



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 1.6.2011
KOM(2011) 320 v konečném znění

PŘÍLOHA

Podrobné vysvětlení pozměněného návrhu

Průvodní dokument k

pozměněnému návrhu

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o azyl

(přepracované znění)

Pozměněný návrh Komise je podrobně vysvětlen v porovnání s návrhem Komise z roku 2008, kterým se pozměňuje směrnice 2003/9/ES.

Článek 2

a) V definici „žádosti o mezinárodní ochranu“ se zvláště odkazuje na „čl. 2 písm. h)“ kvalifikační směrnice.

b) Doplnuje se pojem „žadatel o mezinárodní ochranu“, neboť tento pojem se ve směrnici používá.

c) – Z důvodu vyjasnění se definice rodinných příslušníků dělí na dvě části, a to i) pokud je žadatelem dospělá osoba, a ii) pokud je jím nezletilá osoba.

– S ohledem na postoj EP a obavy vyjádřené řadou členských států se do definice rodinných příslušníků doplňuje další podmínka, pokud jde o ženaté/vdané nezletilé osoby, totiž že budou zahrnuty *pouze v případě, že je na území dotčeného členského státu nedoprovází jejich manžel/manželka* a je to v jejich nejlepším zájmu [a nikoli pouze v případě, že je to v jejich nejlepším zájmu].

g) Definice „řízení a opravných prostředků“ se zrušuje, neboť je obsoletní [opravné prostředky a řízení jsou definovány v právu EU, a nikoli v právu vnitrostátním, pokud směrnice nestanoví jinak].

e) V definici nezletilé osoby bez doprovodu je odkaz na „zvyklosti“ nahrazen z důvodu jasnosti odkazem na „vnitrostátní zvyklosti daného členského státu“.

j), k) Vkládají se dvě nové definice, a to „zástupce“ a „žadatel se zvláštními potřebami přijetí“.

Článek 3

Oblast působnosti směrnice zahrnuje i „teritoriální vody“, aby byla zajištěna soudržnost se článkem 3 pozměněného návrhu směrnice o azylovém řízení.

Článek 5

Na žádost Evropského parlamentu se zrušují slova „pokud možno“.

Výraz „příslušného orgánu“ se zrušuje v souladu s pozměněným návrhem směrnice o azylovém řízení.

Návrh směrnice stanoví, že informace budou poskytnuty „v jazyce, jemuž žadatelé rozumějí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu rozumějí“, v souladu s postojem Parlamentu [namísto „v jazyce, o němž lze předpokládat, že mu rozumějí“].

Článek 6

S cílem zjednodušit toto ustanovení se zrušuje věta „držitel osvědčení musí mít přístup k právům a výhodám, jež jsou poskytovány žadatelům o azyl podle této směrnice“, obsažená v návrhu z roku 2008.

Doplňuje se nový odstavec 6, který zajistí, aby nebyly žadatelům předtím, než jim budou zaručena práva, na něž mají podle této směrnice nárok, kladeny překážky týkající se dokladů nebo administrativních záležitostí.

Článek 7

Nebyly provedeny žádné změny.

Článek 8

Obecné zásady tohoto článku zůstaly zachovány. V návaznosti na diskuse v Radě a v souladu s postojem Evropského parlamentu bylo provedeno několik jazykových změn. Konkrétně jde o tyto úpravy:

- zrušuje se odkaz na „určité místo“, neboť je považován za zbytečný [je již obsažen v definici zadržení v čl. 2 písm. h)],
- doplňuje se slovo „jiná“, aby se lépe objasnilo spojení s odstavcem 4 téhož článku,
- bylo vyjasněno znění písmena b). To se vztahuje zejména k postupům, kdy mohou členské státy využít předběžného pohovoru ke zjištění důvodů žádosti o azyl (tj. podstatných skutečností, na nichž se žádost o azyl zakládá), které by bez zadržení nebylo možno zjistit,
- v souladu s diskusemi v Radě se vyjasňuje, že zadržení v rámci trestního řízení nespadá do oblasti působnosti této směrnice,
- z důvodů jasnosti je výraz „v souladu s vnitrostátními předpisy“ nahrazen větou „Tyto důvody se zakotví do vnitrostátních právních předpisů.“,
- netýká se českého znění, v anglickém znění je výraz „designated place“ nahrazen výrazem „assigned place“, aby nedošlo k záměně s definicí zadržení v čl. 2 písm. h).

