



Ändringar i asylprocedurdirektivet

Justitiedepartementet

2010-02-11

Dokumentbeteckning

KOM(2009) 554

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd (omarbetat)

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en omarbetning av rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet). Enligt kommissionen är syftet med förslaget att åstadkomma ökad harmonisering samt tydligare och mer konsekventa normer för hur internationellt skydd får beviljas och återkallas än vad som finns enligt nuvarande direktiv.

Enligt kommissionen kan förslaget leda till en förenkling av reglerna vad gäller de asylförfaranden som tillämpas i hela EU samt till en effektivisering av asylprocessen. Kommissionens förslag till ändringar i asylprocedurdirektivet innebär inte att ett helt nytt asylförfarande införs.

Förslaget till omarbetat asylprocedurdirektiv innebär bl.a. att ett enhetligt förfarande för prövningar av ansökningar om internationellt skydd införs. Förslaget innehåller även vissa bestämmelser som ska öka effektiviteten och kvaliteten i beslutsfattandet i första instans, t.ex. en tidsfrist på sex månader för att fatta beslut. Vidare föreslår kommissionen ett antal bestämmelser för att förstärka rätten till prövning av en asylansökan. Kommissionen föreslår även att det ska införas tydligare rättssäkerhetsgarantier för personer med särskilda behov och för ensamkommande barn.

Regeringen ser positivt på kommissionens förslag att det ska införas ett enhetligt förfarande för prövningar av ansökningar både om flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Regeringen är också positiv till förslag som syftar till att skapa tydligare rättssäkerhetsgarantier för asylsökande. Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom

asylområdet och är positiv till förändringar som syftar till att åstadkomma ökad harmonisering och bättre rättssäkerhet för enskilda. Regeringen anser att 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. De processuella bestämmelserna måste vara ändamålsenligt utformade och i terminologisk överensstämmelse med övriga rättsakter på asylområdet.

Regeringen menar att asyلفörfarandet måste utformas så att både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen garanteras och att förändringar i regelverket inte leder till ökade handläggningstider och ökade kostnader i asylprocessen. Ett gemensamt europeiskt asylsystem måste ha så korta handläggningstider som möjligt.

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 16 oktober 2008.

Förslaget till omarbetning av asylprocedurdirektivet antogs av kommissionen samtidigt som ett förslag till omarbetning av skyddsgrundsdirektivet¹ den 21 oktober 2009.

1.2 Förslagets innehåll

Enligt kommissionen syftar förslaget till att åstadkomma ökad harmonisering samt bättre skyddsnormer vad gäller de asyلفörfaranden som tillämpas i hela EU för personer i behov av internationellt skydd. Enligt kommissionen bör detta bland annat motverka sådana sekundärförflyttningar mellan medlemsstaterna av asylsökande som beror på skillnader mellan medlemsstaternas förfaranden.

¹ Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv (2005/83/EG) av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

Det föreslagna omarbetade direktivet anger miniminormer, vilket innebär att medlemsstaterna får införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd förutsatt att dessa är förenliga med direktivet.

Kommissionens förslag till omarbetat asylprocedurdirektiv innebär inte att ett helt nytt asyلفörfarande införs.

Kommissionen föreslår att det ska införas ett enhetligt förfarande för prövningar av ansökningar om internationellt skydd, d.v.s. direktivet föreslås gälla för ansökningar både om flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsdirektivets regler.²

Kommissionen föreslår vidare ett antal bestämmelser för att förstärka rätten att få asylansökan prövad, t.ex. att gränsvakter, polis och personal vid förvarsanläggningar som först kommer i kontakt med asylsökande, ska ges nödvändig utbildning för att hantera asylansökningar.

Kommissionen föreslår vidare att asyلفörfarandet ska effektiviseras, bland annat genom införandet av en tidsfrist på sex månader för handläggning i första instans, som kan förlängas i ytterligare sex månader i mer komplicerade ärenden. Kommissionen föreslår även att vissa begrepp ska förenklas och förtydligas, såsom begreppen "säkra ursprungsländer", "säkert tredjeland" och "påskyndade förfaranden".

Vidare föreslår kommissionen ett antal bestämmelser för att förbättra besluts kvaliteten i första instans, bland annat genom att minska antalet undantag från principen om en enda beslutande myndighet, genom införandet av bestämmelser som innebär att myndigheten ska förfoga över tillräckligt kompetent personal samt minimikrav på innehållet i den personliga intervjun.

Kommissionen föreslår även att det ska införas tydligare rättssäkerhetsgarantier för personer med särskilda behov och för ensamkommande barn. Bland annat föreslås att tortyroffer, personer med psykiska funktionshinder och ensamkommande barn ska undantas från s.k. påskyndade förfaranden vid uppenbart ogrundade ansökningar. Det föreslås också att sökande med särskilda behov ska kunna beviljas ytterligare tid för att kunna lämna in underlag eller vidta andra nödvändiga åtgärder i förfarandet. Vidare föreslås att ensamkommande barn ska undantas från s.k. gränsförfaranden och förfaranden avseende säkert tredje land.

