



Grönboken om asyl

Justitiedepartementet

2007-07-24 rev

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 301

Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet

Sammanfattning

I syfte att inleda en offentlig debatt i EU om den fortsatta harmoniseringen inom asylområdet antog kommissionen den 6 juni 2007 en grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet.

Kommissionen anger som mål för det fortsatta arbetet dels att uppnå en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU, dels att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater.

Som underlag för diskussionerna om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet 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.

Den svenska regeringen eftersträvar en ökad harmonisering av asylpolitiken på EU-nivå och välkomnar utvecklingen av det framtida gemensamma europeiska asylsystemet.

1.1 Innehåll

1.1.1 Inledning

Den 6 juni 2007 antog kommissionen en grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet. Syftet är att inleda en offentlig debatt i EU 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.

Redan vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 enades medlemsstaterna om målet att harmonisera den europeiska migrations- och asylpolitiken. Den ambition som sedan slogs fast i Haagprogrammet 2004 var att utveckla ett gemensamt asylsystem till år 2010.

I den första etappen antogs de viktigaste rättsakterna (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)) som utgör det nuvarande regelverket och ligger till grund för det framtida gemensamma europeiska asylsystemet. Utvärderingen av den första etappens instrument och initiativ pågår. Det är dock viktigt att redan nu utarbeta förslag till utformningen av det framtida gemensamma asylsystemet.

Kommissionens utgångspunkter i arbetet med grönboken är att målen för den andra etappen bör vara dels att uppnå en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU, dels att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater.

Det slutgiltiga mål som eftersträvas är att på EU-nivå skapa 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. Det bör också utvärderas på vilka sätt EU kan öka sitt bidrag till ett tillgängligare, rättvisare och effektivare system för internationellt skydd.

1.1.2 Rättsliga instrument

Kapitlet om rättsliga instrument handlar om hur de redan existerande centrala rättsakterna på asylrättens område ska kunna utvecklas.

1.1.2.1 *Handläggning av asylansökningar*

Kommissionen menar att asylprocedurdirektivet medger för stor flexibilitet. 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.

Ytterligare tillnärmning av nationella bestämmelser avseende frågor om t ex kvaliteten i beslutsfattandet och bevisvärdering anser kommissionen också vara nödvändigt, liksom en ny bedömning av innehållet i och mervärdet av vissa förfarandemekanismer som säkra ursprungs- och tredje länder.

Kommissionen är vidare av uppfattningen att ett enda enhetligt förfarande för att bedöma ansökningar om flyktingstatus och status som skyddsbehövande i övrigt skulle innebära betydande framsteg i harmoniseringsarbetet. En annan möjlighet kan vara en EU-gemensam handläggning av asylansökningar. Ett sådant förslag bör föregås av noggranna överväganden och studier av dess konsekvenser, lämplighet och genomförbarhet.

1.1.2.2 Mottagningsvillkor för asylsökande

Kommissionen pekar på att en hög grad av harmonisering när det gäller mottagningsvillkoren är 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.

Kommissionen lyfter också fram frågan om förvar, huruvida de regler som omger förvarsinstitutet är förenliga med direktivet om mottagningsvillkor och om de bör förtydligas.

1.1.2.3 Beviljande av skydd

För att uppnå ett enhetligt skydd lägger kommissionen fram tre möjliga sätt att utveckla skyddsgrundsdirektivet. Det första är en mer omfattande harmonisering av urvalskriterierna med förtydligande av de begrepp som definierar skyddsgrunderna. Det andra sättet som presenteras är en ytterligare tillnärmning av rättigheter och förmåner som är kopplade till skyddet. Ett tredje möjligt tillvägagångssätt som kommissionen anser värt att överväga är att bevilja en enda enhetlig status som omfattar samma rättigheter.

Kommissionen resonerar också kring behovet 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.

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 av kommissionen.

1.1.2.4 Övergripande frågor

1.1.2.4.1 Hur kan utsatta asylsökandes behov hanteras bäst?

Kommissionen anser att det föreligger stora brister när det gäller 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.

Förslag från kommissionen på lämpliga åtgärder är att mer ingående och detaljerat föreskriva hur de mest utsatta asylsökandes särskilda behov ska fastställas och åtgärdas, att utveckla en lämplig intervjueteknik, att stärka den nationella kapaciteten och att genom särskilda EU-utbildningsprogram för t ex tolkar, psykologer och andra yrkesgrupper nå ut till samtliga aktörer som deltar i processen.

1.1.2.4.2 Integration

Utvidgningen av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning till att gälla även personer som beviljats internationellt skydd är en del i arbetet med att förbättra integrationen av dessa personer. Man bör bl a utveckla integrationsprogram som utformas med hänsyn till särskilda behov vad gäller t ex bostäder, hälso- och sjukvård och sociala tjänster.

Kommissionen vill också betona vikten av rätten att arbeta som viktig faktor för integration. I det sammanhanget bör uppmärksamhet ägnas åt fastställandet av de aktuella personernas arbetslivserfarenhet, kompetens och potential samt erkännande av deras meriter och kvalifikationer.

1.1.2.4.3. Den andra etappens instrument måste vara heltäckande

Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna 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.

1.1.3 Genomförande – Kompletterande åtgärder

Aktiviteter gällande de nationella förvaltningarnas praktiska samarbete i syfte att främja en tillnärmning av nationell praxis, förbättra kvalitén 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 för det gemensamma asylregelverket. Medlemsstaterna skulle kunna (1) göra gemensamma bedömningar av situationen i ursprungsländer, (2) 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 eller översättning av dokument samt metoder och förfaranden för intervjuer, (3) utveckla en gemensam portal för information om ursprungsländer samt (4) utvidga den krets aktörer (t ex rättsliga experter,

språkvetare och personer inom sjuk- och hälsovården) som deltar i asylprocessen och få dem mer delaktiga.

