



KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

V Bruseli 26.11. 2007
KOM(2007) 745 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

**O UPLATŇOVANÍ SMERNICE 2003/9/ES Z 27. JANUÁRA 2003, KTOROU SA
USTANOVUJÚ MINIMÁLNE NORMY PRE PRIJÍMANIE ŽIADATEĽOV O AZYL**

1. Úvod

Rada prijala 27. januára 2003 smernicu 2003/9/ES, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl.¹ Vztahuje sa na všetky členské štáty, okrem Írska a Dánska², a bola vytvorená s cieľom harmonizovať právne predpisy členských štátov týkajúce sa prijímacích podmienok vzťahujúcich sa na žiadateľov o azyl, prispieť tak k vytvoreniu rovnakých podmienok v celej EÚ v oblasti azylu a zredukovať sekundárne presuny. Smernica je jedným zo „stavebných blokov“ prvej fázy spoločného európskeho azylového systému stanoveného v Tamperskom programe z roku 1999 a Haagskom programe z roku 2004.³

Cieľom tejto správy, ktorou sa plní povinnosť uložená Komisii v článku 25 smernice, je poskytnúť prehľad o transponovaní a uplatňovaní smernice členskými štátmi a určiť možné problematické otázky. Závety tejto správy prispeli k príprave Zelenej knihy o budúcnosti azylovej politiky.

Správa bola vypracovaná na základe dvoch štúdií uskutočnených s cieľom zhromaždiť potrebné informácie o stave vykonávania a uplatňovania smernice.⁴

V prípade členských štátov (BE, EL, DE, AT), ktoré v čase prípravy tejto správy ešte neprijali právne predpisy potrebné pre transpozíciu uvedenej smernice (koniec roka 2006), boli informácie zhromaždené na základe dostupných návrhov právnych predpisov.

2. MONITOROVANIE TRANSPOZÍCIE

Členské štáty museli transponovať smernicu do 6. februára 2005.

Členským štátom v tomto procese aktívne pomáhali útvary Komisie organizovaním pravidelných stretnutí s národnými expertmi.

Po uplynutí lehoty na transpozíciu sa proti všetkým členským štátom, ktoré neoznámili alebo úplne neoznámili svoje opatrenia týkajúce sa transpozície, začali konania vo veci porušenia právnych predpisov. Komisia následne v súlade s článkom 226 zmluvy odoslala 19 listov s oficiálnym oznámením skutkového stavu a 10 odôvodnených stanovísk. Rozhodnutie predložiť prípad Súdnemu dvoru bolo prijaté v prípade 6 členských štátov. Tri podania boli stiahnuté, jeden prípad sa vyriešil⁵ a dva prípady sa naďalej riešia.⁶

¹ Ú. v. EÚ L 31, 6.2.2003, s. 18.

² Na účely správy sa pod pojmom „členské štáty“ myslia členské štáty viazané smernicou.

³ Závety predsedníctva zo zasadania Európskej rady v Tampere, október 1999; príloha 1 k záverom predsedníctva zo zasadania Európskej rady v Bruseli, november 2004.

⁴ Európska migračná sieť (EMN) „Systémy prijímania, kapacity a sociálna situácia žiadateľov o azyl v rámci systému prijímania v členských štátoch EÚ“, máj 2006 – štúdia zadaná Akademickému sieti pre právne štúdie o prisťahovalectve a azyle v Európe „Odyseus“.

⁵ Konanie vedené proti Rakúsku, v ktorom bolo Rakúsko uznané za vinné vo veci nesplnenia svojich povinností vyplývajúcich zo Zmluvy.

⁶ Konania vedené proti Grécku a Nemecku.

3. IMPLEMENTÁCIA KONKRÉTNÝCH USTANOVENÍ

3.1. Rozsah uplatňovania

Podľa článku 2 písm. c) a článku 3 sa smernica vzťahuje na žiadateľov o azyl od podania žiadosti o medzinárodnú ochranu v rámci Ženevského dohovoru až do úplného konečného rozhodnutia o ich žiadosti.

