

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

PRELIMINÄR VERSION
2006/2184(INI)

15.1.2007

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om asyl: praktiskt samarbete och kvaliteten på besluten i det gemensamma europeiska asylsystemet
(2006/2184(INI))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Hubert Pirker

PR_INI

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	8

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om asyl: praktiskt samarbete och kvaliteten på besluten i det gemensamma europeiska asylsystemet (2006/2184(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av artikel 63.1 och 63.2 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,
 - med beaktande av rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus¹,
 - med beaktande av rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet²,
 - med beaktande av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat³,
 - med beaktande av rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna⁴,
 - med beaktande av Haagprogrammet av den 4–5 november 2004,
 - med beaktande av meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om ökat praktiskt samarbete – Nya strukturer, nya lösningar: att förbättra kvaliteten på besluten i det gemensamma europeiska asylsystemet (KOM(2006)0067),
 - med beaktande av meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén samt EG-domstolen om anpassning av de särskilda bestämmelserna i artikel 68 i EG-fördraget om domstolens behörighet, för att åstadkomma ett verksamt rättsligt skydd (KOM(2006)0346),
 - med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A6-.../2007), och av följande skäl:
- A. Den första fasen i införandet av det gemensamma asylsystemet avslutades i och med att man antog de fyra instrument som anges i artikel 63.1 i EG-fördraget. Det finns både politiska och tekniska svårigheter som måste övervinnas för att man skall kunna övergå

¹ EUT L 326, 13.12.2005, s. 13.

² EUT L 304, 30.9.2004, s. 12.

³ EUT L 50, 25.2.2003, s. 1.

⁴ EUT L 31, 6.2.2003, s. 18.

till andra fasen i det europeiska asylsystemet, en fas vars syfte är fastställandet av ett gemensamt asyلفörfarande och en enhetlig ställning för dem som har rätt till asyl eller subsidiärt skydd. Förhoppningsvis kan tidsplanen, med 2010 som planerat slutdatum, hållas.

- B. Europaparlamentet har redan ställt sig bakom den definition av ”flykting” som anges i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, en definition som därmed även är relevant för detta betänkande.
- C. Antagandet av direktiv i samband med genomförandet av gemensamma normer är endast ett första steg, och ett adekvat genomförande i alla medlemsstater av de bestämmelser som antagits på gemenskapsnivå måste nödvändigtvis följa på denna fas. Det är mycket viktigt att kommissionen kontrollerar detta genomförande och att medel för detta ställs till förfogande.
- D. När det gäller de instrument som hittills antagits på asylområdet rör det sig om miniminormer.
- E. Europeiska rådet uppmanade inom ramen för Haagprogrammet av den 4-5 november 2004 rådet och kommissionen att inrätta lämpliga strukturer som inbegriper medlemsstaternas nationella asylmyndigheter för att underlätta det praktiska samarbetet. Ett ökat sådant samarbete tillsammans med en intensifiering av informationsutbytet och utbytet av bästa praxis mellan medlemsstaterna är den enda möjligheten när det gäller att uppnå målet att få till stånd en harmonisering av förfarandet.
- F. Ett stärkt ömsesidigt förtroende är en av hörnstenarna i samband med skapandet av ett gemensamt asylsystem, och ett praktiskt och regelbundet samarbete mellan de olika, men med snarlika ansvarsuppgifter försedda, förvaltningsnivåerna i medlemsstaterna är det bästa sättet när det gäller att skapa ett sådant förtroende.
- G. Ett effektivt genomförande av asylpolitiken förutsätter utan tvekan att man samtidigt uppfyller flera kompletterande mål, som till exempel en förbättring av kvaliteten på besluten, en snabb och säker behandling av ansökningar om internationellt skydd liksom informationskampanjer i ursprungsländerna om konsekvenserna av olaglig invandring, konsekvenserna för personer som inte beviljas flyktingstatus och även möjligheterna till laglig invandring.
- H. När det gäller att förbättra kvaliteten i behandlingen av asylansökningar och därmed minska antalet rättsliga förfaranden och förseningar i förfarandena kan det vara lämpligt att även ta hjälp av relevanta organisationer, till exempel FN:s flyktingkommissariat, som har tagit fram en metod som skall hjälpa myndigheterna att förbättra kvaliteten på sina beslut (Quality initiative).
- I. Som rådet (rättsliga och inrikes frågor) påpekade vid sitt möte den 27–28 april 2006 måste införandet av ett enda förfarande främjas för att man skall kunna undvika förseningar och därmed konkret bidra till en ökad effektivitet i förfarandena.

