KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

priložen

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil

Povzetek ocene učinka

{COM(2008) 815 konč.}
{SEC(2008) 2944}

1. UVOD

Sprejetje predloga o spremembi Direktive Sveta 2003/9/ES o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (v nadaljnjem besedilu: direktiva o pogojih za sprejem) je bilo vključeno v delovni program Komisije za leto 2008[1] kot ena njegovih strateških pobud.

Komisija je v pripravah na drugo fazo oblikovanja zakonodaje o azilu, kot to zahteva haaški program[2], začela postopek ocenjevanja rezultatov prve faze vzpostavljanja skupnega evropskega azilnega sistema (v nadaljnjem besedilu: vzpostavljanje CEAS), kar med drugim vključuje pogoje za sprejem prosilcev za azil.

Komisija je v ta namen 26. novembra 2007 objavila poročilo[3] (v nadaljnjem besedilu: **poročilo o oceni**) o prenosu Direktive v nacionalni pravni red in njeni uporabi v državah članicah, v katerem je izpostavila področja, na katerih je treba pojasniti obstoječe določbe in/ali zakonodajo dodatno uskladiti. Poleg tega je Komisija junija 2007 predstavila **zeleno knjigo**, da bi se z zainteresiranimi stranmi posvetovala o možnih načinih oblikovanja druge faze vzpostavljanja CEAS, med drugim tudi v zvezi s sprejemanjem prosilcev za azil. Organiziranih je bilo tudi več strokovnih srečanj z državami članicami, visokim komisariatom ZN za begunce, nevladnimi organizacijami in akademiki, da bi skupaj opredelili glavna problematična področja, ki jih je treba obravnavati v drugi fazi oblikovanja zakonodaje o azilu.

Vprašanja in predlogi rešitev iz postopka posvetovanja so podlaga za pripravo te ocene učinka.

2. TRENUTNO STANJE IN TEŽAVE

Na področju pogojev za sprejem prosilcev za azil so bile ugotovljene naslednje težave:

- direktiva o pogojih za sprejem ne zagotavlja vedno ustreznih standardov za obravnavo prosilcev za azil, zlasti v zvezi z:

– dostopom do trga dela,

– ravnjo in obliko materialnih pogojev za sprejem,

– obravnavanjem potreb ranljivih oseb,

– pridržanjem prosilcev,

– področjem uporabe direktive;

- uporaba neenotnih standardov pri obravnavi ranljivih prosilcev za azil in ranljivih državljanov bi lahko privedla do diskriminacije;

- neobstoj usklajenih pogojev za sprejem bi lahko povečal sekundarno gibanje prosilcev za azil, kar neupravičeno obremenjuje državne uprave in same prosilce za azil.

V oceni učinka je nato obravnavan razvoj dogodkov ob predpostavki, da na ravni EU ne bi bili sprejeti nobeni ukrepi. Ugotovitev ocene je, da bi se v tem primeru sedanje težave ohranile in da obstaja velika potreba po ukrepanju na ravni EU.

---

1 COM(2007) 640.

2 Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji, sprejet 5. novembra 2004.

3 COM(2007) 745.

3. CILJI POLITIKE

Splošni ciliji druge faze vzpostavljanja CEAS v zvezi z direktivo o pogojih za sprejem so zagotoviti višje standarde za obravnavanje oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ter prispevati k zmanjšanju pojava sekundarnega gibanja.

Nova direktiva bo uresničila zlasti naslednje specifične cilje:

I) omogočila bo dostop do trga dela;

II) zagotovila bo ustrezne standarde za materialne pogoje za sprejem;

III) poskrbela bo, da se bodo potrebe ranljivih skupin ustrezno obravnavale;

IV) zagotovila bo, da se bo pridržanje uporabljalo le v izjemnih primerih, in okrepila bo pravna jamstva pridržanih prosilcev za azil;

V) jasno bo opredelila obseg uporabe direktive.

