



Meddelande om upprättande av ett enda förfarande för behandling av ansökningar om skydd i medlemsstaterna

Utrikesdepartementet

2004-09-08

Dokumentbeteckning

KOM (2004) 503 slutlig

Meddelande om upprättande av ett enda förfarande för behandling av ansökningar om skydd i medlemsstaterna

Sammanfattning

Europeiska rådet i Thessaloniki i juni 2003 efterlyste ytterligare stärkta asylförfaranden i syfte att göra dem effektivare. Meddelandet är ett svar på detta genom att föreslå hur en sådan förstärkning skall kunna göras i de förfaranden som leder fram till de två former av internationellt skydd – flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande – som anges i rådets nyligen antagna ”direktiv 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 innehållet i det beviljade skyddet”, det s.k. skyddsgrundsdirektivet.

Meddelandet tar sikte på att alla typer av ansökningar om internationellt skydd i en medlemsstat skall handläggas och bedömas i ett enda, sammanhållet förfarande. Förändringarna skall genomföras i de nationella asylsystemen.

Kommissionen föreslår att arbetet mot ett sammanhållet förfarande delas in i två faser. Den första fasen skall vara förberedande. Där görs en noggrann jämförelse av medlemsstaternas nuvarande asylförfaranden samt en analys av vilka lagstiftningsåtgärder som behövs. Efter förberedelsefasen skall en lagstiftningsfas följa, där kommissionen kommer att föreslå de rättsakter som krävs för ett sammanhållet asylförfarande i alla medlemsstater.

1.1 Innehåll

1.1.1 Bakgrund

Meddelandet bygger på en undersökning om ett sammanhållet asylförfarande, som presenterades i januari 2003 (sammanfattning i bilaga A till meddelandet). Undersökningen utfördes av kommissionen som en följd av ett tidigare meddelande från november 2001, som pekade på utvecklingen mot att ett enda organ handlägger alla former av skydd i vissa medlemsstater.

1.1.2 Separerade resp. sammanhållna förfaranden

Det förekommer bland vissa av EU:s medlemsstater att ansökningar om skydd, som det definieras i skyddsgrundsdirektivet, handläggs i separata förfaranden, och även hos olika myndigheter, beroende på om de återopade skyddsgrunderna är hänförliga till 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) eller till andra typer av skydd.

Vanligare förekommande än system med separerade processer är system där en och samma myndighet tar ställning till alla relevanta grunder som konstituerar skyddsbehov i ett sammanhållet förfarande.

1.1.3 Varför ett sammanhållet förfarande?

Meddelandet redogör för ett antal klara fördelar med ett sammanhållet förfarande. Den främsta och mest uppenbara fördelen är att handläggningen blir snabbare och effektivare. Att en enda myndighet tar ställning till alla skyddsgrunder i en ansökan vid ett samlat tillfälle går helt klart snabbare än om flera på varandra följande ansökningar skickas till en eller flera myndigheter som prövar samma omständigheter. Detsamma gäller de fall där det också förekommer parallella överklagandeförfaranden. En annan fördel är resursmässig. Vid ett sammanhållet förfarande behöver juridiskt bistånd, tolkar, länderexperter, intervjupersonal osv. bara tas i anspråk för ett ärende.

Också ur den skyddssökandes perspektiv har ett sammanhållet förfarande flera fördelar. Systemet är mer lättförståeligt och överskådligare. Det kan inte rimligtvis begäras av personer som ansöker om internationellt skydd att de skall kunna avgöra om Genèvekonventionens villkor är uppfyllda, eller att de skall känna till de människorättsinstrument som ligger till grund för övriga former av skydd. Ett sammanhållet förfarande minskar risken för eventuella trauman, och uppmuntrar och möjliggör också för den sökande att vid ett tillfälle lägga fram alla omständigheter som gör det omöjligt för honom eller henne att återvända till ursprungslandet.

Ett sammanhållet förfarande underlättar också återvändandearbetet beträffande de personer som inte har behov av skydd. Om alla

omständigheter läggs fram i ett ärende minskar risken för att ytterligare skyddsskäl åberopas för att fördröja eller förhindra återsändande, och de myndigheter som sköter återsändandet kan därmed agera med vetskap om att det inte finns några ytterligare omständigheter att ta ställning till.

1.1.4 Varför behövs åtgärder på EU-nivå?

Genom skyddsgrundsdirektivet som antogs i april 2004 genomförs i alla medlemsstater två former av skydd, flyktingskap resp. alternativt skydd. De två skyddsformerna har den gemensamma benämningen ”internationellt skydd”. Samtidigt som skyddsgrundsdirektivet antogs nådde rådet en politisk överenskommelse om ”direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus”, det så kallade asylprocedurdirektivet. I asylprocedurdirektivet läggs det fast garantier för handläggning och överklagande av asylansökningar.

Asylprocedurdirektivets garantier gäller alla typer av ansökningar om internationellt skydd, under förutsättning att den aktuella medlemsstaten har ett sammanhållet förfarande. I de stater där ansökningar om flyktingstatus enligt Genèvekonventionen handläggs separat så gäller dock inte direktivets garantier för ansökningar om andra skyddsformer. Således finns nu en rättslig situation där EU har två skyddsformer, men där garantierna för prövning inte i alla fall gäller den alternativa skyddsformen. Ett sammanhållet förfarande i alla medlemsstater skulle dock råda bot på den eventuella brist i skyddsgarantierna som skulle kunna uppstå med dagens situation.

