IL-KUMMISSJONI TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ

Brussell, 3.12.2008
SEG(2008) 2945 C6-0477/08

DOKUMENT TA' ĦIDMA MILL-PERSUNAL TAL-KUMMISSJONI

Anċillari mal-

Proposta għal

DIRETTIVA TAL-PARLAMENT EWROPEW U TAL-KUNSILL

li tistabbilixxi l-istandards minimi dwar l-akkoljenza ta' dawk li jfittxu asil

Taqsira tal-Valutazzjoni tal-Impatt

{KUMM(2008) 815 finali}
{SEG(2008) 2944}

1. INTRODUZZJONI

L-adozzjoni ta' proposta li ssir emenda tad-Direttiva tal-Kunsill 2003/9/KE li tistabbilixxi standards minimi għall-akkoljenza ta' dawk li jfittxu asil (minn hawn 'il quddiem imsejħa d-Direttiva dwar il-Kundizzjonijiet ta' Akkoljenza) kienet inkluża fil-Programm ta' Ħidma għall-2008[1] tal-Kummissjoni bħala waħda mill-inizjattivi strateġiċi tagħha.

Bil-għan li titwitta t-triq għat-tieni stadju tal-leġiżlazzjoni dwar l-asil, kif previst mill-Programm tal-Aja[2], il-Kummissjoni nediet il-proċess ta' evalwazzjoni tar-riżultati miksuba fl-ewwel fażi tal-ħolqien tas-Sistema Ewropea Komuni tal-Asil (minn hawn 'il quddiem imsejħa CEAS), inkluż, fost l-oħrajn, il-ħruġ ta' kundizzjonijiet tal-akkoljenza għal dawk li jfittxu asil.

F'dan ir-rigward, fis-26 ta' Novembru 2007 l-Kummissjoni ħarġet rapport[3] (minn hawn 'il quddiem imsejjaħ **ir-Rapport ta' Evalwazzjoni**) dwar it-traspożizzjoni u l-applikazzjoni tad-Direttiva mill-Istati Membri b'enfasi fuq l-oqsma fejn huma meħtieġa kjarifiki tad-dispożizzjonijiet eżistenti u/jew armonizzazzjoni ulterjuri. Aktar minn hekk, f'Ġunju tal-2007 l-Kummissjoni ppreżentat **Green Paper** bil-għan li tikkonsulta ma' partijiet interessati dwar l-għażliet possibbli li jsawru t-tieni fażi tas-CEAS fir-rigward tal-akkoljenza ta' dawk li jfittxu asil. Fl-aħħar nett, saru diversi laqgħat ta' esperti ma' Stati Membri, mal-UNHCR, mal-NGOs, u ma' akkademiċi bil-għan li jiġu identifikati l-aktar oqsma problematiċi li għandhom jiġu indirizzati matul it-tieni fażi tal-leġiżlazzjoni dwar l-asil.

Il-kwistjonijiet li tqajmu u s-suġġerimenti li tressqu matul il-proċess ta' konsultazzjoni pprovdew il-bażi għat-tħejjija tal-Valutazzjoni tal-Impatt.

2. IL-QAGĦDA ATTWALI U XI PROBLEMI

Dawn il-problemi ġew identifikati fil-qasam tal-kundizzjonijiet tal-akkoljenza għal min ifittex asil:

- Id-Direttiva dwar il-Kundizzjonijiet tal-Akkoljenza mhux dejjem tiggarantixxi trattament ta' livell xieraq għal dawk li jfittxu asil, speċjalment b'rabta ma':

– l-aċċess għas-suq tax-xogħol;

– il-livell u l-forma tal-kundizzjonijiet ta' akkoljenza materjali;

– l-indirizzar tal-ħtiġiet ta' persuni vulnerabbli;

– id-detenzjoni;

– l-ambitu tal-applikazzjoni tad-Direttiva;

- Id-differenza fl-istandards tat-trattament bejn persuni vulnerabbli li jfittxu asil u ċittadini vulnerabbli, tista' twassal għal diskriminazzjoni.
- In-nuqqas ta' kundizzjonijiet armonizzati tal-akkoljenza jista' jżid il-movimenti sekondarji ta' dawk li jfittxu asil li jwasslu għal pressjoni inġusta fuq l-amministrazzjonijiet nazzjonali u fuq il-persuni li jfittxu asil infushom.

