



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.6.2011
KOM(2011) 320 slutlig

BILAGA

Ingående förklaring till det ändrade förslaget

Följedokument till

**Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om asylförfaranden
(Omarbetning)**

Den utförliga förklaringen till kommissionens ändrade förslag läggs fram i jämförelse med 2008 års förslag från kommissionen om ändring av direktiv 2003/9/EG.

Artikel 2

a) I definitionen av ”ansökan om internationellt skydd” hänvisas särskilt till ”artikel 2 h” i skyddsdirektivet.

b) ”sökande av internationellt skydd” läggs till, eftersom denna formulering används i direktivet.

c) – Av tydlighetsskäl delas definitionen av familjemedlemmar in i två kategorier: i) fall där sökanden är vuxen, och; ii) fall där sökanden är underårig.

– För att beakta både Europaparlamentets ståndpunkt och de farhågor som uttryckts av medlemsstaterna läggs ytterligare ett villkor till i definitionen av familjemedlemmar när det gäller gifta underåriga, nämligen att de kommer att betraktas som en del av familjen *förutsatt att deras make eller maka inte följer med dem* och att detta är till deras eget bästa [och inte bara om detta är för deras eget bästa].

g) Definitionen av ”förfaranden och överklaganden” ska utgå, eftersom den blir inaktuell [förfaranden och överklaganden definieras i EU-lag och inte i nationell lag, såvida inte något annat fastställs i direktivet].

e) I definitionen av ”underårig utan medföljande vuxen” ersätts ”sedvana” av tydlighetsskäl med ”praxis i den berörda medlemsstaten”.

j), k) Två nya definitioner införs, nämligen ”företrädare” och ”sökande med särskilda behov i samband med mottagandet”.

Artikel 3

Direktivets tillämpningsområde avser ”territorialvatten” för att säkerställa överensstämmelsen med artikel 3 i det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden.

Artikel 5

Hänvisningen till ”så långt möjligt” ska i enlighet med Europaparlamentets krav utgå.

Begreppet ”den behöriga myndigheten” ska utgå i linje med det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden.

Det föreskrivs att informationen ska tillhandahållas ”på ett språk som de sökande förstår eller rimligtvis kan förväntas förstå”, i linje med parlamentets ståndpunkt [i stället för ”på ett språk som de sökande rimligtvis kan förväntas förstå”].

Artikel 6

För att förenkla bestämmelsen ska hänvisningen till ”innehavaren av dokumentet ska ges tillgång till de rättigheter och förmåner som ges asylsökande på grundval av detta direktiv” i 2008 års förslag utgå.

En ny punkt 6 ska införas för att säkerställa att sökandena inte kommer att utsättas för omotiverade krav på dokumentation eller andra administrativa krav innan de ges de rättigheter som de ska åtnjuta enligt detta direktiv.

Artikel 7

Inga ändringar har gjorts.

Artikel 8

De allmänna principerna bakom denna artikel har bibehållits. Några språkliga ändringar har gjorts i linje med diskussionerna i rådet och Europaparlamentets ståndpunkt. Detta gäller särskilt följande:

- Hänvisningen till ”på en bestämd plats” ska utgå, då den anses onödig [den finns redan i definitionen av förvar i artikel 2 h].
- Ordet ”alternativ” har lagts till för att bättre klargöra kopplingen till punkt 4 i denna artikel.
- Formuleringen i skäl b har förtydligats. Där hänvisas nämligen till praxis där medlemsstaterna kan genomföra en inledande intervju för att klargöra vilka element asylansökan grundar sig på (dvs. nyckeluppgifter om varför asylansökan gjorts) om dessa uppgifter inte skulle gå att få utan att ta den sökande i förvar.
- I linje med diskussionerna i rådet klargörs det att förvar i samband med brottmål inte omfattas av detta direktiv.
- Av tydlighetsskäl ska ”i enlighet med nationell lagstiftning” ersättas med ”i nationell lag”.
- ”bestämd plats” ska ersättas med ”angiven ort” för att undvika sammanblandning med definitionen av förvar i artikel 2 h.