Prakticky sa nezistili žiadne problémy, pokiaľ ide o otázku, na koho by sa smernica mala vzťahovať. Prevažná väčšina členských štátov sa okrem toho rozhodla uplatňovať smernicu aj v prípade osôb žiadajúcich o dodatočnú ochranu.

Je potrebné uviesť, že hlavným dôvodom, prečo dodatočná ochrana nebola zahrnutá do smernice, bolo, že v čase jej prijatia nebol takýto koncept ešte súčasťou azylového *acquis* EÚ. S prijatím smernice o minimálnych ustanoveniach⁷ sa však koncept dodatočnej ochrany stal neoddeliteľnou súčasťou legislatívneho rámca EÚ o azyle, čo by sa malo odraziť vo všetkých azylových nástrojoch.

Menšie ťažkosti sa zistili, pokiaľ ide o včasné uplatňovanie smernice. Niektoré členské štáty, ktorých postupy sú rozdelené do početných štádií, smernicu neuplatňujú, napríklad v prípade osôb v štádiu zisťovania prípustnosti žiadosti (ES, NL). Iné členské štáty uplatňujú smernicu iba v prípade žiadateľov, ktorí sa už zaregistrovali alebo ktorí sú už držiteľmi špeciálneho preukazu totožnosti (EL, UK, CY). Niektoré členské štáty obmedzujú uplatniteľnosť smernice v období, počas ktorého sa určuje, ktorý členský štát je zodpovedný za spracovanie žiadosti o azyl na základe dublinského nariadenia⁸ (AT, FR, ES).

Všetky členské štáty spĺňajú pravidlo, na základe ktorého sa smernica uplatňuje až do prijatia konečného rozhodnutia (t. j. rozhodnutia, ktoré sa už na základe vnútroštátnych právnych predpisov nemôže spochybníť).

Vyskytujú sa však závažné problémy s uplatniteľnosťou smernice vo všetkých zariadeniach, v ktorých sa zdržiavajú žiadatelia o azyl. Až sedem členských štátov (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)⁹ neuplatňuje smernicu v záchytných strediskách. Iné členské štáty (napríklad AT) ju neuplatňujú v tranzitných zónach.

Keďže smernica neumožňuje výnimky, pokiaľ ide o uplatniteľnosť v určitých zariadeniach pre žiadateľov o azyl, jej ustanovenia sa vzťahujú na všetky druhy zariadení vrátane záchytných stredísk.

⁷ Smernica 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, 30.9.2004).

⁸ Nariadenie (ES) č. 343/2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov, Ú. v. EÚ L 50, 25.2.2003, s. 1.

⁹ Situácia v Španielsku, Grécku a Portugalsku nie je jasná.

3.2. Procesné pravidlá

3.2.1. Informácie

Článok 5 vyžaduje, aby členské štáty poskytli žiadateľom o azyl písomné informácie v jazyku, ktorému rozumejú, o ich výhodách a povinnostiach podľa smernice a o organizáciách poskytujúcich právnu pomoc alebo akýkoľvek iný druh pomoci.

Žiadatelia o azyl sú v prevažnej väčšine členských štátov riadne informovaní. Iba niekoľko členských štátov transponovalo toto ustanovenie do svojich právnych predpisov neúplne (DE) alebo iba čiastočne (AT).

Určité problémy sa zistili v niektorých členských štátoch (CY, SI, DE a MT), v prípade ktorých sa zdá, že informácie o organizáciách poskytujúcich pomoc poskytované žiadateľom o azyl nie sú dostatočné.

Všetky členské štáty poskytujú informácie do 15 dní odo dňa podania žiadosti o azyl. Počet jazykov, v ktorých sú informácie k dispozícii, sa medzi jednotlivými členskými štátmi líši – od 3 (MT) do 34 (AT).

Prístup k informáciám v niekoľkých jazykoch je nevyhnutný na zabezpečenie účinného prístupu žiadateľov o azyl k právam, ktoré im zaručuje smernica. **Členské štáty sa preto vyzývajú, aby využili finančnú pomoc v rámci Európskeho fondu pre utečencov¹⁰, aby sa zvýšil počet jazykov, v ktorých sa sprístupňujú informácie.**

3.2.2. Dokumentácia

Článok 6 zaväzuje členské štáty, aby žiadateľom o azyl vydali do troch dní od podania ich žiadosti o azyl doklad, v ktorom je uvedené ich meno a postavenie.

