



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.6.2013
COM(2013) 415 final

2008/0244 (COD)

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

**stanowiska Rady w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl**

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

**stanowiska Rady w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl**

1. PRZEBIEG PROCEDURY

Data przekazania wniosku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (dokument COM(2008) 815 final/2 - 2008/0244 (COD)) 9 grudnia 2008 r.

Data wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny: 16 lipca 2009 r.

Data uchwalenia stanowiska Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu: 7 maja 2009 r.

Data przekazania zmienionego wniosku: 6 czerwca 2011 r.

Przewidywana data przyjęcia stanowiska Rady: 7 czerwca 2013 r.
(dokument COM(2011) 320 final -2008/0244 COD)

2. PRZEDMIOT WNIOSKU KOMISJI

Wniosek dotyczy zmiany dyrektywy z 2003 r. w sprawie warunków przyjmowania, ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Zmierza on do zapewnienia lepszych i bardziej zharmonizowanych norm traktowania takich osób. Odnosi się on w szczególności do kwestii podstaw zatrzymania, a także zawiera obszerną listę zasad i gwarancji. Ustanawia lepszy dostęp do zatrudnienia, wsparcia materialnego, opieki zdrowotnej i pomocy prawnej, lepsze zapewnianie reprezentacji małoletnim bez opieki i lepszą identyfikację szczególnych potrzeb, a także ułatwia Komisji wykonywanie zadań w zakresie monitorowania wykonania przepisów.

3. UWAGI DOTYCZĄCE STANOWISKA RADY

W następstwie przedstawienia przez Komisję w czerwcu 2011 r. zmienionego wniosku, który miał w założeniu uwzględniać postęp dokonany w negocjacjach do tego czasu, współprawodawcy osiągnęli wspólne stanowisko na szczeblu politycznym w dniu 28 czerwca 2012 r. COREPER jednogłośnie poparł wspólne stanowisko w dniu 11 lipca 2012 r. Komisja LIBE w głosowaniu orientacyjnym w dniu 19 września 2012 r. również nieformalnie poparła stanowisko [51 głosów za, 4 przeciw, 3 wstrzymujące się]. W dniu 20 września przewodniczący komisji LIBE wystosował pismo do przewodniczącego Rady, oznajmiając, że jeśli Rada przyjmie wspólne stanowisko bez zmian, to zarekomenduje on komisji LIBE, a

następnie członkom Parlamentu Europejskiego na sesji plenarnej, przyjęcie wspólnego stanowiska bez poprawek.

Poniżej przedstawiono główne różnice między wspólnym stanowiskiem a zmienionym wnioskiem Komisji z 2011 r.

Definicja członków rodziny – art. 2 lit. c)

We wniosku Komisji definicja członków rodziny została rozszerzona w odniesieniu do małoletnich. W szczególności obejmuje ona pozostające w związku małżeńskim małoletnie dzieci wnioskodawcy, małoletnie rodzeństwo małoletniego wnioskodawcy, a także rodziców lub inną osobę dorosłą odpowiedzialną za małoletniego. We wszystkich przypadkach definicja obejmuje małoletnich zarówno pozostających, jak i niepozostających w związkach małżeńskich.

We wspólnym stanowisku nie przyjęto takiej definicji, lecz bardziej restrykcyjną definicję uzgodnioną w zmienionym wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie kwalifikowania.

Definicja członków rodziny w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania dotyczy jednak tylko zakwaterowania, a w szczególności prawa członków rodziny do wspólnego zakwaterowania. Ponieważ wspólne stanowisko zawiera również w innych przepisach gwarancje dotyczące praw małoletnich – pozostających lub niepozostających w związkach małżeńskich – w zakresie zakwaterowania, cele wniosku Komisji są w pełni osiągnięte.

Identyfikacja szczególnych potrzeb osób szczególnej troski w zakresie przyjmowania – art. 22 i motyw 14

We wspólnym stanowisku utrzymano cele zawarte we wniosku Komisji dotyczące traktowania tej kategorii wnioskodawców. W toku negocjacji znacznie zmieniono brzmienie, jednakże utrzymano obowiązek oceny indywidualnych potrzeb wszystkich wnioskodawców w celu ustalenia, kto jest osobą szczególnej troski i może w związku z tym wymagać szczególnych gwarancji w zakresie przyjmowania.

