

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets direktiv (miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen överlämnas till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 13 november 2000 till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 mars 2001

Inrikesminister *Ville Itälä*

Regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho

INRIKESMINISTERIET**PROMEMORIA**

EURODOC EU/091100/0839

**FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM MINIMINORMER FÖR
MEDLEMSSTATERNAS FÖRFARANDE FÖR ATT BEVILJA ELLER
ÅTERKALLA FLYKTINGSTATUS: EN FÖRSTA GEMENSAM ÅTGÄRD FÖR ATT
SKAPA ETT GEMENSAMT EUROPEISKT ASYLSYSTEM**

1. Allmänt

Kommissionen har den 13 november 2000 avgett ett förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (KOM(2000) 578 slutlig 2000/0238 [CNS]).

Kommissionen presenterade sitt direktivförslag preliminärt vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte 28.9.2000. Subsidiärt skydd ingår inte i förslaget, utan detta täcker endast miniminormerna för beviljande och återkallande av flyktingstatus enligt Genèvekonventionen.

2. Syftet med förslaget

Det föreslagna direktivet syftar till att genomföra artikel 63.1 d i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna, punkt 36 b iii i handlingsplanen från Wien, punkt 14 i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors samt första delen av avsnittet om rättvisa och effektiva asylförfaranden i resultattavlan som lades fram för rådet och Europaparlamentet i mars 2000.

Enligt punkt 14 i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors bör ett gemensamt europeiskt asylsystem på kort sikt omfatta ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt att fastställa vilken stat som är ansvarig för prövning av en asylansökan, gemensamma normer för ett rättvist och effektivt asylförfarande, gemensamma minimivillkor för mottagande av asylsökande samt

tillnärmning av reglerna för erkännande och innebörd av flyktingstatus i enlighet med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning samt andra konventioner. Enligt punkt 15 i slutsatserna bör gemenskapsbestämmelserna på längre sikt leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl, som är giltig i hela unionen.

Syftet med förslaget är att enhetliga medlemsstaternas förfaranden för att bevilja och återkalla flyktingstatus. Målet är att skapa ett asylförfarande i medlemsstaterna som är så rättvist och effektivt som möjligt.

3. Förslagets huvudsakliga innehåll

Direktivförslaget är en första viktig åtgärd för att skapa en gemensamt asylpolitik enligt Amsterdamfördraget. Förslaget ställer miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja och återkalla flyktingstatus.

Syftet med åtgärderna i förslaget är att skapa ett enkelt och snabbt system för prövning av asylansökningar. I förslaget fastställs gemensamma normer och tidsfrister för att snabbt kunna identifiera asylansökningar som inte kan upptas till prövning och uppenbart ogrundade ansökningar. På så sätt kan medlemsstaternas respektive asylsystem fungera smidigt till förmån för flyktingar enligt Genèvekonventionen.

Denna åtgärd innebär inte att medlemsstaterna måste införa likadana förfaranden. Inte heller kommer

medlemsstaterna att vara tvungna att använda samma begrepp eller införa rutiner som de inte vill tillämpa. Även om förslaget anger miniminormer för att effektivisera förfarandet och öka rättskydd påverkar det inte medlemsstaternas rätt att prioritera ärenden efter sin egen prövning och i enlighet med sina egna politiska riktlinjer.

Förslaget omfattar endast miniminormer för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Det innehåller följaktligen inte miniminormer för att avgöra huruvida personer kan vara berättigade till skydd enligt andra internationella instrument eller i övrigt har skyddsbehov. Om medlemsstaterna emellertid skulle använda sig av förslagets bestämmelser när de fattar beslut om ansökningar om skydd som inte omfattas av Genèvekonventionen, skulle kommissionen välkomna detta.

Förslaget omfattar endast handläggning av asylansökningar som inlämnats spontant vid gränsen till eller inom medlemsstaternas territorium. Förslaget berör därför inte en eventuell åtgärd om medlemsstaternas förfaranden för att ta emot medborgare i tredje land vilka är flyktingar enligt Genèvekonventionen, men som ännu inte kunnat nå fram till EU:s yttre gränser.

Förslaget består av tre olika grupper av bestämmelser. Den första gruppen behandlar förfarandegarantier för asylsökande. Bestämmelserna täcker alla steg i asylhandläggningen och de syftar till att tillnärma medlemsstaternas begrepp om ett rättvist förfarande. Varje asylsökande skall till exempel ha rätt att överklaga ett beslut av första instans, oavsett vad beslutet gäller. Dessutom skall varje asylsökande informeras vid avgörande faser i förfarandet, på ett språk som han förstår, om sin rättsliga ställning, så att han kan överväga eventuella kommande steg i förfarandet. I förslaget finns dessutom särskilda förfaranden för personer med särskilda behov, till exempel minderåriga utan medföljande vuxen.

