



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 26.11.2007
СОМ(2007) 745 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ДИРЕКТИВА 2003/9/ЕО ОТ 27 ЯНУАРИ 2003 г. ЗА
ОПРЕДЕЛЯНЕ НА МИНИМАЛНИ СТАНДАРТИ ОТНОСНО ПРИЕМАНЕТО
НА ЛИЦА, ТЪРСЕЩИ УБЕЖИЩЕ**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 27 януари 2003 г. Съветът прие Директива 2003/9/ЕО за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище¹. Тя се прилага във всички държави-членки, с изключение на Ирландия и Дания², и е изготвена с цел хармонизиране на законодателствата на държавите-членки относно условията на приемане, прилагани за лица, търсещи убежище, допринасяйки по този начин за установяване на еднакви условия в целия ЕС в областта на предоставянето на убежище и намаляването на вторичните придвижвания. Директивата е един от „градивните елементи“ на първата фаза на Общата европейска система за предоставяне на убежище, съгласно предвиденото в Програмите от Тампере 1999 г. и Хага 2004 г.³

Настоящият доклад, с който се изпълнява задължението, възложено на Комисията с член 25 от директивата, цели да направи преглед на транспонирането и прилагането на директивата от държавите-членки и да установи евентуални проблемни въпроси. Неговите заключения са дали своя принос за съставянето на Зелената книга за бъдещето на политиката на убежище.

Докладът е изготвен въз основа на две проучвания, проведени за събиране на необходимата информация за състоянието на въвеждането и прилагането на директивата.⁴

За онези държави-членки (Белгия, Гърция, Германия, Австрия), които не са приели необходимото транспониращо законодателство по време на изготвянето на доклада (края на 2006 г.), информацията бе събрана въз основа на наличните проектозаконали.

2. МОНИТОРИНГ НА ТРАНСПОНИРАНЕТО

Държавите-членки трябваше да транспонират директивата до 6 февруари 2005 г.

Службите на Комисията активно подпомагаха държавите-членки в този процес чрез провеждане на редовни срещи с национални експерти.

След изтичане на крайния срок за транспониране бяха открити процедури за нарушение срещу всички държави-членки, които не са съобщили или не са съобщили изчерпателно за своите мерки по транспониране. Впоследствие, в съответствие с член 226 от Договора, Комисията изпрати 19 писма за официално уведомление и 10 обосновани

¹ ОВ L 31, 6.2.2003 г., стр. 18.

² За целите на доклада „държави-членки“ означава държавите-членки, които се задължават с директивата.

³ Заключения на Председателството на Европейския съвет в Тампере, октомври 1999 г.; Приложение 1 към Заключения на Председателството на Европейския съвет в Брюксел, ноември 2004 г.

⁴ Европейска мрежа по миграцията „Системи за приемане, техните възможности и социалното положение на кандидатите за убежище в рамките на Системата за приемане в държавите-членки на ЕС“, май 2006 г. – проучване, възложено на Академичната мрежа за правни проучвания по въпросите на имиграцията и убежището в Европа „Одисей“.

становища. Бе взето решение за внасяне в Съда на делата срещу 6 държави-членки. Три дела са оттеглени, едно е решено⁵ и две все още се разглеждат.⁶

3. ПРИЛАГАНЕ НА СПЕЦИФИЧНИ РАЗПОРЕДБИ

3.1. Приложно поле

Съгласно член 2, буква в), и член 3, директивата се прилага за търсеци убежище от момента на регистриране на техните молби за международна закрила съгласно Женевската конвенция до окончателното решение по тяхната молба.

На практика не бяха установени проблеми по отношение на това спрямо кого трябва да се прилага директивата. Нещо повече, голямо мнозинство от държавите-членки са избрали да прилагат директивата и за лица, кандидатстващи за субсидиарна закрила.

Следва да се отбележи, че главната причина, поради която субсидиарната закрила не е включена в директивата е, че в момента на нейното приемане това понятие все още не е част от общностното право на ЕС за убежище. Въпреки това, с приемането на директивата за минималните стандарти⁷ понятието субсидиарна закрила е станало неразделна част от законодателната рамка на ЕС за убежището, която следва да бъде отразена във всички инструменти за предоставяне на убежище.