Artikel 9

I det ändrade förslaget klargörs vissa förfaranderegler och garantier om förvar och lämnas större handlingsutrymme vid tillämpningen av dem. Detta gäller särskilt följande:

- Punkt 1 har förenklats med beaktande av den berörda bestämmelsen i återvändandedirektivet och Europaparlamentets ståndpunkt. I punkten hänvisas det särskilt till principen om ”skyndsamhet och noggrannhet”.
- Med hänsyn till medlemsstaternas olika rättssystem föreskrivs det i punkt 2 att beslut om förvar också kan utfärdas av administrativa myndigheter (och inte bara av domstol). Fristen om 72 timmar har bibehållits för att garantera automatisk tillgång till domstol. Samråden tyder på att detta ligger i linje med nuvarande praxis i vissa medlemsstater.
- Punkterna 3 och 4 har av tydlighetsskäl slagits samman i punkt 3. Kravet att underrätta sökanden om hur länge vederbörandes kommer att hållas i förvar ska dessutom utgå, eftersom medlemsstaternas rättssystem i hög grad skiljer sig åt i detta avseende.
- En domstols regelbundna översyn av förvaret beskrivs bättre. Av bestämmelsen framgår det att den särskilt gäller fall av förlängt förvar, i betydelsen lång varaktighet, eller när

omständigheter uppstår eller de föreligger ny information som kan påverka förvarets laglighet.

– ”kvarhållande i förvar får aldrig förlängas i onödan” ska utgå, eftersom formuleringen anses onödig (mot bakgrund av artikel 9.1).

– Omfattningen av tillgången till kostnadsfri juridisk rådgivning beskrivs bättre, helt i linje med Europaparlamentets ståndpunkt och diskussionerna i rådet, varigenom säkerställs överensstämmelsen med det ändrade förslaget till direktivet om asylförfaranden. Detta gäller särskilt fall av överklagande eller en omprövning av beslutet om förvar och endast om det är nödvändigt för att asylsökanden ska få faktisk tillgång till rättslig prövning. Det gäller endast förberedelse av rättegångshandlingar och biträde inför domstol, och det kan begränsas till advokater som har utsetts av den berörda medlemsstaten.

Artikel 10

– Punkt 1 ändras av tydlighetsskäl. Detta gäller även punkt 3 i syfte att beakta berörda bestämmelser i återförandedirektivet och för att säkerställa förenligheten med artikel 18.2 b och 18.2 c i ändringsförslaget som avser inkvartering.

– I punkt 2 införs skyldigheten att garantera tillgång till utomhusområden i linje med senare tids rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

– Punkt 5 ändras i linje med den berörda bestämmelsen i återvändandedirektivet. Det föreskrivs att informationen ska tillhandahållas ”på ett språk som de förstår eller rimligtvis kan förväntas förstå”, i linje med parlamentets ståndpunkt [i stället för ”på ett språk som de förväntas förstå”].

– I linje med diskussionerna i rådet och för att möjliggöra ett flexiblere genomförande av denna bestämmelse, medger punkt 6 att medlemsstaterna tillfälligt avviker från vissa mottagandenormer i samband med förvar. Särskilt när för en begränsad period inte finns tillgång till särskilt avsedda anläggningar kan asylsökande hållas i förvar i fängelse, förutsatt att de hålls avskilda från brottslingar. Detta undantag får emellertid inte tillämpas på underåriga utan medföljande vuxen, vilka alltid måste placeras i särskilda anläggningar för förvar.

När den ansökande tas i förvar i en anläggning vid gränsen eller i ett transitområde får medlemsstaterna också göra undantag från sin skyldighet att underrätta asylsökande om reglerna för anläggningen samt om deras rättigheter och skyldigheter där. Detta undantag kan emellertid inte tillämpas i gränsförfaranden, i den mening som avses i artikel 43 i det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden, där medlemsstaterna skulle vara bättre rustade att tillhandahålla denna garanti på de därför avsedda platserna.

Dessutom får sådana undantag inte göras automatiskt utan endast under exceptionella omständigheter. De ska därför vara vederbörligen motiverade med hänsyn tagen till omständigheterna i varje enskilt fall, t.ex. hur stor avvikelse från normen undantaget utgör, hur länge det pågår och hur det påverkar den individ det gäller.

Artikel 11

– Punkterna i artikeln har av tydlighetsskäl omdisponerats.

– Det absoluta förbudet mot förvar av underåriga ska utgå. Utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 8, ska underåriga inte hållas i förvar om det inte sker för deras eget bästa. Mot bakgrund av den särskilt utsatta situation som underåriga utan medföljande vuxen befinner sig i understryks det också i bestämmelsen, att de endast ska hållas i förvar i särskilda undantagsfall.

