

Rådgivningsbyrån

FÖR ASYLSÖKANDE OCH FLYKTINGAR

EU:s gemensamma asylsystem

- Förslag till förordning om Europeiska unionens asylbyrå (EUAA)



Om Europaprojektet

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar är ett asylrättscentrum som sedan 1991 verkar för en rättssäker asylprocess. I och med införandet av den tillfälliga lagen som avser att anpassa Sveriges lagstiftning till EU:s miniminivå står vi inför nya juridiska utmaningar. Mot bakgrund av detta lanserade Rådgivningsbyrån i januari 2017 Europaprojektet vars syfte är att tillvarata asylsökandes mänskliga rättigheter ur ett europarättsligt perspektiv. Projektet innefattar utbildning, analys, granskning och samverkan nationellt samt internationellt. Därutöver ges direkt och konkret stöd till personer som befinner sig i migrationsprocessen.

Den aktuella rapporten har framtagits inom Europaprojektets arbete med att bidra till informationsspridning och kompetenshöjning bland aktörer som arbetar med asylrätt i Sverige. Genom rapporten vill Rådgivningsbyrån uppmärksamma EU-kommissionens förslag till reform av EU:s gemensamma asylsystem. I rapporten analyserar vi förslagen ur ett folkrättsligt och nationellt perspektiv, samt lyfter möjligheter och risker ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Rapporten är en del i en serie om fem publikationer: Förslag till ny Dublinförordning, Förslag till förordning om Europeiska unionens asylbyrå (EUAA), Förslag till omarbetat mottagandedirektiv, Förslag till skyddsgrundsförordning och Förslag till asylprocedurförordning.

Projektet finansieras av Svenska PostkodStiftelsen.

Rapporten är författad av Sara Jonsson, jurist.



Innehållsförteckning

Det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS)	2
Internationell MR-kontext	2
EU:s rättighetsstadga	2
Kommissionens föreslagna reform	3
Lagstiftningsförfarandet i EU	4
Rådgivningsbyråns analysarbete	4
Förslag till förordning om Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) ..	5
Bakgrund och inledande kommentarer	5
Förhandlingsläget	5
Rådgivningsbyråns analys	6
Artikel 3. Skyldighet att samarbeta lojalt och utbyta information	6
Artikel 4. Analys av information om asylsituationen	7
Artikel 7. Fortbildning	8
Artikel 10. Gemensam analys av information om ursprungsländer	8
Artikel 11. Fastställande av säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer	9
Artikel 13. Mekanism för övervakning och utvärdering	10
Artikel 14. Byråns förfarande för övervakning och utvärdering	11
Artikel 16. Operativt och tekniskt stöd från byrån	11
Artikel 22. Oproportionerligt tryck på asyl- och mottagningssystem	12
Artikel 35. Samarbete med tredjeländer	12
Artikel 48. Rådgivande forum	14

Det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS) – en introduktion

En gemensam asylpolitik, med ett gemensamt europeiskt asylsystem (CEAS), är en del av Europeiska unionens mål att gradvis och på laglig väg upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för dem som av olika omständigheter tvingas söka skydd i unionen.

CEAS uppställer bland annat vissa miniminormer för vad asylsökande kan förvänta sig när de söker skydd i EU och innehåller bestämmelser om vilken medlemsstat som ska ansvara för att garantera dessa rättigheter.

Denna rapport är en del i en serie publikationer. Rapportserien kommer att fokusera på vad CEAS är idag och hur det kan tänkas se ut imorgon. För att på ett meningsfullt sätt kunna reflektera över det gemensamma asylsystemets förtjänster, brister och möjligheter att bidra till ett förstärkt rättighetsskydd för enskilda asylsökande torde det vara nödvändigt att först försöka sätta CEAS i en rättslig och politisk kontext. I början av varje delrapport kommer den politiska kontexten att utvecklas i mer detalj.

Internationell MR-kontext

Alla medlemsstater i den Europeiska unionen (EU) är parter till, och bundna av, FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948). Att var och en har rätt att i andra länder söka och åtnjuta asyl från förföljelse framgår av artikel 14. Alla EU:s medlemsstater har ratificerat FN:s konvention om flyktingars rättsliga ställning (1951).

EU:s medlemsstater är också anslutna till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som sedan år 1995 är svensk lag. Europadomstolen kan ta emot klagomål från enskilda personer, enskilda organisationer eller grupper av enskilda som anser att deras fri- och rättigheter enligt Europakonventionen eller något av tilläggsprotokollen blivit kränkta.

EU:s rättighetsstadga

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är sedan år 2009 bindande för alla medlemsstater och de institutioner som implementerar EU-rätten, samt i situationer då EU-rätten är tillämplig. Då asylrätten till övervägande del ligger inom EU:s kompetensområde blir rättighetsstadgan tillämplig även då nationella myndigheter, exempelvis Migrationsverket, tillämpar nationella bestämmelser (företrädesvis utlänningslagen (2005:716) och lag (2016:752)

om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). Rättighetsstadgan är även bindande för EU:s institutioner i relationerna med tredje land.

