



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.6.2013
COM(2013) 415 final

2008/0244 (COD)

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET

enligt artikel 294.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

om

**rådets ståndpunkt beträffande antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv
om normer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET

enligt artikel 294.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

om

**rådets ståndpunkt beträffande antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv
om normer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna**

1. BAKGRUND

Överlämnande av förslaget till Europaparlamentet och rådet: 9 december 2008
(KOM(2008) 815 slutlig – 2008/0244 (COD))

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande: 16 juli 2009

Europaparlamentets ståndpunkt vid första behandlingen: 7 maj 2009

Överlämnande av det ändrade förslaget: 6 juni 2011
(KOM(2011) 320 slutlig – 2008/0244 (COD))

Antagande av rådets ståndpunkt (planerad tidpunkt): 7 juni 2013

2. SYFTET MED KOMMISSIONENS FÖRSLAG

Syftet med förslaget är att ändra direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (direktivet om mottagningsvillkor) för att fastlägga bättre, mer harmoniserade normer för behandling av asylsökande. I förslaget behandlas särskilt frågan om villkor för att ta asylsökande i förvar (skäl för kvarhållande): förslaget innehåller utförliga regler om tagande i förvar och utförliga garantier för asylsökande som tas i förvar. Förslagets bestämmelser om tillträde till arbetsmarknaden, materiella mottagningsvillkor, hälso- och sjukvård och juridisk rådgivning och om representation för underåriga utan medföljande vuxen och tillgodoseende av andra utsatta personers särskilda behov är mer långtgående än de gällande bestämmelserna. Förslaget innehåller också bestämmelser som gör det lättare för kommissionen att övervaka genomförandet av direktivet.

3. KOMMENTARER TILL RÅDETS STÅNDPUNKT

Kommissionen lade i juni 2011 fram ett ändrat förslag till direktiv, för att sammanfatta framstegen i förhandlingarna fram till dess. Den 28 juni 2012 nåddes en informell överenskommelse mellan lagstiftarna om en gemensam ståndpunkt. Coreper ställde sig den 11 juli 2012 enhälligt bakom den gemensamma ståndpunkten. Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) ställde sig vid en vägledande omröstning den 19 september 2012 också positivt till den gemensamma ståndpunkten (51 röster för, 4 röster emot och 3 nedlagda röster). Ordföranden i utskottet skickade den 20 september 2012 ett brev till rådets ordförande i vilket han meddelade att han

skulle rekommendera utskottsledamöterna och därefter plenarförsamlingen att anta den gemensamma ståndpunkten utan ändringar om rådet antar den utan ändringar.

De viktigaste skillnaderna mellan kommissionens ändrade förslag från 2011 och den gemensamma ståndpunkten redovisas nedan.

Definitionen av familjemedlemmar – artikel 2 c

I kommissionens förslag utvidgas definitionen av familjemedlemmar vad gäller underåriga. Definitionen omfattar särskilt gifta underåriga barn till en asylsökande, underåriga syskon till en underårig sökande och föräldrar till – eller annan vuxen som ansvarar för – en underårig sökande. Den omfattar i samtliga fall såväl gifta som ogifta underåriga.

Den gemensamma ståndpunkten ställer sig inte bakom denna definition, utan den mer inskränkande definitionen i det ändrade förslaget till skyddsdirektiv (Asylum Qualification Directive).

Definitionen av familjemedlemmar i direktivet om mottagningsvillkor rör dock enbart inkvarteringsarrangemangen, särskilt familjemedlemmarnas rätt att inkvarteras tillsammans. Eftersom den gemensamma ståndpunkten i andra bestämmelser omfattar garantier som tryggar (gifta eller ogifta) underårigas rättigheter i fråga om inkvartering, uppfylls målen för kommissionens förslag till fullo.

