KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 3.12.2008
SEK2008) 2945 C6-0477/08

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

uzupełniający

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl

Streszczenie oceny skutków

{KOM(2008) 815 wersja ostateczna}
{SEK(2008) 2944}

1. WPROWADZENIE

Przyjęcie wniosku w sprawie zmiany dyrektywy Rady 2003/9/WE ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (zwanej dalej dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania) było jedną ze strategicznych inicjatyw wchodzących w skład programu prac Komisji na 2008 r.[1]

W ramach przygotowań do drugiej fazy prawodawstwa azylowego, zgodnie z programem haskim[2], Komisja rozpoczęła proces oceny wyników osiągniętych w pierwszej fazie budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego (zwanego dalej CEAS), obejmującej m.in. określenie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl.

W związku z tym w dniu 26 listopada 2007 r. Komisja opublikowała sprawozdanie[3] (zwane dalej „**sprawozdaniem z oceny**") dotyczące transpozycji i stosowania dyrektywy przez państwa członkowskie, zwracając szczególną uwagę na te obszary, w których niezbędne jest wyjaśnienie obowiązujących przepisów lub ich harmonizacja. Dodatkowo w czerwcu 2007 r. Komisja przedstawiła **zieloną księgę** w celu przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami na temat możliwych rozwiązań dotyczących opracowania drugiego etapu CEAS w odniesieniu również do przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Ponadto odbyło się kilka posiedzeń ekspertów z państw członkowskich, UNHCR, organizacji pozarządowych i sektora akademickiego w celu określenia głównych obszarów, którymi należy się zająć w drugiej fazie prawodawstwa azylowego.

Podniesione w trakcie konsultacji kwestie oraz zgłoszone sugestie stanowiły dobrą podstawę do opracowania niniejszej oceny skutków.

2. AKTUALNA SYTUACJA I PROBLEMY

W obszarze warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl wskazano następujące problemy:

- dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania nie zawsze gwarantuje odpowiednie normy traktowania osób ubiegających się o azyl. Dotyczy to zwłaszcza:

– dostępu do rynku pracy;

– poziomu i formy materialnych warunków przyjmowania;

– uwzględnienia potrzeb osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji;

– zatrzymania;

– zakresu stosowania dyrektywy.

---

1 COM (2007) 640

2 Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, przyjęty dnia 5 listopada 2004 r.

3 COM (2007) 745

- Różne normy traktowania ubiegających się o azyl osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji i własnych obywateli znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji mogłyby prowadzić do dyskryminacji.

- Brak zharmonizowanych warunków przyjmowania mógłby zwiększyć wtórne przemieszczanie się osób ubiegających się o azyl, co nakłada niesprawiedliwe obciążenia na administracje krajowe, jak i na osoby ubiegające się o azyl.

W ocenie skutków zawarto możliwy scenariusz rozwoju sytuacji w przypadku braku podjęcia działań na poziomie UE i stwierdzono, że obecne problemy nie zniknęłyby oraz że istnieje znacząca potrzeba podjęcia działań przez UE.

3. CELE STRATEGICZNE

Ogólne cele drugiej fazy ustanawiania CEAS w odniesieniu do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania dotyczą zapewnienia wyższych norm traktowania osób potrzebujących ochrony międzynarodowej oraz zmniejszenie wtórnego przemieszczania się.

Nowa dyrektywa służy w szczególności realizacji następujących celów:

I) ułatwienie dostępu do rynku pracy;

II) zapewnienie odpowiednich norm w odniesieniu do materialnych warunków przyjmowania;

III) odpowiednie uwzględnienie potrzeb osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji;

IV) zagwarantowanie, że zatrzymanie jest środkiem stosowanym wyłącznie w wyjątkowych przypadkach oraz wzmocnienie gwarancji prawnych dla osób ubiegających się o azyl, które zostały zatrzymane;

V) dokładne określenie zakresu stosowania dyrektywy.

4. OPCJE POLITYCZNE

Przy uwzględnieniu różnorodnego charakter wspomnianych powyżej konkretnych celów w ocenie skutków proponuje się oddzielne opcje polityczne dla każdego z tych zamierzeń. Na preferowaną opcję polityczną złożyły się preferowane opcje polityczne wybrane dla poszczególnych celów.

