COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

care însoțește

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre

Rezumatul evaluării impactului

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

1. INTRODUCERE

Adoptarea unei propuneri de modificare a Directivei 2003/9/CE a Consiliului privind standardele minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (denumită în continuare Directiva privind condițiile de primire) a fost inclusă în Programul de lucru al Comisiei pentru 2008[1] drept una din inițiativele sale strategice.

În vederea pregătirii pentru faza a doua a elaborării legislației privind azilul, așa cum s-a solicitat prin Programul de la Haga[2], Comisia a lansat procesul de evaluare a rezultatelor obținute în prima fază de creare a unui sistem european comun de azil (denumit în continuare SECA), inclusiv, *inter alia*, condițiile de primire ale solicitanților de azil.

În acest sens, Comisia a publicat raportul de la 26 noiembrie 2007[3] (denumit în continuare – **Raportul de evaluare**) privind transpunerea și aplicarea directivei de către statele membre, subliniind domeniile în care este necesară clarificarea dispozițiilor existente și/sau armonizarea suplimentară a acestora. În plus, Comisia a prezentat în luna iunie 2007, de asemenea, o **carte verde** în vederea consultării factorilor interesați privind opțiunile posibile de conturare a fazei a doua a SECA aferentă, în ceea ce privește primirea solicitanților de azil. În final, au avut loc mai multe reuniuni ale experților din statele membre, ICNUR, ONG-uri precum și cu profesori în vederea identificării principalelor domenii problematice care trebuie abordate în faza a doua a elaborării legislației privind azilul.

Problemele ridicate și sugestiile formulate în cadrul procesului de consultare au constituit fundamentul pentru pregătirea prezentei evaluări a impactului.

2. SITUAȚIA CURENTĂ ȘI PROBLEME EXISTENTE

În ceea ce privește condițiile pentru primirea solicitanților de azil, au fost identificate următoarele probleme:

- Directiva privind condițiile pentru primire nu garantează întotdeauna standarde adecvate de tratament pentru solicitanții de azil, în special în legătură cu:

– accesul la piața forței de muncă;

– nivelul și forma condițiilor materiale de primire;

– abordarea nevoilor persoanelor vulnerabile;

– detenția;

– sfera de aplicare a directivei.

- Standardele diferite de tratament aplicate solicitanților de azil vulnerabili și resortisanții vulnerabili ar putea conduce la discriminare;

---

1 COM (2007) 640

2 Programul de la Haga: consolidarea spațiului de libertate, securitate și justiție în Uniunea Europeană, adoptat la 5 noiembrie 2004

3 COM (2007) 745

- Lipsa condițiilor de primire armonizate ar putea conduce la creșterea fluxurilor secundare de solicitanți de azil, situație care impune o presiune injustă asupra administrațiilor naționale și solicitanților de azil.

În cadrul evaluării impactului, în continuarea este analizată posibila evoluție a situației în cazul în care nu sunt luate măsuri la nivelul UE și se conchide că problemele existente ar persista și că o acțiune imediată din partea UE este imperios necesară.

3. OBIECTIVELE DE POLITICĂ

Obiectivele generale ale fazei a doua a SECA în ceea ce privește Directiva privind condițiile de primire sunt asigurarea unor standarde mai ridicate de tratament al persoanelor care au nevoie de protecție internațională și contribuția la reducerea fenomenului fluxurilor secundare.

Noua directivă urmărește, în special,următoarele obiective specifice:

I) facilitarea accesului la piața forței de muncă;

II) asigurarea unor standarde adecvate pentru condițiile materiale de primire;

III) garantarea faptului că nevoile grupurilor vulnerabile sunt abordate în mod corespunzător;

IV) limitarea detenției numai la cazuri excepționale și consolidarea garanțiilor juridice pentru solicitanții de azil deținuți;

V) definirea clară a domeniului de aplicare al directivei.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Luând în considerare natura diferită a obiectivelor specifice menționate anterior, în evaluarea impactului se propun opțiuni de politică separate pentru fiecare dintre obiective. Opțiunea de politică preferată s-a obținut prin combinarea opțiunilor de politică preferate selectate pentru fiecare obiectiv specific.

4.1. Statu-quo

Cadrul juridic actual ar rămâne neschimbat, iar activitățile în derulare din statele membre ar continua.

Comisia ar continua să monitorizeze punerea în aplicare a Directivei privind condițiile de primire.

4.2. Opțiunea de politică preferată

Având în vedere nivelul de complexitate al opțiunilor de politică propuse, prezentul rezumat se limitează la enumerarea elementelor principale din care se compune opțiunea de politică preferată. Opțiunea de politică preferată constă atât în **opțiuni legislative** cât și în opțiuni bazate pe **promovarea cooperării practice** între statele membre.

