



Verksamheten i EU under 2013

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beslutade den 20 mars 2014 att bereda ett antal utskott tillfälle att yttra sig över skrivelse 2013/14:115 Årsboken om EU – Verksamheten i Europeiska unionen under 2013 samt motioner i de delar de berör respektive utskotts beredningsområde.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över de delar i skrivelsen som rör frågor om asyl, migration och visering, och över motionerna 2013/14:U13 av Ulf Holm m.fl. (MP) yrkandena 10–12 och 14 och 2013/14:U12 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkandena 23 och 24.

Socialförsäkringsutskottet redovisar i detta yttrande sina överväganden och föreslår att utrikesutskottet avstyrker motionerna i fråga.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD) och ett särskilt yttrande (S).

Utskottets överväganden

Skrivelsen

När det gäller den övergripande utvecklingen i EU framhålls det i skrivelsen att utvecklingen i södra grannskapet var fortsatt omvälvande under 2013. EU fortsatte att verka för främjandet av tillväxt, fler jobb och andra åtgärder mot fattigdomen som i sig utgör förutsättningar för att revolutionerna och reformprocesserna i regionen ska leda till mer demokrati. Särskilt inbördeskriget i Syrien stod högt på den utrikespolitiska dagordningen. Den eskalerande konflikten i landet fortsatte att innebära enorma lidanden för civilbefolkningen. Situationen i Syrien fortsatte också att sätta asylsystemen i EU under press. De asylsökande sökte sig främst till Sverige och Tyskland. Samtidigt befann sig de flesta flyktingar som lämnat Syrien i grannländerna, för vilka konflikten inneburit stora påfrestningar. Situationen i Medelhavsområdet tydliggjorde återigen vikten av ett nära samarbete med transit- och ursprungsländerna inom ramen för EU:s globala strategi för migration och rörlighet, liksom vikten av att fler medlemsstater hjälps åt att ge skydd till flyktingar genom vidarebosättningsprogram.

Efter de allvarliga olyckorna utanför Lampedusa och Malta i oktober 2013, där hundratals migranter omkom på resan till Europa, enades EU på rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) den 7–8 oktober 2013 om att sådana tragiska händelser var en EU-angelägenhet som krävde gemensamma ansträngningar. Efter rådsmötet sammankallade kommissionen medlemsstaterna till en särskild arbetsgrupp för att diskutera möjliga åtgärder. Vid Europeiska rådets möte den 24–25 oktober 2013 efterfrågades åtgärder för att förhindra förlust av människoliv till havs. Europeiska rådet efterfrågade även åtgärder för att bekämpa människohandel och människosmuggling, en förstärkning av Frontex verksamhet och ett stärkt samarbete med ursprungs- och transitländer. Kommissionen antog den 4 december 2013 ett meddelande som redogör för arbetsgruppens arbete (se faktapromemoria 2013/14:FPM34). Kommissionens meddelande diskuterades av RIF-rådet den 5–6 december 2013 och frågan togs upp som en informationspunkt vid Europeiska rådets möte den 19–20 december 2013. I slutsatserna av den 20 december välkomnade Europeiska rådet kommissionens meddelande och uppmanade berörda aktörer att anstränga sig för att genomföra de åtgärder som presenterades i meddelandet.

Vad gäller det gemensamma europeiska asylsystemet antog rådet och Europaparlamentet i juni gemensamt de omarbetade asylprocedur- och mottagandedirektiven och Dublin- och Eurodacförordningarna. Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet antogs 2011. Därmed har samtliga rättsakter som ingår i det europeiska asylsystemet antagits. Syftet med det gemensamma

asylsystemet är bl.a. att uppnå ett mer likvärdigt skydd i hela EU genom att höja nivåerna på mottagandet av asylsökande och ställa högre krav på asyلفörfarandet samt säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater.

När det gäller viseringspolitiken antog kommissionen den 24 maj 2011 ett förslag om att ändra i viseringsförordningen så att det under vissa omständigheter, exempelvis vid plötslig och hög inströmning av ogrundade asylansökningar från ett viseringsfritt land, ska vara möjligt att tillfälligt återinföra viseringstvånget, en s.k. suspenderingsmekanism. Dessutom antogs en mekanism för att hantera situationer då det brister i ömsesidigheten när det gäller viseringskraven från ett enskilt tredjeland, en s.k. reciprocitetsmekanism. Förslaget om en suspenderingsmekanism lades fram mot bakgrund av den ökade inströmningen av ogrundade asylansökningar från personer från länderna på västra Balkan efter det att viseringsfrihet hade införts där. Förslaget antogs av Europaparlamentet 2013.

