



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 26.11.2007
KOM(2007) 745 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**W SPRAWIE STOSOWANIA DYREKTYWY 2003/9/WE Z DNIA 27 STYCZNIA
2003 R. USTANAWIAJACEJ MINIMALNE NORMY DOTYCZĄCE
PRZYJMOWANIA OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ O AZYL**

1. WPROWADZENIE

Dnia 27 stycznia 2003 r. Rada przyjęła dyrektywę 2003/9/WE ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl¹. Dotyczy ona wszystkich państw członkowskich oprócz Irlandii i Danii², a jej celem jest harmonizacja ustawodawstw państw członkowskich w zakresie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl i dzięki temu przyczynienie się do stworzenia na terenie całej UE równych warunków w obszarze polityki azylowej oraz ograniczenia zjawiska wtórnego przemieszczania. Dyrektywa stanowi jeden z fundamentów pierwszego etapu tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, zgodnie z programem z Tampere z 1999 r. oraz programem haskim z 2004 r.³

Celem niniejszego sprawozdania, sporządzonego przez Komisję dla wypełnienia obowiązku nałożonego w art. 25 dyrektywy, jest przedstawienie ogólnego przeglądu sytuacji w zakresie transpozycji i zastosowania dyrektywy przez państwa członkowskie oraz ustalenie ewentualnych kwestii problematycznych. Ustalenia zawarte w sprawozdaniu przyczyniły się do opracowania zielonej księgi w sprawie przyszłej polityki azylowej.

Sprawozdanie zostało przygotowane na podstawie dwóch analiz przeprowadzonych w celu zgromadzenia potrzebnych informacji na temat stanu wdrożenia i stosowania dyrektywy⁴.

W przypadku tych państw członkowskich (BE, EL, DE, AT), które do czasu zakończenia prac nad niniejszym sprawozdaniem (do końca 2006 r.) nie przyjęły wymaganych przepisów służących transpozycji dyrektywy, informacje zgromadzono na podstawie dostępnych projektów ustaw.

2. MONITOROWANIE TRANSPOZYCJI

Państwa członkowskie były zobowiązane do transpozycji dyrektywy do dnia 6 lutego 2005 r.

Służby Komisji aktywnie wspomagały państwa członkowskie w tym procesie poprzez organizowanie regularnych spotkań z ekspertami krajowymi.

Po upływie terminu transpozycji wobec wszystkich państw członkowskich, które nie przekazały informacji lub przekazały niepełne informacje o środkach transpozycji, wszczęto postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Następnie, zgodnie z art. 226 Traktatu, Komisja wystosowała 19 wezwań do usunięcia uchybienia oraz 10 uzasadnionych opinii. W przypadku 6 państw członkowskich zapadła decyzja o wniesieniu sprawy do Trybunału

¹ Dz.U. L 31 z 6.2.2003, str. 18.

² W niniejszym sprawozdaniu „państwa członkowskie” oznaczają państwa członkowskie związane dyrektywą.

³ Konkluzje prezydencji z Rady Europejskiej w Tampere, październik 1999 r.; załącznik I do konkluzji prezydencji z Rady Europejskiej w Brukseli, listopad 2004.

⁴ EMN „Systemy przyjmowania, ich wydajność oraz warunki socjalne osób ubiegających się o azyl w ramach systemu przyjmowania w państwach członkowskich UE” (Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States), maj 2006 r. – analiza zlecona Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe „Odysseus”.

Sprawiedliwości. Trzy sprawy zostały wycofane, jedna została rozstrzygnięta⁵, a dwie są nadal rozpatrywane⁶.

3. WDROŻENIE KONKRETNÝCH PRZEPISÓW

3.1. Zakres stosowania

Zgodnie z art. 2 lit. c) oraz art. 3 dyrektywy, ma ona zastosowanie wobec osób ubiegających się o azyl od daty złożenia wniosku o ochronę międzynarodową na mocy konwencji genewskiej do czasu wydania ostatecznej decyzji w sprawie wniosku.

Nie odnotowano żadnych problemów z wyznaczeniem kręgu osób, których dyrektywa powinna dotyczyć. Ponadto ogromna większość państw członkowskich postanowiła stosować przepisy dyrektywy również wobec osób ubiegających się o ochronę uzupełniającą.