Poprawki wprowadzone do wniosku Komisji wynikały głównie z obaw, że procedura identyfikacji może pociągać za sobą nadmierne koszty i zbędne procedury administracyjne. Zakres stosowania procesu identyfikacji został zatem w poprawkach doprecyzowany, ale nie ograniczony.

Materialne warunki przyjmowania – art. 17 ust. 5, motyw 20

We wspólnym stanowisku utrzymano przewidziany we wniosku Komisji przepis zobowiązujący państwa członkowskie do stosowania krajowego punktu odniesienia przy obliczaniu wymaganego poziomu pomocy materialnej dla osób ubiegających się o azyl. Jako przykład takiego punktu odniesienia we wniosku Komisji podano minimalny poziom pomocy społecznej przyznawanej obywatelom danego państwa członkowskiego. Tego przykładu nie zachowano we wspólnym stanowisku z obawy, że mogłoby to automatycznie prowadzić do równego traktowania pod tym względem osób ubiegających się o azyl i obywateli danego

państwa. Ponieważ ten punkt odniesienia był w odnośnym przepisie podany tylko jako przykład, jego usunięcie nie wpływa na obowiązek przewidziany w przepisie.

Opieka zdrowotna – art. 19

We wspólnym stanowisku utrzymano cel przewidziany w tym względzie we wniosku Komisji, ponieważ zapewnia ono lepszy standard opieki zdrowotnej dla wszystkich wnioskodawców, w tym osób szczególnej troski. We wspólnym stanowisku zastąpiono tylko odniesienie do „pourazowych zaburzeń stresowych” odniesieniem do „poważnych zaburzeń umysłowych”; zmiana ta nie powoduje ograniczenia stosowania tego przepisu.

Ograniczenie lub cofnięcie materialnych warunków przyjmowania: art. 20, motyw 21

Wspólne stanowisko jest w tej kwestii bardziej restrykcyjne niż wniosek Komisji, pod jednym względem; w szczególności ponownie wprowadzono w nim ustanowioną w obecnej dyrektywie możliwość ograniczenia lub cofnięcia wsparcia z wszelkich względów przewidzianych w art. 20 dyrektywy, w przypadku gdy wniosek o udzielenie azylu został złożony z nieuzasadnionym opóźnieniem.

Zmieniono jednak brzmienie tego ponownie wprowadzonego przepisu, aby był on mniej rygorystyczny niż obowiązujący obecnie. W szczególności wprowadzany przepis pozwala tylko na ograniczenie wsparcia, a nie jego pełne cofnięcie, a także zobowiązuje państwa członkowskie do uprzedniego „stwierdzenia”, że opóźnienie nastąpiło „bez uzasadnionego powodu”. Stwierdza się także, że we wszystkich przypadkach wnioskodawcom należy zapewnić „godną stopę bytową”. We wspólnym stanowisku utrzymano wreszcie przewidziane we wniosku Komisji obowiązki zapewnienia możliwości odwołania od decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu wsparcia oraz zapewnienia na żądanie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej.

Dostęp do rynku pracy – art. 15, motyw 19

Wspólne stanowisko jest bardziej restrykcyjne niż wniosek Komisji w kwestii maksymalnego okresu, po którym należy zapewnić dostęp do zatrudnienia [9 miesięcy zamiast 6 proponowanych we wniosku Komisji, i to jedynie jeśli w tym okresie nie podjęto decyzji w pierwszej instancji]. We wspólnym stanowisku ponownie wprowadza się również przepis o teście rynku pracy, skreślony we wniosku Komisji.

Niemniej wspólne stanowisko zapewnia wyższy standard ochrony niż obowiązująca dyrektywa, która umożliwia dostęp dopiero po 12 miesiącach. Ponadto we wspólnym stanowisku utrzymano przepis wprowadzony we wniosku Komisji, w myśl którego ewentualne warunki dostępu do zatrudnienia, wprowadzane przez państwa członkowskie, nie mogą być tak restrykcyjne, aby w praktyce uniemożliwiać dostęp do zatrudnienia.

