

Yttrande från Regionkommittén om "Det framtida gemensamma europeiska asylsystemet"

(2008/C 172/05)

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

- Regionkommittén framhåller att de lokala och regionala myndigheterna kommer att bli de första som genomför EU:s lagstiftning rörande det gemensamma europeiska asylsystemet, och framhåller att ett gemensamt asylförfarande som innebär att varje medlemsstat solidariskt tar sitt ansvar kommer att underlätta arbetet för lokala och regionala myndigheter.
- Kommittén förordar att det vid behov på nationell nivå inrättas en mekanism för samråd mellan statliga, regionala och lokala institutioner i syfte att uppnå en övergripande hantering på flera nivåer av detta område.
- ReK efterlyser en EU-förordning som reglerar följande mellan medlemsstaterna: ömsesidigt erkännande av det beviljade skyddet, förfaranden för överföring och enhetlig status som flykting och skyddsbehandling.
- Kommittén anser att initiativet att utsträcka direktiv 2003/109/EG till att omfatta personer som åtnjuter en form av internationellt skydd är ett viktigt steg för att avvärja eventuella risker för diskriminering, och att det bidrar till gemenskapens process för harmonisering på asylområdet.
- Regionkommittén efterlyser a) gemensamma riktlinjer för att med ett brett deltagande av de lokala myndigheterna göra det lättare för asylsökande och flyktingar att få tillgång till sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster samt till bostad, parallellt med utformning av program för deltagande i det lokala samhällslivet, b) tydliga och klara normer för erkännande av utbildningsbevis, omskolning och certifiering av yrkeskvalifikationer samt c) ekonomiska resurser för att stödja flyktingars arbets- och ledarskapspotential.
- ReK anser därför att en lyckad integration av flyktingar förutsätter att de känner sig delaktiga i det som händer i det egna bostadsområdet, staden, landet eller EU. Deltagande i det lokala politiska livet – om det så handlar om rösträtt eller valbarhet i lokalvalen – har inte bara ett symboliskt utan också ett högst konkret värde.
- Kommittén efterlyser en finansieringsplan och anbuds förfaranden för att höja kompetensen hos de nationella och lokala aktörerna. Man bör särskilt fokusera på den psykosociala aspekten, kartläggning och behandling av utsatta asylsökande.

Föredragande: Savino Antonio SANTARELLA (IT-UEN-AE), borgmästare i Candela

Referensdokument

Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet

KOM(2007) 301 slutlig

Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd

KOM(2007) 298 slutlig

Politiska rekommendationer

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

De lokala och regionala myndigheternas roll

1. Regionkommittén framhåller att de lokala och regionala myndigheterna kommer att bli de första som genomför EU:s lagstiftning rörande det gemensamma europeiska asylsystemet. EU:s regioner får varje dag ta emot blandade migrationsströmmar av bl.a. asylsökande, och måste ofta tillhandahålla hälsovård och psykologisk vård för personer som utsatts för fysisk och psykisk misshandel och också tortyr. Dessa tjänster, som de lokala och regionala myndigheterna och deras olika instanser normalt inte alltid tillhandahåller, fordrar ett alldeles särskilt stöd för att man ska kunna erbjuda den kompetens och organisation som krävs.

2. Regionkommittén framhåller att ett gemensamt asylförfarande som innebär att varje medlemsstat solidariskt tar sitt ansvar kommer att underlätta arbetet för lokala och regionala myndigheter. I dag får lokala och regionala myndigheter i vissa länder ta ett oproportionerligt stort ansvar, bl.a. på grund av avsaknaden av ett gemensamt asylsystem.

3. ReK vill påpeka att också erkända asylsökande, om det saknas planering för mottagande, integration och stabil sysselsättning, kan råka ut för exploatering och kriminalitet, vilket kan skapa problem vad gäller säkerhet och social sammanhållning. Risker och benägenheten att hamna i exploatering och kriminalitet kan minska om det blir möjligt att arbeta mot betalning under asyltiden.

