



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 10.6.2013
COM(2013) 415 final

2008/0244 (COD)

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU

podle čl. 294 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie

týkající se

**postoje Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví
minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl**

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU

podle čl. 294 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie

týkající se

postoje Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl

1. SOUVISLOSTI

Datum předání návrhu Evropskému parlamentu a Radě
(dokument KOM(2008) 815 v konečném znění / 2 – 2008/0244
(COD)) 9. prosince 2008

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ze dne: 16. července 2009

Datum přijetí postoje Evropského parlamentu v prvním čtení: 7. května 2009

Datum předání pozměněného návrhu: 6. června 2011

Předpokládané datum přijetí postoje Rady: 7. června 2013

(dokument KOM(2011) 320 v konečném znění – 2008/0244 COD)

2. CÍL NÁVRHU KOMISE

Návrh mění směrnici o podmínkách přijímání z roku 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, a jeho cílem je zajistit lepší a harmonizovanější normy pro zacházení s žadateli o azyl. Řeší zejména otázku důvodů pro zadržení a obsahuje rozsáhlý seznam pravidel a záruk. Zlepšuje přístup k zaměstnání, materiální podpoře, zdravotní péči a právní pomoci, zajištění zastoupení nezletilých osob bez doprovodu a určování zvláštních potřeb. Zároveň zjednodušuje úlohu Komise při sledování provádění.

3. PŘIPOMÍNKY TÝKAJÍCÍ SE POSTOJE RADY

Na základě pozměněného návrhu Komise z června 2011, jehož cílem bylo vyhodnotit vývoj dosavadního jednání, přijali spoluzákonodárci 28. června 2012 společný politický postoj. Dne 11. července 2012 společný postoj jednomyslně schválil Výbor stálých zástupců (COREPER). Dne 19. září 2012 ho rovněž neformálně schválil Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE) na základě orientačního hlasování [51 hlasů bylo pro, 4 hlasy byly proti a 3 členové se zdrželi hlasování]. Předseda LIBE zaslal dne 20. září dopis předsednictví Rady, v němž sdělil, že pokud Rada přijme společný postoj beze změn, doporučí členům výboru LIBE a následně plenárnímu zasedání, aby společný postoj přijali beze změn.

Hlavní rozdíly mezi společným postojem a pozměněným návrhem Komise z roku 2011 jsou shrnuty níže.

Definice rodinných příslušníků – čl. 2 písm. c)

Návrh Komise rozšiřuje definici rodinných příslušníků, pokud jde o nezletilé osoby. Definice zahrnuje vdané či ženaté nezletilé děti žadatele, nezletilé sourozence nezletilého žadatele a rodiče nebo jinou dospělou osobu odpovědnou za nezletilou osobu. Ve všech případech se vztahuje jak na vdané či ženaté, tak na svobodné nezletilé osoby.

Ve společném postoji nebyla schválena tato definice, ale přísnější definice odsouhlasená v pozměněném návrhu kvalifikační směrnice.

Definice rodinných příslušníků uvedená ve směrnici o podmínkách přijímání se však vztahuje pouze na ubytování, zejména na právo rodinných příslušníků na společné ubytování. Vzhledem k tomu, že společný postoj obsahuje další ustanovení zajišťující ochranu práva nezletilých osob na ubytování, ať už jsou vdané či ženaté nebo svobodné, cíle návrhu Komise jsou zcela splněny.

Určování zvláštních potřeb přijetí zranitelných osob – článek 22, bod odůvodnění 14

Ve společném postoji jsou zachovány cíle návrhu Komise, pokud jde o zacházení s touto kategorií žadatelů. Ačkoli znění bylo během jednání značně pozměněno, požadavek na posuzování individuálních potřeb všech žadatelů s cílem určit zranitelné osoby, u kterých případně může být nutné zaručit zvláštní přijetí, zůstal zachován.

Změny návrhu Komise se zaměřují především na obavy, že proces určování by mohl vést ke vzniku nepřiměřených administrativních nákladů a zbytečných správních postupů. Vyjasňují tedy oblast působnosti procesu určování, ale neomezuji jej.

Materiální podmínky přijetí – čl. 15 odst. 5, bod odůvodnění 20

Ve společném postoji je zachována povinnost uvedená v návrhu Komise, která ukládá členským státům, aby při výpočtu výše potřebné materiální pomoci pro žadatele o azyl použily vnitrostátní referenční údaje. Jako příklad vnitrostátních referenčních údajů byla v návrhu Komise uvedena minimální výše sociální pomoci, kterou členský stát poskytuje státním příslušníkům. Tento příklad nebyl ve společném postoji zachován kvůli obavám, že by v tomto ohledu automaticky docházelo ke stejnému zacházení se žadateli o azyl jako se státními příslušníky. Vzhledem k tomu, že tento referenční údaj byl v ustanovení uveden pouze jako příklad, jeho vypuštění nemá na povinnost stanovenou v tomto ustanovení žádný vliv.