Zatrzymanie

Należy zauważyć, że z wyjątkiem kilku ogólnych zasad obowiązująca dyrektywa nie zawiera przepisów dotyczących zatrzymania. W związku z tym wspólne stanowisko, w którym

zasadniczo utrzymano cele określone we wniosku Komisji, wprowadza wysoką wartość dodaną w porównaniu z obecnymi normami.

a. Podstawy zatrzymania – art. 8 ust. 3

We wspólnym stanowisku do czterech podstaw do zatrzymania, przewidzianych we wniosku Komisji, dodano kolejną. Pozwala ona na zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl, jeśli władze krajowe są w stanie na podstawie obiektywnych kryteriów (w tym informacji, że wnioskodawca miał już wcześniej możliwość ubiegania się o azyl, lecz nie skorzystał z niej) wykazać, że intencją wnioskodawcy jest jedynie uniemożliwienie procedury powrotowej.

We wspólnym stanowisku utrzymano brzmienie stwierdzające, że podany w nim wykaz podstaw do zatrzymania jest wyczerpujący. Wspólne stanowisko zawiera również wszystkie ogólne środki zabezpieczające wprowadzone we wniosku Komisji [zatrzymanie możliwe tylko jeśli jest proporcjonalne, konieczne, rozważono alternatywne środki itp.].

b. Gwarancje dla osób zatrzymanych – art. 9

We wspólnym stanowisku w znacznym stopniu utrzymano gwarancje zaproponowane przez Komisję, mianowicie dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej oraz informacji o powodach zatrzymania i o możliwości odwołania. Wspólne stanowisko nie przewiduje jednak automatycznej kontroli sądowej nakazu zatrzymania, jeśli został on wydany przez organy administracyjne. Jednocześnie zobowiązuje ono w takich przypadkach państwa członkowskie do tego, aby przynajmniej poinformować wnioskodawcę na piśmie o jego prawie do odwołania od nakazu zatrzymania, a w wypadku wniesienia takiego odwołania – do zapewnienia jego szybkiego rozpatrzenia.

c. Zatrzymanie osób o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania – art. 11

We wspólnym stanowisku usunięto art. 11 ust. 1 zmienionego wniosku Komisji, który zakazywał państwom członkowskim zatrzymywania osób wymagających szczególnej troski, chyba że zostałyby ustalone, że ich stan zdrowia, w tym stan zdrowia psychicznego, i samopoczucie nie pogorszą się znacząco na skutek zatrzymania. W zamian we wspólnym stanowisku stwierdza się, że „organy krajowe biorą pod uwagę przede wszystkim stan zdrowia, w tym stan zdrowia psychicznego, zatrzymanych wnioskodawców, którzy wymagają szczególnej troski”, a także, że państwa członkowskie zapewniają regularne monitorowanie oraz odpowiednią pomoc z uwzględnieniem szczególnej sytuacji takich osób, w tym stanu ich zdrowia.

Artykuł 11 ust. 1 należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 22, zgodnie z którym państwa członkowskie mają obowiązek bez zwłoki ocenić sytuację wszystkich wnioskodawców przybywających na ich terytorium w celu określenia ich szczególnych potrzeb, co obejmuje ich stan zdrowia i stan psychiczny. W tym względzie art. 22 może być również pomocny w zapewnieniu osiągnięcia celów art. 11 ust. 1.

W art. 11 nie ma już również obowiązku zapewnienia, aby nie stosować zatrzymania, o ile nie ustalono, że zatrzymanie jest zgodne z zasadą najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka.

Niemniej w art. 23 dyrektywy stwierdza się, że jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka jest jednym z priorytetów branych pod uwagę przez państwa członkowskie podczas wprowadzania w życie przepisów prawnych dotyczących małoletnich, jak określono również w Konwencji ONZ o prawach dziecka. W ten sposób zachowano w dyrektywie obowiązek zapewnienia poszanowania zasady najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka we wszystkich przypadkach, w tym w przypadkach zatrzymania.

