



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 6.6.2007
KOM(2007) 299 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

o hodnocení dublinského systému

{SEK(2007) 742}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o hodnocení dublinského systému

1. Úvod

1.1. Dublinský systém

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, Norska a Islandu¹.

Dublinský systém sestává z nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 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 (dublinské nařízení)² a jeho prováděcího nařízení³ a dále z nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy (nařízení „Eurodac“)⁴ a jeho prováděcího nařízení⁵.

Územní působnost dublinského systému byla rozšířena o Švýcarsko prostřednictvím mezinárodní dohody, která je do dnešního dne použitelná pouze prozatímně.

1.2. Rozsah a cíle zprávy

Dublinské nařízení a nařízení „Eurodac“ vyžadují, aby po třech letech činnosti Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování daných nařízení a případně navrhla potřebné změny. Poněvadž nařízení „Eurodac“ zřizuje nástroj umožňující účinné použití dublinského nařízení, bylo rozhodnuto sloučit tato dvě hodnocení do jediné souhrnné zprávy.

Cílem této zprávy je zhodnotit používání obou nařízení od jejich vstupu v platnost do konce roku 2005 („referenční období“). Dále usiluje o změření migračních toků v rámci dublinského systému ve srovnání s celkovým počtem žadatelů o azyl v členských státech. Obsahuje dva dokumenty: **zprávu**, ve které jsou předloženy hlavní zjištění a závěry rozboru provedeného útvaru Komise, a **pracovní dokument útvarů Komise**⁶, jež obsahuje podrobné informace z daného rozboru.

¹ Dánsko se do dne 21. února 2006 dublinského nařízení neúčastnilo. Z toho důvodu se členskými státy v této zprávě rozumějí členské státy EU kromě Dánska a dále Norsko a Island.

² Úř. věst. L 50, 25.2.2003.

³ Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003 (Úř. věst. L 222, 5.9.2003).

⁴ Úř. věst. L 316, 15.12.2000.

⁵ Nařízení Rady (ES) č. 407/2002 ze dne 28. února 2002, kterým se stanoví některá prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 2725/2000 (Úř. věst. L 62, 5.3.2002).

⁶ SEK(2007) 742.

Závěry této zprávy budou podle popisu obsaženého ve sdělení Komise ze dne 28. června 2006⁷ použity při hodnocení politik EU v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.

2. UPLATŇOVÁNÍ DUBLINSKÉHO SYSTÉMU

2.1. Úvod

Podle **dublinkého nařízení** členské státy vyhodnotí na základě objektivních kritérií v určeném pořadí, který členský stát je příslušný k posouzení žádosti o azyl podané na jeho území. Pokud rozbor těchto kritérií ukáže, že příslušným státem je jiný členský stát, může být rozhodnuto požádat tento členský stát, aby žadatele o azyl „převzal“ a následně posoudil jeho žádost. Jestliže druhý členský stát uzná svou příslušnost, první členský stát přemístí žadatele o azyl do druhého členského státu.

V případě, že členský stát již žádost o azyl posoudil nebo již s posuzováním začal, může být zažádáno, aby byl žadatel o azyl, jenž bez povolení přebývá v jiném členském státě, přijat zpět a mohlo tak být dokončeno posouzení jeho žádosti o azyl nebo učiněna příslušná opatření k navrácení tohoto žadatele o azyl do jeho země původu. Uzná-li uvedený členský stát svou příslušnost, členský stát, ve kterém žadatel o azyl bez povolení pobývá, přemístí žadatele do příslušného členského státu.

