



Bruxelles, den 10.6.2013
COM(2013) 415 final

2008/0244 (COD)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

**i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
vedrørende**

**Rådets holdning til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om
fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
vedrørende

Rådets holdning til vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne

1. BAGGRUND

Dato for forelæggelse af forslaget for Europa-Parlamentet og Rådet: 9. december 2008
(dokument KOM(2008) 815 endelig/2 - 2008/0244 (COD))

Udtalelse afgivet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg: 16. juli 2009

Europa-Parlamentets førstebehandlingsholdning fastlagt: 7. maj 2009

Ændret forslag fremsendt: 6. juni 2011

Rådets førstebehandlingsholdning forventes vedtaget: 7. juni 2013
(dokument KOM(2011) 320 endelig - 2008/0244 (COD))

2. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Forslaget ændrer direktivet fra 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere ("direktivet om modtagelsesforhold") og har til formål at sikre højere og mere ensartede behandlingsstandarder. Det behandler især spørgsmålet om, hvornår frihedsberøvelse kan komme på tale, og indeholder en omfattende liste over regler og garantier. Det styrker adgangen til beskæftigelse, materiel støtte, sundhedsvæsenet, juridisk bistand og repræsentation for uledsagede mindreårige samt fastlæggelsen af særlige behov og den rolle, Kommissionen spiller i forbindelse med overvågning af gennemførelsen.

3. BEMÆRKNINGER TIL RÅDETS HOLDNING

Efter Kommissionens ændrede forslag i juni 2011, som sigtede på at gøre status over de fremskridt, der var gjort i forhandlingerne, nåede lovgiverne til politisk enighed om en fælles holdning den 28. juni 2012. COREPER godkendte enstemmigt den fælles holdning den 11. juli 2012. LIBE-udvalget godkendte den ligeledes uformelt den 19. september 2012 ved en vejledende afstemning [51 stemte for, 4 stemte imod og 3 undlod at stemme]. Den 20. september sendte formanden for LIBE-udvalget en skrivelse til formandskabet for Rådet, hvoraf det fremgik, at hvis Rådet vedtog den fælles holdning uden ændringer, ville han henstille til medlemmerne af LIBE-udvalget og efterfølgende til plenarforsamlingen at vedtage den fælles holdning uden ændringer.

Der redegøres i det følgende for de væsentlige forskelle mellem den fælles holdning og Kommissionens ændrede forslag fra 2011.

Definition af familiemedlemmer - artikel 2, litra c)

Med Kommissionens forslag blev definitionen af familiemedlemmer udvidet for så vidt angår mindreårige. Den omfatter bl.a. gifte mindreårige børn af ansøgeren, mindreårige søskende til mindreårige ansøgere, samt forældre eller andre voksne, der er ansvarlige for den mindreårige. Den omfatter i alle tilfælde både gifte og ugifte mindreårige.

I den fælles holdning godkendes denne definition ikke, men derimod den mere restriktive, som fremgår af det ændrede forslag til kvalifikationsdirektivet.

Definitionen af familiemedlemmer i direktivet om modtagelsesforhold vedrører dog kun modtagelsesforhold og navnlig retten for familiemedlemmer til at blive indlogeret sammen. Da den fælles holdning også omfatter garantier i andre bestemmelser, som sikrer de rettigheder, som mindreårige, gifte som ugifte, har i forbindelse med deres indkvarteringsrettigheder, opfyldes målene med Kommissionens forslag fuldt ud.

Fastlæggelse af sårbare personers særlige modtagelsesbehov, artikel 22 og betragtning 14

I den fælles holdning bevares målene i Kommissionens forslag om behandlingen af denne kategori af ansøgere. Selv om ordlyden er blevet ændret betydeligt under forhandlingerne, har man bevaret forpligtelsen til at vurdere alle ansøgers individuelle behov med henblik på at fastslå, hvem der er en sårbar person og derfor kan have brug for særlige modtagelsesgarantier.

Ændringerne af Kommissionens forslag har primært til formål at afhjælpe bekymringer over, at proceduren til behovsfastlæggelse kan medføre uforholdsmæssigt store administrative omkostninger og unødvendige administrative procedurer. De præciserer således anvendelsesområdet for proceduren til behovsfastlæggelse, men begrænser det ikke.

Materielle modtagelsesforhold – artikel 17, stk. 5, og betragtning 20

I den fælles holdning bevares den forpligtelse, som medlemsstaterne pålægges i Kommissionens forslag til at anvende nationale referenceværdier ved beregning af, hvilket niveau af materiel bistand asylansøgerne har brug for. Som eksempel på en sådan referenceværdi fastsættes minimumsniveauet af social bistand i Kommissionens forslag til, hvad der ydes til statsborgere. Dette eksempel bevares ikke i den fælles holdning ud fra den betragtning, at det kunne føre til, at asylansøgere og statsborgere automatisk behandles ens på dette område. Da denne reference kun var medtaget som et eksempel i den pågældende bestemmelse, har det ingen betydning for forpligtelsen, at den udgår.