Dessutom förklaras det uttryckligen att förvar av underåriga endast får tillämpas som en sista utväg, när alla andra alternativ har undersökts och befunnits ineffektiva. Förvar av underåriga ska också tillämpas så kort tid som möjligt och medlemsstaterna ska även anstränga sig för att se till att de placerar dem i öppna anläggningar som lämpar sig för underåriga.

– Kvinnliga och manliga asylsökande kan undantagsvis få vistas inom samma område när de deltar i rekreationsverksamhet och social verksamhet.

– Innan utsatta personer tas i förvar, måste medlemsstaten styrka att deras hälsa och välbefinnande inte allvarligt kommer att försämrats. Kravet på att undersökningen ska utföras av en "behörig yrkesutövare" ska utgå.

– I linje med diskussionen i rådet och med beaktande av att det i samband med förvar i anläggningar vid gränsen eller i transitområden av praktiska skäl kan vara svårt att upprätthålla vissa garantier i fråga om mottagandet tillåts medlemsstaterna enligt punkt 5 att tillfälligt göra undantag från de rättigheter som fastslås i punkt 4.2, punkt 3 och punkt 1.4.

Dessa undantag kan emellertid inte tillämpas i gränsförfaranden, i den mening som avses i artikel 43 i det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden, där medlemsstaterna skulle vara bättre rustade att garantera detta på de därför avsedda platserna. Dessutom får sådana undantag inte göras automatiskt, utan endast under exceptionella omständigheter. De ska därför vara vederbörligen motiverade med hänsyn tagen till omständigheterna i varje enskilt fall, t.ex. hur stor avvikelse från normen undantaget utgör, hur länge det pågår och hur det påverkar den individ det gäller.

Artikel 14

– Klargörandet att tillgång till utbildning får begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet återinförs i linje med diskussionerna i rådet.

– För att garantera överensstämmelse med det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden klargörs det att en asylansökan kan lämnas in på den underåriges vägnar (i stället för "av dennes föräldrar" för att också täcka andra varianter som finns med i det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden).

– Formuleringen i punkt 2 andra stycket formuleras på ett tydligare sätt.

Artikel 15

De föreskrivna tidsfristerna för tillträde till arbetsmarknaden bibehålls i det ändrade förslaget. Närmare bestämt ska tillträde till arbetsmarknaden garanteras senast sex månader efter det att ansökan om internationellt skydd har lämnats in. Denna tidsfrist kan emellertid förlängas med maximalt sex månader i de fall som beskrivs i artikel 31.3 punkterna b och c i det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden, som även medger en förlängning av prövningen av asylansökan. Dessa fall är i) ett stort antal samtidiga ansökningar om internationellt skydd och

ii) när förseningen bestämt kan hänföras till att den ansökande inte uppfyller vissa krav i artikel 13.

I artikeln noteras också att medan villkoren för tillträde till arbetsmarknaden kan åberopas, ska det säkerställas att i synnerhet dessa villkor inte är för strikta för att förhindra ett faktiskt tillträde till arbetsmarknaden för asylsökande.

Artikel 17

Hänvisningen till ”personer med särskilda behov” ska ersättas med ”utsatta personer” som det hänvisas till i artikel 21 efter ändringen av denna artikel.

Mot bakgrund av diskussionerna i rådet och Europaparlamentets ståndpunkt förenklas normen för nivån på tillräckligt materiellt understöd, och större flexibilitet i genomförandet medges.

Målet med denna bestämmelse är att kvantifiera innebörden av uttrycket ”skälig levnadsstandard”. Särskilt i de fall då det materiella understödet tillhandahålls i form av pengar ska medlemsstaterna avgöra vilket belopp som ska beviljas i förhållande till det ekonomiska stöd som ges till de egna medborgarna när sådant stöd behövs. Samråden har visat att detta ligger helt i linje med nationell lag eller rättspraxis i ett antal medlemsstater. Vidare medger bestämmelsen att medlemsstater tillämpar mindre gynnsamma normer för asylsökande än för egna medborgare när så är motiverat. Exempelvis gäller detta när en viss del av stödet utgår in natura och därför räknas av från det ekonomiska stödet eller när nivån på det stöd som utgår till egna medborgare överstiger vad som är nödvändigt för att säkerställa en ”levnadsstandard som täcker deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa”, varför asylsökande endast beviljas en procentandel av detta nationella stöd.