Utöver de allmänna fördelar och önskade effektivitetsvinster som redogjorts för i föregående avsnitt, så talar inte minst den ovan nämnda situationen för åtgärder på EU-nivå.

1.1.5 Hur skall man nå fram till ett sammanhållet förfarande i EU?

I meddelandet föreslås att arbetet mot ett sammanhållet förfarande skall delas upp i två huvudfaser, en förberedande fas och en lagstiftningsfas.

Föreberedelsefasen skall innefatta samråd, diskussioner och förberedelser om vad medlemsstaterna måste göra för att slå samman förfaranden som kan leda till internationellt skydd. Här skall man jämföra praxis, lagstiftning, organisation osv. vid expertmöten, och försöka hitta breda samförståndslösningar. I denna fas skall man inte minst ta ställning till vilka ändringar som kan genomföras nationellt genom förändring av rutiner, och vilka ändringar som måste göras lagstiftningsvägen.

Förberedelsefasen skall börja i januari 2005 och pågå under hela den tid som behövs för genomförande av den första lagstiftningen om det gemensamma europeiska asylsystemet. Kommissionen kommer i slutet av 2004 att presentera en handlingsplan för ett sammanhållet förfarande som skall ligga

till grund för förberedelsefasen. I slutet av processen bör en konferens sammankallas för att analysera resultaten.

I meddelandet lyfts ett antal kärnfrågor för lagstiftningsvägen fram, vilka måste analyseras och besvaras under förberedelsefasen. Förutom lagstiftningens tidtabell och ambitionsnivå nämns bland annat följande: EU måste avgöra förfarandets omfattning, såtillvida att man avgör vilka rättssäkerhetsgarantier som skall tas med. En annan fråga om omfattningen är den om förfarandet skall omfatta andra skäl för att stanna, utöver de som anges i skyddsgrundsdirektivet. Man bör ta till sig medlemsstaternas åsikter vad gäller skyldigheten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel efter ett negativt beslut. Vidare nämns frågor kring hur man skall säkra Genèvekonventionens fulla tillämpning, och bibehålla kvaliteten på besluten i en snabb och effektiv process.

Förberedelsefasen bör enligt förslaget nå tre mål. Det första är att på teknisk nivå leda och ge underlag för debatten om hur EU bör gå till väga. Det andra är att identifiera vilka ändringar som behövs, och det tredje är slutligen att göra justeringar i verksamhetsrutinerna. Förberedelseskedet skall ha fyra infallsvinklar: en utvärdering av genomförandet av befintlig EG-lagstiftning om asyl, en jämförelse av skillnaderna mellan olika förfaranden, en granskning av hur stödåtgärder kan öka effektiviteten samt resurs- och kostnadsjämförelser mellan olika nationella system.

Under lagstiftningsfasen föreslås kommissionen undan för undan lägga fram förslag till nödvändig lagstiftning. Till att börja med skulle den vara inriktad mot att utsträcka befintlig gemenskapslagstiftning till alla typer av ansökningar om skydd. Som exempel på vilken typ av gemenskapslagstiftning som avses nämns asylprocedurdirektivet, direktivet (2003/9/EG) om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna samt den s.k. Dublinförordningen, rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat. Därefter skall det läggas förslag till rättsakter för att uppnå de förändringar av nationella system som krävs. Lagstiftning kan också komma att behövas för förändringar på relaterade områden.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms inte få några effekter på det svenska regelsystemet, eftersom vi redan har ett sammanhållet förfarande. Meddelandet innehåller inte några förslag till rättsakter.

1.3 Budgetära konsekvenser

Meddelandet innehåller inga förslag som skulle kräva särskild finansiering. Meddelandet förutsätter att ett sammanhållet förfarande genomförs nationellt

av medlemsstaterna. Eftersom inga effekter bedöms för det svenska systemet så följer inte heller några budgetära konsekvenser.

2004/05:FPM04

Om initiativ på relaterade områden tas kan dessa ha budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar kommissionens meddelande. Sverige har ett sammanhållet förfarande och har goda erfarenheter av detta, och anser att ett sådant förfarande skulle effektivisera och stärka det europeiska asylsystemet. Under förhandlingarna av skyddsgrunds- och asylprocedurdirektiven verkade regeringen för att alla typer av ansökningar om skydd skulle omfattas av samma garantier.

När det gäller de föreslagna förberedelse- och lagstiftningsfaserna stöder Sverige i huvudsak meddelandets förslag. Det är av vikt att förberedelsefasen görs noggrant och tar hänsyn till de praktiska konsekvenserna av att den första lagstiftningen om det gemensamma europeiska asylsystemet genomförs. Hit hör också förslaget att eventuella ändringar av nationella system under förberedelsefasen begränsas till justeringar av administrativa rutiner.

De svenska ståndpunkterna är i detta skede endast preliminära eftersom kommissionen inte fullständigt redovisat innehållet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ståndpunkter från myndigheter, intresseorganisationer m.fl. är inte kända.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen kommer att verka för att uppnå de mål som angivits i nära samarbete med medlemsstaterna, Europaparlamentet, FN:s flyktingkommissariat och andra. Kommissionen kommer att lägga fram en handlingsplan för ett sammanhållet förfarande i slutet av 2004 som det

viktigaste redskapet för att genomföra förberedelsefasen. Samordningen 2004/05:FPM04
kommer att skötas av kommittén för invandring och asyl.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 63(2)(b) och 63(3) EG