Bestämmelser om identifiering av utsatta personer och om deras särskilda behov i samband med mottagandet – artikel 22 och skäl 14

Målen för kommissionens förslag när det gäller behandlingen av denna grupp asylsökande bibehålls i den gemensamma ståndpunkten. Artikelns ordalydelse har visserligen ändrats betydligt under förhandlingarna om den gemensamma ståndpunkten men skyldigheten att bedöma alla asylsökandes individuella behov i syfte att identifiera utsatta personer som kan behöva särskilda garantier i fråga om mottagandet bibehålls.

Det huvudsakliga syftet med ändringarna av kommissionens förslag är att beakta farhågor för att identifieringsförfarandet kan ge upphov till alltför stora administrativa kostnader och onödiga administrativa förfaranden. Ändringarna klargör tillämpningsområdet för identifieringsprocessen men de begränsar det inte.

Materiella mottagningsvillkor – artikel 17.5 och skäl 20

Skyldigheten i kommissionens förslag för medlemsstaterna att tillämpa nationella referensnivåer vid beräkning av nivån för materiellt stöd för asylsökande bibehålls i den gemensamma ståndpunkten. I kommissionens förslag anges som exempel på en sådan referensnivå miniminivån för socialt bistånd för den berörda medlemsstatens egna medborgare. Detta exempel bibehölls inte i den gemensamma ståndpunkten, på grund av farhågor för att det automatiskt skulle kunna leda till likabehandling av asylsökande och medborgare i fråga om materiellt stöd. Eftersom referensnivån i fråga bara togs med som ett

exempel i den berörda bestämmelsen, påverkas inte den skyldighet som föreskrivs i bestämmelsen av att exemplet utgår.

Hälso- och sjukvård – artikel 19

Målet för kommissionens förslag när det gäller hälso- och sjukvård bibehålls i den gemensamma ståndpunkten, eftersom denna tryggar bättre normer på det området för alla asylsökande, inbegripet utsatta personer. I den gemensamma ståndpunkten ersätts rätt och slätt hänvisningen till ”posttraumatiska symtom” med en hänvisning till ”allvarliga psykiska störningar”. Denna ändring begränsar inte räckvidden för den berörda bestämmelsen.

Inskränkning eller indragning av de materiella mottagningsvillkoren – artikel 20 och skäl 21

Den gemensamma ståndpunkten är i denna fråga mer inskränkande än kommissionens förslag, på en punkt: i den gemensamma ståndpunkten återinförs det skäl i det gällande direktivet enligt vilket inskränkning/indragning av stöd medges av alla skäl som tas upp i artikel 16 i direktivet när asylansökan obefogat ingivits för sent.

Det återinförda skälet formuleras dock också om så att det inte är lika långtgående som det nu gällande skälet: den gemensamma ståndpunkten medger enbart en inskränkning av stödet, inte en fullständig indragning. Den förpliktar emellertid också medlemsstaterna att först ”fastställa” att ingivandet av ansökan fördröjts ”utan giltigt skäl”. I den gemensamma ståndpunkten anges också att medlemsstaterna under alla omständigheter ska garantera ”värdiga levnadsvillkor” för asylsökande. Skyldigheten enligt kommissionens förslag för medlemsstaterna att se till att beslut om inskränkning/indragning av stöd kan överklagas och att kostnadsfri juridisk rådgivning finns att tillgå bibehålls i den gemensamma ståndpunkten.

Sysselsättning – artikel 15 och skäl 19

Den gemensamma ståndpunkten är mer inskränkande än kommissionens förslag när det gäller den längsta tid som får förflyta innan asylsökande ges tillträde till arbetsmarknaden (nio månader i stället för sex, och tillträde ges enbart om ett beslut i första instans om ansökan inte har fattats av den behöriga myndigheten inom niomånadersperioden). I den gemensamma ståndpunkten återinförs också möjligheten att tillämpa ”arbetsmarknadstestet”, vilken ströks i kommissionens förslag.

