EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Följedokument till

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna

Sammanfattning av konsekvensbedömning

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

1. INLEDNING

Antagandet av ett förslag till ändring av rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (nedan kallat *direktivet om mottagningsvillkor*) ingick i kommissionens arbetsprogram för 2008[1] som ett av kommissionens strategiska initiativ.

För att förbereda den andra etappen av asyllagstiftningsprocessen i linje med uppmaningen i Haagprogrammet[2] inledde kommissionen en utvärdering av de resultat som nåddes under den första etappen av inrättandet av det gemensamma europeiska asylsystemet, bland annat när det gäller mottagningsvillkoren för asylsökande.

I detta sammanhang lade kommissionen den 26 november 2007[3] fram en rapport (nedan kallad *utvärderingsrapporten*) om hur medlemsstaterna införlivar och tillämpar direktivet. I rapporten betonades inom vilka områden de befintliga bestämmelserna behöver klargöras och/eller harmoniseringen drivas vidare. Vidare lade kommissionen i juni 2007 fram **en grönbok** med syftet att samråda med berörda parter om de olika möjliga alternativ som formar den andra etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet, även avseende mottagandet av asylsökande. Slutligen hölls flera expertmöten mellan medlemsstaterna, FN:s flyktingkommissariat, icke-statliga organisationer och sakkunniga från universitets- och högskolevärlden för att fastställa de viktigaste problemområdena som behöver åtgärdas under den andra etappen av asyllagstiftningsprocessen.

De frågor som togs upp och de förslag som lades fram under samrådet har utgjort basen för utarbetandet av denna konsekvensbedömning.

2. NUVARANDE SITUATION OCH PROBLEMSTÄLLNINGAR

Följande problemställningar har ringats in på området mottagningsvillkor för asylsökande:

- Direktivet om mottagningsvillkor garanterar inte alltid tillräckligt ambitiösa normer för behandlingen av asylsökande, särskilt inte när det gäller

– tillträde till arbetsmarknaden,

– de materiella mottagningsvillkorens nivå och form,

– utsatta personers behov,

– kvarhållande i förvar,

– direktivets tillämpningsområde.

- Olika normer för behandling av utsatta asylsökande och utsatta medborgare kan leda till diskriminering.

---

1 KOM(2007) 640 slutlig.

2 Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen, antaget den 5 november 2004.

3 KOM(2007) 745 slutlig.

- Avsaknaden av harmoniserade mottagningsvillkor kan leda till sekundära migrationsrörelser bland asylsökande, vilket skapar en orättvis belastning på de nationella förvaltningarna och på asylsökandena själva.

I konsekvensbedömningen undersöks därefter hur situationen skulle kunna utvecklas om inga åtgärder alls vidtas på EU-nivå. Slutsatsen är att de nuvarande problemen skulle bestå och att det finns ett stort behov av att EU agerar.

3. POLITISKA MÅL

De **allmänna målen** för den andra etappen av den gemensamma europeiska asylpolitiken med avseende på direktivet om mottagningsvillkor är att garantera högre normer för behandling av personer som behöver internationellt skydd och att bidra till att minska fenomenet med sekundära migrationsrörelser.

De specifika målen för det nya direktivet är framför allt följande:

I) Underlätta tillträdet till arbetsmarknaden.

II) Garantera tillräckliga normer för materiella mottagningsvillkor.

III) Garantera att utsatta gruppers behov tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

IV) Garantera att asylsökande hålls i förvar endast i undantagsfall och stärka de rättsliga garantierna för asylsökande som hålls i förvar.

V) Klart fastställa direktivets tillämpningsområde.

4. ÅTGÄRDSALTERNATIV

I konsekvensbedömningen föreslås olika åtgärdsalternativ för vart och ett av de ovannämnda specifika målen, eftersom målen i fråga är av olika art. Det samlade alternativ som föredrogs valdes genom en kombination av de alternativ som valdes för varje specifikt mål.

4.1. Ingen förändring

Den befintliga rättsliga ramen skulle enligt detta alternativ förbli oförändrad och pågående verksamheter i medlemsstaterna skulle fortsätta.

Kommissionen skulle fortsätta övervaka genomförandet av direktivet om mottagningsvillkor.

4.2. Valt alternativ

På grund av de föreslagna alternativens höga komplexitet är denna sammanfattning begränsad till en uppräkning av huvudbeståndsdelarna i det alternativ som valts. Det valda alternativet består både av **möjliga lagstiftningsalternativ** och alternativ som är fokuserade på att **främja praktiskt samarbete** bland medlemsstaterna.

- **När det gäller direktivets tillämpningsområde** är syftet med det valda alternativet att

– klargöra att direktivet är tillämpligt på alla typer av asylförfaranden (även Dublinsystemet), alla geografiska områden och alla anläggningar där asylsökande är inrymda (inklusive hålls i förvar),

– garantera att det omfattar dem som ansöker om status som skyddsbehövande i övrigt.

