



Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet

Sammanfattning

I utlåtandet redovisar utskottet sin granskning av Europeiska kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, KOM (2007) 301.

I grönboken anges att skapandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem var en tanke som växte fram i samband med planerna på att göra EU till ett enda område när det gäller skydd av flyktingar, baserat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och på de humanitära värderingar som delas av alla medlemsstater. Enligt Haagprogrammets handlingsplan ska ett gemensamt europeiskt asylsystem införas före utgången av 2010.

I syfte att inleda en offentlig debatt i EU om den fortsatta harmoniseringen inom asylområdet och för att fastställa vilka alternativ som är möjliga inom EU:s nuvarande rättsliga ram när det gäller att utforma den andra etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet antog kommissionen grönboken den 6 juni 2007.

Som underlag för diskussionerna presenteras 35 frågor i grönboken. Resultatet av diskussionerna kommer att utgöra grunden för utarbetandet av en strategisk plan. Det är kommissionens ambition att offentliggöra planen under det första kvartalet 2008. Den strategiska planen kommer att innehålla förslag till åtgärder för upprättandet av det gemensamma europeiska asylsystemet och en tidsplan för när åtgärderna ska vidtas.

Kommissionen har bjudit in berörda parter att yttra sig över grönboken. Remisstiden är, efter förlängning, satt till den 30 september 2007.

Utskottet, som i sin granskning av grönboken även tar upp en mer principiell fråga gällande rättslig grund, anser det eftersträvaransvärt med en ökad harmonisering av asylpolitiken inom EU och välkomnar därför kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet. Utskottet vill se ett rättssäkert och öppet system som värnar möjligheten att söka asyl och anser att en utveckling mot stängda gränser kring Europa måste undvikas. Det övergripande målet måste vara att öka EU:s sammantagna kapacitet att ta emot asylsökande jämfört med i dag.

Frågor som rör mekanismerna för fördelning av ansvar för prövningen av asylansökningar och som rör ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna är också centrala.

I utlåtandet finns tre motivreservationer (s, v, mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Utskottets granskning	6
Gällande ordning och bakgrund	6
Grönbokens huvudsakliga innehåll	7
Regeringens ståndpunkt m.m.	12
Utskottets ställningstagande	14
Reservationer	17
1. Det framtida europeiska asylsystemet – motiveringen (s)	17
2. Det framtida europeiska asylsystemet – motiveringen (v)	18
3. Det framtida europeiska asylsystemet – motiveringen (mp)	21
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Det framtida europeiska asylsystemet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (s) – motiveringen

Reservation 2 (v) – motiveringen

Reservation 3 (mp) – motiveringen

Stockholm den 12 september 2007

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (m), Helena Rivière (m), Lars-Arne Staxäng (m), Solveig Zander (c), Siw Wittgren-Ahl (s), Kurt Kvarnström (s), Mats G Nilsson (m), Göte Wahlström (s), Mikael Cederbratt (m), Kalle Larsson (v), Matilda Ernkrans (s), Fredrick Federley (c), Gunvor G Ericson (mp), Jasenko Omanovic (s), Magdalena Streijffert (s), Eva Johnsson (kd) och Fredrik Malm (fp).

Redogörelse för ärendet

Som ett led i den fortsatta harmoniseringen inom Europeiska unionen på asylområdet och i syfte att inleda en offentlig debatt antog Europeiska kommissionen den 6 juni 2007 en grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, KOM(2007) 301. I grönboken anges vissa gemensamma mål för det fortsatta arbetet samt presenteras 35 konkreta frågor rörande utformningen av det gemensamma asylsystemet.

I grönboken ger kommissionen berörda parter möjlighet att inkomma med synpunkter inför en offentlig utfrågning. Resultatet av diskussionerna ska enligt kommissionen utgöra grunden för utarbetandet av en strategisk plan med förslag till åtgärder och en tidsplan för upprättandet av det gemensamma europeiska asylsystemet.

Grönboken, som i svensk språkversion inkom till riksdagen den 12 juni 2007, har hänvisats till socialförsäkringsutskottet för granskning.

Till riksdagen har även inkommit Regeringskansliets faktapromemoria 2006/07:FPM107 Grönboken om asyl, daterad den 24 juli 2007.

Utskottet har den 23 augusti 2007 haft överläggningar med migrationsminister Tobias Billström om grönboken och därvid även informerats om grunddragen i regeringens ståndpunkt vid tillfället. Utskottet beslutade att stödja regeringens ståndpunkt enligt faktapromemorian.

Kommissionen har förlängt remisstiden till den 30 september 2007 samt beslutat hålla den offentliga utfrågningen den 7 november 2007.

Regeringen har remitterat grönboken till Migrationsverket. Andra nära berörda myndigheter samt enskilda intresseorganisationer har beretts tillfälle att yttra sig.

Regeringen har ännu inte yttrat sig till kommissionen.

Utskottets granskning

Gällande ordning och bakgrund

I syfte att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ska enligt EG-fördragets avdelning IV artikel 61 a rådet besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer inom EU. I samband därmed ska beslutas om stödåtgärder avseende bl.a. asyl, invandring och gränspassage. Av artikel 61 b framgår att rådet även ska besluta om andra åtgärder som rör bl.a. asyl och invandring i enlighet med artikel 63. I artikel 63 anges bl.a. att kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan ska införas. Vidare ska miniminormer för mottagande, bestämmande av flyktingstatus och förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus införas. När det gäller invandringens politik ska åtgärder vidtas som gäller olaglig invandring, bosättning och återsändande.

Rådet beslutade 2001 att anordna ett konvent för att se över hur unionen skulle kunna bli mer demokratisk, öppen och effektiv. Konventet lade fram ett förslag till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, som var avsett att ersätta de befintliga fördragen. Förslaget godkändes med smärre ändringar av regeringskonferensen i juni 2004 samt undertecknades i oktober samma år. De problem som uppstod 2005 under förfarandet för ratificering resulterade i att unionen inledde en period av eftertanke. I juni 2007 enades Europeiska rådet om att sammankalla en regeringskonferens för att upprätta ett ”reformfördrag” för ändring av de befintliga fördragen. Regeringskonferensen ska slutföra sitt arbete så snabbt som möjligt, senast före slutet av 2007, för att det därav resulterande fördraget ska hinna ratificeras i god tid före valet till Europaparlamentet i juni 2009.

