

EMN INFORM

Organizácia azylových zariadení pre žiadateľov o azyl v členských štátoch EÚ

1. ÚVOD

Tento EMN Inform je zhrnutím zistení zo štúdie EMN *Organizácia azylových zariadení pre žiadateľov o azyl v členských štátoch EÚ, vydaná v r. 2014*¹. Východiskom pre spracovanie štúdie sú príspevky národných kontaktných bodov EMN z 23 členských štátov² a Nórska získaných na základe spoločnej špecifikácie v záujme zabezpečenia porovnateľnosti informácií. Hlavné zistenia sú uvedené nižšie.

2. KLÚČOVÉ POZNÁMKY:

- ★ V rámci Spoločného európskeho azylového systému (SEAS) by mali osoby bez ohľadu na to, v ktorom členskom štáte podali žiadosť o udelenie medzinárodnej ochrany, podliehať rovnakému zaobchádzaniu, pokiaľ ide o podmienky prijatia. Smernica o podmienkach prijímania³ stanovuje minimálne normy pre prijímanie žiadateľov, a prepracovaná Smernica o podmienkach prijímania⁴ (ďalej len „prepracovaná smernica“) má okrem toho za cieľ zabezpečiť „primerané a porovnateľné podmienky v celej EÚ“. (Členské) štáty však uvádzajú ťažkosti pri zabezpečovaní týchto pravidiel v praxi.
- ★ **Organizácia** azylových zariadení je v jednotlivých (členských) štátoch **veľmi odlišná**. Rozdiely sa týkajú typu zariadení a osôb zapojených do prijímania žiadateľov. Rozdiely sa pritom vyskytujú nielen medzi (členskými) štátmi, ale aj v rámci niektorých (členských) štátov na

regionálnej úrovni. Nerovnaké zaobchádzanie medzi (členskými) štátmi a v rámci nich môže v niektorých prípadoch viesť k neštandardným podmienkam prijímania.

- ★ Vzhľadom na veľké rozdiely v organizácii azylových zariadení je mimoriadne dôležité, aby **podmienky prijímania a (minimálne) štandardy kvality** boli dôsledne dodržiavané vo všetkých zariadeniach v rámci (členských) štátov a naprieč nimi, a to aj v obdobiach zvýšeného tlaku. Jednou z možností je rozpracovanie **koordinačných, realizačných a (externých) kontrolných mechanizmov** ako nástrojov na zabezpečenie rovnakého prístupu a umožnenie uznávania a výmeny dobrej praxe.
- ★ (Členské) štáty prihládajú na **osobitné potreby pri prijímaní** zraniteľných osôb, je však potrebné vyvinúť ďalšie úsilie na zabezpečenie plnenia primeraných noriem, napríklad pri posudzovaní osobitných potrieb a poskytovaní primeraného ubytovania. Hoci väčšina (členských) štátov vykonáva posudzovanie zraniteľného postavenia osôb, existujú veľké rozdiely, pokiaľ ide o kritériá a metódy posudzovania, časovanie a následné opatrenia. Hoci (členské) štáty poskytujú osobitné ubytovanie pre zraniteľné osoby, rozdiely existujú v tom, akým spôsobom a pre koho je takéto ubytovanie zabezpečované.
- ★ Väčšina (členských) štátov má skúsenosť so zvýšeným **tlakom** na svoj azylový systém v období od r. 2008 do r. 2012/2013. Zvýšené tlaky sú dôsledkom vysokého, resp. náhleho prílevu žiadateľov⁵; fluktuácie v počtoch žiadateľov, vnútorných organizačných problémov v systémoch prijímania, či tlaku zo strany iných súčastí azylového systému.

¹ Dostupné na [webstránke EMN](#).

² Belgicko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Slovenská republika, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Španielsko, Švédsko a Taliansko.

³ Smernica Rady č. 2003/9/ES; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

⁴ Smernica 2013/33/EÚ; <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Dve-2013-33-Reception-conditions.pdf>

⁵ V súvislosti s bezpečnostnou situáciou v tretích krajinách a/alebo súvisiacim zrušením vízovej povinnosti pre určité krajiny Západného Balkánu.