Nařízením „Eurodac“ byl zřízen nástroj, který napomáhá uplatňování dublinkého nařízení pomocí registrace a porovnávání otisků prstů žadatelů o azyl. Členské státy musejí snímat otisky prstů všech státních příslušníků třetích zemí starších čtrnácti let, kteří požádají na jejich území o azyl nebo kteří byli zadrženi při neoprávněném překročení jejich vnější hranice. Mohou rovněž sejmut otisky cizincům, kteří se nedovoleně zdržují na jejich území, za účelem ověření, zda již dříve podali žádost o azyl (na jejich území či na území jiného členského státu). Tyto údaje musejí neprodleně zaslat ústřední jednotce systému „Eurodac“ spravované Komisí, která je zanesle do ústřední databáze a porovná je s již uloženými údaji. Výsledkem takového porovnání může být shoda, pokud dané údaje odpovídají údajům již uloženým. Pokud shoda odhalí, že žadatel o azyl již dříve o azyl požádal nebo že neoprávněně vstoupil na území jiného členského státu, mohou členské státy postupovat společně podle dublinkého nařízení.

2.2. Číselné údaje a celková zjištění

Pokud jde o uplatňování dublinkého nařízení, rozbor **statistik** poskytnutých členskými státy se ukázal jako nesmírně obtížný. Jak je blíže vysvětleno v pracovním dokumentu, jedním z největších problémů je výrazný nesoulad mezi počtem žádostí a rozhodnutí, které každý členský stát nahlašuje jako obdržené z jiných členských států (příchozí údaje) a počtem žádostí a rozhodnutí, které každý členský stát nahlašuje jako odeslané do jiných členských států (odchozí údaje). Tyto dva soubory údajů by měly být v podstatě shodné, avšak z důvodu rozdílného výkladu definice pro registraci a neúplnosti některých údajů se tyto dva číselné údaje neshodují. Abychom se vyhnuli nejasnostem, tato zpráva se zakládá pouze na odchozích údajích, zatímco pracovní dokument rozlišuje mezi příchozími údaji na jedné straně a odchozími údaji na straně druhé.

⁷ KOM(2006) 332.

Tento problém zdůrazňuje důležitost existence společně dohodnutého statistického rámce v oblasti azylu a přistěhovalectví, k čemuž přispěje přijetí nařízení o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany⁸.

Uplatňování dublinského nařízení září 2003 - prosinec 2005	
Žádosti	55 310 ¹
Žádosti na základě systému „Eurodac“	28 393 ²
Přijetí	40 180 ¹
Zamítnutí	10 536 ¹
Přemístění	16 842 ³
¹ V případě IT, UK, LU a ES byly údaje k dispozici od ledna 2004. Údaje týkající se FR nejsou dostupné. ² V případě IT, UK a ES byly údaje k dispozici od ledna 2004. Údaje týkající se FR, LU a SE nejsou dostupné. ³ V případě IT, UK, LU a ES byly údaje k dispozici od ledna 2004. Údaje týkající se FR, SE a BE nejsou dostupné.	

Podle údajů poskytnutých členskými státy bylo odesláno více než 55 300 **žádostí** o přemístění (11,5 % celkového počtu žádostí o azyl – 589 499 – *ve všech členských státech* za totéž období).

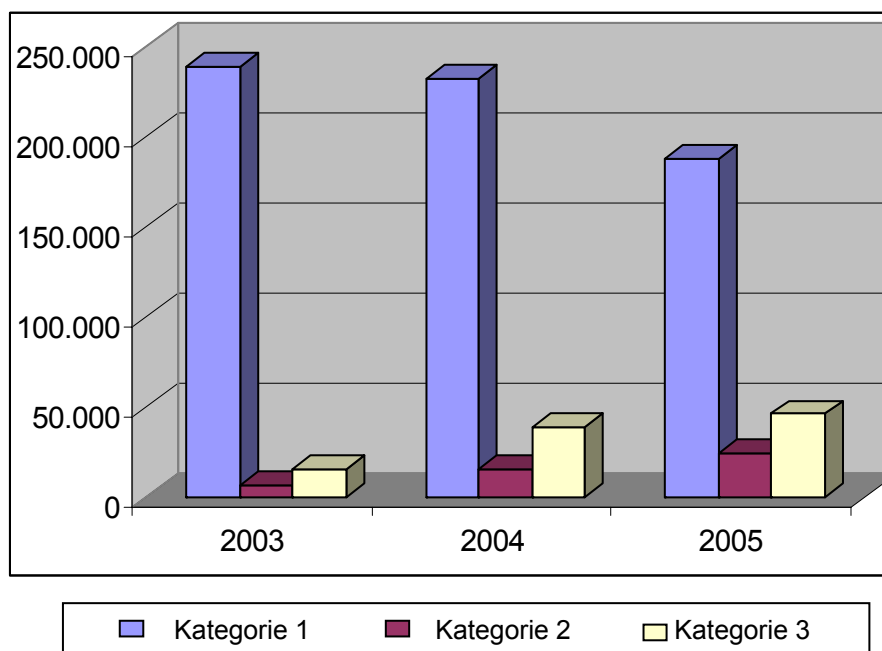
Z nich bylo **přijato** 72 % žádostí; jinými slovy, ve 40 180 případech uznal členský stát svou příslušnost k posouzení žádosti o azyl.