Enligt det av regeringskonferensen i juni 2004 godkända fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (Ds 2004:52, Del 2 Fördraget) ska unionen besluta om en gemensam politik avseende bl.a. asyl. Det ska antas europeiska lagar eller ramlagar (motsvarigheter till förordningar eller direktiv) om enhetlig asylstatus, enhetlig status för alternativt skydd, gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla skyddsstatus, kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av en asylansökan samt normer för mottagande av asylsökande. Vidare ska unionen besluta om en gemensam invandringens politik och utarbeta en politik gällande gränskontroll.

I kommissionens meddelande av den 10 maj 2005 Haagprogrammet: Tio prioriteringar för de kommande fem åren, Partnerskapet för förnyelse i EU när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa, KOM(2005) 184, anförs inledningsvis att programmet speglar de ambitioner som kommer till uttryck i den konstitution som undertecknades 2004 och avsågs träda i kraft den 1 november 2006, samt att konstitutionen leder till en betydande

översyn av bestämmelserna på området med frihet, säkerhet och rättvisa och ett införlivande av stadgan för de grundläggande rättigheterna. Vidare anges att de nyheter som konstitutionen medför inte kommer att kunna tillämpas före slutet av ratificeringsperioden. Kommissionen avser därför att utföra det förberedande arbete som krävs för att åtgärder ska kunna vidtas omedelbart efter konstitutionens ikraftträdande. Tre av de tio prioriteringar som anges i programmet för de kommande fem åren är dels Ett gemensamt asylområde: införande av ett effektivt och harmoniserat förfarande i enlighet med unionens värderingar och en humanitär tradition, dels Hantering av migrationsströmmar: fastställande av en balanserad strategi bl.a. genom att utveckla en gemensam invandringspolitik, dels Frihet, säkerhet och rättvisa: delat ansvar och solidaritet mellan medlemsstaterna genom att avdela tillräckliga finansiella resurser.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Bakgrund och mål

Kommissionen anger att skapandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem som en del av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa var en tanke som växte fram i samband med planerna på att göra Europeiska unionen (EU) till ett enda område när det gäller skydd av flyktingar, baserat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och på de humanitära värderingar som delas av alla medlemsstater. Enligt Haagprogrammets handlingsplan ska ett gemensamt europeiskt asylsystem införas före utgången av 2010.

Huvudlinjen i det gemensamma asylsystemet, enligt vad som fastställs i Tammerforsprogrammet och bekräftas i Haagprogrammet, är ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status som gäller i hela EU. Det slutgiltiga mål som eftersträvas på EU-nivå är att skapa lika villkor för asylsökande och införa ett system som ger garantier för att de som verkligen är i behov av skydd har tillgång till en hög skyddsnivå på likvärdiga villkor i alla medlemsstater, samtidigt som man behandlar dem som konstateras inte behöva något skydd rättvist och effektivt.

Målet för den första etappen var att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på grundval av gemensamma miniminormer som garanterade rättvisa, effektivitet och insyn. I den första etappen antogs de viktigaste rättsakterna (dels direktiven om asylprocedurer, skyddsgrunder, mottagande samt massflykt, dels Dublinförordningen och Eurodacförordningen) som utgör det nuvarande regelverket och ligger till grund för det framtida gemensamma europeiska asylsystemet. Utvärderingen av den första etappens instrument och initiativ pågår men kommissionen anser att det är viktigt att redan nu utarbeta förslag till utformningen av det framtida gemensamma asylsystemet.

I grönboken anger sig kommissionen vara fast beslutet att driva de ambitiösa målen vidare och inleder därför ett omfattande samråd om asylsystemets utformning. Syftet med grönboken är att fastställa vilka alternativ som är möjliga inom EU:s nuvarande rättsliga ram när det gäller att utforma den andra etappen av upprättandet av det gemensamma europeiska asylsystemet.

Målen för den andra etappen anges i grönboken vara att dels uppnå en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU, dels säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Det är viktigt att anta en integrerad och heltäckande strategi i asylfrågor. Det är av avgörande betydelse att dels förbättra proceduren så att den som söker skydd i EU effektivt kan lägga fram och göra sina anspråk gällande, dels stärka kapaciteten hos alla aktörer i asylprocessen så att de kan fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt samt förse nationella asylmyndigheter med lämpliga verktyg så att de effektivt kan hantera asylströmmar.

Genom att genomföra kompletterande åtgärder för det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna kan praxis i asylfrågor harmoniseras. Vidare krävs att ansvaret för att handlägga asylansökningar och bevilja skydd i EU blir rättvist fördelat. Det bör också utvärderas på vilka sätt EU kan öka sitt bidrag till ett tillgängligare, rättvisare och effektivare system för internationellt skydd.

Rättsliga instrument

Kommissionen frågar sig hur de redan existerande centrala rättsakterna på asylrättens område ska kunna utvecklas och anger i huvudsak följande.

När det gäller asylprocedurdirektivet och handläggningen av asylansökningar krävs en tillnärmning av lagstiftningen och särskild tonvikt bör läggas vid den faktiska tillgången till möjligheten att söka asyl, vilket kan innebära att stärka det rättsliga skyddet i samband med det inledande skedet av gränsförfaranden. Vidare krävs en ytterligare tillnärmning av nationella bestämmelser avseende t.ex. kvaliteten i beslutsfattande och bevisvärdering, liksom en ny bedömning av innehållet i och mervärdet av vissa förfarandemekanismer, bl.a. begrepp som säkra ursprungsländer och tredjeländer.

Ett enda enhetligt förfarande för att bedöma ansökningar om flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt skulle innebära betydande framsteg i harmoniseringsarbetet. Frågor som då måste övervägas är förfarandets räckvidd, i vilken ordning olika skyddsbehov ska prövas, överklagandeförfaranden och eventuella tidsgränser.

En annan möjlighet för ytterligare harmonisering kan vara en EU-gemensam handläggning av asylansökningar. Ett sådant förslag bör föregås av noggranna överväganden och studier av dess konsekvenser, lämplighet och genomförbarhet.

