



Synpunkter på Grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet

Den svenska regeringen eftersträvar en ökad harmonisering av asylpolitiken inom EU och välkomnar kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet. Sverige kommer att ta aktiv del i det fortsatta arbetet mot detta mål.

Sverige vill se ett rättssäkert och öppet system som värnar möjligheten att söka asyl och där varje asylansökan prövas individuellt. Systemet måste utformas så att effektiviteten i handläggningen garanteras. Ett gemensamt europeiskt asylsystem måste ha så korta handläggningstider som möjligt. I detta sammanhang måste hänsyn tas till subsidiaritets- och effektivitetsprinciperna.

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 denna möjlighet och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren. En utveckling mot stängda gränser och murar kring Europa måste undvikas.

För Sverige är det angeläget att vidarebosättningsinstrumentet utvecklas. Ett gemensamt asylsystem i EU kan inte bestå endast av ett regelverk för dem som sökt asyl i en medlemsstat. Ett gemensamt vidarebosättningsprogram bör vara en del av - om än ej det enda - svaret på frågan vilken roll EU kan spela i ett globalt system för skydd av flyktingar.

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 som rör ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna är därför centrala.

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

Grunderna i asylsystemet

För att det ska vara meningsfullt att tala om ett gemensamt europeiskt asylsystem måste de olika delarna i systemet utformas i samklang med varandra. En haltande harmoniseringsprocess riskerar att äventyra effektiviteten i hela systemet.

Den svenska regeringen ser följande fem byggstenar som centrala i ett gemensamt asylsystem.

1) 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 avseende såväl materiella regler som procedurregler är nödvändigt för att ett väl fungerande gemensamt asylsystem ska kunna uppnås. Procedurreglerna måste utformas med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen. Gemensamma regler om prövning får inte leda till generellt sett ökade handläggningstider. Tillgången till möjligheten att söka asyl är grundläggande.

2) Nationell prövning

Prövningen av asylansökningar bör ske nationellt och individuellt med en gemensam europeisk rättspraxisbildning på asylområdet. För att främja att det utvecklas en gemensam praxis bör begränsningarna i EG-domstolens behörighet på migrations- och asylområdet tas bort. Samtidigt bör ett särskilt brådskande förfarande införas vid EG-domstolen för att kunna möta de krav på skyndsamt handläggning som ställs i asylprocessen.

3) Gemensamt stöd- och samordningskontor

Ett gemensamt asylsystem ställer krav på stöd och samordning. Det kan gälla gemensamma utbildningar, samordning av särskilda insatser, information, vidarebosättningsinsatser och förvaltning av en informationsportal. Behovet av och formerna för ett gemensamt stöd- och samordningskontor bör analyseras. Frågan om ett europeiskt mervärde bör liksom hänsynen till subsidiaritetsprincipen vara centrala i den analysen.

4) Ansvarsfördelning

Det måste finnas ett fördelningssystem för prövningsansvaret i det gemensamma asylsystemet. Det fördelningssystemet bör utgöras av de väl etablerade principerna som redan fastslagits i Dublinförordningen.

5) Ökad tonvikt på den yttre 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 den strävan bör EU stärka sin roll som partner till UNHCR.

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

Svar på kommissionens frågor

Handläggning av asylansökningar

(1) Hur kan man uppnå ett gemensamt asylförfarande? Vilka aspekter bör övervägas för ytterligare tillnärmning av lagstiftningen?

Den gemensamma asylpolitiken måste bygga på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och andra för asylområdet relevanta folkrättsliga instrument samt individuell prövning. Ett sätt att tillförsäkra detta skulle kunna vara att EU eftersträvar att på sikt bli part till Genèvekonventionen.

De materiella reglerna bör harmoniseras ytterligare. Procedurreglerna bör harmoniseras med utgångspunkt i effektivitets- och subsidiaritetsprinciperna. Ambitionen måste vara att generellt sett förkorta handläggningstiderna.

Det är viktigt att se hela asylprocessen från det att ansökan lämnas in till dess att utlänningen antingen bosätter sig i eller lämnar medlemsstaterna. Frågor som rör centrala arbetsmoment i asylprocessen bör särskilt ses över i syfte att säkerställa kvaliteten i handläggningen. Exempel på sådana arbetsmoment kan vara själva förfarandet vid inlämning av ansökan, intervjumoment,

utredningsskyldighet och rätten till juridiskt biträde. Det är viktigt att identifiera vissa nyckelmoment och fokusera på dessa.

(2) Hur kan tillgången till asylförfarandet förbättras? Mer allmänt, vilka aspekter av asylprocessen enligt de nuvarande bestämmelserna bör förbättras, både när det gäller effektivitet och garantier för skydd?

Utgångspunkten måste vara att den som tar sig till EU och vill ansöka om asyl också bereds möjlighet att göra detta. Det är angeläget att skapa förutsättningar för att ansökan snabbt ska kunna göras hos behörig myndighet eller motsvarande och att den asylsökande omgående får tillgång till vissa sociala och ekonomiska rättigheter. Vad gäller det initiala bemötandet av de asylsökande som tar sig till en medlemsstat är det också viktigt att ansökningsförfarandet är så enkelt som möjligt ur den sökandes perspektiv.