În ceea ce privește:

- **domeniul de aplicare al directivei**, opțiunea de politică preferată:

– clarifică faptul că directiva se aplică tuturor tipurilor de proceduri privind solicitările de azil (inclusiv Dublin) şi în toate zonele geografice şi centrele de cazare ale solicitanţilor de azil (inclusiv detenţia);

– asigură includerea solicitanţilor de protecţie subsidiară.

- **accesul la piaţa forţei de muncă**, opţiunea de politică preferată:

– scurtează termenele privind accesul la piaţa forţei de muncă;

– interzice impunerea de condiţii pe piaţa muncii la nivel naţional care ar putea afecta dreptul de a avea un loc de muncă al solicitanţilor de azil.

Opţiunea preferată de cooperare practică care o completează pe cea legislativă prevede schimbul de bune practici, în cadrul reţelei EURASIL, în ceea ce priveşte restricţiile pieţei muncii, în vederea continuării facilitării accesului la aceasta; de exemplu, tradiţia statelor membre de a nu solicita permise de muncă şi/sau de a acorda acces imediat la angajare poate fi prezentată alături de aceea de a prevedea măsuri mai stricte în acest domeniu.

- **detenţia solicitanţilor de azil**, opţiunea de politică preferată:

– vizează garantarea evitării detenţiei în condiţii normale şi apelarea la această variantă numai în cazuri excepţionale;

– introduce o serie de garanţii procedurale pentru solicitanţii de azil deţinuţi, precum dreptul de a fi informaţi asupra motivelor detenţiei sau asupra posibilităţilor de contestare a deciziei de detenţie în faţa instanţelor judecătoreşti naţionale;

– prevede condiţii de detenţie care iau în considerare situaţia vulnerabilă a persoanelor cu nevoi speciale, în special copiii şi victimele torturii;

– prevede că minorii nu sunt deţinuţi decât dacă este în interesul superior al acestora, iar detenţia minorilor neînsoţiţi nu este permisă;

– introduce un sistem de revizuire periodică în vederea monitorizării detenţiei.

Opţiunea preferată de cooperare practică care o completează pe cea legislativă prevede schimbul de bune practici, în cadrul reţelei EURASIL, cu acele state membre care aplică măsuri alternative la detenţie (de exemplu garanţii financiare, prezentarea unui garant etc).

- **condiţiile materiale de primire**, opţiunea de politică preferată:

– urmăreşte o abordare cantitativă privind principiul unui „nivel adecvat al condiţiilor materiale de primire” prin introducerea unor puncte de referinţă, şi anume nivelul minim de asistenţă socială oferită resortisanţilor naţionali;

– introduce o obligaţie de raportare pentru statele membre în vederea monitorizării, *inter alia*, a nivelului asistenţei oferite solicitanţilor de azil;

– asigură că retragerea sau reducerea condiţiilor de primire ale autorităţilor naţionale respectă principiul standardelor de viaţă adecvate şi garantează dreptul de contestare a unor asemenea decizii.

Opţiunea preferată de cooperare practică ce o completează pe cea legislativă prevede schimbul de bune practici, în cadrul reţelei EURASIL, pentru a asigura standarde mai înalte în ceea ce priveşte condiţiile materiale de primire, luând în considerare, de asemenea, capacitatea de primire a statelor membre; mai concret, se pot schimba idei privind

îmbunătățirea abordării nevoilor solicitanților de azil în centrele de primire sau privind luarea în considerare a considerațiilor de vârstă și sex la momentul cazării acestora, precum și respectare dreptului la intimitate și viața de familie.

- **persoanele cu nevoi speciale**, opțiunea de politică preferată:

– asigură instituirea mecanismelor de identificare adecvată a nevoilor speciale și oferă monitorizarea cazurilor individuale după caz;

– facilitează accesul minorilor la educație;

– introduce obligația statelor membre de a preveni infracțiunile pe motive de sex în centrele de cazare;

– clarifică sensul noțiunilor esențiale prevăzute în prezent în directivă precum „asistență medicală sau de alt tip necesară” și „tratamentul de bază al bolilor”;

– introduce obligația de pregătire corespunzătoare a personalului care intră în contact cu victimele torturii sau violului.

Opțiunea preferată de cooperare practică, care o completează pe cea legislativă prevede:

– schimbul de bune practici în mod periodic, în cadrul rețelei EURASIL, privind tratamentul grupurilor vulnerabile, în special pentru a asigura identificarea proactivă a nevoilor speciale, pentru a garanta accesul la tratamentul adecvat, după caz, și pentru a asigura pregătirea corespunzătoare a personalului care intră în contact cu aceste grupuri;

– cooperare practică în cadrul rețelei EURASIL poate contribui la adoptarea unui manual UE care ar putea reuni bunele practici la nivel UE în ceea ce privește pregătirea personalului care intră în contact cu grupurile vulnerabile, orientări privind identificarea nevoilor speciale, cazarea persoanelor vulnerabile etc.

