



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 26.11.2007
KOM(2007) 745 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**O PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE 2003/9/ES ZE DNE 27. LEDNA 2003, KTEROU SE
STANOVÍ MINIMÁLNÍ NORMY PRO PŘIJÍMÁNÍ ŽADATELŮ O AZYL**

1. Úvod

Dne 27. ledna 2003 Rada přijala směrnici 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl¹. Je použitelná pro všechny členské státy s výjimkou Irska a Dánska² a jejím účelem je harmonizovat právní předpisy členských států týkající se podmínek přijetí žadatelů o azyl, a tím přispívat k vytváření stejných podmínek v celé EU v oblasti azylu a snižovat druhotný pohyb. Směrnice je jeden ze „stavebních kamenů“ první fáze společného evropského azylového systému podle programu z Tampere z roku 1999 a Haagského programu z roku 2004³.

Stávající zpráva, kterou se splňuje povinnost, jež byla uložena Komisi článkem 25 směrnice, má za cíl podat přehled o provádění směrnice ve vnitrostátním právu a jejím uplatňování členskými státy a zjistit možné problémy. Její závěry přispěly k přípravě Zelené knihy o budoucnosti azylové politiky.

Tato zpráva byla připravena na základě dvou studií uskutečněných za účelem shromáždění potřebných informací o stavu provádění a uplatňování této směrnice⁴.

Pro tyto členské státy (BE, EL, DE, AT), které nepřijaly potřebné transpoziční právní předpisy v době, kdy byla zpráva připravována (na konci roku 2006), byly informace shromážděny na základě dostupných návrhů právních předpisů.

2. SLEDOVÁNÍ TRANSPOZICE

Členské státy měly povinnost tuto směrnici provést ve vnitrostátním právu do 6. února 2005.

Útvary Komise aktivně pomáhaly členským státům v tomto procesu organizováním pravidelných schůzek s národními experty.

Po uplynutí transpoziční lhůty byla zahájena řízení ohledně porušení povinnosti proti každému členskému státu, který nesdělil nebo úplně nesdělil svá transpoziční opatření. Následně v souladu s článkem 226 Smlouvy Komise zaslala 19 dopisů s úředním oznámením a 10 odůvodněných stanovisek. Rozhodnutí předložit případy Soudnímu dvoru bylo uplatněno vůči šesti členským státům. Tři případy byly odvolány, jeden byl vyřešen⁵ a dva nejsou stále uzavřeny⁶.

¹ Úř. věst. L 31, 6.2.2003, s. 18.

² Pro účely této zprávy označuje výraz „členské státy“ ty členské státy, jež jsou vázány směrnicí.

³ Závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady v Tampere, říjen 1999; příloha č. 1 závěrů předsednictví ze zasedání Evropské rady v Bruselu v listopadu roku 2004.

⁴ Evropská migrační síť (EMS) „Systémy přijímání žadatelů o azyl, jejich kapacity a sociální situace žadatelů o azyl v rámci systému přijímání v členských státech EU“, květen 2006 – studie, kterou byla pověřena univerzitní síť pro právní studie o přistěhovalectví a azylu v Evropě – „Odysseus“.

⁵ Řízení proti Rakousku, ve kterém bylo Rakousko shledáno vinným, neboť neplnilo své závazky plynoucí ze Smlouvy.

⁶ Řízení proti Řecku a Německu.

3. PROVÁDĚNÍ ZVLÁŠTNÍCH USTANOVENÍ

3.1. Oblast působnosti

Podle čl. 2 písm. c) a článku 3 se směrnice vztahuje na žadatele o azyl od chvíle, kdy vyplní žádost o mezinárodní ochranu podle Ženevské úmluvy, až do konečného rozhodnutí týkajícího se jejich žádosti.

Ve skutečnosti nebyly zaznamenány žádné problémy týkající se otázky, na koho by se směrnice měla vztahovat. Velká většina členských států se navíc také rozhodla použít směrnici v případě osob ucházejících se o podpůrnou ochranu.

Je třeba mít na zřeteli, že hlavním důvodem, proč podpůrná ochrana nebyla zahrnuta do směrnice, je skutečnost, že v době přijetí směrnice nebyl ještě tento pojem součástí azylového *acquis* EU. S přijetím směrnice o minimálních normách⁷ se však stal pojem podpůrné ochrany nedílnou součástí právního rámce EU v oblasti azylu, což by se mělo odrazit ve všech nástrojích, které se azylové politiky týkají.

