



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.6.2013
COM(2013) 415 final

2008/0244 (COD)

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN

**în conformitate cu articolul 294 alineatul (6) din Tratatul privind funcționarea
Uniunii Europene**

privind

**Poziția Consiliului cu privire la adoptarea unei directive a Parlamentului European și a
Consiliului de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de azil**

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN

**în conformitate cu articolul 294 alineatul (6) din Tratatul privind funcționarea
Uniunii Europene**

privind

**Poziția Consiliului cu privire la adoptarea unei directive a Parlamentului European și a
Consiliului de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de azil**

1. CONTEXT

Data transmiterii propunerii Parlamentului European și Consiliului: 9 decembrie 2008
[documentul COM(2008) 815 final/2 - 2008/0244 (COD)]

Data avizului Comitetului Economic și Social European: 16 iulie 2009

Data avizului Parlamentului European la prima lectură: 7 mai 2009

Data transmiterii propunerii modificate: 6 iunie 2011

Data prevăzută pentru adoptarea poziției Consiliului: 7 iunie 2013

[(documentul COM(2011) 320 final -2008/0244 COD)]

2. OBIECTIVUL PROPUNERII COMISIEI

Propunerea modifică directiva din 2003 privind condițiile de primire, care stabilește standardele minime pentru primirea solicitanților de azil, și vizează garantarea unor standarde de tratament mai bune și mai armonizate. În special, propunerea abordează aspectele legate de motivele de detenție și include o listă detaliată a normelor și a garanțiilor. Aceasta consolidează accesul la locuri de muncă, la sprijin material, la asistență medicală și la asistență juridică, acordarea de reprezentare pentru minorii neînsoțiți și identificarea nevoilor speciale, facilitând rolul Comisiei în monitorizarea punerii în aplicare.

3. COMENTARII ASUPRA POZIȚIEI CONSILIULUI

După ce, în iunie 2011, Comisia a prezentat propunerea modificată, al cărei scop a fost analizarea progreselor înregistrate până în acel moment în cadrul negocierilor, colegislatorii au ajuns, la 28 iunie 2012, la o poziție comună la nivel politic. La 11 iulie 2012, COREPER a aprobat în unanimitate poziția comună. De asemenea, Comisia LIBE a aprobat propunerea în mod neoficial, la 19 septembrie 2012, printr-un vot orientativ [51 de voturi pentru, 4 voturi împotrivă și 3 abțineri]. La 20 septembrie, președintele Comisiei LIBE a trimis președintelui Consiliului o scrisoare în care preciza că, în cazul în care Consiliul adoptă poziția comună fără modificări, acesta va recomanda membrilor Comisiei LIBE, și ulterior sesiunii plenare, să adopte poziția comună fără amendamente.

Principalele diferențe între poziția comună și propunere modificată a Comisiei din 2011 sunt indicate mai jos.

Definiția membrilor familiei - articolul 2 litera (c)

Propunerea Comisiei a extins definiția „membrilor familiei” în ceea ce privește minorii. Aceasta include, în special, copiii minori ai solicitantului care sunt căsătoriți, frații minori sau surorile minore ale solicitantului minor, precum și părinții sau alți adulți responsabili de minor. În toate cazurile, definiția cuprinde atât minorii căsătoriți, cât și cei necăsătoriți.

Poziția comună nu acceptă această definiție, ci definiția mai restrictivă, astfel cum s-a convenit în propunerea modificată de directivă privind standardele minime.

Cu toate acestea, definiția „membrilor familiei” din directiva privind condițiile de primire se referă numai la cazare și în special la dreptul membrilor familiei de a i cazați împreună. Deoarece poziția comună include, de asemenea, garanții pentru alte dispoziții care asigură drepturile minorilor, indiferent dacă sunt căsătoriți sau nu, în ceea ce privește dreptul la cazare, obiectivele propunerii Comisiei sunt îndeplinite pe deplin.