Principalele avantaje ale opțiunii preferate sunt următoarele:

- asigură **standarde mai ridicate** de tratament al solicitanților de azil (acces facilitat la piața forței de muncă, garanții procedurale pentru persoanele deținute, standarde mai ridicate de tratament al grupurilor vulnerabile etc.) conform dreptului internațional, în special Convenția Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Copilului și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

- se realizează **continuarea armonizării** condițiilor de primire prin intervenție legislativă, precum și consolidarea măsurilor de cooperare practică, promovând astfel standarde egale de tratament în ansamblul UE și asigurând o abordare globală a condițiilor de primire.

În ceea ce privește efectele principale:

- din perspectiva respectării drepturilor fundamentale, asigurarea unor standarde de primire mai ridicate va avea un impact global pozitiv asupra solicitanților de azil. Va fi consolidat, în special, dreptul la libera circulație prin garantarea dispunerii detenției numai în cazuri excepționale și prin interzicerea detenției minorilor neînsoțiți; facilitarea accesului la piața forței de muncă contribuie la creșterea autonomiei solicitanților de azil și ușurează integrarea acestora în statul membru gazdă; situația grupurilor vulnerabile ar fi mai bine abordată, asigurându-se că nevoile acestora sunt identificate la timp și că există acces la tratamentul corespunzător; în sfârșit, schimbul de bune practici și adoptarea orientărilor în toate domeniile relevante condițiilor de primire poate reprezenta un instrument util în asigurarea aplicării unor standarde cât mai ridicate în ansamblul UE.

- prin asigurarea unor standarde de tratament mai echitabile în ansamblul UE, în special privind detenția, condițiile materiale de primire și accesul pe piața forței de muncă, măsurile propuse ar putea duce la reducerea fenomenului fluxurilor secundare. Cooperarea practică poate ajuta, de asemenea, la stabilirea de practici comune în domeniul primirii solicitanților de azil, în special privind tratamentul grupurilor vulnerabile, prin adoptarea unui manual UE care ar reuni bunele practici și politicile la nivelul UE care trebuie aplicate în statele membre.

În ceea ce privește fezabilitatea financiară:

- sunt necesare eforturi financiare pentru a respecta noua directivă, în ceea ce privește:

– condițiile materiale de primire, în vederea alinierii politicilor acestora cu punctele de referință stabilite de noua directivă;

– tratamentul persoanelor vulnerabile, în vederea stabilirii la nivel național a unor mecanisme pentru identificarea nevoilor speciale;

– garantarea accesului la îngrijiri medicale pentru persoanele vulnerabile în aceleași condiții ca cele aplicabile resortisanților naționali;

- intervenția prevăzută privind limitarea constrângerilor de timp privind accesul la piața forței de muncă poate genera economii pentru statele membre; aceasta se poate datora faptului că solicitanții de azil ar putea fi mai autonomi, evitându-se astfel asistența socială suplimentară; mai mult, ar contribui la sistemul fiscal al statelor membre prin impozitarea veniturilor provenite din muncă;

- garantarea faptului că detenția se aplică numai în cazuri excepționale, ar putea genera, de asemenea, economii pentru statele membre; din cauza numărului mare de angajați din centrele de detenție, pentru respectarea cerințelor de securitate, politicile privind detenția s-ar putea dovedi mai costisitoare decât cazarea solicitanților de azil în centrele deschise de primire.

5. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Monitorizarea și evaluarea opțiunii preferate va constitui un element important în evaluarea eficienței și eficacității noii directive. În acest sens, Comisia va evalua și raporta în mod regulat, punerea în aplicare a noii directive în statele membre. În plus, se vor pune în practică mecanisme anuale de raportare în vederea monitorizării acelor domenii a căror punere în aplicare s-a dovedit problematică pe durata primei faze a elaborării legislației privind azilul. Reuniunile periodice ale experților vor continua să aibă loc în vederea discutării problemelor de punere în aplicare și a schimbului de bune practici între statele membre.

Tabelul de mai jos include o lista propusă de indicatori care ar putea fi utilizați pentru evaluarea progresului și eficacității opțiunii preferate în atingerea obiectivelor principale de politică.

Indicatori

- nivelul de punere în aplicare de către statele membre a modificărilor propuse la Directiva privind condițiile de primire;

- numărul solicitanților de azil dintr-un stat membru;

- numărul solicitanților de azil salariați dintr-un stat membru;

- numărul solicitanților de azil identificați ca având nevoi speciale și numărul de sesizări ale instituțiilor competente;
- numărul solicitărilor și transferurilor Dublin;
- rezultate pozitive cu baza de date EURODAC;
- valoarea beneficiilor oferite solicitanților de azil;
- numărul de persoane care beneficiază de activitățile finanțate prin FER;
- nivelul resurselor financiare alocate pentru FER;
- nivelul resurselor financiare alocate pentru activitățile de cooperare practică;
- numărul de formări efectuate.