W tekście wspólnego stanowiska usunięto podkreślenie szczególnie wyjątkowego charakteru zatrzymania małoletnich (w angielskiej wersji usunięto słowo *particularly* w wyrażeniu *particularly exceptional*). Utrzymano jednak zasadę mówiącą, że małoletnich zatrzymuje się tylko w wyjątkowych okolicznościach.

d. Warunki zatrzymania – art. 10

W treści wspólnego stanowiska wymóg, aby osoby ubiegające się o azyl w czasie trwania zatrzymania umieszczać oddzielnie od innych obywateli krajów trzecich, nie obowiązuje zawsze, jak we wniosku Komisji, lecz „jeżeli tylko to możliwe”. Zapewnia się jednak, aby w takich przypadkach wnioskodawcy podlegali innemu traktowaniu niż pozostali obywatele państw trzecich i mogli nadal korzystać ze szczególnych warunków przyjmowania określonych w dyrektywie.

Ponadto we wspólnym stanowisku zezwala się państwom członkowskim na zakwaterowanie wnioskodawców w więzieniu, jeśli „muszą” one posłużyć się takim środkiem, ponieważ „nie mogą” zapewnić zakwaterowania w specjalnym ośrodku zatrzymań; we wniosku Komisji możliwość wykorzystywania więzień była dopuszczona tylko w przypadkach braku miejsc w specjalnych ośrodkach. We wspólnym stanowisku zapewnia się jednak, aby w takich przypadkach wnioskodawców kwaterować oddzielnie od zwykłych więźniów.

Zachowano pozostałe gwarancje przewidziane we wniosku Komisji, a więc zapewnienie dostępu do zajęć rekreacyjnych, w tym na świeżym powietrzu, możliwość kontaktowania się z wnioskodawcami i odwiedzania ich przez przedstawicieli UNHCR i organizacji pozarządowych oraz członków rodzin i doradców prawnych, a także zapewnienie informacji o zasadach działania ośrodka zatrzymań.

Odwołania (bezpłatna pomoc i reprezentacja prawna) – art. 26

Wspólne stanowisko jest bardziej restrykcyjne niż wniosek Komisji pod dwoma względami. Po pierwsze – na podstawie Karty Praw Podstawowych wprowadzono drugą okoliczność, w której należy zapewnić dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej, mianowicie jeśli „taka pomoc jest konieczna do zapewnienia [...] skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Po drugie – na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wprowadzono „ocenę istoty sprawy”, która pozwala sądom odmówić dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej, jeśli ich zdaniem odwołanie nie ma szans powodzenia.

Jednocześnie oba dodane elementy są w pełni zgodne z orzecznictwem oraz z obowiązkami ciążącymi obecnie na państwach członkowskich w zakresie skutecznego dostępu do wymiaru

sprawiedliwości. Sądy we wszystkich przypadkach będą musiały najpierw ocenić stopień trudności procedur prawnych i zdolność danej osoby do ich przeprowadzenia, a także surowość ewentualnych sankcji, aby ocenić, czy potrzebna jest bezpłatna pomoc prawna. Jakkolwiek w przypadku wnioskodawców trudne byłoby udowodnienie, że taka pomoc nie jest potrzebna (brak znajomości języka, krajowych procedur prawnych itp.), możliwe są przypadki, w których dostęp do pomocy prawnej może być uznany przez sąd za nieproporcjonalny (np. nieznaczne obniżenie kieszonkowego, niewpływające na prawa podstawowe wnioskodawcy).

4. PODSUMOWANIE

Wspólne stanowisko jest w pełni zgodne z głównym celem wniosków Komisji. Wnosi ono wartość dodaną w porównaniu z obecnymi standardami traktowania, a także prowadzi do większej harmonizacji warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Wprowadza również przepisy dotyczące zatrzymania i dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej, a więc kwestii, które nie są regulowane obecnymi instrumentami prawnymi dotyczącymi azylu. Treść stanowiska Rady jest zatem zasadniczo zgodna z wnioskiem Komisji i Komisja może je poprzeć.