



Asylprocedurförordningen

Justitiedepartementet

2016-09-09

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 467

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och upphävande av direktiv 2013/32/EU

Sammanfattning

Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag till asylprocedurförordning. Förordningen avses ersätta det nuvarande asylprocedurdirektivet. Förslaget syftar till att etablera ett enhetligt förfarande för internationellt skydd som är effektivt, rättvist och balanserat.

Förslaget innebär bl.a. att fler och kortare tidsfrister för ansökan och handläggning av ärenden införs, också i överprövningsförfarandet. Sökandens skyldighet att stanna kvar i den prövande medlemsstaten och att samarbeta med myndigheterna förtydligas. Det blir obligatoriskt för de prövande myndigheterna att använda påskyndade förfaranden i vissa fall. Garantierna för de sökande stärks när det gäller rätten till information och till rättsligt biträde. Garantierna för barn stärks bl.a. genom tidsfrister för förordnande av företrädare och krav på tillsyn över företrädarna.

Regeringen välkomnar en ökad harmonisering av medlemsstaternas asylsystem, att reglerna förenklas och förtydligas och att barns rättigheter stärks. För regeringen är det avgörande att den gemensamma processen har tillräckliga garantier för rätten att söka asyl, att alla ansökningar prövas individuellt och rättssäkert samt att principen om non-refoulement upprätthålls. Samtidigt måste systemet vara effektivt och ansökningar prövas skyndsamt med bibehållen kvalitet.

1.1 Ärendets bakgrund

I kommissionens meddelande *För en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa* den 6 april 2016 (se faktagromemoria 2015/16:FPM79) var en av de prioriterade åtgärderna att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet i syfte att bland annat etablera ett hållbart och rättvist asylsystem. Behovet av en reform har även lyfts fram av Europaparlamentet och Europeiska rådet. Förslaget till asylprocedurförordning är ett av flera lagstiftningsförslag som ingår i reformen och som kommissionen presenterat under våren och sommaren 2016. Kommissionen presenterade det nu aktuella förslaget den 13 juli 2016. Förordningen avses ersätta det nuvarande asylprocedurdirektivet (2013/32/EU).

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att fastställa ett enhetligt förfarande för internationellt skydd som är effektivt, rättvist och balanserat. Till skillnad från asylprocedurdirektivet innehåller förslaget inte någon bestämmelse om att medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser.

Effektiviseringar och förenklingar av förfarandet för internationellt skydd.

I förslaget införs fler och kortare tidsfrister än i nuvarande direktiv. I förslaget anges olika steg för att göra en asylansökan. En ansökan anses gjord så snart en tredjelandsmedborgare eller statslös person uttrycker en önskan om internationellt skydd. Ansökan ska registreras snarast och, liksom i nuvarande direktiv, senast inom tre arbetsdagar av den myndighet som mottar den. Registrering ska även kunna göras av polismyndighet. Därefter ska den sökande få möjlighet att lämna in sin ansökan till den prövande myndigheten inom tio dagar. Den sökande ska även kunna ansöka för sin make/maka eller partner. Denne ska i sådana fall ges möjlighet att motsätta sig ansökan.

Likt i nuvarande direktiv ska en ansökan som prövas i normalspår prövas inom sex månader. Tidsfristen kan i vissa fall förlängas i tre månader, till skillnad från dagens sex månader. Direktivets bestämmelser om att prövningen av en ansökan kan suspenderas vid förändringar av situationen i hemlandet kvarstår, dock införs en längsta gräns på 15 månader även i de fallen. Medlemsstaterna har möjlighet att prioritera och pröva en ansökan snabbare, t.ex. för ensamkommande barn. Tidsfrister införs för prövning av om en ansökan är prövningsbar, på tio arbetsdagar eller en månad beroende på ärende. För ärenden som hanteras i påskyndade förfaranden införs en tidsfrist på två månader.

En medlemsstat ska ha tillräckliga resurser för att uppnå ett effektivt asylsystem, och om nödvändigt ha beredningsplaner.

Tidsfrister införs också för överklaganden och för prövningen i första överprövningsinstansen.