Установени бяха незначителни трудности относно съвременното прилагане на директивата. Някои държави-членки, чиито процедури са разделени на няколко етапа, не прилагат директивата например за лица на етапа на допустимост (Испания, Нидерландия). Други прилагат директивата само за кандидати, които вече са регистрирани или притежават собствена лична карта (Гърция, Обединеното кралство, Кипър). Някои държави-членки също ограничават приложимостта на директивата по време на периода за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище съгласно регламента от Дъблин⁸ (Австрия, Франция, Испания).

Всички държави-членки спазват разпоредбата, чрез която се прилага директивата, докато се приеме окончателно решение (т.е. решение, което вече не може да бъде оспорено по националното законодателство).

Въпреки всичко съществуват сериозни проблеми относно прилагането на директивата във всички обекти, в които се приютяват търсеци убежище. Цели седем държави-членки (Обединеното кралство, Белгия, Италия, Нидерландия, Полша,

⁵ Дело срещу Австрия, по което Австрия е призната за виновна за неизпълнение на задълженията си по Договора

⁶ Дела срещу Гърция и Германия

⁷ Директива 2004/83/ЕО от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, 30.9.2004 г.).

⁸ Регламент (ЕО) № 343/2003, установяващ критериите и механизмите за определяне на държавата-членка, отговорна за разглеждането на молбата за убежище, подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна, ОВ L 50, 25.2.2003 г., стр. 1.

Люксембург, Кипър)⁹ не прилагат директивата в центровете за задържане. Други държави-членки (например Австрия) не я прилагат в транзитните зони.

Тъй като директивата не позволява изключения по отношение на нейното прилагане в определени места за пребиваване на търсещи убежище, нейните разпоредби се прилагат за всички обекти, включително за центровете за задържане.

3.2. Процедурни правила

3.2.1. Информация

Член 5 изисква държавите-членки да предоставят на търсещите убежище писмена информация, на разбираем от тях език, относно техните ползи и задължения съгласно директивата и относно организациите, предоставящи правна или някаква друга помощ.

В повечето държави-членки търсещите убежище са достатъчно добре информирани. Само няколко държави-членки не са транспонирали напълно (Германия) или са транспонирали само частично (Австрия) тази разпоредба в своите законодателства.

Известни проблеми бяха установени в някои държави-членки (Кипър, Словения, Германия и Малта), в които информацията за организациите, предоставящи помощ на търсещи убежище, изглежда недостатъчна.

Във всички държави-членки информацията се предоставя в рамките на 15 дни от датата на молбата за убежище. Броят на езиците, на които е достъпна информацията, варира в отделните държави-членки – от 3 (Малта) до 34 (Австрия).

Достъпът до информация на няколко езика е съществен фактор за осигуряване на ефективен достъп на търсещите убежище до правата, които им гарантира директивата. **Затова държавите-членки се насърчават да ползват финансова помощ чрез Европейския бежански фонд¹⁰ с цел да се увеличи броят на езиците за предоставяне на информация.**

3.2.2. Документация

Член 6 задължава държавите-членки да издадат на търсещите убежище документ, посочващ тяхното име и статут, до три дни от молбата им за убежище.

Много държави-членки не спазват този краен срок. Някои не са въвели никакви разпоредби от този вид в своето законодателство (Германия, Нидерландия, Унгария, Гърция, Испания). Други са въвели ясен срок в законодателството, но на практика не го спазват (Италия, Швеция, Обединеното кралство, Франция).

Всички държави-членки издават нужната документация на търсещи убежище, които не са задържани. Въпреки това, както формата, така и съдържанието на

⁹ Положението в Испания, Гърция и Португалия не е ясно.

¹⁰ Решение на Съвета от 2 декември 2004 г. за създаване на Европейски бежански фонд за периода от 2005 до 2010 г., ОВ L381 от 28.12.2004 г, стр. 52.