2006/07:FPM107

Kommissionen lyfter också fram vikten av gemensamma stödprocesser antingen (1) genom närmare praktiskt samarbete mellan medlemsstaterna eller (2) genom upprättandet av ett europeiskt stödkontor (European Support Office).

1.1.4 Solidaritet och delade bördor

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.

1.1.4.1 Delat ansvar

Av den utvärderingsrapport som antogs av kommissionen den 6 juni 2007 framgår att Dublinsystemets¹ mål i hög grad uppnåtts, även om det kvarstår frågetecken kring hur effektivt Dublinssystemet är när det gäller att minska sekundära förflyttningar inom EU.

Kommissionen menar att det även i fortsättningen kommer att behövas ett system som tydligt avgör vilken medlemsstat som har ansvaret för handläggningen av en asylansökan inom EU. Det 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 enligt kommissionen huvudsakligen inriktas på att inrätta korrigering mekanismer för fördelning av ansvaret som kompletterar Dublinsystemet, och vidarebosättning inom EU anges som ett alternativ.

1.1.4.2 Ekonomisk solidaritet

Kommissionen menar att man måste överväga en effektivisering av den europeiska flyktingfonden, med t ex inrättande av mekanismer för särskilda samråd och informationsutbyte på nationell nivå.

Kommissionen vill också överväga behovet av en heltäckande strategi för finansieringsfrågan.

¹ Dublin- och Eurodacförordningarna vars huvudsakliga mål var att, på grundval av rättvisa och objektiva kriterier, snabbt fastställa vilken medlemsstat som har ansvaret för att granska en ansökan om asyl som lämnats på EU:s territorium och att förhindra sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna.

1.1.5.1 Stöd till tredjeländer för stärkt skydd

Kommissionen pekar på vikten av att stödja tredjeländer i hanteringen av asyl- och flyktingfrågor. Integrering av asylfrågor i strategier för utvecklingssamarbete i ett bredare perspektiv lyfts fram som särskilt viktigt.

1.1.5.2 Vidarebosättning

Vidarebosättning utgör en viktig del av den yttre dimensionen av EU:s asylpolitik genom att vara ett uttryck för internationell solidaritet och lätta bördan för de länder i ursprungsregionerna där den stora majoriteten flyktingar finns. Kommissionen vill se en utveckling av medlemsstaternas nationella program för vidarebosättning och uppmuntra 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.

1.1.5.3 Blandade migrationsströmmar vid de yttre gränserna

Kommissionen ser att det finns ett behov av att lösa problemet med blandade migrationsströmmar. Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling bör genomföras på ett sådant sätt att det inte berövar asylrätten dess praktiska innebörd.

Förslagen bör särskilt inriktas på att inrätta expertgrupper för asylfrågor som kan kallas in för att tillfälligt bistå medlemsstater under press att göra en första undersökning av enskilda fall på ankomstorten samt tillhandahållande av akut ekonomiskt stöd till dessa medlemsstater.

1.1.5.4 EU:s roll som global aktör i flyktingfrågor

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 flyktingpolitiska frågor på internationell nivå och utarbeta gemensamma ståndpunkter i förhållande till internationella organisationer.

1.1.6 Slutsats

Kommissionen har i denna grönbok försökt redogöra för de viktigaste aktuella frågorna och efterlyser konstruktiva förslag för att föra dessa frågor framåt.

I linje med den integrerade strategi för asylfrågor som beskrivs ovan planerar kommissionen att inleda en bred diskussion bland alla berörda aktörer. Alla EU-institutioner, nationella, regionala och lokala myndigheter, kandidatländer, tredjelandspartner, mellanstatliga och icke-statliga organisationer, alla statliga aktörer och privata tillhandahållare av tjänster som deltar i asylprocessen, den akademiska världen, parterna på arbetsmarknaden, det civila samhällets organisationer och enskilda personer inbjuds att bidra.

Resultaten av detta omfattande samråd kommer att utgöra grunden för utarbetandet av en **strategisk plan** som kommer att offentliggöras under det första kvartalet 2008 och där kommissionen kommer att redogöra för alla åtgärder som den kommer att vidta för att upprätta det gemensamma europeiska asylsystemet, tillsammans med en tidsplan för när åtgärderna ska vidtas.

I syfte att förbereda en offentlig utfrågning den 18 oktober 2007 inbjuder kommissionen alla berörda parter att skicka in skriftliga yttranden senast den 31 augusti 2007

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Grönboken innehåller inga förslag från kommissionen. De tankar och idéer som förs fram av kommissionen ska ses som underlag för en bred förutsättningslös diskussion om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet.

1.3 Budgetära konsekvenser

Grönboken innehåller inga förslag från kommissionen.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

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 asyrrätten 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.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ännu inte kända. Grönboken har remitterats till Migrationsverket. Andra nära berörda myndigheter samt enskilda intresseorganisationer har beretts tillfälle att yttra sig genom samråd.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Konsultationsperioden för grönboken löper ut den 31 augusti 2007 då kommissionen vill ha in synpunkter på grönboken från medlemsländerna. De inlämnade svaren kommer att utgöra grunden för utarbetandet av en **strategisk plan** som kommer att offentliggöras under det första kvartalet 2008 och där kommissionen kommer att redogöra för alla åtgärder som den kommer att vidta för att upprätta det gemensamma europeiska asylsystemet, tillsammans med en tidsplan för när åtgärderna ska vidtas.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ännu ej presenterad.