Należy zauważyć, że ochrona uzupełniająca nie została uwzględniona w dyrektywie przede wszystkim dlatego, iż w momencie przyjmowania dyrektywy koncepcja taka była jeszcze częścią unijnego dorobku prawnego. Natomiast wraz z przyjęciem dyrektywy w sprawie norm kwalifikacji⁷ koncepcja ochrony uzupełniającej stała się integralną częścią ram prawnych UE w zakresie azylu, co powinno znaleźć odzwierciedlenie we wszystkich instrumentach prawnych dotyczących tej dziedziny.

Odnotowano niewielkie trudności z terminowym zastosowaniem dyrektywy. Niektóre państwa członkowskie, w których procedury podzielone są na wiele etapów, nie stosują dyrektywy na przykład wobec osób na etapie badania dopuszczalności wniosku (ES, NL). Inne stosują dyrektywę wyłącznie wobec wnioskodawców, którzy się już zarejestrowali lub posiadają określony dowód tożsamości (EL, UK, CY). Niektóre państwa członkowskie ograniczają również stosowanie dyrektywy w okresie potrzebnym do ustalenia, na którym państwie członkowskim spoczywa obowiązek rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu zgodnie z rozporządzeniem dublińskim⁸ (AT, FR, ES).

Wszystkie państwa członkowskie postępują zgodnie z regułą o stosowaniu dyrektywy do czasu podjęcia prawomocnej decyzji (tzn. decyzji, która nie może być zaskarżona na mocy prawa krajowego).

Poważne problemy odnotowano jednak w zakresie obowiązku stosowania dyrektywy we wszystkich placówkach, w których przebywają osoby ubiegające się o azyl. Aż siedem państw członkowskich (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)⁹ nie stosuje dyrektywy w ośrodkach zatrzymania. Inne państwa członkowskie (np. AT) nie stosują jej w strefach tranzytowych.

⁵ Sprawa przeciwko Austrii, w której Austrię uznano winną uchybienia zobowiązaniom traktatowym.

⁶ Sprawy przeciwko Grecji i Niemcom.

⁷ Dyrektywa 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (*Dz.U. L 304 z 30.9.2004*).

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (*Dz.U. L 50 z 25.2.2003, str. 1*).

⁹ Sytuacja w Hiszpanii, Grecji i Portugalii jest niejasna.

Ponieważ dyrektywa nie dopuszcza wyjątków pozwalających odstąpić do stosowania jej w określonych placówkach dla osób ubiegających się o azyl, przepisy w niej zawarte dotyczą wszystkich placówek, w tym także ośrodków zatrzymania.

3.2. Przepisy proceduralne

3.2.1. Informacje

Artykuł 5 nakłada na państwa członkowskie obowiązek przedstawienia osobom ubiegającym się o azyl, na piśmie i w języku dla nich zrozumiałym, informacji na temat ich praw i obowiązków na podstawie dyrektywy, jak również informacji o organizacjach udzielających pomocy prawnej lub innej.

Osoby ubiegające się o azyl są należycie informowane w zdecydowanej większości państw członkowskich. Tylko kilka państw członkowskich nie dokonało pełnej transpozycji tego przepisu do prawa krajowego (DE) lub dokonały jej jedynie częściowo (AT).

W niektórych państwach członkowskich (CY, SI, DE oraz MT) stwierdzono pewne problemy w tym zakresie - informacje o organizacjach udzielających pomocy osobom ubiegającym się o azyl wydają się niepełne.

Informacje są przekazywane przez wszystkie państwa członkowskie w terminie 15 dni od daty złożenia wniosku o udzielenie azylu. Liczba języków, w których udostępnia się informacje różni się w poszczególnych państwach członkowskich – od 3 (MT) do 34 (AT).

Dostęp do informacji w kilku językach stanowi podstawę skutecznego zapewnienia osobom ubiegającym się o azyl praw zagwarantowanych w dyrektywie. **Z tego względu państwa członkowskie zachęca się do korzystania z pomocy finansowej w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców¹⁰ celem udostępnienia informacji w większej liczbie języków.**

3.2.2. Dokumentacja

Artykuł 6 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wydania osobom ubiegającym się o azyl dokumentu, w którym oznaczone zostanie ich imię i nazwisko oraz status, w ciągu trzech dni od złożenia wniosku o udzielenie azylu.

