



Bryssel den 10.6.2013  
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET**

**enligt artikel 294.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt**

**om**

**rådets ståndpunkt inför antagandet av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd**

## MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET

enligt artikel 294.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

om

**rådets ståndpunkt inför antagandet av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd**

### 1. BAKGRUND

Överlämnande av förslaget till Europaparlamentet och rådet 22.10.2009; Ändrat (dokument KOM(2009) 554 slutlig och KOM(2011) 319 slutlig – förslag: 6.6.2011. 2009/0165 COD):

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande: 28.4.2010, 26.10.2011.

Europaparlamentets ståndpunkt vid första behandlingen: 6.4.2011.

Antagande av rådets ståndpunkt: 7.6.2013.

### 2. SYFTE MED KOMMISSIONENS FÖRSLAG

I Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet vid dess möte den 10–11 december 2009, understryks behovet av att senast 2012 upprätta ett gemensamt område för skydd och solidaritet grundat på ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljats internationellt skydd. Detta ska vara baserat på höga skyddsnivåer och rättvisa och ändamålsenliga förfaranden. I programmet konstaterades särskilt att personer som är i behov av internationellt skydd måste garanteras tillgång till rättssäkra och effektiva asylförfaranden. Enligt Stockholmsprogrammet bör individer, oberoende av i vilken medlemsstat deras asylansökan har lämnats in, erbjudas samma möjligheter i fråga om förfaranden och fastställande av status. Målet bör vara att likartade fall behandlas lika och leder till samma resultat.

Mot denna bakgrund och såsom tillkännagavs i 2008 års strategiska plan för asylpolitik<sup>1</sup> syftade kommissionens förslag till ändring av direktiv 2005/85/EG<sup>2</sup> till att införa effektiva och rättvisa asylförfaranden. Förslaget säkerställer full respekt för de grundläggande rättigheterna, eftersom det utformats med hänsyn till EU-domstolens och Europadomstolens framväxande rättspraxis, särskilt när det gäller rätten till ett effektivt rättsmedel. Jämfört med direktiv 2005/85/EG har rättssäkerhetsgarantierna setts över i syfte att åstadkomma en mer konsekvent tillämpning av förfarandepprinciper och säkerställa rättvisa och effektiva förfaranden.

<sup>1</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Strategisk plan för asylpolitik – Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU, KOM(2008) 360 slutlig, 17.6.2008.

<sup>2</sup> Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 13.12.2005, s. 13)

I förslaget införs också förenklade och mer konsekventa processuella begrepp och lösningar, i syfte att förse asylmyndigheterna med de verktyg de behöver för att förhindra missbruk och snabbt hantera uppenbart ogrundade ansökningar.

### **3. KOMMENTARER TILL RÅDETS STÅNDPUNKT**

Rådets ståndpunkt är en kompromiss som nåddes i informella trepartsmöten mellan Europaparlamentet och rådet, med hjälp av kommissionen.

Ståndpunkten bevarar de viktigaste målen i kommissionens förslag och är en avsevärd förbättring jämfört med direktiv 2005/85/EG. Kommissionen beklagar några få ändringar, men kan ändå godkänna kompromissen och rekommenderar att den antas av parlamentet.

#### **3.1. Tidigareläggning: Förstärkta rättssäkerhetsgarantier för förbättrad kvalitet i asylförfaranden**

Rådets ståndpunkt överensstämmer med principen om "tidigareläggning" (frontloading) och innehåller en bra uppsättning garantier för alla asylsökande.

Den säkerställer snabb och enkel tillgång till asylförfarandet. Medlemsstaterna måste aktivt informera tredjelandsmedborgare vid gränsövergångar och i anläggningar för kvarhållande i förvar om möjligheten att ansöka om internationellt skydd, även innan personen ifråga har uttryckt en önskan om att begära skydd, om det finns tecken på att personen kan komma att vilja ansöka om det. Grundläggande tolkningsmöjligheter kommer också att behöva tillhandahållas för att garantera tillgång till asylförfarandet inom dessa områden. Tidsfristerna för att registrera en asylansökan (även om de uttrycks mycket informellt) har utökats jämfört med kommissionens förslag, men det har även klargjorts att en person som har uttryckt en önskan om att ansöka om internationellt skydd omedelbart blir en asylsökande som omfattas av alla relevanta rättigheter, oavsett om formell registrering sker eller om ansökan lämnats in.

Efter omarbetning och andra mindre ändringar har kärnan i kommissionens förslag vad gäller de flesta garantierna för asylsökande bevarats, såsom principen om en enda beslutande myndighet, innehållet i den personliga intervjun, tillhandahållande av rättslig information och information om handläggningen av ärendet i första instans, rapportering av personliga intervjuer, kostnadsfritt rättsligt bistånd vid överklaganden samt strykning av alla frysningssklausuler och undantag från grundläggande principer och garantier.