Identificarea nevoilor speciale de primire ale persoanelor vulnerabile - articolul 22 și considerentul 14

Poziția comună menține obiectivele din propunerea Comisiei privind tratarea acestei categorii de solicitanți. Deși formularea a fost modificată în mod substanțial în cadrul negocierilor, obligația de a evalua nevoile individuale ale tuturor solicitanților în vederea identificării persoanelor vulnerabile care pot avea, așadar, nevoie de garanții speciale de primire, este menținută.

Modificările introduse la propunerea Comisiei vizează în principal găsirea unei soluții la preocuparea legată de faptul că o procedură de identificare poate crea costuri administrative disproporționate și proceduri administrative inutile. Prin urmare, acestea clarifică domeniul de aplicare al procesului de identificare, fără însă a-l restrânge.

Condițiile materiale de primire – articolul 17 alineatul (5) și considerentul 20

Poziția comună menține obligativitatea inclusă în propunerea Comisiei ca statele membre să aplice un punct național de referință pentru a calcula nivelul de asistență materială necesar pentru solicitanții de azil. Ca exemplu de un astfel de punct de referință, propunerea Comisiei a stipulat ajutorul social minim oferit resortisanților. Acest exemplu nu a fost menținut în poziția comună din cauza temerii că acest lucru ar putea conduce, în mod automat, la un tratament egal acordat solicitanților de azil și propriilor resortisanți în acest sens. Întrucât această trimitere a fost inclusă doar ca exemplu în respectiva dispoziție, eliminarea sa nu are niciun efect asupra obligației prevăzute în dispoziție.

Îngrijirile medicale – articolul 19

Poziția comună menține obiectivul din propunerea COM în acest sens, întrucât asigură standarde mai bune privind îngrijirile medicale pentru toți solicitanții, inclusiv pentru

persoanele vulnerabile. Poziția comună doar substituie trimiterea la „tulburări post-traumatice” cu „afecțiuni mintale grave”; această modificare nu restrânge sfera de aplicare a acestei dispoziții.

Limitarea sau retragerea beneficiului condițiilor materiale de primire - articolul 20 și considerentul 21

Poziția comună este mai restrictivă decât propunerea Comisiei în acest sens, în special în ceea ce privește un aspect: aceasta reintroduce motivația inclusă în directiva actuală, care permite reducerea sau retragerea sprijinului pentru toate motivele menționate la articolul 20 din directivă atunci când cererea de azil a fost prezentată, în mod nejustificat, prea târziu.

Cu toate acestea, motivul reintrodus este, de asemenea, reformulat, pentru a fi mai puțin ambițios decât cel aflat în vigoare. În special, acesta permite doar reducerea sprijinului, nu retragerea completă a acestuia, și obligă statele membre să stabilească mai întâi că întârzierea a fost fără „un motiv justificabil”. Acesta prevede, de asemenea, că în orice situație, solicitanților trebuie să li se asigure „un nivel de trai demn”. În cele din urmă, poziția comună menține obligația de a asigura accesul la căi de atac împotriva unei decizii de retragere sau de reducere a sprijinul acordat, însoțit de accesul la solicitarea de asistență juridică gratuită, astfel cum se prevede în propunerea Comisiei.

Accesul la piața muncii - articolul 15 și considerentul 19

Poziția comună este mai restrictivă decât propunerea Comisiei în ceea ce privește perioada maximă de timp după care se acordă accesul la piața muncii [9 luni, în loc de 6, cum propusese Comisia, și numai în cazul în care nu s-a luat nicio decizie în primă instanță în perioada respectivă]. De asemenea, reintroduce posibilitatea aplicării testului pieței forței de muncă, care a fost eliminat în propunerea Comisiei.

