AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

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

A BIZOTTSÁG SZOLGÁLATAINAK MUNKADOKUMENTUMA

a következő dokumentum kísérésére:

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE

a menedékkérők befogadására vonatkozó minimumszabályok megállapításáról

A hatásvizsgálat összefoglalása

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

1. BEVEZETÉS

A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: a befogadási feltételekről szóló irányelv) módosítási javaslatának elfogadása a Bizottság 2008. évre szóló munkaprogramjában[1] szerepelt, mint az egyik stratégiai kezdeményezés.

A hágai programban[2] meghatározottak szerint a menedékjogi jogszabályok második szakaszának előkészítése céljából a Bizottság elindította a Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a továbbiakban: KEMR) létrehozásának első szakaszában elért eredmények értékelési folyamatát, amely többek között a menedékkérők befogadásának feltételeire irányult.

Erre vonatkozóan a Bizottság 2007. november 26-án kiadta az irányelv tagállamok általi átültetésére és alkalmazására vonatkozó jelentését[3] (a továbbiakban: **értékelő jelentés**), amely meghatározza azon területeket, ahol a meglévő rendelkezések tisztázására, illetve összehangolására van szükség. Ezen felül, a Bizottság 2007 júniusában **zöld könyvet** adott ki azzal a céllal, hogy az érdekelt felekkel konzultációt folytasson a KEMR második szakasza kialakításának lehetséges módjairól a menedékkérők befogadására vonatkozóan is. Végezetül, számos szakértői találkozót tartottak a tagállamokkal, az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságával, nem kormányzati szervezetekkel és tudományos szakértőkkel, hogy meghatározzák azokat a főbb területeket, amelyekkel a menekültügyi jogszabályok második szakasza során foglalkozni kell.

A konzultációs folyamat során felvetett kérdések és felmerült javaslatok képezték e hatásvizsgálat kiindulási alapját.

2. A JELENLEGI HELYZET ÉS A PROBLÉMÁK

A menedékkérők befogadásának feltételeivel kapcsolatban a következő problémákat állapítottuk meg:

- A befogadási feltételekről szóló irányelv nem garantálja minden esetben a megfelelő bánásmódot a menedékkérők számára, különösen a következőkre vonatkozóan:

– a munkavállalási lehetőség,

– a befogadás anyagi feltételeinek szintje és formája,

– a kiszolgáltatott személyek szükségleteinek figyelembe vétele,

– fogva tartás,

– az irányelv alkalmazási köre,

- A kiszolgáltatott menedékkérőkkel és állampolgárokkal szemben tanúsított bánásmód eltérő szabályai diszkriminációhoz vezethetnek.
- A befogadási feltételek összehangolásának hiánya növelheti a menedékkérők másodlagos migrációját, ami méltánytalan terhet ró a nemzeti hatóságokra és magukra a menedékkérőkre is.

---

1 COM(2007) 640

2 Hágai program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, 2004. november 5.

3 COM(2007) 745

A hatásvizsgálat ezt követően elemzi, hogyan alakulhat a helyzet abban az esetben, ha nem kerül sor uniós szintű fellépésre, és arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a meglévő problémák továbbra is fennállnának, valamint megállapítja, hogy nagy szükség van az uniós szintű fellépésre.

3. SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

A befogadási feltételekről szóló irányelvre vonatkozóan a KEMR második szakaszának **általános célkitűzései** arra irányulnak, hogy a nemzetközi védelmet igénylőkkel szemben magasabb színvonalú bánásmódot biztosíthassanak, valamint csökkenthető legyen a másodlagos mozgás.

Az új irányelvnek különösen a következő konkrét célok biztosítására kell irányulnia:

I) a munkavállalás megkönnyítése,

II) a befogadás megfelelő színvonalú anyagi feltételeinek biztosítása,

III) annak biztosítása, hogy a kiszolgáltatott csoportok szükségleteit kellőképpen figyelembe veszik,

IV) annak biztosítása, hogy a fogva tartást csak kivételes esetekben alkalmazzák, valamint fokozottabb jogi garanciák biztosítása a fogva tartott menedékkérők számára,

V) az irányelv alkalmazási körének pontos meghatározása.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

Figyelembe véve az előbb említett konkrét célkitűzések különböző jellegét, a hatásvizsgálat minden egyes célkitűzésre vonatkozóan különböző szakpolitikai lehetőséget javasol. Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség az egyes célkitűzésekre vonatkozó előnyben részesített szakpolitikai lehetőségek összekapcsolásával került kialakításra.

