



Justitiedepartementet

Enheten för migration och asylpolitik

Enheten för styrning inom migrationsområdet

Rådets möte (RIF) den 22-23 september 2011

Dagordningspunkt 3

Gemensamt europeiskt asylsystem - Lägesrapport/vägledning för de kommande förhandlingarna om det gemensamma europeiska asylsystemet

Dokument: –

Tidigare dokument:

- KOM(2008) 820 slutlig (Dublinförordningen), Faktapromemoria 2008/09:FPM73 Ändringar i Dublinförordningen
- KOM(2009) 447 slutlig (Inrättande av ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU), KOM(2009) 456 slutlig (Förslag till förändringar i Europeiska flyktingfonden, ERF III), Faktapromemoria 2009/10:FPM17 Inrättandet av ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU
- KOM (2009) 551 slutlig (Skyddsgrundsdirektivet), Faktapromemoria 2009/10:FPM49
- KOM(2010)555 slutlig(Eurodacförordningen), Faktapromemoria 2010/11:FPM22 Nytt förslag om ändringar i Eurodacförordningen
- KOM (2011) 319 slutlig (Asylprocedurdirektivet)
- KOM(2011)320 slutlig (Mottagandedirektivet)

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden och överläggning med Socialförsäkringsutskottet: Inför RIF-rådet den 11-12 april 2011.

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. Målen är dels att uppnå en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU, dels att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Den 24 juni

bekräftades i Europeiska rådets slutsatser att det gemensamma europeiska asylsystemet ska vara inrättat under 2012.

De viktigaste rättsakterna som lagts som grund för ett framtida gemensamt asylsystem, och som antogs under åren fram till 2005, är:

- Asylprocedurdirektivet (2005/85/EG)
- Skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG)
- Dublinförordningen (2003/343/EG)
- Mottagandedirektivet (2003/9/EG)
- Eurodacförordningen (2000/2725/EG)

Det kvarstår fortfarande stora skillnader mellan EU:s medlemsstater vad gäller lagstiftningen på asylområdet och i tillämpningen av de redan befintliga gemensamma reglerna. Som ett led i den fortsatta harmoniseringen presenterade kommissionen under 2008-2009 förslag till ändringar i de nuvarande rättsakterna.

I rådsslutsatser från 2007 uppmanade ett enigt råd kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett förslag som ger brottsbekämpande myndigheter på vissa villkor åtkomst till Eurodac, för att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra allvarliga brott. I september 2009 antog kommissionen ett ändrat förslag till omarbetning av *Eurodacförordningen* tillsammans med ett förslag till rådsbeslut, i syfte att ge brottsbekämpande myndigheter åtkomst till Eurodac. Eftersom den rättsliga grunden för förslagen från september 2009 delvis upphörde i och med Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009, har kommissionen den 11 oktober 2010 antagit ett nytt ändrat förslag till omarbetning av Eurodacförordningen, vilket dock inte innehåller några bestämmelser om åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande myndigheter.

Förslag till ändringar i *mottagande- och asylprocedurdirektiven* antogs av kommissionen 2008 respektive 2009. På grund av kritik från medlemsstaterna om att förslagen kunde leda till försämrad effektivitet och ökade kostnader beslutade kommissionen att anta nya förslag den 1 juni 2011. Dessa presenterades av kommissionen vid RIF-rådet den 9-10 juni och förhandlingarna har inletts i rådet.

Rådet och Europaparlamentet är i huvudsak överens om ändringarna i *skyddsgrundsdirektivet*. Den enda utestående frågan är en horisontell fråga som rör medlemsstaternas skyldighet att upprätta s.k. jämförelsetabeller mellan nationell lagstiftning och direktivets bestämmelser.

När det gäller övriga rättsakter (*Dublinförordningen, Eurodacförordningen, mottagandedirektivet och asylprocedurdirektivet*) pågår ännu förhandlingsarbetet. Beträffande Eurodacförordningen har flera medlemsstater signalerat att man vill se ett förslag som i enlighet med rådsslutsatserna från 2007 ger brottsbekämpande myndigheter åtkomst

till Eurodac innan man går vidare i förhandlingsarbetet, men det är osäkert när ett sådant förslag kan komma att presenteras.

I samband med informellt ministermöte den 18-19 juli 2011 diskuterades hur förhandlingsarbetet, främst vad gäller Dublin- och Eurodac-förordningarna, strategiskt ska bedrivas vidare under hösten.

Det *europiska stödkontoret för asylfrågor (EASO)* invigdes den 19 juni 2011. EASO syftar till att stärka det praktiska samarbetet för att bidra till genomförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet och arbeta med kapacitetsuppbyggnad i medlemsstaterna.

