



Justitiedepartementet

Enheten för migration och asylpolitik

Rådets möte (RIF) den 6-7 december 2012

Dagordningspunkt 3

Rubrik

Det gemensamma europeiska asylsystemet.

Dokument

Det har ännu inte presenterats något dokument för behandlingen i rådet.

Tidigare dokument

–KOM(2008) 820 slutlig (Dublinförordningen), Faktapromemoria 2008/09:FPM73

–KOM(2009) 551 slutlig (skyddsgrundsdirektivet), Faktapromemoria 2009/10:FPM49

–KOM(2010) 555 slutlig (Eurodacförordningen), Faktapromemoria 2011/12:FPM163

–KOM(2011) 319 slutlig (asylprocedurdirektivet), Faktapromemoria 2010/11:150

–KOM(2011) 320 slutlig (mottagandedirektivet), Faktapromemoria 2010/11:151

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden och information till Socialförsäkringsutskottet

Inför RIF-råden den 27-28 oktober 2011, 13-14 december 2011, 8 mars 2012, 26-27 april 2012, 7-8 juni 2012 och 25-26 oktober 2012.

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 2012. Målsättningen är bl.a. att uppnå ett mer likvärdigt skydd i hela EU och att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater. I juni 2011 respektive juni 2012 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 skillnader mellan EU:s medlemsstater vad gäller såväl lagstiftningen på asylområdet som tillämpningen av de redan befintliga gemensamma reglerna. Som ett led i den fortsatta harmoniseringen presenterade kommissionen under 2008-2009 förslag till ändringar i de nu gällande rättsakterna. Vid rådets möte den 6-7 december 2012 kommer ordförandeskapet att informera om de pågående förhandlingarna om det gemensamma europeiska asylsystemet.

Rådet och Europaparlamentet kom under hösten 2011 överens om ändringar i *skyddsgrundsdirektivet*. Det omarbetade direktivet trädde i kraft den 9 januari 2012 och ska vara genomfört i nationell rätt senast den 21 december 2013. Den största förändringen som det omarbetade direktivet innebär är att alternativt skyddsbehövande i större utsträckning ska ges samma rättigheter som flyktingar.

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 försämrade effektivitet och ökade kostnader beslutade kommissionen att anta nya förslag den 1 juni 2011. I fråga om mottagandedirektivet fick ordförandeskapet i mars 2012 mandat av rådet att inleda informella förhandlingar med Europaparlamentet. Den 11 juli 2012 nåddes i rådsstrukturen en principöverenskommelse om direktivtexten, vilken bekräftades av Europaparlamentets LIBE-utskott den 19 september och antogs av RIF-rådet den 25 oktober. När parlamentet har röstat i plenum väntas slutligt antagande av rådet och parlamentet. Beträffande asylprocedurdirektivet, fick ordförandeskapet ett mandat från rådet att inleda informella förhandlingar med Europaparlamentet den 30 maj 2012. Förhandlingarna, som har gått framåt under hösten, pågår fortfarande mellan rådet och Europaparlamentet.

Vad gäller *Dublinförordningen*, fick ordförandeskapet i april 2012 mandat av rådet att inleda informella förhandlingar med Europaparlamentet. Den 18 juli 2012 enades rådet om ett kompromissförslag som har tagits fram i informella trilogsamtal mellan representanter för rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Parlamentets LIBE-

utskott uttalade sitt stöd för förslaget den 19 september 2012. Under hösten har rådet och Europaparlamentet förhandlat om den sista utestående frågan som handlar om vilka befogenheter kommissionen ska ges att genomföra och ändra eller komplettera Dublinförordningen. Den 14 november 2012 gav rådet sitt stöd till ett kompromissförslag som har tagits fram i informella trilogsamtal mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Det cypriotiska ordförandeskapets målsättning är att få till stånd ett formellt antagande av den omarbetade Dublinförordningen av rådet och Europaparlamentet innan utgången av 2012.

I rådsslutsatser från 2007 uppmanade ett enigt råd kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett förslag som på vissa villkor ger brottsbekämpande myndigheter åtkomst till databasen 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 tillmötesgå rådets uppmaning. Eftersom den rättsliga grunden för förslagen från september 2009 delvis upphörde i och med Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009, antog kommissionen den 11 oktober 2010 ett nytt ändrat förslag till omarbetning av Eurodacförordningen, vilket emellertid inte innehöll några bestämmelser om åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande myndigheter. Flera medlemsstater signalerade att man vill se ett förslag i enlighet med rådsslutsatserna från 2007. Kommissionen antog mot den bakgrunden ett nytt förslag om Eurodacförordningen den 30 maj 2012, som omfattar brottsbekämpande myndigheters tillgång till Eurodac. Den 10 oktober 2012 fick det cypriotiska ordförandeskapet mandat av rådet att inleda informella trilogförhandlingar med Europaparlamentet. Förhandlingar mellan institutionerna pågår.