4.1. A jelenlegi állapot fenntartása

A jelenlegi jogi keret változatlan maradna és az egyes tagállamokban folyamatban lévő tevékenységek folytatódnának.

A Bizottság folytatná a befogadási feltételekről szóló irányelv végrehajtásának felügyeletét.

4.2. Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség

Figyelembe véve a javasolt szakpolitikai lehetőségek összetettségét ez az összefoglaló az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség fő elemeit sorolja fel. Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség **jogalkotási lehetőségeket** és a tagállamok közötti **gyakorlati együttműködés elősegítésére** összpontosító lehetőségeket egyaránt tartalmaz.

Az egyes területek esetében:

- **az irányelv alkalmazási körére vonatkozóan** az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség:

– egyértelműen kimondja, hogy az irányelv hatálya kiterjed a menekültügyi eljárások minden típusára (beleértve a dublini egyezményt) és a menedékkérők befogadásában érintett valamennyi földrajzi területre és létesítményre (beleértve a fogva tartást is),

– a rendelet alkalmazását kiterjeszti a kiegészítő védelmet igénylőkre.

- **a munkavállalás megkönnyítésére vonatkozóan** az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség:

– csökkenti a foglalkoztatáshoz való hozzáférésre vonatkozó időbeli korlátozásokat,

– megtiltja, hogy a munkaerőpiacra vonatkozóan nemzeti szinten olyan feltételeket szabjanak ki, amelyek akadályozhatják a menedékkérők foglalkoztatáshoz való jogát.

Az előnyben részesített jogalkotási lehetőséget kiegészítő választott gyakorlati együttműködési lehetőség biztosítja a bevált gyakorlatok megosztását az EURASIL keretén belül a munkaerő-piaci korlátozásokra vonatkozóan annak érdekében, hogy elősegítsék a foglalkoztatáshoz való hozzáférést; például egymással párhuzamosan vizsgálja azon tagállami megközelítéseket, amelyek nem teszik kötelezővé a munkavállalási engedélyt, illetve azonnal engedélyezik a munkavállalást, valamint a kérdéses területre vonatkozóan szigorúbb intézkedéseket előíró tagállami megközelítéseket.

- **A menedékkérők fogva tartására vonatkozóan** az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség:

– biztosítja, hogy a fogva tartást általában el kell kerülni és csak kivételes esetekben alkalmazható,

– számos eljárási garanciát vezet be a fogva tartott menedékkérők számára, például arra vonatkozóan, hogy tájékoztatást kapjanak a fogva tartás okairól és az őrizetbe vételre vonatkozó döntés nemzeti bíróságok előtt való megtámadásának lehetőségeiről,

– rendelkezik a fogva tartás feltételeiről, figyelembe véve az eltérő bánásmódot igénylő személyek kiszolgáltatott helyzetét, különösen a gyerekekét és kínzások áldozataiét,

– kimondja, hogy kiskorúak nem tarthatóak fogva, kivéve, ha ez szolgálja legjobban az érdekeiket, azonban a kísérő nélküli kiskorúak fogva tartása nem megengedett,

– a fogva tartás rendszeres figyelemmel kísérését szolgáló rendszert vezet be.

Az előnyben részesített jogalkotási lehetőséget kiegészítő választott gyakorlati együttműködési lehetőség előírja a legjobb gyakorlatok megosztását az EURASIL keretén belül azon tagállamokkal, amelyek a fogva tartásra vonatkozóan alternatív intézkedéseket (pénzügyi biztosíték, kezes biztosítása) alkalmaznak.

- **a befogadás anyagi feltételeire vonatkozóan az** előnyben részesített szakpolitikai lehetőség:

– kvantitatív megközelítést alkalmaz a befogadás megfelelő szintű anyagi feltételeire vonatkozóan referenciaérték bevezetésével, azaz meghatározza az állampolgárok számára biztosított szociális támogatás minimumszintjét,

– a tagállamok részére jelentéstételi kötelezettséget vezet be annak érdekében, hogy nyomon követhető legyen többek között a menedékkérők számára biztosított támogatás szintje,

– biztosítja, hogy a befogadás nemzeti hatóságok általi korlátozása vagy megvonása összhangban áll a megfelelő életszínvonal elvével és biztosítja az ilyen határozatok elleni fellebbezéshez való jogot.