Mnoho členských štátov nedodržiava túto lehotu. Niektoré z nich nezaviedli do svojich právnych predpisov žiadne ustanovenia tohto druhu (DE, NL, HU, EL, ES). Iné zaviedli do právnych predpisov jasnú lehotu, ale v praxi ju nedodržiavajú (IT, SE, UK, FR).

Všetky členské štáty vydávajú nezadržaným žiadateľom o azyl príslušné doklady. Forma a obsah dokladov sa však značne líšia. Mnohé členské štáty vydávajú najmä doklady, v ktorých nie je uvedená totožnosť, čo smernica dovoľuje, spôsobuje to však mnoho praktických problémov (napríklad problémy s otvorením bankového účtu). Zosúladený vzor dokladu vydávaného žiadateľom, v ktorom by bola uvedená totožnosť, by pomohol prekonať takéto praktické problémy.

Takmer všetky členské štáty nevydávajú doklady zadržaným žiadateľom o azyl, ako to povoľuje smernica (okrem NL, CY, IT).

Vo väčšine členských štátov sú doklady platné počas celého konania a v členských štátoch, v ktorých je platnosť obmedzená (od 2 mesiacov do 1 roka), nespôsobuje postup predĺženia ich platnosti žiadne problémy.

¹⁰ Rozhodnutie Rady z 2. decembra 2004 o zriadení Európskeho fondu pre utečencov na obdobie 2005 – 2010, Ú. v. EÚ L 381, 28.12.2004, s. 52.

3.2.3. *Postup pri zrušení zabezpečovania prijímacích podmienok*

Ak sa podľa článku 16 ods. 1 – 3 prijme rozhodnutie o zrušení zabezpečovania prijímacích podmienok, smernica obsahuje určité procesné pravidlá (článok 16 ods. 4), vrátane práva na odvolanie proti zamietavému rozhodnutiu a práva na bezplatnú právnu pomoc počas odvolania (článok 21).

Pokiaľ ide o zaručenie individuálnej, nestrannej a nezávislej povahy rozhodnutí o zrušení, nezistili sa žiadne závažnejšie problémy.

Určité nedostatky sa zistili, pokiaľ ide o možnosť odvolania proti určitým zamietavým rozhodnutiam. Hoci všetky členské štáty poskytujú túto možnosť v prípade rozhodnutí o zadržaní, niektoré z nich neuplatňujú žiadne ustanovenie týkajúce sa odvolaní proti rozhodnutiam, ktoré ovplyvňujú slobodu pohybu jednotlivca (AT, UK, SK), ktorými sa ruší alebo obmedzuje zabezpečovanie prijímacích podmienok (HU, SI), alebo proti akémukoľvek inému rozhodnutiu okrem rozhodnutia o zadržaní (ES, MT). Ďalšie problémy spočívajú v nedostatočne odôvodnených alebo ústne oznámených rozhodnutiach o zrušení (NL, SI). Všetky tieto prípady sú v rozpore s článkom 21 ods. 1.

Iba dva členské štáty (CY, EL) neuplatňujú žiadne ustanovenie o voľnom prístupe k právnej pomoci počas odvolania. Niektoré členské štáty poskytujú túto možnosť iba žiadateľom o azyl, ktorí nemôžu pokryť výdavky, alebo tým, ktorých konanie vo veci odvolania by mohlo byť úspešné (napríklad NL, DE). Nakoniec, v niektorých iných členských štátoch (LV, HU, AT, EE) sa zistili praktické problémy s účinne fungujúcim prístupom k právnej pomoci.

3.3. **Materiálne prijímacie podmienky a jednotnosť rodiny**

3.3.1. *Forma*

Články 13 a 14 zaväzujú členské štáty zabezpečiť žiadateľom o azyl materiálne prijímacie podmienky (t. j. ubytovanie, stravu, oblečenie, atď.), ale ponechávajú široký priestor na voľné zváženie ich formy.