★ **Proces** rozptýlenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu (členským) štátom v rámci jeho územia môže byť účinným opatrením na zmiernenie tlaku na určité azylové zariadenia. (Členské) štáty rozhodujú najmä o rozmiestnení žiadateľov do rôznych regiónov alebo o ich premiestňovaní v závislosti od fázy konania, pričom oba prístupy sú výhodné pre (členské) štáty aj pre žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

★ **Dobrá prax** uplatňovaná v záujme zabezpečenia flexibility systémov prijímania zahŕňa tieto prvky:

- **stratégia prípravy, zmiernovania a reagovania na zvýšené tlaky na azylový systém prijímania,**

- **riadenie procesu prijímania ako reťazca** (t. j. od prílevu, prijímania, konania, odlevu, po návrat/integráciu).

★ **Stratégia prípravy, zmiernovania a reagovania na zvýšené tlaky na azylový systém prijímania:**

- dobrá prax z hľadiska **pripravenosti** zahŕňa: núdzový plán a udržiavanie vyrovnávacích kapacít v bežne využívaných zariadeniach (+/- 15% celkovej kapacity).

- súčasná prax pri **zmiernovaní** negatívnych vplyvov zvýšeného tlaku zahŕňa: mechanizmus včasného varovania, urýchlenie procesu rozhodovania, a rozpočtovú flexibilitu.

- Dobrá prax pri **reagovaní** na zvýšené tlaky na azylový systém prijímania zahŕňa vytvorenie nových zariadení alebo nových miest v rámci existujúcich zariadení. V prípade dočasných tlakov sa vytvárajú „núdzové štruktúry“ (napr. hotely a nevyužívané štátne zariadenia) ako dočasné nevyhnutné zlo (a nie ako dobrá prax).

★ Pokiaľ ide o prístup založený na **riadení reťazca**, k procesu prijímania sa pristupuje ako ku kontinuálnemu procesu. (Členské) štáty prijímajú opatrenia v rôznych fázach procesu obmedzovaním prílevu žiadateľov, zvyšovaním kapacít, zvyšovaním účinnosti azylového konania, uľahčovaním odchodu žiadateľov a/alebo uplatňovaním účinnej návratovej alebo integračnej politiky.

★ Vo všeobecnosti sú štandardizované prístupy k zberu a využívaniu štatistík o podmienkach prijímania nedostatočné, čo poukazuje na potrebu vypracovať **spoločné ukazovatele a štandardizované metódy** na meranie a výpočet **kapacít a tlakov**, zaznamenávať **prílev/odlev** žiadateľov do/z azylových zariadení

a uľahčovať porovnávanie **nákladov** na prijímanie.

3. CIELE ŠTÚDIE A ZISTENIA

Hlavným cieľom štúdie bolo identifikovať dobrú prax a existujúce mechanizmy pri zabezpečovaní flexibilnej a účinnej prevádzky azylových zariadení pri udržaní kvality podmienok prijímania. Organizácia prijímania a zabezpečenie dôstojnej životnej úrovne pre žiadateľov je zložitá. Prijímanie žiadateľov možno charakterizovať vysokou fluktuáciou v počtoch žiadateľov, čo si vyžaduje zvýšenú flexibilitu pri organizovaní prijímania. (Členské) štáty musia zabezpečiť nárok žiadateľa požiadať o ochranu, ako aj dôstojnú úroveň prijímania, a zároveň musia zabezpečiť efektívne spracovanie žiadostí o ochranu a predchádzanie zneužitiu azylového systému. Hoci boli na úrovni EÚ zavedené harmonizované normy prijímania, (členské) štáty vykazujú významné odchýlky v druhu, charaktere a organizácii azylových zariadení. Štúdia sa preto týkala:

★ podobností a rozdielov v organizácii azylových zariadení (organizácia);

★ podobností a rozdielov pri zabezpečovaní základných materiálnych podmienok prijímania (legislatíva/kvalita);

★ identifikácie dobrej praxe (členských) štátov pri zvládaní zvýšených tlakov na príslušný systém prijímania (flexibilita);

★ faktorov, ktoré majú vplyv na prílev a odlev žiadateľov (efektívnosť).

4. ORGANIZÁCIA

Ktoré kategórie žiadateľov majú nárok byť umiestnené v azylových zariadeniach?