Den andra gruppen av bestämmelser består av minimikrav på beslutsprocessen. Medlemsstaterna kan visserligen behålla sina respektive nationella system, men beslutsprocessen måste uppfylla vissa miniminormer i syfte att skapa en

allomfattande gemensam europeisk asylpolitik. Enligt förslaget skall medlemsstaterna ha ett treinstanssystem: en myndighet som beslutar om flyktingstatus, en besvärsmyndighet som prövar administrativa eller juridiska överklaganden samt en fullföljdsdomstol. Beslutsinstanserna bör ha tillgång till information om ursprungsländerna och ha möjlighet att få experthjälp när så behövs. Tjänstemännen bör ha fått lämplig utbildning, beslutsprocessen bör uppfylla vissa krav på utredning, beslut skall fattas individuellt, sakligt och opartiskt och negativa beslut bör innehålla en fullständig motivering.

Den tredje gruppen av bestämmelser består av gemensamma normer för att tillämpa vissa begrepp och viss praxis. I förslaget definieras till exempel ansökningar som inte kan upptas till prövning, uppenbart ogrundade ansökningar samt bl.a. sådana begrepp som säkert ursprungsland och säkert tredje land. Dessa begrepp eller denna praxis finns redan i många medlemsstater, men definitionen varierar kraftigt. I syfte att minska risken för att asylsökande flyttar mellan medlemsstaterna föreslår kommissionen att gemensamma miniminormer skall införas.

Det föreslås också att en kontaktkommitté skall inrättas. Kontaktkommitténs uppgift skulle vara att underlätta införlivandet och därefter det harmoniserade genomförandet av direktivet genom regelbundna samråd om alla praktiska problem som tillämpningen kan ge upphov till. Vidare kommer kommittén att kunna underlätta samråd mellan medlemsstaterna om strängare eller extra garantier och skyldigheter som de kan fastställa på nationell grund. Dessutom kommer kommittén att kunna ge råd till kommissionen om eventuella tillägg till, ändringar av och justeringar i direktivet som anses nödvändiga.

4. Verknningar på lagstiftningen i Finland

Behandlingen av direktivet har först inletts i rådets arbetsgrupp. Det kan vara svårt för några medlemsstater att godkänna vissa bestämmelser i förslaget. Förslaget omfattar

bestämmelser vars innehåll och betydelse med tanke på lagstiftningen i Finland kommer att preciseras i kommande diskussioner. Förslaget bygger både på bestämmelser som är förpliktande för medlemsstaterna och bestämmelser som medlemsstaterna delvis eller totalt får avgöra själva. Vissa av de föreslagna rättsmedlen saknar exakt motsvarighet i finsk lagstiftning.

Åtgärder har vidtagits för att bereda statsrådets ståndpunkt. Beredningen förutsätter att kommissionen ger en muntlig motivering till och redogörelse för vissa delar av förslaget, eftersom det inte är klart vad som strängt taget avses i vissa av förslagets bestämmelser. Därför är det i detta skede inte möjligt eller ändamålsenligt att göra en noggrann utvärdering av de verkningar på lagstiftningen som förslaget medför. Det är dock mycket sannolikt att antagandet av förslaget medför ett behov av att ändra lagstiftningen, särskilt utlänningslagen (378/1991).

5. Ekonomiska verkningar

Det är fråga om ett förslag till miniminormer för asylförfaranden, inte till förenhetligande

av förfaranden. Med tanke på rättsskydd och förvaltningspraxis är Finlands lagstiftning och praxis av hög standard varför förslaget inte kommer att ha betydande ekonomiska verkningar. Det är fråga om kommissionens förslag. Förhandlingar om förslaget kommer att inledas snart och i detta skede är det omöjligt att utvärdera förhandlingarnas slutresultat i innehållsligt hänseende. Om man till exempel beslutar att avsevärt förkorta behandlingstiderna för asylansökningar jämfört med nuläget, kan detta medföra ett behov av att öka resurser vid utlänningsverket.

6. Statsrådets ståndpunkt

I princip intar Finland en positiv ståndpunkt till direktivförslaget och anser att prövningen av en asylansökan i endast en medlemsstat och medlemsstaternas enhetliga asylförfarande är viktiga frågor också med tanke på enskilda asylsökande. För att statsrådet kan inta sin ståndpunkt behöver förslagets många detaljer ännu specificeras och preciseras. Dessutom skall olika förvaltningsområden definiera sina gemensamma ståndpunkter.