4. Kommittén föreslår att man i varje medlemsstat inrättar ett system med nätverk för lokala myndigheter. Detta system ska garantera åtgärder till stöd för social sammanhållning i syfte att integrera flyktingar på ett målmedvetet sätt genom lokala projekt som stöds av de lokala myndigheterna själva. I de medlemsstater där man via lokala och regionala organ redan har gjort försök med sådana nätverk har handläggningstiderna för asylansökningarna blivit kortare och de asylsökandes levnadsförhållanden har förbättrats, vilket har underlättat deras integration i samhällslivet på mottagningsorten och fått positiva effekter på säkerhet och livskvalitet.

5. ReK föreslår därför att de olika europeiska, nationella, regionala och lokala resurserna ska komplettera varandra och i tillräcklig omfattning avdelas till dessa tjänstenätverk i varje medlemsstat, så att man kan ta itu med frågorna kring integrationen av asylsökande och flyktingar.

6. Kommittén förordar att det vid behov på nationell nivå inrättas en mekanism för samråd mellan statliga, regionala och lokala institutioner i syfte att uppnå en övergripande hantering på flera nivåer av detta område.

7. ReK föreslår att deltagande i nätverket ska bli frivilligt och att partnerskap upprättas så att de institutionella, offentliga och privata aktörerna på lokal nivå får dela beslut och ansvar. På så sätt kan de olika mottagnings- och integrationsinsatserna planeras genom utnyttjande av den befintliga lokala potentialen. Partnerskap av det här slaget kan leda till ökade kunskaper och därmed till ett medvetet engagemang från de olika aktörer som hittills inte sysslat med asylfrågor och som varit tveksamma till att ta ansvar på detta område.

8. Ett sådant system kan bidra till att institutioner, företag, fackföreningar, sammanslutningar inom tredje sektorn, yrkesskolor, universitet och självklart också lokala och regionala myndigheter finner sin egen plats inom systemet. Det skulle göra att hela samhället fick insyn i denna fråga och att alla aktörer fick spela en egen roll, vilket naturligtvis skulle bidra till att dämpa och undanröja eventuella spänningar.

Rättsliga instrument

Handläggning av asylansökningar

9. Enligt Regionkommittén har Europeiska unionen vid tillämpningen av förfarandet för att bevilja internationellt skydd två uppgifter att fylla som inte får stå i motsats till varandra:

— Effektivt skydd för asylsökande.

— Kontroll av de yttre gränserna.

10. ReK föreslår att förfarandena för identifiering, tillträde till EU:s territorium och till asylförfarandena harmoniseras på EU-nivå.

11. Regionkommittén föreslår att man utformar och utprövar gemensamma förfaranden för identifiering av migranter, som kan tillämpas inom en bestämd tid med hjälp av strikta kriterier och med beaktande av de grundläggande mänskliga rättigheterna och den mänskliga värdigheten.

12. När det gäller förfarandena för behandling av ansökningar om internationellt skydd anser ReK det nödvändigt att enas om gemensamma instrument som kan garantera en enhetlig bedömning i de enskilda medlemsstaterna, så att det blir möjligt att tillämpa bestämmelserna i EU-direktiven (särskilt 2005/85/EG) i praktiken.

13. ReK föreslår också att det regelbundet ges möjlighet till utbildning, fortbildning och kontroll liksom möten, erfarenhetsutbyte och dialog mellan de organ som ansvarar för behandlingen av ansökningar om internationellt skydd.

14. ReK rekommenderar att man utformar ett program för utbildning och fortbildning på EU-nivå, som är avsett för gränsvakningsgrupperna eller gränspoliserna.

15. Kommittén rekommenderar att man vid gränstationer (flygplatser, hamnar, gränsovergångar) och inreseområden inrättar och stöder tjänster för hjälp och rådgivning till utländska medborgare som ämnar begära internationellt skydd.