Nasledujúce **kategórie žiadateľov** o medzinárodnú ochranu **majú nárok na poskytnutie podmienok prijímania** v jednotlivých (členských) štátoch: žiadatelia o azyl v rámci Dublinského nariadenia II, konania o prípustnosti alebo zrýchleného konania, zraniteľné osoby, maloletí bez sprievodu (vrátane tých, ktorý už vyčerpali možnosti poskytované azylovým konaním), žiadatelia o azyl, ktorí sa odvolali proti rozhodnutiu o udelení azylu alebo požiadali o následné konanie; osoby, ktorých žiadosť sa stretla s kladnou odozvou, ako aj zamietnutí žiadatelia. Okrem týchto kategórií niektoré (členské) štáty umožňujú prístup do azylových zariadení aj **d'alším kategóriám osôb**, napríklad občanom EÚ/EHP alebo rodinným príslušníkom azylantov. Prístup do prijímacieho zariadenia sa môže poskytnúť aj pri **preukázaní nedostatočných prostriedkov na obživu**. Väčšina

(členských) štátov **obmedzí alebo zruší podmienky prijímania pre žiadateľov** z azylových zariadení, ktorí sa dopustili porušenia vnútorného poriadku azylového zariadenia, alebo sa nedostavili do zariadenia, alebo v prípade, keď žiadateľ požiadal o následné konanie atď.

[Aké druhy azylových zariadení existujú? Kto každý sa zúčastňuje na prijímaní?](#)

Rozdiely týkajúce sa **druhov zariadení a osôb** zúčastnených na prijímaní sú **veľké**. Kým väčšina (členských) štátov umiestňuje žiadateľov do kolektívnych zariadení, niektoré ubytujú žiadateľov v kolektívnych aj súkromných zariadeniach. Väčšina (členských) štátov využíva na umiestňovanie žiadateľov aj vstupné/transitné zariadenia počas konania o prípustnosti.

Pokiaľ ide o osoby, ktoré sa zúčastňujú na prijímaní, možno rozlišovať medzi (členskými) štátmi, ktoré centralizujú finančnú a výkonnú zodpovednosť v rámci štátnych orgánov, a tými (členskými) štátmi, kde sa zodpovednosť rozdeľuje medzi štátne a miestne orgány. Do riadenia azylových zariadení mnohé (členské) štáty zapájajú aj tretie strany (napr. mimovládne organizácie, súkromné spoločnosti). Samotná organizácia azylových zariadení sa tak výrazne líši medzi jednotlivými (členskými) štátmi i v rámci nich.

[Aké faktory ovplyvňujú umiestňovanie žiadateľov do rôznych druhov azylových zariadení?](#)

Spôsob **umiestnenia** ovplyvňujú rôzne faktory, ktoré často pôsobia súčasne. Medzi bežné faktory, ktoré zohrávajú úlohu pri umiestňovaní žiadateľov vo všetkých (členských) štátoch patrí kapacita azylových zariadení, potreby a profil žiadateľa, ako aj stav vybavenia žiadosti. Hlavný výber umiestnenia žiadateľa je však vo väčšine (členských) založený na jednom z týchto dvoch prístupov alebo na ich kombinácii:

- ★ Umiestnenie na základe **rozdelenia záťaže** medzi regiónmi alebo provinciami štátu prostredníctvom **systému rozptýlenia**,
- ★ Umiestnenie žiadateľov závisí od príslušnej **fázy konania** o udelení medzinárodnej ochrany prostredníctvom systému vstupného/transitného ubytovania a následného ubytovania.

Stratégie a metódy systémov rozptýlenia sa medzi jednotlivými (členskými) štátmi líšia. Kým všetky (členské) štáty sa snažia rozložiť finančné a sociálne náklady, niektoré idú s rozptyľovaním žiadateľov o

krok ďalej motivovaním žiadateľov usadiť sa na dlhší čas v určitom regióne.

[Prihliada sa dostatočne na osobité potreby zraniteľných osôb pri prijímaní?](#)

(Členské) štáty prihliadajú na **osobitné potreby zraniteľných osôb pri prijímaní**, je však potrebné vyvinúť ďalšie úsilie na zabezpečenie primeraných štandardov, napríklad pri posudzovaní osobitných potrieb a poskytovaní primeraného ubytovania. **Posudzovanie zraniteľnosti** osoby je zakotvené v legislatíve vo väčšine členských štátov a/alebo sa vykonáva ako štandardná prax. Veľké rozdiely však existujú z hľadiska kritérií a metód posudzovania, časovania a následných opatrení, pričom len niekoľko (členských) štátov monitoruje osobitné potreby aj po určitom čase. Podobne možno skonštatovať, že všetky (členské) štáty poskytujú primerané ubytovanie pre zraniteľné osoby, rozdiely sú však v tom, ako je zabezpečované a pre koho. Niektoré (členské) štáty majú vyčlenené priestory v rámci existujúcich zariadení, kým iné vytvorili osobitné zariadenia (alebo poskytujú kombináciu oboch druhov ubytovania).

