KOM(2007) 301.

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

3. CIELE POLITIKY

Všeobecnými cieľmi druhej fázy systému CEAS vzhľadom na návrh zmien a doplnení Dublinského nariadenia sú: i) zabezpečiť, aby sa potreby žiadateľov o medzinárodnú ochranu riešili komplexne v rámci mechanizmu určenia zodpovednosti, a zlepšiť efektívnosť systému, aby sa skrátil čas a znížili zdroje vynakladané členskými štátmi a ii) prispievať k lepšiemu rie šeniu osobitných situácií v členských štátoch, kde sú prijímacie zariadenia a/alebo systém vybavovania žiadostí o azyl mimoriadne vyťažené.

Všeobecné ciele je potrebné podporiť najmä týmito **špecifickými cieľmi**:

I) zabezpečiť, aby postup určovania zodpovednosti prebiehal hladko;

II) zabezpečiť, aby sa spory medzi členskými štátmi riešili efektívnym spôsobom;

III) predchádzať ďalšiemu preťažovaniu členských štátov, ktoré sú vystavené mimoriadnemu tlaku, a zabezpečiť, aby sa žiadateľom o azyl poskytla primeraná úroveň ochrany;

IV) posilňovať právne záruky pre žiadateľov o azyl a umožňovať im, aby mohli lepšie brániť svoje práva;

V) zabezpečiť rešpektovanie práva na zlúčenie rodiny a zlepšiť zaobchádzanie so zranite ľnými skupinami s cieľom zamerať sa na ich osobitné potreby.

Je vymedzených aj niekoľko indikatívnych operatívnych cieľov.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Berúc do úvahy rozdielnu povahu uvedených špecifických cieľov sa v posudzovaní vplyvu navrhujú podmožnosti politiky pre každý z týchto cieľov. Uprednostňované možnosti politiky sa vytvorili kombináciou uprednostňovaných podmožností politiky identifikovaných pre každý špecifický cieľ.

Status quo (táto možnosť sa týka všetkých identifikovaných problémov)

Existujúci právny rámec by zostal nezmenený a činnosti prebiehajúce v členských štátoch by pokračovali naďalej. Komisia by pokračovala v monitorovaní vykonávania Dublinského nariadenia.

4.1. Uprednostňovaná možnosť politiky

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

V oblasti:

I) zabezpečenia hladkého fungovania postupu uprednostňované legislatívne podmo žnosti politiky predpokladajú:

– zavedenie primeraných lehôt na predkladanie žiadostí o spätné prijatie a na spracovanie

žiadostí z humanitárnych dôvodov a skrátenie lehôt na odpovedanie na žiadosti o informácie,

– stanovenie pravidiel týkajúcich sa členského štátu, ktorý má znášať náklady pri premiest ňovaní na základe dublinského konania, a objasnenie následkov v prípade chybného premiestnenia a v prípade zrušenia rozhodnutia o odvolaní, ak už osoba bola premiestnená,

– objasnenie okolností a postupov na uplatnenie niekoľkých doložiek nariadenia (doložky o skončení zodpovednosti, doložky o zvrchovanosti a humanitárnej doložky).

Uprednostňované možnosti praktickej spolupráce, ktoré dopĺňajú uprednostňované legislatívne možnosti, sú:

– identifikovanie a šírenie najlepšej praxe s premiestňovaním žiadateľov o azyl v rámci stretnutí expertov,

– vypracovanie príručky k uplatňovaniu dublinských nariadení, ktorá bude obsahovať odpovede na otázky expertov z členských štátov o uplatňovaní nariadení v konkrétnych prípadoch a ktorá by sa mala v podobných prípadoch používať ako referenčný materiál.

II) zabezpečenia účinného riešenia sporov medzi členskými štátmi uprednostňovaná legislatívna podmožnosť politiky ustanovuje zmierovací mechanizmus pre všetky prípady sporov o uplatňovaní Dublinského nariadenia.

Uprednostňovaná možnosť praktickej spolupráce, ktorá dopĺňa uprednostňovanú legislatívnu možnosť, sa týka vypracovania príručky k uplatňovaniu dublinských nariadení (rovnako ako v bode I).