Wiele państw członkowskich nie przestrzega tego terminu. Niektóre nie wprowadziły do prawa krajowego żadnych przepisów w tym zakresie (DE, NL, HU, EL, ES). Inne przewidziały wyraźnie taki termin w swoim ustawodawstwie, lecz nie przestrzegają go w praktyce (IT, SE, UK, FR).

Wszystkie państwa członkowskie wydają odpowiednie dokumenty niezatrzymanym osobom ubiegającym się o azyl. Jednakże zarówno ich forma, jak i treść znacznie się różnią. W szczególności wiele państw członkowskich wydaje dokumenty, w których brakuje oznaczenia tożsamości, co, mimo że zostało dopuszczone w dyrektywie, powoduje wiele problemów praktycznych (np. z otwarciem rachunku bankowego). Przyjęcie

¹⁰ Decyzja Rady z dnia 2 grudnia 2004 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na okres 2005–2010, Dz.U. L381 z 28.12.2004, str. 52.

zharmonizowanego modelu dokumentów wydawanych osobom ubiegającym się o azyl, zawierających oznaczenie ich tożsamości, pomogłyby zaradzić tego typu problemom.

Prawie wszystkie państwa członkowskie korzystają z możliwości przewidzianej w dyrektywie i nie wydają dokumentów osobom ubiegającym się o azyl pozostającym w zatrzymaniu (z wyjątkiem NL, CY, IT).

W większości państw członkowskich dokumenty są ważne przez cały okres trwania procedury, a w państwach wydających dokumenty z ograniczoną ważnością (od 2 miesięcy do roku) procedura przedłużenia ich ważności przebiega sprawnie.

3.2.3. Procedura wycofania warunków przyjmowania

Na wypadek przyjęcia, zgodnie z art. 16 ust. 1–3, decyzji o cofnięciu przyznanych warunków przyjęcia, dyrektywa przewiduje określone procedury (art. 16 ust. 4), w tym prawo odwołania się do negatywnej decyzji oraz prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w trakcie procedury odwoławczej (art. 21).

Nie stwierdzono żadnych poważnych problemów jeżeli chodzi o zagwarantowanie indywidualnych, bezstronnych i obiektywnych decyzji w sprawie wycofania warunków przyjmowania

Odnotowano pewne braki w zakresie możliwości odwołania od niektórych negatywnych decyzji. Chociaż wszystkie państwa członkowskie gwarantują taką możliwość w przypadku decyzji o zatrzymaniu, niektóre nie dopuszczają odwołania od decyzji wpływających swobodę przemieszczania się danej osoby (AT, UK, SK), od decyzji o wycofaniu lub ograniczeniu warunków przyjmowania (HU, SI) lub też od żadnych innych decyzji niż ta dotycząca zatrzymania (ES, MT). Dalsze problemy polegają na niedostatecznym uzasadnianiu oraz ustnym trybie przekazywania decyzji o wycofaniu warunków (NL, SI). Wszystkie takie przypadki są sprzeczne z art. 21 ust. 1.

Jedynie dwa państwa członkowskie (CY, EL) nie gwarantują bezpłatnego dostępu do pomocy prawnej w przypadku odwołania. Niektóre państwa członkowskie przyznają takie prawo tylko osobom ubiegającym się o azyl, które nie mogą pokryć kosztów tej procedury lub których odwołanie rokuje szanse powodzenia (np. NL, DE). Wreszcie, w niektórych innych państwach członkowskich (LV, HU, AT, EE) ustalono problemy praktyczne utrudniające skuteczny dostęp do pomocy prawnej.

3.3. Materialne warunki przyjmowania i jedność rodzin

3.3.1. Forma

Artykuły 13 i 14 nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia osobom ubiegającym się o azyl materialnych warunków przyjmowania (tzn. zakwaterowania, żywności, odzieży, itd.), równocześnie jednak pozostawiają im szeroki zakres swobody jeżeli chodzi o formę tej pomocy.