Mottagningsvillkor för asylsökande

16. När det gäller frihetsberövande av asylsökande bör det utredas att de inte får hållas kvar endast för att deras fall ska behandlas. Eventuella begränsningar av rörelsefriheten får endast ske under själva identifieringsprocessen, som bör harmoniseras ytterligare.

17. Regionkommittén uppmanar EU att anta en stadga som reglerar villkoren för de personer som begär internationellt skydd och vars rörelsefrihet är begränsad.

18. ReK anser att de sekundära förflyttningarna inom EU främst är avhängiga av den ekonomiska situationen i medlemsstaterna och deras inställning till de asylsökande.

19. Kommittén anser därför att det krävs en studie med en sammanställning av de senaste årens erfarenheter från samtliga medlemsstater, framför allt vad avser de asylsökandes integration i arbets- och bostadshänsen samt deras sociala anpassning.

20. Till detta yttrande ämnar kommittén foga en bilaga med exempel på välfungerande metoder som på dessa områden har tillämpats i samarbete med de lokala och regionala myndigheterna i EU.

21. Vad beträffar de tjänster som inrättats av lokala och regionala myndigheter föreslår ReK att man frångår begreppet "materiell hjälp" till förmån för begreppet "integrerat mottagande" (som inbegriper personlig hjälp och rådgivning med sikte på ekonomisk och social integration i samhället).

Beviljande av skydd

22. Regionkommittén erinrar om att begreppet internationellt skydd alltså är tätt knutet till den strikta definition av flykting som fastställs i artikel 1 i Genèvekonventionen, även om det internationella scenariot ser helt annorlunda ut än 1951. Det gäller därmed också profilen på de skyddsökande, som flyr undan situationer med generaliserat våld och väpnade konflikter snarare än personlig förföljelse, men också miljö- och levnadsvillkor spelar en allt större roll.

23. Mot denna bakgrund konstaterar ReK att bestämmelserna i direktiv nr 2004/83 EG förtjänar fullt stöd. I direktivet defini-

eras och harmoniseras den status som skyddsbehövande som ska beviljas personer som inte kan definieras som flyktingar i Genèvekonventionens mening. Detta skydd ska ses som ett komplement till flyktingstatusen och inte som en lägre eller sämre form av denna.

24. Kommittén uppskattar därför att kommissionen bemödat sig om att precisera vilka krav som måste uppfyllas för att status som skyddsbehövande ska beviljas. På så sätt kompletteras och utökas bestämmelserna i Genèvekonventionen.

25. ReK betonar att denna tolkning av gemenskapsbestämmelserna gör det möjligt att definiera två former av internationellt skydd (som flykting och skyddsbehövande), vilket gör att ett ökat antal personer kan få skydd.

26. ReK yrkar på att båda typerna av internationellt skydd som beviljats av en medlemsstat ska erkännas i alla de andra EU-medlemsstaterna.

27. ReK förordar att man gör det möjligt att överföra ansvar mellan medlemsstater när en person som beviljats internationellt skydd flyttar från en medlemsstat till en annan. På så sätt garanterar man fri rörlighet (om än direkt kontrollerad och övervakad) inom EU:s territorium.

28. Kommittén anser att EU måste skaffa sig verktyg (såväl i form av lagar som operativa instrument) som gör det möjligt att ingripa när det gäller personer som inte kan avlägsnas från EU:s territorium.

Övergripande frågor

Hur kan utsatta asylsökandes behov bäst hanteras?

29. Kommittén anser därför att en persons utsatthet ska bedömas utifrån hans eller hennes särskilda omständigheter och upplevelser. Detta gäller dock inte vissa grupper av personer som av naturliga skäl kräver särskilda mottagnings- och skyddsåtgärder (minderåriga utan medföljande vuxen, kvinnor som är medföljande eller kommer senare eller som själva är flyktingar, fysiskt och mentalt funktionshindrade) och för vilka man i förfaranden och beslutspraxis måste beakta deras särskilda situation (t.ex. respektera rätten till privat- och familjeliv eller rätten för familjer att återförenas).