Det *europiska stödkontoret för asylfrågor (EASO)* invigdes den 19 juni 2011. EASO:s huvudfokus ligger för närvarande på kapacitetsuppbyggnad av det grekiska asylsystemet. Stödkontoret har därför varit behjälpligt med asylstödgrupper bestående av nationella experter från medlemsstaterna, bland annat från Sverige, vilka har skickats till Grekland för att bistå grekerna. EASO har dessutom under 2012 utvecklat arbetet vad avser landinformation och kvalitet samt fortsatt arbetet med att bygga upp själva organisationen. EASO fokuserar nu även på Syrienkonflikten och dess konsekvenser för medlemsstaterna.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för förslaget till ändringar i *Dublinförordningen* är artikel 78.2 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), för förslaget till ändringar i *Eurodacförordningen* artikel 78.2 e, 87.2 a och 88.2 a i EUF-fördraget, för förslaget till ändring i *mottagandedirektivet* artikel 78.2 f i EUF-fördraget och för förslaget till ändring i *asylprocedurdirektivet* artikel 78.2 d 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. Förändringar i regelverket ska inte medföra ökad administration, onödigt långa handläggningstider eller omotiverat ökade utgifter. 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.

Europaparlamentets inställning

Vad gäller förslagen till ändringar i *asylprocedur-* och *mottaganddirektiven* från juni 2011 har Europaparlamentet inte antagit någon lagstiftningsresolution.

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 antog i maj 2009 även en lagstiftningsresolution avseende kommissionens ursprungliga förslag till omarbetning av *Eurodacförordningen*, men har inte tagit ställning till de efterföljande förslagen. I fråga om det ursprungliga förslaget har parlamentet i huvudsak kunnat godta detta.

Förslagen

Syftet med förslaget från den 1 juni 2011 om ändringar i *mottaganddirektivet* är enligt kommissionen att uppnå effektiva och rättvisa förfaranden samt adekvata och jämförbara mottagningsvillkor i hela EU. Mottagandereglerna ska enligt kommissionen förenklas och förtydligas för att göra det lättare för medlemsstaterna att genomföra direktivet. Förslaget omfattar ändringar i bl.a. reglerna om förvar, materiella mottagningsvillkor, utsatta personer och personer med särskilda behov, tillträde till arbetsmarknaden och rättsmedel.

Enligt kommissionen är syftet med förslaget till ändringar i *asylprocedurdirektivet* från den 1 juni 2011 bl.a. att åstadkomma ett effektivt och rättssäkert asylförfarande. Förslaget omfattar ändringar i bl.a. reglerna om tillgång till asylprocessen, rättsligt bistånd, asylsökande med särskilda behov, prövningsförfarande och efterföljande ansökningar.

Förslagen till omarbetade mottagande- och asylprocedurdirektiv anger gemensamma regler. Medlemsstaterna får dock införa eller behålla förmånligare regler under förutsättning att dessa är förenliga med direktiven.

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 brottsbekämpande myndigheter på vissa villkor ska få åtkomst till Eurodac. Kommissionen har vidare föreslagit att en mekanism ska införas i Dublinförordningen som syftar till att möjliggöra bättre hantering av situationer då en medlemsstats mottagnings- och asylprövningssystem står inför ett särskilt starkt tryck.

Gällande svenska regler och förslagens 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 svenska reglerna rörande *asylförfarandet* återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716), förvaltningslagen (1986:223) och i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt en preliminär bedömning skulle förslaget till omarbetat asylprocedurdirektiv i dess nuvarande form innebära vissa författningsändringar i gällande regelverk, t.ex. vad gäller reglerna för överklagande.

Bestämmelserna i *Dublin- och Eurodacförordningarna* är direkt tillämpliga i Sverige. Med undantag för reglerna för överklagande, 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. Lagstiftningen om behandling av uppgifter hos de brottsbekämpande myndigheterna, bl.a. polisdatlagstiftningen, kan dock komma att påverkas av de delar av förslaget till ändringar i Eurodacförordningen som rör brottsbekämpning. De bestämmelser som i övrigt kan påverkas återfinns främst i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen till förändringar i *Dublin- och Eurodacförordningarna* eller *asylprocedur- och mottagandedirektiven* förutses inte påverka gemenskapens budget.

En preliminär bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för den svenska statsbudgeten i fråga om *Dublin- och Eurodacförordningarna*, *asylprocedur- och mottagandedirektiven* är att förslagen i dess nuvarande form kan komma att medföra vissa ökade kostnader för statsbudgeten. Kostnadsökningarna bedöms dock för närvarande rymmas inom nuvarande anslagsramar, genom omfördelningar inom berört utgiftsområde.