



Stockholmsprogrammet

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 11 juni 2009 beslutat bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst, KOM(2009) 262 (Stockholmsprogrammet).

Socialförsäkringsutskottet behandlar de delar av meddelandet som rör utskottets ansvarsområden, dvs. invandring, asyl, visering och vissa frågor om gränskontroll.

Utskottets överväganden

Stockholmsprogrammet

I meddelandet Ett område för frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst ger kommissionen sin syn på det framtida arbetet med rättsliga och inrikes frågor.

I det inledande kapitlet slår kommissionen fast att individen ska stå i centrum i det framtida samarbetet och att ett genomgående tema för det nya programmet bör vara ett Europa för medborgarna. Kommissionen anser att EU nu behöver förbereda ett nytt flerårigt program, med högt ställda målsättningar för det framtida arbetet. Till de centrala målen hör att möta framtida utmaningar och att tydliggöra fördelarna med EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa för allmänheten.

De politiska prioriteringarna, som utvecklas i de följande kapitlen, är bl.a.

- att skydda och utveckla medborgarnas rättigheter – där bl.a. rätten till fri rörlighet måste kunna utövas fullt ut
- att underlätta för medborgarna genom att utveckla EU:s rättsliga samarbete
- att skydda medborgarna – där bl.a. ytterligare stärkta säkerhetsanordningar vid inresa till EU nämns
- att främja integration i samhället och verka för ett solidariskt EU. Här anges att ett prioriterat mål under de kommande åren blir att konsolidera och fullt ut genomföra en invandrings- och asylpolitik som garanterar solidaritet mellan medlemsstaterna och konstruktivt partnerskap med tredjeländ. En sådan politik bör bl.a. leda till en tydlig och gemensam status för personer som invandrat lagligt. Man bör också stärka sambanden mellan invandringen och behoven på den europeiska arbetsmarknaden, och riktade åtgärder för integration och utbildning behöver utformas. De befintliga redskapen för att bekämpa olaglig invandring kan också användas mer effektivt. Det understryks att alla dessa åtgärder behöver genomföras i samordning med unionens utrikespolitiska arbete, där EU måste hålla fast vid sin humanitära tradition att generöst hjälpa de människor som är i behov av skydd.

För att det kommande fleråriga programmet ska bli framgångsrikt föreslår kommissionen också en rad redskap och metoder för arbetet.

In- och utresekontroll

Beträffande in- och utresekontroll understryker kommissionen att en hög säkerhetsnivå måste gå hand i hand med en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd. Kommissionen anser att medlemsstaternas operativa samarbete genom Frontex måste förbättras och att Frontex operativa förmåga bör stärkas, exempelvis genom inrättande av regionala

och/eller specialiserade byråer. De olika typerna av kontroller (säkerhet, invandring, tull) måste rationaliseras, bl.a. genom separering av privat och kommersiell trafik. Det blir särskilt viktigt att samordna insatserna av Frontex och Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor när det gäller att ta emot personer som försökt ta sig över de yttre gränserna. Utbytet av erfarenheter och god praxis bör utökas, särskilt när det gäller etiska frågor, för att få en gemensam syn på problemen och se EU som ett naturligt arbetsfält. För samtliga yrkesverksamma på området bör man satsa mer på gemensamma fortbildningar och på samövningar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt situationen för sårbara personer och grupper, t.ex. ensamkommande barn.

Kommissionen konstaterar också att informationssystemen för Schengensamarbetet (SIS II) och viseringar (VIS) kommer att slutföras och att deras förvaltningar skulle kunna stabiliseras genom inrättande av en byrå. Viseringspolitiken lyfts fram som ett viktigt verktyg i unionens utrikespolitik. Kommissionen föreslår också att en gemensam europeisk Schengenvisering inrättas som, om möjligt, skulle kunna utfärdas av en gemensam konsulär myndighet.

Informationskampanjer och en regelbunden dialog med tredjeländer bör inledas. Inom ramen för denna strategiska planering bör man utvärdera om det vore lämpligt att främja att nya avtal ingås om förenklade förfaranden för utfärdande av viseringar. Förhandlingarna bör även omfatta frågan om återtagande av personer som vistas olagligt i medlemsstaterna. Den s.k. viseringslistan bör utvärderas systematiskt.

