



Strategisk plan för asylpolitiken

Justitiedepartementet

2008-07-31

Dokumentbeteckning

KOM (2008) 360

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. "Strategisk plan för asylpolitiken-Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU"

Sammanfattning

Som ett led i arbetet med att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem antog kommissionen den 17 juni 2008 en strategisk plan för asylpolitiken. Grunden för planen är den grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet som antogs i juni 2007, och det samråd mellan kommissionen och medlemsstaterna samt andra berörda parter som följde på grönboken.

Den strategiska planen stakar med utgångspunkt i redan befintlig och framtida lagstiftning ut en färdplan för de kommande åren och räknar upp de åtgärder som kommissionen avser att föreslå för att slutföra den andra fasen i arbetet mot det gemensamma europeiska asylsystemet.

För att uppnå målen för det gemensamma europeiska asylsystemet föreslår kommissionen en strategi i tre delar som bygger på ytterligare harmonisering av medlemsstaternas asyllagstiftning, på ett effektivt praktiskt samarbete, och på solidaritet och ansvarstagande mellan medlemsstaterna liksom mellan EU och länder utanför EU.

Regeringen eftersträvar en ökad harmonisering av asylpolitiken på EU-nivå. Genom antagandet av olika rättsakter på asylområdet och avgöranden från EG-domstolen om hur dessa ska tolkas, samt det praktiska samarbete som har inletts på området, anser regeringen att en rad viktiga steg redan har tagits på vägen mot det gemensamma europeiska asylsystemet. Som ytterligare ett led i detta arbete välkomnar regeringen kommissionens plan om den fortsatta utvecklingen av det gemensamma europeiska asylsystemet.

1.1 Ärendets bakgrund

Efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft i maj 1999 enades medlemsstaterna vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 om riktlinjer för arbetet med att skapa ett gemensamt asylsystem. Målsättningen för denna första fas var att harmonisera den europeiska migrations- och asyllagstiftningen genom gemensamma miniminormer. I Haagprogrammet från år 2004 slog man fast att målet för den andra fasen är att ett gemensamt asylsystem ska införas till år 2010.

Grunden för det framtida gemensamma asylsystemet, och nuvarande regelverk, utgörs av de rättsakter som antogs under den första fasen [främst asylprocedurdirektivet (2005/85/EG), skyddsgrundsdirektivet (2004/83/EG), mottagandedirektivet (2003/9/EG), massflyktsdirektivet (2001/55/EG), Dublinförordningen (2003/343/EG) och Eurodacförordningen (2000/2725/EG)].

I juni 2007 antog kommissionen en grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, vilken följdes av ett samråd med medlemsstaterna och andra berörda parter. På grundval av resultatet av denna diskussion och med utgångspunkt i redan befintlig och kommande lagstiftning antog kommissionen den 17 juni 2008 meddelandet ”Strategisk plan om asylpolitiken – Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU”. I planen presenteras dels en färdplan för de kommande åren, dels de åtgärder som kommissionen avser att föreslå för att slutföra den andra fasen i det gemensamma europeiska asylsystemet. Kommissionen aviserar i planen att tidsfristen för att slutföra den andra fasen i arbetet mot att skapa ett gemensamt asylsystem kan komma att flyttas fram, eventuellt till år 2012.

Den 17 juni 2008 antog kommissionen även meddelandet ”En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg”, där kommissionen formulerar sin vision för en framtida gemensam invandringspolitik avseende övriga aspekter av migrationen, se vidare Faktapromemoria 2006/07:FPMxxx.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Inledning

Vid en analys av tillgängliga statistiska uppgifter har kommissionen noterat tre viktiga tendenser på asylområdet:

–De flesta medlemsstater upplever för närvarande ett mindre tryck på sina asylsystem än för några år sedan, varför kommissionen anser att det nu finns utrymme att vidta åtgärder för att förbättra asylsystemen.

