



## Förslag till ändringar i asylprocedurdirektivet

Justitiedepartementet

2011-09-09

### Dokumentbeteckning

KOM (2011) 319

Omarbetat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma procedurer för att bevilja eller återkalla internationellt skydd (omarbetat)

Tidigare faktapromemoria i ärendet: 2009/10:FPM48

### Sammanfattning

Kommissionen antog i oktober 2009 ett förslag till omarbetning av rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet). Förslaget kritiserades av flera medlemsstater som uttryckte farhågor över att den ökade detaljregleringen skulle leda till försämrade effektivitet och ökade kostnader i asylprocessen. På grund av kritiken beslutade kommissionen att lägga ett nytt förslag till omarbetat asylprocedurdirektiv som antogs den 1 juni 2011.

Enligt kommissionen är syftet med det nya förslaget att förenkla och förtydliga reglerna i förhållande till det tidigare förslaget och att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert asylförfarande. Ett flertal ändringar har enligt kommissionen gjorts för att förslaget ska vara förenligt med de olika nationella rättssystemen i medlemsstaterna och för att underlätta genomförandet av reglerna.

Det nya förslaget omfattar ändringar i bl.a. de regler som berör tillgång till asylprocessen, rättsligt bistånd, asylsökande med särskilda behov, s.k. påskyndade förfaranden och efterföljande ansökningar. Enligt kommissionen är reglerna mer samstämmiga med det övriga EU-regelverket på asylområdet, t.ex. vad gäller bestämmelser om asylsökande med särskilda behov. Enligt kommissionen innebär det nya förslaget också att medlemsstaterna ges ökade möjligheter att motverka missbruk av asylsystemet, t.ex. genom att s.k. påskyndat förfarande får användas i fler situationer än enligt det tidigare förslaget. Förslaget från 2009 om att införa

ett enhetligt förfarande för prövningar av ansökningar om internationellt skydd, dvs. flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande, kvarstår i det nya förslaget. Även förslaget om en tidsfrist på sex månader för handläggning av en asylansökan i första instans finns kvar. Reglerna om rätten till ett effektivt rättsmedel kvarstår också i huvudsak oförändrade.

Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom EU på asylområdet och är positiv till förändringar som syftar till att åstadkomma ökad harmonisering och rättssäkerhet för enskilda. Regeringen anser att det är viktigt att reglerna är likvärdiga i de olika medlemsstaterna och att samtliga medlemsstater genomför och tillämpar de gemensamma reglerna på avsett sätt. Regeringen anser också att asylförfarandet måste utformas så att vi får ett asylsystem som är humant och som garanterar både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen och att förändringar i regelverket inte medför ökad administration, onödigt långa handläggningstider eller omotiverat ökade utgifter.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

I Stockholmsprogrammet som antogs i december 2009 anges att ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för personer som har rätt till skydd ska införas senast år 2012. Målsättningen är dels att en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU ska uppnås, dels att ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater ska säkerställas. Den första etappen i ett framtida gemensamt europeiskt asylsystem omfattar följande rättsakter: *Massflyktsdirektivet (2001/55/EG)*, *Asylprocedurdirektivet (2005/85/EG)*, *Skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG)*, *Mottagandedirektivet (2003/9/EG)*, *Dublinförordningen (2003/343/EG)* och *Eurodacförordningen (2000/2725/EG)*. Som ett led i den andra etappen i arbetet med att skapa ett gemensamt asylsystem presenterade kommissionen under 2008 och 2009 omarbetade förslag för samtliga rättsakter för att öka harmoniseringen och höja rättssäkerheten för de asylsökande. Förslaget till omarbetning av rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (asylprocedurdirektivet) antogs den 21 oktober 2009. Det kritiserades av flera medlemsstater som uttryckte farhågor över att den ökade detaljregleringen skulle leda till försämrad effektivitet och ökade kostnader. På grund av kritiken beslutade kommissionen att lägga ett nytt förslag till omarbetat asylprocedurdirektiv som antogs den 1 juni 2011.

## 1.2 Förslagets innehåll

Enligt kommissionen är syftet med förslaget från den 1 juni 2011 att förenkla och förtydliga reglerna i förhållande till det tidigare förslaget och att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert asylförfarande. Ett flertal ändringar har enligt kommissionen gjorts för att förslaget ska vara förenligt med de olika nationella rättssystemen i medlemsstaterna och för att underlätta genomförandet av reglerna. Enligt kommissionen är reglerna i förslaget också mer samstämmiga med det övriga EU-regelverket på asylområdet.

Förslaget till omarbetat direktiv anger gemensamma regler. Medlemsstaterna får dock införa eller behålla förmånligare regler om förfarandet för beviljande och återkallande av internationellt skydd under förutsättning att dessa är förenliga med direktivet.

Kommissionens förslag innebär inte några större förändringar av själva asylförfarandet och flera av förslagen från 2009 kvarstår. Det gäller bl.a. förslaget om att införa ett enhetligt förfarande för prövningar av ansökningar om internationellt skydd, dvs. flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Även förslaget om en tidsfrist på sex månader för handläggning av en asylansökan i första instans finns kvar. Reglerna om rätten till ett effektivt rättsmedel kvarstår också i huvudsak oförändrade.

Kommissionen föreslår att de regler som berör tillgång till asylprocessen ska förtydligas i förhållande till det tidigare förslaget för att säkerställa att den som uttrycker ett önskemål om att söka internationellt skydd har en faktisk möjlighet att göra detta. Det framgår bl.a. av kommissionens förslag att en viljeyttring att ansöka om asyl måste registreras av medlemsstaten inom 72 timmar. Resterande uppgifter som hör till asylansökan behöver däremot inte registreras inom denna tidsfrist. Kommissionen föreslår även ändringar i reglerna om utbildning av gränsvakter och andra myndigheter som sannolikt kan komma i kontakt med potentiella asylsökande för att förenkla dessa i förhållande till det tidigare förslaget.