- **När det gäller tillträde till arbetsmarknaden** är syftet med det valda alternativet att

– ge snabbare möjligheter till anställning,

– förbjuda villkor på arbetsmarknaden på nationell nivå som kan utgöra ett hinder för rätten till anställning för asylsökande.

Det valda alternativ för praktiskt samarbete som kompletterar det valda lagstiftningsalternativet omfattar utbyte av bästa metoder inom ramen för Eurasilnätverket när det gäller problemet med arbetsmarknadsrestriktioner, för att ytterligare underlätta tillträdet till arbetsmarknaden, Som exempel kan vissa medlemsstaters praxis att inte begära arbetstillstånd och/eller att tillåta omedelbart tillträde till sysselsättning jämföras med praxis i sådana medlemsstater som ställer strängare krav på detta område.

- **När det gäller förvar av asylsökande** är syftet med det valda alternativet att

– se till att förvar undviks i normala fall och används endast i undantagsfall,

– införa rättssäkerhetsgarantier för asylsökande medan de hålls i förvar, till exempel rätten att bli informerad om grunderna för kvarhållandet och möjligheterna att överklaga beslut om förvar vid nationell domstol,

– villkoren för att ta personer i förvar ska beakta den utsatta situationen för dem som har särskilda behov, särskilt barn och tortyroffer,

– underåriga inte ska hållas i förvar om det inte är för deras eget bästa, och underåriga utan medföljande vuxen aldrig ska hållas i förvar,

– införa ett system med regelbunden översyn för att kontrollera kvarhållandena.

Det valda alternativ för praktiskt samarbete som kompletterar det valda lagstiftningsalternativet omfattar utbyte av bästa metoder inom ramen för Eurasilsystemet med de medlemsstater som tillämpar åtgärder som utgör ett alternativ till att ta asylsökande i förvar (dvs. finansiell garanti, tillhandahållande av en borgensman osv.).

- **materiella mottagningsvillkor** är syftet med det valda alternativet att

– använda en kvantitativ metod när det gäller principen om tillräckliga materiella mottagningsvillkor genom att införa ett riktmärke, nämligen den miniminivå för socialt stöd som ges till landets egna medborgare,

– införa ett rapporteringskrav för medlemsstaterna, bland annat för att övervaka nivån på det stöd som ges till asylsökande,

– se till att nationella myndigheters inskränkning eller indragning av rättigheter som ingår i mottagningsvillkor är förenlig med principen om en tillräcklig levnadsstandard och garantera rätten att överklaga sådana beslut.

Det valda alternativ för praktiskt samarbete som kompletterar det valda lagstiftningsalternativet omfattar utbyte av bästa metoder inom ramen för Eurasilsystemet för

att garantera högre normer för materiella mottagningsvillkor samtidigt som hänsyn tas till medlemsstaternas mottagningskapacitet. Närmare bestämt skulle idéer kunna utbytas om hur man bättre kan kanalisera asylsökandenas behov via mottagningscentren eller garantera att anläggningarna tar hänsyn till de sökandes ålder och kön och respekterar rätten till personlig integritet och familjeliv.

- **personer med särskilda behov** är syftet med det valda alternativet att

– garantera att det införs rutiner för att på ett tillfredsställande sätt kartlägga särskilda behov och vid behov övervaka enskilda fall,

– förbättra underårigas tillträde till utbildning,

– införa en skyldighet för medlemsstaterna att förhindra könsrelaterade brott vid anläggningarna,

– klargöra betydelsen av centrala begrepp som ingår i det nuvarande direktivet, till exempel ”nödvändig läkarhjälp eller annan hjälp” och ”nödvändig behandling av sjukdomar”,

– införa en skyldighet att ge tillräcklig utbildning till personal som kommer i kontakt med offer för tortyr eller våldtäkt.

Det valda alternativ för praktiskt samarbete som kompletterar det valda lagstiftningsalternativet omfattar

– regelbundet utbyte av bästa metoder inom ramen för Eurasilsystemet när det gäller behandling av utsatta grupper, särskilt för att garantera ett proaktivt agerande vid kartläggning av särskilda behov, för att vid behov garantera tillgång till ändamålsenlig vård och för att se till att personal som kommer i kontakt med utsatta grupper får lämplig utbildning,

– praktiskt samarbete inom ramen för Eurasilsystemet som skulle kunna bidra till att skapa en EU-handbok som samlar bästa metoder på EU-nivå när det gäller utbildning av personal som kommer i kontakt med utsatta grupper, riktlinjer för kartläggning av särskilda behov, riktlinjer för bostäder för utsatta personer osv.

