

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning)

[COM(2016) 465 final]

och om

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

[COM(2016) 466 final]

och om

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Föredragande: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Medföredragande: **Cristian PÎRVULESCU**

| | |
|--|---|
| Remiss | Europeiska unionens råd, 7.9.2016 Europaparlamentet, 12.9.2016 |
| Rättslig grund | Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt |
| Ansvarig facksektion | Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna |
| Antagande av facksektionen | 22.11.2016 |
| Antagande vid plenarsessionen | 14.12.2016 |
| Plenarsession nr | 521 |
| Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster) | 211/2/5 |

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Allmänna slutsatser och rekommendationer

1.1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att man måste genomföra en rättvis, ändamålsenlig och effektiv reform av det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas) och inrätta ett i verklig mening gemensamt förfarande som är pålitligt, flexibelt och effektivt samt förbättrar möjligheterna till en rättvis och laglig väg in i Europeiska unionen med utgångspunkt i principen om respekt för förföljda personers mänskliga rättigheter.

1.1.2 Man måste även komma ihåg att det i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen föreskrivs att "unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män."

1.1.3 Vidare föreskrivs det i artikel 78 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att EU ska utforma en gemensam asylpolitik. Därför bör man föreslå ett i verklig mening gemensamt och obligatoriskt system för alla medlemsstater för att harmonisera de nationella lagstiftningarna eller – om detta inte lyckas – åtminstone inrätta ett gemensamt system för ömsesidigt godkännande av beslut i asylärenden mellan alla EU:s medlemsstater. Detta skulle möjliggöra ett i verklig mening gemensamt europeiskt asylsystem. Utan ett sådant kommer det inte att vara möjligt att undvika så kallade sekundära förflyttningar, vilket innebär att människor som söker internationellt skydd söker upp de länder som erbjuder de bästa villkoren inom EU.

1.1.4 Det är viktigt att framhålla att den sammanlagda befolkningen i EU 28 uppgår till omkring 510 miljoner människor och att kommissionens förslag från hösten 2015 gäller omplacering av omkring 160 000 skyddsökande personer, dvs. ca 0,03 % av EU:s sammanlagda befolkning. Andra länder, utanför EU, har tagit emot miljontals människor som söker internationellt skydd.

1.1.5 EESK välkomnar under alla omständigheter de förbättringar som gjorts av systemet, såsom förtydligandet av rättigheter och skyldigheter i fråga om tillgång till förfarandet, ersättning av begreppet "utsatthet" med begreppet "särskilda behov", samt införandet av tydliga kriterier för bedömning av begreppet, inrättandet av starkare garantier för underåriga och breddandet av begreppet "familj".

1.1.6 Kommittén är oroad över begränsningen av de mänskliga rättigheterna, såsom begränsningen av den fria rörligheten, begränsningen av underårigas rätt till utbildning, tillämpningen av förfaranden på ensamkommande barn vid gränsen, den eventuella avsaknaden av analyser i varje enskilt fall av begreppet säkert land, begränsningen av garantier för efterföljande ansökningar och påskyndade förfaranden, automatisk omprövning av skyddsstatus samt den bestraffande karaktären hos restriktionerna i mottagningsvillkoren.

1.1.7 EESK rekommenderar att man standardiserar skyddsstatus, tar bort skillnaderna mellan flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande avseende perioden för uppehållstillståndet, dess förnyelse och begränsningen av socialt bistånd till personer som beviljats subsidiärt skydd.

1.2 **Rekommendationer avseende förslaget till förordning om berättigande till skydd**

1.2.1 EESK rekommenderar att man inkluderar FN:s kriterier för att bedöma interna flyktalternativ, dvs. analys av lämpligheten och rimligheten, och uttryckligen undantar tillämpning av artikel 8 när det gäller förföljelse från statens sida.

1.2.2 Bevisbördan bör delas mellan den sökande och den beslutsfattande myndigheten, enligt vad som föreskrivs i Europeiska unionens domstols rättspraxis, med upprätthållande av den beslutsfattande myndighetens skyldighet att aktivt samarbeta med den sökande.

1.2.3 EESK rekommenderar att man inför en proportionalitetsbedömning när grunderna för uteslutning från flyktingstatus och den restriktiva karaktären i tillämpningen av dessa klausuler bedöms, och att artikel 12.6 i skyddsförordningen tas bort för att undvika att klausuler om uteslutning som inte beaktar den sökandes specifika bakgrund automatiskt tillämpas.

1.2.4 Individuell prövning bör garanteras vid förfaranden för omprövning av internationell flyktingstatus, med beaktande av specifika omständigheter och beviljande av förfarandegarantier vid dessa förfaranden som inte kan tillämpas automatiskt.