Det är vidare viktigt att den handläggande myndigheten omedelbart påbörjar utredningen i ärendet. Gemensamma regler som garanterar ett enkelt tillträde till asylförfarandet är en grundläggande förutsättning liksom regler som garanterar att den sökande får reell tillgång till erforderliga rättssäkerhetsgarantier oavsett vilken typ av prövningsförfarande som är aktuellt.

Ett snabbt och enkelt inledande förfarande förutsätter att medlemsstaten har goda resurser och kompetent personal i inledningskedet.

Förslag på åtgärder för att uppnå detta är utbildning av de tjänstemän som är först i kedjan, t.ex. gränskontrollanter. Det så kallade "European Asylum Curriculum"- projektet (EAC) som utvecklar en enhetlig utbildning för tjänstemän involverade i asylprocessen i Europa inom ramen för General Directors' Immigration Services Conference (GDISC), kan bli det huvudsakliga verktyget för att nå en kunskapsmässigt och kvalitetsmässigt harmoniserad asylprocess. Utbildningsmaterialet är omfattande och baserar sig bl.a. på EU:s regelverk och internationell rätt. Genom ett samarbete även med FRONTEX beträffande utbildning av gränspersonal borde kvaliteten även i allra första ledet kunna höjas.

Det måste i det sammanhanget klargöras vilka regler som gäller när en person ansöker om asyl till sjöss på internationellt vatten och i transitzoner på flygplatser.

(3) Vilka begrepp och förfarandemekanismer bör ses över?

En av de största utmaningarna för ett gemensamt europeiskt asylsystem är att å ena sidan tillförsäkra den asylsökande rättssäkerhet och å andra sidan bidra till förkortade handläggningstider. Asylutredningarna måste därför vara ändamålsenliga. De arbetsmoment som sker i det inledande skedet av asylprocessen är således mycket viktiga. Oavsett var ett ärende i slutändan kommer att prövas är det mycket viktigt att grundläggande uppgifter om den asylsökande upptas vid den första kontakten med behörig myndighet. Kontroll och säkerställande av att den asylsökande har id-handlingar och liknande måste ske så tidigt som möjligt, liksom upptagande av fingeravtryck för kontroll mot Eurodac. Även uppgifter om resväg, familjeförhållanden och härkomst är väsentliga att dokumentera i ett tidigt skede av processen. Här är ett utökat europeiskt samarbete önskvärt.

(4) Hur bör det obligatoriska enda förfarandet utformas?

Prövningen av asylansökningar bör ske nationellt med en gemensam europeisk rättspraxisbildning på asylområdet. För att främja detta bör begränsningarna i EG-domstolens behörighet enligt artikel 68 EG på migrations- och asylområdet slopas i enlighet med vad som förutses i artikel 67.2 EG. Samtidigt bör ett särskilt brådskande förfarande införas vid EG-domstolen för att kunna möta de krav på skyndsamt handläggning som ställs i asylprocessen. Vidare bör beslut som går den asylsökande emot kunna överklagas till nationella domstolar.

I samband med att asylansökan prövas bör även andra eventuella grunder för uppehållstillstånd prövas. Det effektiviserar hela den rättsliga processen och främjar arbetet med att senare verkställa de beslut som fattas.

En sammanhållen process med flera obligatoriska moment som t ex en inledande utredning vid ansökningstillfället är önskvärd (se fråga 1). Avvägningar mellan nödvändiga harmoniseringar av centrala arbetsmoment måste vägas mot effektiviteten i systemet. Försiktighet måste också iakttas rörande processrättsliga delar.

(5) Vilka modeller är tänkbara för den gemensamma handläggningen av asylansökningar? Under vilka omständigheter kan medlemsstaterna använda sig av gemensam handläggning?

En första förutsättning för att överväga en gemensam handläggning måste vara att de materiella bestämmelserna först harmoniseras samtidigt som effektiviteten i handläggningen garanteras. En viktig faktor för att främja effektiviteten är att se till att det gemensamma

regelverket inte blir för detaljerat och svårt att tillämpa utifrån de enskilda medlemsstaternas särskilda förutsättningar.

Med den nationella prövningen som utgångspunkt kan ett system för tillfällig gemensam handläggning vid kraftig momentan inströmning av asylsökande till enskilda medlemsstater övervägas.

Förslagen om inrättande av särskilda expertgrupper och insatser vid särskilt stora påfrestningar är emellertid behäftade med en del praktiska problem som måste lösas. Det rör bl.a. hur man definierar en situation som innebär en särskilt stor påfrestning. Andra svåra frågor gäller vilka uppgifter handläggarna ska utföra. Asylsystemet är ännu inte är tillräckligt harmoniserat. Detta leder till att handläggare från de olika medlemsstaterna fortfarande har olika arbetsätt och gör olika bedömningar i de enskilda ärendena. I det avseendet är det av särskild vikt att de inledande arbetsmomenten i asylprocessen är harmoniserade. Detta skulle underlätta en gemensam handläggning i det inledande skedet vid tillfälligt stor inströmning av asylsökande.

Insatser med tillfällig gemensam handläggning vid hög inströmning bör i geografiskt hänseende ske i den medlemsstat till vilken inströmningen skett. Insatsen bör kunna samordnas av ett gemensamt europeiskt stöd- och samordningskontor (se frågorna 19 och 21-22).

Mottagningsvillkor för asylsökande

(6) På vilka områden bör den omfattande handlingsfriheten enligt direktivet begränsas för att skapa lika villkor, på lämplig nivå, när det gäller behandlingen av asylsökande?