Členské státy však ve skutečnosti **přemístily** pouze 16 842 žadatelů o azyl (více informací ohledně tohoto údaje a o tom, jaké procento celkového počtu přijetí představuje, viz pracovní dokument). Otázku přemísťování lze proto označit za jednu z hlavních překážek účinného uplatňování dublinského systému.

Pokud jde o „Eurodac“, jsou statistiky mnohem spolehlivější, poněvadž zprávy o údajích byly poskytnuty automaticky z ústřední jednotky. Níže uvedená tabulka ukazuje vývoj tří typů transakcí odesílaných členskými státy do ústřední jednotky systému „Eurodac“.

⁸ KOM(2005) 375, 14.9.2005.

Uplatňování nařízení „Eurodac“ leden 2003 - prosinec 2005



Během referenčního období byly úspěšně odeslány údaje o 657 753 žadatelích o azyl (**„transakce kategorie 1“**). Počet těchto transakcí neustále klesal (v roce 2003 na 238 325, v roce 2004 na 232 205 a v roce 2005 na 187 223). Tento pokles je o to výraznější, vezmeme-li v úvahu, že od 1. května 2004 začalo uplatňovat nařízení „Eurodac“ deset nových členských států a že tato čísla nezahrnují pouze „nové“ žádosti o azyl, ale rovněž žádosti opakované. Tato skutečnost je odrazem všeobecného poklesu počtu žádostí o azyl zaznamenaných v EU v posledních letech.

V roce 2005 ukázalo srovnání nových a již uložených údajů o žadatelích o azyl, že v 16 % případů jde o **„opakované žádosti“** (žadatel již dříve podal žádost o azyl buď v tomtéž, nebo v jiném členském státě).

Ve stejném referenčním období byly zaznamenány do ústřední databáze údaje o 48 657 státních příslušnících třetích zemí, kteří byli zadrženi v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice (**„transakce kategorie 2“**). Počet těchto transakcí každý rok značně vzrostl, stále však zůstává překvapivě nízký, vezmeme-li v úvahu silný nápor nelegálních přistěhovalců na vnějších hranicích EU.

Rovněž v rámci referenčního období byly zaznamenány údaje o 101 884 státních příslušnících třetích zemí, kteří se nedovoleně zdržovali na území členského státu (**„transakce kategorie 3“**). Tento údaj se každoročně zvyšoval, což svědčí o vzrůstajícím zájmu ze strany členských států o využití možnosti takové kontroly.

2.3. Praktické uplatňování a možnosti zlepšení

2.3.1. Uplatňování dublinského nařízení

Hodnocení ukázalo, že dublinské nařízení je všeobecně uplatňováno uspokojivým způsobem a že poskytuje proveditelný systém pro určování příslušnosti k posuzování žádostí o azyl. Při jeho používání byly nicméně odhaleny i některé skutečnosti, jež jsou nastíněny níže a blíže popsány v pracovním dokumentu.

Účinný přístup k postupům

Dublinské nařízení ukládá členským státům, jež byly určeny jako příslušné, povinnost posoudit žádost o azyl. Většina členských států si správně vykládá dané ustanovení jako povinnost přistoupit k úplnému posouzení potřeby ochrany daného žadatele o azyl, avšak pokud je Komisi známo, jeden členský stát za určitých podmínek takové posouzení neprovádí, a to při přijetí žadatelů o azyl zpět z jiných členských států.