- J. Trots ett antal gemensamma grundläggande åtgärder, som sedan Amsterdamfördragets ikraftträdande har antagits på asylområdet, vidtar medlemsstaterna på nationell nivå alltfjämt sådana åtgärder eller fattar sådana beslut som får konsekvenser för de andra medlemsstaterna, i synnerhet när det gäller beviljande av internationellt skydd.
- K. I artikel 29 i direktiv 2005/85/EG om förfarandena föreskrivs att en gemensam minimiförteckning över tredjeländer som betraktas som säkra ursprungsländer skall utarbetas. Tyvärr har någon sådan förteckning ännu inte utarbetats, trots att den är av yttersta vikt när det gäller att införa ett gemensamt asylsystem och möjliggöra snabba beslut om personers ställning.
- L. Tyvärr har rådet valt att inte se det som nödvändigt att i samband med utarbetandet av förteckningen över säkra tredjeländer använda sig av medbeslutandeförfarandet. Det blir intressant att ta del av domstolens dom i denna fråga.
- M. Medlemsstaterna måste ha tillgång till tillförlitlig information om den aktuella situationen i ursprungsländerna med avseende på eventuella risker om de skall kunna garantera tillförlitliga och rättvisa förfaranden.
- N. Det finns tekniska och politiska svårigheter som minskar möjligheterna att gemensamt utnyttja den känsliga informationen om ursprungsländerna. På sikt måste det emellertid vara möjligt att upprätta en gemensam databas om ursprungsländerna så att alla medlemsstaterna kan basera sina beslut på en och samma information.
- O. För att man skall kunna förbättra förfarandena för beslutsfattande krävs det att utbildningsnivån höjs hos de tjänstemän som fattar besluten.
- P. Förhandsavgörandet som förfarande, angivet i artikel 234 i EG-fördraget, är det förfarande som bäst ger domstolen en möjlighet att trygga gemenskapsrättens enhetlighet. En väsentlig del av detta förfarande utgör principen att *alla* nationella domstolar har en möjlighet att inleda en dialog med domstolen. Tyvärr är Europeiska gemenskapernas domstol på grund av undantaget från denna princip enligt artikel 68 i EG-fördraget behörig att utarbeta tolkningsmeddelanden på asylområdet endast om frågan vidarebefordrats från en nationell domstol som utgör sista nationella instans.
1. Europaparlamentet betonar på nytt att det slutgiltiga målet i samband med införandet av ett gemensamt asylsystem måste vara att kunna fatta högkvalitativa, det vill säga välmotiverade, rättvisa och snabba, beslut. Parlamentet påpekar att en förbättring av kvaliteten på besluten även är fördelaktig på så vis att den medför minskade kostnader för systemet genom att överklagandeförfarandena tar kortare tid och eventuellt även minskar till antalet.
 2. Europaparlamentet fördömer kommissionens uppenbarligen otillräckliga möjligheter att kontrollera genomförandet av de olika direktiven på asylområdet och uppmanar medlemsstaterna att underlätta för kommissionen genom att systematiskt ge kommissionen tillgång till en jämförelsetabell i vilken uppgifter förts in om vilka vidtagna åtgärder som helt uppenbart bidragit till att genomföra vilka bestämmelser i direktiven.
 3. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i alla medlemsstater verka till förmån för

ett enda förfarande, med vars hjälp man kan vinna mycket i termer av tid och effektivitet.