1.2.5 När det gäller omprövning av flyktingstatus kommer varje nytt förfarande att innebära en ytterligare administrativ börda och ytterligare utrymme för skönsmässig bedömning. Mot bakgrund av det höga antalet flyktingar i ett land kan de enskilda administrativa organen lätt bli överbelastade och eventuellt fatta förhastade och möjligtvis godtyckliga beslut. Myndigheterna måste därför ha tillräckligt med personal som har rätt utbildning för att genomföra dessa kontroller och för att ompröva flyktingstatus.

1.2.6 Man måste skilja på upphörande, uteslutning, återkallande, beslut att inte förnya och upphävande av skyddsstatus, undvika upprepning och förvirring avseende de faktiska förhållanden som ger upphov till vart och ett av fallen samt inkludera restriktiva kriterier för tillämpningen av dessa beteckningar.

1.2.7 Begränsningen av den fria rörligheten för personer som beviljats internationell skyddsstatus inom medlemsstaten bör avskaffas, eftersom den strider mot artikel 26 i Genèvekonventionen.

1.2.8 Artikel 44 i skyddsförordningen – som ändrar direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning så att den femårsperiod efter vilken en person som beviljats internationellt skydd kan beviljas ställning som varaktigt bosatt bör börja löpa på nytt varje gång personen påträffas i en annan medlemsstat än den som beviljade det internationella skyddet, utan att ha rätt att vistas eller bosätta sig där – bör tas bort eftersom den strider mot syftet i den europeiska migrationsagendan från maj 2015.

1.3 Rekommendationer avseende förslaget till förordning om ett gemensamt förfarande

1.3.1 EESK påminner om att fastställandet av regler i form av förordningar inte får leda till att man sänker skyddsnormerna på grund av införandet av restriktiva berättigandekriterier och begränsningen av rättigheter och förfarandegarantier.

1.3.2 Kommittén rekommenderar att man tar bort den automatiska tillämpningen av begreppen "säkert tredjeland", "första asylland" och "säkert ursprungsland" samt av de förkortade tidsfristerna, och rekommenderar att man garanterar en automatisk suspensiv verkan vid överklaganden.

1.3.3 Garantierna för individuell prövning utifrån kriterierna för proportionalitet, nödvändighet och undantagsfall, vid fall av begränsning av frihet eller kvarhållande, bör stärkas.

1.3.4 När det gäller förvar bör garantierna stärkas och det bör finnas tydliga begränsningar av förvarstiden och tillämpningen av denna åtgärd bör begränsas till undantagsfall.

1.3.5 Rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd bör inte kunna tas bort vid ansökningar som anses ogrundade eller efterföljande ansökningar som inte innehåller nya bevis eller argument, eftersom detta kränker rätten till effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

1.3.6 Man bör införa samma förfarandegarantier för påskyndade förfaranden, gränsförfaranden och efterföljande ansökningar som för det ordinarie förfarandet.

1.3.7 Innan man inleder det faktiska ansökningsförfarandet bör den sökande ges tid att vila och återhämta sig.

1.4 Rekommendationer avseende förslaget till direktiv om mottagningsnormer

1.4.1 För att förebygga sekundära förflyttningar måste man anta en strategi med positiva incitament i stället för repressiva åtgärder såsom uteslutning från, försämring, indragande eller ersättning av mottagningsvillkoren osv. Detta blir särskilt oproportionerligt när det gäller sökande som inte söker internationellt skydd i det första landet för irreguljär inresa eller laglig vistelse.

1.4.2 Samma rättsliga verktyg bör användas för att reglera mottagningsvillkor, förfaranden och kriterier så att man undviker skillnader i den direkta tillämpningen av inbördes sammankopplade bestämmelser.

1.4.3 Odefinierade juridiska begrepp såsom "värdig levnadsstandard" eller "risk för avvikande" bör begränsas eller tas bort helt med tanke på de allvarliga konsekvenser de för med sig och medlemsstaternas frihet att själva fastställa kriterierna.

1.4.4 Andra familjemedlemmar, såsom syskon och andra släktingar, bör inkluderas, i enlighet med förslaget till Dublinförordning.

1.4.5 Sökande från säkra ursprungsländer bör inte uteslutas från tillgång till arbetsmarknaden, eftersom detta skulle innebära diskriminering på grund av nationalitet.

1.4.6 Villkoren för rätten till sysselsättning, social trygghet och socialt bistånd måste tas bort.

1.4.7 Man måste även garantera underårigas absoluta rätt till utbildning enligt samma villkor som gäller för rätten till hälso- och sjukvård.

2. Kommentarer avseende förordningen om berättigande till skydd

2.1 EESK stöder ytterligare harmonisering av normerna för asylförfaranden, erkännande och skydd på EU-nivå. Det finns betydande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller vilka förfaranden som används, erkännandegrader, den typ av skydd som ges och de mottagningsvillkor som sökandena och de personer som beviljas internationellt skydd ges.