Ubytovanie sa vo väčšine členských štátov poskytuje **formou vecného plnenia**. Najbežnejšou formou je kolektívne ubytovanie. Iba niekoľko členských štátov (UK, BE, IT, SE) poskytuje individuálne ubytovanie. Druh ubytovania sa medzi jednotlivými členskými štátmi líši v závislosti od štádia konania (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK). Na pokrytie potrieb súvisiacich s ubytovaním sa v zriedkavých prípadoch poskytujú finančné príspevky: Francúzsko, Taliansko, Španielsko a Slovinsko – nedostatok ubytovacích kapacít; Belgicko a Portugalsko – podľa štádia konania; Cyprus – vždy. **Strava** sa vo väčšine členských štátov poskytuje formou vecného plnenia (okrem EE, LV, UK, FI, SE). Hoci spôsob uspokojenia **potrieb** žiadateľov o azyl týkajúcich sa **oblečenia** sa značne líši, členské štáty, ktoré poskytujú finančnú pomoc na tento účel, sú stále v menšine (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, niekedy BE a AT).

Okrem toho, aj keď sa základné materiálne potreby zabezpečujú formou vecného plnenia, žiadateľom o azyl sa takmer vždy (okrem Slovinska) poskytujú finančné príspevky na pokrytie určitých ďalších výdavkov.

3.3.2. *Primeranosť prijímacích podmienok a jednotnosť rodiny*

Podľa článkov 13 a 14 by materiálne prijímacie podmienky mali byť dostatočné na zabezpečenie živobytia a zdravia žiadateľov. Články 8 a 14 ods. 2 zaväzujú členské štáty aj k tomu, aby zachovávali jednotnosť rodiny žiadateľov o azyl, ktorým sa poskytuje ubytovanie.

Žiadne závažnejšie problémy sa nezistili v prípadoch, keď sa materiálne prijímacie podmienky poskytujú formou vecného plnenia a v prijímacích centrách.

Počet ubytovacích miest pre žiadateľov o azyl zodpovedá v prevažnej väčšine prípadov potrebám. Ako vyžaduje smernica, v prípade, ak sa žiadateľom o azyl poskytuje ubytovanie, väčšina členských štátov zaručuje jednotnosť rodiny žiadateľov. Iba v dvoch členských štátoch (IT, DE) je to podmienené určitými procedurálnymi požiadavkami, ktoré musia žiadatelia splniť, čo by mohlo byť v rozpore so smernicou.

Niektoré členské štáty však majú nedostatok miest, ktoré majú k dispozícii pre žiadateľov o azyl (t. j. CY, IT, FR). Ďalšie problémy sa zistili, pokiaľ ide o oblečenie pre žiadateľov o azyl (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) alebo všeobecne nízku úroveň prijímacích podmienok (LT, EL).

Primeranosť prijímacích podmienok zabezpečených pre zadržaných žiadateľov o azyl, hoci sa zo zrejmych dôvodov obyčajne líšia od podmienok zabezpečených pre nezadržaných žiadateľov o azyl, možno spochybniť iba v niekoľkých členských štátoch (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT).

Hlavné problémy týkajúce sa uplatňovania smernice sa zistili v členských štátoch, ktoré poskytujú žiadateľom o azyl finančné príspevky. Tieto príspevky sú veľmi často nízke na pokrytie nákladov na živobytie (CY, FR, EE, AT, PT, SI). Tieto sumy iba zriedkavo zodpovedajú minimálnej sociálnej podpore poskytovanej štátnym príslušníkom, a ak aj zodpovedajú tejto sume, nie sú stále dostatočné, pretože žiadatelia o azyl nedostávajú podporu od rodiny a/alebo iné neformálne druhy pomoci.

3.3.3. *Prípady zrušenia zabezpečovania prijímacích podmienok*

V článku 16 ods. 1 – 3 sú uvedené prípady, v ktorých sa zabezpečenie prijímacích podmienok poskytnutých žiadateľom o azyl môže obmedziť alebo zrušiť (napríklad nedodržanie povinnosti hlásiť sa, neoprávnené výhody z materiálnych prijímacích podmienok).