–Trots att en viss harmonisering av lagstiftningen har ägt rum på EU-nivå finner kommissionen att bl.a. avsaknaden av gemensam praxis, skilda traditioner och olikartade informationskällor om ursprungsland leder till att asylsökande från samma ursprungsland kan få olika bedömning från en medlemsstat till en annan.

–En allt större andel asylsökande beviljas, enligt vad kommissionen har funnit, subsidiärt skydd eller annan skyddsstatus grundat på nationella regler om skydd, i stället för flyktingsstatus enligt FN:s flyktingkonvention.

Dessa tendenser analyseras vidare i den konsekvensbedömning som följer den nu aktuella strategiska planen [SEC(2008) 2029].

I planen pekar kommissionen ut viktiga övergripande mål för det gemensamma asylsystemet, däribland att systemet måste ge flyktingar möjlighet att få tillgång till skydd inom EU samt att asylsystemet ska erbjuda ett enda gemensamt förfarande. Kommissionen pekar även på vikten av att det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna ökar och att det finns mekanismer för att understödja solidariteten.

För att uppnå målen för det gemensamma europeiska asylsystemet föreslår kommissionen en strategi i tre delar som bygger på ytterligare harmonisering av medlemsstaternas asyllagstiftning, på ett effektivt praktiskt samarbete, samt på solidaritet och ansvarstagande mellan medlemsstaterna liksom mellan EU och länder utanför EU. Utifrån denna tredelade strategi gör kommissionen en genomgång av de åtgärder man avser att vidta under de kommande åren.

1.2.2 Kvalitativt bättre och mer harmoniserade gemensamma normer för internationellt skydd

Enligt kommissionens uppfattning har de redan existerande miniminormerna inte skapat önskade gemensamma spelregler. Kommissionen avser därför föreslå ändringar i befintligt regelverk.

Under 2008 kommer förslag att läggas om förändringar i mottagandedirektivet, bl.a. i syfte att inkludera personer som söker subsidiärt skydd, att vidta åtgärder för att ge asylsökande tillgång till arbetsmarknaden på mer likartade villkor, samt att införa processuella garantier i fråga om förvar.

Därefter, under 2009, avser kommissionen att lägga förslag om förändringar i asylprocedurdirektivet – bl.a. i syfte att upprätta ett gemensamt asylförfarande och att säkerställa samma tillgång till förfarandena överallt inom unionen – samt i skyddsgrundsdirektivet – bl.a. i syfte att ändra kriterierna för när en person är berättigad att få internationellt skydd och att se över vilka rättigheter och förmåner som ska tillkomma personer som beviljats subsidiärt skydd.

Dessutom har kommissionen för avsikt att undersöka om det är möjligt att införa en mekanism för att möjliggöra för personer med skyddsstatus att få denna status överförd mellan medlemsstaterna. Kommissionen avser även att inleda en studie av en eventuell harmonisering av nationella regler om skyddsstatus, som för närvarande inte omfattas av EU:s gemensamma regler gällande internationellt skydd.

1.2.3 Praktiskt samarbete

Kommissionen har funnit att olikartad praxis mellan medlemsstaterna leder till skillnader mellan asylbeslut i likartade ärenden. Kommissionen anser därför att det är nödvändigt med ett effektivt praktiskt samarbete. Svaren på grönboken uppfattar kommissionen som att det finns ett brett stöd för att skapa en europeisk stödkontor för samarbete i asylfrågor. Kommissionen har därför genomfört en studie för att undersöka om det är möjligt att införa ett strukturellt stöd för praktiskt samarbete på asylområdet. På grundval av denna studie och i linje med Haagprogrammet och de slutsatser som antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor den 18 april 2008, kommer kommissionen under 2008 att lägga fram ett förslag om att bilda ett europeiskt stödkontor för samarbete i asylfrågor.