Článek 9

Pozměněný návrh vyjasňuje některá procesní pravidla a záruky při zadržení a poskytuje větší volnost při jejich provádění. Konkrétně:

- odstavec 1 byl zjednodušen s ohledem na odpovídající ustanovení ve směrnici o navracení a na postoj Evropského parlamentu. Tento odstavec nyní zejména odkazuje na zásadu „náležitá pečlivost“,
- s ohledem na rozdílné právní systémy členských států odstavec 2 stanoví, že zadržení mohou nařídit i správní orgány (nikoli jen soudní). Lhůta 72 hodin zůstala zachována pro zajištění automatického přístupu k soudnímu orgánu. Z konzultací vyplynulo, že tento postup odpovídá současné praxi v některých členských státech,
- z důvodů jasnosti byly odstavce 3 a 4 sloučeny do odstavce 3. Kromě toho se s ohledem na rozdílnost právních systémů jednotlivých členských států v tomto směru zrušuje povinnost informovat žadatele o době trvání jeho zadržení,

- pojem pravidelného přezkoumávání soudním orgánem je lépe upraven: ustanovení poznamenává, že se týká zejména případů prodlouženého trvání zadržení, nebo pokud to vyžadují okolnosti či jsou dodány nové informace, které mají dopad na zákonnost zadržení,
- věta „Zadržení nesmí být neoprávněně prodlužováno.“ se zrušuje, neboť je považována za nadbytečnou (s ohledem na čl. 9 odst. 1),
- v souladu s postojem Evropského parlamentu a s diskusemi v Radě je lépe upraven rozsah přístupu k bezplatné právní pomoci, přičemž je rovněž zaručena soudržnost s pozměněným návrhem směrnice o azylovém řízení. Týká se to případů podání opravného prostředku nebo soudního přezkumu rozhodnutí o zadržení, a to pouze pokud je to nezbytné k tomu, aby byl zajištěn skutečný přístup ke spravedlnosti; do této bezplatné právní pomoci spadá vypracování dokumentů a zastupování před soudními orgány a lze ji omezit pouze na právníky určené dotyčným členským státem.

Článek 10

- Z důvodu jasnosti byl pozměněn odstavec 1. Totéž platí pro odstavec 3 s přihlédnutím k příslušným ustanovením ve směrnici o navrácení a v zájmu zajištění soudržnosti s čl. 18 odst. 2 písm. b) a c) pozměněného návrhu upravujícím ubytování.
- Odstavec 2 zavádí v souladu s nedávnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva povinnost zajistit přístup k otevřenému prostoru.
- Odstavec 5 je upraven v souladu s příslušným ustanovením směrnice o navrácení. Kromě toho se stanoví, že informace budou poskytnuty „v jazyce, jemuž žadatelé rozumějí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumějí“, jak navrhoval Parlament [namísto „v jazyce, o němž lze předpokládat, že mu rozumějí“].
- Odstavec 6 umožňuje – v souladu s diskusemi v Radě a s cílem zpružnit provádění tohoto ustanovení – členským státům odchytil se dočasně od určitých norem pro přijímání zadržených žadatelů. Konkrétně mohou být žadatelé v případech, kdy jsou kapacity ve zvláštních zajišťovacích zařízeních dočasně vyčerpány, zadržováni ve věznicích za podmínky, že jsou umístěni odděleně od vězňů. Tato odchylka však neplatí u zadržených nezletilých osob bez doprovodu, které musí vždy být umístěny ve zvláštních zajišťovacích zařízeních.

Členské státy se mohou rovněž odchytil od povinnosti poskytovat žadatelům o azyl informace ohledně řádu platném v daném zajišťovacím zařízení a jejich právech a povinnostech v tomto zařízení, pokud je žadatel zadržen na hraničním přechodu nebo v tranzitní zóně. Tato odchylka se však nepoužije na řízení na hranicích podle článku 43 pozměněného návrhu směrnice o azylovém řízení, při nichž by členské státy měly být lépe vybaveny k poskytnutí této záruky na daných místech.

Takové odchylky by navíc neměly být uplatňovány automaticky, ale pouze za výjimečných okolností. V tomto ohledu by měly být řádně odůvodněny a měly by přihlížet k okolnostem každého případu, jako je závažnost odchylky, její trvání a dopad na dotyčného jedince.

Článek 11

- Z důvodu jasnosti byla v tomto článku změněna struktura odstavců.