Migrationsfrågor

I kapitel 5 Att främja integration i samhället: Ett ansvarsfullt och solidariskt Europa i fråga om invandring och asyl anges inledningsvis att en av EU:s största utmaningar i framtiden kommer att vara att se till att migrationsströmmarna styrs på ett effektivt sätt, särskilt mot bakgrund av att befolkningen åldras. Invandringen spelar en viktig roll för befolkningstillväxten i EU, och den kommer på längre sikt att ge ett avgörande bidrag till EU:s ekonomiska resultat. Solidariteten måste stå i centrum för den gemensamma politiken, och genomförandet av principerna och målen i paktens för invandring och asyl kommer att utgöra grunden för EU:s åtgärder på detta område i framtiden. Invandringspolitiken måste ingå i en vision på lång sikt där tonvikten läggs på respekt för de grundläggande rättigheterna och mänsklig värdighet. Det finansiella stödet för hanteringen av migrationen måste ägnas särskild uppmärksamhet. En utvärdering bör genomföras för att fastställa om strukturen och fördelningsnycklarna i de nuvarande interna instrumenten fortfarande svarar mot medlemsstaternas behov.

Under rubriken Konsolidera ett övergripande tillvägagångssätt föreslår kommissionen att migrationsfrågorna ska utgöra en integrerad del av EU:s utrikespolitik och menar att ett övergripande tillvägagångssätt krävs. Med-

lemsstaterna bör enligt kommissionen bl.a. arbeta aktivt för att fördjupa dialogen och partnerskapet med länder, regioner och kontinenter utanför EU. De bör även planera att ingå nya särskilda avtal som täcker de tre dimensionerna av det övergripande tillvägagångssättet, nämligen främjande av rörlighet och laglig invandring, bidrag till utveckling samt hantering av olaglig invandring (inklusive återtagande, stöd till frivilligt återvändande och återanpassning).

Det bör införas ett effektivt och solidariskt system för att hantera laglig invandring och stödja invandrare som är i behov av skydd och asyl samt för att förebygga olaglig invandring. Detta är särskilt viktigt i Medelhavsområdet. Kommissionen anser vidare att medlemsstaterna måste hantera olaglig invandring och människosmuggling effektivare genom att ta fram information om migrationsvägar, främja samarbete i fråga om övervakning och gränskontroller och underlätta återtagande genom att främja stödåtgärder för återvändande. Dessutom bör de utforma ytterligare initiativ när det gäller invandring och utveckling, exempelvis underlätta penningöverföringar och beakta nedgången i fråga om överföringar till följd av den ekonomiska krisen, engagera invandrargrupper i arbetet med att utveckla deras ursprungsländer eller ursprungsregioner och lindra effekterna av den s.k. hjärnflykten. EU:s olika verktyg för samarbete måste mobiliseras för att stärka myndigheternas kapacitet på statlig, regional och lokal nivå i tredjeländer, så att de kan hantera migrationsfrågor, även när det gäller att öka kapaciteten för att tillhandahålla tillräckligt skydd.

Invandringsfrågor

När det gäller den ekonomiska invandringen anges att den bättre borde motsvara behoven på arbetsmarknaden i medlemsstaterna. På så sätt skulle bl.a. invandrarnas kompetens bättre kunna tas till vara och deras integration underlättas. EU behöver en gemensam ram i form av ett flexibelt system för invandring som möjliggör en anpassning till den ökade rörligheten och till behoven på de nationella arbetsmarknaderna. Denna gemensamma ram bör till fullo respektera medlemsstaternas befogenheter när det gäller att fastställa antalet tredjelandsmedborgare som ges tillträde av selsättningsskäl. Två frågor bör i detta sammanhang ägnas särskild uppmärksamhet, nämligen betydelsen av invandrarnas rörlighet inom EU och de konsekvenser för uppehållstillstånden som en förlorad arbetsplats kan få.

Man bör överväga möjligheten att inrätta ett observationsorgan för att främja analysen av och förståelsen för migrationsfenomen. Samordningen mellan organet och befintliga nätverk som sysslar med migrationsfrågor måste säkerställas.

Invandringen bör organiseras på grundval av en övergripande bedömning av den kompetens som Europa kommer att behöva fram till 2020, med beaktande av den ekonomiska situationen. Det räcker inte att fastställa vilka behoven är. Det krävs också att utbud och efterfrågan möts. För att detta ska bli möjligt borde det övervägas att upprätta en europeisk

plattform för dialog. Med hjälp av denna plattform skulle man kunna fastställa hur man bäst kan styra arbetskraftsinvandringen och vilka anpassningar av den juridiska och institutionella ramen som är nödvändiga. Plattformen skulle kunna samla arbetsgivare, fackföreningar, medlemsstaternas arbetsförmedlingar, rekryteringsföretag och andra berörda parter. Ett ömsesidigt godkännande av kvalifikationer och färdigheter genom överenskommer mellan EU och tredjeländer skulle också vara viktigt i detta sammanhang.