1.2.4 Att främja ansvarstagande och solidaritet

1.2.4.1 Rättvis ansvarsfördelning samt solidaritet inom EU

Ett av målen för det gemensamma europeiska asylsystemet är att bistå de medlemsstater som, främst på grund av sitt geografiska läge, har speciellt utsatta asylsystem.

Kommissionen framhåller att det är nödvändigt med ett system som tydligt fördelar ansvaret för att pröva en asylansökan, vilket kommissionen anser har bekräftats både genom utvärderingsrapporten avseende Dublinssystemets¹ funktion (Dublinutvärderingen), vilken antogs av kommissionen i juni 2007, och utvärderingen i grönboken av de principer detta system bygger på. För att åtgärda de brister som Dublinutvärderingen har pekat på, kommer kommissionen under hösten 2008 att föreslå förändringar i både Dublin- och Eurodacförordningarna.

Kommissionen påpekar att Dublinsystemet inte har till uppgift att fördela asylansökningar så att medlemsstater som är utsatta för ett särskilt stort migrationstryck på grund av sitt geografiska läge inte utsätts för ytterligare påfrestning. Kommissionen menar att systemet som det nu är utformat kan bidra till mer belastning på dessa stater. Svaret för att komma till rätta med detta problem anser kommissionen inte vara att anta något nytt övergripande

¹ Dublin- och Eurodacförordningarna

instrument, utan att ge medlemsstaterna tillgång till en rad olika mekanismer. I meddelandet anges att kommissionen därför kommer föreslå:

2007/08:FPM129

–att en studie inleds med syfte att bedöma om det är möjligt att införa ett EU-gemensamt förfarande för att handlägga särskilda anhopningar av ärenden, och om ett sådant förfarande skulle kunna leda till en lättnad för medlemsstater som upplever ett stort migrationstryck,

–att en mekanism skapas som gör det möjligt att tillfälligtvis, under noggrant definierade förutsättningar, upphäva tillämpningen av Dublinreglerna för en medlemsstat vars mottagningssystem inte klarar att hantera överföringen av asylsökande,

–att ett asylexpertteam skapas, vilket samordnas av det europeiska stödkontoret, och som bl.a. skulle kunna kallas in för att överta handläggningen av det inledande förfarandet vid en asylansökan, samt

–att åtgärder vidtas som, vid ett omfattande tryck av asylsökande, underlättar omfördelningen från en medlemsstat till en annan av personer som beviljats internationellt skydd.

Kommissionen kommer under 2009 att inleda en studie i syfte att utvärdera olika metoder för att förbättra effekterna av EU:s finansiella solidaritet samt för att bedöma om de befintliga finansiella instrumenten ger ett effektivt stöd åt de medlemsstater som måste hantera stora irreguljära migrationsströmmar. På basis av resultaten av undersökningen kommer kommissionen att överväga om några åtgärder behöver vidtas.

1.2.4.2 Extern solidaritet

Kommissionen förutser att fokus på asylfrågornas externa dimension ytterligare kommer att förstärkas under de kommande åren, och att EU måste dela ansvaret för flyktingarna med länder utanför EU, vilka får ta emot en mycket större procentandel av världens flyktingar än EU. Kommissionen anser att EU bör koncentrera sig på tre olika men sammanlänkande områden:

–**Regionala skyddsprogram.** Kommissionen har för avsikt att föreslå att de regionala skyddsprogrammen görs om till regionala fleråriga handlingsplaner som fastställer vilka luckor som finns i skyddet av flyktingar och vilka konkreta åtgärder som ska vidtas. Vidare kommer de nuvarande regionala skyddsprogrammen i Tanzania, Ukraina, Vitryssland och Moldavien ytterligare att utvecklas under 2009. I enlighet med meddelandet från 2005 kommer kommissionen även att undersöka om regionala skyddsprogram kan utarbetas i andra regioner.