Kommissionen föreslår att det ska förtydligas vilket kostnadsfritt rättsligt bistånd en asylsökande har rätt till under processen i första instans. Enligt förslaget ska olika regler tillämpas vad gäller rättsligt bistånd i första instans jämfört med det rättsliga bistånd som ska tillhandahållas av medlemsstaterna i samband med ett överklagande av ett avslag på en asylansökan. Förslaget innehåller också en ny bestämmelse om att rättsligt bistånd och biträde till den asylsökande får ges av icke-statliga organisationer, statliga tjänstemän eller statliga organ.

---

<sup>1</sup> KOM (2011) 320 slutlig,

Kommissionen föreslår också att bestämmelserna om asylsökande med särskilda behov i asylförfarandet ska förenklas, bl.a. genom ett förtydligande av att särskilda behov i asylförfarandet kan skilja sig från särskilda behov i asylmottagandet. Enligt kommissionen står förslaget i överensstämmelse med bestämmelserna i förslaget till omarbetat mottagandedirektiv. Definitionen av personer i behov av särskilda processuella garantier i asylförfarandet har också utvidgats i förhållande till det tidigare förslaget genom att även omfatta särskilda behov på grund av sexuell läggning eller könsidentitet.

Enligt kommissionens förslag ska de skyldigheter som åligger en företrädare för ett ensamkommande barn utvidgas i förhållande till det tidigare förslaget mot bakgrund av de särskilda behov ensamkommande barn har i asylförfarandet. Av förslaget framgår bl.a. att det ska finnas ett krav att företrädaren hjälper den underårige att komma i åtnjutande av alla rättigheter och att följa alla skyldigheter enligt direktivet.

Kommissionen föreslår vidare att reglerna om s.k. efterföljande ansökningar ska förtydligas i förhållande till det tidigare förslaget för att undvika missbruk av asylsystemet. Enligt förslaget ska bl.a. en definition införas av begreppet ”efterföljande ansökan” och det ska klargöras att om det inte föreligger nya omständigheter kan en efterföljande ansökan avvisas.

Kommissionen föreslår också att medlemsstaterna ska ges ökade möjligheter att motverka missbruk av asylsystemet genom att s.k. påskyndade förfaranden får användas i fler situationer än enligt det tidigare förslaget. Enligt kommissionens förslag ska ett påskyndat förfarande bl.a. få användas i situationer där den asylsökande har lämnat falska eller uppenbart osannolika uppgifter som strider mot tillräckligt kontrollerad landinformation.

Reglerna om utbildning av tjänstemän som handlägger asylansökan ska enligt kommissionens förslag förenklas och utformas mer i enlighet med den övriga EU-lagstiftningen på området, t.ex. reglerna om utbildning som finns i förordningen om det europeiska stödkontoret för asylfrågor (439/2010/EU).

Beträffande protokoll från den personliga intervjun föreslår kommissionen ett förtydligande i förhållande till det tidigare förslaget om att medlemsstaterna inte behöver göra en avskrift av varje intervju. Enligt förslaget måste ett utförligt protokoll upprättas som innehåller alla viktiga delar av intervjun.

Kommissionen förslår även att reglerna om läkarintyg ska förtydligas i förhållande till det tidigare förslaget, bl.a. genom införandet av en bestämmelse om att beslut får fattas i asylärendet om intyget inte har lämnats in i tid och det saknas goda skäl för detta.

### 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

För närvarande pågår inom Regeringskansliet en ekonomisk analys av de eventuella ekonomiska konsekvenser som förslaget kan ge upphov till. Kommissionens nya förslag till omarbetat asylprocedurdirektiv kommer i dess nuvarande form sannolikt att leda till ökade kostnader för statsbudgeten. 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 prövningen av ansökningar om internationellt skydd. Regeringen är också positiv till förslag som syftar till att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert asylförfarande.

Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom EU på 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 är likvärdiga i de olika medlemsstaterna och att samtliga medlemsstater genomför och tillämpar de gemensamma reglerna på avsett sätt. Det är också viktigt att reglerna om asylförfarandet är samstämmiga med övriga rättsakter på asylområdet, främst vad gäller den terminologi som används. Regeringen anser att asylförfarandet måste utformas så att vi får ett asylsystem som är humant och som garanterar både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen och att förändringar i regelverket inte medför ökad administration, onödigt långa handläggningstider eller omotiverat ökade utgifter. Delar av kommissionens förslag skulle kunna leda till minskad effektivitet i asylförfarandet. 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 på rådets möte för rättsliga och inrikes frågor den 9-10 juni 2011 välkomnade ett flertal av medlemsstaterna att kommissionen presenterat förslaget. Förhandlingar på rådsarbetsgruppsnivå inleddes i slutet av juni 2011.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

2010/11:FPM150

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ännu ej kända. Förslaget har remitterats till Migrationsverket och andra berörda myndigheter och organisationer.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att den rättsliga grunden för förslaget är artikel 78(2)(d) Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av Europaparlamentet och rådet gemensamt 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 förenligt med både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar på rådsarbetsgruppsnivå inleddes i slutet av juni 2011 och kommer fortsätta under det polska EU-ordförandeskapet. Det är tveksamt om en politisk överenskommelse kommer att nås under det polska ordförandeskapet.

### 4.2 Fackuttryck/termer

-