4.1. Zachowanie status quo

Obowiązujące ramy prawne pozostałyby niezmienione, a bieżące działania w państwach członkowskich byłyby kontynuowane.

Komisja w dalszym ciągu monitorowałaby proces wdrażania przepisów dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania.

4.2. Preferowana opcja polityczna

W obliczu złożoności proponowanych opcji politycznych, w niniejszym streszczeniu ograniczono się do wyliczenia podstawowych elementów składających się na preferowaną opcję polityczną. Preferowana opcja polityczna obejmuje zarówno **opcję legislacyjną,** jak i opcje ukierunkowane na **wspieranie praktycznej współpracy** między państwami członkowskimi.

W odniesieniu do:

- **zakresu dyrektywy** - preferowana opcja polityczna obejmuje:

– uściślenie, że dyrektywa ma zastosowanie do wszystkiego rodzaju procedur azylowych (w tym do procedury dublińskiej) oraz do wszystkich obszarów geograficznych i placówek dla osób ubiegających się o azyl (w tym ośrodków zatrzymania);

– zagwarantowanie, że dyrektywa obowiązuje także w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę subsydiarną.

- **dostępu do rynku pracy** - preferowana opcja polityczna obejmuje:

– skrócenie ograniczeń czasowych dotyczących dostępu do rynku pracy;

– zakaz wprowadzania szczególnych warunków dostępu do rynku pracy na poziomie krajowym, które mogłyby ograniczać prawo osób ubiegających się o azyl do zatrudnienia.

Preferowana opcja w zakresie praktycznej współpracy, mająca charakter uzupełniający w stosunku do preferowanej opcji legislacyjnej, obejmuje wymianę najlepszych praktyk, w ramach sieci EURASIL, w celu dalszego ułatwiania dostępu do rynku pracy. Przykładowo praktyka państw członkowskich, które nie wymagają pozwoleń na pracę lub zezwalają na bezpośredni dostęp do zatrudnienia, mogłaby zostać zestawiona z praktyką tych państw członkowskich, które stosują w tym obszarze bardziej restrykcyjne przepisy.

- **zatrzymania osób ubiegających się o azyl -** preferowana opcja polityczna obejmuje

– w miarę możliwości unikanie zatrzymania i stosowanie tego środka wyłącznie w wyjątkowych przypadkach;

– wprowadzenie szeregu gwarancji proceduralnych dla zatrzymanych osób ubiegających się o azyl, takich jak prawo do informacji o powodach zatrzymania oraz o możliwościach zakwestionowania decyzji o zatrzymaniu w sądzie krajowym;

– określenie warunków zatrzymania przy uwzględnieniu szczególnie trudnej sytuacji osób o szczególnych potrzebach, zwłaszcza dzieci i ofiar tortur;

– postanowienie, że osoby małoletnie będą podlegały zatrzymaniu jedynie w przypadku, gdy będzie to w ich najlepszym interesie, natomiast zatrzymanie osób małoletnich pozbawionych opieki będzie zabronione;

– wprowadzenie systemu okresowego przeglądu w celu monitorowania zatrzymań.

Preferowana opcja w zakresie praktycznej współpracy, mająca charakter uzupełniający w stosunku do preferowanej opcji legislacyjnej, obejmuje wymianę najlepszych praktyk, w ramach sieci EURASIL, z tymi państwami członkowskimi, które stosują środki alternatywne do zatrzymania (np. gwarancje finansowe, przedstawienie gwaranta itp.).

- **materialnych warunków przyjmowania -** preferowana opcja polityczna obejmuje:

– podejście ilościowe w odniesieniu do zasady „odpowiedniego poziomu materialnych warunków przyjmowania" poprzez wprowadzenie poziomu odniesienia, mianowicie minimalnego poziomu wsparcia socjalnego przyznawanego własnym obywatelom;

– wprowadzenie dla państw członkowskich wymogu sprawozdawczości m.in. w celu monitorowania poziomu wsparcia przyznawanego osobom ubiegającym się o azyl;

– zagwarantowanie, że ograniczenia lub odstąpienia od warunków przyjmowania wprowadzane są zgodne z zasadą odpowiedniego poziomu życia, oraz zapewnienie prawa do odwołania się od takich decyzji.