---

1 COM (2007) 640

2 Il-Programm tal-Aja: insaħħu l-libertà, is-sigurtà u l-ġustizzja fl-Unjoni Ewropea,adottat fil-5 ta' Novembru 2004

3 COM (2007) 745

Imbagħad il-Valutazzjoni tal-Impatt tħares lejn l-evoluzzjoni possibbli fis-sitwazzjoni li kieku ma tittieħed l-ebda azzjoni fil-livell tal-UE u tikkonkludi li l-problemi eżistenti jibqgħu jippersistu u li hemm il-ħtieġa qawwija għal azzjoni tal-UE.

3. L-GĦANIJIET TAL-POLITIKA

L-**għanijiet ġenerali** tat-tieni fażi tas-CEAS fir-rigward tad-Direttiva dwar il-Kundizzjonijiet tal-Akkoljenza huwa li jiġi żgurat trattament ta' livelli ogħla għall-persuni li jkunu jeħtieġu protezzjoni internazzjonali u jsir kontribut għat-tnaqqis tal-fenomenu tal-movimenti sekondarji.

Id-Direttiva l-ġdida għandha, b'mod partikolari, tikseb dawn l-għanijiet speċifiċi li ġejjin:

I) Tiffaċilita l-aċċess għas-suq tax-xogħol;

II) Tiżgura li standards xierqa għall-kundizzjonijiet għall-akkoljenza materjali;

III) Tiggarantixxi li l-ħtiġiet ta' gruppi vulnerabbli jiġu indirizzati b'mod xieraq;

IV) Tiżgura li d-detenzjoni tkun applikata biss f'każi eċċezzjonali u biex issaħħaħ il-garanziji legali għal dawk il-persuni li jfittxuażil li jispiċċaw f'detenzjoni;

V) Tiddefinixxi b'mod ċar l-ambitu tal-applikazzjoni tad-direttiva.

4. L-GĦAŻLIET TA' POLITIKA

B'kunsiderazzjoni tan-natura differenti tal-għanijiet speċifiċi msemmija hawn fuq, il-Valutazzjoni tal-Impatt tipproponi għazliet ta' politika separati għal kull wieħed minn dawn l-għanijiet. L-għażla ta' politika preferuta ġiet stabbilita billi ġew ikkumbinati l-għażliet ta' politika preferuti għal kull għan speċifiku.

4.1. Status Quo

Il-qafas legali eżistenti jibqa' ma jinbidilx u l-attivitajiet li nbdew fl-Istati Membri jibqgħu għaddejjin.

Il-Kummissjoni tissokta bil-monitoraġġ tal-implimentazzjoni tad-Direttiva dwar il-Kundizzjonijiet ta' Akkoljenza.

4.2. L-Għażla ta' Politika Preferuta

Minħabba fil-livell ta' kumplessità tal-għażliet ta' politika proposti, din it-taqsira hija limitata għal enumerazzjoni tal-elementi ewlenin li jiffurmaw l-għażla ta' politika preferuta. L-għazla ta' politika preferuta tikkonsisti kemm f'**għażliet leġiżlattivi** kif ukoll f'għażliet iffokati fuq **it-trawwim ta' kooperazzjoni prattika** fost l-Istati Membri.

Fir-rigward ta':

- **l-ambitu tad-Direttiva**, l-għażla ta' politika preferuta:

– tiċċara l-fatt li d-Direttiva tapplika matul kull tip ta' proċeduri ta'ażil (inkluż Dublin) u għaż-żoni ġeografiċi kollha u tiffaċilita l-akkoljenza ta' dawk li jfittxuażil (inkluż id-detenzjoni);

– tiżgura li l-applikanti għal protezzjoni sussidjarja jiġu inklużi.

- **aċċess għas-suq tax-xogħol**, l-għażla ta' politika ppreferuta:

– tnaqqas il-limiti ta' żmien fir-rigward tal-aċċess għall-impjiegi;

– tipprojbixxi l-impożizzjoni ta’ kundizzjonijiet fuq is-suq tax-xogħol fil-livell nazzjonali li jistgħu jfixklu d-dritt għal impjieg għal dawk li jfittxu aż il.

L-għażla preferuta ta’ kooperazzjoni prattika li tikkumplimenta l-għażla leġiżlattiva preferuta tipprevedi l-iskambju tal-aħjar prattiki, fi ħdan il-qafas tal-EURASIL, fir-rigward tar-restrizzjonijiet fuq l-impjiegi bil-għan li l-aċċess jiġi ffaċilitat ulterjorment; pereżempju, it-tradizzjoni tal-Istati Membri li ma jitolbux permessi tax-xogħol u/jew li jippermettu l-aċċess immedjat għall-impjiegi tista’ titqabbel ma’ dik ta’ Stati Membri li jipprevedu miżuri aktar stretti f’dan il-qasam.