Förslaget till *ett gemensamt vidarebosättningsprogram* för EU lades 2009. I huvudsak finns en överenskommen text mellan medlemsstaterna men det finns fortfarande en utestående fråga mellan rådet och Europaparlamentet avseende beslutsförfarandet för de gemensamma årliga prioriteringarna. Det ungerska ordförandeskapet presenterade ett nytt kompromissförslag i maj 2011. Efter det har dock inga förhandlingar ägt rum.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för förslagen till ändringar i *Dublin- och Eurodac-förordningarna* är artikel 78.2 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), för förslaget till ändring i *skyddsgrundsdirektivet* artiklarna 78.2 a och b samt 79.2 i EUF-fördraget, för förslaget till ändring i *mottagandedirektivet* artikel 78.2 f i EUF-fördraget, för förslaget till ändring i *asylprocedurdirektivet* artikel 78.2 d i EUF-fördraget och för förslaget till ändringar i ERF III (Europeiska flyktingfonden), rörande *det gemensamma vidarebosättningsprogrammet*, artikel 78.2 g i EUF-fördraget.

För samtliga rättsakter gäller att beslut fattas av Europaparlamentet och rådet gemensamt enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget), med kvalificerad majoritet i rådet.

Svensk ståndpunkt

Sverige eftersträvar ett fördjupat samarbete inom asylområdet och ser etableringen av ett gemensamt europeiskt asylsystem som ett viktigt övergripande mål inom ramen för EU:s asylpolitik.

Sverige anser att en asylsökande ska behandlas på ett likvärdigt sätt, oavsett vilken medlemsstat som har ansvaret för prövningen av asylansökan. Regelverket måste utformas så att vi får ett asylsystem som är humant och som garanterar både rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i handläggningen och så att förändringar i regelverket inte medför ökad administration, onödigt långa handläggningstider eller omotiverat ökade utgifter. Enskilda medlemsstater ska inte förhindras att

ha en i förhållande till den enskilde mer generös inställning än den som EU, som helhet, har. Samtidigt måste alla medlemsstater leva upp till sedan tidigare överenskommen EU-lagstiftning.

Det är angeläget att EU även arbetar med att stärka det praktiska samarbetet, främst genom samarbetet inom stödkontoret för asylfrågor, för att förbättra tillämpningen av lagstiftningen och tydliggöra innehållet i den.

Sverige anser att det är viktigt att ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU inrättas. Detta skulle vara ett bra första steg för EU för att få fler medlemsstater engagerade i vidarebosättning och öka antalet människor som vidarebosätts till Europa. Ett gemensamt vidarebosättningsinstrument skulle även kunna användas strategiskt för att bidra till att lösa flyktingsituationer.

Europaparlamentets inställning

Beträffande ändringsförslaget i fråga om *Dublinförordningen* antog Europaparlamentet i maj 2009 en lagstiftningsresolution med vissa ändringsförslag, som i huvudsak innebar att parlamentet anslöt sig till kommissionens förslag. Parlamentet har ännu inte tagit ställning till det senaste förslaget till omarbetad *Eurodacförordning*.

Europaparlamentet och rådet är i huvudsak överens om ändringarna i *skyddsgrundsdirektivet*.

Vad gäller förslagen till ändringar i *asylprocedur- och mottagandedirektiven* från juni 2011 har Europaparlamentet ännu inte yttrat sig.

Europaparlamentet vill ha ett annat beslutsförfarande än rådet och kommissionen för att fastställa de gemensamma årliga prioriteringarna för *vidarebosättningsprogrammet*. Parlamentet vill ha ett förfarande som ger parlamentet och rådet större inflytande än vad som föreslagits. Det skulle ge en längre beslutsprocess och därmed försvåra det praktiska användandet av programmet.

Förslagen

Syftet med det nya förslaget från den 1 juni 2011 om ändringar i *mottagandedirektivet* är enligt kommissionen att uppnå effektiva och rättvisa förfaranden samt adekvata och jämförbara mottagningsvillkor i hela EU. Det föreslagna omarbetade direktivet anger gemensamma normer. Medlemsstaterna får dock införa eller bibehålla mer förmånliga bestämmelser om mottagandevillkoren för asylsökande.

Mottaganderegler ska enligt kommissionen förenklas och förtydligas för att:

- göra det lättare för medlemsstaterna att genomföra direktivet. Ökad flexibilitet när åtgärder genomförs bidrar till att minska de finansiella kostnaderna och den administrativa bördan.
- säkerställa tydliga regler om förfarandet och möjligheten att ta asylsökande i förvar samt bestämmelser om placering och behandling av förvarstagna. Förvarsbestämmelserna är till stor del överensstämmande med det tidigare förslaget. Bl.a. kvarstår bestämmelsen om att förvarsbeslut ska underställas (bekräftas av) domstol inom 72 timmar om det fattats av en administrativ myndighet.
- garantera värdiga levnadsvillkor genom nationella åtgärder där man kartlägger de särskilda behoven för utsatta personer, t.ex. underåriga och offer för tortyr, och ger asylsökande ett tillräckligt materiellt stöd. Medlemsstaterna ska inrätta särskilda mekanismer för att identifiera sårbara personer. Dessa personer ska tillförsäkras särskilda stödåtgärder.
- öka asylsökandes möjligheter att försörja sig. Målet är att asylsökande lättare ska kunna få anställning samtidigt som medlemsstaterna ges större handlingsutrymme under den period då ansökningar prövas i första instans, eller vid en situation då det inkommer ett stort antal asylansökningar samtidigt.