2.2 Medlemsstaterna har av olika anledningar utvecklat institutionella asylförfaranden som skiljer sig åt sinsemellan. Detta gynnar sekundära förflyttningar och äventyrar likabehandling av sökandena på unionens territorium. Skillnaderna mellan medlemsstaterna skulle kunna få stor betydelse för värnandet om de grundläggande rättigheterna, inbegripet skydd av den mänskliga värdigheten, respekt för privatlivet och familjelivet, yttrandefrihet och informationsfrihet, rätt till utbildning, fritt yrkesval och rätt till tillgång till arbetsmarknaden, näringsfrihet, rätt till asyl, icke-diskriminering, barnets rättigheter, social trygghet och socialt stöd, samt hälsoskydd, i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2.3 EESK välkomnar utvecklingen av systemet för att hämta, organisera och sprida information om situationen i ursprungs- och transitländerna under överinseende av Europeiska unionens asylbyrå. Det symboliserar grunden för en verklig harmonisering av besluten om beviljande av internationellt skydd. Det är dock oklart i vilken utsträckning de nationella myndigheterna kommer att beakta den tillgängliga informationen och även hur man ska se till att de faktiskt gör det. För att undvika alltför stora skillnader i besluten bör systemet på ett enkelt och tydligt sätt indikera vilka länder som anses vara osäkra.

2.4 Med beaktande av artikel 7 om aktörer som ger skydd är det viktigt att korrekt bedöma privata aktörers och internationella organisationers kapacitet att ge skydd. På grund av otillräckliga resurser och rättsosäkerhet är det mycket svårt för dem att ge ett stabilt och långsiktigt skydd, i synnerhet på platser där det råder inbördeskrig eller starkt förtryck från statens sida.

2.5 De möjligheter som den sökande eventuellt har till internt skydd är en relevant faktor när man ska fatta beslut om att bevilja skydd. De behöriga myndigheterna måste beakta alla typer av risker som intern tvångsförflyttning kan innebära för den enskildes säkerhet. Säkra territorier kan snabbt bli osäkra av en rad olika anledningar, såsom militära nederlag, bistånd och insatser från utländska aktörer, sabotage och terroristattacker. Även om artikel 8 är tydlig i sin formulering av vad "säker" innebär – t.ex. säkra transporter och tillgång till skydd – är det upp till de europeiska nationella myndigheterna att tolka de uppgifter och fakta som finns tillgängliga.

2.6 Definitionen av förföljelse i artikel 9 är omfattande och följer artikel 1A i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen). Denna artikel, samt artikel 10 om skäl till förföljelsen och artikel 6 om aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada, bör uttolkas så att de beaktar förföljelse som begåtts både av statliga myndigheter och icke-statliga aktörer. Exempelen på utövandet av politiskt förtryck och inbördeskrig visar att våldshandlingar begås av olika paramilitära grupper och medborgargarden som åtnjuter skydd från statliga myndigheter som vanligtvis förnekar all inblandning.

2.7 EESK har länge förespråkade en harmonisering av innehållet i det skydd som beviljas flyktingar och de som åtnjuter subsidiärt skydd⁽¹⁾. Innehållet i skyddet har varit en annan nyckeldrivkraft för sekundära förflyttningar inom unionen. Det är dock viktigt att påpeka att kommittén förespråkade att harmoniseringen skulle riktas in på den högsta möjliga skyddsnivån och inte på den lägsta. Kommissionens förslag innebär ett antal steg i denna riktning, vilket är positivt.

2.8 Det krävs förtydliganden angående tillhandahållande av information, uppehållstillstånd och resedokument. Det är värt att notera att det har skett förtydliganden om tillgången till arbetsmarknaden och att skyddsnivån har höjts, t.ex. på området arbetsvillkor, anslutningsfrihet och tillgång till arbetsrelaterade utbildningsmöjligheter, där de som beviljats internationellt skydd har samma rättigheter som medlemsstatens medborgare. Detta gäller även med avseende på erkännande av kvalifikationer, social trygghet, socialt bistånd och hälso- och sjukvård.

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet", KOM(2009) 551 slutlig/2 – 2009/0164 (COD)" (EUT C 18, 19.1.2011, s. 80).

2.9 Tillgång till integrationsåtgärder – språkkurser, program för samhällsorientering och samhällsintegration samt yrkesutbildning – är viktiga komponenter i en lyckad integration. Åtgärder som underlättar integrationen är mycket välkomna och bör uppmuntras.