- **id-detenzjoni ta’ dawk li jfittxu aż il**, l-għażla ta’ politika preferuta:

– għandha l-għan li normalment id-detenzjoni għandha tiġi evitata u tintuża biss f'każi eċċezzjonali;

– tintroduċi għadd ta’ garanziji proċedurali għal persuni li jfittxu aż il u jinżammu f’detenzjoni bħala pereżempju d-dritt li jkunu infurmati dwar ir-raġunijiet tad-detenzjoni u dwar il-possibbiltajiet li jappellaw kontra d-deċiżjoni ta’ detenzjoni quddiem qorti nazzjonali;

– tipprovdi għal kundizzjonijiet tad-detenzjoni speċjali li jikkunsidraw is-sitwazzjoni vulnerabbli tal-persuni bi ħtiġiet speċjali speċjalment it-tfal u l-vittmi ta' tortura;

– tipprovdi li l-minornenni ma jiżammux f’detenzjoni sakemm dan ma jsirx fl-aħjar interess tagħhom filwaqt li ma tista' tkunx permessa d-detenzjoni ta' minorenni mhux akkumpanjati;

– tintroduċi sistema ta’ reviżjoni perjodika għall-monitoraġġ tad-detenzjoni.

L-għażla preferuta ta’ kooperazzjoni prattika li tikkumplimenta l-għażla leġiżlattiva preferuta tipprevedi l-iskambju tal-aħjar prattiki, fi ħdan il-qafas tal-EURASIL, ma' dawk l-Istati Membri li japplikaw miżuri oħrajn minflok id-detenzjoni (jiġifieri garanziji finanzjarji, l-għoti ta’ garanti eċċ.).

- **il-kundizzjonijiet tal-akkoljenza materjali**, l-għażla ta’ politika preferuta:

– issegwi approċċ kwantitattiv dwar il-prinċipju ta’ “livell xieraq ta’ kundizzjonijiet ta’ akkoljenza materjali” billi tintroduċi punt ta’ riferiment, jiġifieri l-livell minimu ta’ assistenza soċjali li tingħata liċ-ċittadini;

– tintroduċi r-rekwiżit ta’ rappurtar għall-Istati Membri bil-għan tal-monitoraġġ, fost l-oħrajn, tal-livell ta’ assistenza mogħti lil dawk li jfittxu aż il;

– tiżgura li l-irtirar jew it-tnaqqis tal-kundizzjonijiet ta’ akkoljenza mill-awtoritajiet nazzjonali jkunu konformi mal-prinċipju ta’ livell xieraq ta' għajxien u tiggarantixxi d-dritt ta' appell kontra tali deċiżjonijiet.

L-għażla preferuta ta’ kooperazzjoni prattika li tikkumplimenta l-għażla leġiżlattiva preferuta tipprevedi l-iskambju tal-aħjar prattiki, fi ħdan il-qafas tal-EURASIL, sabiex tiżgura standards ogħla fir-rigward tal-kundizzjonijiet ta’ akkoljenza materjali filwaqt li tqis il-kapaċitajiet ta’ akkoljenza tal-Istati Membri; b’mod aktar speċifiku, ikun jista' jsir skambju ta' ideat dwar kif il-ħtiġiet ta' dawk li jfittxu aż il ikunu jistgħu jinqdew miċ-ċentri ta' akkoljenza jew kif jiġi żgurat li l-faċilitajiet ta' djar jikkunsidraw fatturi bħall-età u s-sess u rigward id-dritt għal privatezza u l-ħajja tal-familja.

- **persuni bi ħtiġiet speċjali,** l-għażla ta’ politika preferuta:

– tiżgura l-ħolqien ta' mekkaniżmi li jkunu jistgħu jidentifikaw b'mod xieraq il-ħtiġiet speċjali u jipprovdu monitoraġġ ta' każi individwali fejn ikun meħtieġ;

– tiffaċilita l-aċċess ta’ minorenni għall-edukazzjoni;

– tintroduċi l-obbligu għall-Istati Membri li jimpedixxu reati relatati mas-sess f’ċentri ta’ akkomodazzjoni;

– tiċċara t-tifsira ta’ kunċetti essenzjali li attwalment jinsabu fid-Direttiva bħal ‘assistenza medika neċessarja jew assistenza oħra’ u ‘trattament essenzjali ta’ mard’;

– tintroduċi l-obbligu għat-taħriġ xieraq ta’ persunal f’kuntatt ma’ vittmi ta’ tortura jew stupru.