Lægebehandling – artikel 19

Målet i Kommissionens forslag fastholdes i den fælles holdning på dette område, idet den sikrer højere standarder for lægebehandling til alle ansøgere, herunder sårbare personer. Den

fælles holdning erstatter blot "posttraumatiske sygdomme" med "alvorlige mentale forstyrrelser"; ændringen begrænser således ikke bestemmelsens anvendelsesområde.

Indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold: artikel 20 og betragtning 21

Den fælles holdning er mere restriktiv end Kommissionens forslag på dette punkt, idet den bl.a. genindfører begrundelsen i det eksisterende direktiv, som giver mulighed for at indskrænke/inddrage støtte på grundlag af alle årsager nævnt i artikel 20 i direktivet, såfremt asylansøgningen uden rimelig grund er indgivet for sent.

Den genindførte begrundelse er dog også omformuleret, således at den er mindre tvetydig end den gældende. Den tillader navnlig kun at begrænse støtten, men ikke at inddrage den, og den forpligter medlemsstaterne til først at "godtgøre", at der ikke var "rimelig grund" til forsinkelsen. Den fastlægger også, at ansøgere under alle omstændigheder skal sikres en "værdig levestandard". Endelig fastholdes forpligtelsen i Kommissionens forslag til at sikre adgang til at klage over en afgørelse om at inddrage/indskrænke støtte samt adgang til at anmode om juridisk bistand i den fælles holdning.

Adgang til arbejdsmarkedet – artikel 15 og betragtning 19

Den fælles holdning er mere restriktiv end Kommissionens forslag med hensyn til den periode, der højst må gå, inden der gives adgang til beskæftigelse [ni måneder i stedet for seks som foreslået af Kommissionen, og kun hvis der ikke er truffet en afgørelse i første instans inden for denne periode]. Den genindfører også muligheden for at anvende den arbejdsmarkedstest, der blev fjernet i Kommissionens forslag.

Samtidig sikrer den højere standarder for beskyttelse end det nuværende direktiv, som først tillader adgang efter 12 måneder. Forpligtelsen i Kommissionens forslag for medlemsstaterne til at sikre, at selv om der kan indføres betingelser for adgangen til beskæftigelse, må disse i praksis ikke være så restriktive, at de reelt forhindrer adgang til beskæftigelse, bibeholdes i den fælles holdning.

Frihedsberøvelse

Det bør bemærkes, at med undtagelse af få generelle principper, indeholder det gældende direktiv ingen regler om frihedsberøvelse. Derfor opnås der med den fælles holdning, som i vidt omfang fastholder målene i Kommissionens forslag, en høj merværdi i forhold til de gældende standarder.

a. Årsager til frihedsberøvelse – artikel 8, stk. 3

Ud over de fire grunde, der foreslås af Kommissionen, indeholder den fælles holdning endnu en grund til frihedsberøvelse. Denne ekstra grund betyder, at en asylansøger kan frihedsberøves, hvis de nationale myndigheder på grundlag af objektive kriterier, herunder at den pågældende allerede har haft mulighed for at ansøge om asyl tidligere, men ikke gjorde det, kan dokumentere, at hensigten kun var at hindre tilbagesendelsesproceduren.

Den udtømmende liste over grunde bevarer i den fælles holdning. Den omfatter også alle de generelle garantier, der blev indført med Kommissionens forslag [frihedsberøvelse må kun anvendes i overensstemmelse med nødvendighedsprincippet og proportionalitetsprincippet, hvis andre alternativer er undersøgt osv.].

b. Garantier i forbindelse med frihedsberøvelse – artikel 9

Den fælles holdning bevarer i vidt omfang de garantier, Kommissionen har foreslået, nemlig vedrørende adgangen til gratis juridisk bistand og oplysninger dels om grundene til frihedsberøvelsen, dels om klagemulighederne. Den sikrer dog ikke, at afgørelsen om frihedsberøvelse automatisk bekræftes af en retsinstans, såfremt den er truffet af administrative myndigheder. Samtidig forpligtes medlemsstaterne ved den fælles holdning i sådanne tilfælde til skriftligt at orientere ansøgeren om vedkommendes ret til at klage over afgørelsen om frihedsberøvelse, og såfremt der indgives en klage, til at sikre, at denne behandles hurtigt.

c. Frihedsberøvelse af personer med særlige modtagelsesbehov – artikel 11

Artikel 11, stk. 1, i Kommissionens ændrede forslag, som forbyder medlemsstaterne at frihedsberøve sårbare personer, medmindre det er fastslået, at deres helbred, herunder deres mentale sundhed, og trivsel ikke vil blive væsentligt forringet som følge af frihedsberøvelsen, er slettet i den fælles holdning. I stedet fastslås det i den fælles holdning, at "frihedsberøvede sårbare ansøgere helbred, herunder deres mentale sundhed, tillægges særlig vægt af de nationale myndigheder", og at medlemsstaterne sikrer regelmæssigt tilsyn og passende støtte under hensyntagen til deres særlige situation, herunder deres helbred.

