



Reviderat mottagandedirektiv

Justitiedepartementet

2016-09-09

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 465

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning)

Sammanfattning

Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag om reviderat mottagandedirektiv. Förslaget syftar till att ytterligare harmonisera mottagandeförhållandena inom EU, minska incitamenten för sekundära förflyttningar samt att tidigarelägga de sökandes tillträde till arbetsmarknaden.

I förslaget införs bland annat krav på att medlemsstaterna ska beakta de normer för mottagandeförhållanden som tagits fram på EU-nivå i syfte att säkerställa att alla asylsökande får en värdig behandling. För att motverka sekundära förflyttningar införs möjligheter att sätta in ytterligare restriktioner i de sökandes rörelsefrihet liksom strikta konsekvenser om restriktionerna inte respekteras. För att förbättra de sökandes möjligheter att bli självförsörjande och integreras vill kommissionen att sökande tidigare ska få tillträde till arbetsmarknaden.

Regeringen välkomnar en ökad harmonisering av medlemsstaternas mottagandesystem. Regeringen är positiv till att förbättra de generella mottagandevillkoren och beredskapen inom EU. Sekundära förflyttningar ska inte vara tillåtna i större utsträckning än enligt dagens EU-regler. Det främsta incitamentet för att förhindra sekundära förflyttningar är ett likvärdigt mottagande i EU. Generellt motsätter sig regeringen utökade begränsningar av rörelsefriheten för asylsökande inom en medlemsstat.

1.1 Ärendets bakgrund

I kommissionens meddelande *För en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa* den 6 april 2016 (se faktagromemoria 2015/16:FPM79) var en av de prioriterade åtgärderna att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet i syfte att bland annat etablera ett hållbart och rättvist asylsystem. Behovet av en reform har även lyfts fram av Europaparlamentet och Europeiska rådet. Förslaget till reviderat mottagandedirektiv är ett av flera lagstiftningsförslag som ingår i reformen och som kommissionen presenterat under våren och sommaren 2016. Kommissionen presenterade det nu aktuella förslaget den 13 juli 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att ytterligare harmonisera mottagandeförhållandena inom EU, att minska incitamenten för sekundära förflyttningar samt att öka de sökandes möjligheter till egenförsörjning och integration. Medlemsstaterna kommer även enligt detta förslag kunna erbjuda mer förmånliga bestämmelser än vad som framgår av direktivet.

Ytterligare harmonisering av mottagandeförhållandena inom EU

För att uppnå en jämnare fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna föreslås åtgärder som syftar till att göra mottagandevillkoren i alla medlemsstater mer likvärdiga. Bland annat föreslås att medlemsstaterna måste beakta de normer för mottagandestandard som tas fram på EU-nivå. Vidare föreslås att medlemsstaterna ska ta fram beredskapsplaner för att kunna säkerställa ett skäligt mottagande även vid ett stort antal sökande. Oavsett antalet sökande ska medlemsstaterna alltid kunna upprätthålla ett värdigt mottagande.

Bestämmelserna när det gäller företrädare för ensamkommande barn förtydligas och förstärks. I förslaget införs en frist på fem arbetsdagar för förordnande av företrädare för ensamkommande barn. Bestämmelser införs också om att en person inte kan företräda ett orimligt stort antal barn samt om tillsyn över företrädarna. Bestämmelserna om bedömning, dokumentation och bemötande av sökanden med särskilda behov utvecklas.

Minskade incitament för sekundära förflyttningar

Skyldigheten för den sökande att stanna i ansvarig medlemsstat, som också framgår av kommissionens förslag till reviderad Dublinförordning (KOM (2016) 270), skrivs in i direktivet. En sökande ska bara ha rätt till vissa

begränsade mottagandevillkor om de reser till en annan medlemsstat än den där de är skyldiga att stanna. För att motverka sekundära förflyttningar ges medlemsstaterna möjlighet att ställa krav på att den sökande ska uppehålla sig på ett särskilt område. Kravet ska exempelvis kunna tillämpas om en sökande inte har ansökt om asyl i den medlemsstat han eller hon först reste in i, eller vistades lagligt i, eller om sökanden tidigare avvikit från den medlemsstat där han eller hon var skyldig att vara kvar.

Nya grunder införs för när en sökande kan få sina mottagningsvillkor indragna eller reducerade. Grunderna för användandet av förvar för asylsökande inom unionen utökas till att gälla även sökande som inte följt ett individuellt beslut om att de ska vistas på en särskild plats. Förvar ska även fortsättningsvis endast användas när det bedöms nödvändigt och då inga andra alternativ är tillräckliga. Det införs också en bestämmelse om att barn som hålls i förvar måste få sin rätt till utbildning säkrad.