4. Europaparlamentet påpekar att det med tanke på villkoren och formerna för beviljande av internationellt skydd och i synnerhet subsidiärt skydd kommer att fortsätta förekomma skillnader mellan medlemsstaterna och även inslag av ”asylhopping” så länge de gällande bestämmelserna på asylområdet bygger på miniminormer.
5. Europaparlamentet betonar att ett av målen med de instrument som antagits på asylområdet är att begränsa förekomsten av så kallade ”sekundära rörelser”. Parlamentet uppmanar redan nu medlemsstaterna att rent praktiskt i möjligaste mån verka för en harmonisering av de olika typerna av asylpolitik.
6. Europaparlamentet anser att en av de förbättringar som bör åstadkommas inom ramen för det europeiska asylsystemet är en jämnare fördelning av bördan på de olika medlemsstaterna och ser redan nu med intresse fram emot kommissionens utvärdering av Dublin II-förordningen och även eventuella förslag på detta område.
7. Europaparlamentet anser att man måste se till att de tjänstemän som fattar beslut om beviljandet av flyktingstatus har en solid utbildning.
8. Europaparlamentet efterlyser informationskampanjer i ursprungsländerna som informerar potentiella asylsökande om riskerna med olaglig invandring och konsekvenserna för personer som inte beviljas flyktingstatus samt även om möjligheterna till laglig invandring, detta för att minska antalet ogrundade asylansökningar och fall av olaglig invandring.
9. Europaparlamentet uppmanar till ett rättvist och snabbt genomförande av sådana åtgärder som kan tillämpas på personer som inte beviljas flyktingstatus eller vars flyktingstatus har återkallats.
10. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att så snart som möjligt övervinna de tekniska och politiska svårigheterna i samband med upprättandet av en gemensam databas om ursprungsländerna. Parlamentet hoppas att man finner en pragmatisk lösning på problemet med flerspråkighet.
11. Europaparlamentet välkomnar kommissionens ansträngningar att i enlighet med bestämmelserna i artikel 29 i direktivet om asylförfaranden utarbeta en förteckning över säkra tredjeländer och uppmanar rådet att omgående fatta beslut när det gäller detta.
12. Europaparlamentet anser att samordningen av verksamheten i samband med det praktiska samarbetet på asylområdet även i fortsättningen bör vara kommissionens ansvar och att medel för detta måste ställas till förfogande. Parlamentet uppmanar kommissionen att i den rapport som den kommer att lägga fram i början av 2008 om framstegen under den första fasen förorda detta alternativ i stället för att rekommendera den nya struktur i form av ett ”europeiskt kontor för stöd” som för närvarande planeras.
13. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att samarbeta med FN:s flyktingkommissariat och – med Förenade kungariket och Österrike som förebild – inleda en operation ”Quality initiative” samt offentliggöra resultaten av detta initiativ så att bästa

praxis när det gäller behandlingen av ansökningar om internationell skydd sprids och främjas.

14. Europaparlamentet välkomnar de åtgärder som kommissionen planerar att vidta för att stödja medlemsstaterna, som bär en tung börda, så att dessa, framför allt med hjälp av utsända expertgrupper, skall kunna hantera problemen i samband med mottagandet av asylsökande och behandlingen av asylansökningarna.
15. Europaparlamentet betonar att det är kommissionens uppgift att kontrollera genomförandet av de direktiv som gäller asylområdet och understryker att medel för detta måste ställas till förfogande. De medel man i nuläget förfogar över är fullständigt otillräckliga för att man framgångsrikt skall kunna uträtta ett så omfattande arbete. Parlamentet anser att unionens trovärdighet på detta område och den framtida gemensamma asylpolitiken står på spel.
16. Europaparlamentet påpekar att den samlade gemenskapsrätten på det asylpolitiska området kräver en enhetlig tolkning och tillämpning i hela unionen. Parlamentet anser att harmoniseringen på det asylpolitiska området underlättas och påskyndas om Europeiska gemenskapernas domstol kan tas i anspråk även av andra domstolar än sista nationella instans, vilket för närvarande inte är fallet. Parlamentet uppmanar därför rådet att på nytt tillerkänna EG-domstolen dess fulla behörighet på området för förhandsavgöranden i avdelning IV i EG-fördraget.
17. (Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.)

MOTIVERING

Inledning

I och med att man antog de fyra instrument som anges i artikel 63.1 i EG-fördraget avslutades den första fasen i införandet av det gemensamma asylsystemet den 1 december 2005. Nu handlar det alltså om att befästa de införda strukturerna för att övergå till systemets andra fas, som syftar till fastställandet av ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig ställning för dem som beviljas asyl eller subsidiärt skydd.