Kommissionen föreslår en aktiv politik som bygger på en europeisk status för lagliga invandrare. För att den lagliga invandringen ska kunna leda till så positiva effekter som möjligt för alla parter – ursprungslandet och destinationslandet, de mottagande samhällena och invandrarna själva – behövs ett tydligt, öppet och rättvist tillvägagångssätt där respekten för individen bibehålls. I detta syfte bör det antas en invandringskodex för att lagliga invandrare ska kunna garanteras lika rättigheter på samma sätt som EU-medborgarna.

Familjeåterförening är ett av de viktigaste motiven till invandring, och den står för en stor andel av den lagliga invandringen. EU bör anta gemensamma regler för att effektivt styra strömmen av personer som invandrar i familjeåterföreningssyfte. Med hänsyn till den låga graden av harmonisering av nationell lagstiftning på området skulle en översyn av familjeåterföreningsdirektivet kunna göras, efter ett brett samråd.

Vidare anges att en minskning av den olagliga invandringen och därtill knuten brottslig verksamhet, med bibehållen respekt för de mänskliga rättigheterna, utgör ett viktigt komplement till utvecklandet av en gemensam politik för laglig invandring. Särskilt kampen mot brottsliga nätverk måste intensifieras.

Olagliga anställningar måste bekämpas med hjälp av förebyggande och repressiva åtgärder samtidigt som man garanterar skyddet för de invandrare som blivit utsatta. Genomförandet av direktivet om påföljder för arbetsgivare som anlitar tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU måste stödjas och övervakas. Nolltolerans måste tillämpas i fråga om människosmuggling och människohandel. Lämpliga investeringar måste göras i mänskliga och ekonomiska resurser för att öka kontrollen, i synnerhet på arbetsplatserna, men också för att förenkla utfärdandet av uppehållstillstånd till offren.

Utförandet av en effektiv politik för återsändande och återvändande måste ske i enlighet med lagen och med respekt för de berörda personernas värdighet. I december 2010 träder bestämmelserna i direktivet om återvändande i kraft. Genomförandet av direktivet kommer att övervakas noggrant, särskilt när det gäller att effektivt verkställa utvisning eller avvisning, och i fråga om frihetsberövande, rättsmedel och behandling av sårbara personer. Frivilligt återvändande bör prioriteras och aktivt främjas, särskilt inom ramen för befintliga finansieringsinstrument. I avsaknad av tydliga regler bör det övervägas att, efter en analys av behoven och av

nationell praxis, införa gemensamma normer för ansvaret för illegalt invandrade personer som inte kan återsändas. När det gäller regularisering måste utbytet av information mellan medlemsstaterna förbättras. Riktlinjer för hur regulariseringar ska genomföras skulle kunna utarbetas.

En annan särskilt svår fråga som bör bli föremål för omfattande undersökning gäller underåriga utan medföljande vuxen som olagligt reser in på EU:s territorium. På grundval av undersökningen bör det göras upp en handlingsplan för att konsolidera och komplettera tillämpliga rättsliga och finansiella instrument och stärka samarbetet med ursprungsländerna, bl.a. för att underlätta barnens återvändande till sina ursprungsländer.

Asylfrågor

När det gäller asylfrågor anges i meddelandet att EU måste fortsätta att verka för att bli ett verkligt gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet, med utgångspunkt i de grundläggande rättigheterna, strikta normer för skyddet och en allmän förbättring av kvaliteten på de nationella systemen, samtidigt som man trappar upp kampen mot missbruk.