Syftet med att harmonisera mottagningsvillkoren är att garantera asylsökande grundläggande rättigheter varhelst inom unionen personen befinner sig och därigenom dels undvika att mottagningsvillkoren blir styrande för val av asylland dels undvika sekundära förflyttningar. Detta är av stor betydelse för att garantera ett långsiktigt hållbart asylmottagande inom EU.

Utgångspunkten måste vara att harmonisera mottagandevillkoren i enlighet med folkrättsliga förpliktelser. Särskilt viktiga frågor är asylsökandes tillträde till den öppna arbetsmarknaden, tillgången till hälso- och sjukvård samt barns tillgång till skola.

Reglerna för upphörande av rätten till förmåner som asylsökande bör också vara gemensamma.

(7) Bör formerna för nivån på de materiella mottagningsvillkoren för asylsökande harmonieras ytterligare?

Det finns anledning att harmonisera ytterligare. Dock måste skillnaderna i utformningen av nationella trygghetssystem mellan medlemsstaterna beaktas.

(8) Behövs det ytterligare tillnämning av nationella bestämmelser om tillträde till arbetsmarknaden?

Reglerna kring de asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden bör harmoniseras. Möjligheten att arbeta är en viktig förutsättning för den asylsökandes integrering i samhället och ökar personens välbefinnande oavsett utgång i asylärendet. Det är även önskvärt att asylsökande kan bidra till sin egen försörjning och tillgodose sina egna behov. Även för asylsökande som får avslag på sina ansökningar finns en nytta av att ha haft möjlighet att arbeta under handläggningstiden. Restriktioner i asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden bör endast accepteras i de fall där sökanden inte bidrar till att klargöra sin identitet, samt i de fall handläggningstiden för asylärendet är relativt kort, t.ex. i Dublinärenden eller när det gäller uppenbart ogrundade ansökningar.

(9) Bör grunderna för tagande i förvar, i enlighet med rättspraxis vid Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, förtydligas och de därmed sammanhängande villkoren samt tiden för förvar anges mer exakt?

Harmonisering måste ta hänsyn till effektiviteten. Att låta harmoniseringen gå så långt i detaljeringsnivå att man till exempel fastställer tidsfrister för förvarsinstitutet är inte nödvändigtvis effektivt. I detta sammanhang måste även hänsyn tas till medlemsstaternas ansvar för allmän ordning och säkerhet.

Beviljande av skydd

(10) Inom vilka områden bör man eftersträva ytterligare tillnärmning av lagstiftning eller höja normerna i fråga om (1) kriterierna för beviljande av skydd, och (2) de rättigheter och förmåner som är förbundna med skyddsstatus(ar)?

En full och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och övriga folkrättsliga förpliktelser liksom en individuell prövning måste ligga till grund för beviljande av skydd. Det är viktigt att även rättigheterna som följer av en skyddsstatus harmoniseras och att de är på en nivå som ligger så nära medborgarnas som möjligt.

(11) Vilka modeller är tänkbara för att skapa en "enhetlig status"? Kan man tänka sig en enhetlig status för flyktingar och en annan för skyddsbehövande i övrigt? Hur kan de utformas?

(12) Kan man tänka sig en enda enhetlig status för alla som är berättigade till internationellt skydd? Hur kan den utformas?

Det centrala för en persons skyddsbehov är att personen är skyddad mot att återsändas till ett land där personen inte kan vara. Det centrala är inte på vilken grund skyddet beviljas. Med utgångspunkt i Genèvekonventionen bör därför samma rättigheter som beviljas flyktingar kunna ges även till personer som beviljats internationellt skydd av andra anledningar än som flyktingar. Det finns ingen anledning att skilja på olika typer av skydd, om rättigheterna och skyldigheterna som följer av den beviljade statusen är desamma för alla som beviljas internationellt skydd. En enhetlig status skulle förenkla såväl prövningen av asylansökningar som administrationen under och efter processen. En sådan ordning måste emellertid kunna garantera att grunderna inte ändras så att det blir svårare för någon grupp att beviljas skydd. Inte heller får nivån på de rättigheter som är förknippade med skyddsstatusen bli sämre för någon grupp.

(13) Bör ytterligare kategorier av personer som inte kan avlägsnas omfattas av gemenskapslagstiftningen? Under vilka förutsättningar?

Ett asylsystem måste kunna hantera alla frågor som uppkommer inom ramen för asylprocessen, det vill säga från det att en utlänning lämnar in en ansökan om asyl till dess att han eller hon antingen bosätter sig i ett medlemsstat eller avlägsnandebeslutet verkställs.

Det är Sveriges uppfattning att någon form av bestämmelse bör finnas beträffande asylsökande som inte når upp till kraven för att beviljas internationellt skydd samtidigt som deras situation omöjliggör ett återvändande till hemlandet. I en del av de fallen kan det finnas skäl att bevilja uppehållstillstånd. Även om reglerna måste vara tydliga är det inte nödvändigt att låsa sig vid några särskilda situationer eller förutsättningar som skulle omfattas av det europeiska asylsystemet. Det måste alltid göras en individuell prövning och en samlad bedömning av de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet.

En eventuell bestämmelse måste utformas så att det blir tydligt att det rör sig om en undantagsbestämmelse.