Je třeba připomenout, že pojem „posouzení žádosti o azyl“, jak je vymezen v dublinském nařízení, je třeba bezpodmínečně vykládat jako posouzení toho, zda lze dotyčného žadatele považovat za uprchlíka podle směrnice o minimálních normách⁹.

*Soulad s *acquis* EU v oblasti azylové politiky*

Dublinské nařízení se nevztahuje na žadatele o podpůrnou ochranu ani na osoby, které této ochrany požívají. To má obzvláště nepříznivé důsledky pro ty žadatele o azyl, kteří nemohou být spojeni se členy rodiny, jimž byly udělena podpůrná ochrana v jiném členském státě. Hlavním důvodem, proč podpůrná ochrana nebyla zahrnuta do dublinského nařízení, je skutečnost, že v době přijetí daného nařízení nebyl tento pojem součástí *acquis* EU v oblasti azylu. S přijetím směrnice o minimálních normách se však tento pojem stal nedílnou součástí právního rámce EU v oblasti azylové politiky, což by se mělo odrazit ve všech právních nástrojích, které se azylu týkají.

Komise má v úmyslu podat návrh na rozšíření oblasti působnosti dublinského nařízení tak, aby byla zahrnuta podpůrná ochrana.

Jednotné uplatňování

Jednotné uplatňování pravidel a kritérií stanovených v dublinském nařízení je nezbytné pro jeho řádné fungování. Členské státy se nicméně ne vždy shodnou na podmínkách, za kterých by se měla jistá ustanovení použít.

Odlišný výklad byl zaznamenán zejména při uplatňování **ustanovení o svrchovanosti** (čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení), které umožňuje členským státům převzít příslušnost, i když podle dublinských kritérií by byl označen za příslušný jiný členský stát, a **humanitární ustanovení** (článek 15 dublinského nařízení), jež umožňuje členským státům spojit rodinné příslušníky, ačkoli přísné uplatnění daných kritérií by je rozdělilo.

⁹ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 12).

Členské státy uplatňují ustanovení o svrchovanosti z různých důvodů, od humanitárních po čistě praktické.

Je třeba podpořit používání ustanovení o svrchovanosti z humanitárních důvodů, což odpovídá vlastnímu cíli tohoto ustanovení.

Podle současného znění dublinského nařízení se při použití ustanovení o svrchovanosti nepožaduje souhlas žadatele o azyl. To mělo za určitých podmínek neblahé důsledky, zejména znemožnilo-li to žadateli o azyl spojit se s rodinnými příslušníky v jiných členských státech.

Pokud jde o humanitární ustanovení, v některých případech nejsou přesné podmínky pro jeho použití stanoveny, zejména zda je dané ustanovení možno použít na žádost žadatele o azyl a zda by měly žádosti zaslané jedním členským státem do jiného členského státu podléhat lhůtám.

Komise podá návrh na upřesnění podmínek a postupů pro použití ustanovení o svrchovanosti a humanitárního ustanovení, zejména na stanovení lhůt, které se použijí u žádostí, a na zavedení požadavku na souhlas žadatele o azyl, kterého se týká ustanovení o svrchovanosti.

Některé členské státy narazily na problémy při uplatňování ustanovení o ukončení příslušnosti (čl. 10 odst. 1, čl. 16 odst. 3 a 4 a čl. 20 odst. 2 dublinského nařízení). V tomto ohledu by mohly být dané obtíže překonány pomocí objasnění příslušných ustanovení.

Komise podá návrh na objasnění podmínek, za kterých příslušnost členského státu zaniká.

Odišný výklad se dále vyskytuje v souvislosti s žádostmi o přijetí zpět u nezletilé osoby bez doprovodu, která již dříve požádala o azyl v jiném členském státě (článek 6 dublinského nařízení). Některé členské státy o zpětné přijetí nezletilé osoby bez doprovodu nežádají.