Viseringsförenklingsavtal innebär fördelar för medborgarna i samband med utfärdande av Schengenviseringar (korttidsviseringar) i det land med vilket avtalet ingåtts. Förutom de förenklade rutinerna, bl.a. i form av kortare handläggningstider och lägre krav på dokumentation, är ansökningsavgiften ofta också betydligt lägre. För vissa personkategorier är avgiften helt borttagen. Viseringsförenklingsavtalen är uttryck för en politisk vilja inom EU att öka samarbetet och utbytet mellan EU och tredjeländer.

I rådets förordning (EG) 539/2001 regleras vilka medborgare från ett tredjeland som omfattas respektive inte omfattas av viseringsfrihet vid inresa i Schengenområdet. Förordningen revideras regelbundet.

Motionerna

I kommittémotion 2013/14:U13 av Ulf Holm m.fl. (MP) anförs att konflikten i Syrien visar på betydelsen av en human flyktingpolitik och fungerande flyktvägar till EU. Motionärerna framhåller att Sverige är en fristad för människor som har lyckats ta sig hit, men för de flesta står EU:s murar i vägen. Regeringen bör därför arbeta för att skapa lagliga vägar till EU för asylsökande (yrkande 10). Ett led i detta är att ge asylsökande möjlighet att söka asyl och asylvisum på EU:s ambassader (yrkande 11). I motionen begärs tillkännagivanden om detta.

I samma motion yrkande 12 framhåller motionärerna att en gemensam flyktingpolitik för hela EU inte får hindra enskilda medlemsstater från att vara öppnare än vad de gemensamma överenskommelserna kräver. Genom att reformera Dublinförordningen så att en asylansökan prövas i det EU-land där den asylsökande söker asyl i stället för, som i dag, i det land som personen först anlände till, kan mänskliga rättigheter inom EU stärkas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Motionärerna framhåller vidare att regeringen bör verka för att regnbågsfamiljer erkänns i hela EU och att ett familjebegrepp som inbegriper även sådana familjer införs i all relevant EU-lagstiftning samt begär ett tillkännagivande härom (yrkande 14).

I kommittémotion 2013/14:U12 av Julia Kronlid m.fl. (SD) framhåller motionärerna att Dublinförordningen under 2013 tillämpades i endast ca 17 procent av asylärendena trots att 70 procent av alla asylsökande kommit till Sverige landvägen via ett annat land som omfattas av förordningen. Förordningen är enligt motionärerna tydlig med att asylprövningen ska göras i det unionsland som utlännningen först kom till, och motionärerna anser att regeringen bör se till att Dublinförordningen efterlevs. Detta bör riksdagen som sin mening ger regeringen till känna (yrkande 23).

I samma motion begärs ett tillkännagivande om att Sverige bör verka för att stoppa vidare viseringsavtal med länder som inte uppfyller nödvändiga krav bl.a. när det gäller organiserad brottslighet och ekonomisk standard i landet (yrkande 24).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill poängtera att syftet med det gemensamma asylsystemet bl.a. är att uppnå ett mer likvärdigt skydd i hela EU genom att höja nivåerna på mottagandet av asylsökande och ställa högre krav på asyلفörfarandet samt att säkerställa en ökad solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Utskottet anser att just frågan om solidaritet när det gäller exempelvis flyktingmottagandet är särskilt viktig. Alla medlemsstater måste inse att ansvaret är gemensamt och att det inte är rimligt att det åvilar endast ett fåtal medlemsstater att ta emot skyddsbehövande. Utskottet förutsätter att regeringen fortsätter att verka för att detta mål uppnås.

Vad gäller frågan om att skapa lagliga vägar till EU för asylsökande respektive att ge personer möjlighet att söka asyl och asylvisum på EU:s ambassader, vill utskottet hänvisa till sitt nyligen behandlade betänkande 2013/14:SfU6. I betänkandet föreslog utskottet att regeringens skrivelse 2013/14:73 Migration och asyfpolitik ska läggas till handlingarna och avstyrkte ett flertal motionsyrkanden, däribland ett om asylvisum, Utskottet uttalade att viseringsinstrumentet inte är avsett att ta till vara personers behov av skydd och att utlänningslagens bestämmelser uppfyller Genèvekonventionen fullt ut i fråga om skyldigheten att ge skydd åt personer som riskerar förföljelse i hemlandet. Utskottet pekade även på möjligheten till vidarebosättning och nödvändigheten av att öka det solidariska mottagandet i EU av personer som är i behov av skydd. Utskottet noterade vidare att EU-kommissionen avser att undersöka möjligheterna för skyddad inresa i EU, vilket skulle göra det möjligt att få tillgång till asyلفörfarandet från länder utanför EU utan att behöva genomgå besvärliga resor till Europa.