документа се различават значително. По-конкретно, много държави-членки издават документи без да посочват самоличността, което, макар и да е позволено от директивата, създава много практически проблеми (например проблеми с откриване на банкова сметка). Хармонизиран образец на документите, които се издават на търсещите убежище, посочващ тяхната самоличност, би спомогнал за преодоляване на подобни практически проблеми.

На практика всички държави-членки не издават документи на търсещи убежище, които са задържани, както позволява директивата (изключения са Нидерландия, Кипър, Италия).

В повечето държави-членки документите са валидни по време на цялата процедура, а в тези, в които валидността е ограничена (от 2 месеца до 1 година), процедурата за подновяване не създава проблеми.

3.2.3. Процедура за оттегляне на условията на приемане

Ако, съгласно член 16, параграфи 1—3, се вземе решение за оттегляне на условията на приемане, директивата съдържа определени процедурни правила (член 16, параграф 4), включително правото на обжалване на отрицателно решение и правото на безплатна правна помощ по време на обжалването (член 21).

По отношение на индивидуалния, безпристрастен и независим характер на решенията за оттегляне не бяха установени сериозни проблеми.

Забелязани са някои слабости във връзка с възможността за обжалване на някои отрицателни решения. Докато всички държави-членки предоставят тази възможност за решения за задържане, някои не предвиждат обжалване срещу решения, засягащи личната свобода на придвижване (Австрия, Обединеното кралство, Словакия), оттегляне или съкращаване на условията на приемане (Унгария, Словения) или срещу всякакво решение, различно от задържане (Испания, Малта). Други проблеми са недостатъчно обосновани или устно съобщени решения за оттегляне (Нидерландия, Словения). Всички тези случаи са в противоречие с член 21, параграф 1.

Само две държави-членки (Кипър, Гърция) не предвиждат безплатен достъп до правна помощ по време на обжалване. Някои държави-членки предоставят тази възможност само на търсещите убежище, които не могат да покрият разходите, или на тези, чиито процедури на обжалване могат да бъдат успешни (например Нидерландия, Германия). И накрая, за някои други държави (Латвия, Унгария, Австрия, Естония) бяха съобщени практически проблеми относно ефикасен достъп до правна помощ.

3.3. Материални условия на приемане и цялост на семейството

3.3.1. Форма

Членове 13 и 4 задължават държавите-членки да предоставят на търсещите убежище материални условия на приемане (т.е. подслон, храна, облекло и т.н.), но оставят широк диапазон за избор по отношение на формата.

Настаняването се осигурява в натура в повечето от държавите-членки. Най-честата форма е съвместно жилищно настаняване. Само малък брой държави-членки (Обединеното кралство, Белгия, Италия, Швеция) осигуряват самостоятелно жилищно

настаняване. Видът настаняване се различава в някои държави-членки според етапа на процедурата (Австрия, Финландия, Словения, Нидерландия, Полша, Чешка република, Словакия). Много рядко се отпускат финансови помощи за покриване на нуждите от настаняване: Франция, Италия, Испания и Словения – недостиг на места за настаняване; Белгия и Португалия – според етапа на процедурата; Кипър – по принцип. **Храната** се осигурява в натура в повечето от държавите-членки (с изключение на Естония, Латвия, Обединеното кралство, Финландия, Швеция). Въпреки че начинът, по който се покриват **нуждите от облекло** за търсещите убежище, се различава значително, държавите-членки, които отпускат финансова помощ за тази цел, все още са малко на брой (Австрия, Финландия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Обединеното кралство, Испания, Швеция, Португалия, Кипър, понякога Белгия и Австрия).

Освен това, дори ако съществените материални потребности се осигуряват в натура, на търсещите убежище почти винаги (освен в Словения) се отпускат финансови помощи за покриване на някои други разноски.

3.3.2. Достатъчност и цялост на семейството

Съгласно член 13 и 14, материалните условия на приемане следва да са достатъчни, за да се гарантира съществуването и здравето на кандидатите. Член 8 и член 14, параграф 2, задължават също държавите-членки да запазват целостта на семейството на търсещите убежище при предоставяне на жилищно настаняване.

Не са установени сериозни проблеми, когато материални условия на приемане се осигуряват в натура и в приемни центрове.