W większości państw członkowskich zakwaterowanie zapewniane jest bezpośrednio. Najczęstszą formą są tutaj ośrodki zbiorowego zakwaterowania. Jedynie kilka państw członkowskich (UK, BE, IT, SE) zapewnia indywidualną formę zakwaterowania. W pewnych państwach członkowskich (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK) rodzaj zakwaterowania uzależniony jest od etapu procedury. Bardzo rzadko przyznaje się świadczenia finansowe na pokrycie

kosztów zakwaterowania: we Francji, Włoszech, Hiszpanii i Słowenii – w przypadku braku miejsc zakwaterowania; w Belgii i Portugalii – na określonym etapie procedury; Cypr – co do zasady. W większości państw członkowskich (z wyjątkiem EE, LV, UK, FI, SE) **wyżywienie** zapewniane jest bezpośrednio. Jeżeli chodzi o **potrzeby odzieżowe** osób ubiegających się o azyl, to chociaż metody ich zaspokajania są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich, ciągle w mniejszości pozostają te państwa, które przyznają na ten cel pomoc finansową (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, a niekiedy także BE i AT).

Ponadto prawie zawsze (z wyjątkiem Słowenii) osoby ubiegające się o azyl otrzymują środki finansowe na pokrycie różnych innych wydatków, nawet jeśli podstawowe potrzeby materialne są zaspokajane w naturze.

3.3.2. Dostateczne warunki i jedność rodzin

Zgodnie z art. 13 i 14 materialne warunki przyjmowania powinny wystarczać do zapewnienia wnioskodawcom utrzymania i zachowania zdrowia. Ponadto art. 8 i 14 ust. 2 nakładają na państwa członkowskie obowiązek zachowania jedności rodzin osób ubiegających się o azyl, którym zapewniono zakwaterowanie.

Nie stwierdzono żadnych poważnych problemów w przypadkach, w których materialne warunki przyjmowania były zapewniane w naturze i w ośrodkach przyjmowania.

W zdecydowanej większości przypadków liczba miejsc zakwaterowania dla osób ubiegających się o azyl odpowiada potrzebom. Większość państw członkowskich, które zapewniają zakwaterowanie osobom ubiegającym się o azyl, zgodnie z wymogami dyrektywy gwarantuje jedność rodziny wnioskodawcy. Jedynie w dwóch państwach członkowskich (IT, DE) zależy to od spełnienia przez wnioskodawcę pewnych wymogów proceduralnych, co może zostać uznane za sprzeczne z dyrektywą.

Natomiast niektóre państwa członkowskie nadal borykają się z niedoborem miejsc dla osób ubiegających się o azyl (tzn. CY, IT, FR). Dalsze stwierdzone problemy dotyczą zaopatrzenia tych osób w odzież (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) lub ogólnie niskiego poziomu warunków przyjmowania (LT, EL).

Tylko w kilku państwach członkowskich (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT) istnieje możliwość zaskarżenia nieodpowiednich warunków przyjmowania dla zatrzymanych osób ubiegających się o azyl, przy czym warunki te z oczywistych przyczyn różnią się z reguły od warunków zapewnianych osobom niezatrzymanym.

Główne problemy ze stosowaniem dyrektywy zostały stwierdzone w państwach członkowskich, w których osoby ubiegające się o azyl otrzymują świadczenia finansowe. Świadczenia te nie wystarczają często na pokrycie kosztów utrzymania (CY, FR, EE, AT, PT, SI). Kwoty te rzadko odpowiadają wysokością minimalnym świadczeniom socjalnym zapewnianym obywatelom danego państwa a nawet jeśli tak się dzieje, mogą się one okazać niewystarczające, ponieważ osoby ubiegające się o azyl nie mogą skorzystać ze wsparcia rodziny lub dostępu do innych, nieformalnych rodzajów pomocy.

3.3.3. *Przypadki wycofania warunków przyjmowania*

Artykuł 16 ust. 1-3 określa sytuacje, w których warunki przyjmowania dla osób ubiegających się o azyl mogą być ograniczone lub wycofane (np. niespełnienie obowiązku dostarczenia informacji, nieodpowiednie korzystanie z materialnych warunków przyjmowania).

Niektóre państwa członkowskie wycofują warunki przyjmowania w sytuacjach nieprzewidzianych w dyrektywie (FI, DE, NL oraz niektóre regiony AT).

