



Ändrat förslag till asylprocedurförordning

Justitiedepartementet

2020-10-28

Dokumentbeteckning

COM(2020) 611

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd och om upphävande av direktiv 2013/32/EU

Tidigare faktapromemoria i ärendet: 2015/16:FPM131

Sammanfattning

Den 23 september 2020 antog kommissionen ett ändrat förslag till asylprocedurförordning.

Kommissionens förslag syftar till att få till stånd en mer sammanhållen migrationsprocess, från ankomst till prövning av asylansökningar och, när tillämpligt, återvändande. Förslaget innebär att det blir obligatoriskt för medlemsstaterna att tillämpa gränsförfaranden för asylprövning och återvändande i vissa fall. Det införs också ett krav på att beslut om avslag på en asylansökan och ett avlägsnandebeslut som en följd härav, ska fattas samtidigt och kunna överklagas gemensamt. För att undvika att asylprocessen missbrukas för att försvåra återvändande, föreslås vissa ytterligare undantag från rätten att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av efterföljande ansökningar.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. När det gäller gränsförfaranden anser regeringen bland annat att det är viktigt att säkerställa att de uppfyller tillräckliga krav på rättssäkerhet, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden och att asylrätten värnas. Förfarandena måste också kunna anpassas till medlemsstaternas olika förutsättningar. Regeringen anser

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

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

I kommissionens meddelande om en ny migrations- och asylpakt den 23 september 2020 (se faktapromemoria 2020/21:FPM19) presenterades förslag till åtgärder för en heltäckande ansats på områdena migration, asyl, integration, gränshantering och samarbete med tredjeland. Det ändrade förslaget till asylprocedurförordning är ett av de nya eller ändrade lagförslagen som presenterades av kommissionen i samband med meddelandet.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget är inriktat på att få till stånd en sammanhållen asyl- och migrationsprocess, från ankomst till prövning av asylansökan och, när tillämpligt, återvändande. Enligt kommissionen har andelen asylsökande till EU som inte bedöms ha skyddsbehov, eller som kommer från ursprungsländer med låg beviljandegrad ökat kraftigt sedan 2015. Kommissionen konstaterar att flera medlemsstater har framhållit att efterföljande ansökningar från personer som inte bedöms ha skyddsbehov och ineffektiva överklagandeprocesser försvårar återvändandearbetet.

Obligatoriska gränsförfaranden

Till skillnad från kommissionens förslag till asylprocedurförordning 2016 föreslås i det ändrade förslaget att det ska vara obligatoriskt för medlemsstaterna att tillämpa gränsförfaranden för asylprövning och återvändande i vissa fall. Syftet är att ogrundade asylansökningar från sökande från länder med låg beviljandegrad snabbt ska prövas vid yttre gräns och att återvändande snabbt ska ske av dem som inte bedöms ha rätt att stanna.

Gränsförfarande för asylprövning

Enligt förslaget ska medlemsstaterna tillämpa gränsförfaranden för prövning av asylansökningar från personer som inte uppfyller villkoren för inresa och

som söker asyl vid yttre gräns, påträffas vid en icke-auktoriserad yttre gränsövergång eller landsätts i en så kallad sjöräddningsinsats (search and rescue, SAR). Gränsförfarandena ska vara obligatoriska för medlemsstaterna att tillämpa när 1) sökanden utgör en risk för nationell säkerhet och allmän ordning, 2) sökanden har lämnat falsk information eller falska dokument om sin identitet eller nationalitet som har betydelse för prövningen eller, 3) sökanden är från ett tredjeland med en total beviljandegrad för asylansökningar under 20 procent enligt EU-gemensam statistik.

Gränsförfaranden får även fortsatt tillämpas för prövning av om en ansökan kan tas upp till prövning eller ska avvisas. Förfarandet får också tillämpas vid någon av de övriga grunder för så kallade påskyndade förfaranden som anges i kommissionens förslag.

Ensamkommande barn och familjer med barn under 12 år ska undantas från tillämpningen av gränsförfaranden såvida inte någon av sökandena bedöms utgöra ett säkerhetshot. Förfarandet ska inte heller tillämpas eller ska upphöra att tillämpas om sökanden har behov av särskilt stöd under asylprocessen som inte kan tillgodoses i förfarandet eller om det finns medicinska skäl. Undantag kan också göras för sökande från ursprungsländer som det är svårt att verkställa avlägsnandebeslut till på grund av bristande återtagandesamarbete från ursprungslandets sida.

