



Skyddsgrundsförordningen

Justitiedepartementet

2016-09-09

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 466

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och revidering av rådets direktiv 2003/109/EC av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Sammanfattning

Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag till skyddsgrundsförordning. Förordningen avses ersätta det nuvarande skyddsgrundsdirektivet. Förslaget syftar till en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna när det gäller bedömningar av asylansökningar och innehållet i ett beviljat skydd. Förslaget innehåller vissa förtydliganden av kriterierna för skyddsbehov och uteslutande samt krav på att medlemsstaterna ska beakta analyser som föreslås tas fram med stöd av det europeiska stödkontoret för asylfrågor. Tydligare krav på omprövning av skyddsbehovet införs. Vilka rättigheter och skyldigheter de som beviljats internationellt skydd har utvecklas och förtydligas. Det fastställs bl.a. att flyktingar ska beviljas uppehållstillstånd i tre år och alternativt skyddsbehövande i ett år.

Regeringen välkomnar en ökad harmonisering av medlemsstaternas asylsystem. Systemet ska vara effektivt, rättsäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten. Vid behov ska en enskild medlemsstat i vissa delar kunna ha en mer generös inställning än den som EU som helhet har.

När det gäller längden på uppehållstillstånd för skyddsbehövande förordar regeringen ett regelverk som möjliggör att permanenta uppehållstillstånd får beviljas.

1 Förslaget

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 skyddsgrundsförordning 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 skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU).

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna när det gäller bedömningar av asylansökningar och innehållet i ett beviljat skydd. Det nuvarande direktivets bestämmelse om att det är möjligt för medlemsstater att ha mer förmånliga bestämmelser tas bort.

Bedömning av ansökningar om internationellt skydd

Enligt förslaget ska sökanden vara skyldig att underbygga sin ansökan, att lägga fram alla uppgifter han eller hon har tillgång till samt att samarbeta med myndigheterna. Detta speglar motsvarande bestämmelser i förslaget till ny Dublinförordning (KOM (2016) 270) och ny asylprocedurförordning (KOM (2016) 467). Grunderna för förföljelse har förtydligats för att reflektera praxis från EU-domstolen, bl.a. genom ett tillägg om att myndigheterna inte kan förvänta sig att sökanden för att undvika förföljelse ska vara diskret eller avstå från vissa handlingar, om sådant beteende eller sådana handlingar är en väsentlig del av hans eller hennes identitet. Också bestämmelserna om undantag från beviljande av skyddsstatus har förtydligats utifrån EU-domstolspraxis. Enligt förslaget blir det obligatoriskt för de prövande myndigheterna att bedöma möjligheten till internflykt för sökanden. Medlemsstater har enligt förslaget möjlighet att inte bevilja skyddsstatus om sökanden gör en efterföljande ansökan grundad på uppgifter han eller hon själv genom ett beslut har skapat sedan han eller hon lämnat hemlandet.

I förslaget förstärks kraven på omprövning av skyddsbehov genom att det införs faktorer som ska utlösa en omprövning. Omprövning ska göras om det

har skett en väsentlig förändring i ursprungslandet som reflekteras i EU-gemensamma dokument och när de tidsbegränsade uppehållstillstånden ska förnyas, första gången för flyktingar och första och andra gången för subsidiärt skyddsbehövande. För att främja integrationen ska ett upphävande av statusen få effekt först efter tre månader så att personen har tid att ansöka om uppehållstillstånd på annan grund.

Kommissionen vill uppnå en mer enhetlig bedömning i asylbeslut inom EU genom att medlemsstaterna ska bli skyldiga att beakta sådan gemensam analys och vägledning av situationen i ursprungslandet som ska göras på unionsnivå i enlighet med bestämmelser i förslaget till reviderad förordning om det europeiska stödkontoret för asylfrågor (KOM (2016) 271).

Innebörden av internationellt skydd

I förslaget tydliggörs att den som beviljats internationellt skydd är skyldig att stanna i den medlemsstat som beviljat skyddet. För att motverka sekundära förflyttningar föreslås också en ändring i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning så att den tid på fem år som, bl.a. i kombination med försörjning, krävs för att få status som varaktigt bosatt ska nollställas varje gång en tredjelandsmedborgare påträffas i en annan medlemsstat utan att ha rätt att vara där. Det förtydligas också att bestämmelserna i Schengenregelverket om rörlighet inom unionen i 90 dagar är tillämpliga för de skyddsbehövande. I bestämmelsen om rätt till rörelsefrihet inom medlemsstaten kodifieras praxis från EU-domstolen om att medlemsstater har möjlighet att uppställa boendevillkor om de behövs för att främja integration.