2.10 Samtidigt kan det vara problematiskt att göra deltagande i integrationsåtgärder till ett villkor för att få tillgång till andra tjänster, såsom socialt bistånd (se artikel 34), och sådana villkor bör formuleras med omsorg. Integrationsåtgärderna måste vara mycket tillgängliga och användbara för att underlätta deltagande. Personer som beviljats internationellt skydd kan undantas från integrationsåtgärder och från tjänster för vilka deltagande i integrationsåtgärder krävs, t.ex. språkundervisning, utbildning och arbete.

3. Kommentarer avseende förslaget till förordning om ett gemensamt förfarande

3.1 EESK välkomnar förslaget och det avsedda målet att upprätta ett i verklig mening gemensamt förfarande för internationellt skydd som är effektivt, rättvist och balanserat. Valet av detta instrument – en förordning som är direkt tillämplig i alla medlemsstater – är nödvändigt för att uppnå en högre grad av harmonisering och större enhetlighet i utfallet av asylförfarandena i alla medlemsstater. EESK anser att förordningen utgör ett steg i rätt riktning, såtillvida att den begränsar de sekundära förflyttningarna mellan medlemsstaterna och därmed underlättar iakttagandet av solidaritetsprincipen.

3.2 Förfarandena måste vara tydliga och garantera förutsägbarhet. Det är rimligt att bibehålla sexmånadersgränsen för en sökande att få tillgång till förfarandet och för att avsluta prövningen av ansökan på administrativ och juridisk nivå.

3.3 När det gäller undantagen måste definitionen av ogrundade ansökningar och ansökningar som inte kan tas upp till prövning förtydligas.

3.4 Kommittén stöder helhjärtat bestämmelsen om bistånd från Europeiska unionens asylbyrå till de medlemsstater som tar emot ett oproportionerligt stort antal ansökningar samtidigt.

3.5 EESK välkomnar inrättandet av förfarandegarantier som värnar de sökandes rättigheter. Detta är ett område där kommitténs ståndpunkt alltid har varit tydlig. Alla sökande som kommer till en medlemsstat befinner sig i en utsatt situation, nästan alla har rest långt och upplevt påfrestningar och faror. Språkliga, kulturella och psykologiska hinder måste övervinnas för att de ska kunna anpassa sig och samarbeta med myndigheterna. Även om de nya föreslagna förfarandena är tydligare är det medlemsstaternas myndigheter som måste genomföra dem. Om myndigheterna får problem i arbetet med de nya förfarandena måste man hitta sätt att bistå och stödja dem.

3.6 När det gäller avsikten att harmonisera reglerna för säkra länder stöder kommittén generellt den progressiva förändringen mot full harmonisering genom att man ersätter de nationella förteckningarna över säkra länder med europeiska förteckningar eller beteckningar på EU-nivå inom fem år från det att förordningen träder i kraft ⁽²⁾.

3.7 När det gäller överklagandeförfarandet fastställer kommissionen i sitt förslag rätten till ett effektivt rättsmedel, med uttryckliga tidsgränser och med automatisk suspensiv effekt, utom vid avslag i påskyndade förfaranden, nekad inresa i första asylland och efterföljande ansökan, avslag till följd av explicit eller implicit tillbakadragande, samt beslut om en tidigare åtgärd.

3.8 Den period för vilken skyddet beviljas har en direkt påverkan på integrationsutsikterna. Perioden bör vara så lång att den ger incitament såväl åt dem som söker internationellt skydd som åt myndigheter och arbetsgivare.

⁽²⁾ EESK:s ståndpunkt formulerades i dess yttrande om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av EU:s gemensamma förteckning över säkra ursprungsländer enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU och om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och om ändring av direktiv 2013/32/EU [COM(2015) 452 final] (EUT C 71, 24.2.2016, s. 82).

4. Kommentarer avseende direktivet om mottagningsnormer

4.1 EESK har aktivt förespråkade harmonisering av mottagningsvillkoren för personer som söker internationellt skydd, inte enbart för att minska de sekundära förflyttningarna utan främst för att öka deras chanser till en lyckad integration och fullständigt skydd av de grundläggande rättigheterna.

4.2 EESK välkomnar kravet om att medlemsstaterna ska vara skyldiga att ha beredskapsplaner redo för att se till att de kan ge ett fullgott mottagande av sökande när de ställs inför ett oproportionerligt stort antal sökande.

4.3 EESK stöder helhjärtat det mål som kommissionen satt upp om att stärka de sökandes självförtroende och integrationsmöjligheter. Målet ligger i linje med kommitténs rekommendation om snabbare tillgång till arbetsmarknaden och även tillgång till tjänster och program i syfte att underlätta integrationen (t.ex. vad gäller språk). Därför är den reducerade tidsgränsen för tillgång till arbetsmarknaden från senast nio månader till senast sex månader efter det att ansökan lämnades in ett steg i rätt riktning.

Bryssel den 14 december 2016.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