I Haagprogrammet av den 4– november 2005 påpekade Europeiska rådet att asylpolitiken från och med nu skall bygga på tre stora åtgärdsprogram, närmare bestämt införandet av ett enda förfarande, användningen av gemensam information om ursprungsländerna och ett ökat samarbete mellan medlemsstaterna, framför allt för att hjälpa de medlemsstater som beroende på sin geografiska belägenhet är föremål för särskilda påfrestningar att bättre bemästra dessa.

För att man skall kunna uppnå dessa mål och övergå till asylsystemets andra fas måste man framför allt främja det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna med det slutliga målet i sikte att uppnå en förbättring av kvaliteten på besluten, vilka enligt föredraganden bör fattas fortare samt vara rättvisare och tillförlitligare. Detta ökade praktiska samarbete utgör ämnet för det meddelande från kommissionen till vilket föreliggande betänkande hänför sig. I detta sammanhang har föredraganden valt att ta upp några aspekter (se nedan) som i stor utsträckning skulle kunna bidra till ett bättre samarbete och därmed även bättre beslut på det asylpolitiska området.

Ett enda förfarande

Med ett enda förfarande går beslutsfattandet fortare. Detta förfarande bör därför främjas. I de flesta medlemsstaterna har man redan infört ett enda förfarande, som för samman bedömningen av kriterierna för beviljande av flyktingstatus och de kriterier som ger rätt till subsidiärt skydd i ett enda steg. Detta är verkligen lovvärt på så vis att det i regel är mindre troligt att den person som ansöker om beviljande av internationellt skydd kan avgöra om hans eller hennes ansökan uppfyller kriterierna i Genèvekonventionen eller andra former av internationellt skydd. Detta tillvägagångssätt är också rationellare eftersom en enda instans fattar beslut i frågan varvid samtliga kriterier för rätt till internationellt skydd bedöms. Därigenom undviker man att den sökande eventuellt måste lämna in flera ansökningar till ett antal olika instanser, som i sin tur gör en bedömning av en och samma bakgrund.

En gemensam databas

Kvaliteten på de beslut som fattas av den första instansen beror på kvaliteten på den information som ligger till grund för besluten. Sammanställandet av information om ursprungsländerna måste därför förbättras, och man måste se till att alla medlemsstater har tillgång till samma information för att i möjligaste mån harmonisera beslutskriterierna i unionens länder. Användningen av gemensam information tillgänglig om ursprungsländerna är desto viktigare med tanke på att man i de olika medlemsstaterna ställer olika mycket medel till förfogande för sammanställandet av denna information. Vissa har i detta sammanhang lyckats upprätta fullt utvecklade databaser som skall vara till hjälp för beslutsfattarna. Andra, däremot, har inte tillgång till någon egen information utan förlitar sig därför i stället på

externa källor, till exempel icke-statliga organisationer och FN:s flyktingkommissariat. För att emellertid trygga en större homogenitet vad avser besluten vore det utan tvekan mycket viktigt att dessa bygger på identiska uppgifter. Därför är det lämpligt att eftersträva upprättandet av en gemensam databas med information om ursprungsländerna, vilket föredraganden starkt rekommenderar, medan den ”gemensamma portal” som förs fram i kommissionens meddelande kan fylla en funktion endast under en övergångsperiod som bör bli så kortvarig som möjligt. Målet skulle nämligen vara att för de ansvariga nationella myndigheterna utarbeta riktlinjer för insamlande och analys av information – vilket kommissionen också överväger att göra – så att en EU-databas med information om ursprungsländerna på grundval av gemensamma gemenskapsnormer kan upprättas.