Standarderna för utbildning av den personal som deltar i förfarandena ligger något högre än i kommissionens förslag. I rådets kompromiss anges att om andra myndigheter än de beslutande myndigheterna utför personliga intervjuer för att avgöra om en ansökan ska tas upp till prövning ska personalen ha grundläggande utbildning i asylfrågor.

Ett viktigt inslag i "tidigareläggningen" i kommissionens förslag var en allmän tidsfrist på sex månader, som kan förlängas till tolv, för att slutföra prövningen av en ansökan. Denna centrala del har bevarats, även om maxtiden har förlängts. Jämfört med kommissionens förslag ger rådets ståndpunkt bättre möjlighet att skjuta upp förfarandet om situationen i ursprungslandet är så osäker att det inte är rimligt att fatta ett beslut inom den normala tidsfristen.

### 3.2. Sökande med särskilda rättssäkerhetsbehov, däribland ensamkommande barn

Kommissionen beklagar visserligen att garantierna för ensamkommande barn har minskat i rådets ståndpunkt, men kan ändå godta kompromissen eftersom den ger en tillräcklig skyddsnivå.

Kommissionen föreslog att ensamkommande barn skulle undantas från påskyndade förfaranden och gränsförfaranden samt från icke-automatisk suspensiv verkan av överklaganden, eftersom dessa mekanismer innebär en avsevärd minskning av den tid som finns tillgänglig för att bevisa en persons påståenden, och underåriga behöver särskilt stöd för att hjälpa dem att till fullo uttrycka sina behov av internationellt skydd. När det gäller gränsförfaranden omfattar de kvarhållande, vilket kommissionen anser generellt inte bör tillämpas på ensamkommande barn. Slutligen skulle en icke-automatisk suspensiv verkan kunna äventyra ett ensamkommande barns tillgång till ett effektivt rättsmedel, en rättighet som garanteras i stadgan.

Rådets ståndpunkt gör det möjligt att tillämpa påskyndade förfaranden på ensamkommande barn, men endast under vissa begränsade omständigheter. Medborgarskap i ett säkert ursprungsland kan utgöra en objektiv indikation på att ansökan kan förväntas vara ogrundad. Dessutom kan ett påskyndat förfarande av en efterföljande ansökan motiveras av en fullständig prövning av den tidigare ansökan. Slutligen finns möjlighet att återropa nationell säkerhet eller allmän ordning.

Det finns sex skäl som ger medlemsstaterna rätt att tillämpa gränsförfaranden. Utöver de tre skälen för påskyndade förfaranden, har två omständigheter som rör upptagande till prövning tillkommit (efterföljande ansökningar och eventuell tillämpning av principen om säkert tredje land). Två mer omfattande tillägg är situationer där sökanden vilseleder myndigheterna genom att visa upp falska handlingar, eller avsiktligt förstör eller gör sig av med en identitets- eller resehandling. Dessa skäl skulle normalt sett inte ha varit godtagbara för kommissionen, eftersom ensamkommande barn i allmänhet inte kan förväntas helt förstå varför det är nödvändigt att samarbeta med asylmyndigheterna. I rådets ståndpunkt kan dessa skäl dock endast tillämpas om det finns tungt vägande skäl för att anta att den sökande försöker att dölja relevanta faktorer som troligen skulle leda till ett negativt beslut, och bara tillsammans med ytterligare rättssäkerhetsgarantier. Rådets ståndpunkt är godtagbar eftersom den säkerställer att skälen endast kan tillämpas i gränsförfaranden då det finns starka, objektiva indikationer på att ansökan är ogrundad eller andra legitima skäl (nationell säkerhet eller efterföljande ansökan). Dessutom kan gränsförfaranden, i motsats till påskyndade förfaranden, endast användas under exceptionella omständigheter, eftersom de innebär ett frihetsberövande, och ensamkommande barn endast kan kvarhållas i förvar under exceptionella omständigheter enligt det nya direktivet om mottagningsvillkor.

När det gäller regler för överklaganden är icke-automatisk suspensiv verkan endast möjlig med betydande ytterligare garantier. Den sökande ska ha minst en vecka på sig och tillgång till nödvändig juridisk rådgivning och tolkning för att förbereda sin ansökan om att få stanna på landets territorium. En viktig aspekt är att domstolen måste ompröva, faktiskt och rättsligt, ett negativt beslut, vilket innebär att prövningen måste gå utöver den grundläggande prövningen av om beslutet överensstämmer med principen om "non-refoulement". Kommissionen anser att dessa skyddsåtgärder, tillsammans med en högkvalitativ prövning i första instans, kan garantera ett effektivt rättsmedel även utan full automatisk suspensiv verkan när det gäller uppenbarligen ogrundade ansökningar från ensamkommande barn.

