



Förslag till ändringar i mottagandedirektivet

Justitiedepartementet

2011-09-09

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 320 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (reviderad)

Tidigare faktapromemoria i ärendet: 2008/09:FPM77

Sammanfattning

Kommissionen antog i december 2008 förslag till omarbetning av direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, (mottagandedirektivet). Förslaget kritiserades av flera medlemsstater med hänsyn till möjliga finansiella konsekvenser och en oro för utökande av administrativa bördor på de nationella mottagandesystemen. På grund av kritiken beslutade kommissionen att lägga ett nytt förslag till omarbetat mottagandedirektiv som antogs den 1 juni 2011. Enligt kommissionen är syftet med det nya förslaget att förenkla och förtydliga reglerna för att:

- göra det lättare för medlemsstaterna att genomföra direktivet,
- säkerställa tydliga regler som strikt begränsar möjligheten att ta asylsökande i förvar,
- garantera värdiga levnadsvillkor genom nationella åtgärder där man kartlägger de särskilda behoven för utsatta personer, t.ex. underåriga och offer för tortyr, och ger asylsökande ett tillräckligt materiellt stöd, samt
- öka asylsökandes möjligheter att försörja sig.

Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom EU på asylområdet och är positiv till förändringar som syftar till att de generella mottagandevillkoren inom unionen förbättras. Det är viktigt att mottagandevillkoren blir mer likvärdiga inom unionen för att på så sätt bland annat minska problemen med sekundär förflyttning mellan medlemsstaterna.

Mottagandevillkoren i direktivet ska dock vara ändamålsenligt utformade och i överensstämmelse med övriga rättsakter på asylområdet. Asylsystemet ska vara humant och måste utformas så att både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen garanteras.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I Stockholmsprogrammet som antogs i december 2009 anges att ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för personer som har rätt till skydd ska införas senast år 2012. Målen är dels att en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU ska uppnås, dels att ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater ska säkerställas. Den första etappen av ett framtida gemensamt europeiskt asylsystem omfattar följande rättsakter: *Massflyktsdirektivet (2001/55/EG)*, *Asylprocedurdirektivet (2005/85/EG)*, *Skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG)*, *Mottagandedirektivet (2003/9/EG)*, *Dublinförordningen (2003/343/EG)* och *Eurodacförordningen (2000/2725/EG)*. Som ett led i den andra fasen i arbetet med att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem presenterade kommissionen omarbetade förslag, i syfte att öka harmoniseringen och höja rättssäkerheten för de asylsökande i samtliga rättsakter, under slutet av 2008 och under 2009. Förslaget till omarbetat mottagandedirektiv antogs av kommissionen den 3 december 2008. Förslaget möttes av kritik från medlemsstaterna som ansåg att det var för detaljerat och att det kunde leda till ökade kostnader för de nationella mottagandesystemen. På grund av kritiken beslutade kommissionen att lägga ett nytt förslag till omarbetat mottagandedirektiv som antogs den 1 juni 2011. Samma datum antog kommissionen ett förslag till omarbetat asylprocedurdirektiv.¹

1.2 Förslagets innehåll

Syftet med förslaget från den 1 juni 2011 till omarbetat mottagandedirektiv är enligt kommissionen att uppnå effektiva och rättvisa förfaranden samt adekvata och jämförbara mottagningsvillkor i hela EU. Det föreslagna omarbetade direktivet anger gemensamma normer. Medlemsstaterna får dock införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser om mottagandevillkoren för asylsökande. Mottagandereglerna ska förenklas och förtydligas för att:

- göra det lättare för medlemsstaterna att genomföra direktivet. Ökad flexibilitet när åtgärder genomförs bidrar till att minska de finansiella kostnaderna och den administrativa bördan.

¹ KOM (2011) 319 slutlig

- säkerställa tydliga regler som strikt begränsar möjligheten att ta asylsökande i förvar. Det ändrade förslaget uppfyller högt ställda normer för behandling av asylsökande som tas i förvar.
- garantera värdiga levnadsvillkor genom nationella åtgärder där man kartlägger de särskilda behoven för utsatta personer, t.ex. underåriga och offer för tortyr, och ger asylsökande ett tillräckligt materiellt stöd.
- öka asylsökandes möjligheter att försörja sig. Målet är att asylsökande lättare ska kunna få anställning samtidigt som medlemsstaterna ges större handlingsutrymme under den period då ansökningar prövas i första instans, eller vid en situation då det inkommer ett stort antal asylansökningar samtidigt.

Kommissionen föreslår i fråga om definitionen av familjemedlemmar att denna ska delas upp i två led, när det gäller vuxna asylsökande respektive underåriga. *Underåriga som är gifta* ska omfattas av definitionen endast i de fall då de inte åtföljs av make/maka i medlemsstaten i fråga och om det är för den underåriges bästa.