Kommissionen anser att man nu snabbt bör anta lagstiftningsförslagen inom den andra etappen av harmoniseringsprocessen, för att senast 2012 införa ett enhetligt asyلفörfarande och en enhetlig internationell skyddsstatus. På det operativa planet måste EU ge den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor de medel som behövs för att dess kapacitet ska kunna utnyttjas. Alla tjänstemän som handlägger asylansökningar i medlemsstaterna bör delta i gemensam utbildning. De kommer också att få högkvalitativ information om ursprungsländerna. Även de nationella domstolarna bör delta i denna process. På grundval av en utvärdering kan byråns uppgifter utökas 2013 för att ta hänsyn till de framsteg som gjorts i fråga om solidaritet och delat ansvar. En strikt kontroll och korrekt tillämpning av regelverket på asylområdet bör bidra till att göra systemet trovärdigt och främja det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna när det gäller en god förvaltning av deras respektive asylsystem. Mekanismer för återkommande utvärdering skulle kunna inrättas för att underlätta tillnärmningen av asylsystemen i medlemsstaterna. Vidare gäller det att hitta lösningar för sådana asylsökande som inte erhåller flyktingstatus eller subsidiärt skydd men som av särskilda orsaker ändå inte kan återsändas.

En fördjupad utvärdering kommer att göras av hur rättsakterna i den andra etappen införlivas med nationell lagstiftning och genomförs, och av framstegen när det gäller att närma praxis och kompletterande åtgärder till varandra. På grundval av utvärderingen kommer EU före slutet av 2014 att slå fast en princip om ömsesidigt erkännande som tillämpas på alla enskilda beslut om skyddsstatus som fattas av de myndigheter som handlägger asylansökningar. Tack vare denna princip kommer överföringen av skydd att kunna ske utan att särskilda mekanismer måste antas på EU-nivå.

Ansvar för mottagningen och integrationen av flyktingar måste delas. Även om EU har valt att behålla de centrala principerna i Dublinsystemet måste nya initiativ kunna tas på detta område. Det bör övervägas att inrätta en mekanism för intern omplacering mellan medlemsstaterna för personer som åtnjuter internationellt skydd. Denna mekanism skulle fungera på frivillig och samordnad basis. Den första fasen skulle gå ut på att systematiskt planera användning av medel för flyktingar från Europeiska flyktingfonden för denna solidariska insats. Mekanismen kan omfatta stöd till att skapa permanenta centraler för mottagning och transit i vissa medlemsstater och till särskilda arrangemang för att upprätta ett partnerskap med FN:s flyktingkommissariat. Det bör i detta sammanhang också utredas vilka möjligheter som finns till gemensam handläggning av asylansökningar inom och utanför EU, och vilka juridiska och praktiska konsekvenser detta skulle få. På basis av utredningarna och utvärderingen av den första fasen av den ovannämnda solidaritetsmekanismen skulle det kunna övervägas att införa ett permanent system för solidaritet från 2013. Samordningen av detta system skulle skötas av byrån för samarbete i asylfrågor.

Solidariteten inom EU när det gäller det ekonomiska ansvaret bör ses över. I tio års tid har fördelningen av det ekonomiska ansvaret genomförts inom ramen för Europeiska flyktingfonden, som har stött en stegvis harmonisering av lagstiftningen. Nya fördelningskriterier eller insatsområden bör fastställas på grundval av utvecklingen av den gemensamma politiken på området.

Solidariteten med tredjeländer som är utsatta för betydande flyktingströmmar eller tar emot stora grupper av flyktingar och fördrivna personer är av största vikt. Tillgången till skydd och respekten för principen om icke-avvisning bör säkerställas. EU kommer också att stödja uppbyggandet av kapaciteten i tredjeländer för att de ska kunna utveckla egna system för asyl och skydd. I detta sammanhang kan det övervägas att fastställa nya former av ansvar för skydd. Förfaranden för skyddad inresa och utfärdande av humanitära viseringar bör underlättas, bl.a. med hjälp av diplomatiska beskickningar eller andra typer av strukturer som upprättas i tredjeländer, inom ramen för en övergripande strategi för hantering av rörlighet. För att ytterligare stärka asylpolitikens yttre dimension skulle EU kunna utvidga de regionala skyddsprogrammen i partnerskap med FN:s flyktingkommissariat och de tredjeländer som berörs, med stöd av byrån för samarbete i asylfrågor och gemenskapens externa finansieringsinstrument.

EU kommer att trappa upp sina insatser när det gäller omplacering för att kunna finna varaktiga lösningar för flyktingarna.

Regeringens ståndpunkt

Av faktagromemoria 2008/09:FPM137 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst anges att regeringen välkomnar meddelandet och ställer sig positiv till att sätta fokus på individen och dennes rättigheter i det fortsatta samarbetet.