Byly zaznamenány menší problémy týkající se včasného uplatňování této směrnice. Některé členské státy, jejichž postupy byly rozděleny do četných etap, neuplatňují směrnici například u osob nacházejících se ve stadiu rozhodování o přípustnosti žádosti (ES, NL). Jiné členské státy směrnici uplatňují pouze u žadatelů, kteří se již zaregistrovali nebo jsou nositeli zvláštního průkazu totožnosti (EL, UK, CY). Některé členské státy také omezují použitelnost směrnice v průběhu období, ve kterém je určen členský stát příslušný k vyřízení žádosti o azyl podle dublinského nařízení⁸ (AT, FR, ES).

Všechny členské státy dodržují pravidlo, podle kterého je směrnice použitelná až do přijetí konečného rozhodnutí (to znamená rozhodnutí, proti kterému již nebude možné podat opravný prostředek v souladu s postupy vnitrostátního práva).

Existují nicméně vážné problémy, co se týká použitelnosti směrnice ve všech přijímacích střediscích pro žadatele o azyl. Sedm členských států (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)⁹ neuplatňuje směrnici v zadržovacích střediscích. Další členské státy (například AT) ji neuplatňují v tranzitních zónách.

Vzhledem k tomu, že směrnice nepovoluje žádnou výjimku, pokud jde o její použitelnost v určitých zařízeních pro žadatele o azyl, ustanovení této směrnice jsou použitelná ve všech typech zařízení, včetně zadržovacích středisek.

⁷ Směrnice 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).

⁸ Nařízení (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, Úř. věst. L 50, 25.2.2003, s. 1.

⁹ Situace Španělska, Řecka a Portugalska není jasná.

3.2. Procedurální pravidla

3.2.1. Informace

Podle článku 5 jsou členské státy povinny poskytnout žadatelům o azyl písemnou informaci v jazyce, který je pro ně srozumitelný. Jedná se o informace o výhodách, kterých mohou využít, i povinnostech v souladu se směrnicí, stejně tak jako o informace, které se týkají organizací poskytujících právní nebo jakýkoli jiný druh pomoci.

Žadatelé o azyl jsou řádně informováni ve velké většině členských států. Jen několik členských států toto ustanovení netransponovalo do svého vnitrostátního práva úplně (DE) nebo tak učinilo jen částečně (AT).

Problémy byly zjištěny v některých členských státech (CY, SI, DE a MT), ve kterých se informace o organizacích poskytujících pomoc žadatelům o azyl nezdály být dostačující.

Tyto informace jsou poskytovány všemi členskými státy do 15 dnů od data podání žádosti o azyl. Počet jazyků, ve kterých je informace k dispozici, se liší v závislosti na členském státu – od 3 (MT) do 34 (AT).

Přístup k informacím v několika jazycích je naprosto nutný k tomu, aby byl žadatelům o azyl zajištěn efektivní přístup k právům zaručeným směrnicí. **Z toho důvodu jsou členské státy vyzývány, aby využily finanční pomoci v rámci Evropského fondu pro uprchlíky¹⁰ a zvýšily tak počet jazyků, ve kterých budou informace poskytovány**

3.2.2. Doklady

Podle článku 6 jsou členské státy povinny poskytnout žadatelům o azyl doklad, ve kterém musí být uvedeno jejich jméno a postavení, a to do tří dnů od data podání jejich žádosti o azyl.

Mnohé členské státy tuto lhůtu nerespektují. Některé z nich nezačlenily do svého vnitrostátního práva žádná ustanovení tohoto typu (DE, NL, HU, EL, ES). Další členské státy začlenily do právních předpisů jasnou lhůtu, ale ve skutečnosti ji nedodržují (IT, SE, UK, FR).

Všechny členské státy vydávají příslušné doklady nezadrženým žadatelům o azyl. Nicméně jak podoba, tak obsah tohoto dokumentu se výrazně liší. Mnohé z členských států vydávají doklady, jež neuvádějí totožnost. Přesto, že tuto skutečnost směrnice povoluje, způsobuje to mnoho praktických problémů (například problémy s otevřením bankovního účtu). Harmonizovaný vzor tohoto dokumentu vydaného žadatelům o azyl, který by uváděl jejich totožnost, by napomohl překonat tyto praktické problémy.