– Je zrušen úplný zákaz zadržení nezletilých osob bez doprovodu. Aniž by byl dotčen článek 8 této směrnice, nezletilé osoby v tomto ohledu nesmějí být zadrženy, ledaže by to bylo v jejich nejlepším zájmu. S ohledem na obzvláště zranitelnou situaci nezletilých osob bez doprovodu však ustanovení nadále upravuje, že k jejich zadržení se přistupuje jen ve velmi výjimečných případech.

Kromě toho je výslovně upřesněno, že zadržení nezletilých osob je nejzazším opatřením, k němuž se přistoupí až poté, co jsou posouzena a neúčinnými shledána veškerá alternativní opatření. Zadržení nezletilých osob rovněž musí trvat co nejkratší možnou dobu a členské státy musí vyvinout veškeré úsilí k tomu, aby tyto osoby byly umístěny do ubytovacího zařízení, jež je vhodné pro nezletilé a jež disponuje otevřeným prostorem.

– Žadatelé ženského a mužského pohlaví mohou být výjimečně při rekreačních nebo společenských aktivitách umístěni do týchž prostor.

– Před zadržením zranitelné osoby musí členské státy zajistit, aby její zdraví a blaho neutrpělo výraznou újmu. Zrušuje se však povinnost, aby tuto záležitost osvědčoval „kvalifikovaný odborník“.

– V souladu s diskusemi v Radě a vzhledem k tomu, že v případech, kdy k zadržení dochází na hraničních přechodech nebo v tranzitních zónách, může být v praxi obtížné zajistit přístup k některým zárukám přijetí, odstavec 5 umožňuje členským státům dočasně uplatnit odchylky týkající se práv stanovených v odst. 2 čtvrtém pododstavci, odstavci 3 a odst. 4 prvním pododstavci.

Tyto odchylky však nelze použít na řízení na hranicích podle článku 43 směrnice o azylovém řízení, při nichž by členské státy měly být lépe vybaveny k poskytnutí těchto záruk v příslušných prostorách. Takové odchylky by navíc neměly být uplatňovány automaticky, ale pouze za výjimečných okolností. V tomto ohledu by měly být řádně odůvodněny a přihlížet k okolnostem každého případu, jako je závažnost odchylky, její trvání a dopad na dotyčného jedince.

Článek 14

– V souladu s diskusemi v Radě je opět upřesněno, že přístup ke vzdělání může být omezen na přístup ke státnímu vzdělávacímu systému.

– Aby byla zajištěna soudržnost s pozměněným návrhem směrnice o azylovém řízení, je upřesněno, že žádost o azyl může být podána jménem nezletilé osoby (místo „jejími rodiči“, a to s cílem zahrnout rovněž jiná ustanovení obsažená v pozměněném návrhu směrnice o azylovém řízení).

– Znění odst. 2 druhého pododstavce je formulováno jasněji.

Článek 15

Pozměněný návrh zachovává předepsané lhůty týkající se přístupu na trh práce. Konkrétně musí být přístup na trh práce umožněn nejpozději do šesti měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu. Tato lhůta však může být prodloužena nejvíce o dalších šest měsíců v případech upravených v čl. 31 odst. 3 písm. b) a c) pozměněného návrhu směrnice o azylovém řízení, jenž rovněž umožňuje prodloužit posuzování žádosti o azyl. Jedná se

o případy, i) kdy je podán velký počet žádostí o mezinárodní ochranu současně a ii) kdy lze prodloužit jasně přičíst skutečnosti, že žadatel nedodržel určité povinnosti podle článku 13.

Podle článku sice mohou být stanoveny podmínky přístupu k zaměstnání, avšak musí být zajištěno, aby tyto podmínky nebyly v praxi příliš striktní a aby žadatelům o azyl nebránily ve skutečném přístupu k zaměstnání.

Článek 17

Odkaz na „osoby se zvláštními potřebami“ je nahrazen odkazem na „zranitelné osoby“ podle článku 21 v návaznosti na změny tohoto článku.

S ohledem na diskuse v Radě a postoj Evropského parlamentu je zjednodušeno referenční měřítko úrovně adekvátní materiální podpory, čímž je umožněno jeho flexibilnější provádění.

Cílem tohoto ustanovení je kvantifikovat význam pojmu „odpovídající životní úroveň“. Zejména je-li materiální podpora poskytována formou peněžitých dávek, určí členské státy výši poskytované částky na základě finanční pomoci poskytované v případě potřeby státním příslušníkům daného státu, což – jak vyplynulo z jednání – je v souladu s postupy či právními předpisy řady členských států. Kromě toho mohou členské státy podle tohoto ustanovení – pokud je to řádně odůvodněno – použít na žadatele méně příznivé normy ve srovnání s vlastními státními příslušníky. Jde například o případy, kdy je část podpory poskytována ve formě věcného plnění, a proto je odečtena od finanční pomoci, nebo o případy, kdy podpora poskytovaná vlastními státními příslušníky přesahuje rámec toho, co je třeba k zajištění „životní úrovně, která jim zaručí živobytí a ochranu jejich tělesného a duševního zdraví“, a proto je žadatelům o azyl přiznána pouze část této vnitrostátní podpory.