Beträffande mottagningsvillkor för asylsökande är en hög grad av harmonisering avgörande för att undvika sekundära förflyttningar. Medlemsstaternas omfattande handlingsfrihet i fråga om asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden, de materiella mottagningsvillkoren och tillgången till hälso- och sjukvård, motverkar det praktiska genomförandet av mottagandedirektivet. Frågan bör ställas om t.ex. villkoren och tidsramen för tillträde till arbetsmarknaden ska regleras mer i detalj.

Vidare måste mottagningsdirektivets regler avseende både villkoren och tiden för förvar ses över och eventuellt förtydligas.

Vad gäller skyddsgrundsdirektivet och utvecklandet av ett mer enhetligt skydd framförs olika alternativ. Det första är en mer omfattande harmonisering av urvalskriterierna med förtydligande av de begrepp som definierar skyddsgrunderna (flyktingar och skyddsbehövande i övrigt). Syftet är att minimera utrymmet för skilda tolkningar och tillämpningar i medlemsstaterna. Det andra sättet som presenteras är en ytterligare tillnärmning av rättigheter och förmåner som är kopplade till skyddet. Ska det finnas en enhetlig uppsättning rättigheter vad gäller omfattning och varaktighet för flyktingar och en annan för skyddsbehövande i övrigt? Ett tredje möjligt tillvägagångssätt kan vara att bevilja en enda enhetlig status för personer i behov av skydd, och som omfattas av samma rättigheter.

Frågan ställs om möjligheten att harmonisera den status som beviljas personer som inte är berättigade till internationellt skydd, men ändå är skyddade mot återsändande av olika anledningar. Här ingår personer som får stanna av hälsoskäl samt ensamkommande barn. Bestämmelser om en harmoniserad status för dessa kategorier bör då utgå från rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen).

Ömsesidigt erkännande av nationella asylbeslut och möjligheter att överföra ansvaret för beviljat skydd när en person som åtnjuter skydd bosätter sig i en annan medlemsstat, är också tankar som förs fram.

När det gäller vissa övergripande frågor anser kommissionen att det föreligger stora brister beträffande de definitioner och förfaranden som tillämpas av medlemsstaterna för att identifiera utsatta asylsökande och att medlemsstaterna inte har de resurser, den kapacitet och den expertis som krävs. Det bör därför mer ingående och detaljerat föreskrivas hur dessas särskilda behov ska fastställas och åtgärdas i alla faser i asylprocessen. Bland annat bör regleras vad som utgör lämpligt medicinskt och psykologiskt stöd, och en lämplig intervjuteknik bör utvecklas. Den nationella kapaciteten att nå ut till alla aktörer måste stärkas genom särskilda EU-utbildningsprogram för t.ex. sjukvårds- och skolpersonal, socialarbetare, tolkar, jurister m.m., gemensamma krav på kvalifikationer och kompetens eller spridning av bästa praxis.

Integrationsfrågor bör beaktas redan under asylprövningstiden. Bland annat bör integrationsprogram utformas med hänsyn till den potential personen har men även med beaktande av särskilda behov som kan finnas

vad gäller t.ex. bostäder, hälso- och sjukvård och sociala tjänster. Rätten att arbeta betonas som viktig faktor för integration liksom enhetliga normer för erkännande av meriter och kvalifikationer.

Medlemsstaterna uppmanas också att överväga om det finns andra områden som för närvarande inte omfattas av gemenskapslagstiftningen men där en tillnärmning av nationella bestämmelser kan ge ett mervärde.

Genomförande – Kompletterande åtgärder

Aktiviteter gällande de nationella förvaltningarnas praktiska samarbete i syfte att främja en tillnärmning av nationell praxis, förbättra kvaliteten i beslutsprocessen och göra asylhanteringen effektivare genomförs bl.a. inom ramen för European Union Network for Asylum Practitioners (Eurasil).

Kommissionen vill överväga att låta det praktiska samarbetet omfatta ytterligare områden som t.ex. utveckling av gemensamma riktlinjer för tolkning och tillämpning av det gemensamma asylregelverket. Medlemsstaterna skulle kunna dels göra gemensamma bedömningar av situationen i ursprungsländer, dels inta en gemensam hållning när det gäller t.ex. uteslutande- eller upphörandeklausuler, begrepp som könsspecifik eller barnspecifik förföljelse, konstaterande och förebyggande av bedrägeri eller missbruk, översättning av dokument samt metoder och förfaranden för intervjuer. Medlemsstaterna skulle vidare kunna utveckla en gemensam portal för information om ursprungsländer samt utvidga den krets aktörer (t.ex. rättsliga experter, språkvetare och yrkesverksamma inom hälso- och sjukvård) som deltar i asylprocessen och få dem mer delaktiga i arbetet med att utveckla god praxis. Alla relevanta aktiviteter måste ges lämpligt strukturellt stöd och resultaten måste systematiskt följas upp och utvärderas.

Ett annat alternativ som lyfts fram när det gäller det praktiska samarbetet är upprättandet av ett europeiskt stödkontor (European Support Office). Stödkontoret skulle kunna erbjuda utbildning, strukturellt stöd för handläggningsverksamhet, understödja medlemsstaterna vid stora påfrestningar, administrera expertgrupper för asylfrågor, spela en viktig roll i genomförandet av regionala skyddsprogram, samordna t.ex. vidarebosättning till EU och övervaka mottagningsvillkor.

Solidaritet och delat ansvar

Kommissionen anser att en av de viktigaste delarna i harmoniseringsarbetet är ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Detta ska uppnås genom en tydligare ansvarsfördelning och en ökad ekonomisk solidaritet.

Av en utvärderingsrapport som antogs av kommissionen den 6 juni 2007 framgår att Dublinsystemets mål i hög grad uppnåtts, även om det kvarstår frågetecken kring hur effektivt Dublinsystemet är när det gäller att fördela ansvar och att minska sekundära förflyttningar inom EU.

Det kommer dock även i fortsättningen att behövas ett system som tydligt avgör vilken medlemsstat som har ansvaret för handläggningen av en asylansökan inom EU. Emellertid bör övervägas om andra faktorer, som t.ex. medlemsstaternas kapacitet att handlägga asylansökningar och erbjuda långsiktiga lösningar för personer med flyktingstatus, också skulle kunna beaktas i ansvarsfördelningsfrågan. Övervägandena bör huvudsakligen inriktas på att inrätta korrigerande mekanismer för fördelning av ansvaret som kompletterar Dublinsystemet, och vidarebosättning inom EU anges som ett alternativ.