Použití žádostí o přijetí zpět by v případě nezletilých osob bez doprovodu nemělo být vylučováno, přičemž je vždy na prvním místě nejlepší zájem dítěte.

Komise použití dublinských pravidel v souvislosti s nezletilými osobami bez doprovodu ještě dále objasní.

Důkazy

Poskytnutí důkazů požadovaných pro to, aby převzetí žadatele o azyl bylo přijato, je často obtížné. Tato skutečnost měla nepříznivý vliv na použití kritéria týkajícího se spojení rodiny, což ohrožuje praktické uplatnění jednoho z nejdůležitějších ustanovení dublinského nařízení.

Podobný problém byl zaznamenán v souvislosti s použitím kritéria o nedovoleném vstupu na území EU (čl. 10 odst. 1 dublinského nařízení), kde je tendence přijímat pouze důkazy poskytnuté systémem „Eurodac“.

Členské státy se nicméně dohodly na seznamu důkazních prostředků a na seznamu nepřímých důkazů, jež jsou součástí příloh k prováděcímu nařízení.

Při pochopení důležitosti jasných důkazů a s cílem zabránit zneužití systému, zejména s ohledem na opětovné spojení rodiny, se Komise domnívá, že by členské státy měly uplatňovat dublinské nařízení a jeho prováděcí pravidla v celém rozsahu, s využitím

všech předpokládaných důkazů včetně hodnověrných a ověřitelných prohlášení žadatele o azyl.

Lhůty

Několik členských států považuje nepřítomnost lhůt pro žádosti o „převzetí zpět“ žadatele o azyl za kontraproduktivní vzhledem k účinnosti systému.

Navíc nejsou členské státy spokojeny se šestitýdenní lhůtou pro odpověď v případě žádosti o informace, kterou považují za příliš dlouhou pro tak zásadní důkaz.

Komise podá návrh na stanovení lhůt pro žádosti o „převzetí zpět“ a zkrácení lhůty pro odpověď na žádosti o informace na 4 týdny.

Přemístění

Nízký poměr uskutečněných přemístění žadatelů o azyl ve srovnání s přijatými žádostmi o přemístění značně ohrožuje účinnost systému. Členské státy udávají jako důvod skutečnost, že žadatelé o azyl při přijetí rozhodnutí o přemístění často zmizí.

Statistiky ukazují, že některé členské státy přemísťují mezi sebou obdobné počty žadatelů o azyl. Možnost členských států zavést mechanismy omezující počet přemístění by mohla snížit pracovní zátěž a provozní náklady oddělení, která mají přemísťování na starosti. Rovněž by mohla zamezit další sekundární pohyby po přemístění.

Komise prozkoumá možnost povolit členským státům, aby uzavíraly dvoustranná ujednání týkající se „anulace“ výměny stejného počtu žadatelů o azyl za přesně stanovených podmínek.

Nárůst vazebních opatření

Členské státy stále častěji zavádějí vazební opatření v případě osob, jež podléhají rozhodnutí o přemístění, s cílem zabránit jejich útěku před uskutečněním přemístění.

Komise připomíná, že i když je třeba hledat způsoby, jak zlepšit účinnost při přemísťování žadatelů, vazební opatření by se mělo používat pouze jako poslední možnost, je-li pravděpodobné, že všechna ostatní opatření jiného druhu nepřinesou uspokojivé výsledky, a pokud jsou objektivní důvody k předpokladu, že existuje vysoké riziko útěku žadatele o azyl. V každém případě je vždy třeba řádně zohlednit situaci rodin, osob se zdravotními problémy, žen a nezletilých osob bez doprovodu.

Nesprávné uplatňování

Nesprávné uplatňování daného nařízení bylo zaznamenáno povětšinou v souvislosti s procesními aspekty, zejména nejsou-li dodržovány **časové lhůty** pro žádosti či reakce na ně.

