COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.12.2008
SEC(2008) 2945 C6-0477/08

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

que acompaña a la

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros

Resumen de la evaluación de impacto

{COM(2008) 815 final}
{SEC(2008) 2944}

1. INTRODUCCIÓN

La adopción de una propuesta de modificación de la Directiva 2003/9/CE del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (denominada en lo sucesivo la Directiva sobre las condiciones de acogida) fue una de las iniciativas estratégicas de la Comisión incluidas en su programa de trabajo para 2008[1].

Con vistas a preparar la segunda fase de la normativa sobre el asilo, tal como exigía el Programa de La Haya[2], la Comisión puso en marcha el proceso de evaluación de los resultados obtenidos en la primera fase del establecimiento del Sistema Europeo Común de Asilo (denominado en lo sucesivo SECA) que incluye, entre otras cosas, la cuestión de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo.

A este respecto, el 26 de noviembre de 2007[3] la Comisión publicó un informe (denominado en lo sucesivo el **informe de evaluación**) sobre la transposición y aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros, en el que se subrayan los ámbitos en los que se necesita aclarar las disposiciones existentes o una mayor armonización. Además, en junio de 2007 la Comisión presentó un **Libro Verde** para consultar a los interesados sobre las posibles opciones de concepción de la segunda fase del SECA también en relación con la acogida de los solicitantes de asilo. Por último, se celebraron varias reuniones de expertos con los Estados miembros, ACNUR, ONG y el sector académico, a fin de definir las cuestiones que más preocupan y se tratarán en la segunda fase de la normativa sobre el asilo.

Las cuestiones planteadas y las sugerencias aportadas durante el proceso de consultas han proporcionado la base para la preparación de la presente evaluación de impacto.

2. SITUACIÓN ACTUAL Y PROBLEMAS

En el ámbito de las condiciones de acogida para los solicitantes de asilo se han identificado los siguientes problemas:

- La Directiva sobre las condiciones de acogida no siempre garantiza unas normas adecuadas de trato a los solicitantes de asilo, especialmente en relación con:

– el acceso al mercado laboral;

– el nivel y la forma de las condiciones materiales de acogida;

– la respuesta a las necesidades de las personas vulnerables;

– el internamiento;

– el ámbito de aplicación de la Directiva.

- Las diferentes normas de trato de los solicitantes de asilo vulnerables y de los nacionales vulnerables pueden dar lugar a discriminación.
- La falta de condiciones de acogida armonizadas podría incrementar los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo que ejercen una presión innecesaria en las administraciones nacionales y en los propios solicitantes de asilo.

---

1 COM(2007) 640.

2 Programa de La Haya: consolidación de la libertad, de la seguridad y de la justicia en la Unión Europea, adoptado el 5 de noviembre de 2004.

3 COM(2007) 745.

La evaluación de impacto analiza a continuación la posible evolución de la situación de no adoptarse medidas a nivel de la UE, y concluye que los problemas actuales persistirán y que la acción de la UE está plenamente justificada.

3. OBJETIVOS DE LA MEDIDA

Los **objetivos generales** de la segunda fase del SECA en relación con la Directiva sobre las condiciones de acogida son garantizar unas normas más exigentes de trato a las personas que necesitan protección internacional y contribuir a reducir el fenómeno de los movimientos secundarios.

La nueva Directiva garantizará, en particular, los siguientes objetivos específicos:

I) facilitar el acceso al mercado laboral;

II) garantizar unas normas adecuadas en materia de condiciones materiales de acogida;

III) garantizar la respuesta adecuada a las necesidades de los grupos vulnerables.

IV) garantizar que el internamiento sólo se imponga en casos excepcionales y reforzar las garantías legales de los solicitantes de asilo retenidos;

V) definir claramente el ámbito de aplicación de la Directiva.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

Teniendo en cuenta la naturaleza diferente de los objetivos específicos anteriormente mencionados, la evaluación de impacto propone unas opciones estratégicas diferenciadas para cada uno de estos objetivos. La opción estratégica preferida se ha elaborado combinando las opciones estratégicas que se han elegido para cada objetivo específico.

4.1. Statu quo

El marco jurídico existente se mantendría invariable y proseguirían las actividades en curso en los Estados miembros.

La Comisión seguiría supervisando la aplicación de la Directiva sobre las condiciones de acogida.

4.2. Opción estratégica preferida

Dada la complejidad de las opciones estratégicas propuestas, el presente resumen se limita a enumerar los elementos principales que constituyen la opción estratégica preferida. La opción estratégica preferida consiste en **opciones legislativas** y en opciones basadas en el **fomento de la cooperación práctica** entre los Estados miembros.

