



Ändringar i skyddsgrundsdirektivet

Justitiedepartementet

2010-02-11

Dokumentbeteckning

KOM(2009) 551 slutlig

Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (omarbetat)

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en omarbetning av rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet). Enligt kommissionen är syftet med förslaget att åstadkomma en ökad harmonisering samt tydligare regler inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll, än vad som gäller enligt nuvarande direktiv.

Enligt kommissionen kan förslaget leda till en förenkling av reglerna inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll samt leda till ett mer effektivt asylsystem. Kommissionens förslag till omarbetat direktiv innebär inte att några nya skyddsgrunder införs. Förslaget innebär framför allt att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ges samma rättigheter, vilket de inte har enligt det nuvarande direktivet. I övrigt innehåller förslaget bl.a. vissa förtydliganden och ändringar i bestämmelserna om aktörer som ger skydd, internt skydd, vad som utgör förföljelse, skäl för förföljelse och upphörande av skydd.

Regeringen ser positivt på kommissionens förslag att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ges samma rättigheter liksom på att förslaget syftar till att de praktiska möjligheterna att utöva dessa rättigheter ska stärkas. Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom asylområdet och är positiv till förändringar som syftar till att åstadkomma en ökad harmonisering samt till att förtydliga de regler inom EU som gäller

grunderna för skydd och skyddets innehåll. Det är viktigt att reglerna uppfattas som likvärdiga i de olika medlemsstaterna samt att samtliga medlemsstater tillämpar de gemensamma reglerna på avsett sätt. Det är positivt om sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna som beror på skillnader i tillämpningen av de gemensamma reglerna kan minska. Samtliga medlemsstater bör därför arbeta för att uppnå avsedd tillämpning av regelverket. Regeringen anser vidare att reglerna om skydd måste vara ändamålsenligt utformade och i terminologisk överensstämmelse med övriga rättsakter på asylområdet. Systemet måste utformas på ett sådant sätt att både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen garanteras och att förändringar i regelverket inte leder till ökade kostnader i asylprocessen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I Haagprogrammet från år 2004 slog medlemsstaterna fast att målet för den andra fasen i arbetet med att införa ett gemensamt europeiskt asylsystem är att ett gemensamt förfarande och en enhetlig status för personer som har rätt till skydd ska införas senast år 2010. Tidsfristen justerades till 2012 när den Europeiska pakten för invandring och asyl antogs av Europeiska rådet den 17 oktober 2008.

Förslaget till omarbetning av skyddsgrundsdirektivet antogs av kommissionen samtidigt som ett förslag till omarbetning av asylprocedurdirektivet¹ den 21 oktober 2009.

1.2 Förslagets innehåll

Enligt kommissionen syftar förslaget till att åstadkomma en högre grad av harmonisering samt tydligare regler inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll för personer i behov av internationellt skydd. Enligt kommissionen kan förslaget leda till en förenkling av reglerna inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll samt leda till ett mer effektivt asylsystem.

Det föreslagna omarbetade direktivet anger miniminormer. Detta innebär att medlemsstaterna får införa eller behålla mer förmånliga bestämmelser om vem som ska betraktas som flykting eller som alternativt skyddsbehövande samt om innehållet i skyddet. En förutsättning är dock att bestämmelserna är förenliga med direktivet.

¹ Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv (2005/85/EG) om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd.

Kommissionens förslag till omarbetat skyddsgrundsdirektiv innebär inte att några nya skyddsgrunder införs. Kommissionen föreslår däremot bl.a. att vissa rättsliga begrepp som preciserar grunderna för skydd ska förtydligas. Detta gäller begreppen ”aktörer som ger skydd”, ”internt skydd”, ”tillhörighet till en viss samhällsgrupp” och ”förföljelse”.

Kommissionen föreslår även att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ges samma rättigheter, vilket de inte har enligt det nuvarande direktivet.

De rättigheter som berörs är längden på uppehållstillståndet, resedokument, tillgång till sociala förmåner, hälso- och sjukvård, integrationsfrämjande åtgärder, tillgång till förmåner för familjemedlemmar till den som beviljats internationellt skydd samt tillträde till arbetsmarknaden.

Kommissionen föreslår vidare att vissa av de rättigheter som direktivet redan ger personer som beviljats internationellt skydd ska förstärkas så att möjligheterna att i praktiken utöva dessa rättigheter förbättras. Kommissionen föreslår åtgärder för att komma till rätta med de integrationssvårigheter som de skyddsberättigade kan ställas inför. Det föreslås t.ex. att medlemsstaterna ska underlätta för dem att få sina meriter från tidigare studier och arbete erkända. Det föreslås också att medlemsstaterna ska sträva efter att underlätta för dem att få tillgång till yrkesutbildning samt säkerställa tillgång till olika integrationsprogram. Kommissionen föreslår även att möjligheterna att inskränka förmåner enligt direktivet i situationer där den sökande beviljats internationellt skydd enbart p.g.a. handlingar som företagits med syfte att beviljas skydd ska tas bort.