III) predchádzania ďalšiemu preťažovaniu členských štátov v mimoriadne tiesňových situáciách a zabezpečenia, aby sa žiadateľom poskytla v zodpovednom členskom štáte primeraná úroveň ochrany, uprednostňovaná podmožnosť politiky ustanovuje možnosť prijať podľa uplatniteľných pravidiel komitológie rozhodnutie o odklade premiestnení/návratov do zodpovedného členského štátu za obmedzených a jasne určených okolností.

Zriadenie tímov expertov v oblasti azylu koordinovaných na úrovni EÚ na pomoc členským štátom, ktoré by boli preťažené z dôvodu vysokého počtu premiestnení na základe dublinského konania, je uprednostňovanou možnosťou praktickej spolupráce. Táto možnosť je čiastočnou alternatívou k uprednostňovanej legislatívnej možnosti (mala by sa uplatniť v prípadoch, keď nebolo prijaté žiadne rozhodnutie o pozastavení návratov – na základe legislatívneho opatrenia – alebo v prípade prijatia takéhoto rozhodnutia na dobu určitú, kým sa situácia v postihnutých členských štátoch nestabilizuje).

IV) posilňovania právnych záruk pre žiadateľov o azyl a podporovania, aby mohli lepšie brániť svoje práva, uprednostňované legislatívne podmožnosti politiky sú:

– zahrnutie povinnosti, aby členské štáty poskytovali žiadateľom o azyl rozsiahlejšie informácie o dublinskom konaní a ich právach v rámci tohto konania. členské štáty okrem toho budú povinné vykonávať osobitný pohovor so žiadateľmi o azyl, ktorí podliehajú dublinskému konaniu. Tiež sa ustanovuje potreba prijať štandardný viacjazyčný informačný leták pre celú EÚ o dublinskom konaní podľa uplatniteľných pravidiel komitológie,

– ustanovenie práva na odvolanie sa proti rozhodnutiu o premiestnení a o povinnosti súdov alebo tribunálov preskúmať z vlastnej iniciatívy potrebu dočasne odložiť vykonanie rozhodnutia o premiestnení,

– vymedzenie obmedzených dôvodov a podmienok pre zadržiavanie žiadateľov o azyl v rámci dublinského konania. Konkrétne, takéto zadržiavanie by malo byť opatrením poslednej in

štancie po oznámení rozhodnutia o premiestnení žiadateľovi o azyl a keď nie je možné o čakávať, že by sa ostatnými neväzobnými opatreniami dosiahli uspokojujúce výsledky, preto že existujú objektívne dôvody k domnienke, že by žiadateľ o azyl unikol pred výkonom rozhodnutia,

– objasnenie, že žiadateľ o azyl, ktorý podlieha dublinskému konaniu, má za každých okolností prístup k azylovému konaniu v súlade s pravidlami ustanovenými v smernici o azylovom konaní,

– ponechanie práva členským štátom poslať žiadateľa o azyl do tretej krajiny, ale len po dôkladnom preskúmaní kritérií pre bezpečné tretie krajiny, ktoré sú ustanovené v smernici o azylovom konaní.

V) zabezpečenia rešpektovania zlúčenia rodiny a zlepšenia zaobchádzania so zranite ľnými skupinami uprednostňované podmožnosti politiky sú:

– posilňovanie záruk v súvislosti s maloletými osobami bez sprievodu, napríklad: dodržiavanie práva maloletej osoby bez sprievodu na spojenie sa s príbuznými, ktorí sa o ňu môžu postarať, sa stane povinným; pridajú sa pravidlá na zastupovanie maloletých osôb bez sprievodu počas konania; objasní sa uplatniteľnosť zásady „najlepších záujmov dieťaťa“ pri určovaní zodpovedného členského štátu,

– zavedenie nového ustanovenia ukladajúceho členským štátom povinnosť, aby si pred uskutočnením premiestnení na základe dublinského konania navzájom vymieňali príslušné informácie (napríklad lekárske informácie), hlavne s cieľom zabezpečiť kontinuitu ochrany ponúkanej žiadateľom o azyl,