4. MOŽNE POLITIKE

V oceni učinkov so ob upoštevanju različnih značilnosti zgoraj navedenih specifičnih ciljev za vsakega od teh ciljev predlagane ločene možne politike. Najprimernejša politika je bila oblikovana z združitvijo najprimernejših politik vseh posameznih ciljev.

4.1. Ohranitev sedanjega stanja

Obstoječi pravni okvir bo ostal nespremenjen, začete dejavnosti v državah članicah pa se bodo nadaljevale.

Komisija bo še naprej spremljala izvajanje direktive o pogojih za sprejem.

4.2. Najprimernejša politika

Zaradi zapletenosti predlaganih možnih politik so v tem povzetku zgolj našteti glavni sestavni elementi najprimernejše politike. Najprimernejšo politiko sestavljajo **zakonodajne možnosti** in možnosti, osredotočene na **spodbujanje praktičnega sodelovanja** med državami članicami.

V zvezi s:

- **področjem uporabe Direktive**, najprimernejša politika:

– pojasnjuje, da se Direktiva uporablja v vseh vrstah azilnih postopkov (vključno s temi, ki jih ureja dublinska uredba) in za vsa geografska območja ter ustanove, ki sprejemajo prosilce za azil (vključno s centri za pridržanje),

– zagotavlja vključenost prosilcev za subsidiarno zaščito;

- **dostopom do trga dela**, najprimernejša politika:

– skrajšuje časovne omejitve glede dostopa do zaposlitve,

– prepoveduje določanje pogojev za trg dela na nacionalni ravni, ki bi lahko ovirali pravico prosilcev za azil do zaposlitve.

Najprimernejša možnost praktičnega sodelovanja, ki dopolnjuje najprimernejšo zakonodajno možnost, predvideva izmenjavo najboljših praks v okviru mreže EURASIL v zvezi z omejevanjem dela, da bi se dostop do dela še bolj olajšal; na primer, tradicija držav članic, da ne zahtevajo delovnega dovoljenja in/ali dovoljujejo takojšen dostop do zaposlitve, bi lahko bila predstavljena skupaj z načrtom držav članic, da poostrijo ukrepe na tem področju;

- **pridržanjem prosilcev za azil**, najprimernejša politika:

– želi zagotoviti, da bi se pridržanje odredilo le v izjemnih primerih, sicer pa bi se temu ukrepu izogibali,

– uvaja številna postopkovna zagotovila pridržanim prosilcem za azil, kot so pravica do obveščenosti o razlogih za pridržanje in o možnosti izpodbijanja odločbe o pridržanju pred nacionalnim sodiščem,

– določa pogoje za pridržanje, pri čemer upošteva občutljivi položaj oseb s posebnimi potrebami, zlasti otrok in žrtev mučenja,

– določa, da se pridržanje mladoletnikov ne bo odredilo, razen če je to v njihovo največjo korist, pridržanje mladoletnika brez spremstva pa bo prepovedano,

– uvaja sistem rednega pregledovanja za spremljanje pridržanja.

Najprimernejša možnost praktičnega sodelovanja, ki dopolnjuje najprimernejšo zakonodajno možnost, predvideva izmenjavo najboljših praks v okviru mreže EURASIL s tistimi državami članicami, ki namesto pripora uporabljajo druge ukrepe (npr. finančno jamstvo, zagotovitev poroka itd.);

- **materialnimi pogoji za sprejem**, najprimernejša politika:

– uporablja kvantitativni pristop v zvezi z načelom „ustrezne ravni materialnih pogojev za sprejem“, tako da uvaja merilo, in sicer najnižjo dovoljeno raven socialne pomoči, dodeljene državljanom,

– uvaja obveznost poročanja za države članice, da se med drugim omogoči spremljanje ravni pomoči, dodeljene prosilcem za azil,

– zagotavlja, da je omejevanje ali ukinjanje pogojev za sprejem, ki jih izvajajo nacionalni organi, v skladu z načelom zagotavljanja ustreznega življenjskega standarda ter zagotavlja pravico do pritožbe zoper take odločitve.