Všechny členské státy ve skutečnosti nevydávají doklady zadrženým žadatelům o azyl, což směrnice povoluje (kromě NL, CY, IT).

¹⁰ Rozhodnutí Rady ze dne 2. prosince 2004 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky na období 2005 až 2010, L 381, 28.12.2004, s. 52.

Ve většině členských států jsou doklady platné v průběhu celého řízení a v těch zemích, ve kterých je platnost omezena (od 2 měsíců do 1 roku) nepředstavuje postup obnovování žádné problémy.

3.2.3. *Postup při odnětí dávek plynoucích z podmínek přijetí*

Pokud se podle článku 16 odst. 1 až 3 přijme rozhodnutí o odnětí dávek plynoucích z podmínek přijetí, směrnice obsahuje určitá procedurální pravidla (čl. 16 odst. 4), včetně práva podat opravný prostředek proti zamítavému rozhodnutí a práva na bezplatnou právní pomoc v průběhu odvolání (článek 21).

Co se týká záruky individuální, nestranné a nezávislé povahy rozhodnutí o odnětí dávek, nebyly zjištěny žádné závažnější problémy.

Byly zjištěny určité nedostatky, pokud jde o možnosti podání opravného prostředku proti určitým zamítavým rozhodnutím. Ačkoli všechny členské státy počítají s touto možností v případě rozhodnutí o zadržení, některé z nich nepřijaly žádné ustanovení týkající se podání opravného prostředku proti rozhodnutí, které porušuje právo volného pohybu osob (AT, UK, SK), proti rozhodnutí o odnětí nebo omezení výhod plynoucích z podmínek přijetí (HU, SI) nebo proti jakémukoliv rozhodnutí s výjimkou rozhodnutí o zadržení (ES, MT). Další problémy spočívají v rozhodnutích o odnětí dávek, které nejsou dostatečně zdůvodněné nebo ústně oznámené (NL, SI). Všechny tyto případy jsou v rozporu s čl. 21 odst. 1.

Pouze dva členské státy (CY, EL) nepřijaly žádné ustanovení týkající se bezplatného přístupu k právní pomoci v průběhu odvolacího řízení. Některé členské státy poskytují tuto možnost jen žadatelům o azyl, kteří nemohou pokrýt výdaje, nebo těm, jejichž odvolací řízení by mohlo být úspěšné (například NL, DE). Nakonec byly v jiných členských státech (LV, HU, AT, EE) hlášeny praktické problémy se skutečným přístupem k právní pomoci.

3.3. **Materiální podmínky přijetí a celistvost rodiny**

3.3.1. *Forma*

Podle článků 13 a 14 jsou členské státy povinny poskytnout žadatelům o azyl materiální podmínky přijetí (tj. ubytování, stravu, ošacení, atd.), ale ponechávají jim široký prostor pro vlastní uvážení ohledně jejich formy.

Ubytování se ve většině členských států poskytuje **ve formě věcného plnění**. Nejběžnější formou je hromadné ubytování. Pouze několik členských států (UK, BE, IT, SE) poskytuje individuální ubytování. Druh ubytování se v některých členských státech liší podle stádia řízení (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK). K poskytování peněžitých dávek sloužících k pokrytí potřeb, jež souvisejí s ubytováním, dochází velmi zřídka. Francie, Itálie, Španělsko a Slovinsko – nedostatek ubytovacích kapacit. Belgie a Portugalsko – podle stádia řízení. Kypr – ze zásady. Strava se ve většině členských států poskytuje **ve formě věcného plnění** (s výjimkou EE, LV, UK, FI, SE). Ačkoliv se způsob uspokojení potřeb žadatelů o azyl týkající se ošacení značně liší, členské státy poskytující finanční pomoc za tímto účelem jsou stále v menšině (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, někdy BE a AT).

Navíc i přesto, že jsou základní materiální potřeby poskytovány ve formě věcného plnění, žadatelům o azyl se téměř vždy (kromě Slovinska) poskytují peněžité dávky na pokrytí některých dalších výdajů.

3.3.2. Dostatečné podmínky přijetí a celistvost rodiny

Podle článků 13 a 14 by měly být materiální podmínky přijetí dostačující, aby bylo zajištěno živobytí a zdraví žadatelů o azyl. Podle článku 8 a čl. 14 odst. 2 jsou členské státy také povinny zachovat celistvost rodiny žadatelů o azyl, kterým je poskytováno ubytování.