– rozšírenie práva na zlúčenie rodiny zahrnutím žiadateľov a oprávnených osôb doplnkovej ochrany v rámci rozsahu pôsobnosti nariadenia a objasnenie, aby uplatňovanie doložky o zvrchovanosti nebránilo žiadateľom o azyl v tom, aby sa opäť spojili so svojimi rodinnými príslušníkmi. Právo na zlúčenie so závislými príbuznými sa stane povinným a vymedzenie pojmu „rodinný príslušník“ sa rozšíri, aby sa zabezpečil lepší súlad so zásadou „najlepších záujmov dieťaťa“. Navyše, uplatňovanie humanitárnej doložky sa rozšíri aj na príbuzných, ktorí nie sú nevyhnutne na sebe závislí v striktne humanitárnom zmysle (ako napríklad plnoletí súrodenci).

Uprednostňované možnosti praktickej spolupráce, ktoré dopĺňajú uprednostňované legislatívne možnosti, sa týkajú:

– potreby, aby členské štáty zabezpečovali zamestnancom podieľajúcim sa na postupe ur čovania zodpovednosti vhodnú odbornú prípravu tak, aby títo mohli patričným spôsobom riešiť najmä prípady týkajúce sa zraniteľných skupín,

– vytvorenia siete expertov členských štátov, ktorá sa bude zaoberať maloletými osobami.

Hlavné výhody uprednostňovanej možnosti politiky sú:

- **efektívnosť a súlad** postupu určovania zodpovednosti sa zvýši prostredníctvom legislatívnych opatrení, napríklad zavedením primeraných lehôt, objasnením okolností a postupov uplatňovania niekoľkých ustanovení, ako aj prostredníctvom opatrení praktickej spolupráce, ako je napríklad vypracovanie príručky k uplatňovaniu Dublinského nariadenia,

- **úroveň ochrany** poskytovanej žiadateľom o azyl, ktorí spadajú pod dublinský systém, by sa podstatne zlepšila, napríklad prostredníctvom objasňovania podmienok zadržiavania a posil ňovania právnych záruk v súvislosti s rozhodnutiami o premiestnení na základe dublinského konania,

- potreby členských štátov, ktoré sú vystavené **mimoriadne tiesňovým situáciám**, by sa v rámci dublinského konania primerane riešili a práva žiadateľov o azyl by boli v týchto situáciách lepšie zaručené.

Hlavné vplyvy sú:

- uprednostňovaná politika má z hľadiska základných práv celkovo silný pozitívny vplyv pre osoby podliehajúce dublinskému konaniu. Predovšetkým: značné posilnenie práva na zlú čenie rodiny rozšírením rozsahu opätovného zlúčenia rodiny ustanoveného v rámci dublinského konania; lepšie zohľadnenie najlepších záujmov maloletých osôb bez sprievodu v priebehu dublinského konania; posilnenie práva na slobodu a voľný pohyb obmedzením zadržiavania atď.,
- keď sa zabezpečí hladšie a rýchlejšie fungovanie systému s vyššou úrovňou ochrany a lepšie informovanie žiadateľov o azyl o pravidlách dublinského mechanizmu a ich právach v rámci neho, zníži sa podnet na neoprávnené sekundárne pohyby osôb s konečným pozitívnym vplyvom na ich prijatie a sociálnu integráciu v prijímajúcich spoločnostiach.

Pokiaľ ide o **finančnú realizovateľnosť**, finančné a administratívne náklady by sa vo v šeobecnosti zvýšili, ale v niektorých prípadoch by mohlo z dlhodobého hľadiska dôjsť aj k zní ženiu nákladov alebo k úsporám.