L-għażla preferuta ta’ kooperazzjoni prattika li tikkumplimenta l-għażla leġiżlattiva preferuta tipprevedi:

– l-iskambju tal-aħjar prattiki, fuq bażi regolari fi ħdan il-qafas tal-EURASIL, fir-rigward tat-trattament ta’ gruppi vulnerabbli, partikolarment sabiex tiġi żgurata l-proattività fl-identifikazzjoni ta' ħtiġiet speċjali, biex jiġi garantit aċċess għal trattament adegwat fejn dan ikun meħtieġ, u biex jiġi żgurat li l-persunal f’kuntatt ma’ gruppi vulnerabbli jitħarrġu b’mod xieraq;

– il-kooperazzjoni prattika fi ħdan il-qafas tal-EURASIL tista’ tassisti fl-adozzjoni ta’ manwal tal-UE li jista' jiġbor l-aħjar prattiki fil-livell tal-UE dwar it-taħriġ ta’ persunal f’kuntatt ma’ gruppi vulnerabbli, linji gwida dwar l-identifikazzjoni ta' ħtiġiet speċjali, l-akkomodazzjoni ta’ persuni vulnerabbli eċċ.

Il-**vantaġġi ewlenin** tal-għażla preferuta huma:

- Tiżgura trattament ta’ **livell ogħla** għal dawk li jfittxuażil (aċċess iffaċilitat għas-suq tax-xogħol, garanziji proċedurali għad-detenuti, trattament ta’ livell ogħla għal gruppi vulnerabbli eċċ.) skont il-liġi internazzjonali, prinċipalment il-Konvenzjoni tan-NU dwar id-Drittijiet tat-Tfal u l-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Bniedem;

- Tikseb **aktar armonizzazzjoni** tal-kundizzjonijiet ta’ akkoljenza permezz ta’ intervent leġiżlattiv kif ukoll miżuri aktar b’saħħithom ta’ kooperazzjoni prattika biex b’hekk jitrawmu standards ugwali ta' trattament madwar l-UE u jiġi żgurat approċċ komprensiv fir-rigward tal-kundizzjonijiet ta' akkoljenza.

F’dak li għandu x’jaqsam mal-impatti ewlenin:

- Il-fatt li jiġu żgurati standards ogħla ta’ akkoljenza jħalli impatt ġenerali pożittiv għal dawk li jfittxuażil fir-rigward tar-rispett tad-drittijiet fundamentali tagħhom. B’mod partikolari, id-dritt għall-moviment ħieles se jissaħħaħ billi jiġi pprovdut li d-detenzjoni għandha sseħħ biss f’każi eċċezzjonali u li minorenni mhux akkumpanjati ma jinżammux f’detenzjoni; il-faċilitazzjoni tal-aċċess għas-suq tax-xogħol se twassal biex dawk li jfittxuażil ikunu anqas dipendenti u ser tgħinhom jintegraw fl-Istat Membru li jospitahom; il-gruppi vulnerabbli se jkunu indirizzati b’mod aktar adegwat billi jiġi żgurat li l-bżonnijiet tagħhom ikunu identifikati b’mod xieraq u f’waqtu u jkun hemm id-disponibbiltà ta' aċċess għal trattament adattat; fl-aħħar nett, l-iskambju tal-aħjar prattiki u l-adozzjoni ta’ linji gwida fl-oqsma relevanti kollha tal-kundizzjonijiet tal-akkoljenza jistgħu jkunu strument utli biex jiġi żgurat li jiġu applikati l-ogħla standards possibbli madwar l-UE;

- Billi jiġu żgurati aktar standards ugwali ta’ trattament madwar l-UE, prinċipalment dwar id-detenzjoni, il-kundizzjoni ta’ akkoljenza materjali u l-aċċess għas-suq tax-xogħol, il-miżuri proposti jistgħu jgħinu biex inaqqsu l-fenomenu tal-movimenti sekondarji. Il-kooperazzjoni prattika tista’ tgħin ukoll biex jiġu stabbiliti prattiki komuni fil-qasam tal-akkoljenza ta’ dawk li jfittxu żil speċjalment b’rabta mat-trattament ta’ gruppi vulnerabbli

permezz tal-adozzjoni tal-Manwal tal-UE li jiġbor fih l-aħjar proċeduri u politiki li jridu jiġu applikati mill-Istati Membri kollha.