I fråga om ekonomisk solidaritet måste en effektivisering av den europeiska flyktingfonden, med t.ex. inrättande av mekanismer för särskilda samråd och informationsutbyte på nationell nivå, övervägas. Vidare måste undersökas hur fondens medel bättre kan användas för att bl.a. minska skillnader och höja normerna. Behovet av en heltäckande strategi för finansieringsfrågan behöver övervägas.

Den yttre dimensionen av asylfrågor

Kommissionen pekar på vikten av att fortsatt stödja tredjeländer i hanteringen av asyl- och flyktingfrågor. Ett komplement härtill kan vara de regionala skyddsprogrammen. Dessa bör utvecklas så att mervärdet kan ökas och hållbara resultat säkerställas. Integrering av asylfrågor i strategier för utvecklingssamarbete i ett bredare perspektiv lyfts fram som särskilt viktigt.

Vidarebosättning utgör en effektiv mekanism för ansvarsfördelning och ger uttryck för internationell solidaritet. Kommissionen vill se en utveckling av medlemsstaternas nationella program för vidarebosättning och uppmantra dem att aktivt delta i vidarebosättning inom ramen för regionala skyddsprogram. Det kan också vara idé att överväga andra former av gemensamma vidarebosättningsinsatser på EU-nivå i syfte att bidra till en lösning på utdragna flyktingsituationer eller tillhandahålla en effektiv reaktion på nödsituationer.

Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling bör genomföras på ett sådant sätt att det inte berövar asylrätten dess praktiska innebörd. Inriktningen bör vara ett operativt och ekonomiskt bistånd till medlemsstaterna för att de ska kunna införa effektiva system för inresa och för beviljande av skydd. Främst bör stödet inriktas på nödsituationer med massiv tillströmning av personer vid gränserna. Exempelvis kan inrättas expertgrupper för asylfrågor för att tillfälligt bistå medlemsstaterna.

Kommissionen efterfrågar vidare vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att åtgärder mot olaglig invandring inte ska påverka asylsökandes tillgång till skydd.

Kommissionen menar att förväntningarna på den roll EU kan spela i det globala systemet för flyktingskydd ökar och att det ställs allt större krav på EU att lägga fram en gemensam syn i flyktningpolitiska frågor på internationell nivå och utarbeta gemensamma ståndpunkter i förhållande till internationella organisationer.

Regeringens ståndpunkt m.m.

Av faktagrupp Grönboken om asyl (2006/07:FPM107) daterad den 24 juli 2007 framgår att regeringen eftersträvar en ökad harmonisering av asylpolitiken på EU-nivå och välkomnar utvecklingen av det framtida gemensamma europeiska asylsystemet. Ett gemensamt asylsystem är ett effektivt sätt att hantera situationer när många asylsökande samtidigt ansöker om skydd i en enskild medlemsstat.

Det är viktigt att tonvikt läggs vid den faktiska tillgången till möjligheten att söka asyl och att åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling genomförs på ett sådant sätt att det inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren.

En särskilt angelägen fråga för regeringen är att vidarebosättningsinstrumentet utvecklas. Ett gemensamt asylsystem i EU kan inte bara bestå av regler för asyl för dem som tar sig hit. Ett gemensamt vidarebosättningsprogram bör vara en del av – om än ej det enda – svaret på frågan vilken roll EU kan spela i det globala systemet för flyktingskydd. En stabil ordning för det internationella flyktingskyddet kräver också en rimlig fördelning av ansvaret.

Andra centrala frågor är de som rör mekanismer för fördelning av ansvar för prövningen av asylansökningar och de som rör ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna.

Regeringen understryker betydelsen av samråd med UNHCR och andra internationella organisationer i det fortsatta harmoniseringsarbetet.

Regeringen har remitterat grönboken till Migrationsverket och övriga nära berörda myndigheter och enskilda intresseorganisationer har beretts tillfälle att yttra sig. Ett antal yttranden har inkommit till regeringen.

Migrationsverket har anfört bl.a. att målet måste vara en gemensam lagstiftning som är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Inom vissa områden måste det dock finnas möjlighet att på nationell nivå ytterligare utveckla rättighetslagstiftningen. En enhetlig status inom EU för såväl flyktingar som skyddsbehövande i övrigt är att föredra och alla eventuella grunder för uppehållstillstånd bör prövas samtidigt. Asylärenden bör handläggas och beslutas av nationella förvaltningsmyndigheter och överklagas hos nationella domstolar. Det är väsentligt att utveckla en enhetlig och gemensam utbildning för europeiska tjänstemän samt att möjliggöra erfarenhets- och praxisutbyte liksom att underlätta praktiskt samarbete mellan

myndigheterna. Ett europeiskt stödkontor kan ge ett betydande mervärde. Vidare anför verket att olikheter i hur effektivt verkställighetsarbetet fungerar i olika länder ger incitament till sekundära förflyttningar. Reglerna bör vara gemensamma när det gäller asylsökandes tillträde till den öppna arbetsmarknaden samt rätt till skolgång och hälso- och sjukvård.

Sveriges advokatsamfund har lämnat bl.a. följande synpunkter. En förutsättning för ett obligatoriskt förfarande är att den asylsökande ges möjlighet till en överprövning av ett slutligt nationellt beslut hos en för alla medlemsländer gemensam prövningsinstans. Kriterierna för skydd bör ges ett likalydande innehåll i varje lands lagstiftning. Uppdelningen i konventionsflyktingar och skyddsbehövande i övrigt ifrågasätts och de bör ha samma rättigheter. Asylsökande bör medges rätt att arbeta. Ett ombudsmannainstitut inom EU, som med stöd av maktbefogenheter har att tillse att regelverket tillämpas korrekt, kan inrättas. Det bör gälla en viss ekonomisk och social miniminivå för asylsökande i alla länder och rätten till sjukvård bör samordnas.