Stadgan speglar i stor utsträckning de rättigheter som skyddas av Europakonventionen. Av artikel 52(3) i EU:s rättighetsstadga framgår att rättigheterna ska ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. Stadgan är också till stor del en kodifiering av de rättigheter som redan finns inom EU, genom fördragen och EU-domstolens praxis. Stadgan innehåller dock en del rättigheter som inte direkt framgår av Europakonventionen, exempelvis rätten till värdighet (artikel 1), rätten till god förvaltning (artikel 14) och skydd vid avlägsnande (artikel 19) som kompletterar artikel 4 gällande det absoluta skyddet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Barns rättigheter (artikel 24) och äldres rättigheter (artikel 25) finns definierade. Stadgan ger också ett mer extensivt skydd än Europakonventionen gällande rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47).

Det finns anledning och behov av att sprida kunskap om rättighetsstadgan och hur den kan appliceras, också på nationell nivå, för att stärka rättighetsskyddet för asylsökande och skyddsbehövande.

Alla EU-rättsakter, inklusive det föreslagna asylpaketet, måste därför noggrant analyseras, och eventuellt implementeras, med respekt för de grundläggande rättigheter som följer av rättighetsstadgan. Det är kommissionen som ansvarar för att kontinuerligt följa och utvärdera lagstiftningsprocessen. Om EU ändå skulle anta en rättsakt som står i strid med rättighetsstadgan kan en individ som blir negativt berörd begära skadestånd. EU-domstolen har även mandat att ogiltigförklara rättsakten.

Mot bakgrund av ovanstående finns det behov av att sprida kunskap om rättighetsstadgan och hur den kan appliceras, också på nationell nivå, för att stärka rättighetsskyddet för asylsökande och skyddsbehövande. Det är vidare av vikt att det finns en adekvat och effektiv klagomekanism för individer vars rättigheter kan komma att kränkas genom bristfällig lagstiftning och rättstillämpning.

Kommissionens föreslagna reform

EU-kommissionen tillkännagav i april 2016 att de önskade genomföra en reform av det gemensamma asylsystemet. Bakgrunden var att kommissionen ansåg att den nuvarande ordningen inte på ett tillfredsställande sätt har klarat av att hantera det stora antal asylsökande som har tagit sin tillflykt till Europa under de senaste åren.¹ Mottagningsvillkoren och asylsystemen skiljer sig - trots den stora mängden harmoniserande lagstiftning - mycket åt mellan medlemsstaterna. Vidare har Dublinförordningen inte fungerat som avsett. Kommissionen vill genom de föreslagna åtgärderna främja solidaritet och ansvarstagande mellan EU:s medlemsstater.

Det är i huvudsak fem befintliga rättsakter som berörs: skyddsgrundsdirektivet, asylprocedurdirektivet, mottagandedirektivet, Dublinförordningen och Eurodac-förordningen. Därtill föreslår kommissionen en ny förordning om Europeiska unionens asylbyrå och en Vidarebosättningsförordning. Det föreslås även förordningar som ska ersätta nu gällande reglering gällande Schengens informationssystem.

1 Det kan vara värt att nämna att de flesta asylsökande inte befinner sig i EU. Tvärtom befinner sig de allra flesta flyktingar och asylsökande i utvecklingsländer i nära anslutning till konfliktzonerna. EU:s åtaganden när det gäller att ge skyddsbehövande en fristad har i ett globalt perspektiv varit relativt blygsamma.

Lagstiftningsförfarandet i EU

Lagstiftningsprocessen i EU är inte helt okomplicerad. De flesta av EU:s lagar (inklusive CEAS) antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, där det folkvalda Europaparlamentet och ministerrådet (som företräder de 28 EU-länderna) har lika mycket att säga till om. Kommissionen lägger fram ett lagförslag för parlamentet och rådet, som måste godkänna texten för att den ska antas som EU-lag. Europaparlamentet och rådet går igenom och ändrar texten i olika steg. Om parlamentet och rådet kan enas om ändringarna vid första behandlingen antas lagförslaget. Annars behandlas ärendet ännu en gång. Om de inte kan enas vid den andra behandlingen läggs förslaget fram för en förlikningskommitté, som består av lika många företrädare från rådet och parlamentet. Företrädare från kommissionen deltar också i kommitténs möten. När kommittén har enats skickas texten till parlamentet och rådet för en tredje behandling, så att den kan antas som lag. Vid de fåtal tillfällen då de inte kan enas blir lagen inte antagen.

Förhandlingar gällande de olika rättsakterna sker delvis parallellt, men i olika processer. Målet är att samtliga rättsakter slutligen ska antas som ett samlat "asylpaket".

(Källa: Europeiska kommissionen, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_sv).

Kommissionens förslag om det reviderade gemensamma asylsystemet har inte i alla delar vunnit gehör hos rådet och europaparlamentet. Förhandlingar gällande de olika rättsakterna sker delvis parallellt, men i olika processer. Målet är att samtliga rättsakter slutligen ska antas som ett samlat "asylpaket".

Rådgivningsbyråns analysarbete

Ur ett svenskt perspektiv är det viktigt och relevant att analysera sambandet och samspelet mellan EU:s asylpaket och den tillfälliga utlänningslagen (2016-2019) som stiftades i syfte att anpassa den svenska asylrätten till EU:s miniminivå. Exempelvis påverkas frågan om uppehållstillståndens längd direkt av föreslagna regler på EU-nivå, men invändningarna beträffande tillfälliga tillstånd och dess effekter är relevanta oavsett var reglerna beslutas. Detsamma gäller begränsningslagens restriktiva bestämmelser om möjlighet till familjeåterförening. En intressant frågeställning är hur den svenska asylrätten ska utformas om det föreslagna asylpaketet inte hinner träda ikraft innan begränsningslagen upphör i juli 2019. Oavsett hur den svenska lagstiftningen kommer att utformas är det tydligt att EU:s miniminivå gällande rättighetskyddet för asylsökande och skyddsbehövande samt EU-domstolens praxis kommer att bli av allt större vikt för svenska rättstillämpare framöver.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar ser flera grundläggande rättssäkerhetsproblem med det av kommissionen föreslagna och omarbetade asylpaketet.

