KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.12.2008
SEK(2008) 2945 C6-0477/08

ARBEJDSDOKUMENT FOR KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

der ledsager

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne

Resumé af konsekvensanalysen

{KOM(2008) 815 endelig}
{SEK(2008) 2944}

1. INDLEDNING

Vedtagelsen af forslaget om ændring af Rådets direktiv 2003/9/EF om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, i det følgende benævnt "direktivet om modtagelsesforhold", indgik i Kommissionens arbejdsprogram for 2008[1] som et af dens strategiske initiativer.

Som led i forberedelsen af anden fase af asyllovgivningen, jf. Haagprogrammet[2], begyndte Kommissionen evalueringen af de resultater, der var opnået i første fase af etableringen af det fælles europæiske asylsystem, herunder bl.a. spørgsmålet om modtagelsesforhold for asylansøgere.

I den forbindelse offentliggjorde Kommissionen en rapport af 26. november 2007[3] (i det følgende benævnt "**evalueringsrapporten**") om medlemsstaternes gennemførelse og anvendelse af direktivet, hvori den beskrev de områder, hvor der var behov for at præcisere gældende bestemmelser og/eller for yderligere harmonisering. Derudover offentliggjorde Kommissionen i juni 2007 en **grønbog** for at konsultere berørte parter om de muligheder, der var for at forme anden fase af det fælles europæiske asylsystem, også med hensyn til modtagelsen af asylansøgere. Endelig blev der holdt en række ekspertmøder med medlemsstater, UNHCR, ngo'er og akademikere for at vælge de vigtigste områder, som skal behandles i anden fase af asyllovgivningen.

De spørgsmål, der blev rejst, og de forslag, der blev fremsat i løbet af høringen, har dannet grundlag for udarbejdelsen af denne konsekvensanalyse.

2. DEN AKTUELLE SITUATION OG PROBLEMER

Følgende problemer er blevet indkredset, for så vidt angår modtagelsesforhold for asylansøgere:

- Direktivet om modtagelsesforhold sikrer ikke altid tilstrækkeligt høje standarder for behandlingen af asylansøgere, navnlig med hensyn til:

– adgang til arbejdsmarkedet

– niveau og art af materielle modtagelsesforhold

– hensyntagen til sårbare personers behov

– frihedsberøvelse

– direktivets anvendelsesområde.

- Det kan føre til forskelsbehandling, at der er forskellige standarder for behandlingen af sårbare asylansøgere og sårbare statsborger.
- Manglen på harmoniserede modtagelsesforhold kan øge asylansøgernes sekundære bevægelser, hvilket ligger et urimeligt pres på de nationale administrationer og på asylansøgerne selv.

---

1 KOM(2007) 640.

2 Haagprogrammet: styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, vedtaget den 5. november 2004.

3 KOM(2007) 745.

Konsekvensanalysen ser dernæst på, hvordan situationen vil kunne udvikle sig, hvis der intet gøres på EU-plan, og konklusionen er, at de nuværende problemer vil forblive uløste, og at der i høj grad er behov for en indsats på EU-plan.

3. POLITISKE MÅLSÆTNINGER

De **generelle målsætninger** i anden fase af det fælles europæiske asylsystem, for så vidt angår direktivet om modtagelsesforhold, er at sikre højere standarder for behandlingen af personer, der har brug for international beskyttelse, og at begrænse asylansøgeres sekundære bevægelser.

Det nye direktiv skal især sikre, at følgende målsætninger opfyldes:

I) Det skal være lettere at få adgang til arbejdsmarkedet

II) Der skal sikres rimelige standarder for materielle modtagelsesforhold

III) Sårbare gruppers behov skal tilgodeses

IV) Det skal sikres, at frihedsberøvelse kun benyttes undtagelsesvist, og at frihedsberøvede asylansøgere har større retlige garantier

V) Direktivets anvendelsesområde skal præciseres nøje.

4. LØSNINGSMODELLER

I konsekvensanalysen foreslås særskilte løsningsmodeller for de enkelte målsætninger, fordi ovennævnte målsætninger er af meget forskellig karakter. Den foretrukne løsningsmodel er en kombination af de foretrukne løsninger for de enkelte målsætninger.

4.1. Status quo

Det gældende regelkompleks forbliver uændret, og igangværende foranstaltninger i medlemsstaterne videreføres.

Kommissionen overvåger fortsat gennemførelsen af direktivet om modtagelsesforhold.

4.2. Den foretrukne løsningsmodel

Da de foreslåede løsningsmodeller er meget komplekse, indeholder dette resumé kun hovedelementerne i den foretrukne løsningsmodel. Den foretrukne løsningsmodel består af både **lovgivningsmæssige tiltag** og tiltag, som går ud på at fremme medlemsstaternes **praktiske samarbejde**.