Barnombudsmannen, som efterlyser tydligare ställningstaganden för barns rättigheter i grönbokens skrivningar, har anfört bl.a. följande. En gemensam handläggningsmekanism i Europa ökar i bästa fall rättssäkerheten för asylsökande barn. Med ett enhetligt förfarande kan dock asylsökande barns situation i en del medlemsstater försämrats. När det gäller mottagningsvillkor är en harmonisering av de basala rättigheterna viktig att genomföra, exempelvis ska även s.k. gömda barn ha samma rätt som alla andra barn att få gå i skolan. Villkoren för asylsökande barns rätt till sjukvård inom EU måste harmoniseras för att uppfylla barnkonventionens krav. En harmonisering av urvalskriterierna och ett förtydligande av de olika grunderna för skydd skulle minimera utrymmet för skilda tolkningar och tillämpningar i de olika medlemsstaterna. Barnombudsmannen anser att det är hög tid att fastställa att även barn som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av att de är barn ska erkännas som flyktingar.

Svenska Röda Korset vill särskilt lyfta fram vissa frågor, bl.a. att asylsökande inte får hindras tillträde till EU och en rättvis och säker asylprocess, att det är viktigt med en enda procedur för dem som söker asyl, att skapandet av ett gemensamt asylsystem kräver en gemensam högsta instans för prejudikatsbeslut inom EU, att det bör finnas en enhetlig skyddsstatus och enhetliga förmåner, att asylsökande ska ha rätt att arbeta och att ett stödkontor bör inrättas.

Domstolsverket har angett bl.a. att ett europeiskt stödkontor skulle kunna vara av värde för migrationsdomstolarna. Ett sådant kontor skulle kunna fungera som kunskapsbank och tillhandahålla utbildning. Domstolsverket vill också framhålla vikten av att den nya processordningen i utlänningsärenden utvärderas innan eventuella förändringar görs.

Utskottets ställningstagande

Kommissionen redogör i grönboken för de viktigaste aktuella frågorna vid upprättandet av det framtida gemensamma europeiska asylsystemet. Grönboken avser inleda en bred diskussion bland alla berörda aktörer, och kommissionen efterlyser konstruktiva förslag för att föra dessa frågor framåt. Resultaten av det omfattande samrådet kommer att utgöra grunden för den strategiska plan, med förslag till åtgärder och en tidsplan, som kommissionen avser att ta fram.

Utskottet har informerats om att regeringen har för avsikt att yttra sig till kommissionen senast den 30 september 2007 och därvid lämna sina synpunkter på frågorna.

Utskottet vill inledningsvis peka på det förhållandet att kommissionen i grönboken anger att man vill påbörja en diskussion om vilka alternativ som är möjliga inom EU:s nuvarande rättsliga ram när det gäller att utforma den andra etappen av upprättandet av det gemensamma europeiska asylsystemet enligt Haagprogrammet. Samtidigt framgår av Haagprogrammet att förslagen till åtgärder grundas på de ambitioner som kommer till uttryck i den år 2004 undertecknade konstitutionen och att kommissionen bör vidta förberedande arbete för att åtgärderna ska kunna vidtas omedelbart efter konstitutionens ikraftträdande.

Enligt utskottets mening kan vissa av grönbokens frågeställningar komma att förutsätta fördragsändringar och således inte rymmas inom EU:s nuvarande rättsliga ram, som till vissa delar avser miniminormer. Någon rättslig grund har inte heller angivits i grönboken. Utskottet anser att kommissionen i nästa steg, vid utarbetandet av den strategiska planen, bör redogöra för den rättsliga grunden för de olika förslagen till åtgärder. Utskottet utgår också från att de lagstiftningsförslag som senare kommer att läggas fram tydligt anger rättslig grund och att subsidiaritetsprincipen beaktats. Utskottet noterar vidare att Europeiska rådet vid sitt möte i Bryssel den 21–22 juni 2007 beslutat att sammankalla en regeringskonferens för att gå vidare med unionens arbete med fördragsreformen. Ambitionen är att regeringskonferensen ska slutföra sitt arbete så snart som möjligt, så att fördraget ska kunna ratificeras före valet till Europaparlamentet i juni 2009.

Förutom denna principiella hållning vill utskottet, som i utlåtandet inte kommer att gå in på varje enskild fråga, framföra följande synpunkter på grönboken.

Utskottet välkomnar kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet eftersom utskottet i likhet med regeringen anser att det är eftersträvansvärt med en ökad harmonisering av asylpolitiken inom EU. Det övergripande målet måste vara att öka EU:s sammanlagda kapacitet att ta emot asylsökande jämfört med i dag.

Utskottet vill se ett rättssäkert och öppet system som värnar möjligheten att söka asyl. Systemet måste utformas så att effektiviteten i handläggningen garanteras. Ett gemensamt europeiskt asylsystem får inte bidra till ökade handläggningstider.

Det är viktigt att tonvikt läggs vid den faktiska tillgången till möjligheten att söka asyl och att åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling genomförs på ett sådant sätt att det inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren. En utveckling mot stängda gränser kring Europa måste undvikas. Utskottet förespråkar därför även en harmonisering av reglerna för arbetskraftsinvandring, innebärande förbättrade möjligheter för tredjelandsmedborgare att få uppehållstillstånd i EU för att arbeta. Utskottet anser det även viktigt med gemensamma regler som gör det möjligt för asylsökande att arbeta under tiden som asylansökan handläggs.

För att ett gemensamt europeiskt asylsystem ska vara hållbart krävs en rimlig fördelning av ansvaret inom unionen. Frågor som rör mekanismerna för fördelning av ansvar för prövningen av asylansökningar och de som rör ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna är därför också centrala. Utskottet ser följande fem byggstenar som centrala i ett gemensamt asylsystem.

Gemensamt regelverk: Den gemensamma asylpolitiken måste bygga på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och andra för asylområdet relevanta folkrättsliga instrument. Ett gemensamt regelverk är nödvändigt för att uppnå ett gemensamt asylsystem. De gemensamma processuella reglerna, som måste utformas med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen, får inte leda till ökade handläggningstider. Tillgången till möjligheten att söka asyl är grundläggande.

Nationell prövning: Prövningen av asylansökningar bör ske nationellt med en gemensam europeisk rättspraxisbildning på asylområdet. För att tillförsäkra att det utvecklas en gemensam praxis bör inrättande av en särskild avdelning vid EG-domstolen för frågor som rör asyl och migration övervägas.