En redogörelse och analys över tänkbara och förutsägbara konsekvenser av de föreslagna rättsakterna kommer att publiceras på hemsidan. Rådgivningsbyråns analys bygger till stora delar på det analysarbete som utförts av European Council for Refugees and Exiles (ECRE).

Analysen kommer främst att fokusera på förslag till ny Dublinförordning, omarbetat mottagandedirektiv, skyddsgrundsförordning, asylprocedurförordning och förordning om Europeiska unionens asylbyrå. Bestämmelserna om Schengens informationssystem, Vidarebosättningsförordningen och Eurodac-förordningen är också viktiga delar av CEAS, men kommer inte att närmare behandlas inom ramen för detta projekt eftersom de delvis faller utanför Rådgivningsbyråns kompetensområde.

Förslag till förordning om Europeiska unionens asylbyrå (EUAA)

Bakgrund och inledande kommentarer

Kommissionen antog den 4 maj 2016 ett förslag till en förordning om Europeiska unionens asylbyrå (COM (2016) 271). Rättsaktens fullständiga namn är *Europaparlamentets och Rådets förordning om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010*.

Syftet med kommissionens förslag är att stärka det europeiska stödkontoret för asylfrågors (EASO) roll och utveckla det till en europeisk asylbyrå (EUAA) som underlättar genomförandet av, och stärker funktionen hos, det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS). Kommissionen anser att EUAA kan vara ett verktyg som kan användas för att på ett effektivt sätt ta itu med de strukturella svagheter inom CEAS som blev extra tydliga när antalet asylsökande och migranter till EU ökade markant år 2015/16. För att EUAA ska kunna fylla denna viktiga funktion anser kommissionen att det krävs utökade befogenheter och resurser. EUAA föreslås bli ett organ som kan tillhandahålla operativt och tekniskt stöd till medlemsstaterna, stärka praktiskt samarbete och informationsutbyte, stödja en hållbar och rättvis fördelning av ansökningar om internationellt skydd, övervaka och utvärdera genomförandet av det gemensamma europeiska asylsystemet och kapaciteten hos asyl- och mottagningssystem i medlemsstaterna samt skapa förutsättningar för större enhetlighet vid bedömningen av ansökningar om internationellt skydd i hela unionen.

Förhandlingsläget

Trepartssamtalen mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen avslutades i början av juli 2017. På det stora hela har kommissionens förslag vunnit bifall, även om vissa ändringar och strykningar har gjorts. Det finns dock fortfarande ingen formell överenskommelse gällande rättsakten och vissa frågor återstår att lösa, särskilt gällande de bestämmelser som reglerar EU:s asylbyrås roll i förhållande till Dublinförordningen och dess roll vid utnämning av så kallade säkra

tredjeländer och säkra ursprungsländer. Det slutliga antagandet kommer förmodligen inte att ske förrän enighet har uppnåtts gällande de övriga rättsakterna inom CEAS, eftersom EUAA innehåller många referenser till, bland annat, skyddsgrundsförordningen och asylprocedurförordningen. Det är dock inte uteslutet att en modifierad version av EUAA, och kanske också Eurodacförordningen, kan antas separat om det visar sig omöjligt att nå en överenskommelse om Dublinförordningen och de andra rättsakterna inom CEAS.

Rådgivningsbyråns analys

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar kan se att EASO på flera sätt har bidragit till ett utökat samarbete mellan EU:s medlemsstater och en ökad förståelse för CEAS – främst genom att utbilda tusentals nationella handläggare och beslutsfattare – samt gjort betydande insatser i Grekland, inte minst med anledning av EU:s avtal med Turkiet och upprättandet av så kallade hotspots. En brist har kanske varit EASO:s oförmåga att genom sin asyrlättsliga expertis harmonisera tillämpningen av CEAS på ett sätt som fått tillräckligt genomslag i det faktiska individuella beslutsfattandet i medlemsstaterna. Mot bakgrund av detta välkomnar Rådgivningsbyrån kommissionens ambition att stärka nationella experter och beslutsfattares kunskap och förståelse för CEAS för att på så sätt främja rättssäkerhet och harmonisering.

Utökade resurser och befogenheter ställer dock höga krav på transparens, rättssäkerhetsgarantier och förståelse för grundläggande mänskliga rättigheter, så att EUAA inte riskerar att bidra till en nedåtgående harmonisering av rättighetsskyddet för enskilda. Många frågor kvarstår också gällande, bland annat, vilket mandat som EUAA ska/bör ha i sitt stöd till de nationella asyl- och mottagningsprocesserna, insamling och hantering av information, samarbete med tredjeländer, arbete med listor över "säkra länder" och stöd till Dublinsystemet. Eftersom utvecklingen inom CEAS för närvarande inte entydigt tycks gå i en riktning som stärker rättighetsskyddet för enskilda finns det enligt Rådgivningsbyråns mening anledning att noga följa dessa frågor.