Niektoré členské štáty rušia zabezpečenie prijímacích podmienok v prípadoch nepovolených smernicou (FI, DE, NL a niektoré regióny AT).

Iba niekoľko členských štátov dáva podľa článku 16 ods. 2 prednosť odmietnutiu zabezpečenia prijímacích podmienok v prípade žiadateľov o azyl, ktorí nepredložia svoje žiadosti čo najskôr (EL, MT, CY, UK). V prípade nepredloženia žiadosti čo najskôr sa však využitie ustanovenia vážne obmedzilo rozsudkom Snemovne lordov („House of Lords“) týkajúcim sa súladu s článkom 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach.¹¹

¹¹ Stanoviská odvolacích sudcov („Lords of Appeal“) k rozsudku v prípade Regina proti ministrom vnútra z 3. novembra 2005, [2005] UKHL 66.

3.4. Práva

3.4.1. Sloboda pohybu a pobyt

Článok 7 dáva žiadateľom o azyl právo na voľný pohyb v rámci členských štátov, v ktorých požiadajú o azyl, a právo zvoliť si miesto svojho pobytu. Toto právo sa môže obmedziť z niekoľkých dôvodov (verejný záujem alebo verejný poriadok, rýchle spracovanie žiadosti).

Nezadržaní žiadatelia o azyl

Vzhľadom na to, že členské štáty majú značný priestor na voľné zváženie miery obmedzenia práva na voľný pohyb a pobyt, pri uplatňovaní príslušných ustanovení sa nezistili žiadne podstatné problémy.

Väčšina členských štátov udeľuje právo na voľný pohyb na celom svojom území. Niekoľko členských štátov (CZ, AT, LT) si vyhradzuje právo obmedziť voľný pohyb z dôvodov verejného poriadku. Dva členské štáty (DE, AT) pravidelne obmedzujú voľný pohyb žiadateľov o azyl na jeden okres. V určitých ďalších členských štátoch je voľný pohyb v praxi obmedzený, pretože žiadatelia o azyl sa musia v učenom čase hlásiť alebo zostať vo svojich ubytovacích strediskách (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

Niektoré členské štáty nepovoľujú žiadateľom o azyl vybrať si miesto svojho *pobytu* (AT, DE, LU, NL, EL). Iné to povoľujú za určitých podmienok alebo v určitom štádiu azylového konania. Niekoľko členských štátov poskytuje žiadateľom o azyl možnosť voľného výberu, čo je veľmi často jediný spôsob kompenzovania nedostatočnej kapacity v prijímacích strediskách (napríklad FR, CY). Niektoré členské štáty využívajú aj ustanovenie, na základe ktorého sú prijímacie podmienky závislé od miesta pobytu (PL, FI, EE, LT).

V niektorých členských štátoch môžu žiadatelia o azyl voľne opustiť svoje miesto pobytu bez akéhokoľvek povolenia alebo pod podmienkou vyplniť čisto formálnu žiadosť, ktorá sa obvykle prijme (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Iné členské štáty zaviedli prísnejšie systémy kontroly založené na obmedzenom počte dní neprítomnosti, povinnosti hlásiť sa alebo prakticky na nemožnosti odchodu okrem výnimočných situácií.

Zadržaní žiadatelia o azyl

Všetky členské štáty uplatňujú zadržanie z mnohých dôvodov (od výnimočných situácií – Nemecko – až po všeobecnú prax zadržiavať všetkých žiadateľov o azyl, ktorí nezákonne vstupujú do členských štátov, okrem žiadateľov o azyl, ktorí majú osobitné potreby – Malta). Podobne aj dĺžka zadržania sa pohybuje od 7 dní (PT) do 12 mesiacov (MT, HU) alebo dokonca na neurčené obdobie (UK, FI).

Vzhľadom na skutočnosť, že zadržanie je podľa smernice výnimkou zo všeobecného pravidla o voľnom pohybe, ktorá sa môže využiť iba v prípade, keď sa „ukáže, že je to potrebné“, je však automatické zadržanie bez akéhokoľvek hodnotenia prípadu danej osoby v rozpore so smernicou. Okrem toho je dĺžka zadržania, okrem riadne odôvodnených prípadov (napríklad verejný poriadok), ktorá bráni zadržaným žiadateľom o azyl využiť práva zaručené smernicou, tiež v rozpore s jej ustanoveniami.