(14) Bör det inrättas en EU-mekanism för ömsesidigt erkännande av nationella asylbeslut och möjligheter att överföra ansvaret för beviljat skydd? Under vilka

omständigheter är det ett tänkbart alternativ? På vilket sätt skulle det kunna fungera?

Det bör vara möjligt att låta nationella beslut om beviljande av skydd i enlighet med gemenskapsrätten gälla i alla medlemsstater.

I fråga om ömsesidigt erkännande av asylbeslut är det viktigt att vi skapar ett system som möjliggör för varje medlemsstat att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. En medlemsstat bör således ha möjlighet att vägra en person uppehållstillstånd av hänsyn till allmän ordning och säkerhet i den medlemsstaten trots att personen ifråga har beviljats internationell skyddsstatus i en annan medlemsstat.

Övergripande frågor

(15a) Hur kan de bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att fastställa, ta hänsyn till och tillgodose de mest utsatta asylsökandes behov förbättras och anpassas till de asylsökandes faktiska behov?

Arbetet med att revidera bestämmelserna bör utgå från rapporten från utvärderingen av rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Ett förslag till angreppssätt vad gäller de problem som finns i tillämpningen av bestämmelserna, är att satsa på utbildningar för de aktörer som arbetar med frågorna, t.ex. handläggare, domare, juridiska ombud, psykologer och tolkar. Ändamålsenliga krav bör ställas på kompetensen hos dessa grupper.

Förutom det uppenbart lämpliga med sådana satsningar ur den sökandes perspektiv skulle det också öka legitimiteten för hela asylsystemet att särskilt utsatta asylsökandes problem beaktas.

Reglerna bör vara generella och inte gruppspecifika. Det är viktigt att poängtera att de åtgärder som främst avses med ett ökat fokus på särskilt utsatta grupper är själva bemötandet och anpassning av asylproceduren så att hänsyn tas till de specifika behov de asylsökande kan ha. När det gäller grunderna för uppehållstillstånd bör naturligtvis en individuell prövning ske som i alla andra fall.

På kort sikt kan utbildningar och andra satsningar inom området leda till ökade kostnader. Detta måste emellertid vägas mot de fördelar som uppstår på längre sikt. Sådana fördelar skulle kunna vara att egentliga asylskäl kommer fram tidigare i processen och att personer i behov av stöd och hjälpinsatser uppmärksammas tidigare. Det förstnämnda kan förmodas leda till en effektivare handläggning med kortare handläggningstider och korrektare beslut. Det senare har främst ett humanitärt mervärde men kan i förlängningen även leda till

en minskning av vårdkostnader och andra kostnader för behandling och rehabilitering. Det finns också ett humanitärt mervärde i stödet till den asylsökande.

(15b) På vilka områden bör normerna utvecklas ytterligare?

Principen om hänsyn till barnets bästa måste prägla den kommande regleringen och FN:s konvention om barnets rättigheter i sin helhet tjäna till ledning när frågor som berör barn ska regleras.

Det är viktigt att adekvat kompetens finns inom såväl mottagandet som prövningen. Det gäller bl.a. bemötandet av ensamkommande barn, vissa kvinnor och andra utsatta grupper. Man bör här överväga möjligheterna att tillgodose eventuellt behov hos en flicka eller kvinna att få en kvinnlig handläggare, tolk och juridiskt biträde.

Ett annat exempel som ligger utanför den sökandes individuella sfär och där normer skulle kunna utvecklas, är åldersbedömningar för barn. Här skulle samma instrument och beräkningsregler kunna användas inom hela Europa. När det istället gäller de *individuella omständigheterna hos den sökande* är det mer problematiskt och mindre lämpligt att utveckla normer.

(16) Vilka åtgärder bör genomföras för att öka medlemsstaternas kapacitet att på ett effektivt sätt ta sig an utsatta asylsökande?

Utbildning bör kunna samordnas av ett gemensamt stöd- och samordningskontor på olika sätt beroende på utbildningens omfattning och syfte. Dels kan det ske gemensamma centrala utbildningar som riktar sig till alla medlemsstater, dels riktade insatser under liknande former som förevarit i de av EU finansierade twinningprojekten där de nuvarande medlemsländerna hjälper kandidatländerna att bygga administrationer som kan ta hand om EU:s omfattande regelverk.

”European Asylum Curriculum”- projektet (EAC) kan också utvecklas till ett verktyg för att nå kunskapsmässig och kvalitetsmässig harmonisering i frågor som rör utsatta asylsökande (se ovan fråga 2).

Förutom gemensamma utbildningsprogram kan utbyte av personal mellan medlemsstaterna vara en åtgärd som ökar kunskapen och dessutom påverkar attityder och förhållningssätt mot asylsökande på ett positivt sätt.

(17) Vilka andra rättsliga åtgärder kan vidtas för att ytterligare förbättra integrationen (även på arbetsmarknaden) av asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd?

Att ge asylsökande tillträde till arbetsmarknaden i ett tidigt skede av asylprocessen är en väg in i samhället för många (se ovan fråga 8). Det finns ett stort mervärde i att asylsökande kan bidra till sin egen försörjning och tillgodose sina egna behov, både för samhället och för den asylsökande. Huvudregeln bör också vara att beslut om uppehållstillstånd automatiskt innebär tillträde till arbetsmarknaden.