När det gäller andra kategorier av personer med särskilda behov omfattar rådets ståndpunkt en entydig skyldighet att skapa en effektiv identifieringsmetod och att tillhandahålla lämpligt stöd i förfarandet. Dessutom undantas personer vars särskilda behov gör att de inte kan delta i särskilda snabba förfaranden från påskyndade förfaranden och gränsförfaranden och får ytterligare garantier i fall av överklaganden som inte har suspensiv verkan, som är samma som för ensamkommande barn. Asylförfarandena ska även fortsättningsvis ta hänsyn till könsrelaterade aspekter. Sökande ska kunna begära och få tolkar och intervjuare av sitt eget kön, och könsspecifikt våld kommer att beaktas vid bedömningen av särskilda behov. Genom bestämmelserna om särskilda behov bevaras således kommissionens viktigaste mål.

Frågan om särskilda behov är nära kopplad till användningen av medicinska rapporter eller undersökningar i asylförfarandet. Även här bevaras förslaget viktigaste mål i rådets ståndpunkt (skyldigheten för medlemsstaterna att vid behov genomföra en läkarundersökning och möjlighet för sökande att göra en undersökning själva). Kommissionen beklagar dock att användningen av Istanbulprotokollet för identifiering och dokumentering av symptom på tortyr inte längre är obligatorisk, trots att unionen uppmuntrar tredjeländer att främja systematisk tillämpning av protokollet för dokumentering av tortyrfall<sup>3</sup>.

### **3.3. Påskyndade förfaranden och gränsförfaranden samt effektiva rättsmedel**

Harmonisering av tillämpningen av påskyndade förfaranden och gränsförfaranden, som enligt direktiv 2005/85/EG tillåts i alla ärenden, var ett av de viktigaste målen med förslaget. Detta mål har bevarats då rådets ståndpunkt innehåller en uttömmande förteckning över skäl för tillämpning av dessa förfaranden.

Genom kompromissen lades ytterligare tre skäl till kommissionens förteckning: efterföljande ansökningar som måste tas upp till prövning, sökande som vägrar att lämna fingeravtryck för användning i Eurodacsystemet och sökande som olagligen rest in på territoriet eller förlängt sin vistelse och, utan goda skäl, inte har infunnit sig hos myndigheterna eller lämnat in en asylansökan så snart som möjligt med tanke på deras situation vid inresan.

Det sista extra skälet har störst betydelse. Direktivet innehåller dock betydande garantier som ska säkerställa ett lämpligt skydd för den sökande. För det första kommer medlemsstaterna endast kunna tillämpa detta skäl vid oskäliga ansökningar. Sökande som kan åberopa omständigheterna vid sin inresa som skäl för att de inte infunnit sig hos myndigheterna (och på det sättet visar varför deras ansökan inte är oskälig) kommer inte att omfattas av ett påskyndat förfarande eller gränsförfarande. Till skillnad från alla övriga skäl för ett påskyndat förfarande eller gränsförfarande, måste medlemsstaterna i överklagandeskedet alltid ge rätt automatisk rätt att stanna på territoriet (full automatisk suspensiv verkan).

Förslaget syftade även till att stärka rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol genom att fastställa principen om automatisk suspensiv verkan vid ett överklagande, med förbehåll för vissa undantag. Denna princip kvarstår i rådets ståndpunkt. Det finns dock fler undantag: Utöver de två skäl för påskyndat förfarande som förklaras nedan ska implicit återkallande och tillämpning av begreppet europeiskt säkert tredjeland läggas till i förteckningen.

---

<sup>3</sup> Riktlinjer för EU:s policy mot tredje land i fråga om tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rådets dokument 6129/12, 15 mars 2012.

När det gäller implicit återkallande har relevanta garantier inkluderats före överklagandeskedet. Så har personen möjlighet att begära att hans eller hennes ärende ska tas upp igen, och det finns alltid möjlighet att pröva ansökan som en efterföljande ansökan. Risken för att principen om ”non-refoulement” åsidosätts när begreppet europeiskt säkert tredjeland används är också mycket liten, med tanke på hur strikta kraven är för att ett tredje land ska betraktas som ett europeiskt säkert tredjeland.

Om ett överklagande inte har automatisk suspensiv verkan finns det dessutom möjlighet att begära uppskov med verkställigheten och den berörda personen måste tillåtas att vara kvar på territoriet under tiden då begäran behandlas. Det finns således ingen risk för att personen återsänds utan att ha haft tillgång till rättsmedel.