Zdravotní péče – článek 19

Cíl návrhu Komise v této oblasti je ve společném postoji zachován, neboť je zajištěn vyšší standard zdravotní péče pro všechny žadatele včetně zranitelných osob. Ve společném postoji došlo pouze k nahrazení výrazu „posttraumatické poruchy“ výrazem „závažné duševní poruchy“; tato změna neomezuje působnost tohoto ustanovení.

Omezení nebo odnětí dávek plynoucích z materiálních podmínek přijetí – článek 20, bod odůvodnění 21

Oproti návrhu Komise je společný postoj v tomto směru přísnější v jedné oblasti. Stejně jako současná směrnice totiž znovu zavádí možnost omezit nebo odejmout dávky z důvodů v článku 20 směrnice, pokud žadatel podal žádost pozdě bez opodstatněného důvodu.

Tato opětovně zavedená možnost je však přeformulována, aby byla jednoznačnější než verze platná v současnosti. Konkrétně umožňuje pouze omezení dávek podpory, nikoli jejich odnětí a členským státům ukládá povinnost nejprve zjistit, zda k opožděnému podání žádosti došlo „bez opodstatněného důvodu“. Uvádí se také, že členské státy musí za všech okolností zajistit „důstojné životní podmínky“. Ve společném postoji je rovněž v souladu s návrhem Komise zachována povinnost zajistit přístup k opravným prostředkům proti rozhodnutí ohledně odnětí nebo omezení podpory a na žádost poskytnout bezplatnou právní pomoc.

Přístup na trh práce – článek 15, bod odůvodnění 19

Společný postoj je oproti návrhu Komise přísnější, pokud jde o maximální dobu, po jejímž uplynutí musí členské státy zajistit, aby měli žadatelé přístup na trh práce (maximální doba je stanovena na devět měsíců namísto šesti měsíců dle návrhu Komise, a to pouze pokud příslušný orgán během této doby nevydal rozhodnutí v prvním stupni). Znovu rovněž zavádí možnost použít test trhu práce, která byla v návrhu Komise vypuštěna.

Společný postoj zároveň zajišťuje vyšší ochranu než stávající směrnice, která povoluje přístup na trh práce až po 12 měsících. Je v něm také zachováno ustanovení návrhu Komise, které ukládá členským státům povinnost zajistit, aby byly dodrženy podmínky přístupu na trh práce, ale aby tím reálně nebyl znemožněn přístup žadatelů na trh práce.

Zadržení

Je třeba upozornit, že platná směrnice s výjimkou několika obecných zásad nestanovuje pravidla pro zadržení. Společný postoj, v němž jsou z velké části zachovány cíle návrhu Komise, má proto značný přínos oproti stávajícím normám.

a. Důvody zadržení – čl. 8 odst. 3

Ve společném postoji je ke čtyřem důvodům zadržení uvedeným v návrhu Komise přidán jeden další. Umožňuje zadržet žadatele o azyl, mohou-li vnitrostátní orgány na základě objektivních kritérií – včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost podat žádost o azyl dříve, ale neučinil tak – řádně doložit, že žadatel podává žádost o azyl pouze proto, aby zmařil rozhodnutí o navrácení.

Ve společném návrhu zůstává seznam důvodů úplný. Obsahuje i obecná ochranná ustanovení uvedená v návrhu Komise (zadržení je možné, pouze pokud je přiměřené nebo nezbytné, pokud byla zvážena alternativní řešení atd.).

b. Záruky při zadržení – článek 9

Ve společném postoji jsou z velké části zachovány záruky uvedené v návrhu Komise, tj. přístup k bezplatné právní pomoci, informace o důvodech zadržení a o možnosti odvolání. Nepředpokládá však automatický soudní přezkum příkazu k zadržení, pokud je tento příkaz

vydán správními orgány. V takových případech však podle společného postoje musí členské státy žadatele alespoň písemně poučit o jeho právu podat opravný prostředek proti příkazu k zadržení, a je-li tento opravný prostředek podán, musí členské státy zajistit jeho rychlé vyřízení.

c. Zadržení osob se zvláštními potřebami přijetí – článek 11

Ustanovení čl. 11 odst. 1 pozměněného návrhu Komise, které zakazuje členským státům zadržení zranitelných osob, pokud není zaručeno, že v důsledku zadržení neutrpí jejich zdraví, včetně duševního zdraví a blaha, bylo ve společném postoji vypuštěno. Ve společném postoji je namísto toho uvedeno, že „hlavním zájmem vnitrostátních orgánů by mělo být zdraví, včetně zdraví duševního, zadržených žadatelů, kteří jsou zranitelnými osobami,“ a že členské státy zajistí, aby byly tyto osoby pravidelně sledovány a aby se jim dostávalo odpovídající podpory s přihlédnutím k jejich konkrétní situaci včetně zdravotního stavu.

