

Notat

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning)

KOM(2016) 465 endelig

Nyt notat.

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til omarbejdning af direktivet om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (modtagelsesdirektivet). Formålet med forslaget er at sikre en øget harmonisering af modtagelsesforholdene i EU bl.a. for derved at reducere incitamentet til asylansøgers sekundære bevægelser. Det skal bl.a. ske ved at medlemsstaterne får bedre muligheder for at boligplacere asylansøgere og pålægge dem meldepligt. Det foreslås også, at kun den medlemsstat, der er ansvarlig for behandling af en ansøgning, stiller modtagelsesforhold til rådighed, og at der indføres klarere regler for, i hvilke tilfælde retten til materielle modtagelsesforhold kan begrænses. Endvidere foreslås det, at asylansøgere – med undtagelse af dem, hvis ansøgning sandsynligvis vil blive afvist – hurtigt får adgang til arbejdsmarkedet for derved at reducere ansøgernes afhængighed og forbedre mulighederne for senere at blive integreret. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen er generelt positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har den 13. juli 2016 fremsat forslag til omarbejdning af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (modtagelsesdirektivet). Forslaget er sendt til Rådet den 9. september 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2 litra f), om standarder for modtagelse af asylansøgere eller ansøgere om subsidiær beskyttelse.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens anden pakke af lovforslag til reform af det fælles europæiske asylsystem. Forslagene er en udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

30. september 2016

Internationalt
udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk

Web www.uibm.dk

Forslaget fremsættes sammen med tre andre forslag, nærmere bestemt et forslag om ændring af direktivet om asylprocedurer, et forslag om ændring af kvalifikationsdirektivet samt et forslag til en forordning om en EU-genbosætningsramme. Udvalget har den 6. oktober 2016 modtaget et grund- og nærhedsnotat om sidstnævnte forordning. Der udarbejdes særskilte grund- og nærhedsnotater for de to øvrige forslag.

Det nuværende modtagelsesdirektiv fastsætter minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i EU. Migrationskrisen har imidlertid vist, at der er behov for en øget harmonisering af modtagelsesforholdene i EU, og at medlemsstaterne skal være bedre forberedt på at klare et uforholdsmæssigt stort antal asylansøgere. Endvidere har de forskelle, der fortsat findes i medlemsstaternes modtagelsesstandarder, været medvirkende til sekundære bevægelser og lagt pres på visse medlemsstaters asylsystemer.

For at imødegå disse udfordringer skal forslaget bl.a. sikre:

- at medlemsstaterne anvender de standarder og indikatorer for modtagelsesforhold, som Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) har udformet, og at de udarbejder og løbende ajourfører beredskabsplaner for at sikre tilstrækkelig og passende modtagelseskapacitet, også i situationer med et uforholdsmæssigt stort pres,
- at asylansøgerne fortsat opholder sig i den medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle deres asylansøgning, og ikke forsvinder, bl.a. ved at medlemsstaterne får mulighed for at boligplacere asylansøgere og pålægge dem meldepligt,
- at kun den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, stiller modtagelsesforhold til rådighed,
- at der indføres klarere regler for, i hvilke tilfælde retten til materielle modtagelsesforhold kan begrænses, og i hvilke tilfælde visse ydelser kan erstattes af naturalier,
- at asylansøgere får tidligere adgang til arbejdsmarkedet,
- at beskyttelsesforanstaltninger for asylansøgere med særlige behov og uledsagede mindreårige styrkes.

3. Formål og indhold

Forslaget har overordnet til formål at sikre harmoniserede og værdige modtagelsesforhold i hele EU. Forslaget fremsættes bl.a. med henblik på at:

- sikre en øget harmonisering af modtagelsesforholdene i EU,
- reducere modtagelsesrelaterede sekundære bevægelser inden for EU,
- styrke ansøgernes mulighed for selvforsørgelse og mulighed for integration via hurtigere adgang til arbejdsmarkedet.

Øget harmonisering af modtagelsesforholdene i EU

I henhold til forslaget skal modtagelsesdirektivet som hidtil finde anvendelse på alle tredjelandstatsborgere og statsløse, der ansøger om asyl på medlemsstaternes område, og som har tilladelse til at opholde sig på dette område som asylansøgere.

Med forslaget præciseres det imidlertid, at en asylansøger ikke er berettiget til visse modtagelsesforhold i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende i henhold til Dublin-forordningen er forpligtet til at opholde sig. Modtagelsesforhold omfatter bl.a. skolegang og undervisning for mindreårige, beskæftigelse samt materielle modtagelsesforhold.

En tilsvarende bestemmelse er fastsat i Dublin-forordningen. Der fastsættes en pligt for medlemsstaterne til at oplyse ansøgeren herom senest i forbindelse med indgivelse af asylansøgningen.

En asylansøger vil dog altid være berettiget til nødvendig lægehjælp og til en værdig levestandard i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Det samme gælder i de tilfælde, hvor en medlemsstat undtagelsesvist og i behørigt begrundede tilfælde anvender andre standarder for de materielle modtagelsesforhold end dem, der kræves i henhold til direktivet, eksempelvis hvor den sædvanlige indkvarteringskapacitet midlertidigt er opbrugt.