Artikel 11, stk. 1, skal sammenholdes med artikel 22, som forpligter medlemsstaterne til inden for en rimelig frist at vurdere, hvilken situation ansøgere, der indrejser på området, befinder sig i, med henblik på at fastslå hvilke særlige behov de har både med hensyn til deres helbred og mentale sundhed. På den måde kan artikel 22 også bidrage til at sikre, at målene i artikel 11, stk. 1, opfyldes.

Der henvises i artikel 11 endvidere ikke længere til forpligtelsen til at sikre, at frihedsberøvelse ikke anvendes, medmindre det fastslås, at det er i den mindreåriges tarv. Det fremgår dog af artikel 23 i direktivet, at barnets tarv kommer i første række for medlemsstaterne, når de gennemfører bestemmelserne i lovgivningen vedrørende mindreårige, hvilket også fremgår af FN-konventionen om barnets rettigheder. På dette punkt bevarer direktivet forpligtelsen til at sikre, at princippet om barnets tarv respekteres i alle tilfælde, herunder i tilfælde af frihedsberøvelse.

Endelig fjernes udtrykket "usædvanlige" fra "særlige usædvanlige". Princippet om at sikre, at frihedsberøvelse af mindreårige kun anvendes undtagelsesvist, bevarer dog i teksten.

d. Vilkår under frihedsberøvelsen – artikel 10

Forpligtelsen i Kommissionens forslag til altid at sikre, at asylansøgere holdes adskilt fra andre tredjelandsstatsborgere under frihedsberøvelsen, fastholdes ikke i den fælles holdning,

hvor det kun er "så vidt muligt". I sådanne tilfælde sikres det dog, at ansøgere behandles under en anden ordning end tredjelandsstatsborgere og stadig kan nyde godt af de særlige modtagelsesvilkår, der er omhandlet i direktivet.

Endvidere gør den fælles holdning det muligt for medlemsstaterne undtagelsesvist at benytte indkvartering i fængsler, hvis de er "nødt til" det, fordi de "ikke kan" benytte særlige forvaringscentre. I Kommissionens forslag måtte fængsler kun benyttes, hvis mulighederne for indkvartering i specialiserede forvaringscentre er udtømte. Det sikres dog i den fælles holdning, at ansøgere i sådanne tilfælde skal holdes adskilt fra de almindeligt indsatte.

De øvrige garantier i Kommissionens fælles holdning bevares, nemlig garantien for, at der er adgang til fritidsaktiviteter, herunder udendørsområder, at personer, der repræsenterer UNHCR og ngo'er, familiemedlemmer og juridiske rådgivere har mulighed for at kommunikere med og aflægge besøg hos ansøgere, og at ansøgere har adgang til oplysninger om de regler, der gælder i centret.

Klager (gratis juridisk bistand og repræsentation) – artikel 26

Den fælles holdning er mere restriktiv end Kommissionens forslag på to områder. For det første indeholder den endnu en begrundelse for adgang til gratis juridisk bistand på baggrund af chartret for grundlæggende rettigheder, nemlig hvor "denne hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til retlig prøvelse". For det andet indføres en test af nytteværdien (som bygger på Menneskerettighedsdomstolens retspraksis), og som giver dommere mulighed for at afvise adgang til gratis juridisk bistand, hvis der efter deres opfattelse ikke er reelle udsigter til, at klagen imødekommes.

De to nye elementer er fuldt ud i overensstemmelse med nyere retspraksis og de gældende forpligtelser, medlemsstaterne har vedrørende effektiv adgang til retlig prøvelse. For at afgøre om der er behov for gratis juridisk bistand, skal domstolen under alle omstændigheder først vurdere, hvor kompleks retsproceduren er, om personen evner at følge den, samt hvor strenge sanktioner der er tale om. Selv om det med hensyn til ansøgere vil være vanskeligt at bevise, at bistand ikke er nødvendigt (manglende kendskab til sprog, nationale retsprocedurer mv.), kunne der være tilfælde, hvor domstolen finder adgang til juridisk bistand urimelig (hvis der f.eks. er tale om at reducere en mindreårigs lommepenge, hvilket ikke påvirker vedkommendes grundlæggende rettigheder).

4. KONKLUSION

Den fælles holdning lever fuldt ud op til hovedmålet med Kommissionens forslag. Den forbedrer de gældende behandlingsstandarder og sikrer en højere grad af harmonisering af modtagelsesforholdene for asylansøgere. Den indfører regler om frihedsberøvelse og adgang til gratis juridisk bistand, hvilket er spørgsmål som ikke behandles i de gældende instrumenter om asyl. Indholdet af Rådets fælles holdning stemmer derfor i vidt omfang overens med Kommissionens forslag og har Kommissionens opbakning.