Preferowana opcja w zakresie praktycznej współpracy, mająca charakter uzupełniający w stosunku do preferowanej opcji legislacyjnej, obejmuje wymianę najlepszych praktyk, w ramach sieci EURASIL, w celu zapewnienia wyższych norm dotyczących materialnych warunków przyjmowania przy jednoczesnym uwzględnieniu zdolności państw członkowskich w zakresie przyjmowania. W szczególności mogłaby mieć miejsce wymiana poglądów i propozycji dotyczących lepszego przekazywania informacji o potrzebach osób ubiegających się o azyl przez ośrodki przyjmowania czy dotyczących sposobów zagwarantowania tego, że przy zakwaterowaniu uwzględniane są takie czynniki jak wiek i płeć, jak również przestrzegane jest prawo do prywatności i życia rodzinnego.

- **osób o szczególnych potrzebach** - preferowana opcja polityczna obejmuje:

– ustanowienie mechanizmów, dzięki którym możliwe byłoby odpowiednie określenie szczególnych potrzeb i w razie konieczności nadzorowanie poszczególnych przypadków;

– ułatwienie dostępu do edukacji dla osób małoletnich;

– wprowadzenie obowiązku dla państw członkowskich w zakresie zapobiegania przestępstwom związanym z płcią w ośrodkach zakwaterowania;

– wyjaśnienie znaczenia istotnych pojęć zawartych obecnie w dyrektywie, takich jak „niezbędna pomoc medyczna i inne formy pomocy" czy „leczenie podstawowe";

– wprowadzenie wymogu, aby personel mający kontakt z ofiarami tortur lub gwałtu był odpowiednio wyszkolony.

Preferowana opcja w zakresie praktycznej współpracy, mająca charakter uzupełniający w stosunku do preferowanej opcji legislacyjnej, obejmuje:

– systematyczną wymianę najlepszych praktyk, w ramach sieci EURASIL, w zakresie traktowania grup osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, w szczególności w celu zapewnienia aktywnego określania szczególnych potrzeb, zagwarantowania, tam gdzie to niezbędne, dostępu do odpowiedniego traktowania oraz odpowiednich szkoleń dla

pracowników mających kontakt z grupami osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji;

– praktyczną współpracę w ramach sieci EURASIL w celu wsparcia procesu przyjęcia unijnego podręcznika, w którym zebrane byłyby najlepsze praktyki na poziomie UE w dziedzinie szkolenia pracowników mających kontakt z grupami osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, wytyczne dotyczące określania szczególnych potrzeb, zakwaterowania osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji itp.

Podstawowe zalety preferowanego wariantu są następujące:

- **wyższe normy** traktowania osób ubiegających się o azyl (ułatwiony dostęp do rynku pracy, gwarancje proceduralne dla osób zatrzymanych, wyższe normy traktowania dla osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji itp.) zgodnie z prawem międzynarodowym, w szczególności konwencją ONZ o prawach dziecka i Karty praw podstawowych UE;

- **Dalsza harmonizacja** warunków przyjmowania w drodze uregulowań prawnych, a także ulepszona praktyczna współpraca, umożliwiająca stosowanie równoważnych norm traktowania w całej UE i zapewniająca kompleksową koncepcję do warunków przyjęcia.

Najistotniejsze skutki:

- zapewnienie wyższych norm przyjmowania będzie miało ogólnie pozytywne skutki dla osób ubiegających się o azyl w odniesieniu do przestrzegania praw podstawowych. W szczególności zostanie wzmocnione prawo do swobodnego przemieszczania się poprzez zagwarantowanie, że zatrzymanie powinno mieć miejsce wyłącznie w wyjątkowych przypadkach i że zatrzymanie osób małoletnich pozbawionych opieki będzie zabronione; ułatwienie dostępu do rynku pracy przyczyni się do większej niezależności finansowej osób ubiegających się o azyl i do lepszej integracji w przyjmującym państwie członkowskim; sytuacja osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji będzie bardziej odpowiednio uwzględniania poprzez zapewnienie należytego i szybkiego określenia ich potrzeb i odpowiednich warunków; ponadto wymiana najlepszych praktyk i przyjęcie wytycznych we wszystkich odnośnych obszarach warunków przyjmowania mogłoby być bardzo praktycznym instrumentem służącym zapewnieniu stosowania w całej UE możliwie najwyższych norm;