В по-голямата част от случаите броят на местата за настаняване на търсещи убежище съответства на потребностите. Както изисква директивата, когато се осигурява жилищно настаняване на търсещи убежище, повечето държави-членки гарантират целостта на семействата на кандидатите. Само в две държави-членки (Италия, Германия) това се определя в зависимост от някои процедурни изисквания, на които трябва да отговарят кандидатите, а това би могло да е в противоречие с директивата.

Все пак в някои държави-членки все още има недостиг на места за търсещите убежище в тях (т.е. Кипър, Италия, Франция). Други проблеми бяха открити във връзка с осигуряване на дрехи за търсещите убежище (Словения, Словакия, Литва, Полша, Чешка република, Латвия, Кипър, Нидерландия) или с ниското ниво на условията на приемане като цяло (Литва, Гърция).

Адекватността на условията на приемане на търсещите убежище, които са задържани, макар че като цяло, поради очевидни причини, те са различни от условията, предоставяни на търсещите убежище, които не са задържани, би могла да бъде поставена под съмнение само в няколко държави-членки (Унгария, Литва, Словения, Гърция, Белгия, Италия, Малта).

Основните проблеми във връзка с прилагането на директивата бяха установени в държави-членки, в които на търсещите убежище се отпускат финансови помощи. Тези помощи много често са твърде ниски, за да покриват издръжката (Кипър, Франция, Естония, Австрия, Полша, Словения). Сумите съвсем рядко са съизмерими с минималната социална помощ, предоставяна на местни граждани, и дори когато те са

съизмерими, пак би могло да са недостатъчни, тъй като търсещите убежище са лишени от семейни и/ или други неофициални видове помощи.

3.3.3. *Случаи на оттегляне на условия на приемане*

Член 16, параграфи 1—3, определя положенията, при които условията на приемане на търсещи убежище могат да бъдат намалени или оттеглени (например неспазване на задълженията за явяване, неправомерни облаги от материалните условия на приемане).

Някои държави-членки оттеглят условията на приемане при ситуации, които не са позволени от директивата (Финландия, Германия, Нидерландия и някои райони на Австрия).

Само някои държави-членки решават, съгласно член 16, параграф 2, да откажат условията на приемане на търсещи убежище, които не подават своите молби незабавно (Гърция, Малта, Кипър, Обединеното кралство). Въпреки това, в последния случай използването на това условие бе сериозно ограничено с решението на Камарата на лордовете във връзка със спазването на член 3 от Европейската конвенция за правата на човека.¹¹

3.4. Права

3.4.1. *Свободно придвижване и местоживееене*

Член 7 предоставя на търсещите убежище правото да се придвижват свободно в рамките на държавите-членки, в които кандидатстват за убежище, и да избират своето местоживееене. Това право може да бъде ограничено по редица причини (обществен интерес или ред, бързо обработване на молба).

Търсещи убежище, които не са задържани

Като се има предвид голямата свобода на действие на държавите-членки при ограничаване на правото на свободно придвижване и местоживееене, не са докладвани съществени проблеми в прилагането на съответните разпоредби.

Мнозинството от държавите-членки предоставят *право на свободно придвижване за цялата им територия*. Малко държави-членки (Чешка република, Австрия, Литва) си запазват правото да ограничават свободното придвижване във връзка с обществения ред. Две държави-членки (Германия и Австрия) редовно ограничават до един окръг свободното придвижване на търсещите убежище. В някои други държави-членки на практика свободното придвижване е ограничено, тъй като търсещите убежище трябва да се явяват или да пребивават в техните центрове за настаняване в определени моменти (Нидерландия, Словакия, Словения, Унгария, Литва, Естония, Чешка република).

Някои държави-членки не позволяват на търсещите убежище да избират своето *местоживееене* (Австрия, Германия, Люксембург, Нидерландия, Гърция). Други позволяват това при определени условия или на определен етап от процедурата за

¹¹ Мнения на лордове-съдии за решение по делото Регина срещу държавния секретар на Министерството на вътрешните работи от 3 ноември 2005 г., [2005] UKHL 66.