Med hensyn til:

- **direktivets anvendelsesområde** sikrer den foretrukne løsningsmodel:

– at det præciseres, at direktivet anvendes på alle former for asylprocedurer (herunder Dublinproceduren) og på alle geografiske områder og faciliteter, hvor asylansøgere indkvarteres (herunder, når de frihedsberøves)

– at ansøgere om subsidiær beskyttelse omfattes.

- **adgang til arbejdsmarkedet** sikrer den foretrukne løsningsmodel:

– at tidsfristen for adgang til beskæftigelse afkortes

– at det forbydes at indføre betingelser på arbejdsmarkedet på nationalt plan, som kan stå i vejen for asylansøgeres ret til beskæftigelse.

Den foretrukne løsningsmodel for praktisk samarbejde, som supplerer de foretrukne lovgivningsmæssige tiltag, omfatter udveksling af bedste praksis, inden for rammerne af Eurasil, vedrørende arbejdskraftsrestriktioner for at fremme adgangen til beskæftigelse; medlemsstater, som har tradition for ikke at kræve arbejdstilladelse og/eller for at tillade øjeblikkelig adgang til beskæftigelse, kan f.eks. sammenholdes med medlemsstater, som stiller strengere krav på området.

- **frihedsberøvelse af asylansøgere** sikrer den foretrukne løsningsmodel:

– at det tilstræbes at undgå frihedsberøvelse, som kun bør anvendes i undtagelsestilfælde

– at der indføres en række proceduremæssige garantier for frihedsberøvede asylansøgere, såsom retten til at blive underrettet om begrundelsen for frihedsberøvelse og om mulighederne for at prøve afgørelsen om frihedsberøvelse ved en national domstol

– at der i betingelserne for frihedsberøvelse tages hensyn til den vanskelige situation, som den pågældende person med særlige behov befinder sig i, navnlig i forbindelse med børn og ofre for tortur

– at mindreårige ikke frihedsberøves, medmindre det er i deres egen interesse, og at frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige ikke tillades

– at der indføres et system med regelmæssig kontrol for at overvåge frihedsberøvelse.

Den foretrukne løsningsmodel for praktisk samarbejde, som supplerer de foretrukne lovgivningsmæssige tiltag, omfatter udveksling af bedste praksis, inden for rammerne af Eurasil, mellem de medlemsstater, der anvender andre løsninger end frihedsberøvelse (f.eks. økonomiske garantier og kautionister).

- **materielle modtagelsesforhold** sikrer den foretrukne løsningsmodel:

– at der anlægges en kvantitativ tilgang med hensyn til princippet om "passende materielle modtagelsesforhold", idet der indføres en benchmark, nemlig minimumsniveauet af den sociale bistand, der ydes til statsborgere

– at medlemsstater pålægges et rapporteringskrav for at kontrollere bl.a. størrelsen af bistand til asylansøgere

– at de nationale myndigheders inddragelse eller indskrænkning af modtagelsesforhold er i overensstemmelse med princippet om passende levestandard, og at sådanne afgørelser kan appelleres.

Den foretrukne løsningsmodel for praktisk samarbejde, som supplerer de foretrukne lovgivningsmæssige tiltag, omfatter udveksling af bedste praksis, inden for rammerne af Eurasil, for at sikre højere standarder for de materielle modtagelsesforhold under hensyntagen til medlemsstatens modtagelseskapacitet; navnlig kan der udveksles idéer til, hvordan modtagelsescentrene bedre kan tilgodese asylansøgeres behov, eller hvordan man sikrer, at indkvarteringsfaciliteterne indrettes, således at der tages hensyn til alder, køn samt retten til privatliv og familieliv.

- **personer med særlige behov** sikrer den foretrukne løsningsmodel:

– at der indføres ordninger til at identificere særlige behov og til om nødvendigt at kontrollere individuelle sager

– at det bliver lettere for mindreårige at få adgang til uddannelse

– at medlemsstaterne forpligtes til at forebygge kønsrelateret kriminalitet i indkvarteringscentrene

– at betydningen af grundlæggende begreber i det nuværende direktiv, såsom "nødvendig lægebehandling eller anden form for behandling" og "absolut behandling af sygdomme" præciseres

– at det bliver en forpligtelse at sørge for, at personale, som beskæftiger sig med ofre for tortur eller voldtægt, får den rette uddannelse.

Den foretrukne løsningsmodel for praktisk samarbejde, som supplerer de foretrukne lovgivningsmæssige tiltag, indebærer:

– løbende udveksling af bedste praksis, inden for rammerne af Eurasil, for så vidt angår behandling af sårbare grupper, navnlig for at sikre, at særlige behov identificeres hurtigst muligt, at der om nødvendigt er adgang til den rette behandling, og at det personale, som beskæftiger sig med sårbare grupper, får den fornødne uddannelse

– praktisk samarbejde inden for rammerne af Eurasil, som kunne bidrage til vedtagelse af en EU-håndbog om bedste praksis på EU-plan vedrørende uddannelse af personale med kontakt til sårbare grupper, retningslinjer for identifikation af særlige behov, indkvartering af sårbare personer osv.