Az előnyben részesített jogalkotási lehetőséget kiegészítő választott gyakorlati együttműködési lehetőség előírja a legjobb gyakorlatok megosztását az EURASIL keretein belül a befogadás magasabb szintű anyagi feltételeinek biztosítása érdekében, egyúttal figyelembe véve a tagállamok befogadási képességeit is, különösképpen, hogy hogyan közvetítsék a menedékkérők szükségleteit a befogadó központokon keresztül, hogyan

biztosítsák a lakhatási lehetőséget, figyelembe véve az életkort és nemi hovatartozást, valamint tiszteletben tartva a magán- és családi élethez való jogot.

- **a különleges elbánást igénylő személyekre vonatkozóan** az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség:

– biztosítja olyan mechanizmusok kialakítását, amelyek lehetővé teszik a különleges igények megfelelő felismerését és szükség esetén biztosítják az egyedi esetek ellenőrzését,

– a kiskorúak számára biztosítja az oktatáshoz való hozzáférést,

– kötelezettséget ró ki a tagállamokra a befogadóállomásokon esetlegesen előforduló, a jellegzetesen a nemekhez kapcsolódó bűncselekmények megelőzése érdekében,

– egyértelműen meghatározza az irányelvben jelenleg szereplő olyan alapvető fogalmakat, mint például a „szükséges orvosi és egyéb segítség” vagy a „betegségek alapvető kezelése”,

– kínzás vagy erőszakos közösülés áldozataival foglalkozó alkalmazottak esetében megfelelő képzést előíró kötelezettséget vezet be.

Az előnyben részesített jogalkotási lehetőséget kiegészítő választott gyakorlati együttműködési lehetőség előírja:

– a legjobb gyakorlatok rendszeres időközönként való megosztását az EURASIL keretén belül a kiszolgáltatott csoportok kezelésére vonatkozóan, különös tekintettel a preventív megközelítés biztosítása érdekében a különleges igények felismerésére vonatkozóan, szükség esetén a megfelelő kezelésben való részesítés, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a kiszolgáltatott csoportokkal kapcsolatban álló munkatársak megfelelő képzésben részesüljenek,

– a gyakorlati együttműködés az EURASIL keretén belül hozzájárulhat egy uniós kézikönyv létrehozásához, amely uniós szinten tartalmazná a kiszolgáltatott csoportokkal foglalkozó munkatársak képzésére vonatkozó bevált gyakorlatokat, valamint iránymutatást nyújtana a különleges igények felismeréséhez, a kiszolgáltatott személyek elhelyezéséhez stb.

Az előnyben részesített lehetőség **főbb előnyei** a következők:

- **Magasabb szintű normákat** biztosít a menedékkérőkkel szembeni bánásmódra vonatkozóan (a munkavállalási lehetőségek megkönnyítése, eljárási garanciák a fogvatartottak számára, magasabb szintű bánásmód a kiszolgáltatott csoportok számára stb.), a nemzetközi joggal összhangban, különös tekintettel a gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezményre és az Európai Unió Alapjogi Chartájára.
- A befogadási feltételek **további összehangolását** valósítja meg a jogalkotási intézkedések, valamint a gyakorlati együttműködésre irányuló fokozott intézkedéseken keresztül, így segítve elő az egyenlő szintű bánásmódot és a befogadási feltételek összetett megközelítésének biztosítását az Európai Unió egész területén.

A főbb hatások tekintetében:

- A befogadás magasabb szintű feltételeinek biztosítása pozitív hatással lesz a menedékkérők alapvető jogainak tiszteletben tartására vonatkozóan. Közelebbről, megerősíti a szabad mozgáshoz való jogot azáltal, hogy a fogva tartást csak kivételes esetekben lehet alkalmazni és a kísérő nélküli kiskorúak fogva tartása nem megengedett, a munkavállalás megkönnyítésével fokozza a menedékkérők önellátó képességét és elősegíti beilleszkedésüket a fogadó tagállamba, megfelelőbb módon veszi figyelembe a kiszolgáltatott csoportok szükségleteit azáltal, hogy biztosítja ezek megfelelő formában és

kellő időben történő azonosítását, valamint garantálja, hogy megfelelő bánásmódban részesülhessenek, végül, a befogadási feltételek minden területének vonatkozásában nagyon hasznos eszköznek bizonyulhat a bevált gyakorlatok megosztása és iránymutatások elfogadása annak érdekében, hogy az Európai Unió területén a lehető legmagasabb normákat alkalmazzák.