30. ReK påpekar att stöd- och rehabiliteringsåtgärderna – framför allt vad gäller tortyroffer – kan vara otillräckliga i följande fall:

- Om de inte åtföljts av särskilda åtgärder för att säkerställa mottagande, skydd och integration i samhället.
- Om de enbart vidtas av särskilda instanser som inte har kontakt med nationella och lokala välfärdsorgan eller med andra program eller tjänster som också är avsedda för asylsökande och flyktingar.

31. Regionkommittén rekommenderar därför att man i samband med uppbyggnaden av ett gemensamt asylsystem lanserar en bred och strukturerad debatt om utformningen av gemensamma normer för identifiering av enskilda fall av utsatthet.

32. ReK föreslår att de instrument som EU ska utarbeta som hjälp till de olika aktörerna inom asylsystemet (riktlinjer, handbok, utbildningsprogram, etc.) också ska innehålla särskilda riktlinjer och indikatorer som gör det lättare att upptäcka fall av utsatthet och underlätta handläggningen av dem.

33. Om man syftar till att erkänna och ta hand om enskilda fall av utsatta asylsökande måste man höja kompetensen inom de lokala sociala tjänsterna. I detta syfte rekommenderar ReK att EU griper in, antingen genom att anslå resurser till särskilda program för kompetensuppbyggnad, eller genom att främja program för utbildning och fortbildning i medlemsstaterna.

Integration

34. Integration är en process vars främsta mål är att flyktingar ska kunna stå på egna ben. Integrationsprocessen äger rum via flera parallella integrationsnivåer (arbete, bostad, social integration) och i olika steg (kunskap om närområdet, tillgång till olika tjänster, deltagande i samhällslivet).

35. När man beaktar de dåliga erfarenheter av integrationspolitiken som vissa andra generationens invandrare i olika delar av Europa har haft är det viktigt att inte alltid betrakta flyktingar (i detta speciella fall) som "utlänningar" eller "gäster". De värderingar, lagar och bestämmelser som finns i bestämmelselandet måste erkännas och respekteras, men man förutser inte att flyktingarna ska ta avstånd från hemlandets kultur.

36. ReK anser därför att en lyckad integration av flyktingar förutsätter att de känner sig delaktiga i det som händer i det egna bostadsområdet, staden, landet eller EU. Deltagande i det lokala politiska livet – om det så handlar om rösträtt eller valbarhet i lokalvalen – har inte bara ett symboliskt utan också ett högst konkret värde.

37. Regionkommittén anser att denna känsla av tillhörighet uppstår redan i skolan och att programmen för mottagande och integration av elever och studenter som är flyktingar kan utformas som en naturlig del av alla skolsystem och universitets-system i medlemsstaterna.

38. Regionkommittén efterlyser följande:

— Gemensamma riktlinjer för att med ett brett deltagande av de lokala myndigheterna göra det lättare för asylsökande och flyktingar att få tillgång till sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster samt till bostad, parallellt med utformning av program för deltagande i det lokala samhällslivet.

— Tydliga och klara normer för erkännande av utbildningsbevis, omskolning och certifiering av yrkeskvalifikationer.

— Ekonomiska resurser för att stödja flyktingars arbets- och ledarskapspotential, bland annat genom att främja samarbete med verksamheter som redan finns på platsen.

Genomförande – Kompletterande åtgärder

39. Kommittén föreslår enhetliga gemensamma förfaranden för identifiering av tredjelandsmedborgare som begär internationellt skydd.