- dzięki zapewnieniu bardziej równoważnych norm traktowania w całej UE, zwłaszcza w odniesieniu do zatrzymania, materialnych warunków przyjmowania i dostępu do rynku pracy proponowane środki mogą przyczynić się do ograniczenia wtórnego przemieszczania się. Praktyczna współpraca mogłaby także służyć ustanawianiu wspólnych praktyk w zakresie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, zwłaszcza w odniesieniu do traktowania grup osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, poprzez przyjęcie podręcznika UE zawierającego najlepsze praktyki i strategie polityki, jakie miałyby stosować wszystkie państwa członkowskie.

Wykonalność finansowa:

- W celu uzyskania zgodności z przepisami nowej dyrektywy niezbędne byłyby wysiłki finansowe w odniesieniu do:

– materialnych warunków przyjmowania w celu dostosowania ich do wartości odniesienia określonych w nowej dyrektywie;

– sposobów postępowania w przypadku osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji w celu ustanowienia mechanizmów na poziomie krajowym służących określaniu szczególnych potrzeb;

– zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji na tych samych warunkach, jakie mają zastosowanie do własnych obywateli.

- Skutkiem planowanego skrócenia ograniczeń czasowych dotyczących dostępu do rynku pracy mogłyby być oszczędności dla państw członkowskich. Wynikałoby to ze zwiększonej finansowej niezależności osób ubiegających się o azyl, co pozwoliłoby na oszczędności w zakresie pomocy socjalnej Ponadto wnosiłyby one wkład w systemy fiskalne państw członkowskich poprzez opodatkowanie pracy.

- Zagwarantowanie, że zatrzymanie jest środkiem stosowanym wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, również pociągnęłoby za sobą oszczędności dla państw członkowskich. W związku z dużą liczbą pracowników zatrudnionych w ośrodkach zatrzymania w celu sprostania wymogom bezpieczeństwa strategie polityczne dotyczące zatrzymania mogłyby się okazać bardziej kosztowne niż zakwaterowanie osób ubiegających się o azyl w otwartych ośrodkach zakwaterowania.

5. MONITOROWANIE I OCENA

Monitorowanie i ocena preferowanej opcji politycznej będzie miało duże znaczenie dla oceny efektywności i skuteczności nowej dyrektywy. W tym kontekście Komisja będzie regularnie oceniać wdrażanie nowej dyrektywy w państwach członkowskich i przedstawiać sprawozdania na ten temat. Dodatkowo ustanowione zostaną roczne mechanizmy sprawozdawcze w celu monitorowania tych obszarów, w przypadku których wdrażanie okazało się problematyczne w pierwszej fazie prawodawstwa azylowego. W dalszym ciągu regularnie odbywać się będą posiedzenia ekspertów w celu omówienia problemów dotyczących wdrażania, jak również wymiana najlepszych praktyk między państwami członkowskimi.

Poniżej przedstawiono proponowany wykaz wskaźników, na podstawie których można byłoby dokonywać oceny postępów w zakresie preferowanej opcji i jej efektywności w kontekście realizacji głównych celów polityki.

Wskaźniki

- Poziom wdrożenia przez państwa członkowskie zmian zaproponowanych do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania

- Liczba osób ubiegających się o azyl w danym państwie członkowskim

- Liczba osób ubiegających się o azyl zatrudnionych w danym państwie członkowskim

- Liczba osób ubiegających się o pracę, w przypadku których stwierdzono, że mają one szczególne potrzeby, oraz liczba spraw przekazanych do kompetentnych instytucji

- Liczba wniosków i przeniesień w ramach systemu dublińskiego
- Trafienia w EURODAC
- Wysokość świadczeń przyznanych osobom ubiegającym się o azyl
- Liczba osób będących beneficjentami środków pochodzących z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (EFU)
- Wysokość zasobów finansowych przydzielonych na EFU
- Wysokość zasobów finansowych przydzielonych na działania w ramach praktycznej współpracy
- Liczba przeprowadzonych szkoleń.