Najprimernejša možnost praktičnega sodelovanja, ki dopolnjuje najprimernejšo zakonodajno možnost, predvideva izmenjavo najboljših praks v okviru mreže EURASIL, da bi se zagotovili višji standardi za materialne pogoje za sprejem, hkrati pa se upoštevale sprejemne zmogljivosti držav članic; natančneje, potekala bi lahko izmenjava idej o izboljšanju usmerjanja potreb prosilcev za azil prek sprejemnih centrov ali o načinih zagotavljanja, da se pri nastanitvi upoštevajo vprašanja glede starosti in spola ter spoštovanje pravice do zasebnosti in družinskega življenja;

- **osebami s posebnimi potrebami**, najprimernejša politika:

– zagotavlja vzpostavitev mehanizmov ustreznega prepoznavanja posebnih potreb in, kjer je potrebno, zagotavljanja spremljanja posameznih primerov,

– mladoletnikom omogoča dostop do izobraževanja,

– uvaja obveznost držav članic, da v nastanitvenih centrih preprečujejo kazniva dejanja na podlagi spola,

– pojasnjuje pomen ključnih pojmov, ki jih zdaj vsebuje Direktiva, kot so „potrebna zdravstvena ali druga pomoč“ in „osnovno zdravljenje bolezni“,

– uvaja obveznost ustreznega usposabljanja osebja, ki je v stiku z žrtvami mučenja ali posilstva.

Najprimernejša možnost praktičnega sodelovanja, ki dopolnjuje najprimernejšo zakonodajno možnost, predvideva:

– redno izmenjavo najboljših praks v okviru mreže EURASIL o obravnavanju ranljivih skupin, zlasti da se zagotovi dejavnejše ugotavljanje posebnih potreb, poskrbi za ustrezno obravnavanje, kadar je potrebno, in zagotovi, da osebje, ki je v stiku z ranljivimi skupinami, prejme ustrezno usposabljanje,

– praktično sodelovanje v okviru mreže EURASIL bi lahko pomagalo pri sprejetju priročnika EU, ki bi združeval najboljše prakse na ravni EU glede usposabljanja osebja, ki je v stiku z ranljivimi skupinami, smernice za ugotavljanje posebnih potreb, nastanitev ranljivih oseb itd.

Glavne prednosti najprimernejše možnosti so:

- zagotovitev **višjih standardov** obravnavanja prosilcev za azil (lažji dostop do trga dela, postopkovna zagotovila za pridržane osebe, višji standardi obravnavanja ranljivih skupin itd.) v skladu z mednarodnim pravom, zlasti s Konvencijo ZN o otrokovih pravicah in Listino EU o temeljnih človekovih pravicah,

- izpolnitev **nadaljnjega usklajevanja** pogojev za sprejem z zakonodajnim poseganjem ter okrepljenimi ukrepi praktičnega sodelovanja, s čimer bi se zagotovili enotni standardi obravnavanja v vsej EU in celovit pristop k pogojem za sprejem.

Učinki najprimernejše možnosti:

- zagotavljanje višjih standardov za sprejem bo na splošno pozitivno vplivalo na spoštovanje temeljnih pravic prosilcev za azil. Zlasti bo okrepljena njihova pravica do prostega pretoka, saj bo poskrbljeno, da se bo pridržanje odredilo le v izjemnih primerih, pridržanje mladoletnikov brez spremstva pa bo prepovedano. Olajšanje dostopa do trga dela bo prosilcem za azil omogočilo, da bodo bolj samozadostni, in jim bo pomagalo pri vključevanju v državo članico gostiteljico. Vprašanja ranljivih skupin se bodo ustrezneje reševala, saj bosta zagotovljena pravilno in pravočasno ugotavljanje njihovih potreb ter dostop do ustreznega obravnavanja. Uporaben mehanizem zagotavljanja, da v vsej EU obveljajo najvišji možni standardi, bi lahko bila tudi izmenjava najboljših praks in sprejetje smernic na vseh ustreznih področjih pogojev za sprejem;