Je třeba, aby členské státy striktně dodržovaly časové lhůty stanovené v dublinském nařízení a uvědomily si možnost sankce, jež představuje implicitní souhlas v případě, že odpověď nebyla poskytnuta v požadované lhůtě, a možnost žadatele o azyl podat žalobu na orgány členských států pro nedodržení časové lhůty.

Další otázka se týká nesystematického využívání zabezpečeného dvoustranného komunikačního prostředku zvaného **DubliNet**. Vzhledem k povaze přenášovaných informací by mohly nastat problémy v souvislosti s ochranou údajů.

Komise připomíná, že použití sítě DubliNet je vždy závazné, kromě výjimek uvedených v čl. 15 odst. 1 druhém pododstavci dublinského prováděcího nařízení.

2.3.2. Uplatňování nařízení „Eurodac“

Pokud jde o nařízení „Eurodac“, obecně je členskými státy uplatňováno uspokojivě, avšak praktické použití některých ustanovení zůstává nadále problematické.

Lhůty

Nařízení „Eurodac“ vyžaduje, aby členské státy neprodleně zaslaly své údaje ústřední jednotce systému „Eurodac“ (čl. 4 odst. 1 a čl. 8 odst. 1). Jak se ukázalo, tento úkon někdy trvá až třicet dní. Jelikož takové zpoždění přenosu může vést k nesprávnému určení příslušnosti členského státu, je nesmírně důležité, aby toto zpoždění bylo sníženo.

Komise podá návrh na stanovení jasné časové lhůty pro předání údajů ústřední jednotce systému „Eurodac“.

Shromažďování údajů

Jak již bylo zmíněno, Komise shledává počet registrovaných případů **nedovoleného vstupu** (48 657) překvapivě nízkým. V souvislosti s tím vyvstává otázka, zda je povinnost snímat otisky prstů ve všech případech nedovoleného vstupu na hranicích Unie účinným způsobem uplatňována. Poněvadž se jedná o zásadní informace nutné pro účinné použití jednoho z dublinských kritérií, měly by členské státy tuto povinnost přísně dodržovat.

Komise by mohla vzít v potaz systematické nedodržování povinnosti snímat otisky prstů v případě nedovoleného vstupu při přezkumu provádění rámcového programu týkajícího se solidarity a řízení migračních toků v roce 2010, zejména při přezkumu příslušných kritérií, která se použijí při přidělování finančních prostředků z různých fondů.

Kvalita

Statistiky odhalily, že 6 % údajů je zamítnuto z důvodu nízké kvality. Dalšího zlepšení kvality údajů zasílaných do systému „Eurodac“ je možno dosáhnout prostřednictvím odborných školení, kontrol kvality na místní úrovni a používáním nejnovějších zařízení jako např. snímačů otisků prstů („live scanners“). Členské státy k tomuto účelu mohou využít dostupných finančních prostředků z fondů Společenství.

Komise uspořádá školicí semináře pro správní orgány členských států za účelem zlepšení kvality údajů.

Vymazání údajů

Dodržování povinnosti vymazat určité údaje (článek 7 a čl. 10 odst. 2 nařízení „Eurodac“), např. získá-li žadatel o azyl občanství, je rovněž problematické. Tento výmaz se bohužel

neprovádí automaticky, zejména proto, že členský stát, jenž údaje do systému zadal, si není vědom dané změny statusu.

Komise podá návrh na zavedení zvláštních kódů pro každý typ výmazu údajů, aby bylo možno lépe sledovat dodržování této povinnosti, stejně jako systémové prostředky sloužící výměně informací v případě změny statusu žadatele o azyl.

Ochrana údajů

Další problémy jsou spojeny s přímým použitím pravidel ohledně ochrany osobních údajů, zejména těch, která umožňují zúčastněné osobě požádat členské státy o ověření údajů, které se jí týkají a jež jsou zaznamenány v databázi „Eurodac“ (za použití tzv. „zvláštního vyhledávání“, článek 18 nařízení „Eurodac“). Během referenčního období došlo k 3 700 případům zvláštního vyhledávání, což je překvapivě vysoký počet.