Under prövningen av asylansökan i gränsförfarandet ska sökanden hållas vid, eller i närheten av, den yttre gränsen eller i transitzoner. Det kan innebära förvarstagande om kriterierna för det i mottagandedirektivet (direktiv 2013/33/EU, se faktagromemoria 2015/16:FPM129) är uppfyllda. Det lämnas till medlemsstaterna att avgöra vid vilka av de yttre gränsövergångarna nödvändiga anläggningar ska inrättas för gränsförfarandet. Ankommer en sökande till en annan gränsövergång kan den sökande tas till en plats med befintliga faciliteter för gränsförfarandet.

Gränsförfarandet för asylprövning, inklusive eventuell överklagandeprocess, får pågå i max 12 veckor från det att asylansökan registrerats. Om asylprövningen inte avslutats inom denna tidsperiod eller om villkoren i övrigt för tillämpningen av gränsförfaranden upphör att gälla, ska sökanden tillåtas resa in på medlemsstatens territorium och ansökan fortsätta att behandlas i ett normalförfarande.

Gränsförfarande för återvändande

För de vars asylansökningar har avslagits i asylgränsförfarandet ska ett gränsförfarande för återvändande tillämpas omedelbart. Förslaget i denna del ersätter ett motsvarande förslag om gränsförfaranden för återvändande i kommissionens förslag till omarbetning av återvändandedirektivet från 2018 (direktiv 2008/115/EG, se faktagromemoria 2018/19FPM4). Även detta förfarande får pågå som längst i 12 veckor. Under denna period eller delar av den får, om det i det individuella fallet krävs för att genomföra återvändandet, förvarstagande ske enligt de villkor som gäller i återvändandedirektivet.

Effektivisering av asyl- och återvändandeprocesserna

Ytterligare en grund för när asylansökningar ska handläggas i ett påskyndat förfarande föreslås. Det rör sig om asylansökningar från sökande från ett tredjeland med en total beviljandegrad för asylansökningar under 20 procent.

Vidare föreslås att ett beslut om avslag på en asylansökan och ett beslut om avlägsnande som en följd härav, måste fattas i samma beslut, eller åtminstone samtidigt, och kunna överklagas gemensamt i samma överklagandeprocess.

Tidsfristen för överklagande ska vara minst två veckor och max två månader, till skillnad från förslaget till asylprocedurförordning från 2016 där exakta tidsfrister fastställdes. Tidsfristen för överklagande av beslut som fattas i ett påskyndat förfarande eller ett gränsförfarande kan vara kortare men ska vara minst en vecka.

När det gäller gränsförfaranden ska medlemsstaterna endast tillåta överklagande i en rättslig instans.

Kommissionen föreslår ytterligare en möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från huvudregeln om rätten att stanna kvar i medlemsstaterna under tiden som en efterföljande ansökan prövas. Medlemsstaterna får göra undantag om en efterföljande ansökan ges in först i slutet av återvändandeprocessen enbart i syfte att förhindra eller försvåra ett avlägsnande och det omedelbart står klart att inga nya omständigheter har anförts och att det inte finns risk för en kränkning av principen om non-refoulement. En förutsättning för ett sådant undantag är att den efterföljande ansökan har getts in inom ett år från det att beslutet fattades om den första ansökan.

De situationer när sökanden inte ska ha en automatisk rätt att stanna kvar i medlemsstaterna under prövningen av ett överklagande utökas. De ska nu också omfatta beslut om avslag på en efterföljande ansökan som har bedömts ogrundad eller uppenbart ogrundad och beslut att återkalla internationellt skydd när en exklusionsgrund gäller eller när personen bedöms utgöra ett säkerhetshot, eller har dömts för ett särskilt allvarligt brott. I dessa situationer har sökanden möjlighet att begära att få stanna kvar under prövningen av överklagandet (inhibition) och har rätt att stanna kvar tills tidsfristen för en sådan begäran löpt ut och, om en sådan lämnats in, tills domstolen tagit ställning till den. I ändringsförslaget ges medlemsstaterna emellertid i vissa fall möjlighet att i nationell rätt föreskriva att sådan rätt inte ska medges när det rör sig om överklagande av beslut om avslag på en efterföljande ansökan. Det gäller i vissa fall när ansökan givits in enbart i syfte att förhindra eller försvåra ett avlägsnande och det omedelbart står klart att inga nya omständigheter har anförts.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna om asylförfarandet återfinns i dag huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716), förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Bestämmelserna i asylprocedurförordningen blir direkt tillämpliga i Sverige. Viss anpassning av svensk lagstiftning kommer behöva göras för den praktiska tillämpningen av förslaget

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. Kommissionen har inte presenterat någon jämställdhetsanalys av förslaget.

