

U 34/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (procedurförordningen)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 juli 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om ett gemensamt förfarande för internationellt skydd inom unionen samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 25 augusti 2016

Inrikesminister Paula Risikko

Regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
25.8.2016

EU/2016/1294

FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM ETT GEMENSAMT FÖRFARANDE FÖR INTERNATIONELLT SKYDD INOM UNIONEN (PROCEDURFÖRORDNING)

1 Bakgrund

Kommissionen utfärdade den 6 april 2016 ett meddelande om reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet där det även ingick ett förslag till ändring av procedurdirektivet.

Det första lagstiftningspaketet som avses i meddelandet lades fram den 4 maj 2016 och det innehöll förslag om Dublinförordningen, registret Eurodac och Europeiska unionens asylmyndighet. Den 13 juli 2016 lade kommissionen fram det andra lagstiftningspaketet, som innehöll fyra förslag. Ett av dessa är ett förslag till (COM (2016) 467 slutligt) Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamt förfarande inom unionen beträffande internationellt skydd (nedan procedurförordningen). I det andra lagstiftningspaketet ingår även ett förslag till (COM (2016) 466 slutlig) definitionsförordning, ett förslag till att utarbeta ett nytt (COM(2016) 465 slutlig) direktiv om mottagningsvillkor och ett förslag till (COM (2016) 468 slutlig) förordning om vidarebosättning.

2 Huvudsakligt innehåll

Med sitt förslag strävar kommissionen efter att säkerställa ett snabbt och effektivt förfarande för att behandla ansökningar om internationellt skydd. Förslaget grundar sig på det nuvarande procedurdirektivet, det föreslås dock att direktivet ändras till förordningsform, varvid den blir en rättsnorm som direkt ska tillämpas i medlemsstaterna.

Förfarandet föreslås bli enklare och mera strömlinjeformat

I förordningen föreslås att det bestäms nya tidsfrister både för att lämna in ansökan, för behandlingen, påskyndat förfarande, avvisande utan prövning och även för behandlingen av besvär i fråga om beslut. Medlemsstaten förpliktas att använda påskyndat förfarande i vissa fall som uppenbart kan anses vara ogrundade. Tillämpningen av gränsförfarandet förblir däremot frivillig. Förfarandet med avvisande utan prövning ska tillämpas redan innan den ansvariga staten bestäms utgående från Dublinförordningen, om asylsökanden har anlänt från det första asyllandet eller ett säkert tredjeland. Även behandlingen av nya ansökningar förenklas.

Syftet är att i synnerhet förenhetliga och förenkla begrepp och förfaranden som gäller säkra länder. Det föreslås att säkra tredjeländer i framtiden ska bestämmas på unionsnivå. Fastställandet sker som en separat process från beredningen av denna förordning, varefter den nu föreslagna förordningen ändras. Begreppet säkert tredjeland kunde dock även direkt tillämpas i enskilda fall med stöd av de nu föreslagna bestämmelserna. Vid ett förfarande som gäller ett säkert tredjeland har sökanden kvar den nuvarande rätten att stanna i medlemsstaten under tiden besväret behandlas, eftersom risken för en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna i de fallen är större än till exempel i fråga om det första säkra landet, där motsvarande rätt att stanna i medlemsstaten inte existerar. Även fastställandet av säkra ursprungsländer förenhetligas. Kommissionen har tidigare kommit med ett förslag till förordning om en gemensam förteckning över säkra ursprungsländer. När enighet uppnås i fråga om förteckningen och den godkänns är syftet att den ska tas med som en del av den nu föreslagna procedurförordningen.

För att trygga asylprocessens effektivitet ska medlemsstaterna dessutom regelbundet bedöma om de har allokerat tillräckligt med resurser för att upprätthålla sitt asylsystem.