3.4.2. Prístup do ubytovacích stredísk

Žiadatelia o azyl sú oprávnení obrátiť sa na UNHCR, na svojich právnych poradcov a mimovládne organizácie.

Pokiaľ ide o uplatňovanie článku 14 ods. 2, nezistili sa žiadne konkrétne problémy. UNHCR, právni poradcovia a mimovládne organizácie majú všeobecne dobrý prístup do všetkých ubytovacích stredísk (vrátane záchytných stredísk) a kontakty so žiadateľmi o azyl. Niektoré členské štáty povoľujú prístup do ubytovacích stredísk pred vydaním osobitného povolenia (najmä v prípade mimovládnych organizácií).

3.4.3. Prístup k zdravotnej starostlivosti a zamestnaniu

Žiadatelia o azyl majú tiež právo na podmienený prístup na trh práce a k zdravotnej starostlivosti.

Prístup aspoň k pohotovostnej zdravotnej starostlivosti stanovený v článku 15 zaručujú všetky členské štáty, a to vrátane pohotovostnej zdravotnej starostlivosti pre zadržaných žiadateľov o azyl. Mnoho členských štátov rozšírilo prístup k zdravotnej starostlivosti, pričom niekedy zabezpečujú rovnaký prístup, ako v prípade vlastných štátnych príslušníkov (CZ, NL, PL).

V dôsledku značnej flexibility článku 11 sa nezistili žiadne väčšie problémy, pokiaľ ide o dodržiavanie pravidiel o prístupe žiadateľov o azyl na trh práce.

Polovica členských štátov obmedzuje prístup na trh práce na maximálne povolené obdobie, t. j. jeden rok (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Deväť členských štátov (EL, PT, AT, FI, SE, IT, ES, NL, LU) povoľuje prístup na trh práce po uplynutí kratších lehôt, od okamžitého prístupu na trh práce v prípade Grécka až po 9 mesiacov v prípade Luxemburska. Iba Litva porušuje smernicu a túto možnosť vôbec neustanovuje.

Zadržaní žiadatelia o azyl nemajú zo zrejmých dôvodov prakticky žiadny prístup na trh práce. To pravdepodobne nie je v súlade so smernicou v tých členských štátoch, v ktorých lehota zadržania môže prekročiť 12 mesiacov (FI, UK).

Členské štáty veľmi často žiadajú, aby žiadatelia o azyl požiadali o pracovné povolenie (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK), a obmedzujú im prístup na trh práce na určité sektory hospodárstva (CY) a dĺžku povoleného (niekedy dosť obmedzujúceho) pracovného času (NL, FR, AT).

Ďalšie obmedzenia zavedené pre žiadateľov o azyl, ktorým už bol povolený prístup na trh práce, napríklad nutnosť pracovného povolenia, tento prístup v praxi zrejme značne obmedzujú.

3.4.4. Prístup k vzdelaniu

Podľa článku 10 majú maloletí žiadatelia o azyl alebo deti žiadateľov o azyl (vrátane zadržaných žiadateľov o azyl) právo na prístup k vzdelaniu najneskôr do troch mesiacov po podaní žiadosti o azyl.

Nezadržaní maloletí

Kým prístup k základnému vzdelaniu nie je problémom, stredoškolské vzdelávanie často závisí od miest, ktoré sú k dispozícii, alebo od rozhodnutí miestnych orgánov (AT, SI, FI, HU). V niekoľkých členských štátoch sa prístup maloletých k vzdelávaniu zabezpečuje iba v konkrétnom období školského roka, čo by v praxi mohlo spôsobiť oddialenie (PL, FR).

Zadržaní maloletí

V rozpore s ustanoveniami smernice mnoho členských štátov v praxi odopiera zadržaným maloletým prístup k vzdelávaniu alebo ho znemožňuje či veľmi obmedzuje (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Iba niekoľko členských štátov toto právo uznáva alebo v záchytných strediskách organizuje špeciálne vyučovanie (LV, CZ, LT, SE).