Nedan följer en redogörelse för, och kritisk analys av, valda delar av kommissionens förslag till en förordning om EU:s asylbyrå (EUAA). Rådgivningsbyråns analys bygger till stora delar på det analysarbete som utförts av European Council for Refugees and Exiles (ECRE).

Artikel 3. Skyldighet att samarbeta lojalt och utbyta information

Den föreslagna artikeln innebär en skyldighet för EUAA och nationella myndigheter att samarbeta lojalt och vara förpliktigade att utbyta information. Byrån ska ha ett nära samarbete med nationella myndigheter och kommissionen. Byrån ska vidare fullgöra sina uppgifter utan att det påverkar de uppgifter som anförtrots andra berörda unionsorgan samt ha ett nära samarbete med dessa organ och med FN:s flyktingkommisariat (UNHCR). I syfte att främja informationsutbyte ska byrån och berörda myndigheter i medlemsstaterna dela all nödvändig information i god tid och på ett korrekt sätt.

Mot bakgrund av att många medlemsstater i nuläget inte rapporterar in sin migrationsstatistik till EU och att insamlingen av korrekt information är en viktig förutsättning för fungerandet och övervakningen av CEAS, utgör den föreslagna bestämmelsen enligt Rådgivningsbyråns mening

ett välkommet förtydligande. Det är önskvärt att ytterligare systematisera rapporteringen och tydligt redovisa och följa upp om/när en medlemsstat brister i sina skyldigheter.

Artikel 4. Analys av information om asylsituationen

EUAA ska, enligt den föreslagna artikeln, samla in och analysera information om asylsituationen i unionen och i tredjeländer, i den mån denna kan ha inverkan på unionen, inklusive uppdaterad information om grundläggande orsaker, migrations- och flyktingströmmar samt om en eventuell plötslig tillströmning av ett stort antal tredjelandsmedborgare som kan förorsaka oproportionerligt tryck på asyl- och mottagningssystem, i syfte att främja ett snabbt och tillförlitligt ömsesidigt informationsutbyte mellan medlemsstaterna och identifiera eventuella risker för medlemsstaternas asylsystem. Byrån ska basera sin analys på information som lämnats särskilt av medlemsstaterna, berörda unionsinstitutioner och unionsorgan, Europeiska utrikestjänsten samt UNHCR och andra internationella organisationer. För detta ändamål ska byrån ha ett nära samarbete med Frontex, och ska särskilt stödja sig på den riskanalys som genomförts av Frontex i syfte att säkerställa största möjliga konsekvens och enhetlighet i den information som tillhandahålls av båda byråerna.



EUAA ska vidare säkerställa ett snabbt utbyte av relevant information mellan medlemsstaterna och kommissionen. Den ska också, i god tid och på ett korrekt sätt, överlämna resultaten av sin analys till styrelsen.

Rådgivningsbyrån vill understryka vikten av att informationen som analyseras och sammanställs är objektiv och saklig. Detta kan uppnås genom att inhämta information från alla tillgängliga källor, inklusive NGO:s och UNHCR. Rådgivningsbyrån är av uppfattningen att värdet av Frontex riskanalyser (som behandlar säkerheten vid unionens externa gräns) torde vara av begränsad betydelse för information om asylsituationen i unionen och tredjeländer, varför hänvisningen till Frontex bör strykas ur förordningstexten.

Artikel 7. Fortbildning

EUAA ska, enligt artikel 7(1), utforma och utveckla fortbildning för sin egen personal och för personer som arbetar vid nationella förvaltningar, domstolar och nationella myndigheter med ansvar för asylfrågor i medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska enligt artikel 7(4) vara skyldiga att integrera byråns läroplan i fortbildningen av personal vid berörda nationella myndigheter.

Under förutsättning att de utbildningsplaner som tas fram av EUAA håller tillräckligt hög standard ser Rådgivningsbyrån positivt på bestämmelsen eftersom det finns ett generellt behov av kunskapsförstärkning gällande CEAS hos nationella asylmyndigheter. Det är dock viktigt att UNHCR och andra nationella och internationella experter kan delta i och ge sin input till utbildningsinsatserna, och att det avsätts tillräckligt med tid och resurser för detta.

Enligt artikel 7(7) ska EUAA vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de experter som deltar i asylstödgrupperna och i reserven för asylinsatser har genomgått särskild fortbildning av relevans för deras uppgifter och funktioner innan de deltar i den operativa verksamhet som byrån organiserar. Byrån ska genomföra regelbundna övningar med dessa experter i enlighet med den plan för specialiserad fortbildning och övningar som anges i dess årliga arbetsprogram.

Rådgivningsbyrån välkomnar utbildningsinsatserna för EUAA:s experter, men anser att det bör framgå med än större tydlighet att de måste ha genomgått specialiserad fortbildning innan de börjar sin tjänstgöring i asylstödgrupperna eller reserven för asylinsatser.

Artikel 10. Gemensam analys av information om ursprungsländer

Enligt den föreslagna artikel 10(1) ska EUAA samordna insatser bland medlemsstaterna för att inleda och utveckla en gemensam analys som ger vägledning om situationen i specifika ursprungsländer.² Den verkställande direktören ska, enligt artikel 10(2) efter att ha samrått med kommissionen, överlämna denna gemensamma analys till styrelsen för godkännande. Medlemsstaterna ska ta hänsyn till denna gemensamma analys vid handläggningen av ansökningar om internationellt skydd, utan att det påverkar deras befogenheter att fatta beslut om enskilda ansökningar.