În același timp, aceasta asigură standarde mai ridicate de protecție decât actuala directivă, care permite accesul la piața forței de muncă doar după o perioadă de 12 luni. În plus, poziția comună menține obligativitatea inclusă în propunerea Comisiei ca statele membre să se asigure că, deși pot fi impuse condiții de acces la piața muncii, în practică, ele nu trebuie să fie atât de restrictive încât să prevină efectiv accesul la piața muncii.

Detenția

Trebuie remarcat faptul că, în afară de câteva principii generale, directiva în vigoare nu include norme privind detenția. Prin urmare, poziția comună, care păstrează, în mare măsură, obiectivele propunerii Comisiei, asigură o valoare adăugată ridicată în comparație cu standardele actuale.

A. Motivele de detenție - articolul 8 alineatul (3)

Poziția comună adaugă încă un motiv pentru detenție, pe lângă cele 4 propuse de Comisie. Motivul suplimentar permite detenția unui solicitant de azil în cazul în care autoritățile naționale pot demonstra, pe baza unor criterii obiective, că persoana în cauză a avut

posibilitatea de a solicita azil mai devreme, dar nu a făcut acest lucru, intenția acesteia fiind doar subminarea procedurii de returnare.

Poziția comună menține lista exhaustivă de motive. Aceasta include, de asemenea, toate garanțiile generale introduse în propunerea Comisiei [se recurge la detenție numai în cazul în care aceasta este proporțională, necesară și s-au luat în calcul alternativele etc.].

b. Garanții pentru detenție – articolul 9

Poziția comună păstrează, în mare măsură, garanțiile propuse de Comisie, și anume cele privind accesul la asistență juridică gratuită, informații privind motivele de detenție și posibilitățile de utilizare a unei căi de atac. Cu toate acestea, poziția comună nu prevede reexaminarea judiciară automată a ordinului de plasare în detenție dacă acesta este emis de autoritățile administrative. În același timp, în astfel de cazuri, poziția comună prevede că statele membre sunt obligate cel puțin să informeze solicitantul în scris cu privire la dreptul său de a contesta ordinul de plasare în detenție, și, în cazul în care se introduce o astfel de contestație, să se asigure că aceasta este procesată rapid.

c. Detenția persoanelor cu nevoi speciale de primire – articolul 11

Articolul 11 alineatul (1) din propunerea modificată a Comisiei, care interzice statelor membre să plaseze în detenție persoanele vulnerabile, cu excepția cazului în care se stabilește că sănătatea lor, inclusiv sănătatea mintală și bunăstarea lor, nu se vor deteriora în mod semnificativ ca urmare a detenției, a fost eliminat din poziția comună. În schimb, poziția comună prevede că „sănătatea, inclusiv sănătatea mintală, a solicitanților aflați în detenție care sunt persoane vulnerabile constituie o preocupare principală a autorităților naționale” și că statele membre asigură că acestea sunt monitorizate în mod regulat și beneficiază de sprijinul corespunzător, ținând seama de situația lor individuală, inclusiv de starea lor de sănătate.

Articolul 11 alineatul (1) trebuie citit împreună cu articolul 22, care obligă statele membre să evalueze fără întârziere situația tuturor solicitanților care sosesc pe teritoriul lor în vederea identificării nevoilor speciale ale acestora, inclusiv în ceea ce privește sănătatea și starea lor psihologică. În acest sens, articolul 22 poate contribui, de asemenea, la asigurarea îndeplinirii obiectivelor articolului 11 alineatul (1).

În plus, articolul 11 nu mai face referire la obligația de a asigura faptul că plasarea în detenție nu se aplică decât dacă se stabilește că aceasta este în conformitate cu principiul interesului superior al copilului. Cu toate acestea, articolul 23 din directivă prevede că interesul superior al copilului reprezintă un considerent primordial pentru statele membre atunci când transpun dispozițiile legislative privind minorii, astfel cum se menționează în Convenția Națiunilor Unite privind drepturile copilului. În acest sens, directiva își asumă obligația de a asigura că principiul interesului superior al copilului este respectat în toate cazurile, inclusiv în cazul detenției.