Nebyly zjištěny žádné závažnější problémy v případě, kde byly materiální podmínky přijetí poskytovány ve formě věcného plnění nebo v přijímacích střediscích.

Počet ubytovacích kapacit pro žadatele o azyl odpovídá potřebám v převážné většině případů. V případě, že se žadatelům o azyl poskytuje ubytování, většina členských států zaručuje v souladu se směrnicí celistvost rodiny žadatelů. Pouze ve dvou členských státech (IT, DE) je to podmíněné určitými procedurálními požadavky, které musí žadatelé splnit, což by mohlo být v rozporu se směrnicí.

Některé členské státy nemají nicméně k dispozici dostatek míst pro své žadatele o azyl (tj. CY, IT, FR). Byly zjištěny další problémy, pokud jde o ošacení pro žadatele o azyl (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) nebo obecně nízkou úroveň podmínek přijetí (LT, EL).

Přiměřenost podmínek přijetí poskytnutých zadrženým žadatelům o azyl, i když se většinou z pochopitelných důvodů liší od podmínek žadatelů o azyl, kteří zadržení nejsou, je možno zpochybnit pouze v několika členských státech (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT).

Hlavní problémy týkající se uplatňování směrnice byly zjištěny v členských státech, které poskytly žadatelům o azyl peněžité dávky . Tyto dávky jsou velmi často příliš nízké na to, aby pokryly náklady na živobytí (CY, FR, EE, AT, PT, SI). Tyto částky jsou jen velmi zřídka srovnatelné s minimální sociální podporou poskytovanou státním příslušníkům daných zemí. Mohou být nedostačující i v případě, že s touto podporou přece jen srovnatelné jsou, a to z toho důvodu, že žadatelé o azyl nedostávají podporu od rodiny a/nebo jiné neoficiální druhy pomoci.

3.3.3. Postup při odnětí dávek plynoucích z podmínek přijetí

Ustanovení čl. 16 odst. 1 až 3 vymezují situace, ve kterých mohou být podmínky přijetí poskytnuté žadatelům o azyl omezeny nebo zrušeny (například nesplnění ohlašovací povinnosti, neoprávněné požívání výhod z materiálních podmínek přijetí).

Některé členské státy přistupují k odnětí dávek plynoucích z podmínek přijetí v situacích, které směrnice nepovoluje (FI, DE, NL a některé regiony Rakouska).

Jen několik členských států dává v souladu s čl. 16 odst. 2 přednost zamítnutí podmínek přijetí v případě žadatelů o azyl, kteří co nejdříve nepředloží svou žádost (EL, MT, CY, UK). Nicméně v posledním případě bylo použití tohoto ustanovení vážně omezeno rozsudkem Sněmovny lordů, které se týkalo souladu se zněním článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech¹¹.

¹¹ Stanoviska „Lords of Appeal“ týkající se rozsudku ze dne 3. listopadu 2005 ve věci Regina versus státní tajemník ministerstva vnitra, [2005] UKHL 66.

3.4. Práva

3.4.1. Volný pohyb a pobyt

Článek 7 dává žadatelům o azyl právo na volný pohyb v rámci členských států, ve kterých požádají o azyl, a právo zvolit si místo svého pohybu. Toto právo může být omezeno z několika důvodů (veřejný zájem nebo veřejný pořádek, rychlé zpracování žádosti).

Nezadržení žadatelé o azyl

Vzhledem k tomu, že mají členské státy značný prostor pro volné uvážení v oblasti omezování práva na volný pohyb a pobyt, při uplatňování příslušných ustanovení se nezjistily žádné podstatné problémy.

Většina členských států uděluje *právo na volný pohyb na celém svém území*. Jen několik členských států (CZ, AT, LT) si vyhraduje právo omezit volný pohyb z důvodů veřejného pořádku. Dva členské státy (DE, AT) pravidelně omezují volný pohyb žadatelů o azyl na jedinou oblast. V některých dalších členských státech je volný pohyb ve skutečnosti omezený, protože se musí žadatelé o azyl hlásit nebo pobývat ve svých ubytovacích střediscích v určitém čase (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

Některé členské státy nepovolují žadatelům o azyl vybrat si místo svého *pobytu* (AT, DE, LU, NL, EL). Jiné to povolují za určitých podmínek nebo v určitém stadiu azylového řízení. Několik členských států poskytuje žadatelům o azyl možnost volného výběru, což je často jediný způsob kompenzace nedostatečné kapacity v přijímacích střediscích (například FR, CY). Některé členské státy také využívají dané ustanovení k tomu, aby podmínky přijetí mohly být vázány na místo pobytu (PL, FI, EE, LT).