² I den interinstitutionella överenskommelse som presenterades den 6 juli 2017 omnämns den av EUAA framtagna informationen som vägledning (guidance notes) istället för gemensamma analyser.

Tillgång till aktuell och pålitlig landinformation är helt nödvändig för att beslutsfattare ska kunna fatta korrekta och högkvalitativa beslut angående ansökningar om internationellt skydd.

Enligt artikel 10(3) ska EUAA säkerställa att den gemensamma analysen ses över fortlöpande och uppdateras i nödvändig utsträckning. Varje sådan översyn ska också kräva samråd på förhand med kommissionen och godkännande av styrelsen.

Tillgång till aktuell och pålitlig landinformation är helt nödvändig för att beslutsfattare ska kunna fatta korrekta och högkvalitativa beslut angående ansökningar om internationellt skydd. Inom den svenska förvaltningsrätten ligger tyngdpunkten i första instans. Det är också första instans i asylprocessen – Migrationsverket – som besitter den största landkunskapen. Migrationsverket utfärdar egna landrapporter och rättsliga ställningstaganden och har därmed en mycket stor påverkan på den nationella rättsutvecklingen. Migrationsverkets landanalyser får ofta ett stort genomslag även i domstolarna, som trots att de är självständiga i praktiken ofta godtar Migrationsverkets bedömningar och istället fokuserar på rättsfrågorna. Under förutsättning att EUAA:s oberoende och opartiskhet kan garanteras skulle det därför kunna vara av godo med ett högre organ, för att stärka rättssäkerheten och likvärdigheten.

En gemensam förståelse för, och tolkning av, tillgänglig landinformation är en förutsättning för en mer harmoniserad asylprocess inom EU. Rådgivningsbyrån välkomnar därför att EUAA får ett utökat mandat i denna del. Rådgivningsbyrån vill dock understryka vikten av att informationen regelbundet uppdateras och ses över eftersom den kommer att läggas till grund för beslut av stor betydelse för enskilda. Om EUAA:s landinformation är inaktuell måste medlemsstaterna ha möjlighet att beakta andra relevanta källor.

EUAA:s utökade mandat gällande analys av landinformation medför dock också en del svårigheter och frågetecken. EUAA:s analyser och ställningstaganden kan komma att överlappa med UNHCR:s riktlinjer (UNHCR har ett skyddsmandat i enlighet med sin stadga och 1967 års tilläggsprotokoll till flyktingkonventionen). Rådgivningsbyrån är av uppfattningen att det tydligt borde framgå av förordningstexten att UNHCR:s riktlinjer i nämnda fall äger företräde. Rådgivningsbyrån anser vidare att det bör inrättas ett system där oberoende landinformationsexperter får en rådgivande roll och tillåts ge input till EUAA:s analyser. Sist, men inte minst, är det, enligt Rådgivningsbyråns mening, av största vikt att all information görs offentlig och tillgänglig för allmänheten på ett tydligt och begripligt sätt.

Artikel 11. Fastställande av säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer

EUAA ska, enligt förslaget, bistå kommissionen med att regelbundet se över situationen i tredjeländer som finns upptagna i den gemensamma EU-förteckningen över säkra ursprungsländer, inbegripet sådana länder vars status som säkert land tillfälligt har upphävts av kommissionen och sådana som har avförts från förteckningen.

Rådgivningsbyrån har i princip inga synpunkter på EUAA:s roll som sådan i denna del. Rådgivningsbyrån är dock generellt sett mycket kritisk till användandet av "säkra-länder-koncept".

För en utförlig diskussion om säkra länder hänvisas till analysen av kommissionens förslag till asylprocedurförordning.

Artikel 13. Mekanism för övervakning och utvärdering av asyl- och mottagningssystemen

EUAA ska, enligt den föreslagna artikel 13(1), i nära samarbete med kommissionen, inrätta en mekanism för att (a) övervaka genomförandet och utvärdera alla aspekter av det gemensamma europeiska asylsystemet i medlemsstaterna, särskilt Dublinsystemet, mottagningsvillkor, asyلفörfaranden, tillämpningen av kriterier för fastställande av skyddsbehov och typ av och kvalitet på skyddet för personer i behov av internationellt skydd i medlemsstaterna, bland annat när det gäller respekten för grundläggande rättigheter, skyddet av barn och utsatta personers behov, (b) övervaka medlemsstaternas efterlevnad av operativa standarder, indikatorer, riktlinjer och bästa metoder på asylområdet, (c) kontrollera asyl- och mottagningssystem, kapacitet, infrastruktur, utrustning, tillgänglig personal, även för översättning och tolkning i medlemsstaterna, ekonomiska resurser samt kapaciteten hos medlemsstaternas myndigheter med ansvar för asylfrågor, däribland domstolsväsendet, och att hantera och handlägga asylärenden på ett effektivt och korrekt sätt.

Många av de människorättskränkningar som sker i medlemsstaterna har sin grund i bristande tillämpning och respekt för internationell rätt, inklusive EU-rätten. EASO har hittills inte på ett verkningfullt sätt kunnat motverka detta. Rådgivningsbyrån välkomnar därför EUAA:s utökade mandat att övervaka och utvärdera implementeringen av CEAS på nationell nivå. Rådgivningsbyrån anser dock att en brist i kommissionens förslag är att den föreslagna artikel 13 inte föreskriver att civilsamhällets organisationer ska ha en rådgivande roll gällande medlemsstaternas implementering av CEAS.