Kommissionen föreslår utförliga bestämmelser om förfarandet och möjligheten att ta asylsökande i *förvar* samt bestämmelser om placering och behandling av förvarstagna. Placering av förvarstagna föreslås inte tillåtas tillsammans med andra tredjelandsmedborgare som inte sökt asyl, undantaget kortare perioder. Särskilda bestämmelser föreslås beträffande villkor rörande förvar av personer med särskilda behov. Underåriga får endast tas i förvar i särskilda undantagsfall och endast om det är för den underåriges eget bästa. Beslut om förvar ska tas av domstol eller en administrativ myndighet. Om förvarsbeslutet tagits av administrativ myndighet ska beslutet underställas (bekräftas av) domstol inom 72 timmar.

Asylsökande föreslås få *tillträde till arbetsmarknaden* senast sex månader efter att asylansökan lämnats in. Denna tidsperiod kan förlängas med ytterligare sex månader bl.a vid en situation med högt antal asylsökande.

Kommissionen föreslår i bestämmelsen gällande precisering av nivån på *materiella mottagningsvillkor* att de asylsökande ska tillförsäkras ett tillräckligt materiellt stöd. Som utgångspunkt vid beräkning av nivån på det materiella biståndet till asylsökande föreslås medlemsstaterna använda det belopp som gäller som norm för landets egna medborgare. En lägre nivå än socialbidragsnormen kan dock tillåtas för asylsökande om det skäligen kan motiveras.

Asylsökande föreslås ges tillgång till nödvändig hälso- och sjukvård som åtminstone ska omfatta akutvård och livsnödvändig behandling av sjukdomstillstånd inkluderande psykiatrisk vård vid behov.

Förslaget innebär att medlemsstaterna ska inrätta särskilda mekanismer för att identifiera sårbara personer. Dessa personer ska tillförsäkras särskilda stödåtgärder.

Kommissionen föreslår att alla typer av beslut som gäller förmåner under mottagandedirektivet ska kunna överklagas. De asylsökande ska ha rätt till juridiskt biträde i dessa ärenden.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna rörande mottagandevillkor återfinns huvudsakligen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. och utlänningslagen (2005:716) samt inom regelverken för andra berörda områden såsom t.ex. hälso- och sjukvårdslagstiftningen. En preliminär bedömning är att förslaget i dess nuvarande form skulle innebära författningsändringar i gällande regelverk. De närmare rättsliga konsekvenserna och överensstämmelsen med gällande lagstiftning analyseras för närvarande inom Regeringskansliet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

För närvarande pågår inom Regeringskansliet en ekonomisk analys av de eventuella ekonomiska konsekvenser som förslaget kan ge upphov till. Kommissionens nya förslag till omarbetat mottagandedirektiv kommer i dess nuvarande form sannolikt att leda till ökade kostnader för statsbudgeten. Finansiering av eventuellt tillkommande kostnader ska ske enligt de principer som gäller för EU-beslut som får konsekvenser för den nationella budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till förändringar som syftar till att de generella mottagandevillkoren inom den europeiska unionen förbättras. Det är viktigt att arbetet med att omförhandla de grundläggande rättsakterna för asyllagstiftningen fortsätter. En asylsökande ska behandlas på likvärdigt sätt, oavsett vilken medlemsstat som har ansvaret. Regeringen anser att

asylmottagandet måste utformas så att vi får ett asylsystem som är humant och garanterar både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen och att förändringar inte medför ökad administration, onödigt långa handläggningstider eller omotiverat ökade utgifter.

Regeringen är positiv till kommissionens förslag som innebär att asylsökande ska få tillträde till arbetsmarknaden senast sex månader från asylansökan. Asylsökandes möjlighet att arbeta på ett tidigt stadium i asylprocessen är en viktig åtgärd för att bekämpa utanförskap och segregation. Asylsökande i Sverige har sedan den 1 augusti 2010 en generell rätt att arbeta från dag ett om de bidragit till att klarlägga sin identitet.

Mottagandevillkoren i direktivet ska vara ändamålsenligt utformade och i överensstämmelse med övriga rättsakter på asylområdet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid rådets möte för rättsliga och inrikes frågor den 9-10 juni 2011 välkomnade ett flertal av medlemsstaterna kommissionens förslag. Förhandlingar på rådsarbetsgruppsnivå inleddes i slutet av juni.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ännu ej kända. Förslaget har remitterats till Migrationsverket och andra myndigheter och organisationer.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att den rättsliga grunden för förslaget är artikel 78(2)(f) Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av Europaparlamentet och rådet gemensamt enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2010/11:FPM151

Förslaget innebär en revidering av gällande regelverk på området. Preliminärt bedöms förslaget vara förenligt med både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar på rådsarbetsgruppsnivå inleddes i slutet av juni 2011 och kommer fortsätta under det polska EU-ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

-