În cele din urmă, poziția comună elimină mențiunea „cu totul” („particularly”) din sintagma „cu totul excepționale” („particularly exceptional”). Cu toate acestea, rămâne menționat în text principiul garantării faptului că detenția minorilor se aplică doar în mod excepțional.

d. Condițiile de detenție – articolul 10

Poziția comună nu păstrează obligația de a se asigura întotdeauna separarea solicitanților de azil de resortisanți ai altor țări terțe atunci când se află în detenție, astfel cum propusese Comisia, ci doar „în măsura posibilului”. Cu toate acestea, se asigură faptul că, în astfel de cazuri, solicitanților li se aplică un regim diferit de cel aplicat resortisanților țărilor terțe și că pot beneficia în continuare de condițiile de primire specifice stabilite în directivă.

În plus, poziția comună permite statelor membre să recurgă, în mod excepțional, la cazarea într-un penitenciar în cazul în care sunt „obligate să recurgă la acest lucru”, întrucât „nu pot” furniza cazare în centre specializate de detenție; propunerea Comisiei permitea recurgerea la penitenciare numai atunci când nu mai erau disponibile locuri în centrele specializate. Cu toate acestea, poziția comună asigură că, în astfel de cazuri, solicitanții sunt reținuți separat de deținuții obișnuiți.

Restul de garanții incluse în propunerea Comisiei sunt păstrate, și anume asigurarea accesului la activități recreative, inclusiv în aer liber, dreptul de a comunica și de a primi vizite din partea reprezentanților ICONUR și ai ONG-urilor, a membrilor familiei și a consilierilor juridici, precum și accesul la informații cu privire la funcționarea centrului de detenție.

Căi de atac (asistență juridică și reprezentare gratuite) - articolul 26

Poziția comună la care s-a ajuns este mai restrictivă decât propunerea Comisiei cu privire la două chestiuni. În primul rând, poziția comună include un al doilea motiv pentru accesul gratuit la asistență juridică conform Cartei drepturilor fundamentale, și anume atunci când „acest ajutor este necesar pentru a asigura accesul efectiv la justiție”. În al doilea rând, aceasta introduce conceptul de „temeiul cererii” (pe baza jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului), care permite judecătorilor să refuze accesul la asistență juridică gratuită în cazul în care consideră că atacarea hotărârii nu va avea șanse de reușită.

În același timp, cele două elemente adăugate sunt în deplină concordanță cu jurisprudența actuală și cu obligațiile pe care statele membre le au în prezent cu privire la accesul efectiv la justiție. În toate cazurile, pentru a decide dacă este necesară asistența juridică gratuită, instanța va trebui mai întâi să evalueze nivelul de dificultate al procedurilor judiciare, capacitatea persoanei de a le respecta și nivelul de gravitate al sancțiunilor implicate. Deși, în cazul solicitanților, ar fi dificil de dovedit că o astfel de asistență nu este necesară (necunoașterea limbii, a procedurilor juridice naționale etc.), pot exista cazuri în care accesul la asistență juridică poate fi considerat de instanță ca fiind disproporționat (de exemplu, reducerea ușoară a banilor de cheltuială, fără efecte asupra drepturilor sale fundamentale).

4. CONCLUZIE

Poziția comună îndeplinește pe deplin obiectivul principal al propunerilor Comisiei. Ea aduce o valoare adăugată la standardele actuale de tratament și o creștere a nivelului de armonizare privind condițiile de primire pentru solicitanții de azil. Aceasta introduce, de asemenea, norme privind detenția și accesul la asistență juridică gratuită, aspecte care nu fac obiectul instrumentelor juridice actuale în materie de azil. Pe fond, poziția Consiliului concordă, în ansamblu, cu propunerea Comisiei și poate fi susținută.