Definitionen af materielle modtagelsesforhold, som bl.a. omfatter indkvartering, kost og tøj, udvides til også at omfatte andre vigtige fornødenheder end fødevarer såsom hygiejneartikler, hvilket afspejler de materielle modtagelsesforhold, som mange medlemsstater allerede giver adgang til.

Med henblik på at sikre større ensartethed i modtagelsesforholdene i EU fastsættes en forpligtelse for medlemsstaterne til at tage hensyn til de operationelle standarder og indikatorer for modtagelsesforhold, som EASO er ved at udvikle, og som Den Europæiske Unions Asylagentur vil anvende, når det overvåger og vurderer medlemsstaternes asyl- og modtagelsessystemer.

Forslaget skal endvidere sikre, at medlemsstaterne er forberedt på situationer, hvor et uforholdsmæssigt stort antal migranter indrejser på deres område. Medlemsstaterne pålægges derfor at udforme og løbende ajourføre beredskabsplaner for at sikre, at de har tilstrækkelig og passende modtagelseskapacitet i sådanne situationer.

Der fastsættes endvidere bestemmelser om fælles styrkede beskyttelsesforanstaltninger for asylansøgere med særlige modtagelsesbehov. Der kan eksempelvis være tale om ansøgere, der er mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide, enlige forældre med mindreårige børn, ofre for menneskehandel, som har alvorlige sygdomme, mentale forstyrrelser, eller som er blevet udsat for tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykisk, fysisk eller seksuel vold såsom ofre for kvindelig kønslemlæstelse. Medlemsstaterne skal systematisk og så tidligt som muligt foretage en vurdering af en ansøgers særlige modtagelsesbehov og med henblik herpå sikre, at der er uddannet personale, der kan træffe de nødvendige foranstaltninger, herunder henvise den pågældende ansøger til en læge eller psykolog.

For uledsagede mindreårige præciseres det, at der skal udpeges en værge, der skal repræsentere og bistå dem senest fem dage efter, at de har indgivet deres ansøgning. Det bestemmes endvidere, at en værge ikke må gives ansvaret for så stort et antal uledsagede mindreårige, at vedkommende ikke kan udføre sine opgaver.

Reducere modtagelsesrelaterede sekundære bevægelser inden for EU

I henhold til forslaget skal medlemsstaterne ved brug af en fælles model informere ansøgerne snarest muligt og senest, når de indgiver deres ansøgning, om alle fordele og for-

pligtelser, som de skal opfylde i forbindelse med modtagelsesforhold, herunder omstændigheder, hvorunder adgangen til materielle modtagelsesforhold kan begrænses.

Forslaget ændrer ikke det forhold, at ansøgere generelt kan færdes frit på medlemsstatens område eller inden for det område, som medlemsstaten har anvist dem.

Med forslaget indføres der imidlertid målrettede begrænsninger i ansøgernes bevægelsesfrihed. Medlemsstaternes får således mulighed for om nødvendigt at boligplacere asylansøgere for at sikre, at ansøger står til rådighed for myndighederne med henblik på hurtigt og effektivt at kunne afgøre, hvilken medlemsstat, der i henhold til Dublin-forordningen, er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, eller for i nærmere bestemte situationer effektivt at sikre, at ansøgerne forbliver i den medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle deres asylansøgning, og ikke forsvinder.

I sådanne tilfælde gøres adgangen til materielle modtagelsesforhold betinget af, at ansøgeren reelt opholder sig på det pågældende sted. Boligplacering kan ske i et asylcenter, et privat hus, en privat lejlighed, på et hotel eller i andre lokaler, der egner sig til indkvartering af ansøgere.

Det foreslås, at medlemsstaterne også om nødvendigt pålægger ansøgere regelmæssig meldepligt til myndighederne i tilfælde, hvor der er en begrundet risiko for, at ansøgeren forsvinder.

Det anføres udtrykkeligt i forslaget, at alle afgørelser om at begrænse en ansøgers bevægelsesfrihed skal tage udgangspunkt i den pågældende persons særlige situation, idet der tages hensyn til ansøgers særlige modtagelsesbehov og proportionalitetsprincippet. Det er også blevet præciseret, at ansøgere skal informeres behørigt om sådanne afgørelser og af følgerne af ikke at efterkomme dem.

Efterlever en asylansøger ikke pligten til at opholde sig et bestemt sted, og er der en påvist risiko for, at den pågældende vil forsvinde, kan medlemsstaterne gøre brug af frihedsberøvelse. De gældende garantier, vilkår og regler for frihedsberøvelse i det nuværende modtagelsesdirektiv er uændrede og finder anvendelse.