Många tredjelandsmedborgare utgör idag en direkt resurs för de europeiska samhällena genom sin yrkesutbildning och övrig kompetens som har förvärvats i utlandet. Tyvärr utgör diskriminering, negativa attityder och bristande kunskaper om utländsk kompetens hinder mot att denna resurs utnyttjas fullt ut i arbetslivet.

Det krävs kraftfulla insatser och åtgärder som möjliggör för personer som beviljats internationellt skydd att på lika villkor delta inom arbetslivets samtliga områden och nivåer. Detta är av avgörande betydelse för att förhindra framväxten av splittrade segregerade samhällen och för att säkra en långsiktigt hållbar tillväxt och välfärd. Förutom lagstiftning som förbjuder både direkt och indirekt diskriminering på grund av etnicitet bör på arbetsgivaren ställas krav att vidta aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och undanröja hinder som finns för att alla ska kunna använda sin kompetens i arbetslivet och ges likvärdig behandling.

Gemensamma erkännanden av utländska utbildningar och examina samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte är liksom validering av utländsk yrkeserfarenhet exempel på andra möjliga åtgärder för att förbättra integrationen. Ett gemensamt program för kompletteringsutbildningar bör också övervägas. Vidare borde det kunna ge ett mervärde att harmonisera regler om antidiskriminering och underlätta anskaffande av bankkonton, id-handlingar och liknande.

(18) På vilka andra områden skulle en harmonisering vara lämplig eller nödvändig för att nå fram till en verkligt heltäckande strategi för asylprocessen och dess effekter?

De förslag och synpunkter som lämnas under föregående och nedanstående frågor innefattar ett större antal sammanhängande områden. I dagsläget finns inget specifikt område utöver dessa att redovisa.

Genomförande – kompletterande åtgärder

(19) På vilka andra områden kan det praktiska samarbetet med fördel byggas ut och hur kan det ge största möjliga effekt? Hur kan fler aktörer bli engagerade på ett meningsfullt sätt? Hur kan nyskapande och god praxis när det gäller praktiskt samarbete spridas och integreras?

Ett ökat praktiskt samarbete är en förutsättning för ett gemensamt asylsystem.

Det praktiska samarbetet på myndighetsnivå som sker idag genom t ex General Directors' Immigration Services Conference, GDISC, och Eurasil utgör en bra grund att bygga vidare på. Områden att vidareutveckla för det praktiska samarbetet skulle kunna vara t.ex. en gemensam stöd- och samordningsfunktion för utbildningar, tolktjänster, samordning av särskilda insatser, samordning av vidarebosättningsfrågor och samordning av information.

En gemensam portal för land- och annan ärenderelaterad information är en idé som kan utvecklas under förutsättning att man löser frågor om bland annat språkhantering, kvalitetssäkring, vem som ska få lägga in information och hur information skall uppdateras. Det är också viktigt att en gemensam informationsportal är öppen och endast befattar sig med icke sekretesskyddat material. Ett alternativ är en enklare variant som fungerar mer som länkguide än samlande portal. Kanske kan ICONet vara en förebild eller en grund att bygga en gemensam informationsportal på.

Gemensamma riktlinjer för intervjuer kan också vara ett bra samarbetsområde. Värdet av gemensamma riktlinjer för översättning av dokument och annat inlämnat bevismaterial är dock mera tveksamt dels på grund av att de tjänster som finns för översättning kan skilja sig från varandra i medlemsstaterna och dels för det kan finnas problem med riktlinjer för frågor som lämpar sig bäst att avgöra i det enskilda fallet. Den som handlägger ett enskilt ärende gör bäst bedömningen om översättning av ett dokument krävs med avseende på bevisfrågan i det enskilda ärendet.

En annan enkel åtgärd med stort mervärde är att utforma gemensamma transkriberingsregler.

Det vore värdefullt att bereda fler aktörer möjlighet att engagera sig i den europeiska asylprocessen. Framförallt UNHCR men även ickestatliga organisationer som Rädda barnen och Röda korset har en naturlig plats i det praktiska arbetet med asylsökande. Även när det

gäller kunskap om praxis, om situationen i ursprungsländer och om olika kulturella företeelser kan många internationella organisationer bidra till ett bättre och effektivare gemensamt europeiskt asylsystem.

(20) Och framför allt, hur kan praktiskt samarbete bidra till att utveckla en gemensam hållning när det gäller könsspecifik eller barnspecifik förföljelse, tillämpning av uteslutandeklausuler eller förebyggande av bedrägeri?

Ett gemensamt asylsystem måste kunna svara samstämt på frågan om när ett ansvar upphör. Det vore olyckligt om en medlemsstat börjar skicka tillbaka personer som haft uppehållstillstånd samtidigt som ett annat låter personer stanna under samma förutsättningar. I första hand är detta en fråga för rättstillämpningen. Frågan om hur en gemensam hållning kan utvecklas i olika frågor bör därför i första hand få sitt svar i det gemensamma regelverket. EG-domstolens avgöranden blir sedan vägledande för hur bestämmelserna skall tillämpas.

Även om ett gemensamt regelverk, en gemensam handläggning och en gemensam praxisbildning hos EG-domstolen bidrar till samstämmigheten finns det emellertid avgörande praktiska problem som måste lösas genom gemensamma rutiner och en praktisk samordning. Frågan om hur de ansvariga myndigheterna i den enskilda medlemsstaten fångar upp eventuella ärenden om upphörande är i det sammanhanget central och bör utredas närmare.