Tylko kilka państw członkowskich korzysta z możliwości przewidzianej w art. 16 ust. 2, odmawiając przyznania warunków przyjmowania osobom ubiegającym się o azyl, które nie złożyły wniosków w możliwie najkrótszym czasie (EL, MT, CY, UK). W tym ostatnim przypadku możliwości zastosowania tego przepisu zostały jednak poważnie ograniczone wskutek orzeczenia Izby Lordów dotyczącego obowiązku przestrzegania art. 3 europejskiej konwencji praw człowieka¹¹.

3.4. Prawa

3.4.1. *Swoboda przemieszczania się i pobytu*

Artykuł 7 daje osobom ubiegającym się o azyl prawo swobodnego przemieszczania się na terytorium państwa członkowskiego, w którym ubiegają się o azyl oraz prawo wyboru miejsca pobytu. Prawo to może być ograniczone z kilku przyczyn (interes lub porządek publiczny, sprawne rozpatrywanie wniosku).

Niezatrzymane osoby ubiegające się o azyl

Biorąc pod uwagę szeroki zakres swobody państw członkowskich w ograniczaniu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, nie stwierdzono istotnych problemów w stosowaniu odpowiednich przepisów.

Większość państw członkowskich przyznaje prawo do swobodnego przemieszczania się na całym terytorium kraju. Kilka państw członkowskich (CZ, AT, LT) zastrzega sobie prawo do ograniczenia swobodnego przemieszczania się ze względu na ochronę porządku publicznego. Dwa państwa członkowskie (DE, AT) z zasady ograniczają swobodne przemieszczanie się osób ubiegających się o azyl do jednego okręgu. W kilku innych państwach członkowskich swobodne przemieszczanie się jest ograniczone z przyczyn praktycznych, ponieważ osoby ubiegające się o azyl muszą zgłaszać się do ośrodków zakwaterowania lub przebywać w tych ośrodkach w określonych terminach (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

Niektóre państwa członkowskie nie zezwalają osobom ubiegającym się o azyl na wybór miejsca zamieszkania (AT, DE, LU, NL, EL). Inne dopuszczają taką możliwość pod pewnymi warunkami lub na pewnym etapie procedury azylowej. Kilka państw członkowskich daje osobom ubiegającym się o azyl swobodę wyboru, co bardzo często jest jedynym sposobem rekompensowania trudności związanych z brakiem miejsc w ośrodkach zakwaterowania (np. FR, CY). Niektóre państwa członkowskie korzystają także z przepisu pozwalającego na uzależnienie warunków przyjmowania od miejsca pobytu (PL, FI, EE, LT).

¹¹ Opinia Lords of Appeal w sprawie wyroku rozstrzygającego sprawę *Cause Regina przeciwko Secretary of State for the Home Department* z 3 dnia listopada 2005 r., [2005] UKHL 66.

W niektórych państwach członkowskich osoby ubiegające się o azyl mogą swobodnie opuszczać miejsce pobytu bez zezwolenia lub po też po złożeniu czysto formalnego, bo z reguły zatwierdzonego wniosku (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Inne państwa członkowskie wprowadziły bardziej rygorystyczne systemy kontroli oparte na ograniczeniu dopuszczalnych dni nieobecności, obowiązku zgłaszania się lub wprowadzeniu praktycznie całkowitego zakazu opuszczania miejsc pobytu, z wyjątkiem sytuacji wyjątkowych.

Zatrzymane osoby ubiegające się o azyl

Wszystkie państwa członkowskie przewidują możliwość zatrzymania z różnych powodów (od wyjątkowych okoliczności – jak w Niemczech, po powszechną praktykę zatrzymywania wszystkich osób ubiegających się o azyl nielegalnie przekraczających granicę państwa członkowskiego, z wyjątkiem osób o szczególnych potrzebach – jak w przypadku Malty). Czas zatrzymania waha się od 7 dni (PT) do 12 miesięcy (MT, HU) lub nawet jest nieokreślony (UK, FI).

Jednakże biorąc pod uwagę, że zgodnie z dyrektywą zatrzymanie jest wyjątkiem od ogólnej zasady swobodnego przemieszczania się, który może być stosowany jedynie „w razie konieczności”, automatyczne zatrzymanie bez oceny sytuacji danej osoby jest sprzeczne z dyrektywą. Ponadto także długość okresu zatrzymania - poza należycie uzasadnionymi przypadkami (np. potrzebą ochrony porządku publicznego) - w którym osoby ubiegające się o azyl nie mogą korzystać z praw zagwarantowanych w dyrektywie, jest sprzeczna z przepisami dyrektywy.