5. LEGISLATÍVA/KVALITA

[Existujú nejaké rozdiely vo vnútroštátnej legislatíve \(členských\) štátov, pokiaľ ide o materiálne podmienky pri prijímaní?](#)

(Členské) štáty poskytujú základné materiálne podmienky pri prijímaní rôznymi spôsobmi, a to buď v naturáliách, prostredníctvom finančného príspevku, alebo kombináciou oboch. Výška finančného príspevku pre žiadateľov je rozdielna, keďže (členské) štáty poskytujú takýto príspevok buď na pokrytie všetkých nákladov na obživu, alebo ako vreckové popri príspevku v naturáliách.

[Majú \(členské\) štáty zadané konkrétne kvalitatívne požiadavky týkajúce sa obytnej plochy, počtu pracovníkov na určitý počet žiadateľov a prístupu k voľnočasovými aktivitám?](#)

Z preskúmania troch kvalitatívnych kritérií (plocha, miera dohľadu a voľnočasové aktivity) vyplýva, že veľký počet (členských) štátov má stanovené požiadavky na obytnú plochu v azylových zariadeniach (17 z 24 členských štátov), a pre žiadateľov zabezpečuje prístup k voľnočasovým aktivitám⁶ (22 z 24 členských štátov), pričom len polovica (členských) štátov má zadané požiadavky ohľadom miery dohľadu. Podstatné rozdiely medzi (členskými) štátmi

⁶ Aj keď v niektorých členských štátoch nie vo všetkých druhoch zariadení.

sa týkajú veľkosti disponibilnej obytnej plochy pre žiadateľov, ktorá sa pohybuje od 4 do 10 m², a v počte žiadateľov na jedného pracovníka, a to od 11-13 osôb až po 170 osôb. V čase zvýšeného tlaku nie je vždy možné udržať minimálne štandardy.

[Aké kontrolné mechanizmy sa využívajú na zabezpečenia štandardov kvality v azylových zariadeniach?](#)

V záujme zabezpečenia štandardov kvality väčšina (členských) štátov prijala vnútorné kontrolné mechanizmy, napr. kontroly na mieste vykonávané kompetentnými štátnymi orgánmi, osobitné výbory, alebo opatrenia prijaté na základe reakcií od žiadateľov získaných formou prieskumu spokojnosti, mechanizmov sťažností a/alebo potvrdenia zo strany žiadateľov, že im boli poskytnuté primerané podmienky prijatia. Externé kontrolné mechanizmy sa uplatňujú len v niekoľkých (členských) štátoch, napr. kontrola zo strany štátneho ombudsmana, kancelára pre spravodlivosť alebo zástupcov UNHCR.

6. FLEXIBILITA

[Majú \(členské\) štáty skúsenosť so zvýšeným tlakom na ich systémy prijímania? Čoho sú dôsledkom?](#)

Väčšina (členských) štátov uvádza, že mala skúsenosti so zvýšeným tlakom na azylový systém v období od r. 2008 do r. 2012/2013. Uvedené tlaky sú dôsledkom: vysokého a/alebo náhleho prílevu žiadateľov⁷; fluktuácie v počtoch žiadateľov v čase; vnútorných organizačných problémov v systémoch prijímania, či tlaku zo strany iných súčastí azylového systému (napr. konania o udelení medzinárodnej ochrany, konania týkajúceho sa pobytu/návratu).

[Aké mechanizmy flexibility uplatňujú \(členské\) štáty? Akú dobrú prax v oblasti mechanizmov flexibility možno uplatňovať pri zvládaní zvýšených tlakov na systém prijímania?](#)

(Členské) štáty uplatňujú celý rad flexibilných mechanizmov na predchádzanie a zvládanie zvýšených tlakov. Medzi ne patria: núdzové plány, rozpočtová flexibilita, vyrovnávacie kapacity, urýchlenie rozhodovania v konaniach o udelení medzinárodnej ochrany s dodatočnými pracovníkmi, zrýchlené konania a mechanizmy včasného varovania.