Článek 18

– Byly provedeny menší úpravy, jež mají upřesnit spojitost mezi tímto ustanovením a pravidly zadržení (a to jednak uvedením, že tímto ustanovením nejsou dotčeny články 10 a 11, jednak zrušením odst. 8 písm. c): „žadatel o azyl je zadržen nebo se nachází na hraničním přechodu v prostoru, který nesmí opustit“).

– Z důvodu konzistence byl odstavec 7 začleněn do písmena c) odstavce 2, tak aby všechny záruky ohledně ubytování byly uvedeny v jediném ustanovení.

– Odstavec 2 byl zjednodušen: bylo upraveno znění písmen b) a c) o právu na komunikaci s příbuznými, právními poradci atd. a na jejich návštěvy v ubytovacích střediscích, aby byla zejména zajištěna konzistence s dřívějším odstavcem 7, nyní písmenem b).

– Z důvodu konzistence je odstavec 3 přemístěn do článku 23, jež se týká záruk pro nezletilé osoby.

Článek 19

– V souladu s postojem Evropského parlamentu a diskusemi v Radě byla zrušena povinnost poskytovat osobám se zvláštními potřebami přijetí zdravotní péči „za stejných podmínek jako státním příslušníkům“.

– Z důvodu jasnosti je pojem "duševní porucha" nahrazen výrazem „posttraumatická porucha“.

Článek 20

Ustanovení je podstatně změněno a umožňuje členským státům odejmout nebo omezit materiální podporu v případech upravených platnou směrnicí. Výjimkou je s ohledem na stávající judikaturu případ, kdy žadatel nepodá žádost v co nejkratší době¹.

Z důvodu jasnosti se odstavec 2 z návrhu v roce 2008 mění na odst. 1 písm. d), čímž jsou v článku 1 zahrnuty všechny důvody pro odnětí či omezení podpory.

Odstavec 3 upřesňuje, že omezení materiální podpory (jež v souladu s čl. 2 písm. g) zahrnuje ubytování, stravu, ošacení a finanční pomoc) se netýká zdravotní péče. Kromě toho odkaz na „osoby se zvláštními potřebami“ je nahrazen odkazem na „zranitelné osoby“ podle článku 21 v návaznosti na změny tohoto článku.

Článek 21

Lépe je vymezena spojitost mezi pojmy „zvláštní potřeby přijetí“ a „zranitelnost“. Zejména je stanoveno, že zvláštní potřeby přijetí se mohou týkat pouze zranitelných osob, jejichž individuální situace byla posouzena v souladu s článkem 22. Tato změna se odrazila v názvu kapitoly IV. Toto ustanovení je třeba vykládat společně s definicí osob se zvláštními potřebami přijetí v čl. 2 písm. k).

Mezi zranitelné osoby se navíc zařazují „osoby trpící závažnou tělesnou chorobou“, což koresponduje s pojmem „osoby se zvláštními procesními potřebami“ stanovenými v pozměněném návrhu směrnice o azylovém řízení.

Z důvodu jasnosti je pojem „psychické problémy“ nahrazen výrazem „duševní choroba či posttraumatická porucha“.

Stejně jako v návrhu z roku 2008 zůstává seznam zranitelných osob otevřený.

Nový článek 22

Identifikaci zvláštních potřeb přijetí je třeba upravit v novém samostatném článku. Dotyčné ustanovení bylo kromě toho v zájmu snazšího provádění pozměněno a odkazuje nyní na zavedení „postupů“ místo „postupů stanovených ve vnitrostátních předpisech“. Je tak přesněji stanoveno, že identifikace zvláštních potřeb přijetí nevyžaduje nutně zavedení nového či samostatného správního postupu, nýbrž že může být začleněna do stávajících vnitrostátních ustanovení [tj. lékařské vyšetření], v případě potřeby i ve spojení s určitými úpravami, jež zajistí, aby identifikace byla prováděna na začátku azylového řízení a aby příslušná místa byla ke zjišťování zvláštních potřeb přijetí v souladu s definicí v čl. 2 písm. k) dostatečně vybavena. Aby bylo provádění dále zjednodušeno, je stanoveno, že se tyto identifikační postupy zahájí „v přiměřené lhůtě“ namísto „neprodleně“ po podání žádosti o mezinárodní ochranu.