3.4.2. *Dostęp do ośrodków zakwaterowania*

Osoby ubiegające się o azyl mają prawo kontaktować się z przedstawicielami Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), swoimi doradcami prawnymi i organizacjami pozarządowymi.

Nie stwierdzono żadnych szczególnych problemów w stosowaniu art. 14 ust. 2. UNHCR, doradcy prawni oraz organizacje pozarządowe mają z reguły dobry dostęp do wszystkich ośrodków zakwaterowania (w tym do ośrodków zatrzymania) oraz kontakt z osobami ubiegającymi się o azyl. Niektóre państwa członkowskie uzależniają dostęp do ośrodków zakwaterowania od uprzedniego uzyskania specjalnej zgody (zwłaszcza w przypadku organizacji pozarządowych).

3.4.3. *Dostęp do opieki zdrowotnej i zatrudnienia*

Osoby ubiegające się o azyl mają również prawo do warunkowego dostępu do rynku pracy oraz opieki zdrowotnej.

Dostęp co najmniej do opieki służb ratownictwa medycznego, przewidziany w art. 15, jest gwarantowany przez wszystkie państwa członkowskie, w tym w przypadku zatrzymanych osób ubiegających się o azyl. Wiele państw członkowskich poszerzyło dostęp do opieki zdrowotnej, w niektórych przypadkach przyznając go w takim samym zakresie co dla obywateli danego państwa (CZ, NL, PL).

Ze względu na znaczną elastyczność zapisów art. 11 nie stwierdzono poważnych problemów z przestrzeganiem zasad dostępu do rynków pracy dla osób ubiegających się o azyl.

Połowa państw członkowskich stosuje ograniczenie do maksymalnego dopuszczalnego okresu, tzn. jednego roku (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Dziewięć państw członkowskich (EL, PT, AT, FI, SE, IT, ES, NL, LU) zezwala na podjęcie pracy po krótszym czasie, czyli od zaraz – jak w przypadku Grecji, po okres 9 miesięcy – jak w przypadku Luksemburga. Jedynie Litwa narusza dyrektywę i w ogóle nie zezwala na podjęcie pracy.

Zatrzymane osoby ubiegające się o azyl, z oczywistych przyczyn, nie mają praktycznie żadnego dostępu do rynku pracy. Stan ten może zostać uznany za niezgodny z dyrektywą w tych państwach członkowskich, w których zatrzymanie może przekraczać 12 miesięcy (FI, UK).

Bardzo często państwa członkowskie wymagają, aby osoba ubiegająca się o azyl złożyła wniosek o pozwolenie na pracę (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK), ograniczając dostęp do rynku pracy do pewnych sektorów gospodarki (CY) oraz (czasem dosyć znacząco) redukując dopuszczalną liczbę godzin pracy (NL, FR, AT).

Dodatkowe ograniczenia nakładane na osoby ubiegające się o azyl, które uzyskały już dostęp do rynku pracy, jak na przykład konieczność uzyskania zezwolenia na pracę, mogą w praktyce znacznie ograniczać ten dostęp.

3.4.4. Dostęp do kształcenia

Zgodnie z art. 10 małoletnie osoby ubiegające się o azyl lub dzieci osób ubiegających się o azyl (w tym osób zatrzymanych) mają prawo podjęcia kształcenia najpóźniej po 3 miesiącach od daty złożenia wniosku o azyl.

Niezatrzymani małoletni

Dostęp do szkół podstawowych nie stanowi problemu, natomiast dostęp do szkół średnich często zależy od wolnych miejsc lub decyzji lokalnych władz (AT, SI, FI, HU). W kilku państwach członkowskich małoletni mogą uzyskać dostęp do systemu szkolnictwa wyłącznie w określonym okresie w ciągu roku, co w praktyce może powodować opóźnienia (PL, FR).