Samtidigt garanterar den gemensamma ståndpunkten ett bättre skydd än det gällande direktivet, som medger tillträde först efter 12 månader. Vidare bibehåller den gemensamma ståndpunkten en skyldighet som ingick i kommissionens förslag. Det gäller medlemsstaternas skyldighet att inte vara så restriktiva i sin tillämpning att de faktiskt förhindrar tillträde till arbetsmarknaden, även om de i och för sig har rätt att ställa villkor för sådant tillträde.

Förvar

Det bör noteras att det gällande direktivet, med några få undantag, inte inbegriper bestämmelser om förvar. Den gemensamma ståndpunkten, som till stor del håller fast vid

målen i kommissionens förslag, tillför därför ett stort mervärde jämfört med nuvarande normer.

a. Grunder till förvar – artikel 8.3

Enligt den gemensamma ståndpunkten bör ytterligare en grund till förvar läggas till de fyra som föreslås av kommissionen. Denna kompletterande grund gör det möjligt att kvarhålla en asylsökande om de nationella myndigheterna, utifrån objektiva kriterier (inklusive att personen haft tillfälle att ansöka om asyl tidigare, men inte har gjort detta), kan styrka att personens avsikt endast har varit att motarbeta återvändandeförfarandet.

Enligt den gemensamma ståndpunkten förblir förteckningen över grunder uttömmande. Den omfattar också alla allmänna skyddsåtgärder som införts i kommissionens förslag [förvar kan endast användas om det är proportionerligt, nödvändigt, andra alternativ saknas m.m.].

b. Garantier i samband med förvar – artikel 9

Den gemensamma ståndpunkten bibehåller i stor utsträckning de garantier som kommissionen har föreslagit, nämligen tillgång till kostnadsfri juridisk rådgivning, information om grunderna för förvaret och möjligheter att överklaga. Det omfattar dock inga bestämmelser om automatisk omprövning av beslut om förvar som har meddelats av administrativa myndigheter. Samtidigt ska medlemsstaterna enligt den gemensamma ståndpunkten åtminstone vara skyldiga att skriftligt underrätta den sökande om hans eller hennes rätt att överklaga beslutet om förvar och, om ett sådant överklagande görs, se till att det provas så snabbt som möjligt.

c. Förvar av personer med särskilda behov i samband med mottagandet – artikel 11

I artikel 11.1 i kommissionens ändrade förslag förbjuds medlemsstaterna att ta utsatta personer i förvar om det inte kan styrkas att deras hälsa, inklusive deras psykiska hälsa, och välbefinnande inte allvarligt kommer att försämrats om de tas i förvar. Denna bestämmelse har strukits i den gemensamma ståndpunkten. I stället anges i den gemensamma ståndpunkten att "[h]älsan, inklusive den psykiska hälsan hos asylsökande i förvar som är utsatta personer ska vara en prioritering för de nationella myndigheterna" och att medlemsstaterna ska se till att de regelbundet övervakas och ges lämpligt stöd med hänsyn tagen till deras speciella situation, inklusive deras hälsa.

Artikel 11.1 måste jämföras med artikel 22, som ålägger medlemsstaterna att utan dröjsmål bedöma situationen för alla sökande som anländer till territoriet, i syfte att identifiera deras särskilda behov, också när det gäller hälsa och psykiskt tillstånd. I detta avseende kan även artikel 22 bidra till att målen för artikel 11 uppfylls.

Vidare hänvisar artikel 11 inte längre till skyldigheten att se till att förvar endast används om det har kunnat konstateras att det är förenligt med principen om barnets bästa. I artikel 23 i direktivet anges dock att barnets bästa ska komma i första rummet när medlemsstaterna genomför bestämmelser som gäller underåriga, på samma sätt som föreskrivs i FN-

konventionen om barnets rättigheter. Direktivet bibehåller således skyldigheten att se till att principen om barnets bästa följs i alla ärenden, inbegripet ärenden som rör förvar.