Bestämmelserna rörande förvar och rättsmedel samt definitionen av familjemedlemmar är horisontella frågor som också finns i de övriga omarbetningsförslag som kommissionen lagt fram på asylområdet, (asylprocedurdirektivet, skyddsgrundsdirektivet och Dublinförordningen). Bestämmelser som rör personer med särskilda behov förekommer förutom i mottagandedirektivet även i asylprocedurdirektivet och i skyddsgrundsdirektivet.

Enligt kommissionen är syftet med det nya förslaget från den 1 juni 2011 till ändringar i *asylprocedurdirektivet* att förenkla och förtydliga reglerna i förhållande till det tidigare förslaget från 2009 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. 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.

Förslaget till omarbetat asylprocedurdirektiv 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 från 2009 års förslag.

Det huvudsakliga syftet med förslagen till förändringar i *Dublin- och Eurodacförordningarna* är enligt kommissionen att effektivisera Dublinsystemet, samtidigt som den sökandes rättsäkerhet tas till vara, samt att stärka skyddet för personuppgifter. Kommissionen har också föreslagit att en mekanism ska införas i Dublinsförordningen som syftar till att möjliggöra bättre hantering av situationer då en medlemsstats mottagnings- och asylprövningssystem står inför ett särskilt starkt tryck.

Enligt kommissionen är syftet med förslaget till förändringar i *skyddsgrundsdirektivet* att åstadkomma en ökad harmonisering, samt tydligare regler inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll, än vad som gäller enligt nuvarande direktiv. Förslaget innebär inte att några nya skyddsgrunder införs. Förslaget innebär framför allt att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska ges samma rättigheter, vilket de inte har enligt det nuvarande direktivet.

Huvudsyftet med ett *gemensamt vidarebosättningsprogram* är enligt förslaget, förutom att få fler medlemsstater att engagera sig i vidarebosättning och visa solidaritet med tredje länder som hyser stora flyktingpopulationer, att kunna använda vidarebosättningsinstrumentet mer strategiskt och därigenom bidra till de internationella ansträngningar som görs för att lösa utdragna flyktingsituationer.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

De svenska reglerna rörande *mottagandevillkor* återfinns huvudsakligen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. och utlänningslagen (2005:716) samt inom regelverken för andra berörda områden såsom t.ex. hälso- och sjukvårdslagstiftningen. En preliminär bedömning är att förslaget till omarbetat mottagandedirektiv i dess nuvarande form skulle innebära författningsändringar i gällande regelverk. De närmare rättsliga konsekvenserna och överensstämmelsen med gällande lagstiftning analyseras för närvarande inom Regeringskansliet.

De svenska reglerna rörande *asylförfarandet* återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716) och i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Förslaget till omarbetat asylprocedurdirektiv 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.

De svenska reglerna om *skydd för utlänningar* återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716). Förslaget till omarbetat skyddsgrundsdirektiv torde i dess nuvarande form innebära författningsändringar enbart i mindre omfattning i gällande regelverk.

Bestämmelserna i *Dublin- och Eurodacförordningarna* är direkt tillämpliga i Sverige. Med undantag för reglerna om överklagandeinstitutet, rätten till offentligt biträde i vissa fall samt regler om förvar, innebär förslagen inte några större förändringar i förhållande till vad som idag gäller enligt svensk rätt. De bestämmelserna som kan påverkas återfinns i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen till förändringar i *Dublin- och Eurodacförordningarna*, *skyddsgrundsdirektivet*, *asylprocedurdirektivet* och *mottagandedirektivet* förutses inte påverka gemenskapens budget. Förslaget till ändringar i flyktingfonden, rörande *det gemensamma vidarebosättningsprogrammet*, kommer inte heller att påverka gemenskapens budget eftersom föreslagna åtgärder redan ingår i planerade utgifter.

En preliminär bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för den svenska statsbudgeten i fråga om *Dublinförordningen* är att om det ursprungliga förslagets bestämmelser införs, kan det komma att medföra vissa 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, dvs. med motsvarande utgiftsminskningar inom berört utgiftsområde.

Förslaget i fråga om *Eurodacförordningen* bedöms inte medföra några ökade kostnader för statsbudgeten som inte ryms inom nuvarande anslagsramar.

Rådets och Europaparlamentets nuvarande överenskommelse om förslaget till omarbetat *skyddsgrundsdirektiv* bedöms inte leda till ökade kostnader för statsbudgeten som inte ryms inom nuvarande anslagsramar.

För närvarande pågår inom Regeringskansliet en ekonomisk analys av de eventuella ekonomiska konsekvenser som de nya förslagen till omarbetade *asylprocedur- och mottagandedirektiv* kan ge upphov till. Kommissionens nya förslag till omarbetade *asylprocedur- och mottagandedirektiv* 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, dvs. med motsvarande utgiftsminskningar inom berört utgiftsområde.