Utskottet kan nu konstatera att kommissionen i ett meddelande den 11 mars 2014 om ett öppet och säkert EU (KOM(2014) 154) tar upp frågan om lagliga vägar för att söka asyl i EU. Av meddelandet framgår att kommissionen anser att förfaranden för skyddad inresa, dvs. möjlighet att begära internationellt skydd utan att först med fara för livet resa till EU:s gränser, kan komplettera arbetet med vidarebosättning. Arbetet kan inledas med en samordnad hantering av viseringar som beviljas av humanitära skäl och enligt gemensamma riktlinjer. En möjlighet kan enligt kommissionen vara att göra en studie av möjligheterna att gemensamt behandla ansökningar om skydd som lämnas in utanför EU, utan att föregripa den befintliga rätten att söka asyl i EU.

Med hänsyn till vad som nu har anförts föreslår utskottet att utrikesutskottet avstyrker motion 2013/14:U13 (MP) yrkandena 10 och 11.

Inom EU pågår i övrigt ett omfattande arbete med att skapa lagliga vägar in i EU. Regeringen redogör i den nu aktuella skrivelsen för EU:s politik för laglig migration. Bland annat har direktivet om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd antagits. Regeringen har därefter i proposition 2013/14:153 Genomförande av direktivet om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd föreslagit hur direktivet kan genomföras i svensk rätt. Utskottet har i betänkande 2013/14:SfU14 tillstyrkt propositionen.

Principen om första asylland innebär att den som flyr från förföljelse i sitt hemland ska söka skydd i det första säkra land han eller hon kommer till. Enligt Dublinförordningen ligger ansvaret för prövning av en asylansökan hos den medlemsstat där en asylsökande först reste in, dvs. förordningen bygger på principen om första asylland. Varje medlemsstat får pröva en asylansökan som lämnats in av en tredjelandsmedborgare även om de inte har någon skyldighet att göra det enligt förordningen. Vidare får varje medlemsstat, trots att den inte är ansvarig enligt förordningen, av humanitära skäl sammanföra familjemedlemmar och andra släktingar i beroendeställning. Utskottet vill även peka på att Sverige liksom övriga medlemsstater i EU är bundet av folkrättsliga förpliktelser inom såväl internationell flyktingrätt som mänskliga rättigheter i övrigt, och att detta gäller även i förhållande till Dublinförordningen.

En utvärdering av förordningen har visat att systemet är ändamålsenligt när det gäller att avgöra vilken medlemsstat som ska vara ansvarig för prövningen av en asylansökan men att det finns vissa problem i tillämpningen av regelverket. Dublinförordningen har därför nyligen ändrats i vissa delar, dock inte vad gäller principen om första asylland. Däremot har det införts en mekanism för tidig varning, beredskap och krishantering. Mekanismen syftar främst till att hantera situationer då tillämpningen av förordningen skulle kunna äventyras på grund av problem i en medlemsstats asylsystem. Vidare innebär omarbetningen utökade och delvis nya krav på medlemsstaterna, bl.a. när det gäller reglerna om rättsmedel, villkoren för förvar och ensamkommande barn.

Enligt utskottet finns det inte skäl för riksdagen att ta något initiativ med anledning av yrkanden om en reformering av respektive ändrad tillämpning av förordningen. Utskottet föreslår därför att utrikesutskottet avstyrker motionerna 2013/14:U13 (MP) yrkande 12 och 2013/14:U12 (SD) yrkande 23.