En relación con:

- **el ámbito de aplicación de la Directiva,** la opción estratégica preferida:

– aclara que la Directiva se aplica a todos los tipos de procedimientos de asilo (incluido el sistema de Dublín) y en todas las zonas geográficas e instalaciones de alojamiento de solicitantes de asilo (incluido el internamiento);

– garantiza la inclusión de los solicitantes de protección subsidiaria.

- **el acceso al mercado laboral,** la opción estratégica preferida:

– reduce los plazos para acceder al empleo;

– prohíbe imponer condiciones en el mercado laboral de ámbito nacional que puedan obstaculizar el derecho al empleo de los solicitantes de asilo;

La opción de cooperación práctica preferida que completa a la opción legislativa preferida prevé el intercambio de buenas prácticas, en el marco de EURASIL, en relación con las restricciones laborales con vistas a una mayor facilidad de acceso. Por ejemplo, la costumbre de los Estados miembros de no exigir el permiso de trabajo o de permitir el acceso inmediato al empleo podría presentarse junto con la costumbre de los Estados miembros que prevén medidas más estrictas en este ámbito.

- **el internamiento de los solicitantes de asilo,** la opción estratégica preferida:

– se propone evitar, en principio, el internamiento, al que sólo se recurrirá en casos excepcionales;

– establece una serie de garantías de procedimiento para los solicitantes de asilo retenidos tales como el derecho a ser informado sobre los motivos de la retención y las posibilidades de recurrir contra la decisión de retención ante un órgano jurisdiccional nacional;

– prevé las condiciones de retención teniendo en cuenta la situación vulnerable de las personas con necesidades especiales como los menores y las víctimas de torturas;

– dispone que los menores no serán retenidos a menos que ello redunde en su interés y no se permitirá en ningún caso la retención de los menores no acompañados;

– establece un sistema de revisión periódica con vistas a controlar el internamiento.

La opción de cooperación práctica preferida que completa a la opción legislativa preferida prevé el intercambio de buenas prácticas, en el marco de EURASIL, con los Estados miembros que aplican medidas alternativas al internamiento (por ejemplo, fianza económica, presentación de un avalista, etc.).

- **las condiciones materiales de acogida**, la opción estratégica preferida:

– adopta un enfoque cuantitativo en relación con el principio del «nivel adecuado de las condiciones materiales de acogida» al establecer un criterio de referencia, a saber, el nivel mínimo de asistencia social prestada a los nacionales;

– impone a los Estados miembros el requisito de informar con el fin, entre otras cosas, de controlar el nivel de asistencia prestada a los solicitantes de asilo;

– garantiza que la retirada o la reducción de las condiciones de acogida por parte de las autoridades nacionales respete el principio de nivel de vida adecuado, y garantiza el derecho a recurrir contra tales decisiones.

La opción de cooperación práctica preferida que completa a la opción legislativa preferida prevé el intercambio de buenas prácticas, en el marco de EURASIL, con el fin de garantizar unas condiciones materiales de acogida más exigentes teniendo en cuenta, al mismo tiempo, las capacidades de acogida de los Estados miembros; Concretamente, se podrían intercambiar ideas sobre cómo canalizar mejor las necesidades de los solicitantes de asilo a través de los centros de acogida o sobre cómo garantizar que en las instalaciones de alojamiento se consideren la edad y las cuestiones relativas al sexo, y se respeten el derecho a la intimidad y la vida familiar.

- **las personas con necesidades especiales**, la opción estratégica preferida:

– garantiza el establecimiento de mecanismos que podrían identificar adecuadamente las necesidades especiales y realizar el seguimiento de casos individuales cuando sea necesario;

– facilita el acceso de los menores a la educación;

– impone a los Estados miembros la obligación de prevenir los delitos relacionados con el sexo en los centros de alojamiento;

– aclara el significado de nociones esenciales que establece actualmente la Directiva como «la atención necesaria, médica o de otro tipo» y el «tratamiento básico de las enfermedades»;

– introduce la obligación de ofrecer la formación adecuada al personal en contacto con víctimas de torturas o violación.

La opción de cooperación práctica preferida que completa a la opción legislativa preferida prevé:

– en el marco de EURASIL y con carácter regular, el intercambio de buenas prácticas en materia de tratamiento de grupos vulnerables a fin de garantizar una actitud proactiva en la identificación de necesidades especiales, el acceso al tratamiento adecuado cuando sea necesario, y que el personal en contacto con los grupos vulnerables reciba la formación adecuada;

– que la cooperación práctica en el marco de EURASIL contribuya a la adopción de un manual de la UE que reúna las mejores prácticas en el ámbito de la UE en materia de formación del personal en contacto con grupos vulnerables, directrices sobre la identificación de necesidades especiales, el alojamiento de personas vulnerables, etc.