F'dak li għandu x'jaqsam mal-fattibbiltà finanzjarja:

- se jkunu meħtieġa sforzi finanzjarji sabiex tinkiseb il-konformità mad-Direttiva l-ġdida, fir-rigward ta':

– il-kundizzjonijiet ta' akkoljenza materjali biex jikkonverġu l-politiki tagħhom mal-punti ta' riferiment stabbiliti fid-Direttiva l-ġdida;

– it-trattament ta' persuni vulnerabbli, bil-għan li jistabbilixxu mekkaniżmi fil-livell nazzjonali għall-identifikazzjoni ta' ħtiġiet speċjali;

– l-iżgurar ta' aċċess għall-kura tas-saħħa għal persuni vulnerabbli taħt l-istess kundizzjonijiet applikabbli għaċ-ċittadini;

- l-intervent previst dwar it-tnaqqis fir-restrizzjoni taż-żmien għall-aċċess għas-suq tax-xogħol iwassal għal iffrankar għall-Istati Membri. Dan jista' jkun li jiġri minħabba l-fatt li dawk li jfittxu aż il jkunu anqas dipendenti u għalhekk jiġu evitati benefiċċji soċjali addizzjonali. Barra minn hekk dawn jikkontribwixxu għas-sistema fiskali tal-Istati Membri permezz tat-taxxi fuq ix-xogħol.
- l-iżgurar li d-detenzjoni tkun applikata biss f'każi eċċezzjonali jirriżulta wkoll f'iffrankar għall-Istati Membri; minħabba fl-għadd kbir ta' persunal impjegat fiċ-ċentri ta' detenzjoni sabiex jiġu ssodisfati r-rekwiżiti ta' sigurtà, il-politiki ta' detenzjoni jistgħu jiswew aktar milli kieku dawk li jfittxu aż il jiġu akkomodati f'ċentri ta' akkomodazzjoni.

5. MONITORAĠĠ U EVALWAZZJONI

Il-monitoraġġ u l-evalwazzjoni tal-għażla ta' politika preferuta se tkun fattur importanti għall-valutazzjoni tal-effiċjenza u l-effikaċja tad-Direttiva l-ġdida. F'dan ir-rigward il-Kummissjoni se tevalwa u tirrapporta b'mod regolari dwar l-implimentazzjoni tad-Direttiva l-ġdida fl-Istati Membri. Barra minn hekk se jiddaħħlu fis-seħħ ukoll mekkaniżmi ta' rappurtar annwali bil-għan tal-monitoraġġ ta' dawk l-oqsma li l-implimentazzjoni tagħhom kienet problematika matul l-ewwel fażi tal-leġiżlazzjoni dwar l-aż il. Laqgħat regolari ta' esperti se jibqgħu jsiru biex issir diskussjoni dwar problemi marbuta mal-implimentazzjoni u mal-iskambju tal-aħjar prattiki bejn l-Istati Membri.

It-tabella ta' hawn taħt tinkludi lista ta' indikaturi li tista' tintuża għall-valutazzjoni tal-progress u l-effikaċja tal-għażla preferuta fil-kisba tal-għanijiet ta' politika ewlenin.

Indikaturi

- Il-livell ta' implimentazzjoni mill-Istati Membri tal-emendi proposti għad-Direttiva dwar il-Kundizzjonijiet ta' Akkoljenza;
- L-għadd ta' dawk li jfittxu aż il fi Stat Membru;
- L-għadd ta' dawk li jfittxu aż il impjegati fi Stat Membru;
- L-għadd ta' dawk li jfittxu aż il li għandhom ħtiġiet speċjali u l-għadd ta' riferimenti lil istituzzjonijiet kompetenti;
- Numru ta' talbiet u trasferimenti ta' Dublin;
- Suċċessi f'tiftix fil-EURODAC;
- L-ammont ta' benefiċċji mogħtija li dawk li jfittxu aż il;

- L-għadd ta’ persuni li jibbenefikaw minn attivitajiet iffinanzjati mill-FER;
- Livell ta' riżorsi finanzjarji allokati għall-FER;
- Il-livell ta' riżorsi finanzjarji allokati għal attivitajiet ta’ kooperazzjoni prattika;
- L-għadd ta’ sessjonijiet ta’ taħriġ li jsiru.