Striktare regler för att motverka missbruk av systemet och incitament för sekundära förflyttningar

I likhet med i kommissionens förslag till reviderad Dublinförordning (KOM (2016) 270) anges att en sökande måste ansöka om asyl i den första medlemsstat som han eller hon reste in i eller som han eller hon vistas lagligt i. Sökanden måste stanna kvar i medlemsstaten och respektera eventuella rapporteringskrav enligt förslaget till reviderat mottagandedirektiv (KOM (2016) 465).

I förslaget ges den sökande en tydlig skyldighet att samarbeta med myndigheterna genom hela processen och det införs påföljder om detta inte följs. Prövningen av en ansökan görs villkorad av att sökanden lämnar in en ansökan, lämnar fingeravtryck, lägger fram nödvändiga uppgifter för en prövning och av att sökanden stannar i den medlemsstat som ansvarar för prövningen. Om detta inte följs kan en ansökan avslås.

Vissa av dagens frivilliga instrument för att sanktionera missbruk av systemen, sekundära förflyttningar och uppenbart ogrundade ansökningar görs tvingande och förstärks, t.ex. användande av påskyndade förfaranden och bedömning av ansökningar som uppenbart ogrundade eller övergivna.

Processuella garantier för att skydda sökandenas rättigheter

Enligt förslaget ska sökanden informeras om sina rättigheter och skyldigheter och konsekvenser av att inte leva upp till skyldigheterna i början av processen. Sökanden måste ges faktisk möjlighet att samarbeta med myndigheterna för att lägga fram sina skäl.

Sökanden har, med ett fåtal undantag, rätt att vara kvar i den prövande medlemsstaten under processen. Andra garantier för sökanden är rätt till personlig intervju, tolkning och att överklaga ett beslut till domstol. Intervjuer ska göras av kompetent personal och sökanden ska få möjlighet att förklara eventuella oklarheter och motstridigheter. Rätten till kostnadsfritt juridiskt biträde utökas jämfört med nuvarande direktiv genom att det, med vissa undantag, måste erbjudas genom hela processen. I förslaget finns bestämmelser om vilka dokument en sökande ska få under förfarandet och vad som ska framgå av dem, såsom att personen har rätt att vara kvar i landet.

Barn och sökande i behov av särskilda förfarandegarantier

I förslaget förstärks garantierna för barn. Alla barn ska ha rätt till en personlig intervju om det inte är uppenbart att det inte är till barnets bästa. Bestämmelserna gällande företrädare för ensamkommande barn förtydligas och förstärks. I förslaget införs en frist på fem arbetsdagar för förordnande av företrädare för ensamkommande barn. Bestämmelser införs också om att man inte kan vara företrädare för ett oproportionerligt stort antal barn samt om tillsyn över företrädarna. Gällande medicinska åldersbedömningar föreslås att en medlemsstat ska godta en bedömning gjord i en annan medlemsstat. Bestämmelserna om bedömning, dokumentation och bemötande av sökanden med särskilda behov utvecklas.

Ansökningars prövningsbarhet

Enligt kommissionens förslag ska de ansvariga myndigheterna först bedöma om en ansökan om asyl kan tas upp till prövning. En ansökan ska inte anses prövningsbar bl.a. om det finns ett första asylland eller säkert tredjeland för sökanden, om det inte är klart att sökanden inte kommer släppas in i det landet. En ansökan ska inte heller prövas i sak om Dublinförordningen ska tillämpas eller om en person har beviljats skydd i en annan medlemsstat.

Om en medlemsstat vid en prövning enligt Dublinförordningen funnit att en ansökan kan tas upp till prövning behöver inte den ansvariga staten pröva frågan om första asylland eller säkert tredjeland igen.

Påskyndade förfaranden och gränsförfaranden

Enligt förslaget ska de ansvariga myndigheterna handlägga vissa ärenden i påskyndade förfaranden. Det rör bl.a. ansökningar som är *prima facie* uppenbart ogrundade och ärenden där sökanden kommer från ett säkert ursprungsland eller utgör en fara för nationell säkerhet. Påskyndade förfaranden ska också användas för personer som inte har följt bestämmelserna i Dublinförordningen om att ansöka i den medlemsstat där de först reste in eller vistades lagligt och för personer som gjort en efterföljande ansökan i en annan medlemsstat. För ensamkommande barn ska påskyndade förfaranden bara användas om barnet kommer från ett säkert ursprungsland eller utgör ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning. Ärenden som pga. sin komplexitet inte kan avgöras inom det påskyndade förfarandet kan överföras till den normala processen.