Ett utökat nätverk av kontaktpunkter på nationella asylmyndigheter kan vara ett sätt att nå en mer gemensam hållning i vissa frågor. En annan kan vara systemet med sambandsmän som redan används av några medlemsstater.

(21) Vilka alternativ kan komma i fråga när det gäller att ge strukturellt stöd till praktiskt samarbete på olika områden och säkerställa samarbetets hållbarhet? Är inrättandet av ett europeiskt stödkontor ett lämpligt alternativ? Vilka uppgifter skulle det i så fall tilldelas?

Ett gemensamt asylsystem ställer krav på stöd och samordning. Behovet av och formerna för ett gemensamt stöd- och samordningskontor bör analyseras, där viktiga utgångspunkter bör vara medlemsstaternas initiativ och insyn i verksamheten.

Frågan om ett europeiskt mervärde bör liksom hänsynen till subsidiaritetsprincipen vara centrala i den analysen. Ett stöd- och samordningskontor är sannolikt bra sett ur ett

harmoniseringsperspektiv och i syfte att befrämja samarbetets hållbarhet. Kontoret bör vara öppet och tillgängligt även för t ex EU:s kandidatländer.

Fokus för ett gemensamt stöd- och samordningskontor bör vara att tillhandahålla utbildningar, tolktjänster, samordna särskilda insatser (se frågorna 5 och 34), samordna vidarebosättningsfrågor (frågorna 30-32) och samordna information (se fråga 19) Kontoret bör också kunna verka för en utveckling av det systematiska samarbetet länder emellan i vilket erfarenhetsutbyte, tankesmedjor, problemlösning av framför allt mellanstatlig karaktär bör finnas på agendan.

Andra uppgifter skulle kunna vara utbyte av ärenderelaterad information, rättspraxis samt erfarenhetsutbyte i andra former genom att skapa mötesforum och samverkansgrupper på tjänstemannanivå.

(22) Vilken är den lämpligaste operativa och institutionella utformningen av ett sådant kontor för att det ska genomföra sina uppgifter på bästa möjliga sätt?

Ett gemensamt stöd- och samordningskontor bör ha medlemsstaterna som huvudmän och präglas av inflytande från medlemsstaterna. Det är också viktigt att det operativa ansvaret för olika typer av insatser ligger hos medlemsstaterna även om de samordnas av en gemensam funktion. Frågan om kontorets utformning bör utredas noggrant utifrån de behov som ställs på verksamheten (se fråga 21).

Solidaritet och delade bördor

(23) Bör Dublinsystemet kompletteras med åtgärder som främjar en rättvis fördelning av bördorna?

Utvärderingen av Dublinförordningen och Eurodac har visat att Dublinsystemet allmänt sett fungerar bra och är ett ändamålsenligt system för att avgöra vilken medlemsstat som skall vara ansvarig för prövning av en asylansökan. De problem som har konstaterats har framförallt berört tillämpningen av regelverket. Det saknas för närvarande anledning att frånga de väl etablerade principerna som fastslagits i Dublinförordningen.

Det är överlag viktigt att de synpunkter som kom fram i utvärderingen av Dublinförordningen och Eurodac beaktas i harmoniseringsarbetet.

(24) Vilka andra mekanismer kan inrättas i syfte att ge en rättvisare fördelning mellan medlemsstaterna av asylsökande eller personer som beviljats internationellt skydd?

Innan ökade inslag av ekonomisk solidaritet i syfte att jämna ut kostnaderna för prövningen av de asylansökningar som lämnas i medlemsstaterna övervägs, måste konsekvenserna utredas noggrant. Sådana lösningar måste ta hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, ha ett europeiskt mervärde och uppfylla krav på en sund ekonomisk förvaltning. Ytterligare en viktig utgångspunkt bör vara att det finns ett nationellt ansvar och tydliga krav på prestation kopplade till transfereringssystemet. I första hand bör dock sådana lösningar övervägas, som inte medför att nya transfereringssystem i EU måste inrättas.

(25) Hur kan den europeiska flyktingfondens effektivitet, komplementaritet med nationella resurser och multiplikatoreffekt stärkas? Kan det ske genom inrättandet t.ex. av mekanismer för informationsutbyte enligt ovan? Vilka andra åtgärder är tänkbara?

Frågan om gemensamma statistikunderlag och former för beräkning av kostnader och liknande måste prioriteras. Inom de ramar som ERF nu fungerar bör program som innebär samarbete mellan medlemsstaterna prioriteras.

(26) Finns det några andra särskilda finansieringsbehov som inte i tillräcklig grad täcks av befintliga medel?

En utveckling av de regionala skyddsprogrammen och ett gemensamt vidarebosättningsystem (se nedan frågorna 27 och 30) kan innebära krav på olika typer av finansiering liksom en intensifiering av övriga åtgärder inom den yttre dimensionen av migrationspolitiken. Dessa eventuella kostnadsökningar ska hanteras inom ramen för den fleråriga budgetramen.

Den yttre dimensionen av asylfrågor

- Stöd till tredje länder för stärkt skydd

(27) På vilket sätt kan de regionala skyddsprogrammets effektivitet och hållbarhet stärkas om detta bedöms nödvändigt? Bör begreppet regionala skyddsprogram vidareutvecklas, och i så fall hur?