Na čl. 11 odst. 1 je třeba nahlížet v souvislosti se článkem 22, který ukládá členským státům povinnost neprodleně posoudit situaci všech žadatelů vstupujících na území členského státu a určit jejich zvláštní potřeby, včetně potřeb souvisejících se zdravotním a psychickým stavem. Z tohoto hlediska může článek 22 pomoci zajistit naplnění cílů čl. 11 odst. 1.

Dále je třeba zmínit, že článek 11 již neobsahuje ustanovení, podle něhož nesmějí být zadrženy děti, ledaže je zadržení v jejich nejlepším zájmu. Článek 23 směrnice však uvádí, že při provádění ustanovení této směrnice týkajících se nezletilých osob se členské státy řídí v první řadě nejlepším zájmem dítěte, jak je stanoveno i v Úmluvě OSN o právech dítěte. Směrnice tedy zachovává povinnost zaručit, aby v každém případě včetně zadržení byla dodržována zásada nejlepšího zájmu dítěte.

Ve společném postoji je rovněž vymazáno slovo „mimořádně“ z výrazu „mimořádně výjimečných“. Zásada, že k zadržení nezletilých osob lze přistoupit pouze výjimečně, však v textu zůstává.

d. Podmínky zadržení – článek 10

Ve společném postoji není zachována povinnost zajistit, aby byli zadrženi žadatelé o azyl zadržováni odděleně od jiných státních příslušníků třetích zemí vždy, jak je stanoveno v návrhu Komise, ale pouze „pokud možno“. Jestliže není možné, aby byli zadrženi žadatelé o azyl zadržováni odděleně, pak podléhají odlišnému režimu než státní příslušníci jiných zemí a stále mohou využít specifické podmínky přijetí uvedené ve směrnici.

Dle společného postoje se členský stát ve výjimečných případech rovněž může uchýlit k umístění žadatele do věznice, „musí-li“ tak učinit, protože „nemůže“ poskytnout ubytování ve zvláštním zajišťovacím zařízení. Dle návrhu Komise je možné použít vězeňské zařízení pouze v případě, že jsou všechna místa ve zvláštních zařízeních plná. Společný postoj však uvádí, že v takových případech musí být zadrženi žadatelé o azyl odděleni od běžných vězňů.

Ostatní záruky dle návrhu Komise jsou zachovány. Konkrétně se jedná o přístup k rekreačním aktivitám včetně aktivit v otevřeném prostoru, právo na návštěvy zástupců Úřadu vysokého

komisaře OSN pro uprchlíky, nevládních organizací, rodinných příslušníků a právních poradců a komunikaci s nimi, jakož i přístup k informacím o řádu platném v daném zajišťovacím zařízení.

Opravné prostředky (bezplatná právní pomoc a zastupování) – článek 26

Výsledný společný postoj je ve dvou bodech přísnější než návrh Komise. Zprvė obsahuje další důvod pro přístup k bezplatné právní pomoci vycházející z Listiny základních práv a svobod. Konkrétně jde o případ, kdy „je tato pomoc nezbytná k tomu, aby byl zajištěn skutečný přístup ke spravedlnosti“. Zadruhé zavádí tzv. zkoumání skutkové podstaty (v návaznosti na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva), na základě něhož mohou soudci zamítnout přístup k bezplatné právní pomoci, pokud je dle jejich názoru nepravděpodobné, že by opravný prostředek uspěl.

Oba doplněné prvky jsou zcela v souladu s vývojem judikatury a existujícími povinnostmi členských států v oblasti zajištění skutečného přístupu ke spravedlnosti. Ve všech případech musí soud nejprve posoudit míru náročnosti právního řízení, schopnost žadatele sledovat průběh řízení a závažnost případných sankcí a poté rozhodnout, zda je bezplatná právní pomoc nutná. Ačkoli by u žadatelů bylo obtížné prokázat, že tato pomoc není potřeba (neznalost jazyka, vnitrostátního právního řízení apod.), v některých případech mohou soudy považovat přístup k právní pomoci za neúměrný (např. mírné snížení kapesného, které nemá vliv na základní práva žadatele).

4. ZÁVĚR

Společný postoj zcela splňuje hlavní cíl návrhů Komise. Přináší přidanou hodnotu ke stávajícím normám pro zacházení s žadateli o azyl a vyšší harmonizaci podmínek jejich přijetí. Zavádí také pravidla pro zadržení a přístup k bezplatné právní pomoci, což stávající nástroje azylové politiky neřeší. Znění postoje Rady je proto v zásadě v souladu s návrhem Komise a lze jej podpořit.