Artikel 18

– Smärre ändringar har införts för att förtydliga kopplingen mellan denna bestämmelse och reglerna om förvar (nämligen genom att stryka punkt c och därmed ange att bestämmelsen inte påverkar tillämpningen av artiklarna 10 och 11): ”de asylsökande befinner sig i en förvarsenhet eller i sådana anläggningar vid gränsen som de inte kan lämna”).

– Av konsekvensskäl har punkt 7 förts upp som punkt 2 b så att samtliga garantier rörande inkvartering samlas i en och samma bestämmelse.

– Punkt 2 har förenklats: formuleringarna i b och c om möjligheterna att kommunicera med eller i sin inkvartering ta emot släktingar, juridiska rådgivare osv. har ändrats, särskilt för att säkerställa överensstämmelsen med f.d. punkt 7, numera led b.

– Av konsekvensskäl flyttas punkt 3 till artikel 23 som rör garantier för underåriga.

Artikel 19

– Skyldigheten att bevilja personer med särskilda behov i samband med mottagandet ”tillgång till hälsovård som är likvärdig med de egna medborgarnas” har strukits i linje med Europaparlamentets ståndpunkt och diskussioner i rådet.

– Begreppet ”mentala störningar” ska av tydlighetsskäl ersättas med ”posttraumatiska symptom”.

Artikel 20

Bestämmelsen har genomgått en grundläggande förändring och medger nu att medlemsstaterna drar in eller inskränker det materiella understödet i samtliga fall som beskrivs i det gällande direktivet, med undantag för ”när den ansökande har underlåtit att snarast lämna in en ansökan”, vilket innebär att hänsyn tas till nuvarande rättspraxis.¹

Av tydlighetsskäl blir punkt 2 i 2008 års förslag artikel 1 d så att samtliga skäl för tillbakadragande och minskning samlas i artikel 1.

I punkt 3 förklaras att en minskning av det materiella understödet (som enligt artikel 2 g avser inkvartering, mat, kläder och ekonomiska bidrag) inbegriper inte hälsovård. Hänvisningen till ”personer med särskilda behov” ska dessutom ersättas med ”utsatta personer” som det hänvisas till i artikel 21 efter ändringen av denna artikel.

Artikel 21

Kopplingen mellan begreppen särskilda behov i samband med mottagandet och utsatthet förklaras bättre. I bestämmelsen anges det särskilt att särskilda behov i samband med mottagandet endast kan avse utsatta personer sedan deras individuella situation har bedömts i linje med artikel 22. Denna ändring återspeglas också i titeln till kapitel IV. Bestämmelsen ska också läsas tillsammans med definitionen i artikel 2 k av personer med särskilda behov i samband med mottagandet.

Dessutom ska ”personer med allvarliga fysiska sjukdomar” läggas till förteckningen över utsatt personer. Detta motsvarar begreppet ”personer med särskilda behov i samband med förfarandet” i det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden.

– Begreppet ”mentala hälsoproblem” ska av tydlighetsskäl ersättas med ”posttraumatiska symptom”.

Förteckningen över utsatta personer förblir icke-uttömmande, precis som i 2008 års förslag.

Den nya artikel 22

Hänvisningen till identifieringen av särskilda behov i samband med mottagandet har införlivats i en separat artikel. Dessutom har den aktuella bestämmelsen ändrats för att underlätta genomförandet, och numera avser den inrättandet av ”förfaranden” i stället för ”förfarande som fastställs i nationell lagstiftning”. Det förklaras alltså tydligare att särskilda behov i samband med mottagandet inte nödvändigtvis kräver att något nytt eller separat administrativt förfarande införs utan att det kan integreras i befintliga nationella förfaranden [dvs. hälsoundersökningar], om så krävs i samband med ändringar för att säkerställa att identifieringen genomförs i början av asylförfarandet och att den är tillräckligt ingående för att identifiera särskilda behov i samband med mottagandet i linje med definitionen i artikel 2 k. För att ytterligare underlätta genomförandet av bestämmelsen, fastslås det att dessa identifieringsförfaranden ska inledas ”inom rimlig tid”, i stället för ”omedelbart” efter det att en ansökan om internationellt skydd har lämnats in.