Bestämmelserna om uppehållstillstånd harmoniseras. Flyktingar ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i tre år som kan förlängas med tre år i taget. Subsidiärt skyddsbehövande ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i ett år som kan förlängas med två år i taget. Tillstånden förlängs minst så länge skyddsskäl kvarstår. Förslaget påverkar inte medlemsstaters möjlighet att bevilja skydd till andra grupper än flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande.

Bestämmelserna om information om rättigheter och skyldigheter till de skyddsbehövande stärks. Begreppet familjemedlemmar breddas jämfört med direktivet och inkluderar också familjeband som uppstått efter att den skyddsbehövande lämnat hemlandet, men innan inresan i EU. När det gäller resedokument fastställs lägsta krav på säkerhet och biometri.

Bestämmelserna om tillgång till arbetsmarknad, till förfaranden för erkännande av bl.a. examen och utbildning samt omfattningen av rätten till social trygghet och socialt bistånd förtydligas. Dagens möjlighet att begränsa rätten till socialt bistånd för subsidiärt skyddsbehövande till grundrättigheter kvarstår. Det införs en möjlighet att villkora visst socialt bistånd med

deltagande i integrationsåtgärder samt en korresponderande möjlighet att införa en skyldighet för de skyddsbehövande att delta i integrationsåtgärder.

I förslaget införs också en frist på fem arbetsdagar från beviljat skydd för förordnande av företrädare för ensamkommande barn.

I kommissionens förslag till reviderad Dublinförordning (KOM (2016) 270) föreslås en skyldighet och ett system för en medlemsstat att ta tillbaka en person som beviljats skydd i den.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser i det nuvarande skyddsgrundsdirektivet har genomförts i Sverige i utlänningslagen (2005:716) och lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Bestämmelserna i skyddsgrundsförordningen blir direkt tillämpliga i Sverige. Anpassning i svensk lagstiftning kommer behöva göras för den praktiska tillämpningen av förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte medför någon finansiell eller administrativ börda för unionen. När det gäller konsekvenser för den svenska statsbudgeten är de svårbedömda i dagsläget. Utgångspunkten är att eventuella kostnader kan finansieras inom ram.

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

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Alla medlemsstater måste solidariskt dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd. Systemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och med ge 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.

Regeringen välkomnar en ökad harmonisering av medlemsstaternas asylsystem. Enhetligheten i bedömningarna av skyddsbehov bör öka och det är därför positivt att grunderna för bedömning av skyddsbehov förtydligas. 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 anser också att skyddsstatus måste kunna

beviljas vid så kallade sur place-skäl på samma sätt som idag. Bestämmelserna om omprövning av skyddsskäl bör utformas så att de inte leder till omotiverade ökade administrativa krav för de prövande myndigheterna. Vid behov ska en enskild medlemsstat i vissa delar kunna ha en mer generös inställning än den som EU som helhet har.

Regeringen välkomnar att innebörden av internationellt skydd förtydligas. Regeringen välkomnar också att det klargörs att rättigheter till t.ex. försörjningsstöd, skola och hälsovård bara föreligger i den medlemsstat som beviljat skydd och inte i andra. När det gäller längden på uppehållstillstånd för skyddsbehövande förordar regeringen ett regelverk som möjliggör att permanenta uppehållstillstånd får beviljas.

Tidsfrister måste vara realistiska och reglerna bör varken leda till omotiverad ökad administration eller omotiverat ökade utgifter.

Regeringen kommer fortsatt analysera förslaget i alla dess delar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

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 (a) och (b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens förslag syftar till en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna gällande bedömning av asylansökningar och innehållet i ett beviljat skydd. 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.

Enligt kommissionen kommer mer harmoniserade regler gällande kvalificering och innehållet i det internationella skyddet leda till större

likheter i medlemsstaternas asylbeslut och därmed ett bättre fungerande gemensamt europeiskt asylsystem. 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 presenterades i rådsarbetsgrupp den 15 juli 2016. Ordförandeskapet avser påbörja förhandling i rådsarbetsgrupp under oktober 2016.

4.2 Fackuttryck/termer