

U 37/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (direktivet om mottagningsvillkor)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 juli 2016 till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 25 augusti 2016

Inrikesminister Paula Risikko

Överinspektör Mirkka Mykkänen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
25.8.2016

EU/2016/1292

**FÖRSLAG TILL DIREKTIV OM NORMER FÖR MOTTAGANDE AV PERSONER SOM
ANSÖKER OM INTERNATIONELLT SKYDD (DIREKTIVET OM MOTTAGNINGS-
VILLKOR) SAMT TILL UPPHÅVANDE AV DIREKTIVET 2013/33/EG**

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen utfärdade den 6 april 2016 ett meddelande om en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet. Det första lagstiftningspaketet som avses i meddelandet lades fram den 4 maj 2016 och det innehöll förslag om Dublinförordningen, registret Eurodac och Europeiska unionens asylmyndighet. Den 13 juli 2016 lade kommissionen fram det andra lagstiftningspaketet om ändring av det gemensamma asylsystemet. Lagstiftningspaketet innehöll fyra förslag. Ett av dessa är förslaget (COM (2016) 465 slutlig) till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning) (nedan direktivet om mottagningsvillkor). I det andra paketet ingår även förslaget (COM (2016) 467 slutlig) till procedurförordning, förslaget (COM(2016) 466 slutlig) till definitionsförordning och förslaget (COM (2016) 468 slutlig) till förordning om vidarebosättning.

2 Huvudsakligt innehåll

Med sitt förslag strävar kommissionen efter tre mål. Syftet med förslaget är att 1) minska sekundär förflyttning bland asylsökande, 2) förenhetliga mottagningsförhållandena inom unionen och 3) öka de sökandes självständighet och möjliga utsikter för integration. Förslaget till direktiv om mottagningsvillkor bygger på det nuvarande direktivet om mottagningsvillkor.

Minska sekundär förflyttning

I förslaget finns flera punkter, vars syfte är att begränsa att personer som sökt internationellt skydd förflyttar sig från en medlemsstat till en annan. Detta eftersträvas i synnerhet genom att förplikta asylsökande att vistas inom ett visst område och genom ändringar i mottagnings-tjänsterna vid brott mot skyldigheterna.

Asylsökanden ska i princip röra sig fritt inom medlemsstatens gränser eller på det område som medlemsstaten anvisat. Asylsökanden kan dock åläggas att vistas på en viss plats, till exempel i en förläggning för asylsökande, om det är nödvändigt för att trygga den allmänna ordningen eller ett smidigt asyلفörfarande.

Om den asylsökande är berättigad till mottagningstjänster, ska de erbjudas i det fall att sökanden bor på en för honom eller henne angiven plats. Om asylsökanden befinner sig illegalt i en annan medlemsstat, är han eller hon inte berättigad till materiella mottagningstjänster, yrkesutbildning, grundläggande utbildning eller arbete. Sökanden har dock även i dessa situationer rätt till brådskande och nödvändig hälsovård och ett människovärdigt liv som konventionerna om mänskliga rättigheter förutsätter.

Sökanden ska förpliktas att anmäla sig regelbundet till myndigheterna om det finns anledning att misstänka att det föreligger risk för avvikande. För att motverka olovlig sekundär förflyttning eller flykt ingår i förslaget även ett nytt villkor för tagande i förvar. Om sökanden har

förpliktats att vistas på en viss plats, men han eller hon har inte iakttagit denna bestämmelse och det finns en risk för flykt, kan den sökande tas i förvar.

Medlemsstaten ska i regel utfärda resehandlingar för den asylsökande endast av vägande humanitära skäl. Resehandlingens giltighet ska begränsas enligt syftet den behövs till och dess varaktighet.

Mottagningsförhållandena förenhetligas

Inkvartering, mat, kläder eller andra livsviktiga mottagningstjänster kan inte minskas eller dras in. Storleken på det bidrag som ska betalas kan dock minskas eller bidraget kan i vissa undantagsfall även dras in. Om inkvartering, mat, kläder och andra livsviktiga förnödenheter har getts i form av ekonomiskt stöd, kan tjänsterna i fråga i vissa fall ersättas med naturaprestationer. Materiella mottagningstjänster kan dock begränsas på grund av allvarligt missbruk som den asylsökande gjort sig skyldig till, till exempel förflyttning till en annan medlemsstat.

I förslaget preciseras definitionen av personer som behöver speciella mottagningstjänster. Förslaget innehåller noggrannare bestämmelser än nuvarande bland annat om bedömningen av speciella mottagningsbehov. Även en ändring av definitionen av en familjemedlem föreslås. Det utvidgas till att gälla familjer som har bildats efter avresan från ursprungslandet men innan ankomsten till medlemsstatens territorium.

I förslaget bestäms en tidsgräns på fem dagar från det att asylansökan har inlämnats för att utse företrädare för barn utan vårdnadshavare. Antalet minderåriga som företrädaren representerar får inte vara så stort att det gör det omöjligt för företrädaren att klara av uppgiften. Medlemsstaterna ska övervaka att företrädarna genomför sin uppgift korrekt och myndigheterna i medlemsstaten ska behandla de besvär som minderåriga asylsökande har anfört om sina företrädare.