- predlagani ukrepi bi lahko z zagotavljanjem enotnejših standardov obravnavanja v vsej EU, zlasti glede pridržanja, materialnih pogojev za sprejem ter dostopa do trga dela, pripomogli k zmanjšanju pojava sekundarnega gibanja. Praktično sodelovanje bi lahko prispevalo tudi k vzpostavitvi skupnih praks na področju sprejemanja prosilcev za azil, zlasti glede obravnavanja ranljivih skupin. To bi omogočilo sprejetje priročnika EU, sestavljenega iz najboljših postopkov in politik, ki jih bodo uveljavljale vse države članice.

Finančna izvedljivost:

- potrebno bi bilo vložiti dodatna sredstva, da bi se dosegla skladnost z novo direktivo glede:

– materialnih pogojev za sprejem, da bi svoje politike uskladili z merili, ki jih določa nova direktiva,

– obravnavanja ranljivih oseb, da bi vzpostavili nacionalne mehanizme za ugotavljanje njihovih posebnih potreb,

– zagotavljanja dostopa do zdravstvene oskrbe za ranljive osebe pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane;

- načrtovani poseg glede skrajšanja časovnih omejitev dostopa do trga dela bi lahko državam članicam ustvaril prihranke. To bi lahko povzročilo večjo samozadostnost prosilcev za azil, zaradi česar ne bi bila potrebna dodatna socialna pomoč. Poleg tega bi se davki od njihovega dela stekali v davčne sisteme držav članic;

- zagotavljanje odredbe pridržanja le v izjemnih primerih bi državam članicam prav tako ustvarilo prihranke. Zaradi višjega števila zaposlenih v centrih za pridržanje, da se zagotovi ustrezna raven varnosti, bi se politike glede pridržanja izkazale za dražje, kot če bi prosilce za azil sprejemali v odprtih sprejemnih centrih.

5. SPREMLJANJE IN OCENA

Spremljanje in ocena najprimernejše politike bosta pomembna pri ugotavljanju učinkovitosti ter uspešnosti nove direktive. Komisija bo redno ocenjevala izvajanje nove direktive v državah članicah in o tem poročala. Poleg tega bodo vzpostavljeni tudi letni mehanizmi poročanja, ki se bodo uporabljali za spremljanje področij, na katerih je bilo izvajanje Direktive v prvi fazi oblikovanja zakonodaje o azilu problematično. Nadaljevala se bodo redna strokovna srečanja, na katerih bodo potekale razprave o težavah pri izvajanju Direktive in izmenjava najboljših praks med državami članicami.

V spodnjem seznamu so predlagani kazalniki, ki bi se lahko uporabili za oceno napredka in uspešnosti najprimernejše možnosti pri izpolnjevanju glavnih ciljev politike.

Kazalniki

- raven izvajanja predlaganih sprememb direktive o pogojih za sprejem s strani držav članic,
- število prosilcev za azil v posamezni državi članici,
- število prosilcev za azil, zaposlenih v posamezni državi članici,
- število prosilcev za azil, ki imajo posebne potrebe, in število napotitev na pristojne ustanove,
- število zahtev in predaj na podlagi dublinske uredbe,
- zadetki v sistemu EURODAC,
- zneski podpore, odobrene prosilcem za azil,
- število oseb, udeleženih v dejavnostih, ki jih financira Evropski sklad za begunce,
- višina finančnih sredstev, namenjenih Evropskemu skladu za begunce,
- višina finančnih sredstev, namenjenih dejavnostim praktičnega sodelovanja,
- število opravljenih usposabljanj.