Användandet av gränsförfaranden fortsätter vara frivilligt för medlemsstaterna. Gränsförfaranden, som ofta innebär att sökanden hålls i förvar, ska avslutas inom fyra veckor. Annars ska sökanden släppas in i landet.

Handläggning av efterföljande ansökningar

Bestämmelserna om efterföljande ansökningar förtydligas. Enligt förslaget ska en ansökan ses som efterföljande om en person som tidigare fått en ansökan slutligt prövad lämnar in en ansökan i någon av medlemsstaterna, och inte bara i samma medlemsstat som enligt nuvarande direktiv. Det anges att den preliminära bedömningen av om en efterföljande ansökan innehåller relevanta nya uppgifter som kan påverka bedömningen av skyddsbehovet ska göras på basis av skriftliga inlagor och en personlig intervju. Intervjun kan dock underlåtas om det redan av det skriftliga materialet står klart att ansökan saknar substans. En efterföljande ansökan har inte automatisk suspensiv effekt och man kan i vissa fall göra undantag från rätten att stanna kvar under prövning.

Säkraländer-begrepp

Kommissionen vill se en harmonisering av användningen av säkraländer-begrepp, dvs. första asylland (som innebär att en sökande redan har beviljats skydd i ett tredjeland utanför EU), säkert tredjeland (som innebär att sökanden kan sändas till ett tredjeland och där ansöka om och beviljas skydd) och säkert ursprungsland (som innebär att sökandens ursprungsland generellt bedöms vara säkert för sina invånare men inte utesluter att enskilda från landet kan ha skyddsbehov). Tillämpningen av begreppen görs tvingande.

Liksom i nuvarande direktiv ska ett land anses vara ett första asylland för en sökande som innan inresa i EU beviljats skydd i det landet. I förslaget förtydligas begreppet första asylland genom att det specificeras vilka rättigheter en person som redan har beviljats skydd i ett tredjeland ska garanteras.

Direktivets reglering om säkert tredjeland har behållits. Dock utvecklas kravet på att sökanden ska ha en anknytning till landet. Enligt förslaget kan sådan anknytning ha uppstått genom att sökanden transiterat genom landet som ligger geografiskt nära sökandens ursprungsland. Kommissionen föreslår att säkra tredjeländer ska bedömas på unionsnivå genom en framtida ändring i förordningen.

I förslaget förtydligas också kriterierna för att bedöma ett land som säkert ursprungsland. I september 2015 lade kommissionen ett förslag till en förordning som etablerar en gemensam förteckning på säkra ursprungsländer (KOM (2015) 452). Kommissionen anser att den EU-gemensamma förteckningen efter antagande bör vara en integrerad del av denna förordning.

Enligt förslaget får medlemsstaterna ha kvar nationella listor på säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer under fem år efter ikraftträdandet av förordningen. Därefter ska det endast finnas EU-gemensamma förteckningar.

För att en sökande ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel har han eller hon rätt att stanna i medlemsstaten tills tiden för överklagande gått ut eller till prövning i första överklagandeinstans skett. Bara i vissa ärenden har ett överklagande inte suspensiv effekt. Det rör t.ex. ansökningar som bedömts uppenbart ogrundade, ogrundade efter prövning i ett påskyndat förfarande eller icke-prövningsbara med hänvisning till första asylansökan samt efterföljande ansökningar och ansökningar som återkallats eller övergivits. Domstolen kan då inhibera utvisningsbeslutet på begäran av den sökande eller ex officio.

I förslaget införs tidsfrister för överklagande, från en vecka till en månad beroende på ärende. En sökande får i överklagandet bara anföra nya element som är relevanta för prövningen av hans eller hennes ansökan och som han eller hon inte kan ha varit medveten om i ett tidigare stadium eller som har att göra med förändringar i hans eller hennes situation. Domstolen ska göra en fullständig prövning av både fakta och lagtillämpning. Även för överprövningsprocessen fastställs vissa tidsfrister på en, två och sex månader beroende på ärendet.