När det gäller frågan om att inkludera s.k. regnbågsfamiljer i EU-lagstiftningen konstaterar utskottet att frågan har varit uppe för behandling i utskottet åtskilliga gånger, senast i betänkande 2013/14:SfU6. Utskottet framhöll då att det s.k. rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), som har genomförts i svensk rätt, reglerar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat. Registrerade partner räknas enligt direktivet som familjemedlem. Detta förutsätter dock att den mottagande medlemsstaten behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap. Utskottet beklagade att en registrerad partner enligt direktivet inte generellt likställs med en make och uttalade förståelse för att lagstiftningsarbetet inom EU innebär att medlemsstaterna från tid till annan tvingas till kompromisser. Utskottet, som konstaterade att en registrerad partner till en unionsmedborgare för svenskt vidkommande ska räknas som familjemedlem enligt rörlighetsdirektivet, förutsatte att Sverige även fortsättningsvis verkar för att regelverket fullt ut görs icke-diskriminerande. Därmed avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om att hbt-personer som är EU-medborgare ska ha möjlighet att röra sig fritt inom EU. Utskottet vidhåller sin uppfattning i denna fråga och föreslår att utrikesutskottet avstyrker motion 2013/14:U13 (MP) yrkande 14.

Enligt regeringens skrivelse innebär ett viseringsförenklingsavtal fördelar för medborgarna i det land med vilket avtalet ingåtts vid utfärdande av Schengenviseringar (korttidsviseringar), t.ex. i form av kortare handläggningstider och lägre krav på dokumentation. Avtalen är som nämnts uttryck för en politisk vilja inom EU att öka samarbetet och utbytet mellan EU och tredjeländer. Avtalen, som har ingåtts med ett flertal länder utanför EU/EES, är knutna till dessa länders beredskap att återta sina medborgare och ingå återtagandeavtal. Utskottet är inte berett att förorda att Sverige ska verka för att stoppa kommande viseringsförenklingsavtal. Dessa avtal innebär inte bara fördelar för de berörda medborgarna utan även för Sverige då de kan underlätta återvändandeprocessen. Utskottet föreslår att motion 2013/14:U12 (SD) yrkande 24 avstyrks med det anförda.

Stockholm den 10 april 2014

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammeli (S), Eva-Lena Jansson (S), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Gunilla Nordgren (M), Gunvor G Ericson (MP), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V), Eva Lohman (M), Annelie Karlsson (S), Gustav Nilsson (M), Emma Carlsson Löfdahl (FP) och Lars Gustafsson (KD).

Avvikande mening

Årsboken om EU (SD)

David Lång (SD) anför:

I regeringens skrivelse 2013/14:115 betonas att solidaritet inom flyktingpolitiken är av särskild betydelse. Sverige ligger dock i topp vad gäller asylansökningar per 1 000 invånare, trots att EU:s asylsystem bygger på principen att det första EU-land som individen når är det land som ska göra asylprövningen. Över 70 procent av alla flyktingar som når Sverige gör detta via ett annat EU-land. Det är därför anmärkningsvärt att regeringen medvetet på en rad punkter frångår Dublinförordningen och principen att EU-länderna ska ha ett solidariskt ansvar. Det är av största vikt att regeringen efterlever Dublinförordningen, vilket inte är fallet i dag.

En annan viktig aspekt av EU-samarbetet är unionens avtal med tredjeländer. Det finns inte skäl för Sverige att verka för att alla former av viseringsavtal ska stoppas. Dock bör en mer restriktiv hållning intas. Viseringsförenklingsavtal ska inte ingås med länder som har problem med organiserad brottslighet och som inte uppfyller nödvändiga krav bl.a. när det gäller kontrollen över de egna gränserna. Länderna måste också ha en ekonomisk standard på en nivå som innebär att det inte finns någon risk för ökad kriminalitet.

Särskilt yttrande

Årsboken om EU 2013 (S)

Tomas Eneroth (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Eva-Lena Jansson (S), Shadiye Heydari (S), Jasenko Omanovic (S) och Annelie Karlsson (S) anför:

Det övergripande målet måste vara att EU genom en harmonisering av asylpolitiken ska kunna öka sin kapacitet att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande. Sverige tar i dag ett stort ansvar för detta. Det är emellertid inte rimligt att det bara är Sverige och Tyskland som ger t.ex. de syriska flyktingarna skydd. Alla EU:s medlemsstater måste ta sitt ansvar.

Sverige bör därför under genomförandefasen av det gemensamma europeiska asylsystemet vara en pådrivande kraft för ett humanitärt asylsystem som ger skydd och skapar stabilitet i en alltmer globaliserad värld. Dessutom måste asylsökande få en rättvis och rättssäker behandling oavsett vilket EU-land de kommer till och mänskliga rättigheter måste respekteras. Det gemensamma asylsystemet måste bygga på tillit mellan länderna, och regeringen bör kraftfullare inom EU markera det gemensamma ansvarstagande som måste finnas. Sverige bör även agera med kraft för ett solidariskt mottagande av vidarebosatta på en hög nivå.