Slutligen hade kommissionen, i överensstämmelse med rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, föreslagit att överklagandet av ett negativt beslut som fattas i ett gränsförfarande skulle ha automatisk suspensiv verkan. I rådets ståndpunkt lämnas istället samma garantier vid överklaganden i gränsförfaranden som för ensamkommande barn. I uppenbart ogrundade fall kan dessa garantier minska de negativa följderna av en icke-automatisk suspensiv verkan. De tydliggör att inga avlägsnanden kan äga rum i avvaktan på resultatet av begäran om suspensiv verkan (som, vilket förklarats ovan, är en allmän princip som också är tillämplig på andra icke-suspensiva besvär förfaranden). De säkerställer att sökanden alltid åtnjuter effektivt rättsligt och språkligt stöd, de fastställer en rimlig minsta tidsfrist för utarbetandet av begäran, och, vilket är viktigt, definierar omfattningen av den granskning som ska utföras av den domstol som prövar begäran om suspensiv verkan för att säkerställa att en sådan kontroll görs grundligt. Detta bör ge de sökande tillräckliga möjligheter att hävda sina påståenden och därmed säkerställa förenlighet med skyldigheterna när det gäller grundläggande rättigheter enligt rättspraxis i europeiska domstolar.

#### **3.4. Kamp mot grundlösa ansökningar**

För att garantera balansen mellan målen att skydda verkliga asylsökande och bekämpa upprepade oskäligen ansökningar föreslog kommissionen att medlemsstaterna tillåts återsända en sökande efter en andra efterföljande ansökan (dvs. en tredje ansökan), förutsatt att principen om ”non-refoulement” iakttas. Rådets ståndpunkt inkräktade inte på målen i förslaget men lade till ytterligare fall där den sökandes rätt att stanna på landets territorium kan upphöra: efter en första efterföljande ansökan, som nekas prövning, som gjorts enbart i syfte att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om omedelbart återsändande. Rådet menade att detta krävs för att ta itu med oskäligen efterföljande ansökningar i sista minuten.

Kommissionen kan godta dessa bestämmelser eftersom de grundläggande garantierna i förslaget upprätthålls, dvs. att se till att sökande som inger verkliga efterföljande ansökningar inte avlägsnas från territoriet utan en noggrann bedömning av deras påståenden. Särskilda undantagsregler för efterföljande ansökningar kommer endast att kunna tillämpas efter ett slutgiltigt beslut om den första ansökan, och dessutom först efter minst en efterföljande ansökan som antingen är ogrundad eller inte innehåller nya uppgifter jämfört med den tidigare ansökan, vilket tydligt indikerar att det rör sig om en oskäligen ansökan. Dessutom anges tydligt i rådets ståndpunkt att undantag från rätten att stanna kvar på territoriet ska användas på ett sätt som är förenligt med principen om ”non-refoulement”.

Rådets ståndpunkt innebär även en ändring av kommissionens förslag när det gäller reglerna om implicit återkallande av eller avstående från en ansökan. Syftet med förslaget var att harmonisera reglerna för dessa situationer och framför allt att förebygga risken för att en ansökan inte undersöks i sak innan den avslås. Detta mål finns kvar i rådets ståndpunkt eftersom det anges att en ansökan inte kan avslås utan en adekvat utredning av sakförhållandena. Kommissionen beklagar bestämmelsen om att en sökandes ärende endast får återupptas en gång, och då under förutsättning att sökanden hör av sig efter att en ansökan avbrutits. Den negativa effekten av denna bestämmelse uppvägs i stort sett av ytterligare garantier som innebär att om en sökande kan visa att ansökan ansetts implicit återkallad på grund av omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll, bör ansökan inte alls betraktas som implicit återkallad.

#### **4. SLUTSATS**

Rådets ståndpunkt stöder de viktigaste målen i kommissionens förslag. Den utgör en viktig förändring i nivån på harmoniseringen av rättssäkerhetsgarantier i asylförfarandena genom införandet av tydliga, detaljerade och tvingande bestämmelser, och genom strykning av undantag och frysningsslausuler. Den kommer att leda till lättillgängligare, snabbare och rättvisare förfaranden, grundade på det kostnadseffektiva begreppet ”tidigareläggning”. Det innebär en harmonisering av användningen av påskyndade förfaranden och gränsförfaranden och garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel genom införande av detaljerade EU-regler. Utöver att förbättra kvaliteten och öka hastigheten i asylförfaranden innehåller ståndpunkten också nya verktyg för att hantera upprepade oskäligen ansökningar. Den inför tydliga bestämmelser om särskilda rättssäkerhetsbehov, även vad gäller könsspecifika frågor. Slutligen kommer ståndpunkten att utgöra ett tillräckligt skydd för ensamkommande barn samtidigt som man beaktar oro över eventuella oskäligen ansökningar.

Innehållet i rådets ståndpunkt överensstämmer således i stort sett med kommissionens förslag och kan därför stödjas.