Tjänstemännens utbildning

Om man eftersträvar en förbättring av kvaliteten på besluten är det naturligtvis viktigt att man ser till att de personer som är ansvariga för besluten är tillräckligt kompetenta och har en högkvalitativ utbildning. Mot bakgrund av detta är det positivt att en del länder, som till exempel Förenade kungariket och Österrike, har tagit egna initiativ och vänt sig till ett specialiserat organ på asylområdet, nämligen FN:s flyktingkommissariat, så att detta organ kan hjälpa dem att i det dagliga arbetet se över behandlingen av asylansökningarna och förbättra organisationen genom konkreta förslag. Detta är ett positivt exempel som skulle kunna fungera som riktmärke för andra och även leda till utarbetandet av en handbok om bästa praxis. Föredraganden välkomnar olika inom ramen för Eurasil¹ vidtagna åtgärder för harmoniseringen av de tjänstemäns kvalifikationer som är aktiva på asylområdet och förespråkar en spridning av dessa åtgärder. Föredraganden ser dessutom gärna att medlemsstaterna gör ansträngningar att vidta olika typer av åtgärder som inte bara leder till att tjänstemännens kompetens höjs utan även att de förblir motiverade, något som enligt experter inom FN:s flyktingkommissariat är mycket viktigt. I detta sammanhang skulle man kunna överväga att utarbeta ett utbildningsprogram på EU-nivå, som för medlemsstaternas tjänstemän skulle möjliggöra att de fick lära känna varandra och utbyta erfarenheter. Inom ramen för detta program skulle de kunna bekanta sig med den gällande lagstiftningen och olika praktiska aspekter av sitt arbete, som exempelvis de olika typerna av samtalsteknik, kriterierna i samband med bedömningen av trovärdigheten hos de asylsökandens påståenden liksom hänsynstagandet till de särskilda behov som de traumatiserade personer i behov av skydd har som tjänstemännen i fråga skall hjälpa.

Domstolens roll

Föredraganden anser att harmoniseringen på asylområdet skulle underlättas och påskyndas om Europeiska gemenskapernas domstol från och med nu skulle kunna tas i anspråk av andra domstolar än sista nationella instans, vilket för närvarande inte är fallet. Han anser dessutom att en enhetlig tillämpning av regelverket i synnerhet skulle bidra till en minskning av de sekundära rörelserna mellan medlemsstaterna, ett fenomen som är en ständig källa till oro. Han välkomnar därför en anpassning av bestämmelserna i avdelning IV i EG-fördraget, för att trygga ett effektivare rättsligt skydd, särskilt med tanke på att det nuvarande undantaget får konsekvenser för politikområden som med hänsyn till grundläggande rättigheter är särskilt känsliga eftersom de rör sårbara personers skydd.

¹ EU-nätverket för personer som arbetar med asylfrågor skapades 2002.

Kommissionens roll

För att kommissionen skall kunna trygga en enhetlig tillämpning av gemenskapslagstiftningen på asylområdet måste den ha möjlighet att på lämpligt sätt kontrollera genomförandet av de direktiv som antagits på detta område. De medel som kommissionen förfogar över är emellertid uppenbart otillräckliga, något som resulterar i en externalisering av uppgifterna, vilken enligt föredraganden skulle kunna hota kommissionen i dess roll som fördragets väktare. Föredraganden anser därför att kommissionen bör tillsätta juristgrupper från de olika medlemsstaterna och även översättargrupper så att den kan utöva sitt kontrolluppdrag under optimala omständigheter. Medlemsstaterna bör å sin sida systematiskt ge kommissionen tillgång till en jämförelsetabell som klart och tydligt visar vilka bestämmelser i direktiven de nationella åtgärder som man redogör för hänsyftar till. Detta är ett beprövat förvaltningsförfarande som faller inom området för lojalt samarbete, vilket gör det svårt att förstå varför medlemsstaterna inte håller sig till detta.

Slutligen är föredraganden medveten om att förvaltningen av verksamheten i samband med det praktiska samarbetet, vilket även fastställs i meddelandet, på sikt skulle kunna överskrida kapaciteten hos ett nätverk för asylsamarbete. Föredraganden anser emellertid att det är kommissionens uppgift att samordna de olika medlemsstaternas verksamheter i samband med det gemensamma europeiska asylsystemet, och han varnar för frestelsen att anförtro ett nyinrättat kontor dessa uppgifter. Han motsätter sig uttryckligen detta förslag.

Sammanfattningsvis välkomnar föredraganden de konkreta förslag om ökat samarbete mellan medlemsstaterna på asylområdet som ingår i kommissionen meddelande, och han hoppas att det med hjälp av denna pragmatiska metod kommer att visa sig vara möjligt att till 2010 utveckla ett gemensamt asylsystem.