- na dodržiavanie nových navrhovaných lehôt by boli potrebné dodatočné náklady, ale zo strednodobého hľadiska by sa mohli vplyvom efektívnejšieho postupu dosiahnuť aj určité úspory z rozsahu,
- niektoré členské štáty by museli vynaložiť ďalšie náklady, keď odložia premiestnenia osôb do iných členských štátov z dôvodov mimoriadne tiesňových situácií v zodpovednom členskom štáte, keďže by sa stali zodpovednými za posúdenie žiadostí týchto nepremiestnených osôb,
- náklady by sa mohli zvýšiť, ak by členský štát musel prispôsobiť svoje existujúce informácie požiadavkám tejto možnosti politiky a zaviesť pohovor dublinského typu. K úsporám by mohlo dôjsť, ak by poskytnuté informácie podporili postoj žiadateľov v rámci dublinského konania, pri ktorom by lepšie spolupracovali a dodržiavali pravidlá,
- Ak bolo proti rozhodnutiu o premiestnení podané odvolanie a premiestnenie bolo preto odlo žené, mohli by vzniknúť náklady členskému štátu, v ktorom má žiadateľ o azyl dočasne osta ť. Mohlo by však dôjsť aj k úsporám, keďže by sa predišlo vzniku nákladov na prípadné vrátenie po zrušení rozhodnutí,
- obmedzenie prípadov, ktoré by mohli viesť k zadržaniu dublinských žiadateľov, by mali v zásade viesť k úsporám, keďže tlak na zariadenia členských štátov určené na zadržanie a značné náklady s tým spojené by sa znížili,
- náklady by sa mohli zvýšiť pri zaobchádzaní s maloletými osobami bez sprievodu (napr. na ich zastupovanie počas celého dublinského konania) a pri výmene informácií o premiest ňovaní zraniteľných osôb; náklady by sa mohli zvýšiť pri opatreniach praktickej spolupráce, ako je napríklad odborná príprava zamestnancov a vytvorenie siete expertov. Veľká časť z nich by sa však mohla spolufinancovať prostredníctvom projektov v rámci Európskeho fondu pre utečencov.

5. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Monitorovanie a hodnotenie vykonávania uprednostňovanej možnosti politiky bude dôležitým prvkom pri zabezpečení účinnosti revidovaného Dublinského nariadenia. V tejto súvislosti bude Komisia pravidelne vyhodnocovať a podávať správu o uplatňovaní revidovaného nariadenia členským štátmi. Naďalej sa budú konať pravidelné stretnutia expertov s cieľom diskutovať o problémoch s uplatňovaním a výmenou najlepšej praxe medzi členskými štátmi.

Nadobudnutie účinnosti nariadenia o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane[5], ktoré obsahuje osobitné odkazy na štatistické údaje týkajúce sa dublinského systému, prispeje k zabezpečeniu primeraného monitorovania a hodnotenia.

Navyše, ako bolo oznámené v pláne politiky, Komisia sa zaviazala, že okrem hodnotení v pravidelných intervaloch bude po zavedení druhej fázy systému CEAS prehodnocovať aj zásadu, na ktorej sa dublinský systém zakladá.

Na posudzovanie dosiahnutého pokroku a účinnosti uprednostňovanej možnosti politiky pri dosahovaní cieľov politiky by sa mohli použiť tieto ukazovatele:

- implementácia navrhovaných zmien a doplnení Dublinského nariadenia členskými štátmi,
- zdroje vyčlenené na implementáciu navrhovaných zmien a doplnení Dublinského nariadenia,
- počet uskutočnených premiestnení žiadateľov o azyl v porovnaní s počtom akceptovaných žiadostí o premiestnenie,
- počet sporov vyriešených v rámci mechanizmu na riešenie sporov,
- počet prípadov uplatnenia doložky o zvrchovanosti a humanitárnej doložky,
- zdroje použité na informovanie a poskytovanie právnej pomoci žiadateľom o medzinárodnú ochranu v rámci dublinského konania,
- počet žiadateľov, ktorí spadajú pod dublinské konanie,
- premiestnenia odložené v prípade mimoriadne tiesňových situácií,
- (rozdelenie) žiadostí o medzinárodnú ochranu vo vzťahu k počtu obyvateľstva (na 1 000 obyvateľov) členského štátu,
- počet skupín expertov na azylovú problematiku vytvorených a vyslaných do členských štátov, ktoré sú vystavené osobitnému tlaku.

[5] Nariadenie (ES) č. 862/2007, Ú. v. EÚ L 199, 31.7.2007.