En analys av de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av förslaget pågår för närvarande i Regeringskansliet. Det är i nuläget inte möjligt att bedöma eventuella nationella budgetära konsekvenser för svensk del. Utgångspunkten är att eventuella kostnader ska finansieras inom befintlig budgetram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och en ökad harmonisering av medlemsstaternas asylsystem. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. EU måste ha ett effektivt och rättssäkert gemensamt asylsystem som leder till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU och minskar sekundära förflyttningar. Systemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten. Det kräver bland annat humana mottagningssystem med tillräcklig kapacitet och en mer likvärdig bedömning av skyddsbehovet.

Ökad harmonisering krävs för att utgången av en asylansökan inte ska vara beroende av i vilken medlemsstat den prövas. Regeringen menar samtidigt att det är viktigt att ta hänsyn till medlemsstaternas olika administrativa system och domstolsförfaranden, varför alltför detaljerade bestämmelser om processen och strikta tidsfrister bör undvikas. Regeringen välkomnar därför att handlingsutrymmet för medlemsstaterna när det gäller tidsfrister för överklagande utökas.

När det gäller gränsförfaranden för asylprövning och återvändande anser regeringen att det är viktigt att säkerställa att de uppfyller tillräckliga krav på rättssäkerhet, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden. Gränsförfarandet väcker ett antal frågor som måste analyseras närmare. Det måste vara tydligt vilka kategorier asylsökande som omfattas. Vidare är det viktigt att förfarandena är ändamålsenligt utformade. Förfarandena måste också kunna anpassas till medlemsstaternas olika förutsättningar.

Regeringen är positiv till att det införs ett krav på att beslut om avslag på en asylansökan och ett avlägsnandebeslut som en följd härav ska fattas samtidigt och kunna överklagas gemensamt. Det är en effektiv ordning som redan tillämpas i Sverige.

Även i övrigt är det bra att kopplingen mellan asyl- och återvändandeprocesserna tydliggörs i regelverket. Samtidigt är det viktigt att en sådan ordning alltid säkerställer bibehållen respekt för rätten att söka asyl och rätten till effektiva rättsmedel och en individuell prövning samt principen om non-refoulement.

Barns rättigheter ska tillgodoses. Det är viktigt att i första hand beakta barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn och att barnets rätt att bli hörd respekteras.

Regeringen avser att verka för att förslagen i pakten i sin helhet ska bli väl balanserade. Regeringen kommer fortsatt analysera förslaget i alla dess delar.

2020/21:FPM21

Utgångspunkten är att ekonomiska konsekvenser av förslagen ska hanteras inom befintliga budgetramar och att eventuella ekonomiska konsekvenser på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundas på artikel 78.2 (d) och artikel 79.2 (c) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget syftar till att etablera en mer sammanhållen och enhetlig asyl- och migrationsprocess. För att säkerställa en rättvis och likvärdig behandling av asylsökande när det gäller rättigheter och garantier samt förutsebarhet för individen anser kommissionen att förfarandena bör regleras av samma regler, oavsett vilken medlemsstat som tillämpar dem. Medlemsstaterna kan dessutom inte individuellt införa gemensamma regler som minskar incitamenten för olovliga förflyttningar mellan dem.

Förslaget är begränsat till vad som är nödvändigt för att etablera en gemensam process, att säkerställa likabehandling av asylsökande och för att undvika skillnader i de nationella förfarandena som bland annat uppmuntrar till otillåtna sekundära förflyttningar.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har behandlats vid en informell videokonferens för EU:s inrikes- och justitieministrar den 8 oktober 2020. Det har också behandlats i Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) under september och oktober 2020. Behandlingen i rådsarbetsgrupp inleddes den 13 oktober 2020. Kommissionen har som tidsplan att asylprocedurförordningen ska antas under det andra kvartalet 2021.

4.2 Fackuttryck/termer