3.5. Žiadatelia o azyl s osobitnými potrebami

3.5.1. Identifikácia

Keďže sa musia uspokojiť osobitné potreby zraniteľných žiadateľov o azyl, členské štáty sú povinné tieto potreby zistiť (článok 17).

Určité nedostatky v transpozícii sa zistili už v definícii ohrozených skupín. Hoci väčšina členských štátov uznáva takéto osoby vymenovaním všetkých skupín uvedených v smernici alebo využitím ustanovenia s priestorom ponechaným na voľné uváženie, niektoré z nich neuvádzajú úplný zoznam z článku 17 ods. 1 alebo sa vôbec nezaoberajú osobami s osobitnými potrebami (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE a niektoré regióny AT).

V niektorých členských štátoch (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI) nie je okrem toho zavedený žiadny postup na identifikáciu takýchto osôb. Napriek skutočnosti, že identifikácia nie je doslovne povinnosťou, neexistencia postupu vyvoláva vážne pochybnosti o tom, ako a či vôbec sa v členských štátoch bez takéhoto nástroja zisťujú osoby s osobitnými potrebami.

Určenie zraniteľných žiadateľov o azyl je základným prvkom, bez ktorého ustanovenia smernice zamerané na osobitné zaobchádzanie s týmito osobami stratia akýkoľvek význam.

3.5.2. Potreby zraniteľných žiadateľov o azyl

Uspokojenie potrieb zraniteľných osôb bolo určené za jeden z hlavných nedostatkov uplatňovania smernice.

Zraniteľnému žiadateľovi o azyl sa musia poskytnúť primerané rehabilitačné služby (maloleté obeť zneužívania, zanedbávania, vykorisťovania, atď.), právne zastúpenie (maloleté osoby bez sprievodu) alebo potrebné ošetrovanie (obeť akéhokoľvek násilného činu) – pozri články 17 - 20.

Hoci osobitné ubytovacie potreby sú v podstate riešené, primeraný prístup k zdravotnej starostlivosti je obmedzený, napríklad žiadny účinne fungujúci prístup k lekárskej starostlivosti, chýbajúca osobitná starostlivosť (najmä pre obeť mučenia a násilia) a nedostatočné pokrytie nákladov.

Hoci maloleté osoby sa vo všeobecnosti umiestňujú s rodičmi alebo inými príbuznými, zistilo sa mnoho nedostatkov týkajúcich sa maloletých osôb s osobitnými potrebami. V niektorých prípadoch sa neprijali žiadne osobitné právne ustanovenia (EE, FR, HU, LV, LU). Mnoho

d'alších členských štátov má praktické problémy, čím sa sťažuje účinne fungujúci prístup k osobitným mechanizmom pre maloletých, napríklad podceňovanie potrieb, nedostatok špecializovaných ľudských zdrojov.

Maloleté osoby bez sprievodu majú zaručené právne zastúpenie prakticky vo všetkých členských štátoch. Obvykle sa umiestňujú v pestúnskych rodinách alebo špeciálnych centrách; právne alebo prakticky je zabezpečené aj vyhľadanie ich rodinných príslušníkov. Iba tri členské štáty (DE, SE, PT) si zvolili umiestňovanie maloletých osôb bez sprievodu starších ako 16 rokov v ubytovacom zariadení pre dospelých.

Vážne problémy by mohli vzniknúť v členských štátoch, ktoré nevyklučujú zadržanie žiadateľov o azyl s osobitnými potrebami. Väčšina z nich povoľuje zadržanie maloletých osôb a mnohé z nich dokonca povoľujú zadržanie maloletých osôb bez sprievodu. Keďže úroveň prijímacích podmienok pri zadržaní nevyhnutne klesá, je ťažké si predstaviť, ako by sa mohli uspokojiť osobitné potreby zraniteľných osôb (najmä maloletých osôb). Aj keď niektoré členské štáty zaviedli z tohto hľadiska potrebné opatrenia, nezaoberajú sa všetkými skupinami osôb s osobitnými potrebami.