Regeringen anser att det framtida programmet bör innehålla en bättre balans, än i tidigare program, mellan åtgärder för att öka säkerheten, t.ex. åtgärder för att motverka terrorism, organiserad brottslighet och olaglig invandring, och åtgärder för att stärka den enskildes rättigheter. När EU under de kommande åren vidtar åtgärder för att öka säkerheten bör dessa åtföljas av initiativ som också stärker rättssäkerheten och skyddet för individen, bl.a. rättigheter för migranter och en effektiv och rättvis prövning av asylansökningar. En starkt gränskontroll ska gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl.

Utskottets ställningstagande

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, överfördes bl.a. frågor om asyl och invandring och vissa frågor om fri rörlighet för personer till förstapelarsamarbetet. I syfte att öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken antogs vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 ett omfattande program för den europeiska asyl- och migrationspolitiken. I april 2004 avslutades det första steget för att uppnå en gemensam europeisk migrations- och asylpolitik, och EU:s medlemsstater har därmed enats om miniminivåer på en rad områden, bl.a. asylprocedurer, skyddsgrunder, mottagandet av asylsökande och regler för anhöriginvandring. Ett nytt femårigt arbetsprogram för området frihet, säkerhet och rättvisa – det s.k. Haagprogrammet – antogs 2004. Haagprogrammets handlingsplan fastställde den fortsatta vägen mot en gemensam lagstiftning på asyl- och migrationsområdet, bl.a. skulle ett gemensamt europeiskt asylsystem införas före utgången av 2010. Vidare gavs i Haagprogrammet den externa dimensionen av asyl och migration en framskjuten position. I juni 2007 presenterade kommissionen en grönbok om den fortsatta harmoniseringen av den europeiska asylpolitiken. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 15–16 oktober 2008 antogs den europeiska pakten för invandring och asyl, där EU och dess medlemsstater framför sitt åtagande att föra en rättvis, effektiv och enhetlig politik som svar på de utmaningar och möjligheter som migrationen innebär.

Det s.k. Stockholmsprogrammet, som presenterades den 10 juni 2009 tillsammans en utvärdering av Haagprogrammet, kommer att ligga till grund för de diskussioner om ett nytt program som kommer att föras under det svenska ordförandeskapet. Vid det informella ministermötet för rättsliga och inrikes frågor som ägde rum i Stockholm den 15–17 juli 2009 diskuterades programmet, och under hösten kommer förhandlingar

att ske i Coreper och ministerrådet. Det nya programmet är tänkt att antas vid Europeiska rådets möte den 10–11 december 2009. Därefter avser kommissionen att lägga fram en handlingsplan för genomförandet av programmet så att åtgärder och tidsplan för 2010–2014 kan fastställas i detalj.

Socialförsäkringsutskottet ser i likhet med regeringen positivt på kommissionens förslag till program. Ytterligare gränskontroll måste gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl.

Beträffande in- och utresekontroll anser utskottet att en hög säkerhetsnivå kräver en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd. När det gäller den externa dimensionen av asylpolitiken har EU ett starkt intresse av att internationella konventioner och regler för flykting-skydd upprätthålls. EU bör också enligt utskottets mening vara en central aktör på internationell nivå och stärka sin roll som partner till UNHCR såväl finansiellt som politiskt. Utskottet anser vidare att det är mycket viktigt att möjligheterna till vidarebosättning inom EU ökas.

När det gäller invandringsfrågor delar utskottet utgångspunkten i kommissionens meddelande att en väl hanterad migration är något som kan vara positivt för alla aktörer – både för medlemsstaterna och för EU i sin helhet, men också för ursprungsländerna och de enskilda migranterna.

Utskottets principiella inställning är att den framtida gemensamma invandringspolitiken bör utgå från en reglerad invandring och ta till vara migrationens positiva möjligheter och effekter för både mottagarländer och ursprungsländer. Utskottet anser att fler möjligheter till laglig invandring bör skapas och en behovsstyrd arbetskraftsinvandring till Europa främjas. Utskottet, som kan konstatera att ett omfattande arbete pågår inom EU för att uppnå ett gemensamt regelverk för arbetskraftsinvandring, vill i detta sammanhang erinra om den nyligen genomförda svenska reformen (prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37) som ger ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring och utan onödig byråkrati öppnar nya vägar till Sverige.

Utskottet kan vidare konstatera att meddelandet när det gäller bl.a. asylfrågorna i huvudsak fullföljer de tankar som kommissionen tidigare fört fram bl.a. i grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, KOM(2007) 301.