Zatrzymani małoletni

Niezgodnie z przepisami dyrektywy wiele państw członkowskich odmawia zatrzymanym małoletnim dostępu do kształcenia, uniemożliwia go lub ogranicza w praktyce (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Jedynie w kilku państwach członkowskich prawo to jest uznawane lub też w ośrodkach zatrzymania są organizowane specjalne zajęcia (LV, CZ, LT, SE).

3.5. Osoby ubiegające się o azyl o szczególnych potrzebach

3.5.1. Identyfikowanie

Ze względu na konieczność uwzględnienia szczególnych potrzeb osób ubiegających się o azyl, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, państwa członkowskie są zobowiązane do zidentyfikowania takich osób (art. 17).

Pewne braki w transpozycji stwierdzono już na etapie definiowania grup osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji. Mimo że większość państw członkowskich uznaje takie osoby poprzez wyszczególnienie wszystkich grup wymienionych w dyrektywie lub stosowanie klauzuli otwartej, niektóre nie uwzględniają wszystkich kategorii z art. 17 ust. 1 lub w ogóle nie biorą pod uwagę osób ze szczególnymi potrzebami (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE oraz pewne regiony AT).

Ponadto w niektórych państwach członkowskich (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI) nie istnieje procedura identyfikowania takich osób. Mimo że nie jest to wyraźnie określony obowiązek, mogą pojawić się poważne wątpliwości, co do tego, czy i w jaki sposób osoby o szczególnych potrzebach są w praktyce identyfikowane w państwach członkowskich nieposiadających takiego narzędzia.

Identyfikowanie osób ubiegających się o azyl, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, stanowi jeden z kluczowych elementów przepisów dyrektywy mających zapewnić szczególne traktowanie takich osób, bez którego przepisy te tracą zupełnie na znaczeniu

3.5.2. Potrzeby osób ubiegających się o azyl, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji

Brak uwzględniania potrzeb osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, stanowi jedno z głównych niedociągnięć w stosowaniu dyrektywy.

Osobie ubiegającej się o azyl, która znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji należy zapewnić odpowiednią terapię (np. małoletnie ofiary przemocy, zaniedbania, wykorzystywania itd.), reprezentację prawną (małoletni bez opieki) lub opiekę lekarską (ofiary przemocy) – zobacz art. 17–20.

Szczególne potrzeby mieszkaniowe są z reguły uwzględniane, natomiast odpowiedni dostęp do opieki zdrowotnej podlega ograniczeniom, np. brak skutecznego dostępu do opieki zdrowotnej, brak szczególnych form opieki (zwłaszcza w przypadku ofiar tortur i przemocy) oraz niewystarczające pokrycie kosztów.

Mimo że małoletni są z zasady umieszczani z rodzicami lub krewnymi, stwierdzono szereg niedociągnięć jeżeli chodzi o opiekę nad małoletnimi o szczególnych potrzebach. W niektórych przypadkach nie zostały przyjęte żadne szczególne przepisy prawne w tym zakresie (EE, FR, HU, LV, LU). Kilka innych państw członkowskich boryka się z praktycznymi problemami, które utrudniają małoletnim możliwość skorzystania ze szczególnych rozwiązań, np. niedoszacowanie potrzeb, brak wykwalifikowanego personelu.

Praktycznie wszystkie państwa członkowskie gwarantują reprezentację prawną małoletnim bez opieki. Małoletni umieszczani są z reguły w rodzinach zastępczych lub w specjalnych ośrodkach; zagwarantowano także prawnie lub w praktyce poszukiwanie ich krewnych.

Jedynie trzy państwa członkowskie (DE, SE, PT) umieszczają małoletnich bez opieki powyżej 16. roku życia w ośrodkach zakwaterowania dla osób dorosłych.

Poważne problemy mogą pojawić się w państwach członkowskich niewykluczających zatrzymania ubiegających się o azyl osób o szczególnych potrzebach. Większość z tych państw dopuszcza zatrzymanie małoletnich, a wiele z nich dopuszcza nawet zatrzymanie małoletnich bez opieki. Ponieważ poziom warunków przyjmowania osób zatrzymanych jest nieuchronnie niższy niż osób niezatrzymanych, trudno sobie wyobrazić, jak można zaspokoić szczególne potrzeby osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji (zwłaszcza małoletnich). Nawet jeśli niektóre państwa członkowskie podjęły odpowiednie czynności w tym zakresie, nie dotyczą one wszystkich grup o szczególnych potrzebach.