V některých členských státech mohou žadatelé o azyl volně opustit místo svého pobytu bez jakéhokoliv povolení nebo pod podmínkou, že předloží čistě formální žádost, která je obvykle přijata (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Jiné členské státy zavedly přísnější systémy kontroly založené na omezeném počtu dní nepřítomnosti, ohlašovací povinnosti nebo na zákazu opuštění místa pobytu, kromě výjimečných okolností.

Zadržení žadatelé o azyl

Všechny členské státy uplatňují zadržení, a to z mnoha důvodů (od výjimečných situací – Německo – až po běžnou praxi spočívající v zadržení všech žadatelů o azyl, kteří ilegálně vstoupili na území členského státu, s výjimkou žadatelů se zvláštními potřebami – Malta. Stejně tak se liší délka zadržení. Pohybuje se od 7 dnů (PT) to 12 měsíců (MT, HU) nebo se dokonce jedná o dobu neurčitou (UK, FI).

Nicméně vzhledem ke skutečnosti, že zadržení žadatele o azyl je podle směrnice výjimkou ze všeobecného pravidla o volném pohybu, jež je použitelná pouze „v případě nutnosti“, je automatické zadržení dané osoby bez jakéhokoliv zhodnocení její situace v rozporu se směrnicí. Kromě řádně odůvodněných případů (například z důvodu veřejného pořádku) je délka zadržení, která zamezuje zadrženým žadatelům o azyl využívat práv zaručených směrnicí, také v rozporu s ustanoveními této směrnice.

3.4.2. *Přístup do ubytovacích středisek*

Žadatelé o azyl mají právo obrátit se na Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), na své právní poradce a nevládní organizace.

Co se týká uplatňování čl. 14 odst. 2, nebyly zjištěny žádné konkrétní problémy. Vysoký komisař OSN pro uprchlíky, právní poradci a nevládní organizace mají zpravidla bezproblémový přístup do všech ubytovacích středisek (včetně zadržovacích středisek) a jsou v kontaktu se žadateli o azyl. Některé členské státy povolují přístup do ubytovacích středisek po předložení zvláštního povolení (zvláště pro nevládní organizace).

3.4.3. *Přístup ke zdravotní péči a k zaměstnání*

Žadatelé o azyl mají rovněž právo na podmíněný přístup k trhu práce a zdravotní péči.

Všechny členské státy zaručují podle článku 15 přístup přinejmenším k pohotovostní *zdravotní péči*, a to včetně pohotovostní zdravotní péče pro zadržené žadatele o azyl. Mnoho členských států přístup ke zdravotní péči rozšířilo, některé z nich dokonce poskytují tentýž přístup jako pro vlastní státní příslušníky (CZ, NL, PL).

V důsledku značné pružnosti článku 11 nebyly zjištěny žádné podstatné problémy v souvislosti s dodržováním pravidel přístupu žadatelů o azyl na trhy práce.

Polovina členských států omezuje přístup na trh práce po maximální povolenou dobu, tj. po dobu jednoho roku (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Devět členských států povoluje přístup na trh práce po uplynutí kratšího období, od okamžitého přístupu – Řecko – do 9 měsíců – Lucembursko. Pouze Litva porušuje směrnici a s touto možností vůbec nepočítá.

Zadržení žadatelé o azyl nemají z pochopitelných důvodů prakticky žádný přístup na trh práce. To není pravděpodobně v souladu se směrnicí v členských státech, ve kterých může zadržení trvat déle než 12 měsíců (FI, UK).

Členské státy velmi často od žadatelů o azyl požadují, aby si zažádali o pracovní povolení (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK). Omezují navíc přístup na trh práce pouze v určitých hospodářských odvětvích (CY) a počet povolených odpracovaných hodin (někdy dost restriktivním způsobem) (NL, FR, AT).

Další omezení týkající se žadatelů o azyl, kterým již byl přístup na trh práce povolen, jako například povinnost vlastnit pracovní povolení, jim mohou ve skutečnosti značně bránit v tomto přístupu.