De **største fordele** ved den foretrukne løsning er:

- at den sikrer **højere standarder** for behandlingen af asylansøgere (lettere adgang til arbejdsmarkedet, proceduremæssige garantier for frihedsberøvede, højere standarder for behandlingen af sårbare grupper osv.) i overensstemmelse med folkeretten, navnlig FN-konventionen om barnets rettigheder og EU's charter for grundlæggende rettigheder

- at der opnås en **yderligere harmonisering** af modtagelsesforholdene ved hjælp af lovgivning og ved hjælp af større praktisk samarbejde, og derved skabes samme behandlingsstandarder i hele EU og en bred tilgang til modtagelsesforhold.

Med hensyn til hovedvirkningerne:

- vil højere modtagelsesstandarder samlet set have en positiv virkning for asylansøgerne med hensyn til respekten for deres grundlæggende rettigheder. Navnlig vil retten til fri bevægelighed blive styrket ved at fastslå, at frihedsberøvelse kun bør ske i undtagelsestilfælde, og at uledsagede mindreårige ikke frihedsberøves; det at asylansøgere får lettere adgang til arbejdsmarkedet, vil gøre dem mere uafhængige og fremme deres integration i værtsmedlemsstaten; sårbare grupper vil blive bedre stillet, idet det sikres, at deres behov hurtigt fastslås, og de får adgang til den fornødne behandling; endelig kan udveksling af bedste praksis og vedtagelse af retningslinjer inden for de relevante områder af modtagelsesforhold vise sig at være et meget nyttigt middel til at sikre, at de højest mulige standarder anvendes over alt i EU

- kunne de foreslåede foranstaltninger bidrage til at mindske sekundære bevægelser, idet der etableres mere ensartede behandlingsstandarder i hele EU, navnlig med hensyn til frihedsberøvelse, materielle modtagelsesforhold og adgang til arbejdsmarkedet. Det praktiske samarbejde ville også bidrage til at etablere en fælles praksis vedrørende modtagelsen af asylansøgere, navnlig for så vidt angår behandling af sårbare grupper ved

hjælp af vedtagelsen af en EU-håndbog med de bedste procedurer og politikker, som anvendes i alle medlemsstater.

Med hensyn til den finansielle gennemførlighed:

- ville der skulle gøres en ekstra finansiel indsats for at overholde det nye direktiv med hensyn til:

– materielle modtagelsesforhold for at tilpasse medlemsstaternes politik til de benchmarks, der sættes i det nye direktiv

– behandling af sårbare personer for på nationalt plan at få etableret mekanismer til at fastslå særlige behov

– at sikre, at sårbare personer får adgang til lægebehandling på samme vilkår som statsborgere

- kunne den påtænkte indsats for at afkorte fristen for adgang til arbejdsmarkedet betyde besparelser for medlemsstaterne. Asylansøgerne kunne derved blive mere uafhængige, hvorved ekstra bistand til underhold ville kunne undgås. De ville endvidere bidrage til medlemsstaternes skatteordning i form af beskatning af arbejdskraft
- ville det forhold, at frihedsberøvelse kun anvendes undtagelsesvist, betyde besparelser for medlemsstaterne; på grund af det høje antal ansatte i centre for frihedsberøvede, som er nødvendigt for at opfylde sikkerhedskravene, kunne fremgangsmåden med frihedsberøvelse vise sig at blive dyrere end indkvartering af asylansøgere i åbne modtagelsescentre.

5. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Overvågning og evaluering af den foretrukne løsningsmodel er vigtigt for at kunne vurdere, hvor effektivt det nye direktiv er. Kommissionen vil derfor løbende evaluere og afgive rapport om gennemførelsen af det nye direktiv i medlemsstaterne. Derudover vil der blive indført årlige rapporteringer for at følge de områder, hvis gennemførelse har vist sig at volde problemer i første fase af asyllovgivningen. Der vil fortsat løbende blive holdt ekspertmøder for at drøfte problemer med gennemførelsen og udveksle bedste praksis mellem medlemsstaterne.

Tabellen nedenfor indeholder forslag til en liste over indikatorer, der kunne benyttes til at vurdere, hvor effektivt den foretrukne model bidrager til at opfylde de overordnede strategiske mål.

Indikatorer

- I hvor høj grad medlemsstaterne har gennemført de ændringer af direktivet om modtagelsesforhold, der foreslås
- Antal asylansøgere i en medlemsstat
- Antal beskæftigede asylansøgere i en medlemsstat
- Antal asylansøgere med konstaterede særlige behov og antal henvisninger til kompetente institutioner
- Antal anmodninger og overførsler i medfør af Dublinforordningen
- Antal hits i Eurodac

- Størrelsen af ydelser til asylansøgere
- Antal personer, der drager fordel af foranstaltninger finansieret af Den Europæiske Flygtningefond
- Finansielle midler afsat til Den Europæiske Flygtningefond
- Finansielle midler afsat til praktisk samarbejde
- Antal gennemførte uddannelser.