



Justitiedepartementet

Enheten för migration och asylpolitik

Enheten för styrning inom migrationsområdet

Rådets möte (RIF) den 8-9 mars 2012

Dagordningspunkt 3

Gemensamt europeiskt asylsystem = Lägesrapport/Vissa frågor

Dokument: –

Tidigare dokument:

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

–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

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

–KOM(2010)555 slutlig(*Eurodacförordningen*), *Faktapromemoria*
2010/11:FPM22

–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 13-14 december 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 2012. Målen är bl.a. att uppnå ett mer likvärdigt skydd i hela EU och att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Den 24 juni 2011 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.

Rådet och Europaparlamentet kom under hösten 2011 överens om ändringar i *skyddsgrundsdirektivet*. Det omarbetade direktivet trädde ikraft den 9 januari 2012 och ska vara genomfört i nationell rätt 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. Förhandlingar om förslagen pågår i rådet.

När det gäller *Dublinförordningen* har förhandlingar om kommissionens förslag pågått i rådet sedan 2009, men ännu har vissa frågor inte kunnat lösas, delvis för att de berör andra rättsakter på asylområdet där förhandlingsarbete också pågår. Särskilt komplicerad har kommissionens förslag att införa en mekanism för att tillfälligt kunna stoppa överföringar till vissa medlemsstater (den s.k. suspenderingsmekanismen) visat sig vara. Flertalet medlemsstater har motsatt sig att suspenderingsmekanismen införs, och har inte heller godtagit det förslag till en mer begränsad mekanism, vilket presenterades av det ungerska ordförandeskapet under våren 2011.

Under sommaren och hösten 2011 har en diskussion pågått inom rådet om hur man ska kunna komma vidare i förhandlingarna. Det polska ordförandeskapet har föreslagit att det i Dublinförordningen ska införas en rambestämmelse om en process för tidig varning, beredskap och hantering av asylkriser. Syftet är att denna process ska ersätta suspenderingsmekanismen.

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. Flera medlemsstater har dock signalerat att man vill se ett förslag som i enlighet med rådsslutsatserna från 2007 ger brottsbekämpande myndigheter åtkomst till Eurodac. Det är osäkert när ett sådant förslag kan komma att presenteras, och i avvaktan på att så sker har förhandlingsarbetet i rådet avstannat.

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. EASO:s huvudfokus ligger för närvarande på kapacitetsuppbyggnad av det grekiska asylsystemet. Stödkontoret har därför varit behjälplig med asylstödsgrupper bestående av nationella experter från medlemsstaterna, bland annat från Sverige, vilka skickats till Grekland för att bistå grekerna. EASO kommer under 2012 även att utveckla arbetet vad avser landinformation och kvalitet samt fortsätta arbetet med att bygga upp själva organisationen.

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. Ett kompromissförslag presenterades i december 2011 av det polska ordförandeskapet och har förhandlats av det danska ordförandeskapet. En informell överenskommelse har nåtts mellan rådet och Europaparlamentet.

Av Stockholmsprogrammet framgår att *solidariteten* mellan medlemsstaterna ska förbättras på asylområdet och som ett led i det arbetet presenterade kommissionen den 2 december 2011 ett meddelande om solidaritet inom EU. Frågan diskuterades på informella RIF den 26-27 januari 2012. Det danska ordförandeskapet har som ett resultat av diskussionerna föreslagit rådsslutsatser för verklig solidaritet med medlemsstater som är utsatta för särskilda påfrestningar på grund av blandade migrationsströmmar som ska antas på RIF-rådet den 8 mars 2011.

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 *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. 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.

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.

Sverige anser att fokus för solidaritet inom EU på asylområdet ska vara på praktiskt samarbete och kapacitetsbyggande insatser. Åtgärder som främst är nationella åtaganden ska i första hand genomföras och finansieras nationellt. Samtidigt är gemensam finansiering motiverad i vissa fall för att vidareutveckla och genomföra gemensamma prioriteringar, men det måste ske genom omprioritering inom givna budgetramar och inom existerande regelverk/åtgärder.

Europaparlamentets inställning

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

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 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.

Mottagandereglerna 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. 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 det nya förslaget till ändringar i *asylprocedurdirektivet* från den 1 juni 2011 att förenkla och förtydliga reglerna i förhållande till det tidigare förslaget från 2009 samt 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 omfattar ändringar i bl.a. reglerna om tillgång till asylprocessen, rättsligt bistånd, asylsökande med särskilda behov, s.k. påskyndade förfaranden och efterföljande ansökningar. Förslaget till omarbetat asylprocedurdirektiv 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.

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.

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 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) och i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Förslaget till omarbetat asylprocedurdirektiv i dess ursprungliga form torde innebära vissa författningsändringar 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*, *asylprocedur- och mottagandedirektiven* 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 *Dublinsförordningen*, *asylprocedur- och mottagandedirektiven* är att om de ursprungliga förslagens 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 *Eurodac*förordningen bedöms inte medföra några ökade kostnader för statsbudgeten som inte ryms inom nuvarande anslagsramar.