Sökanden ska underrättas om sina rättigheter och skyldigheter i anslutning till erhållandet av mottagningstjänster och begränsandet av dem.

Medlemsstaterna ska utarbeta en beredskapsplan för att trygga mottagningstjänsterna i en situation med omfattande migration. Medlemsstaterna ska även övervaka kvaliteten på mottagningsverksamheten enligt de anvisningar som Europeiska unionens asylmyndighet (numera EASO) har gett.

Ekonomisk självständighet och möjlighet till integration för de sökande betonas

Syftet är att förenhetliga asylsökandes möjligheter till integration och ekonomisk självständighet genom att inrätta gemensamma tidsgränser för rätten att arbeta och fastställa sökandes rätt till likvärdig behandling i arbetslivet i förhållande till medlemsstatens medborgare.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som direktivets rättsliga grund ser kommissionen artikel 78.2 f i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Med stöd av underpunkten är det möjligt att bestämma om åtgärder, i fråga om normer för mottagningsförhållanden för personer som söker asyl eller subsidiärt skydd.

Kommissionen ser att medlemsstaterna inte ensamma kan uppnå målen i förslaget utan det krävs åtgärder på EU-nivå för att främja enhetligare mottagningsverksamhet. Enligt kommissionen överskrider de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte den nivå som är nödvändig för att målen ska uppnås.

Förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

4 Förslagets förhållande till de förpliktelser som medförs av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt till grundlagen

Enligt kommissionen respekterar förslaget de grundläggande rättigheterna och iakttar särskilt de principer som identifieras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Syftet med förslaget är att se till att de asylsökandes och deras familjemedlemmars mänskliga värdighet respekteras och säkerställa rätten till asyl samt befrämja de artiklar i stadgan om de grundläggande rättigheterna som gäller människans värdighet, skyddet för privat- och familjelivet, yttrande- och informationsfrihet, rätt till utbildning, fritt yrkesval och rätt att arbeta, näringsfrihet, rätt till asyl, icke-diskriminering, barnets rättigheter, social trygghet och social omsorg samt hälsovård.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Enligt kommissionen har förslaget inga konsekvenser för EU:s budget.

Konsekvenser för den nationella budgeten

De ekonomiska konsekvenserna för den nationella budgeten bedöms, när innehållet i direktivet klarnar under behandlingen. I synnerhet den snäva tidtabell som har fastställts för att utse en företrädare för en minderårig kan ha ekonomiska konsekvenser. Den snäva tidtabellen leder till ökade kostnader i och med den ökade mängden administrativt arbete. Beslut om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i samband med statens budgetprocess.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förslaget har konsekvenser för den nationella lagstiftningen, i synnerhet för lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel samt för utlänningslagen.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftningen och Gränsbevakningsväsendet.

7 Förslagets nationella behandling och behandling i Europeiska unionen

Behandlingen av förslaget i rådets arbetsgrupp för asyl torde börja hösten 2016. Förslaget och U-skrivelsen behandlades skriftligen i EU-sektion 6 den 4–12 augusti 2016. U-skrivelsen behandlades skriftligen i regeringens EU-ministerutskott den 18 och 19 augusti 2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

En omfattande och okontrollerad migration av personer som söker internationellt skydd till Europeiska unionens område har belastat både medlemsstaternas asylsystem och hela unionens gemensamma asylsystem. Det är viktigt att söka lösningar på unionsnivå för att hantera migrationen och svara mot flyktingkrisen och att EU:s asyllagstiftning behandlas som en helhet.

Statsrådet stöder åtgärder, vars syfte är att minska sekundära förflyttningar bland asylsökande. Enligt förslaget kan asylsökanden förpliktas att vistas på ett visst område och anmäla sig till myndigheterna i vissa situationer.

Förenhetligandet av medlemsstaternas mottagningsförhållanden är ett mål som ska understödjas, och merparten av de förändringar som föreslagits för att gynna detta förutsätter inte stora åtgärder i Finland. Även förenhetligandet av bestämmelserna om systemet med företrädare för barn utan vårdnadshavare är motiverat, men ställning till den korta tidsfrist som ställts för att utse en företrädare kan inte tas i detta skede av beredningen.

Statsrådet ställer sig negativt till en utvidgning av definitionen av en familjemedlem. Definitionen av en familjemedlem är etablerad i Finland och är den samma för olika grupper av migranter. Användning av olika definitioner för olika grupper av migranter leder till tillämpningsproblem och en utvidgning av definitionen ökar kostnaderna.

Statsrådet ser att den rättsliga grund som föreslagits för direktivet om mottagningsvillkor är korrekt och att förslaget är förenlig med både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ställning till övriga delar i förslaget, inklusive de ekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna i anslutning till arbete och integrering, tas när ytterligare information om dess innehåll och betydelse erhållits i rådets behandling och när den nationella beredningen framskrider. Beslut om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i samband med statens budgetprocess.