Dobrá prax na zabezpečenie flexibility systémov prijímania zahŕňa:

★ **stratégia prípravy, zmierňovania a reagovania na zvýšené tlaky** na azylový systém prijímania

★ **riadenie procesu prijímania ako reťazca** (t. j. od prílevu, prijímania, konania, odchodu, až po návrat/integráciu).

[Stratégie prípravy, zmierňovania a reagovania na rôzne tlaky](#)

Dobrá prax z hľadiska **pripravenosti** zahŕňa:

- núdzový plán (ktorý stanovuje, aký druh opatrenia sa prijme, kto ho realizuje a s akým zámerom),

- udržiavanie „vyrovnávacích“ kapacít v bežných zariadeniach (+/- 15 % celkových kapacít).

Súčasná prax na **zmierňovanie negatívnych vplyvov zvýšených tlakov** zahŕňa:

- **mechanizmus včasného varovania** na sledovanie kapacít azylových zariadení, čo umožňuje zistiť nedostatok (alebo nadbytok) kapacít. V tomto prípade je dôležité, aby (členské) štáty sledovali kapacity pravidelne (denne/týždenne), aby mohli príslušné orgány iniciovať preventívne opatrenia,

- **zrýchlenie procesu rozhodovania** o žiadostiach o udelenie medzinárodnej ochrany (v záujme skrátenia doby pobytu v zariadeniach);

- **rozpočtová flexibilita** umožňujúca uplatňovanie uvedených flexibilných mechanizmov v záujme rýchlych a primeraných opatrení.

Dobrá prax **reagujúca na tlaky azylového systému prijímania** zahŕňa:

- zvyšovanie kapacít **vytváraním nových zariadení** alebo vytváraním **nových miest** v rámci existujúcich zariadení. Toto opatrenie je dôležité z hľadiska zabezpečovania rovnocenných štandardov kvality pri prijímaní pre všetkých žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

V prípade dočasných tlakov sa využívajú „núdzové štruktúry“ (napr. hotely, nevyužívané štátne zariadenia) ako dočasné nevyhnutné zlo, a nie ako dobrá prax.

[Prijímanie ako súčasť reťazca](#)

Pokiaľ ide o prístup založený na **riadení reťazca**, k procesu prijímania (od prílevu, prijímania, konania, odlehu, po návrat/reintegráciu) sa pristupuje ako ku kontinuálnemu procesu. (Členské) štáty prijímajú opatrenia v rôznych fázach procesu obmedzovaním prílevu žiadateľov, zvyšovaním kapacít, zvyšovaním účinnosti azylového konania, uľahčovaním odchodu a/alebo uplatňovaním účinnej návratovej alebo integračnej politiky.

⁷ Buď v súvislosti s bezpečnostnou situáciou v tretích krajinách a/alebo zrušením vízovej povinnosti pre niektoré krajiny Západného Balkánu.

7. EFEKTÍVNOSŤ

Ako dokážu (členské) štáty zabezpečiť vyvážené toky žiadateľov cez systém prijímania?

Efektívnosť azylových zariadení závisí od udržiavania vyvážených tokov žiadateľov cez systém prijímania. Hoci je prílev žiadateľov závislý predovšetkým od nekontrolovaných externých faktorov, napr. od počtu žiadateľov žiadajúcich o medzinárodnú ochranu, niektoré (členské) štáty uplatňujú stratégie na znižovanie prílevu prostredníctvom finančných príspevkov pre žiadateľov na individuálne zabezpečenie si ubytovania a/alebo informačných kampaní v určitých krajinách pôvodu s cieľom znížiť rozsah ďalších migračných pohybov. V niektorých (členských) štátoch je efektívne využitie azylových zariadení obmedzované komplikovaným odlevom žiadateľov v dôsledku určitého napätia medzi efektívnosťou a humanitárnymi aspektmi pri pretrvávajúcom pobyte zamietnutých žiadateľov a osôb s udelenou medzinárodnou ochranou. Niektoré (členské) štáty uplatňujú stratégie na zlepšovanie odlevu žiadateľov napr. stanovením časového rámca na zotrvanie v krajine a/alebo presunom do iných zariadení.

8. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Podrobnejšie informácie o tomto informačnom letáku EMN a/alebo o akýchkoľvek iných aspektoch činnosti EMN môžete získať na HOME-EMN@ec.europa.eu.

Spracované v januári 2014