Förslaget innehåller klarare bestämmelser än tidigare om sökandens rättigheter och skyldigheter

Sökanden har rätt att vistas i medlemsstaten under den tid ansökan behandlas. Sökanden ska ges ett intyg över att han eller hon befinner sig i landet som asylsökande och bli informerad om en asylsökandes rättigheter och skyldigheter. Sökanden är skyldig att söka internationellt skydd i den medlemsstat dit han eller hon först anländer eller där personen har uppehållstillstånd och det är inte tillåtet att förflytta sig till en annan stat under tiden ansökan behandlas. Sökanden är även skyldig att samarbeta med myndigheterna i anslutning till behandlingen av ansökan och underlåta att iaktta skyldigheten kan ha konsekvenser för behandlingen av ansökan. Till exempel vägran att ge fingeravtryck kan leda till avslag på ansökan och förflyttning till en annan medlemsstat mitt under processen kan innebära att ansökan behandlas genom påskyndat förfarande.

Vid sidan om effektivisering betonas rättsskyddsgarantier för den sökande under förfarandet

Kommissionen föreslår preciseringar som stärker sökandens rättsskydd för att ordna asylsamtalen. Till skillnad från det nuvarande procedurdirektivet har sökanden dessutom rätt att få gratis rättshjälp redan innan fullföljdsskedet. Förbättring av rättsskyddet för barn utan vårdnadshavare föreslås, i synnerhet genom att utveckla systemet med företrädare: en företrädare ska utses inom fem arbetsdagar från det att ansökan inlämnas, antalet barn som en företrädare representerar samtidigt ska begränsas och varje företrädares verksamhet ska övervakas. Även bestämmelserna om ändringssökande preciseras.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund för förordningen ser kommissionen artikel 78.2 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Med stöd av underpunkten är det möjligt att bestämma om åtgärder, som gäller gemensamma förfaranden vid beviljande och återkallande av en enhetlig asylstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

Kommissionen ser att medlemsstaterna inte ensamma kan uppnå målen i förslaget, utan åtgärder på EU-nivå krävs för att säkerställa ett gemensamt asylförfarande. Enligt kommissionen överskrider de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte den nivå som är nödvändig för att målen ska uppnås.

Förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

4 Förslagets förhållande till de förpliktelser som medförs av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt till grundlagen

Enligt kommissionen respekterar förslaget de grundläggande rättigheterna och iakttar både de principer som identifieras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och principer som erkänts i internationell rätt. Asylansökningar behandlas genom ett gemensamt förfarande med respekt för människovärdets okränkbarhet, förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling, skydd av personuppgifter, rätt till

asyl, förbud mot tillbakasändning, icke-diskriminering, jämställdhet, barnets rättigheter och rätten till effektiva rättsmedel som tryggas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen betonar att den föreslagna förordningen i synnerhet beaktar rättigheterna och skyddet av personuppgifter för barn och andra sökande som är i en sårbar ställning.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Enligt kommissionen har förslaget inga konsekvenser för EU:s budget.

Konsekvenser för den nationella budgeten

Förslaget kan ha konsekvenser för statens budget.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna preciseras, när innehållet i förordningen klarnar under behandlingen. Syftet med förslaget är att minska missbruket av asylförfarandet och illegal migration på ett betydande sätt, vilket genererar stora kostnadsbesparingar. I synnerhet kommissionens förslag att garantera sökandens rätt till kostnadsfri rättshjälp under hela asylprocessen kan medföra ekonomiska konsekvenser. I Finland begränsades den sökandes rätt till kostnadsfri rättshjälp genom en lagändring, som riksdagen godkände sommaren 2016. I anslutning till beredningen av planen för den offentliga ekonomin/ramverket för statsfinanserna och statens budgetförslag uppskattas myndigheternas resursbehov och ges riktlinjer för möjligheterna till kompletterande finansiering.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förslaget ger upphov till ett behov av att ändra den nationella lagstiftningen, i synnerhet utlänningslagen. Bestämmelser om asylförfarandet finns numera i ett direktiv på EU-nivå, men kommissionen föreslår att bestämmelser om förfarandet i framtiden ska finnas i en förordning, som är en rättsnorm som direkt ska tillämpas i medlemsstaterna.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftningen och Gränsbevakningsväsendet.