Nadále je tedy stanoveno, že členské státy musí zjišťovat, zda žadatel patří do skupiny zranitelných osob v souladu s článkem 21 a zda má v tom případě zvláštní potřeby přijetí.

¹ *R(Q) proti Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, potvrzeno stanoviskem „*Lords of Appeal*“ k rozsudku ve věci *Regina proti Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

Také se určí povaha těchto potřeb s cílem rozhodnout o vhodných opatřeních, tj. zda je nutné zajistit zdravotní péči či zda je třeba přijmout určité kroky ohledně ubytování.

Zachována je i povinnost zohledňovat zvláštní potřeby přijetí, které vyjdou najevo až po úvodní prohlídce stanovené v článku 22. Dojít k tomu může zejména v případě určitých traumatických poruch, jež se kvůli své povaze projeví až po určité době.

V neposlední řadě ustanovení upřesňuje, že identifikací zvláštních potřeb není dotčeno posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, což má za cíl vyjasnit, že takové potřeby přijetí nemusí být relevantní pro podmínky přiznávání statusu mezinárodní ochrany podle kvalifikační směrnice.

Článek 23 [dřívější článek 22]

Doplňuje se odstavec 5 (dříve čl. 18 odst. 3), tak aby všechna ustanovení týkající se nezletilých osob byla seskupena do jednoho článku. Slovo „zvyklosti“ je nahrazeno výrazem „vnitrostátní zvyklosti daného členského státu“ s cílem zajistit soudržnost s definicí nezletilých osob bez doprovodu a rodinných příslušníků v čl. 2 písm. e), resp. čl. 2 písm. c).

Článek 24 [dřívější článek 23]

Odstavec 1 je pozměněn s cílem zajistit soudržnost s pozměněným návrhem směrnice o azylovém řízení.

V souladu s diskusemi v Radě a pozměněným návrhem směrnice o azylovém řízení se doplňuje druhá věta odstavce 1, jež upřesňuje kvalifikaci a roli zástupce nezletilých osob bez doprovodu.

V odstavci 2 se připomíná, že rozhodnou-li členské státy o umístění nezletilých osob bez doprovodu starších šestnácti let do ubytovacích středisek pro dospělé žadatele o azyl, je třeba zajistit respektování zásady nejlepšího zájmu dítěte. Odstavec 3 je zjednodušen: odkazuje na „postupy“ namísto „postupy stanovené ve vnitrostátních předpisech“ týkající se hledání rodinných příslušníků nezletilých osob bez doprovodu. V souladu s diskusemi v Radě obsahuje ustanovení větu: „případně s pomocí mezinárodních nebo jiných příslušných organizací“.

Článek 25 [dřívější článek 24]

Menší jazyková úprava: slova „znásilnění nebo jiné hrubé násilí“ jsou doplněna do odstavce 2, aby byla zajištěna konzistence s odstavcem 1.

Článek 26 [dřívější článek 25]

Odstavec 2 byl pozměněn, aby odrazil znění týkající se přístupu k bezplatné právní pomoci podle čl. 9 odst. 5.

Článek 27 [dřívější článek 26]

Beze změny

Článek 28 [dřívější článek 27]

Článek 28 již neuvádí povinnost předkládat každoročně zprávy. Místo toho zavádí lhůtu, do které členské státy předloží první sadu informací v souladu s přílohou I tohoto návrhu.

Článek 29 [dřívější článek 28]

Beze změny

Článek 30 [dřívější článek 29]

Komise předloží Parlamentu a Radě zprávu po uplynutí dvou let po lhůtě pro provedení této směrnice.

Příloha I

Mechanismus podávání zpráv je v pozměněné směrnici zachován. V souladu s diskusemi v Radě a s ohledem na obavy týkající se administrativních omezení však byl značně zredukován rozsah poskytovaných informací. Týkají se nejdůležitějších ustanovení směrnice, u nichž by absence příslušných informací zkomplikovala monitorování. Pozměněn byl rovněž harmonogram. Po uplynutí lhůty podle čl. 28 odst. 2 jsou členské státy povinny znovu předat požadované informace pouze v případě, dojde-li k podstatné změně vnitrostátních právních předpisů nebo zvyklostí, kvůli nimž dříve poskytnuté informace zastarají.