- A javasolt intézkedések egységesebb normákat biztosítanak az Európai Unió területén a bánásmódra – különösen a fogva tartásra, a befogadás anyagi feltételeire és a munkavállalási jogra – vonatkozóan, ezáltal hozzájárulhatnak a másodlagos mozgás csökkentéséhez. A gyakorlati együttműködés hozzájárulhat a menedékkérők befogadására vonatkozó közös gyakorlatok létrehozásához – különös tekintettel a kiszolgáltatott csoportokkal szembeni bánásmódra – egy olyan uniós kézikönyv elfogadása révén, amely a tagállamok által alkalmazandó bevált eljárásmódokat és szakpolitikákat tartalmazza.

A pénzügyi megvalósíthatóság tekintetében:

- pénzügyi erőfeszítésekre lesz szükség az új irányelvnek való megfelelés érdekében a következő területeken:

– a befogadás anyagi feltételei, tekintettel az új irányelv által meghatározott referenciaértékek és az e feltételekre vonatkozó szakpolitikák összehangolására,

– a kiszolgáltatott személyekkel szembeni bánásmód, tekintettel a különleges igények felismerését szolgáló, nemzeti szintű mechanizmusok kialakítására,

– egészségügyi ellátás biztosítása a kiszolgáltatott csoportok számára ugyanolyan feltételek mellett, mint amelyek az adott ország állampolgáraira vonatkoznak,

- a munkavállalás megkönnyítésére vonatkozó tervezett beavatkozás megtakarítást jelenthet a tagállamok számára. Ez annak a ténynek köszönhető, hogy a menedékkérők növelnék önellátó képességüket, ezáltal nem lenne szükség további jóléti támogatásra, továbbá, a munkabéreket terhelő adókon keresztül hozzájárulnának a tagállamok költségvetési rendszeréhez,

- a fogva tartás csak kivételes esetekben való alkalmazása szintén megtakarításokat eredményezne a tagállamok számára; a biztonsági előírások miatt magas az idegenrendészeti fogdákban alkalmazottak száma, ezért a fogva tartásra vonatkozó politikák költségesebbnek bizonyulnak, mint ha a menedékkérőket nyitott befogadóközpontokban szállásolnák el.

5. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség nyomon követése és értékelése fontos szerepet fog játszani az új irányelv hatékonyságának és eredményességének értékelése során. Ebben a tekintetben a Bizottság rendszeresen értékeli az új irányelvek egyes tagállamokban való végrehajtását, valamint erről jelentést készít. Továbbá, éves jelentéstételi rendszert is létrehoznak azokra a területekre vonatkozóan, ahol a végrehajtás problematikusnak bizonyult a menekültügyi jogi szabályozás első szakaszában. Továbbra is rendszeresen sor kerül szakértői találkozókra, amelyek célja a végrehajtás során felmerülő problémák megtárgyalása, valamint a bevált gyakorlatok megosztása a tagállamok között.

Az alábbi táblázat azokat a javasolt mutatókat tartalmazza, amelyeket fel lehet használni annak értékelése során, hogy a fő szakpolitikai célok megvalósítása szempontjából az előnyben részesített lehetőség milyen előrelépést valósít meg és mennyire hatékonyan teszi ezt.

Mutatók

- a befogadási feltételekről szóló irányelvre vonatkozóan javasolt módosítások tagállamok általi végrehajtási szintje,
- a menedékkérők száma az egyes tagállamokban,
- a foglalkoztatott menedékkérők száma az egyes tagállamokban,
- azon menedékkérők száma, akiknek az esetében különleges elbánás igényét állapították meg, valamint az illetékes intézményekhez történő beutalások száma,
- a dublini rendelet alapján tett kérelmek és átadások száma,
- az EURODAC találatainak száma,
- a menedékkérők számára nyújtott juttatások összege,
- az Európai Menekültügyi Alap (ERF) által támogatott tevékenységekből részesülő személyek száma,
- az Európai Menekültügyi Alap számára biztosított pénzügyi források mértéke,
- a gyakorlati együttműködési tevékenységekre biztosított pénzügyi források mértéke,
- a megtartott képzések száma.