Komise připomíná, že toto vyhledávání je přísně omezeno na uplatňování pravidel o ochraně údajů.

2.3.3. Podpora dublinského nařízení systémem „Eurodac“

Cílem nařízení „Eurodac“ je usnadnit uplatňování dublinského nařízení. Je proto zajímavé prozkoumat, zda systém „Eurodac“ k dosažení cílů dublinského nařízení skutečně přispěl.

Jak již bylo zmíněno, v roce 2005 bylo 16 % žádostí o azyl ve skutečnosti **opakovanými žádostmi**. To by mohlo naznačovat, že dublinský systém neměl očekávaný zastrasovací účinek zaměřený proti „obchodování s azylem“. Mnozí žadatelé o azyl nadále usilují o obdržení kladného rozhodnutí ve své věci tím, že podají více než jednu žádost. Poskytnutí správné informace žadatelům o azyl ohledně důsledků podání dalších žádostí se jeví jako jedno z možných opatření, které by mohlo pomoci zabránit tomuto jevu.

Pokud jde o **důkazy nedovoleného vstupu**, je třeba znovu zdůraznit, že nařízení „Eurodac“ může účinně usnadnit uplatňování dublinského nařízení pouze za předpokladu, že všechny členské státy dodrží povinnost shromažďovat údaje o každém cizinci, jenž nedovoleně vstoupí na území EU.

Dále bylo zaznamenáno, že členské státy celkem často obdrží výsledky z ústřední jednotky systému „Eurodac“ obsahující **vícenásobné shody**, což svědčí o tom, že údaje o žadateli o azyl byly zaznamenány několika členskými státy. Na základě takové informace není vždy možno jednoznačně určit, který stát je příslušný k posouzení dané žádosti o azyl, zejména v rámci požadovaných časových lhůt.

Za účelem zjednodušení rozboru vícenásobných shod podá Komise návrh na zavedení mechanismů umožňujících členským státům navzájem se informovat o statusu zúčastněných osob v systému „Eurodac“, stejně jako na technické úpravy mechanismů pro předávání údajů ústřední jednotce systému „Eurodac“, zejména s cílem zadávat více informací ohledně statusu žadatelů o azyl.

2.3.4. Další možný vývoj nařízení „Eurodac“

Hlavním cílem nařízení „Eurodac“ je napomáhat rychlému určení členského státu, který je příslušný k posouzení žádosti o azyl. Informace obsažené v databázi Eurodac však mohou mít další užitečné využití, např. při prevenci zneužití azylového systému.

Členské státy jsou povinny ukládat do databáze otisky prstů cizinců, kteří byli zadrženi při neoprávněném překročení jejich vnější hranice, avšak nejsou povinny tytéž údaje ukládat v případě osob, které se nedovoleně zdržují na jejich území.

Členské státy již nicméně prokazují zvýšený zájem o využívání podrobných informací o příslušnících třetích zemí, kteří se nedovoleně zdržují na jejich území, jak o tom svědčí údaje za období 2003–2005. Kromě toho je zřejmý výrazný nepoměr mezi počtem osob nedovoleně se zdržujících na území členského státu (101 884) a osob zadržených v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice (48 657). Z toho důvodu se navrhuje, aby údaje o osobách zadržených z důvodu nedovoleného pobytu na území členského státu byly do databáze ukládány. Tyto údaje budou využívány při posuzování žádostí o azyl, např. při ověřování prohlášení učiněných žadateli o azyl, aby se zabránilo zneužití systému. Tyto údaje by mohly být zpočátku uchovávány po dobu dvou let, s přihlédnutím k vývoji událostí týkajících se osob, které neoprávněně překročily hranici. Toto období by mohlo být prodlouženo v případě, že daná osoba byla opětovně zadržena.

Komise má v úmyslu podat návrh na ukládání údajů o osobách, které byly zadrženy při nedovoleném pobytu na území EU, po důkladné konzultaci s evropským inspektorem ochrany údajů.