Biorąc pod uwagę specyficzną sytuację osób ubiegających się o azyl o szczególnych potrzebach, ich zatrzymanie powinno być stosowane wyłącznie w ostateczności, w uzasadnionych przypadkach. W każdym razie zatrzymanie nie powinno narażać ich na niemożność korzystania z praw gwarantowanych w dyrektywie (tzn. dostępu do odpowiedniej opieki zdrowotnej, niezbędnego leczenia i rehabilitacji, kształcenia małoletnich). Ponadto w przypadku małoletnich decyzja o zatrzymaniu musi uwzględniać również dobro dziecka.

Poza tym w przypadku małoletnich bez opieki art. 19 ust. 2 wyraźnie stanowi, że należy ich umieścić z pełnoletnimi krewnymi, w rodzinie zastępczej, w ośrodkach zakwaterowania specjalnie przystosowanych do przyjmowania osób małoletnich lub w innych miejscach zakwaterowania odpowiednich dla małoletnich. Z tego względu zatrzymanie takich osób ubiegających się o azyl może nastąpić wyłącznie w warunkach pełnego poszanowania tego przepisu i tylko wtedy, gdy zatrzymanie leży w interesie dziecka.

3.6. Funkcjonowanie systemu warunków przyjmowania

3.6.1. Personel i zasoby

Artykuł 24 nakłada obowiązek odpowiedniego przeszkolenia personelu zajmującego się osobami ubiegającymi się o azyl oraz przeznaczenia przez państwa członkowskie niezbędnych zasobów na przyjęcie takich osób.

Pewne wątpliwości może budzić poziom zasobów, zarówno ludzkich, jak i materialnych, przeznaczanych na wdrażanie systemu przyjmowania w trzech państwach członkowskich (IT, CY, MT).

Szkolenia personelu są z reguły przewidziane w przepisach prawa lub funkcjonują w praktyce. Natomiast pewne problemy odnotowano w kwestii merytorycznej strony szkoleń. Bardzo często koncentrują się one na kobietach oraz małoletnich. Tylko kilka państw członkowskich prowadzi szkolenia dotyczące ofiar tortur. W niektórych przypadkach stwierdzono brak wykwalifikowanego personelu (EE, EL, LT) i szkoleń językowych (EE, EL, PL).

Zasada zachowania poufności przez personel została wdrożona w szerokim zakresie zarówno w przypadku pracowników administracji publicznej, jak i innych zainteresowanych stron. Pewne niedociągnięcia w tym zakresie można zaobserwować w ośrodkach prowadzonych całkowicie przez podmioty prywatne, takie jak organizacje pozarządowe.

4. WNIOSKI

Ogólnie dyrektywa została transponowana w sposób zadowalający w większości państw członkowskich. Stwierdzono jedynie kilka problemów horyzontalnych związanych z nieprawidłową transpozycją lub stosowaniem dyrektywy. Komisja zbada i będzie monitorować wszystkie przypadki, w których stwierdzono problemy ze stosowaniem dyrektywy.

W przeciwieństwie do prognoz po przyjęciu dyrektywy wydaje się, że państwa członkowskie nie obniżyły poprzednio obowiązujących standardów pomocy dla osób ubiegających się o azyl. Niniejsze sprawozdanie pokazuje jednak wyraźnie, że szeroki zakres swobody zagwarantowany w dyrektywie w wielu dziedzinach, zwłaszcza w zakresie dostępu do zatrudnienia, opieki zdrowotnej, poziomu i formy materialnych warunków przyjmowania, prawa do swobodnego przemieszczania się oraz potrzeb osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, utrudnia realizację celu, jakim jest zapewnienie równych warunków przyjmowania.

Omówienie potencjalnych metod rozwiązania tych problemów przekracza ramy niniejszego sprawozdania, ponieważ wymaga szerokiej debaty politycznej, o tym jak powinien wyglądać wspólny europejski system azylowy. Dlatego też kwestie te zostały poddane analizie w zielonej księdze w sprawie przyszłej polityki azylowej, opublikowanej niedawno przez Komisję.

Komisja uznała, że przed wprowadzeniem zmian w dyrektywie należy poczekać na wyniki konsultacji publicznych w sprawie zielonej księgi.