убежище. Малък брой държави-членки предоставят на търсещите убежище свободен избор, което много често е единственият начин да се компенсира недостига на възможности в приемните центрове (например Франция, Кипър). Някои държави-членки също използват разпоредбата, за да обвържат условията на приемане с местоживеенето (Полша, Финландия, Естония, Литва).

В някои държави-членки търсещите убежище свободно могат да напускат своето местоживеене без някакво разрешение или въз основа на чисто формална молба, която обикновено се одобрява (Кипър, Франция, Португалия, Люксембург, Малта, Полша, Швеция, Белгия, Естония, Италия, Унгария). Други държави-членки са въвели по-строги системи за контрол на базата на ограничен брой дни отсъствие, на задължение за явяване или на практика липса на възможност за напускане освен при изключителни обстоятелства.

Търсещи убежище, които са задържани

Всички държави-членки предвиждат задържане по редица причини (от изключителни обстоятелства – Германия – до общата практика на задържане на всички търсещи убежище, които влизат нелегално в държавата-членка, освен тези със специални нужди – Малта). По същия начин продължителността на задържане варира от 7 дни (Португалия) до 12 месеца (Малта, Унгария) или дори за неопределен период (Обединеното кралство, Финландия).

Все пак, като се има предвид, че съгласно директивата задържането е изключение от общото правило за свободно придвижване, което би могло да се използва само когато „се окаже необходимо“, автоматичното задържане без преценяване на ситуацията при въпросното лице е в противоречие с директивата. Освен това период на задържане, с изключение на надлежно обосновани случаи (например обществен ред), който пречи на задържаните, търсещи убежище, да се възползват от правата, гарантирани от директивата, също е в противоречие с нейните разпоредби.

3.4.2. *Достъп до центрoвете за настаняване*

Търсещите убежище имат право да се обръщат към Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците, към нейните юридически съветници и към неправителствени организации.

Не бе съобщено за особени проблеми във връзка с прилагането на член 14, параграф 2. Върховният комисар на ООН за бежанците, юридическите съветници и неправителствените организации, като цяло, имат добър достъп до всички центрове за настаняване (включително за задържане) и контакти с търсещите убежище. Някои държави-членки предоставят достъп до центрoвете за настаняване чрез предварително специално разрешение (особено за неправителствени организации).

3.4.3. *Достъп до здравеопазване и работа*

Търсещите убежище имат и право на условен достъп до пазара на труда и до здравеопазване.

Достъпът поне до спешна *медицинска помощ*, както е предвидено в член 15, е гарантиран от всички държави-членки, включително за търсещи убежище, които са задържани. Голям брой държави-членки са разширили достъпа до здравеопазване, като

понякога предоставят същия достъп както за местни граждани (Чешка република, Нидерландия, Полша).

Поради значителната гъвкавост на член 11, не бяха открити сериозни проблеми при спазването на правилата за достъп на търсещите убежище до пазарите на труда.

Половината от държавите-членки го ограничават до максимално разрешен период, т.е. до една година (Чешка република, Естония, Германия, Франция, Унгария, Латвия, Малта, Полша, Словакия, Словения, Обединеното кралство, Кипър). Девет държави-членки (Гърция, Португалия, Австрия, Финландия, Швеция, Италия, Испания, Нидерландия, Люксембург) разрешават достъп след по-кратки периоди, от незабавно – Гърция – до 9 месеца – Люксембург. Само Литва нарушава директивата и изобщо не предвижда тази възможност.

Търсещите убежище, които са задържани, по понятни причини в действителност нямат достъп до пазара на труда. Това би могло да не е в съответствие с директивата в държави-членки, където задържането може да надвишава 12 месеца (Финландия, Обединеното кралство).

Много често държавите-членки изискват търсещите убежище да кандидатстват за разрешения за работа (Австрия, Белгия, Естония, германия, Унгария, Латвия, Малта, Нидерландия, Полша, Словакия, Словения, Швеция, Испания, Люксембург, Франция, Обединеното кралство) и ограничават достъпа до пазара на труда до определени икономически сектори (Кипър) и чрез размера на разрешеното (понякога доста ограничаващо) работно време (Нидерландия, Франция, Австрия).