–Kommissionen avser att utveckla instrumentet **vidarebosättning** till ett effektivt skyddsinstrument som kan användas av EU. Kommissionen kommer under 2009 att lämna förslag om att ta fram ett EU-program för vidarebosättning, där medlemsstaterna kan delta på frivillig basis.

– **En reglerad och välorganiserad ankomst för personer i behov av skydd.** Kommissionen anser det vara av avgörande betydelse att ansträngningar görs för att underlätta för personer som har grundad anledning att söka skydd att ta sig till medlemsstaternas territorium, samtidigt som åtgärder vidtas för att avskräcka personer som sysslar med människosmuggling och människohandel. Kommissionen kommer därför att undersöka olika sätt som kan göra det möjligt att skilja personer i behov av skydd från andra kategorier av migranter redan innan de når gränsen till potentiella skyddsstater.

Kommissionen har även för avsikt att, i samråd med UNHCR, inleda en undersökning av om det är möjligt att införa en gemensam handläggning av asylansökningar utanför EU:s territorium.

1.2.5 Slutsats

I planen fastställer kommissionen vilka principer som ska vara vägledande för EU:s insatser på asylområdet under kommande år:

- att unionens traditioner på det humanitära området och när det gäller att erbjuda skydd ska upprätthållas och respekten för de grundläggande mänskliga rättigheterna respekteras vid införandet av det gemensamma europeiska asylsystemet,
- att gemensamma regler ska fastställas där alla asylsökande behandlas på samma sätt oavsett var i EU de lämnar in sin asylansökan,
- att asylsystemet ska effektiviseras och ge medlemsstaterna enhetliga regelverk samt samarbetsmekanismer under hela asylprocessen, samt
- att sörja för solidaritet inom och utanför unionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet får i sig inga konsekvenser på svenska regler. De aviserade förslagen till ändringar i olika rättsakter innebär dock på sikt att författningsändringar är att förvänta. Dessa kommer då främst att beröra utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet har i sig inga budgetära konsekvenser. På längre sikt kan dock en del av de åtgärder som föreslås få budgetära och finansiella konsekvenser.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen eftersträvar en ökad harmonisering av asylpolitiken på EU-nivå. Genom antagandet av olika rättsakter på asylområdet och avgöranden från EG-domstolen om hur dessa ska tolkas, samt det praktiska samarbete som har inletts på området, anser regeringen att en rad viktiga steg redan har tagits på vägen mot det gemensamma europeiska asylsystemet. Som ytterligare ett led i detta arbete välkomnar regeringen kommissionens plan om den fortsatta utvecklingen av det gemensamma europeiska asylsystemet.

Regeringen välkomnar att kommissionen i meddelandet framhåller vikten av att förstärka den externa dimensionen av asyl. Regeringen har under lång tid verkat för att vidarebosättningsinstrumentet utvecklas och välkomnar därför kommissionens förklaring avseende ett EU-program för vidarebosättning. Regeringen ser asylfrågan som en integrerad del i utvecklingsagendan, i linje med den svenska samstämmighetspolitiken för global utveckling.

Regeringen anser det även angeläget att stärka det praktiska samarbetet och ser kommissionens kommande förslag att inrätta ett europeiskt stödkontor för samarbete i asylfrågor som en del i detta samarbete.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ännu inte kända. Asylplanen har remitterats till Migrationsverket.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ännu ej presenterad.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer sannolikt att tillsammans med meddelandet om en gemensam invandringspolitik för Europa presenteras i rådet för inrikes och rättsliga frågor någon gång under hösten.

Kommissionen avser att med början år 2008 föreslå förändringar i det nu gällande gemensamma regelverket på asylområdet samt föreslå att ett europeiskt stödkontor för samarbete i asylfrågor inrättas. Planen presenterar även ett antal frågor där kommissionen anser att fördjupade studier krävs. Kommissionen kommer att lägga fram merparten av förslagen under år 2009.

4.2 Fackuttryck / termer