Kommissionen föreslår även att det ska fastställas hur rättsmedicinska rapporter ska användas för att dokumentera tecken på tortyr. Det föreslås

² Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv (2004/83) 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.

också att personal som behandlar asylansökningar ska utbildas i köns-, trauma- och åldersrelaterade frågor.

2009/10:FPM48

Kommissionen föreslår även ändringar i bestämmelserna om s.k. påskyndade förfaranden, bland annat genom att de kategorier ärenden där ett påskyndat förfarande får användas minskas.

Kommissionen föreslår vidare att vissa förändringar av förfarandet ska genomföras när det gäller en s.k. efterföljande ansökan, t.ex. att det ska vara möjligt att göra undantag från rätten att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av om en efterföljande ansökan ska tas upp till prövning.

Kommissionen föreslår också vissa förändringar av bestämmelserna om gränsförfaranden för att uppnå en ökad harmonisering av dessa.

Kommissionen föreslår vidare en utökad rätt till rättsligt biträde, t.ex. ska bestämmelserna om kostnadsfritt rättsligt biträde gälla även för förfarandet i första instans.

Kommissionen föreslår slutligen bestämmelser som innebär en förbättrad tillgång till effektivt rättsmedel i enlighet med medlemsstaternas gemenskapsrättsliga och internationella åtaganden t.ex. att domstolarnas prövning av beslut ska omfatta både faktiska och rättsliga omständigheter och att ett överklagande som huvudregel ska ha suspensiv effekt, d.v.s. verkställighet av ett beslut om avlägsnande får inte ske förrän beslutet har överprövats.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna rörande asylförfarandet återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716) och i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Förslaget i dess nuvarande form torde innebära författningsändringar enbart i mindre omfattning i gällande regelverk. De närmare rättsliga konsekvenserna och överensstämmelsen med det gällande regelverket analyseras för närvarande inom Regeringskansliet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anför i sin konsekvensanalys av asylprocedurdirektivet att det är särskilt svårt att beräkna kostnaderna för att ändra de nuvarande asylreglerna inom EU. Kommissionen hänvisar bland annat till svårigheten att förutse flyktingsströmmarnas omfattning och karaktär. Kommissionen konstaterar emellertid att vissa av de föreslagna åtgärderna kan komma att medföra ökade kostnader för medlemsstaterna³. För närvarande pågår inom Regeringskansliet en ekonomisk analys av de eventuella ekonomiska

³ Commission Impact Assessment of the proposal of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection [COM (2009) 1377].

konsekvenser som förslaget kan ge upphov till. Kommissionens omarbetade förslag till asylprocedurdirektiv kommer i dess nuvarande form att leda till ökade kostnader för statsbudgeten, bland annat kostnader för offentligt biträde samt kostnader för ersättningar och bostadskostnader i mottagandet. 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 det ska införas ett enhetligt förfarande för prövningar av ansökningar både om flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Regeringen är också positiv till förslag som syftar till att skapa tydligare rättssäkerhetsgarantier för asylsökande. Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom asylområdet och är positiv till förändringar som innebär att förfarandet för att fastställa om en person har behov av internationellt skydd harmoniseras ytterligare. 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. De processuella bestämmelserna måste vara ändamålsenligt utformade och i terminologisk överensstämmelse med övriga rättsakter på asylområdet.

Regeringen anser att det är nödvändigt att samtliga beståndsdelar av det framtida gemensamma asylsystemet korresponderar med varandra och bildar en välfungerande enhet. Systemet måste utformas så att både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen garanteras och att förändringar i regelverket inte leder till ökade handläggningstider och ökade kostnader i asylprocessen. Ett gemensamt europeiskt asylsystem måste ha så korta handläggningstider som möjligt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid den inledande presentationen av kommissionens omarbetade förslag till asylprocedurdirektiv har det framkommit att vissa av medlemsstaterna har uttryckt farhågor till att förslaget kan leda till ökade kostnader för medlemsstaterna samt längre handläggningstider.

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. Remissinstanserna välkomnar i stort förslaget till ändringar i asylprocedurdirektivet. Dock framför vissa remissinstanser synpunkter på att vissa delar i förslaget är otydliga och vaga. Vissa remissinstanser anser att direktivet medför att asylprocessen på flera sätt kan komma att ta längre tid och tillföras ytterligare moment istället för att rationalisera och förenkla asylförfarandet.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att den rättsliga grunden är artikel 63.1d och 63.2 a i EG-fördraget (jämför artikel 78 EUF-fördraget). Beslut fattas av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget),

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

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

Ett första möte inom rådsarbetsgrupp har ägt rum under det svenska ordförandeskapet i december 2009. En första läsning av direktivet inleddes under det spanska ordförandeskapet i januari 2010. Förslaget kommer fortsatt att förhandlas under det spanska ordförandeskapet under våren 2010. Det är tveksamt om en politisk överenskommelse kommer att nås under det spanska ordförandeskapet.

-