Rätten att söka asyl är grundläggande. En EU-gemensam asylpolitik måste därför enligt utskottets mening garantera var och en tillgång till rättssäkra skyddssystem och grunda sig på solidaritet mellan medlemsstaterna. I sitt utlåtande över kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet uttalade utskottet också bl.a. att ett framtida gemensamt asylsystem måste vara rättssäkert och öppet samt värna möjligheten att söka asyl. Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling måste utformas på ett sådant sätt att de inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren. En utveckling mot stängda gränser kring Europa måste

undvikas. Utskottet ansåg också att det för att ett gemensamt europeiskt asylsystem ska vara hållbart krävs en rimlig fördelning av ansvaret inom unionen (utl. 2006/07:SfU13).

Utskottet noterar att ett finansiellt ramprogram för perioden 2008–2013 har beslutats i syfte att säkerställa en rättvis ekonomisk ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik. Utskottet vill vidare framhålla betydelsen av att annan finansiering och ekonomiskt stöd understöder de långsiktiga målen vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik.

Slutligen kan utskottet konstatera att ett genomförande av vissa av de förslag som tas upp i programmet kommer att förutsätta fördragsändringar och inte ryms inom EU:s nuvarande rättsliga ram, som till vissa delar avser miniminormer.

Stockholm den 11 augusti 2009

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (m), Veronica Palm (s), Ronny Olander (s), Lars-Arne Staxäng (m), Solveig Zander (c), Ulf Nilsson (fp), Kurt Kvarnström (s), Mats G Nilsson (m), Göte Wahlström (s), Lars Gustafsson (kd), Mikael Cederbratt (m), Matilda Ernkran (s), Fredrick Federley (c), Gunvor G Ericson (mp), Jasenko Omanovic (s), Jan Ericson (m) och LiseLotte Olsson (v).

Avvikande meningar

1. Avvikande mening (s)

Veronica Palm (s), Ronny Olander (s), Kurt Kvarnström (s), Göte Wahlström (s), Matilda Ernkrans (s) och Jasenko Omanovic (s) anför:

Det är viktigt att den europeiska unionen arbetar för en gemensam asyl- och migrationspolitik som bygger på höga normer och som är rättssäker och human. En ökad enhetlighet inom asyl- och migrationspolitiken inom EU är i grunden något positivt. Det gäller såväl grundläggande frågor som att värna asylrätten och ha en rättssäker asylprocess, som regler kring arbetskraftsinvandring och EU:s möjligheter att möta den demografiska utmaningen och den risk för arbetskraftsbrist som den för med sig. Det blir allt viktigare att motarbeta flyktingsmuggling och i stället utveckla fler lagliga vägar för människor som söker ett nytt liv i Europa. Människor ska inte kunna utnyttjas vare sig på eller utanför arbetsmarknaden utan ska garanteras lika rättigheter och avtalsenliga löner och arbetsvillkor. Det behövs en tydligare lagstiftning mot de arbetsgivare som utnyttjar arbetskraft som befinner sig illegalt i unionen.

När det gäller dialogen och samverkan med transit- och ursprungsländer så är den viktig. Utgångspunkten måste vara samarbete kring strategier för migration och utveckling dels för att stärka ursprungsländerna, dels för att färre ska vilja eller behöva lämna hemlandet, men också för att hitta fler lagliga vägar in i EU. Utvecklingen av Frontex där UNHCR får ett mer aktivt inflytande är positiv, och det är viktigt att denna utveckling fortskrider.

Vi instämmer således i synen på ett EU-gemensamt ansvarstagande inom migrationsområdet. En rad strategiska ställningstaganden har redan gjorts för att finna ett mera kraftfullt agerande. Stockholmsprogrammet måste utformas så att det blir en viktig del i utvecklingen för ett gemensamt ställningstagande på grundval av gällande konventioner och höga normer med sikte på ökad enhetlighet och ansvarstagande för de människor som söker skydd inom EU:s gränser. Ett enhetligt system måste vara rättssäkert, öppet och värna asylrätten och inte leda till ett mer slutet EU.

Det är positivt med en övergripande gemensam rättslig ram som ger medlemsstaterna utrymme att utforma sina egna regler för arbetskraftsinvandring. Det skulle t.ex. ge möjlighet att i det svenska regelverket, som vi förespråkar, ha en myndighetsprövning av bristyrken och ett aktivt deltagande av arbetsmarknadens parter i hela processen. Vidare är det, när det gäller formerna för arbetskraftsinvandringen, viktigt att skilja mellan asylsökande och personer som invandrar för att arbeta. Det är av största vikt för att inte asylrätten ska urholkas. För att skyddet för dem med störst behov av skydd ska tydliggöras och för att minska konflikten med arbets-

kraftsinvandring eller ekonomisk migration, bör EU utveckla arbetet med vidarebosättning. I dag är det endast sex länder av 27 inom EU som tar emot personer för vidarebosättning.