Gemensam samordnings- och stödfunktion: Ett gemensamt asylsystem ställer krav på samordning. Det kan gälla gemensamma utbildningar, samordning av särskilda insatser, information, vidarebosättningsinsatser och förvaltning av en informationsportal. Någon form av funktion för detta måste sannolikt skapas. Inrättande av ett supportkontor – ett European Support Office – skulle kunna vara en lösning. Omfattningen och det europeiska mervärdet av ett sådant bör övervägas.

Ansvarsfördelning och ekonomisk solidaritet: Det måste finnas ett fördelningssystem för prövningsansvaret i det gemensamma asylsystemet. Det fördelningssystemet bör utgöras av de väl fungerande principer som redan fastslagits i Dublinförordningen. Utvärderingen av tillämpningen av Dublin-

systemet bör beaktas i harmoniseringsarbetet. Därutöver bör ökade inslag av ekonomisk solidaritet övervägas i syfte att jämna ut kostnaderna för prövningen av de i medlemsstaterna inlämnade asylansökningarna.

Ökad tonvikt på den externa dimensionen av asylpolitiken: En gemensam asylpolitik kan inte enbart vara inriktad på de asylsökande som söker asyl i en medlemsstat. Den måste också ha en extern dimension. EU har ett starkt intresse av att upprätthålla den internationella flyktingskyddsregimen och bör vara en central aktör på internationell nivå. Som en del i denna strävan bör EU stärka sin roll som partner till UNHCR såväl finansiellt som politiskt.

Detta bör inbegripa ökade åtaganden vad gäller vidarebosättning. EU bör sträva mot ett gemensamt system som dels kan hjälpa flyktingar i tredjeländer för vilka ingen varaktig lösning står att finna, dels kan visa solidaritet med tredjeländer som har stora flyktingpopulationer.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. Det framtida europeiska asylsystemet – motiveringen (s)

av Siw Wittgren-Ahl (s), Kurt Kvarnström (s), Göte Wahlström (s), Matilda Ernkranz (s), Jasenko Omanovic (s) och Magdalena Strejffert (s).

Ställningstagande

Vi instämmer i synen på ett EU-gemensamt ansvarstagande inom migrationsområdet. En rad strategiska ställningstaganden har gjorts för att finna ett mera kraftfullt agerande. Den grönbok som nu presenterats utgör en viktig del i utvecklingen för ett gemensamt ställningstagande på grundval av gällande konventioner och höga normer med sikte på ökad samordning och ansvarstagande för de människor som söker skydd inom EU:s gränser. Vi anser att det är viktigt att Sverige är drivande för att denna harmonisering leder till ett rättssäkert och öppet system som värnar asylrätten och som inte leder till ett mera slutet Europa. Sveriges hållning har tidigare vunnit gehör men också stått i kontrast mot vissa av de repressiva förslag som lyfts fram från vissa medlemsstater. Det är av största vikt att Sverige bibehåller en generös och offensiv hållning vad gäller EU:s arbete för en värdig flyktingpolitik.

När det gäller formerna för en framtida arbetskraftsinvandring anser vi att det är av vikt att skilja mellan asylsökande och de personer som kommer hit genom arbetskraftsinvandring. Vid den svenska beredningen av frågan om hur en arbetsmarknadsprövning ska utformas har bl.a. diskussioner förts om att arbetskraftsbehovet ska fastställas av enskild arbetsgivare med en samtidig bevakning genom Migrationsverket av följsamhet gentemot svensk arbetsrätt och lönebildning. Frågan om och komplexiteten av en sådan hantering belystes vid utskottets besök i Bryssel och i de samtal som då fördes om ett EU-gemensamt agerande kring arbetskraftsinvandring. Vi motsätter oss en sådan hantering och instämmer i det majoritetsuttalande som finns i KAKI-utredningen (SOU 2006:87).

Vi motsätter oss också att personer som under asylprövningen getts rätt att arbeta med ett s.k. arbetstillståndsundantag (AT-UND), och som sedan nekas uppehållstillstånd som skyddsbehövande ska kunna göra ett ”spårbyte” genom att i detta läge ges möjlighet att på nya grunder ansöka om uppehållstillstånd inne i landet såsom arbetssökande. Det skapar en otydlighet i hanteringen av grunder för uppehållstillstånd. Graden av arbetsförhet löper risk att stå över asylrätten och härigenom på sikt undergräva asylrätten enligt gällande internationella konventioner. De mest skyddsbehövande

kan härigenom få en sämre förutsättning i hanteringen av asylärenden. Vi motsätter oss således denna möjlighet till ”spårbyte” och hänvisar även här till gällande majoritetstext från KAKI-utredningen. Principen att hålla isär asylrätten och arbetskraftsinvandringen är av största vikt för att inte asylrätten ska urholkas. Vi anser därför att huvudregeln ska vara att en asylsökande inte, vare sig under asylprocessen eller efter avslagen asylansökan, ska kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån vistelseslandet.

Inför ett införande av en EU-gemensam syn på migrationsfrågorna enligt grönboken kan konstateras att Sverige haft en stor invandring och i EU-debatten en framträdande roll för ett humanitärt agerande. Svenskt ekonomiskt ansvarstagande gentemot UNHCR och andra internationella aktörer har också legat på en ur EU-synpunkt hög nivå.

Inför en framtida ekonomisk fördelning från EU:s sida gentemot medlemsländerna är det av stor vikt att Sveriges tidigare agerande tas med i den värdering för framtida utgångspunkter som kommer att göras. Inför kommande ställningstaganden kring grönboken och i övrigt i EU-arbetet bör Sveriges tidigare agerande vägas in i den ekonomiska fördelningen av framtida ansvarstagande.

Vi anser att den individuella prövningen är en viktig princip som ska gälla även i ett framtida gemensamt europeiskt asylsystem. Därför kan framtagandet av en lista på s.k. säkra tredjeländer utanför EU, till vilka flyktingar kan direktavvisas om de passerat genom dessa länder, undergräva principen om varje flyktings rätt till individuell prövning av sina asylskäl.

För att skyddet för dem med störst behov av skydd ska tydliggöras, och för att minska konflikten med arbetskraftsinvandring eller ekonomisk migration, bör EU utveckla arbetet med vidarebosättning. I dag är det endast sex länder av 25 inom EU som tar emot kvotflyktingar. Sverige bör därför driva på att det internationella ansvaret för människor som behöver skydd utvecklas och att fler länder tar emot kvotflyktingar.