Som noteras i grönboken befinner sig de två pilotprogram som hittills har inletts fortfarande i ett mycket tidigt skede av genomförandet. En eventuell omarbetning av den här typen av program måste baseras på slutsatserna av utvärderingen av programmen.

Sverige har stött framtagandet av regionala skyddsprogram och avsikten måste rimligen vara att användningen av detta unionens

instrument till stöd för kapacitetsuppbyggnad för tillhandahållande av internationellt skydd ska utvidgas. Förhoppningen har varit att de skall bli ett strategiskt komplement till andra former av humanitärt stöd och kapacitetsuppbyggnad. Arbetet med att integrera asylfrågor och utvecklingssamarbete är viktigt.

(28) Hur kan EU bäst hjälpa tredjeländer att hantera asyl- och flyktingfrågor mer effektivt?

Det är viktigt att kommissionen fortsätter och intensifierar arbetet med att integrera asylfrågorna i sina strategier för utvecklingssamarbete. Det är viktigt med breda insatser och att möjliggöra för människors försörjning. För att främja varaktiga lösningar bör kommissionen stödja åtgärder i värdländerna som bidrar till att flyktingar kan bli självförsörjande och själva bidra till utveckling. Motsvarande åtgärder i ursprungsländer bör också övervägas i återvändandesituationer. De bör genomföras så att de kommer såväl flyktingar och återvändande som värdländerna till godo.

Som exempel kan också den av kommissionen finansierade Söderköpingsprocessen tjäna. Syftet med processen är att främja kunskaps- och erfarenhetsöverföring mellan de nya EU-länderna i Östeuropa och de angränsande länderna Ukraina, Vitryssland och Moldavien samt bidra till att administrationen inom migrationsområdet i de sistnämnda länderna utvecklas i enlighet med EU:s regelverk och internationell rätt.

Samordningen av medlemsstaternas insatser i tredje land bör utvecklas. Det är inte bra om flera parallella projekt med liknande syfte pågår samtidigt i ett land utan att de olika aktörerna är medvetna om varandras närvaro eller målsättning. Samordningen av insatserna skulle kunna vara en uppgift för ett stöd- och samordningskontor.

(29) Hur kan gemenskapens övergripande strategier gentemot tredjeländer stärkas och bli mer samstämmiga när det gäller flyktinghjälp?

Som nämnts ovan är arbetet att integrera asylfrågor i strategier för utvecklingssamarbete, inklusive i nya lands- och regionstrategidokument mycket viktigt. Det är positivt att en diskussion förs om vilka typer av åtgärder som bäst skulle hjälpa tredjeländerna att klara av flyktingsituationer, bland annat genom att uppmärksamma flyktingars och återvändandes behov och deras möjligheter att bidra till utvecklingen i sina värdländer och beakta hur EU:s åtgärder gentemot berörda regioner och tredjeländer kan bli mer konsekventa och effektiva.

UNHCR har av det internationella samfundet getts ett globalt mandat att ge skydd och bistånd till flyktingar och är den organisation som har bäst översikt och möjlighet att prioritera behoven. När det nu utvecklas övergripande strategier inom gemenskapen är det därför viktigt att de utvecklas tillsammans med UNHCR. När det gäller långsiktiga strategier är det viktigt att ta helhetsgrepp på situationer. Förutom traditionell flyktinghjälp och utvecklingsamarbete bör även andra instrument övervägas.

- *Vidarebosättning*

(30) Hur kan omfattande och varaktiga EU-åtaganden för vidarebosättning uppnås?

Frågan om ett europeiskt vidarebosättningsprogram är prioriterad.

Syftet med vidarebosättning är dels att bereda skydd åt personer som inte kan få varaktigt skydd där de befinner sig dels att visa solidaritet med länder utanför EU med betydande flyktingpopulationer.

Vidarebosättningsinstrumentet kan användas strategiskt för att skapa utrymme för lösningar i värdländer och ursprungsländer och därigenom ytterst bidra till att lösa mycket svåra och långvariga flyktingsituationer. Det är viktigt att dessa syften inte blandas ihop med frågor om ansvarfördelning för prövningen av asylansökningar inom EU eller frågor om ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna.

En stödfunktion är, på det sätt den ovan diskuterats under frågorna 19 och 21, lämplig för att samordna medlemsstaternas vidarebosättningsinsatser. Olika former av incitament bör övervägas för att göra det mer attraktivt för medlemsstaterna att öka sina vidarebosättningskvoter.

De medlemsstater som har mindre erfarenhet av vidarebosättning bör erbjudas praktisk vägledning och stöd av mer erfarna länder. Även detta kan lämpligen samordnas av den ovan nämnda stödfunktionen.

(31) Vilka vägar bör undersökas för att uppnå en gemensam strategi för vidarebosättning på EU-nivå? Vad krävs på ekonomisk, operativ och institutionell nivå?

För att nå ökad strategisk effekt bör vidarebosättning samordnas på flera plan. Ekonomisk samordning är nödvändig och borde kunna ske inom ramen för Europeiska flyktingfonden, ERF (se ovan fråga 26). Ett operativt samarbete med UNHCR bör utvecklas. Det finns stora

strategiska vinster i att samordna vidarebosättningsinsatser, särskilt när det gäller riktade insatser för att lösa upp stora flyktingsituationer. EU bör ha en nära dialog och ett utökat samarbete med såväl UNHCR som USA och Canada.