Kommissionen föreslår också att det ska införas undantag från bestämmelserna om upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Dessa undantag gör det möjligt att ge fortsatt skydd om det finns tungt vägande skäl på grund av tidigare förföljelse.

Kommissionen föreslår vidare att definitionen av begreppet ”familjemedlemmar” ska utvidgas, t.ex. genom att även gifta underåriga barn och underåriga syskon omfattas i vissa fall och i vissa fall även föräldrar till underåriga som beviljats internationellt skydd.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna om skydd för utlänningar återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716). Förslaget i dess nuvarande form torde innebära författningsändringar enbart i mindre omfattning i gällande regelverk. De närmare rättsliga konsekvenserna och överensstämelsen med det gällande regelverket analyseras för närvarande inom Regeringskansliet.

Förslaget förutses inte påverka gemenskapens budget. Kommissionen anför i sin konsekvensanalys² av skyddsgrundsdirektivet att det är svårt att beräkna kostnaderna för att ändra de nuvarande asylreglerna inom EU. Kommissionen hänvisar bland annat till svårigheten att förutse flyktingströmmarnas omfattning och karaktär. Kommissionen konstaterar emellertid att vissa av de föreslagna åtgärderna kan komma att medföra ökade kostnader för medlemsstaterna. För närvarande pågår inom Regeringskansliet en ekonomisk analys av de eventuella ekonomiska konsekvenser som förslaget kan ge upphov till. Kommissionens omarbetade förslag till skyddsgrundsdirektiv kommer i dess nuvarande form att leda till ökade kostnader för statsbudgeten, bl.a. kostnader för mottagande och introduktion i kommuner. Finansiering av eventuellt tillkommande kostnader ska ske enligt de principer som gäller för EU-beslut som får konsekvenser för den nationella budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser positivt på kommissionens förslag att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ges samma rättigheter liksom på att förslaget syftar till att de praktiska möjligheterna att utöva dessa rättigheter ska stärkas. Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom asylområdet och är positiv till förändringar som syftar till att åstadkomma en ökad harmonisering samt till att förtydliga de regler inom EU som gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll. Det är viktigt att reglerna uppfattas som likvärdiga i de olika medlemsstaterna samt att samtliga medlemsstater tillämpar de gemensamma reglerna på avsett sätt. Det är positivt om sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna som beror på skillnader i tillämpningen av de gemensamma reglerna kan minska. Samtliga medlemsstater bör därför arbeta för att uppnå avsedd tillämpning av regelverket. Regeringen menar vidare att reglerna om skydd måste vara ändamålsenligt utformade och i terminologisk överensstämmelse med övriga rättsakter på asylområdet. Det är nödvändigt att samtliga beståndsdelar av det framtida gemensamma asylsystemet korresponderar med varandra och bildar

² Commission Impact Assessment of the proposal of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [COM (2009) 1373].

en välfungerande enhet. Systemet måste utformas på ett sådant sätt att både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen garanteras och att förändringar i regelverket inte leder till ökade kostnader i asylprocessen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Under den inledande behandlingen av kommissionens förslag till omarbetat skyddsgrundsdirektiv i rådsarbetsgruppen har det framkommit att många medlemsstater ställer sig allmänt sett positiva till förslaget. Delar av förslaget är dock kontroversiella, t.ex. att alternativt skyddsbehövande ges samma rättigheter som flyktingar i vissa avseenden, utvidgningen av begreppet "familjemedlemmar" och definitionen av "aktörer som ger skydd".

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har fått förslaget för yttrande. Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till Migrationsverket och andra berörda myndigheter och organisationer. Flera remissinstanser är i huvudsak positiva till de föreslagna ändringarna, bl.a. att förtydliganden föreslås av olika rättsliga begrepp. Dock har några remissinstanser framfört synpunkter bl.a. på att den föreslagna lydelsen av familjedefinitionen inte är tydlig och att vissa tillägg borde göras i bestämmelsen om "internt skydd". Någon remissinstans anser att det är positivt att det uttryckligen anges att uppräkningsen av vilka som kan bereda skydd i bestämmelsen om "aktörer som ger skydd" är uttömmande. En annan remissinstans menar att detta kan vara problematiskt.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att den rättsliga grunden för förslaget är artikel 63.1 c, 63.2 a och 63.3 a i EG-fördraget (jämför artiklarna 78.2 och 79.2a i EUF-fördraget). Beslut fattas av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2009/10:FPM49

Förslaget innebär en omarbetning av gällande regelverk på området. Preliminärt bedöms förslaget vara acceptabelt både från subsidiaritets- och proportionalitetssynpunkt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har behandlats i rådsarbetsgruppen för asyl, i december 2009 och januari 2010, och en första läsning har genomförts av direktivet. Förslaget kommer fortsatt att förhandlas under det spanska ordförandeskapet våren 2010. Det är tveksamt om en politisk överenskommelse kommer att kunna nås under det spanska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

-