2. Det framtida europeiska asylsystemet – motiveringen (v)

av Kalle Larsson (v).

Ställningstagande

I och med Amsterdamfördraget gjordes flyktingpolitiken till en överstatlig angelägenhet inom EU. Eftersom det fanns en stark oro för att ett system med minimiregler 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.

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 tillgodoseas hålls gränserna stängda för flyktinginvandring, och allt fler människor riskerar sina liv för att nå EU:s yttre gräns för att söka skydd. De intensiva gemensamma ansträngningar som görs från EU-ländernas sida för att stänga människor ute, innebär omfattande och systematiska kränkningar av asylsökandes och flyktingars mänskliga rättigheter. Framtagandet av grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet måste betraktas som ett led i denna utveckling och bör ses i ljuset av vilka konsekvenser detta hittills haft för skyddet av asylsökande inom EU. En ökad harmonisering av asylnpolitiken inom EU är således inte önskvärd.

I grönboken görs vissa fundamentala hänvisningar till respekten för mänskliga rättigheter, vilka det i sig naturligtvis är av stor betydelse att medlemsstaterna skriver under på. De spår av goda föresatser som i övrigt finns i grönboken kommer emellertid med stor säkerhet att få en betydligt mer restriktiv utformning sedan förslagen genomgått medlemsstaternas behandling. All erfarenhet hittills pekar åt det hållet, exempelvis det mycket magra rättighetsinnehåll som blev kvar i de antagna direktiven inom det flykting- och immigrationspolitiska området. I grönboken anges att betydande framsteg gjorts vad gäller skyddet av asylsökande under den senaste tioårsperioden. Detta är inte en riktig historieskrivning. Skyddsgrundsdirektivet, asylprocedurdirektivet, mottagningsvillkorsdirektivet och familjeåterföreningsdirektivet har på olika sätt utformats så att asylrätten sätts ur spel och Genèvekonventionen görs oanvändbar. De utgör alla allvarliga angrepp på den rätt att söka och åtnjuta asyl som finns upptagen i artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Direktiven blev i sin färdiga utformning så urvattnade på rättigheter att de av flertalet experter på området bedöms närmast stå i strid med internationella konventioner. Bland annat har asylprocedurdirektivet rensats på i stort sett allt som skulle kunna bidra till rättssäkerhet i asylförfarandet. Även FN:s flyktingkommissariat och Amnesty International har riktat kraftfull kritik mot direktivets utformning mot bakgrund av dessa brister.

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. Grönboken formulerar fem grundläggande frågeställningar om förutsättningarna för ett gemensamt asylofförande inom EU, bl.a. hur asylofförandet bör förbättras, vilka begrepp och förfarandemekanismer som behöver ses över och hur effektiviteten och garantier för skydd kan förbättras. Svaret på samtliga dessa frågeställningar måste vara att medlemsstaterna gemensamt ska verka för att förbättra rättsskyddet i nuvarande direktiv snarare än att skapa ett gemensamt harmoniserat asylsystem.

I grönboken anges vidare att det finns ett behov av ökad solidaritet på asylområdet. Om denna ansats är uppriktig, finns flera åtgärder som kan genomföras. För det första är det nödvändigt att upphäva Dublinförordningen. Dublinförordningen är en viktig beståndsdel i strävandena att hålla människor borta från Europa och utgör ett allvarligt hinder mot solidariteten på asylområdet. Huvudprincipen i Dublinförordningen, att det EU-land som den asylsökande först rest in i blir ansvarigt för asylprövningen och mottagandet, leder till att de asylsökande koncentreras till de länder som gränsar mot områden varifrån många flyktingar kommer. Det framgår även av en utvärderingsrapport från den 6 juni 2007 angående Dublinsystemets effektivitet att systemet kan leda till ytterligare bördor för de medlemsstater som har begränsad mottagnings- och upptagningskapacitet, och som är utsatta för ett särskilt stort migrationstryck på grund av sitt geografiska läge. Den enda rimliga principen för att avgöra vilket land som ska handlägga en asylansökan är att låta den asylsökande själv fatta detta beslut. Sverige bör därför verka för att förordningen ses över i syfte att fördelningskriteriet för de asylsökande ska vara deras egna val och att Dublinförordningen bör avskaffas.

Vidare måste kritik riktas och åtgärder vidtas mot de omfattande skillnader som finns mellan medlemsländerna när det gäller den faktiska möjligheten att söka asyl. De direktiv som hittills antagits på området har på intet sätt mildrat dessa osakliga skillnader. Detta framgår även av Europaparlamentets LIBE-utskotts rapport den 17 juli 2007 angående förhållandena i Grekland, där möjligheten att få skydd beskrivs som närmast obefintlig. Med största säkerhet kommer inte heller den riktning grönboken utpekar – 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”.

När det gäller särskilt utsatta asylsökandes behov och fastställande av vilka metoder som är mest lämpliga när det gäller mottagandet av bl.a. offer för tortyr eller människohandel och traumatiserade personer är det av stor vikt att först genomföra en kartläggning av hur reglerna om särskilda insatser för dessa grupper i mottagandedirektivet faktiskt tillämpats. Det finns nämligen befogade skäl att befara att de flesta länderna, i likhet med Sverige, inte uppfyllt mottagandedirektivet på denna punkt. För att det ska vara meningsfullt att ta fram nya regler måste först fastställas att medlemsländerna genomfört nuvarande bestämmelser.

Det finns också skäl att vara kritisk till den diskussion som förs i grönboken angående stöd till tredjeländer för stärkt skydd. De insatser, inräknat återtagandeavtal o.d., som hittills gjorts tenderar att fokusera på att hålla asylsökande så långt borta från Europa som möjligt. Detsamma gäller diskussionen om vidarebosättning inom ramen för regionala skyddsprogram. De insatser som görs gemensamt av medlemsländerna på asylområdet bör i stället inriktas på att fullgöra de åtaganden om asylsökandes rättigheter man förbundit sig till enligt Genèvekonventionen.