3.4.4. *Přístup ke vzdělání*

Podle článku 10 mají nezletilí žadatelé o azyl nebo děti žadatelů o azyl (včetně těch, jež jsou v zadržovacích střediscích) právo na přístup ke vzdělání nejpozději do třech měsíců po podání žádosti o azyl.

Nezadržené nezletilé osoby

Zatímco přístup k základnímu vzdělání není problémem, přístup ke vzdělání středoškolskému závisí na volných místech nebo rozhodnutí místních úřadů (AT, SI, FI, HU). V několika

členských státech mají nezletilé osoby přístup ke vzdělání jen v určitém období školního roku, což může vést ve skutečnosti k časové ztrátě (PL, FR).

Zadržené nezletilé osoby

V rozporu s ustanoveními směrnice mnohé členské státy brání nezletilým žadatelům o azyl, kteří byli zadrženi, v přístupu ke vzdělání nebo jej ve skutečnosti znemožňují či velmi omezují (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Jen několik členských států toto právo uznává nebo v zadržovacích střediscích organizuje zvláštní výuku (LV, CZ, LT, SE).

3.5. Žadatelé o azyl se zvláštními potřebami

3.5.1. Identifikace

Jelikož zvláštní potřeby zranitelných žadatelů o azyl musí být uspokojeny, členské státy jsou povinné je identifikovat (článek 17).

Byly již zjištěny určité nedostatky při provádění ve vnitrostátním právu týkající se definice pojmu zranitelných skupin. Přestože většina členských států uznává tyto osoby tím, že vyjmenovává všechny skupiny uvedené ve směrnici nebo použije neúplný výčet, některé státy celý seznam uvedený ve čl. 17 odst. 1 nepokryjí, nebo na osoby se zvláštními potřebami neberou žádný ohled (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE a některé regiony Rakouska).

Některé členské státy navíc nezavedly žádný postup identifikace (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI). Navzdory tomu, že se nejedná výslovně o povinnost, je možné vážně pochybovat o tom, zda skutečně probíhá identifikace osob se zvláštními potřebami v členských státech, kterým tento nástroj chybí, a jakým způsobem.

Identifikace zranitelných žadatelů o azyl je základním prvkem, bez kterého by ustanovení směrnice zaměřená na zvláštní zacházení s těmito osobami postrádalo jakýkoli smysl.

3.5.2. Potřeby zranitelných žadatelů o azyl

Největší nedostatky při uplatňování směrnice se objevují v oblasti uspokojování potřeb zranitelných osob.

Zranitelným žadatelům o azyl musí být poskytnuty přiměřené rehabilitační služby (nezletilým osobám, jež byly zneužívány, zanedbávány, vykořisťovány atd.), právní zástupci (nezletilým osobám bez doprovodu) nebo náležitá péče (oběti jakéhokoli druhu násilí) – viz články 17 až 20.

Zatímco zvláštní potřeby týkající se ubytování jsou v zásadě uspokojené, odpovídající přístup ke zdravotní péči má svá omezení, například žádný skutečný přístup k lékařské péči, chybějící zvláštní péče (především u obětí mučení a násilí) a nedostatečné pokrytí nákladů.

Ačkoliv jsou nezletilé osoby obvykle ubytovány se svými rodiči nebo příbuznými, zjistilo se mnoho nedostatků týkajících se nezletilých osob se zvláštními potřebami. V některých případech nebyla přijata žádná zvláštní právní ustanovení (EE, FR, HU, LV, LU). Mnoho dalších členských států se potýká s praktickými problémy, které ztěžují skutečný přístup k zvláštním opatřením pro nezletilé osoby, jako například s podceněním potřeb a nedostatkem kvalifikovaných lidských zdrojů.

Ve skutečnosti téměř všechny členské státy zabezpečují nezletilým osobám bez doprovodu právní zástupce. Obvykle jsou svěřeni do pěstounské péče nebo umístěni ve specializovaných střediscích. Zajištěno je rovněž z právního nebo praktického hlediska i vyhledávání jejich rodinných příslušníků. Pouze tři členské státy (DE, SE, PT) se rozhodly pro umístění nezletilých osob bez doprovodu starších 16 let do ubytovacích středisek pro dospělé.