Rådgivningsbyrån vill understryka att rätten till juridiskt biträde i asylprocessen är en viktig rättssäkerhetsgaranti.

En källa till oro är, enligt Rådgivningsbyråns mening, att EUAA inte uttryckligen ges i uppgift att övervaka och utvärdera medlemsstaternas praxis av förvarstagande i ordinarie asylprocesser och Dublinsystemet, speciellt mot bakgrund av signaler om att frihetsberövande under asylprocessen ökar i flera medlemsstater. Föreslagna förändringar inom CEAS kommer därtill, om de antas, innebära betydligt mer långtgående möjligheter för medlemsstaterna att ta asylsökande i förvar, särskilt inom ramen för så kallade gränsförfaranden (vid extern gräns).

Rådgivningsbyrån vill understryka att rätten till juridiskt biträde i asylprocessen är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Det är dock välkänt att denna rättighet (som framgår av olika bestämmelser i CEAS och nationell rätt) inte fullt ut respekteras i praktiken i alla medlemsländer. Rådgivningsbyrån förordar därför att EUAA:s skyldighet att övervaka och utvärdera asylsökandes effektiva rätt till kvalificerat juridiskt biträde uttryckligen omnämns i artikel 13(1).

Artikel 14. Byråns förfarande för övervakning och utvärdering

Enligt den föreslagna artikel 14(1) ska styrelsen i samråd med kommissionen fastställa programmet för övervakning och utvärdering av asyl- och mottagningssystemen i varje medlemsstat, eller i alla medlemsstater på grundval av tematiska eller specifika aspekter i asylsystemen. Den fleråriga programplaneringen ska förteckna de medlemsstater vars asyl- och mottagningssystem ska övervakas varje år, så att varje medlemsstat kontrolleras minst en gång under varje femårsperiod. Det årliga arbetsprogrammet ska förteckna de medlemsstater som ska övervakas påföljande år i enlighet med den fleråriga programplaneringen och de tematiska utvärderingarna. Det ska inbegripa uppgifter om vad övervakningen ska bestå i och en tidsplan för eventuella besök på plats. Byrån får på eget initiativ eller på begäran av kommissionen inleda en övervakningsinsats för att utvärdera asyl- och mottagningssystemen i en medlemsstat om det föreligger allvarliga problem med någon del av denna medlemsstats asyl- och mottagningssystem. Enligt den föreslagna artikel 14(2) ska byrån inrätta expertgrupper för varje övervakningsinsats, däribland för besök på plats vid behov. Expertgrupperna ska bestå av experter ur byråns egen personal och företrädare för kommissionen. Expertgruppen ska utarbeta en rapport baserad på resultaten från besök på plats samt information från medlemsstaterna.

Rådgivningsbyrån gör bedömningen att den föreslagna bestämmelsen kan ha stor potential att bidra till ett bättre fungerande CEAS och till att minska lidandet för asylsökande som befinner sig i medlemsstater som inte följer sina EU-rättsliga förpliktelser. Eftersom expertteamet föreslås bestå av företrädare för EUAA och kommissionen – inte företrädare för den berörda medlemsstaten – torde möjligheten för opartiska och oberoende granskningar finnas. Granskningen bör för att vara effektiv inte endast avse kvantitativa utvärderingar av tillgängliga resurser, utan också huruvida asylsökandes rättigheter respekteras i praktiken. Det vore därför, enligt Rådgivningsbyråns mening, meningsfullt att inkludera företrädare från det berörda civilsamhället, UNHCR och/eller internationella frivilligorganisationer i övervaknings- och utvärderingsinsatserna.

Artikel 16. Operativt och tekniskt stöd från byrån

Enligt den föreslagna artikel 16(1) får medlemsstaterna vända sig till byrån för bistånd i samband med att de fullgör sina skyldigheter i fråga om asyl, särskilt när deras asyl- och mottagningssystem är utsatta för ett oproportionerligt tryck. Enligt artikel 16(2) ska medlemsstaterna lämna in en begäran om bistånd till den verkställande direktören, med en beskrivning av läget och syftet med begäran. Byrån ska sedan, enligt artikel 16(3), under en begränsad tid, organisera och samordna ett stort antal (i artikeln uppräknade) operativa och tekniska åtgärder. Byrån ska enligt artikel 16(4) finansiera eller samfinansiera verksamheten via sin egen budget.

Den föreslagna bestämmelsen bygger vidare på, och utökar mandatet för, de operationer som EASO har bedrivit i Grekland och Italien sedan hösten 2015, en så kallad "hotspot-approach". EUAA ska själv, på begäran av den berörda medlemsstaten, organisera och koordinera ett antal aktiviteter som har direkt bäring på individuella skyddsbedömningar. Aktiviteterna inkluderar registrering av tredjelandsmedborgare, tillhandahållande av tolktjänster och medverkande i stödgrupper för migrationshantering i hotspot-områden. Enligt den föreslagna artikel 17 ska den tekniska och operativa assistansen tillhandahållas genom så kallade "asylstödgrupper".