2. Avvikande mening (v)

LiseLotte Olsson (v) anför:

Vänsterpartiet avvisar Stockholmsprogrammet eftersom det är ytterligare ett exempel på den politik som gör det svårare för asylsökande och flyktingar att få sin konventionsstadgade rätt att söka asyl och få skydd undan förföljelse tillgodosedd. EU:s flykting- och invandringspolitik har redan nu slagit in på en farlig väg, och med tanke på det ökade stöd som högerextrema och främlingsfientliga partier vunnit i EU-parlamentsvalet riskerar den restriktiva politiken att eskalera kraftigt.

I och med Amsterdamfördraget gjordes flyktingpolitiken till en överstatlig angelägenhet inom EU. Eftersom det fanns en stark oro för att ett system med minimireglar skulle innebära en harmonisering nedåt i riktning mot den lägsta tillåtna nivån vad gäller rättssäkerhet och behandling av asylsökande fanns motstånd mot en överflyttning från det mellanstatliga samarbetet till överstatlighet. Dessvärre kan vi konstatera att de farhågor som framfördes visat sig berättigade. En rad av de antagna direktiven har på olika sätt utformats så att asylrätten satts ur spel och Genèvekonventionen gjorts oanvändbar. Om medlemsstaterna delade en seriös ambition att med gemensamma ansträngningar försöka åstadkomma ett fullgott skydd för flyktingar finns andra tillvägagångssätt än att samlas kring ökad överstatlighet och att överväga ett gemensamt asylsystem. Medlemsstaterna bör gemensamt verka för att förbättra rättsskyddet i nuvarande direktiv snarare än att skapa ett gemensamt harmoniserat asylsystem.

Murarna runt EU byggs allt högre, och i stort sett alla legala möjligheter att ta sig innanför Europas gränser har stängts. Samtidigt som EU:s medlemsstater för långtgående samtal om hur behovet av arbetskraftsimport till Europa ska kunna tillgodoses hålls gränserna stängda för flyktinginvandring. Den övergripande strategin för migration och partnerskap med ursprungs- och transitländerna är ytterligare ett sätt att förstärka dessa hinder. Detta s.k. samarbete har fått som oundviklig konsekvens att EU ökat pressen kraftigt på ursprungs- och transitländerna att hålla asylsökande borta från gränserna. Exempelvis kördes 2005 mer än 500 personer, som misslyckats med att ta sig in i EU, rakt ut i öknen och dumpades där av marockansk polis. Vidare har ett alltför stort fokus på återvändande snarare än på asylrätten präglat arbetet inom EU. De insatser som hittills gjorts, inräknat t.ex. återtagandeavtal, tenderar att fokusera på att hålla asylsökande så långt borta från Europa som möjligt. Detsamma gäller diskussionen om vidarebosättning inom ramen för regionala skyddsprogram.

För ökad solidaritet på asylområdet finns i stället en rad andra åtgärder som kan genomföras för att stoppa militariseringen vid EU:s yttergränser, skapa lagliga vägar till Europa och stärka s.k. papperslösa rättigheter. Till

exempel måste den enda rimliga principen för att avgöra vilket land som ska handlägga en asylansökan vara att låta den asylsökande själv fatta detta beslut. Vidare måste åtgärder vidtas mot de omfattande skillnader som finns mellan medlemsländerna när det gäller den faktiska möjligheten att söka asyl. Med största säkerhet kommer inte heller en fullt ut harmoniserad migrationspolitik att leda till mer likartade och samtidigt humana och rättssäkra regler i medlemsstaterna. Snarare finns risken för en harmonisering ”nedåt”.

De insatser som görs gemensamt av medlemsländerna på asylområdet måste utgå från att det handlar om ovillkorliga rättigheter som inte är tänjbara i förhållande till konjunkturläget eller till behovet av arbetskraft. Mot den bakgrunden är det synnerligen betydelsefullt att det inte sker en sammanblandning av rätten till asyl – som är en fundamental mänsklig rättighet – och arbetskraftsinvandring.