Slutligen stryks hänvisningen till ”särskilt” från uttrycket ”särskilt exceptionella”. Principen om att förvar av underåriga endast får förekomma i undantagsfall framgår dock även fortsättningsvis av texten.

d. Förhållanden för förvar – artikel 10

I den gemensamma ståndpunkten bibehålls inte skyldigheten att alltid se till att asylsökande hålls avskilda från andra tredjelandsmedborgare medan de befinner sig i förvar. Till skillnad mot vad kommissionen har föreslagit bör det enligt den gemensamma ståndpunkten räcka med att sådan åtskillnad görs ”i största möjliga utsträckning”. Det säkerställs dock fortfarande att asylsökande i sådana fall omfattas av ett annat system än andra tredjelandsmedborgare och fortfarande kan komma i åtnjutande av de särskilda mottagningsvillkor som föreskrivs i direktivet.

Vidare innebär den gemensamma ståndpunkten att medlemsstaterna ges möjlighet att använda fängelseanläggningar om de ”måste” på grund av att de inte ”kan” tillhandahålla inkvartering i särskilda anläggningar. Enligt kommissionens förslag skulle det bara vara möjligt att använda fängelseanläggningar om möjligheterna till inkvartering i särskilda anläggningar är uttömda. Den gemensamma ståndpunkten säkerställer dock att de sökande i sådana fall ska hållas avskilda från vanliga interner.

Övriga garantier i kommissionens förslag bibehålls. Det rör sig om att garantera möjligheten att delta i fritidsverksamhet (också utomhus), kommunikations- och besöksrättigheter för FN:s flyktingkommissariat, icke-statliga organisationer, familjemedlemmar och juridiska rådgivare samt tillgång till information om de regler som gäller för driften av anläggningen.

Överklagandeförfarande (kostnadsfri juridisk rådgivning och rättegångsbiträde) – artikel 26

Den gemensamma ståndpunkten är mer inskränkande än kommissionens förslag, på två punkter. För det första omfattar den ytterligare en bestämmelse – inspirerad av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – rörande asylsökandes tillgång till kostnadsfri juridisk rådgivning, nämligen att sådan hjälp ska finnas att tillgå för asylsökande i den mån den (som det står i stadgan) ”är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol”. För det andra införs i den gemensamma ståndpunkten en ”rimlighetsprövning” (detta har inspirerats av rättspraxis i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna) som gör det möjligt att neka asylsökande tillgång till kostnadsfri juridisk rådgivning om en behörig myndighet anser att överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång.

De två nya bestämmelserna står till fullo i överensstämmelse med medlemsstaternas rättspraxis och deras befintliga skyldigheter i fråga om personers möjlighet att effektivt få sin sak prövad i domstol. För att kunna fatta beslut om huruvida kostnadsfri juridisk rådgivning är nödvändig kommer den behöriga myndigheten i samtliga fall till att börja med att behöva

bedöma hur krångliga de rättsliga förfarandena är, hur goda förutsättningar den berörda personen har att följa förfarandena och hur allvarliga de möjliga påföljderna är. Även om det när det gäller asylsökande kan vara svårt att påvisa att kostnadsfri juridisk rådgivning inte är nödvändig (t.ex. i fall där personen i fråga inte har några kunskaper i den berörda medlemsstatens språk eller någon kännedom om dess rättsliga förfaranden) kan det komma att finnas fall där den behöriga myndigheten anser att de kostnader som sådan rådgivning för med sig är alltför stora i förhållande till det som står på spel (t.ex. en inskränkning av den berörda personens "fickpengar", vilket inte påverkar hans grundläggande rättigheter).

4. SLUTSATS

Huvudsyftet med kommissionens förslag beaktas till fullo i den gemensamma ståndpunkten. Denna tillför ett mervärde i förhållande till de nuvarande normerna för behandling av asylsökande och för med sig ett större mått av harmonisering av mottagningsvillkoren för asylsökande. Den gemensamma ståndpunkten omfattar också bestämmelser om förvar och om tillgången till kostnadsfri juridisk rådgivning, frågor som inte regleras i de nuvarande asylinstrumenten. Innehållet i rådets ståndpunkt ligger i det stora hela i linje med kommissionens förslag. Kommissionen kan därför ställa sig bakom ståndpunkten.