Las **principales ventajas** de la opción preferida son:

- garantiza unas **normas más estrictas** en materia de trato a los solicitantes de asilo (facilidad de acceso al mercado laboral, garantías de procedimiento para los detenidos, normas más estrictas sobre el trato de grupos vulnerables, etc.) en consonancia con el Derecho internacional y, especialmente, con la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño y la Carta de los Derechos Humanos Fundamentales de la UE.

- Una **mayor armonización** de las condiciones de acogida a través de la intervención legislativa y de medidas reforzadas de cooperación práctica, promoviendo así normas de trato equivalentes en el conjunto de la UE, y garantizando un planteamiento global de las condiciones de acogida.

En lo que respecta a las repercusiones principales:

- El establecimiento de unas normas de acogida más estrictas tendrá un impacto global positivo en el respeto de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo. Concretamente, el derecho a la libre circulación se reforzará al establecerse que el internamiento sólo se producirá en casos excepcionales y que no se internará a los menores no acompañados; al facilitarse el acceso al mercado de trabajo los solicitantes de asilo serán más autosuficientes y contribuirán a su integración en el Estado miembro de acogida; el trato a los grupos vulnerables será más adecuado toda vez que sus necesidades serán debida y oportunamente detectadas y se podrá acceder al tratamiento adecuado; y, por último, el intercambio de buenas prácticas y la adopción de directrices sobre todos los aspectos de las condiciones de acogida puede ser un instrumento muy útil para garantizar la aplicación de las normas más estrictas posible en el conjunto de la UE.

- Al garantizar unas normas de trato similares en el conjunto de la UE, en particular en materia de internamiento, condiciones materiales de acogida y acceso al mercado laboral, las medidas propuestas podrían contribuir a reducir el fenómeno de los movimientos secundarios. La cooperación práctica también podría contribuir a establecer prácticas

comunes en materia de acogida de solicitantes de asilo en lo que respecta al trato dispensado a grupos vulnerables mediante la adopción de un manual de la UE que recoja los mejores procedimientos y estrategias que deberán aplicar todos los Estados miembros.

En lo que respecta a la viabilidad económica:

- se deberán realizar esfuerzos económicos para cumplir la nueva Directiva en relación con:

– las condiciones materiales de acogida, con el fin de adecuar sus políticas a los criterios de referencia establecidos en la nueva Directiva;

– el trato a las personas vulnerables, con el fin de establecer mecanismos de ámbito nacional para detectar necesidades especiales;

– la garantía de acceso de las personas vulnerables a la atención médica en las mismas condiciones aplicables a los nacionales;

- la intervención prevista para reducir los plazos de acceso al mercado laboral podría suponer un ahorro para los Estados miembros. Esto podría deberse al hecho de que los solicitantes de asilo serían más autosuficientes y, de este modo, se evitaría la prestación de asistencia adicional. Además, éstos contribuirían a los sistemas fiscales de los Estados miembros a través de la imposición fiscal sobre el trabajo;
- la garantía de que sólo se recurrirá al internamiento en casos excepcionales también supondrá un ahorro para los Estados miembros; dado el elevado número de empleados en los centros de internamiento que se necesita para cumplir los requisitos de seguridad, las políticas de internamiento pueden resultar más costosas que el alojamiento de los solicitantes de asilo en centros abiertos de acogida.

5. CONTROL Y EVALUACIÓN

El control y la evaluación de la opción estratégica preferida serán elementos importantes para valorar la eficacia y efectividad de la nueva Directiva. A este respecto, la Comisión evaluará e informará periódicamente de la aplicación de la nueva Directiva en los Estados miembros. Además, también se aplicarán mecanismos de información anual para controlar los aspectos cuya aplicación resulte problemática durante la primera fase de la normativa sobre el asilo. Seguirán celebrándose reuniones de expertos para debatir los problemas de aplicación e intercambiar buenas prácticas entre los Estados miembros.

El cuadro siguiente incluye la lista de indicadores que podría utilizarse para evaluar la evolución y eficacia de la opción preferida para alcanzar los principales objetivos estratégicos.

Indicadores

- Nivel de aplicación por parte de los Estados miembros de las modificaciones propuestas a la Directiva sobre las condiciones de acogida;
- Número de solicitantes de asilo en el Estado miembro;
- Número de solicitantes de asilo empleados en el Estado miembro;
- Número de solicitantes de asilo identificados con necesidades especiales y número de remisiones a las instituciones competentes;
- Número de solicitudes y transferencias con arreglo al sistema de Dublín;
- Respuestas positivas en EURODAC;
- Importes de las prestaciones concedidas a los solicitantes de asilo;

- Número de personas beneficiarias de las actividades financiadas por el FER;
- Nivel de recursos financieros asignados al Fondo Europeo para los Refugiados;
- Nivel de recursos financieros destinados a actividades de cooperación práctica;
- Número de formaciones impartidas.