Det præciseres endvidere, at medlemsstaterne udelukkende bør udstede rejsedokument til ansøgere, når tungtvejende humanitære grunde eller andre bydende nødvendige grunde kræver deres tilstedeværelse i en anden stat. Bydende nødvendige grunde kan eksempelvis være, at ansøgeren har fået adgang til arbejdsmarkedet, og der er stor rejseaktivitet forbundet hermed. Der bør ikke udstedes rejsedokumenter i andre end disse ekstraordinære tilfælde.

For at begrænse misbrug af modtagelsessystemet foreslås det, at der fastsættes klarere regler for, i hvilke tilfælde retten til materielle modtagelsesforhold kan begrænses, og i hvilke tilfælde visse ydelser kan erstattes af naturalier. For så vidt angår indkvartering, kost, tøj og andre vigtige fornødenheder bortset fra fødevarer, kan medlemsstaterne således bestemme, at disse ydelser skal erstattes af naturalier. For så vidt angår lommepenge, kan medlemsstaterne bestemme, at disse skal begrænses eller i ganske særlige og behø-

rigt begrundede tilfælde inddrages. Udover de situationer, der allerede er fastsat i det nuværende modtagelsesdirektiv, kan medlemsstaterne ifølge forslaget også begrænse eller inddrage de materielle modtagelsesforhold, i tilfælde hvor ansøgeren:

- i alvorlig grad har overtrådt reglerne i indkvarteringscentret eller har udvist grov voldelig adfærd,
- har undladt at deltage i obligatoriske integrationsforanstaltninger,
- ikke i overensstemmelse med Dublin-forordningen har indgivet sin asylansøgning i den medlemsstat, hvortil den pågældende først indrejste på irregulær vis eller som den pågældende har opholdt sig lovligt i, men er rejst til en anden medlemsstat uden rimelig grund og har indgivet sin ansøgning der, eller
- er blevet sendt tilbage efter at være forsvundet til en anden medlemsstat.

Styrkelse af ansøgernes mulighed for selvforsørgelse og udsigt til integration via hurtigere adgang til arbejdsmarkedet

Med forslaget får asylansøgere hurtigere adgang til arbejdsmarkedet, idet den maksimale tidsramme for adgang til arbejdsmarkedet nedsættes fra ni til seks måneder fra datoen for indgivelse af asylansøgningen. Dette gælder dog ikke, når der er truffet afgørelse i sagen, og forsinkelsen skyldes ansøgeren.

Tidsrammen er afstemt med varigheden af proceduren for realitetsbehandlingen af asylansøgningen. Formålet er at forbedre ansøgernes udsigter til at blive integreret og mindske modtagelsesudgifterne, navnlig i tilfælde, hvor den pågældende sandsynligvis vil blive indrømmet international beskyttelse. Ifølge forslaget bør medlemsstaterne tilstræbe at give adgang til arbejdsmarkedet senest tre måneder efter indgivelsen af ansøgningen, når ansøgningen forventes at være velbegrundet. Omvendt skal der ikke gives adgang til arbejdsmarkedet for ansøgere, som ikke forventes at blive meddelt asyl, fordi deres ansøgning sandsynligvis ikke er velbegrundet.

Ifølge forslaget skal asylansøgere, når der er givet adgang til arbejdsmarkedet, sikres ret til ligebehandling i forhold til medlemsstatens egne statsborgere i lighed med andre tredjelandstatsborgere, der arbejder inden for EU (f.eks. under direktivet om en kombineret tilladelse eller direktivet om sæsonarbejdere).

Retten til ligebehandling i arbejdsforhold omfatter løn og afskedigelse, arbejdsmiljø, arbejdstid og ferie under hensyntagen til gældende kollektive overenskomster. Forslaget sikrer også ansøgere ligebehandling, hvad angår foreningsfrihed og friheden til at være medlem af en organisation, uddannelse, anerkendelse af erhvervskvalifikationer og socialsikring.

Endelig præciseres det, at retten til ligebehandling ikke giver ret til ophold i tilfælde, hvor en afgørelse er truffet i henhold til asylprocedureforordningen har bragt ansøgerens ret til ophold til ophør.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at "[d]e store forskelle i modtagelsesforholdene mellem medlemsstaterne og de manglende operationelle standarder for en værdig behandling af ansøgere bidrager til den modtagelsesrelaterede asylshopping og sekundære bevægelser blandt ansøgerne inden for EU og sætter bestemte medlemsstater under særligt pres. Mere ensartede modtagelsesstandarder, der fastsættes på passende niveau i alle medlemsstater, vil være med til at sikre en mere værdig behandling af ansøgerne og en mere retfærdig fordeling af dem inden for EU. Der er derfor behov for en yderligere indsats på EU-plan for at sikre en tilstrækkelig grad af harmonisering for at opfylde de anførte mål."

Nærhedsprincippet vurderes derfor at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Kommissionen vurderer, at forslaget ikke har nogen indvirkning på EU-budgettet.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringsamarbejde.

Høringsfristen er fastsat til den 7. november 2016. Der vil blive sendt et supplerende notat om resultatet af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget. Det er dog regeringens holdning, at der ikke bør indføres en tidsfrist for, hvornår asylansøgere senest skal gives adgang til arbejdsmarkedet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.