Kromě toho Komise na základě další analýzy a zhodnocení celkového dopadu prozkoumá možnost rozšíření působnosti systému „Eurodac“ s cílem využívat jeho údaje pro účely prosazování práva a jako prostředku boje proti nelegálnímu přistěhovalectví.

3. ROZBOR MIGRAČNÍCH TOKŮ V RÁMCI DUBLINSKÉHO SYSTÉMU

Migrační toky v roce 2005			
		přemístění do členského státu	přemístění z členského státu
1.	DE	2 716	2 748
2.	PL	1 196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1 824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LV	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	neuvedeno
23.	FI	neuvedeno	735
24.	SE	neuvedeno	neuvedeno
25.	NO	neuvedeno	848
26.	FR	neuvedeno	neuvedeno

Na rozdíl od všeobecně rozšířeného předpokladu, že většina přemístění směřuje do členských států ležících u vnější hranice, se ve skutečnosti ukazuje, že celkové rozdělení mezi členské státy nacházející se u hranice a mimo ni je víceméně vyrovnané. V roce 2005 činil celkový počet všech přemístění do členských států s vnější hranicí EU 3 055, zatímco v členských státech mimo vnější hranici došlo k 5 161 případům přemístění.

Pracovní dokument obsahuje podrobný rozbor, který se pokouší určit, do jaké míry dané migrační toky v rámci dublinského systému ovlivnily celkový počet žadatelů o azyl v členských státech. Stručně řečeno se zdá, že přemísťování v rámci dublinského systému neovlivnilo snížení či zvýšení počtu žadatelů o azyl ve většině členských států o více než 5 %. V případě Polska se nicméně jedná o zvýšení kolem 20 % a v případě Slovenska, Litvy, Lotyšska, Maďarska a Portugalska je to kolem 10 %. Na druhé straně v případě Lucemburska a Islandu klesl počet žadatelů o azyl asi o 20 %.

Tento trend byl potvrzen i hypotetickým případem, při kterém by byla provedena všechna přijatá přemístění, avšak s výraznějším dopadem v případě Maďarska, Polska a Slovenska (nárůst asi o 40 %). I v takovém případě by však bylo uskutečněno více přemístění do členských států ležících mimo vnější hranici (13 968) než do států při vnější hranici EU (7 829).

Je však třeba poznamenat, že většina přemístění odpovídá případům „převzetí zpět“¹⁰, které povětšinou neodpovídají novým žádostem o azyl v členských státech určení, poněvadž tyto žádosti byly již zaregistrovány v rámci statistických údajů o azylu a posuzování žádosti již započalo.

Za zmínku stojí rovněž skutečnost, že výsledky vyhledávání „transakcí kategorie 1“ ve srovnání s „transakcemi kategorie 2“ ukazují, že ti žadatelé o azyl, kteří vstoupili na území EU nedovoleně před podáním své žádosti, přešli většinou přes území Španělska, Itálie či Řecka. Většina osob zadržených na hranici těchto členských států však následně o azyl zažádala v tomtéž státě, na jehož území nedovoleně vstoupila. Na druhé straně ty osoby, které o azyl nepožádaly a pokračovaly v cestě, mířily většinou do Spojeného království a Francie.

4. ZÁVĚRY

Obecně lze říci, že cíle dublinského systému, zejména zřízení jasného a proveditelného mechanismu pro určení příslušnosti k posouzení žádosti o azyl, byly do značné míry splněny.

Z důvodu nedostatku přesných údajů nebylo možno zhodnotit jeden významný prvek dublinského systému, a to jeho náklady. Členské státy nicméně přikládají splnění politických cílů systému velkou důležitost, bez ohledu na jeho finanční dopad.

Přetrvávají však některé problémy týkající se jak praktického použití, tak účinnosti daného systému. Komise proto navrhne nezbytná opatření s cílem tyto problémy vyřešit a dále posílit účinnost systému.

Toto hodnocení je prvním krokem k zahájení diskuze o budoucnosti společné evropské azylové politiky, která započne zveřejněním souhrnné Zelené knihy Komise v červnu 2007.

¹⁰ Viz tabulka 2 v pracovním dokumentu.