K vážným problémům by mohlo dojít v členských státech, které nevyklučují zadržení žadatelů o azyl se zvláštními potřebami. Většina z nich povoluje zadržení nezletilých osob a mnohé z nich dokonce povolují zadržení nezletilých osob bez doprovodu. Vzhledem k tomu, že úroveň podmínek přijetí v zadržovacích střediscích nevyhnutelně klesá, je těžké si představit, jak by mohly být zvláštní potřeby zranitelných osob (zvláště osob nezletilých) uspokojeny. I kdyby některé členské státy učinily potřebná opatření v tomto ohledu, nebudou moci vyhovět všem skupinám osob se zvláštními potřebami.

Vzhledem ke zvláštní situaci, ve které se zranitelní žadatelé o azyl nacházejí, by mělo být jejich zadržení považováno za krajní řešení, a to v řádně odůvodněných případech. Toto zadržení by v žádném případě nemělo ohrozit jejich přístup k právům, jež jim zaručuje směrnice (přístup k odpovídající zdravotní péči, nezbytné léčbě a rehabilitaci, vzdělávání nezletilých osob). Co se týká nezletilých osob, při rozhodování o jejich zadržení je také třeba přihlížet k tomu, aby se jednalo v nejlepším zájmu dítěte.

Co se týká nezletilých osob bez doprovodu, čl. 19 odst. 2 navíc jasně vymezuje, že by se měly umísťovat s dospělými příbuznými, pěstounskou rodinou, v ubytovacích střediscích se zvláštním vybavením pro nezletilé nebo v jiných ubytovacích střediscích vhodných pro nezletilé. Tyto žadatele o azyl lze navíc zadržet pouze za předpokladu, že tak bude učiněno v souladu se směrnicí a pokud bude dokázáno, že zadržení samotné je v nejlepším zájmu dítěte.

3.6. Fungování systému podmínek přijetí

3.6.1. Personál a prostředky

Podle článku 24 musí být personál, jenž má na starosti žadatele o azyl, vhodně vyškolen, a členské státy musí poskytnout dostatečné zdroje na přijímání žadatelů o azyl.

V případě tří členských států (IT, CY, MT) by se mohly vyjádřit určité pochybnosti o úrovni lidských i materiálních zdrojů přidělených za účelem uvedení do provozu těchto systémů, které se týkají podmínek přijetí.

Otázka odborné přípravy personálu se obvykle řeší buď prostřednictvím právních ustanovení, nebo v praxi. Existují však určité problémy, které se týkají předmětů odborné přípravy. Ta je velmi často zaměřena na téma žen a nezletilých osob. Jen několik členských zemí poskytuje školení týkající se obětí mučení. V některých případech se zjistilo, že existuje nedostatek kvalifikovaného personálu (EE, EL, LT) a nedostatečná odborná jazyková příprava (EE, EL, PL).

Zásadu mlčenlivosti v plné míře dodržuje jak personál veřejné správy, tak zaměstnanci jiných zúčastněných stran. Pokud jsou ovšem celá střediska spravována soukromými subjekty, jako jsou například nevládní organizace, pak lze v tomto ohledu konstatovat určité nedostatky.

4. ZÁVĚRY

Provedení směrnice do vnitrostátního práva bylo celkově uspokojivé ve většině členských států. Lze upozornit pouze na několik horizontálních problémů spojených s nesprávným provedením do vnitrostátního práva nebo nesprávným uplatňováním směrnice. Komise prozkoumá a bude nadále sledovat všechny případy, ve kterých byly zjištěny problémy související s uplatňováním směrnice.

Zdá se, že členské státy nesnížily svou předchozí úroveň pomoci poskytované žadatelům o azyl, což je v rozporu s tím, co se předpovídalo po přijetí směrnice. Předcházející zpráva nicméně jasně poukázala na to, že široký prostor pro volné uvážení, jež směrnice v mnoha oblastech poskytuje, zejména pokud jde o přístup k zaměstnání a zdravotní péči, úroveň a formu materiálních podmínek přijetí, právo na volný pohyb a potřeby zranitelných osob, škodí cíli, kterým je zajištění rovných podmínek přijetí.

Vyhledávání adekvátních odpovědí na tyto otázky přesahuje rámec této zprávy, neboť vyžaduje rozsáhlou politickou úvahu o ambicích společného evropského azylového systému. Těmito otázkami se proto zabývá Zelená kniha o budoucnosti azylové politiky, kterou Komise nedávno uveřejnila.

Dříve, než Komise navrhne změny týkající se směrnice, považuje tudíž za nutné počkat na výsledky veřejné konzultace o Zelené knize.