Det europeiska systemet för arbetskraftsinvandring lämnar vidare inte några garantier om att löner och villkor på arbetsmarknaden i medlemsstaterna kommer att vara desamma för invandrad som för inhemsk arbetskraft. Att EU skapat en gräddfil för högutbildad arbetskraft från länder utanför Europa är principiellt mycket problematiskt och innebär också att ursprungsländerna utsätts för en mycket stor risk för s.k. braindrain. Gemensamma regler för arbetskraftsinvandring är inte heller någon lösning för alla de människor som tvingas fly sina hemländer och som förvägras rätten att söka asyl genom den restriktiva gemensamma flyktingpolitiken inom EU. I stället måste legala vägar skapas för människor att söka asyl inom EU, samtidigt som ett rättvist nationellt system för utomeuropeisk arbetskraftsinvandring som kan garantera rättvisa löner och arbetsvillkor utformas.

3. Avvikande mening (mp)

Gunvor G Ericson (mp) anför:

Migrationsströmmarna till EU:s medlemsländer ser olika ut, och ett enhetligt system riskerar därför att bli alldeles för fyrkantigt och utesluta många av dem som i dag på ett eller annat sätt tar sig till EU. Verkligheten är den att konventionsflyktingarna bara är en bråkdel av alla dem som flyr undan miljökatastrofer och klimatpåverkan, liksom i förhållande till dem som flyr hunger och ekonomisk misär.

Begreppet reglerad invandring har i svensk utlänningsrätt utvecklats mot betydelsen begränsad invandring. Vi menar att det är felaktigt att exportera denna begränsningsprincip till övriga länder. I stället för att föreslå att alla länder ska ha en begränsad invandring ska varje land självt ha rätt att definiera sin invandringspolitik. Den framtida gemensamma invandringspolitiken i EU bör därför inte utgå från en reglerad invandring.

När det gäller dialogen och samverkan med transit- och ursprungsländer så är den viktig, och utgångspunkten måste vara samarbete kring strategier för migration och utveckling, dels för att stärka ursprungslandet, dels för

att färre ska vilja eller behöva lämna ursprungslandet, men också för att hitta fler lagliga vägar in i unionen. Att röra sig fritt i världen borde stå varje människa fritt. Frivillig migration är i grunden något mycket positivt och berikande både för den som migrerar och för det mottagande landet. För att ta till vara migrationens positiva möjligheter måste en framtida invandringspolitik vara öppen. Den övergripande strategin för migration och partnerskap med ursprungs- och transitländerna är dock ytterligare ett sätt att stänga gränserna och hindra människor att komma till EU.

Flyktingfrågor och utvecklingssamarbete måste ses i ett sammanhang. De som återvänder kan bidra till utvecklingen i sina hemländer. Fokus bör emellertid inte ligga på ett återvändande, utan tyngdpunkten i arbetet borde vara utvecklingssamarbete och fredsfrämjande arbete i syfte att människor ska slippa lämna sina hemländer, vilket de flesta inte vill. Samtidigt är det viktigt att på sikt öka möjligheten att fritt röra sig över gränser för att arbeta och tjäna pengar. På så vis kan också migrerande personer själva bidra till uppbyggnaden av hållbara lokala ekonomier.

Det är bra om fler länder tar ett större ansvar för vidarebosättning inom kvotflyktningssystemet. Detta ökade ansvar bör dock gå hand i hand med ett större delat ansvar även för andra migranter.

Det är i dag i princip omöjligt att ta sig till eller in i EU för att söka asyl. Det är därför angeläget att möjligheten att införa ett s.k. asylvisum utreds. Oavsett hur mycket mottagandet harmoniseras i syfte att förhindra sekundära förflyttningar kommer dessa ändå alltid att ske. Det är därför individens val av land som bör avgöra var asylprövningen ska ske. Skapandet av ett enda enhetligt förfarande i syfte att ytterligare reglera invandringen riskerar att leda till att de individuella behoven inte sätts i centrum för prövningen och att ännu färre personer får stanna i EU.

Beträffande arbetskraftsinvandring är det viktigt att tredjelandsmedborgare bosatta inom unionen så långt som möjligt ska ha samma rättigheter som unionsmedborgare. En harmonisering är emellertid inte önskvärd eftersom det troligen kommer att medföra att regelverket hamnar på lägsta möjliga nivå. När det gäller reglerna för högkvalificerad arbetskraftsinvandring är de diskriminerande eftersom de innebär en förmånligare behandling av vissa tredjelandsmedborgare i förhållande till andra och att olika regler gäller för olika åldersgrupper.