Återkallande av internationellt skydd

I förslaget till skyddsgrundsförordning (KOM (2016) 466) förstärks kravet på omprövning av skyddsbehovet för de som beviljats status som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande. De processuella bestämmelserna om återkallande kvarstår i stort från nuvarande direktiv men vissa garantier för sökanden förstärks genom att sökanden får rätt att lägga fram sitt ärende vid en muntlig intervju och inte bara skriftligen som enligt nuvarande direktiv. Sökanden har kvar rätten till kostnadsfritt rättsligt biträde.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

De svenska reglerna om asylförfarandet återfinns idag huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716), förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Bestämmelserna i asylprocedurförordningen blir direkt tillämpliga i Sverige. Anpassning av lagstiftningen kommer behöva göras för den praktiska tillämpningen av förslaget. Till exempel skulle ändringar i lagen om god man för ensamkommande barn (2005:429) krävas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte medför några finansiella eller administrativa krav för unionen och därför inte har någon påverkan på unionsbudgeten.

En analys av de ekonomiska konsekvenserna pågår inom regeringskansliet. Utgångspunkten är att eventuella kostnader kan finansieras inom ram.

2015/16:FPM131

Ett fungerande gemensamt asylsystem torde i förlängningen få positiva konsekvenser för den svenska statsbudgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar en ökad harmonisering av medlemsstaternas asylsystem. Alla medlemsstater måste solidariskt dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd. Systemet ska vara effektivt, rättsäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten.

En förutsättning för ett sådant system är att alla medlemsstater har ett fungerande och effektivt asylsystem. Det kräver humana mottagningssystem med tillräcklig kapacitet, en rättssäker asylprocess, likvärdig bedömning av skyddsbehov och vissa grundrättigheter kopplade till skyddsbehovet. Vid behov ska en enskild medlemsstat i vissa delar kunna ha en mer generös inställning än den som EU har som helhet.

För regeringen är upprätthållandet av rättssäkerheten i den gemensamma processen avgörande. Systemet måste ha tillräckliga garantier för rätten att söka asyl och att alla ansökningar prövas individuellt och rättsäkert. Principen om non-refoulement och respekten för rätten att söka asyl måste fullt ut upprätthållas, även i situationer när en sökande inte samarbetar med myndigheterna.

Regeringen välkomnar att reglerna förenklas och förtydligas samt att barns rättigheter stärks. Systemet måste vara effektivt och ansökningar prövas skyndsamt med bibehållen kvalitet. Regeringen anser att den föreslagna uppdelningen och ansvarsfördelningen mellan registrering av ansökan och inlämnande av ansökan bör vara frivillig för medlemsstaterna att införa. Regeringen anser också att alla vuxna ska ansöka om asyl personligen. Tidsfrister måste vara realistiska och reglerna bör varken leda till omotiverad ökad administration eller omotiverat ökade utgifter.

Regeringen anser att principen om den fria bevisvärderingen måste kunna upprätthållas och motsätter sig därför bl.a. bestämmelser om krav på erkännande av andra medlemsstaters medicinska åldersbedömningar samt begränsningar av vad en sökande får anföra under domstolsprövning.

Den övergripande målsättningen för regeringen är att säkerställa ett rättsäkert gemensamt system som värnar asylrätten. Regeringen kommer fortsatt analysera förslaget i alla dess delar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2015/16:FPM131

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är nyligen remitterat till berörda myndigheter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundas på artikel 78.2 (d) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens förslag syftar till att etablera ett enhetligt förfarande för internationellt skydd som är effektivt, rättvist och balanserat. Eftersom detta kräver gemensamma normer inom EU anser kommissionen att dessa syften inte kan uppnås av de enskilda medlemsstaterna utan att agerande på EU-nivå krävs.

Kommissionen anger att alla delar av förslaget är begränsade till vad som är nödvändigt för att få en gemensam process, att säkerställa likabehandling samt för att undvika skillnader i de nationella förfarandena som bl.a. uppmuntrar sekundära förflyttningar. De föreslagna förändringarna anses inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet och rör frågor där ytterligare harmonisering kommer ha en väsentlig betydelse

Regeringen anser liksom kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag har presenterats i rådsarbetsgrupp den 15 juli 2016. Ordförandeskapet avser påbörja förhandling i rådsarbetsgrupp under oktober 2016.