Sverige är berett att erbjuda praktisk hjälp till de länder som har för avsikt att börja med vidarebosättning. Även övriga vidarebosättningsländer liksom UNHCR bör kunna ställa upp med sådan hjälp, vilket som ovan sagts bör kunna samordnas av ett stödkontor eller annan stödfunktion.

(32) I vilka andra situationer är ett gemensamt EU-åtagande för vidarebosättning tänkbart? Under vilka förutsättningar?

Gemensamma EU-åtaganden har stora fördelar vid riktade insatser för att hantera särskilt svåra flyktingsituationer. Det kan röra sig om massflyktssituationer där grannländer till krigförande länder, länder med inbördeskrig eller stora naturkatastrofer plötsligt tvingas ta emot väldigt många människor samtidigt. EU bör ha en beredskap och inre samordning i sådana situationer. EU bör också utveckla ett samarbete med UNHCR och med andra stora vidarebosättningsländer i syfte att bättre och snabbare kunna hantera nämnda situationer.

EU:s roll i sammanhanget skulle kunna vara att gå in med ekonomiska medel och kompensera de medlemsstater som påtar sig större ansvar och ökar sina flyktingkvoter i svåra massflyktsituationer och andra situationer som innebär stora påfrestningar på mottagarländer utanför EU. Sverige är för ett system som bygger på en ökad ekonomisk solidaritet med de medlemsstater som påtar sig ett större ansvar för mottagandet av kvotuttagna flyktingar.

- Blandade migrationsströmmar vid de yttre gränserna

(33) Vilka ytterligare åtgärder kan vidtas för att se till att de skyddsförpliktelser som härrör från EU:s regelverk och folkrätten på flykting- och människorättsområdet utgör en integrerad del av förvaltningen av de yttre gränserna? Framför allt, vilka ytterligare åtgärder kan vidtas för att säkerställa att det praktiska genomförandet av åtgärder som syftar till att bekämpa olaglig invandring inte påverkar asylsökandes tillgång till skydd?

Det finns ett antal problem beträffande gränsförvaltningen, särskilt när det gäller överlappningen mellan sjöräddning och gränskontroll samt hanteringen av de blandade migrationsgrupper som kan finnas ombord på de fartyg som medlemsstaterna kommer i kontakt med. Det är angeläget att internationella regelverk som styr

gränskontrolloperationerna till sjöss och de folkrättsliga instrument som finns på flykting- och människorättsområdet beaktas i förhållande till de gemenskapsrättsliga regelverk som nu utvecklas på asylområdet. En effektivare kontroll av de yttre gränserna får inte ske på bekostnad av enskildas tillgång till möjligheten att söka asyl.

För att fylla luckorna i de befintliga internationella regelverken är det också av vikt att det finns gemensamma tydliga riktlinjer för de gränskontroll- och sjöräddningsoperationer som företas gemensamt av medlemsstaterna. Konsekvenserna av en allt effektivare förvaltning av de yttre gränserna för möjligheten att få tillgång till skydd inom unionen bör också utredas.

Åtgärder för att bekämpa den olagliga invandringen får inte undergräva den faktiska tillgången till möjligheten att söka asyl vid EU:s yttre gränser. Det är önskvärt att frågan om de blandande migrationsströmmarna till EU diskuteras i samma sammanhang som det gemensamma europeiska asylsystemet.

(34) Hur kan man öka den nationella kapaciteten att inrätta effektiva förvaltningssystem för inresa som också ger möjlighet att bevilja skydd, särskilt i situationer med massiv tillströmning av personer vid gränserna?

Rådet har nyligen beslutat om inrättande av en europeisk gränsfond och inrättande av grupper för snabba insatser vid gränserna (RABIT). Båda besluten syftar till att stärka de nationella gränskontrollmyndigheterna, fonden på lite längre sikt och RABIT i akutsituationer. Ingen av mekanismerna har ännu prövats och det är därför för tidigt att utvärdera dessa eller behovet av nya åtgärder på gränskontrollområdet.

- EU:s roll som global aktör i flyktingfrågor

(35) Hur kan den europeiska asylpolitiken utvecklas till en politik som alla EU:s medlemsstater ställer sig bakom i syfte att ta itu med flyktingfrågor på internationell nivå? Vilka modeller kan EU använda för att utvecklas till en global aktör i flyktingfrågor?

Upprätthållandet av den internationella flyktingskyddsregimen kräver åtgärder för internationell ansvars- och bördefördelning för att stödja de länder som hyser de största flyktingpopulationerna. UNHCR har det internationella samfundets mandat att tillse att flyktingar ges skydd och bistånd. EU bör stärka sin roll som partner till organisationen. Ett led i detta skulle kunna vara att arbeta för att stärka kommissionens roll som observatör i UNHCR:s

exekutivkommitté. EU:s stärkta roll bör även inbegripa ökade åtaganden vad gäller vidarebosättning (se ovan fråga 30). Humanitära insatser i flyktingsituationer via andra kanaler bör också stärkas, och riktat utvecklingsbistånd bör övervägas för att bidra till att flyktingar och återvändande kan bli självförsörjande och kan bidra till utvecklingen i värdländer och ursprungsländer.