Ökade integrationsmöjligheter– tillträde till arbetsmarknaden

För att öka de sökandes möjligheter till självförsörjning och en lyckad integration föreslås att tidsfristen för när asylsökande ska få tillträde till arbetsmarknaden kortas från nuvarande nio månader till sex månader. Undantag från detta ska göras för sökande vars ansökan sannolikt kommer att avslås. Medlemsstaterna uppmanas att ge tillträde till arbetsmarknaden tidigare och senast efter tre månader för dem vars ansökan sannolikt är välgrundad.

Sökande som har beviljats tillträde till arbetsmarknaden ska, med vissa undantag, ges samma arbetsrättsliga villkor som medlemsstatens medborgare.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna när det gäller 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.

Förslaget i dess nuvarande form medför inga stora förändringar för det svenska mottagandesystemet men vissa lagändringar kan behöva göras för att anpassa de nuvarande reglerna, t.ex. när det gäller tvångsåtgärder såsom förvar och i lagen om god man för ensamkommande barn. Närmare analys av detta pågår i Regeringskansliet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte medför några finansiella eller administrativa krav för unionen och därför inte har någon påverkan på unionsbudgeten.

Analys av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget pågår för närvarande i Regeringskansliet. Utgångspunkten är att eventuella kostnader kan finansieras inom ram.

2015/16:FPM129

Ett fungerande gemensamt asylsystem torde i förlängningen få positiva konsekvenser för den svenska statsbudgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar en ökad harmonisering av medlemsstaternas asylsystem. Alla medlemsstater måste solidariskt dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd. Systemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten.

En förutsättning för ett sådant system är att alla medlemsstater har ett fungerande och effektivt asylsystem. Det kräver humana mottagningssystem med tillräcklig kapacitet, en rättssäker asylprocess, likvärdig bedömning av skyddsbehov och vissa grundrättigheter kopplade till skyddsbehovet.

Regeringen välkomnar en ökad harmonisering av medlemsstaternas mottagningssystem, som syftar till att förbättra de generella mottagandevillkoren liksom till att enskilda medlemsstater att i vissa delar ha en mer generös inställning, och till förbättringar av beredskapen inom den europeiska unionen. Tidsfrister måste vara realistiska och reglerna bör varken leda till omotiverat ökad administration eller omotiverat ökade utgifter.

Att sekundära förflyttningar inte ska vara tillåtna i större utsträckning än enligt dagens EU-regler är en viktig princip. Det främsta incitamentet för att förhindra sekundära förflyttningar är ett likvärdigt mottagande i EU. Det är viktigt att prövning kan ske i rätt medlemsstat. Regeringen ser att det kan finnas behov av möjligheter att använda förvarstagande i fall då det är sannolikt att den asylsökande som hanteras enligt Dublinreglerna kan komma att avvika, en sådan ordning är också nödvändig för att upprätthålla principerna i den nya Dublinförordningen. Generellt motsätter sig dock regeringen utökade begränsningar av rörelsefriheten för asylsökande *inom* en medlemsstat, så som särskilda stängda flyktingläger eller i mindre områden dit asylsökande allmänt hänvisas.

När begränsningar måste ske för den enskilde individen ska de vara proportionerliga och ske med hänsyn tagen till gällande internationella åtaganden på området, exempelvis Europakonventionen. Barnens bästa måste beaktas.

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

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är nyligen remitterat till berörda myndigheter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundas på artikel 78.2 (f) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens anger att trots framsteg när det gäller harmonisering genom tidigare och nuvarande direktiv är mottagandeförhållandena i medlemsstaterna väldigt varierande. Mer likvärdiga förhållanden på en lämplig nivå i alla medlemsstater kommer leda till en värdigare behandling och jämnare fördelning av sökande inom EU. Ytterligare agerande på EU-nivå behövs därför för att tillförsäkra en tillräcklig grad av harmonisering för att uppnå syftet.

Kommissionen anger att de föreslagna ändringarna är begränsade och syftar till att säkerställa att sökande behandlas värdigt, i enlighet med grundläggande rättigheter och att motverka mottagande- och integrationsrelaterade incitament för migranter att röra sig irreguljärt till och inom EU samtidigt som medlemsstaternas skilda sociala och ekonomiska förhållanden beaktas. Förändringar föreslås bara på de områden där ytterligare harmonisering kommer ha betydande påverkan.

Regeringen anser liksom kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag har presenterats i rådsarbetsgrupp den 15 juli 2016. Det slovakiska ordförandeskapet avser påbörja artikelläsning i oktober 2016.

4.2 Fackuttryck/termer