Допълнителни ограничения, налагани на онези търсещи убежище, на които вече е предоставен достъп до пазара на труда, като необходимост от разрешение за работа, биха могли сериозно да възпрепятстват този достъп на практика.

3.4.4. Достъп до образование

Съгласно член 10 непълнолетни лица, търсещи убежище, или деца на търсещи убежище (включително тези, които са задържани), имат право на достъп до образование най-късно до 3 месеца от подаването на молбата за убежище.

Непълнолетни лица, които не са задържани

Докато достъпът до основно образование не е проблем, средното образование често зависи от наличните места или от решенията на местните власти (Австрия, Словения, Финландия, Унгария). В малко на брой държави-членки може да се предостави достъп до училищно обучение на непълнолетни само в определени периоди от учебната година, което на практика би могло да причини забавяния (Полша, Франция).

Непълнолетни лица, които са задържани

В противоречие с разпоредбите на директивата, много държави-членки отказват на непълнолетни задържани лица достъп до образование или го правят невъзможен или практически много ограничен (Австрия, Белгия, Финландия, Франция, Унгария, Италия, Полша, Словакия, Словения, Обединеното кралство, Нидерландия). Само в

няколко държави-членки това право се признава или се организират специални учебни часове в центровете за задържане (Латвия, Чешка република, Литва, Швеция).

3.5. Търсеци убежище със специфични потребности

3.5.1. Идентифициране

Тъй като на специфичните потребности на уязвимите лица, търсеци убежище, трябва да се обръща внимание, държавите-членки са задължени да ги идентифицират (член 17).

Вече бяха установени някои пропуски в транспонирането при определянето на уязвимите групи. Въпреки че повечето от държавите-членки разпознават такива лица чрез включване на всички групи, споменати в директивата, или чрез използване на отворена клауза, някои не покриват пълния списък от член 17, параграф 1 или изобщо не отделят внимание на лицата със специфични потребности (Словакия, Франция, Унгария, Литва, Малта, Полша, Латвия, Естония и някои райони на Австрия).

Освен това в някои държави-членки (Обединеното кралство, Германия, Австрия, Белгия, Люксембург, Гърция, Италия, Словакия, Словения) не съществува процедура за идентифициране. Въпреки факта, че това не е буквално задължение, може да има сериозни съмнения относно това как и дали лицата със специфични потребности действително се идентифицират в държави-членки без такъв инструмент.

Идентифицирането на уязвими лица, търсеци убежище, е съществен елемент, без който разпоредбите на директивата, целящи специално отношение към такива лица, ще се обезсмислят.

3.5.2. Потребности на уязвимите лица, търсеци убежище

Вниманието към потребностите на уязвимите лица е определено като една от основните слабости в прилагането на директивата.

На уязвимите лица, търсеци убежище, трябва да се осигуряват подходящи рехабилитационни услуги (за непълнолетни лица, жертва на малтретиране, изоставяне, експлоатация и т.н.), законен представител (за непридружени непълнолетни лица) или необходимо лечение (за жертви на всякакъв акт на насилие) – виж членове 17-20.

Докато по принцип на специалните нужди от жилищно настаняване се обръща внимание, адекватният достъп до здравеопазване има своите ограничения, например неефективен достъп до медицинска помощ, липса на специфични грижи (особено за жертви на мъчения и насилие) и недостатъчно покриване на разходите.

Въпреки че обикновено непълнолетните се настаняват с техните родители или други роднини, бяха установени редица пропуски по отношение на непълнолетни лица със специфични потребности. В някои случаи няма приети конкретни законови разпоредби (Естония, Франция, Унгария, Латвия, Люксембург). Няколко други държави-членки имат практически проблеми, които затрудняват ефективния достъп до специални мероприятия за непълнолетни лица, например подценяване на потребностите, липса на специализирани човешки ресурси.