Zadržanie zraniteľných žiadateľov o azyl by sa vzhľadom na ich osobitnú situáciu malo považovať iba za krajné riešenie v riadne odôvodnenom prípade. Zadržanie by v žiadnom prípade nemalo ohroziť ich prístup k právam, ktoré im zaručuje smernica (t. j. prístup k primeranej zdravotnej starostlivosti, potrebnému ošetrovaniu a rehabilitácii, vzdelaniu pre maloleté osoby). Pokiaľ ide o maloleté osoby, v rozhodnutí o ich zadržaní sa musí zohľadniť najlepší záujem dieťaťa.

Okrem toho sa v článku 19 ods. 2 jasne stanovuje, že maloleté osoby bez sprievodu by sa mali umiestňovať s dospelými príbuznými, pestúnskou rodinou, v ubytovacích strediskách so špeciálnym vybavením pre maloleté osoby alebo v iných ubytovacích zariadeniach vhodných pre maloleté osoby. Títo žiadatelia o azyl sa preto môžu zadržať iba pri úplnom rešpektovaní tohto ustanovenia a iba vtedy, ak sa ukáže, že zadržanie samotné je v najlepšom záujme dieťaťa.

3.6. Fungovanie systému prijímacích podmienok

3.6.1. Pracovníci a zdroje

Článok 24 vyžaduje, aby pracovníci zaoberajúci sa žiadateľmi o azyl absolvovali primeranú odbornú prípravu a aby členské štáty poskytli dostatočné zdroje na prijímanie žiadateľov o azyl.

V prípade troch členských štátov (IT, CY, MT) by sa mohli vyjadriť určité pochybnosti o úrovni pridelených ľudských aj materiálnych zdrojov na implementáciu systému prijímacích podmienok.

Otázka odbornej prípravy pracovníkov sa obvykle rieši buď prostredníctvom právnych ustanovení alebo v praxi. Existujú však určité problémy týkajúce sa predmetu kurzov odbornej prípravy. Odborná príprava sa veľmi často orientuje na ženy a maloleté osoby. Iba niekoľko členských štátov zabezpečuje odbornú prípravu zameranú na obeť mučenia. V niektorých prípadoch sa zistil nedostatok kvalifikovaných pracovníkov (EE, EL, LT) a odbornej jazykovej prípravy (EE, EL, PL).

V značnej miere sa pri pracovníkoch uplatňovala zásada dôvernosti v prípade zamestnancov verejnej správy aj iných zapojených zainteresovaných strán. Z tohto hľadiska možno upozorniť na určité nedostatky v prípadoch, keď celé strediská vedú súkromné subjekty, napríklad mimovládne organizácie.

4. ZÁVERY

Celkove bola smernica vo väčšine členských štátov transponovaná uspokojivo. Upozorňuje sa iba na niekoľko horizontálnych problémov nesprávnej transpozície alebo nesprávneho uplatňovania smernice. Komisia preskúma a bude sledovať všetky prípady, v ktorých sa zistili problémy s uplatňovaním smernice.

Napriek tomu, čo sa predpovedalo po prijatí smernice, sa zdá, že členské štáty neznížili svoju predchádzajúcu úroveň v oblasti pomoci žiadateľom o azyl. Táto správa však jasne poukazuje na široký priestor na voľné uváženie, ktorý poskytuje smernica v mnohých oblastiach, najmä pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, zdravotnej starostlivosti, úroveň a podobu materiálnych prijímacích podmienok, právo na voľný pohyb a potreby zraniteľných osôb, čím sa podkopáva cieľ vytvorenia rovnakých podmienok v oblasti prijímacích podmienok.

Nájdanie primeraných odpovedí na tieto otázky prekračuje predmet tejto správy, pretože si vyžaduje širokú politickú úvahu o úrovni cieľa spoločného európskeho azylového systému. Týmito otázkami sa preto zaoberá Zelená kniha o budúcnosti azylovej politiky, ktorú nedávno uverejnila Komisia.

Komisia preto pred navrhnutím zmien a doplnení smernice považuje za nevyhnutné počkať na výsledky verejnej diskusie o zelenej knihe.