De **största fördelarna** med det valda alternativet är följande:

- Det garanterar **högre normer** för behandling av asylsökande (lättare tillträde till arbetsmarknaden, rättssäkerhetsgarantier för personer som hålls i förvar, högre normer för behandling av utsatta grupper osv.) i överensstämmelse med internationell rätt, särskilt FN-konventionen om barnets rättigheter och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

- Det medför **ytterligare harmonisering** av mottagningsvillkoren lagstiftningsvägen samt stärkta åtgärder för praktiskt samarbete, vilket främjar likadana normer för behandling i hela EU och garanterar ett övergripande synsätt när det gäller mottagningsvillkor.

I fråga om de viktigaste effekterna kan följande nämnas:

- Om högre normer för mottagande av asylsökande garanteras kommer det att ha en generellt positiv effekt när det gäller respekten för asylsökandes grundläggande rättigheter. Framför allt rätten till fri rörlighet kommer att stärkas genom bestämmelser om att asylsökande får hållas i förvar endast i undantagsfall och att underåriga utan medföljande vuxen aldrig ska

hållas i förvar. Ett förbättrat tillträde till arbetsmarknaden gör asylsökande mer självförsörjande och hjälper dem att integreras i värdmedlemsstaten. Utsatta gruppers intressen kommer att tillgodoses på ett bättre sätt genom att man ser till att deras behov kartläggs snabbt och korrekt och att de får tillgång till lämplig behandling. Slutligen skulle utbyte av bästa metoder och antagandet av riktlinjer inom alla relevanta områden vara ett mycket användbart instrument för att garantera att högsta möjliga normer tillämpas i hela EU.

- Genom att garantera mer likartade normer för behandling av asylsökande i hela EU, särskilt när det gäller förvar, materiella mottagningsvillkor och tillträde till arbetsmarknaden, skulle de föreslagna åtgärderna kunna bidra till att minska fenomenet med sekundära migrationsrörelser. Det praktiska samarbetet skulle också kunna bidra till att införa gemensamma metoder på området mottagande av asylsökande, särskilt när det gäller behandlingen av utsatta grupper, genom antagandet av en EU-handbok med goda metoder och strategier som ska tillämpas av alla medlemsstater.

I fråga om den ekonomiska genomförbarheten kan följande nämnas:

- För att kunna följa det nya direktivet måste medlemsstaterna göra ekonomiska satsningar när det gäller

– materiella mottagningsvillkor, för att anpassa sina strategier till de riktmärken som anges i det nya direktivet,

– behandlingen av utsatta personer, för att på nationell nivå införa rutiner för kartläggning av särskilda behov,

– garantera tillgång till vård för utsatta personer på samma villkor som för landets egna medborgare.

- De planerade åtgärderna för att möjliggöra snabbare tillträde till arbetsmarknaden skulle kunna medföra besparingar för medlemsstaterna. Detta kan tillskrivas det faktum att asylsökande skulle bli mer självförsörjande och att man därför skulle undvika att behöva betala ut extra socialbidrag. Dessutom skulle de asylsökande bidra till medlemsstaternas skatteintäkter via inkomstskatten.

- Om det kan garanteras att asylsökande hålls i förvar endast i undantagsfall medför också detta besparingar för medlemsstaterna. På grund av den stora personalstyrka som finns vid förvarsenheterna för att uppfylla säkerhetskraven kan strategin att hålla asylsökande i förvar visa sig kostsammare än att inkvartera asylsökande i öppna mottagningscentra.

5. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

För att det nya direktivets effektivitet och ändamålsenlighet ska kunna bedömas är det viktigt att det alternativ som valts övervakas och utvärderas. I detta sammanhang kommer kommissionen regelbundet att utvärdera och avlägga rapport om hur det nya direktivet genomförs i medlemsstaterna. Dessutom kommer rutiner för årlig rapportering att införas för att övervaka de områden där genomförandet visat sig vara problematiskt under asyllagstiftningens första etapp. Regelbundna möten kommer att fortsätta hållas för att diskutera problem med genomförandet och för att utbyta bästa metoder mellan medlemsstaterna.

Tabellen nedan innehåller ett förslag till förteckning över indikatorer som skulle kunna användas för att bedöma hur väl det valda alternativet fungerar och hur effektivt det visar sig vara när det gäller att uppnå de viktigaste politiska målen.

Indikatorer

- Medlemsstaternas genomförande av de föreslagna ändringarna av direktivet om mottagningsvillkor.
- Antalet asylsökande i en medlemsstat.
- Antalet asylsökande med anställning i en medlemsstat.
- Antalet asylsökande som konstaterats ha särskilda behov och antalet hänskjutanden till behöriga myndigheter.
- Antalet framställningar och överföringar i enlighet med Dublinförordningen.
- Träffar i Eurodac.
- Förmånsbelopp som utbetalats till asylsökande.
- Antalet personer som omfattas av verksamheter som finansieras av Europeiska flyktingfonden (ERF).
- Nivån på de ekonomiska resurser som avsätts till ERF.
- Nivån på de ekonomiska resurser som avsätts till praktiskt samarbete.
- Antalet utbildningar som genomförts.