Rådgivningsbyrån noterar att EUAA:s stöd enligt artikel 16 ska vara begränsat till assistans och informationsinsatser. Den föreslagna artikel 21, som behandlar stödgrupper för migrationshantering, öppnar dock upp för möjligheten för EUAA:s experter att, på begäran av medlemsstaterna, göra en materiell prövning av en asylansökan. Detta reser en del frågetecken, främst på grund av att det är den berörda medlemsstaten som måste ta det formella ansvaret för statusbedömningen, men också för att det ställer höga krav på experternas beslutsfattande. För enskilda asylsökande måste en dylik ordning rimligtvis uppfattas som oklar och förvirrande. Rådgivningsbyrån anser därför att ansvarsfördelningen bör förtydligas.

Artikel 22. Oproportionerligt tryck på asyl- och mottagningssystem

Om asyl- och mottagningssystemen i en medlemsstat utsätts för ett oproportionerligt tryck som ställer exceptionellt tunga och akuta krav på dessa system ska byrån, enligt den föreslagna artikel 22(1), på begäran av den berörda medlemsstaten eller på eget initiativ, organisera och samordna en rad omfattande operativa och tekniska åtgärder som avses i artikel 16 och placera ut experter från den reserv för asylinsatser som avses i artikel 18 (minst 500 experter som på årsbasis ska ställas till byråns omedelbara förfogande av medlemsstaterna) och experter ur sin egen personal för att snabbt förstärka asyl- och mottagningssystem.

Om den berörda medlemsstaten motsätter sig EUAA:s åtgärdspaket och inte vidtar de åtgärder som kommissionen rekommenderar för att komma till rätta med problemen kan rådet fatta beslut om att EUAA ska vidta nödvändiga åtgärder.

Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså en möjlighet för EUAA:s expertteam att ex officio genomföra omfattande åtgärder i en medlemsstat med ett oproportionerligt tryck på sitt asyl- och mottagningssystem. Kommissionens förslag om det formella förfarandet har modifierats något under trepartsförhandlingarnas gång. I skrivandes stund tycks det råda konsensus om följande ordning: Om den berörda medlemsstaten motsätter sig EUAA:s åtgärdspaket och inte vidtar de åtgärder som kommissionen rekommenderar för att komma till rätta med problemen kan rådet fatta beslut om att EUAA ska vidta nödvändiga åtgärder.

Artikel 35. Samarbete med tredjeländer

I frågor som har anknytning till byråns verksamhet, och i den omfattning som krävs för fullgörandet av dess uppgifter, ska byrån, enligt den föreslagna artikel 35(1), underlätta det operativa samarbetet mellan medlemsstater och tredjeländer inom ramen för unionens politik för yttre förbindelser, även med avseende på grundläggande rättigheter, i samarbete med Europeiska utrikestjänsten. Byrån och medlemsstaterna ska främja och iaktta normer och standarder som minst motsvarar dem som fastställs i unionslagstiftningen, även när de utför verksamhet på dessa tredjeländers territorier.

Byrån får enligt artikel 35(2) samarbeta med de myndigheter i tredjeländer som är behöriga i frågor som omfattas av förordningen, med stöd av och i samordning med unionsdelegationer, särskilt i syfte att främja unionens standarder för asyl och bistånd till tredjeländer när det gäller sakkunskap och kapacitetsuppbyggnad för deras egna asyl- och mottagningssystem samt genomföra regionala utvecklings- och skyddsprogram och andra insatser. Byrån får bedriva sådant samarbete inom ramen för samarbetsavtal med dessa myndigheter i enlighet med unionens lagstiftning och politik. Byrån ska inhämta förhandsgodkännande från kommissionen för sådana samarbetsavtal samt underrätta Europaparlamentet. Byrån får, enligt artikel 35(3) med värdmedlemsstatens samtycke, bjuda in tjänstemän från tredjeland att observera de operativa och tekniska åtgärder som beskrivs i artikel 16(3), såvida inte deras närvaro skulle göra det svårare att uppnå målen för dessa åtgärder, när detta kan bidra till att förbättra samarbetet och utbytet av bästa metoder.

Byrån ska, enligt artikel 35(4) samordna åtgärder för vidarebosättning som vidtas av medlemsstaterna eller av unionen, inbegripet utbyte av information, för att tillgodose behovet av internationellt skydd hos flyktingar i tredjeländer och visa solidaritet med deras värdländer. Byrån ska samla in information, övervaka vidarebosättning till medlemsstater och stödja medlemsstater med kapacitetsuppbyggnad för vidarebosättning. Byrån får också, efter godkännande från det berörda tredjelandet och efter överenskommelse med kommissionen, samordna sådant informationsutbyte eller andra insatser mellan medlemsstaterna och ett tredjeland, på det berörda tredjelandets territorium. Byrån ska, enligt artikel 35(5) delta i genomförandet av internationella avtal som ingåtts av unionen med tredjeland inom ramen för Europeiska unionens utrikespolitik i de frågor som omfattas av förordningen. Byrån kan, enligt artikel 35(6), få unionsfinansiering i enlighet med gällande bestämmelser för de instrument som inrättats till stöd för unionens politik för yttre förbindelser. Byrån får inleda och finansiera projekt för tekniskt bistånd i tredjeland i frågor som omfattas av förordningen.