На практика всички държави-членки гарантират юридическо представителство на непридружените непълнолетни лица. Те обикновено се настаняват при приемни семейства или в специални центрове; издирването на членове на техните семейства също е правно или практически гарантирано. Само три държави-членки (Германия, Швеция, Португалия) са решили да настаняват непридружени непълнолетни лица над 16 години в обекти за настаняване за възрастни.

Сериозни проблеми биха могли да възникнат в държавите-членки, които не изключват задържането на търсеци убежище със специфични потребности. Повечето от тях разрешават задържането на непълнолетни лица и много от тях дори разрешават задържането на непридружени непълнолетни лица. Тъй като при задържане нивото на условията за приемане спада неизбежно, е трудно да си представим как могат да бъдат удовлетворени специфичните потребности на уязвимите лица (особено на непълнолетните). Дори и някои от държавите-членки да са взели необходимите мерки в това отношение, те не се отнасят за всички групи лица със специфични потребности.

С оглед на тяхното особено положение, задържането на уязвими лица, които търсят убежище трябва да се счита само за крайна мярка в надлежно обоснован случай. Във всеки случай задържането не бива да застрашава техния достъп до правата, гарантирани им от директивата (т.е. достъп до подходящо здравеопазване, необходимо лечение и рехабилитация, образование за непълнолетни лица). Освен това, по отношение на непълнолетните лица, решението за тяхното задържане трябва да е съобразено и с интереса на детето.

Нещо повече, когато става въпрос за непридружени непълнолетни, член 19, параграф 2, ясно посочва, че те трябва да бъдат настанявани при възрастни роднини, приемно семейство, в центрове за настаняване със специални условия за непълнолетни или в друго жилище,, подходящо за непълнолетни лица. Следователно задържането на такива търсеци убежище може да става само при пълно спазване на тази разпоредба и само ако задържането е в интерес на детето.

3.6. Функциониране на системата за условия на приемане

3.6.1. Персонал и средства

Член 24 изисква персоналът, който работи с лица, търсеци убежище, да преминава подходящо обучение и държавите-членки да определят достатъчно средства за приемане на търсеци убежище.

Могат да бъдат изразени известни съмнения относно нивото на човешките и на материалните ресурси, определени за прилагане на системите за условия на приемане в три държави-членки (Италия, Кипър, Малта).

Въпросът за обучението на персонала обикновено се решава или чрез законови разпоредби, или на практика. Съществуват обаче някои проблеми по отношение на съдържанието на курсовете за обучение. Обучението много често е насочено към жените и непълнолетните лица. Само няколко държави-членки предоставят обучение, засягащо жертвите на мъчения. В някои случаи бе установена липса на квалифициран персонал (Естония, Гърция, Литва) и на езиково обучение (Естония, Гърция, Португалия).

Принципът за спазване на поверителност от страна на персонала е широко приложен по отношение на служителите както в държавните администрации, така и при други участващи заинтересовани страни. В това отношение могат да се изтъкнат някои слабости, когато цели центрове се управляват от частни лица, като неправителствени организации.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Като цяло директивата е транспонирана задоволително в повечето от държавите-членки. Открояват се само няколко хоризонтални проблеми на неправилно транспониране или неправилно прилагане на директивата. Комисията ще провери и ще проследи всички случаи, където са установени проблеми при прилагането.

Противно на предположенията след приемането на директивата, изглежда държавите-членки не са занижили своите предишни стандарти за помощ на търсещите убежище. Въпреки това настоящият доклад ясно показва, че широката свобода на действие, дадена чрез директивата в редица области, особено по отношение на достъпа до работни места, здравеопазване, ниво и форма на материални условия на приемане, права на свободно придвижване и потребности на уязвимите лица, подкопава целта за създаване на равнопоставеност в областта на условията на приемане.

Намирането на подходящи решения на тези въпроси е извън предмета на настоящия доклад, тъй като това изисква широкомащабни политически разсъждения относно нивото на стремежите на Общата европейска система за предоставяне на убежище. Затова на тези въпроси се обръща внимание в Зелената книга за бъдещето на политиката на убежище, която Комисията публикува наскоро.

Поради това, преди да предложи изменения на директивата, Комисията счита, че е необходимо да се изчакат резултатите от обществените консултации по Зелената книга.