En utgångspunkt för att bedriva en human invandringspolitik måste vara att rätten till asyl i grund och botten handlar om solidaritet mellan folken över landgränserna. Asylrätten och rätten till skydd undan förföljelse är reglerade i en rad internationella konventioner som Sverige liksom övriga EU-medlemsstater undertecknat. Det handlar därmed om ovillkorliga rättigheter som inte är tånjbara i förhållande till konjunkturen 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. En sammanblandning riskerar att underminera rätten att enligt internationella konventioner söka och åtnjuta skydd undan förföljelse. Den syn på begreppet solidaritet som utmärker grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet är begränsad till att hitta sätt för medlemsstaterna att i så stor utsträckning som möjligt undgå att uppfylla de åtaganden man bundit sig vid i och med undertecknandet av Genèvekonventionen.

3. Det framtida europeiska asylsystemet – motiveringen (mp)

av Gunvor G Ericson (mp).

Ställningstagande

Migrationsströmmarna till EU:s medlemsländer ser olika ut, och ett harmoniserat system riskerar därför att bli alldeles för fyrkantigt och utesluta många av dem som i dag på ett eller annat sätt tar sig till Europa. Ingen del av migrationspolitiken bör därför harmoniseras. Ett mellanstatligt samarbete i vissa delar kan emellertid vara bra, och rekommendationer, riktlinjer etc. som hjälp till de olika länderna är ett bättre system. Eftersom det i dag redan finns en gemensam asylpolitik kommenteras nedan några av de förslag som grönboken tar upp i syfte att förbättra den gemensamma politiken.

Utgångspunkten för grönboken är de personer som söker skydd enligt Genèvekonventionen. Verkligheten är den att de som enligt UNHCR räknas som flyktingar är färre än de som t.ex. flyr undan utvecklingsprojekt av olika slag, som dammbyggen och stora infrastrukturprojekt. Konventionsflyktingarna är bara en bråkdel av alla dem som flyr undan miljökatastrofer och klimatpåverkan, liksom i förhållande till dem som flyr hunger och ekonomisk misär. En harmoniserad asyl- och flyktingpolitik riskerar att leda till att ännu färre personer får stanna i Europa, att Europa stängs ytterligare för övriga migranter. Strömmarna av migranter till de europeiska länderna varierar, men det är bara flyktingar (enligt Genèvekonventionen) som har ett folkrättsligt skydd. Även de som flyr från områden där det råder en väpnad konflikt är skyddsbehövande, och begreppet får inte tolkas restriktivt. Bland annat Sverige säger sig ta emot många flyktingar och skyddsbehövande i förhållande till andra länder. Emellertid tar en rad andra länder emot betydligt fler ekonomiska flyktingar, men kanske färre

politiska flyktingar. Detta bör beaktas i diskussionen om solidaritet mellan medlemsstaterna. Vidare bör begreppet olaglig tas bort från språkbruket i EU-sammanhang.

Eftersom asyl- och flyktingpolitiken redan till stor del är gemensam är kommissionens mål i denna andra etapp, att uppnå en högre gemensam skyddsnivå och en ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater, ändå lovligt. Både att förbättra villkoren för de asylsökande och att stärka kapaciteten hos alla aktörer i processen är naturligtvis bra. För att inte riskera att stora grupper av dem som i dag får stanna i något EU-land inte längre kommer att få det måste den ökade solidariteten när det gäller mottagande av asylsökande gå hand i hand med ökad solidaritet när det gäller mottagande av övriga migranter (ekonomiska migranter, miljömigranter etc.). Europa är den kontinent som i dag tar emot ett minskande antal flyktingar. Det torde bero på den relativa omöjligheten att ta sig till eller in i EU för att söka asyl. Kommissionen bör därför utreda möjligheten att införa ett s.k. asylvisum.

Innehållet i förfarandemekanismerna för att bedöma vad som är säkra ursprungsländer, säkra tredjeländer och säkra europeiska tredjeländer bör ses över. Dessa mekanismer omöjliggör att asylsökande bedöms utifrån sina individuella skyddsskäl. Skapandet av ett enda enhetligt förfarande riskerar också att de individuella behoven inte sätts i centrum för prövningen. Som nämnts tidigare bör asylsystemet inte harmoniseras. Bli det ändå så är det logiskt med en gemensam överprövning av asylbesluten.

Oavsett hur mycket mottagandet harmoniseras i syfte att förhindra sekundära förflyttningar kommer dessa ändå alltid att ske. Den som ger sig av har för det mesta ett slutmål, det kan vara ett land där de behärskar språket, där det finns många landsmän eller släktingar eller där det finns många med samma religion.

Att asylsökande får tillgång till arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård och skola är oerhört viktigt för att kunna garantera ett värdigt liv i mottagarlandet. Förvarsreglerna behöver ses över för att garantera en bättre standard i alla länder.

Avgörande för om gruppen med flyktingstatus och gruppen med status som skyddsbehövande i övrigt ska slås samman är att de kommer att omfattas av samma rättigheter utan att skyddsgrunder försvinner. Risker finns dock att skyddsgrunder eller rättigheter förhandlas bort under processens gång, för att alla länder ska gå med på direktivets slutliga skrivning.

När det gäller dem som är skyddade mot avlägsnande enligt internationella bestämmelser, t.ex. tortyrkonventionen, eller på grund av sjukdom, är ett förtydligande av direktivet viktigt. Medlemsstaterna måste sluta utvisa människor till tortyr eller ett liv utan nödvändig vård i hemlandet.

Det är viktigt att väga nyttan av ett s.k. stödkontor mot de ofta höga kostnader som kan uppstå. Det finns även risk för att kostnaderna tas från medel för utvecklingsamarbete. Det bör inte heller byggas upp dubbla

strukturer, både i EU och i medlemsstaterna. Ett stödkontor bör om det inrättas inte bara hantera asylfrågor utan migrationsfrågor som helhet, även s.k. olagliga invandrare, dvs. migranter.

Nyttan med Dublinsystemet bör ses över. Det är individens val av land som bör avgöra var asylprövningen ska göras. Dublinreglerna förlänger bara asylprocessen i onödan.

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 öka möjligheten att 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 måste finnas många legala vägar in i Europa. EU:s migrationspolitik, med alltmer stängda gränser, är klart på tvärs med ambitionen att förebygga flykting- eller migrantströmmar.

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

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

*Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet,
KOM(2007) 301.*