EASO:s samarbete med tredjeländer har hittills varit begränsat. Fokus har istället handlat om stöd till medlemsstaternas asylsystem, utbildning, informationsinhämtning och analys. Kommissionens förslag till EUAA lägger större vikt vid samarbete med tredjeländer. Det är i huvudsak tre typer av aktiviteter som EUAA föreslås utföra: 1) underlätta medlemsstaternas samarbete med tredjeland, 2) direkt samarbete med tredjelandsmyndigheter för att främja unionsrättsliga standarder och kapacitetsuppbyggnad av tredjeländers asyl- och mottagningssystem, och 3) samordna insatser gällande vidarebosättning.

Rådgivningsbyrån noterar att artikel 35(1) uttryckligen stadgar att EUAA och medlemsstaterna ska främja och iaktta en standard som minst motsvaras av unionslagstiftningen i verksamhet som bedrivs på tredjelands territorium. Bestämmelsen är inte överflödigt eftersom tillämpningen av rättsakter inom CEAS, såsom det omarbetade asylprocedurdirektivet och det omarbetade mottagandedirektivet, är geografiskt begränsad till medlemsstaternas territorium. EU:s rättighetsstadga har däremot en extraterritoriell tillämplighet i alla situationer som regleras av EU-rätten. I syfte att stärka och förtydliga enskildas rättighetsskydd, oaktat var EU bedriver sitt samarbete med tredjeland, borde artikel 35(1), enligt Rådgivningsbyråns mening, uttryckligen hänvisa till rättighetsstadgan.

Kommissionens förslag till artikel 35(3) innebär att EUAA får bjuda in företrädare för tredjeländer att delta i operativa och tekniska operationer på EU-medlemsstaternas territorium. Förslaget väcker, enligt Rådgivningsbyråns mening, allvarliga farhågor relaterade till asylsökandes säkerhet och rättigheter. Det är inte lämpligt att tredjelandsföreträdare kan få insyn i asylsökande landsmäns ärenden eftersom detta dels kan placera den asylsökande och dess familjemedlemmar i fara, och

dels underminera asylsökandes förtroende för asylprocessen. På grund av ett starkt motstånd från både civilsamhället och andra EU-institutioner har artikel 35(3) strukits ur lagförslaget. Samtidigt föreslås en ny artikel 35a som ger EUAA:s egna anställda möjlighet att verka i prioriterade tredjeländer som i sin migrationsprocess respekterar oinskränkbara mänskliga rättigheter.

Artikel 48. Rådgivande forum

EUAA ska, enligt den föreslagna artikel 48(1), föra en nära dialog med relevanta organisationer i det civila samhället och relevanta behöriga organ som arbetar med asylpolitik lokalt, regionalt, nationellt, inom unionen eller internationellt. För detta ändamål ska byrån inrätta ett rådgivande forum. Det rådgivande forumet ska enligt artikel 48(2) vara en mekanism för informationsutbyte och kunskapsspridning. Byrån ska enligt artikel 48(3) bjuda in Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, Frontex, UNHCR och andra relevanta organisationer och organ till det rådgivande forumet.

Rådgivningsbyrån välkomnar bestämmelsen eftersom dialog och samarbete mellan myndigheter och civilsamhällets organisationer ofta är värdefullt för alla parter. Förhoppningsvis kan det rådgivande forumet ge input som leder till gagn för de asylsökande som påverkas av EUAA:s operationer. Rådgivningsbyrån anser att det rådgivande forumet, i syfte att främja oberoende, legitimitet och kvalitet, bör vara öppet för alla NGO:s med asylrättslig expertis.

EU-kommissionen tillkännagav i april 2016 att den önskade genomföra en reform av det gemensamma asylsystemet (CEAS). Bakgrunden var att kommissionen ansåg att den nuvarande ordningen inte på ett tillfredsställande sätt har klarat av att hantera det stora antal asylsökande som har tagit sin tillflykt till Europa under de senaste åren. Mottagningsvillkoren och asylsystemen skiljer sig - trots den stora mängden harmoniserande lagstiftning - mycket åt mellan medlemsstaterna. Vidare har Dublinförordningen inte fungerat som avsett. Kommissionen vill genom de föreslagna åtgärderna främja solidaritet och ansvarstagande mellan EU:s medlemsstater.

Det är i huvudsak fem befintliga rättsakter som berörs: skyddsgrundsdirektivet, asylprocedurdirektivet, mottagandedirektivet, Dublinförordningen och Eurodac-förordningen. Därtill föreslår kommissionen en ny förordning om Europeiska unionens asylbyrå och en vidarebosättningsförordning. Det föreslås även förordningar som ska ersätta nu gällande reglering av Schengens informationssystem.

Ur ett svenskt perspektiv är det viktigt och relevant att analysera sambandet och samspelet mellan EU:s asylpaket och den tillfälliga utlänningslagen (2016-2019) som stiftades med målsättningen att anpassa den svenska asylrätten till EU:s miniminivå.

Denna rapport är en del i en serie om fem publikationer. Genom rapporterna vill Rådgivningsbyrån bidra till en ökad kännedom om kommissionens föreslagna reform. I rapportserien analyserar vi förslagen ur ett folkrättsligt och nationellt perspektiv, samt lyfter möjligheter och risker ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Rådgivningsbyrån

FÖR ASYLSÖKANDE OCH FLYKTINGAR

Taptogatan 6, Stockholm

Hemsida: sweref.org

Mail: info@sweref.org

Telefon: 0200-88 00 66



Bankgiro 900-5794

Plusgiro 900579-4

Swish 1234 645206