¹ *R(Q) v Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, confirmed by the opinion of the Lords of Appeal for the judgement in the case *Regina v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

I bestämmelsen slås det alltså fast att medlemsstaterna ska identifiera huruvida den ansökande tillhör kategorin utsatta grupper i linje med artikel 21 och, om så är fallet, huruvida han eller hon har särskilda behov i samband med mottagandet. Behovens natur ska sedan specificeras för att beslut ska kunna fattas om lämpliga åtgärder, dvs. medicinsk behandling om behov föreligger eller enbart särskild inkvartering osv.

Dessutom understryks det i bestämmelsen att särskilda behov i samband med mottagandet som upptäcks efter den inledande undersökning som föreskrivs i artikel 22 inte får ignoreras. Detta kan i synnerhet vara fallet för vissa posttraumatiska syndrom, som till följd av sin art ibland upptäcks först senare.

I bestämmelsen anges det slutligen särskilt att fastställandet av särskilda behov i samband med mottagandet inte ska påverka bedömningen av behovet av internationellt skydd, för att tydliggöra att sådana behov inte nödvändigtvis kan räknas till villkoren för att beviljas internationellt skydd enligt skyddsdirektivet.

Artikel 23 [f.d. artikel 22]

Punkt 4 ska läggas till (f.d. artikel 18.3), så att alla bestämmelser som rör underåriga samlas i en och samma artikel. Ordet "sedvana" har ändrats till "nationell praxis i de berörda medlemsstaterna" för att säkerställa överensstämmelsen med definitionen av underårig utan vuxens sällskap och familjemedlemmar i artiklarna 2 f och 2 c.

Artikel 24 [f.d. artikel 23]

Punkt 1 ska ändras för att säkerställa överensstämmelsen med det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden.

Punkt 2 ska läggas till för att tydliggöra vilka kvalifikationer och vilken roll som den som företräder en underårig utan medföljande vuxen ska ha i linje med diskussionerna i rådet och det ändrade förslaget till direktiv om asylförfaranden.

I punkt 2 påminns det också om att principen om barnets bästa måste iaktas om medlemsstater beslutar att placera underåriga utan medföljande vuxen som är 16 år eller äldre i förläggningar för vuxna asylsökande. Punkt 3 ska förenklas. I denna punkt hänvisas det till "förfaranden" i stället för "förfaranden i nationell lagstiftning" när det gäller att spåra underåriga utan medföljande vuxen. Dessutom innehåller bestämmelsen i linje med diskussioner i rådet följande fras: "där så krävs med hjälp av internationella eller andra berörda organisationer".

Artikel 25 [f.d. artikel 24]

Mindre språkliga justeringar: "våldtäkt eller andra grova våldshandlingar" ska läggas till i punkt 2 för att garantera överensstämmelsen med punkt 1.

Artikel 26 [f.d. artikel 25]

Punkt 2 ska ändras för att återspegla formuleringen om kostnadsfri juridisk rådgivning i artikel 9.5.

Artikel 27 [f.d. artikel 26]

Inga ändringar

Artikel 28 [f.d. artikel 27]

Artikel 28 innehåller inte längre någon hänvisning till skyldigheten att årligen utarbeta rapporter. I stället fastslås en tidsfrist för när medlemsstaterna för första gången ska underrätta kommissionen i enlighet med bilaga I till detta förslag.

Artikel 29 [f.d. artikel 28]

Inga ändringar.

Artikel 30 [f.d. artikel 29]

Senast två år efter tidsfristen för införlivande av direktivet ska kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet.

BILAGA I

Detta rapporteringsförfarande bibehålls i det ändrade direktivet. I linje med diskussionerna i rådet och av oro för administrativa bördor har detaljgraden i bilagan avsevärt minskats för att enbart inbegripa direktivets mest centrala bestämmelser i fall där övervakning skulle vara svårt att genomföra i avsaknad av relevant information. Tidsfristerna har också ändrats. Efter den tidpunkt som föreskrivs i artikel 28.2 är medlemsstaterna endast skyldiga att på nytt underrätta kommissionen om det har gjorts betydande ändringar i nationell lagstiftning eller rättspraxis som gör den inlämnade informationen föråldrad.