7 Förslagets nationella behandling och behandling i Europeiska unionen

Behandlingen av förslaget i rådets arbetsgrupp för asyl torde börja hösten 2016. Förslaget och U-skrivelsen behandlades skriftligen i EU-sektion 6 den 4–12 augusti 2016. U-skrivelsen behandlades skriftligen i regeringens EU-ministerutskott den 18 och 19 augusti 2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

En omfattande och okontrollerad migration av personer som söker internationellt skydd till Europeiska unionens område har belastat både medlemsstaternas asylsystem och hela unionens gemensamma asylsystem. Det är viktigt att söka lösningar på unionsnivå för att hantera migrationen och svara mot flyktingkrisen och att EU:s asyllagstiftning behandlas som en helhet.

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till sådana kommissionsförslag, som förenklar och gör asylförfarandet mer strömlinjeformat. I princip strävar Finland efter att ändringarna inte ska öka de administrativa utgifterna på ett betydande sätt. Beslut om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i samband med statens budgetprocess. Det är viktigt att alla medlemsstater tillämpar till exempel påskyndat förfarande och förfarandet att avvisa utan prövning på samma effektiva sätt. Det är även viktigt att granska tidsfrister som gäller olika skeden av förfarandet, trots att det först är möjligt att i detalj ta ställning till enskilda tidsfrister först när beredningen har framskridit längre.

Det är ytterst viktigt att klarlägga bestämmelser som gäller säkra länder och att sträva efter att tillämpa dem på ett enhetligare sätt än nu. Statsrådet stöder kommissionens förslag att bestämma de första asylländerna, säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer på unionsnivå. Eftersom det i princip är fråga om ett för asylsökanden säkert land ser statsrådet att även en person som kommit från ett säkert tredjeländ ska kunna avlägsnas från landet efter beslutet om avvísning utan prövning, innan besväret behandlas, om inte domstolen förordnar om annat. Utöver unionens definitioner skulle det också finnas möjlighet att definiera säkra länder på nationell nivå.

För att minska sekundär förflyttning bland asylsökande och missbruk av asylsystemet är det viktigt att det i procedurförordningen uttryckligen bestäms om sökandens skyldighet att söka asyl i den medlemsstat dit han eller hon först anländer eller har uppehållstillstånd. Det är även nödvändigt att fastställa den samarbetskyldighet som ålagts den asylsökande i fråga om behandlingen av ansökan. Det är även motiverat att underlätta att iaktta förpliktelser innebär konsekvenser för förfarandet.

Preciseringar av bestämmelser som gäller företrädare för barn utan vårdnadshavare och förenhetligande av praxisen i olika medlemsstater ska eftersträvas. I detta skede av beredningen är det dock inte möjligt att ta ställning till den korta tidsfrist som satts för att utse en företrädare.

Statsrådet förhåller sig negativt till kommissionens förslag att utvidga sökandens rätt till kostnadsfri rättshjälp till att gälla hela asylprocessen. Enligt det gällande procedurdirektivet har sökanden rätt till kostnadsfri rättshjälp först i ändringssökningsskedet. I Finland begränsades sökandens rätt till kostnadsfri rättshjälp före ändringssökningsskedet genom en lagändring som riksdagen godkände sommaren 2016. Begränsningen ansågs nödvändig för att säkerställa asylprocessens smidighet och den ansågs inte äventyra sökandes rättsskydd.

Statsrådet ser att den rättsliga grund som föreslagits för procedurförordningen är korrekt och att förslaget är förenligt med både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ställning till övriga delar i förslaget, inklusive de ekonomiska konsekvenserna, tas när ytterligare information om dess innehåll och betydelse erhållits i rådets behandling och när den nationella beredningen framskrider.