40. ReK föreslår att man utarbetar strukturerade utbildnings- och fortbildningsprogram för gränsbevakningstrupperna, polisen, icke-statliga organisationer, organ som ansvarar för behandling av asylansökningar, hälso- och sjukvårdstjänster och lokala omsorgstjänster, lokala förvaltningar och ledande personer inom nationella institutioner.

41. Möjligheter till möten och utbyte av erfarenheter bör beredas, exempelvis i samband med en stor europeisk konferens om asylfrågor, regionala konferenser och personalutbytesprogram, dvs. ett slags Erasmus för handläggare av asylfrågor.

42. Regionkommittén uppmuntrar en utökad samordning mellan medlemsstaterna om vissa asylfrågor.

43. ReK efterlyser en EU-förordning som reglerar följande mellan medlemsstaterna: ömsesidigt erkännande av det beviljade skyddet, förfaranden för överföring och enhetlig status som flykting och skyddsbehövande.

44. Det är ytterst viktigt att man skapar ökade möjligheter till samråd med olika aktörer och viktiga samtalspartner när det gäller genomförandet av det gemensamma asylsystemet: nationella institutioner, lokala förvaltningar, polis och icke-statliga organisationer.

45. Kommittén efterlyser en finansieringsplan och anbuds-förfaranden för att höja kompetensen hos de nationella och lokala aktörerna. Man bör särskilt fokusera på den psykosociala aspekten, kartläggning och behandling av utsatta asylsökande.

Solidaritet och delade bördor

Ekonomisk solidaritet

46. Regionkommittén välkomnar kommissionens allmänna program "Solidaritet och hantering av migrationsströmmar" för perioden 2007–2013, ett flerårigt program som bygger på fyra pelare med tillhörande fonder som på ett strukturerat sätt ska hantera de olika frågorna i samband med migration. ReK gläds särskilt åt den nya versionen av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013 och Europeiska återvändandefonden, som svarar mot de lokala myndigheternas behov vad gäller asylsökande och flyktingar.

47. Regionkommittén tror att en harmonisering av förfarandena för mottagning, integration och deltagande i det lokala samhällslivet kommer att bidra till en minskning av sekundära förflyttningar bland asylsökande och personer med internationell skyddsstatus i EU.

48. För att nå denna harmonisering krävs en rejäl satsning på att skapa ett effektivt europeiskt asylsystem, som är den viktigaste förutsättningen för ett fullödigt delat ansvar och delade befogenheter mellan medlemsstaterna och EU.

49. Kommittén påpekar att det kommer att ta lång tid och kräva omfattande ekonomiska och mänskliga resurser för att nå detta mål, men anser att detta är nödvändigt om man vill komma fram till en modell för insatser som ska kunna lösa de problem som i hela EU hör ihop med hanteringen av blandade migrationsströmmar.

50. För att de ovannämnda åtgärderna ska kunna genomföras och få effekt i medlemsstaterna är det viktigt att man av de resurser som är avsedda för den europeiska asylpolitiken avdelar en andel som förvaltas på gemenskapsnivå och en på medlemsstatsnivå.

51. ReK föreslår därför att de medlemsstater där antalet asylansökningar ökar eller är konstanta tillsammans med EU:s gränsstater tilldelas resurser som står i proportion till de åtgärder som ska genomföras. Införandet av ett gemensamt asylsystem kommer att kräva omfattande ekonomiska resurser, och det kommer framför allt under de första fem åren att bli nödvändigt att göra avsteg från regeln att EU-finansieringen ska utgöra ett komplement till den nationella finansieringen.

52. Mot denna bakgrund efterlyser ReK en sund och välstrukturerad planering av EU:s ekonomiska resurser som ger möjlighet att finansiera operativa åtgärder främst inom utbildning, personalutbyte och de lokala och regionala samtalsparternas deltagande i den europeiska samrådsprocessen.

53. Kommittén förordar likaså tillräckliga resurser för att stödja de nya medlemsstaterna och de stater som har kortare erfarenhet av att hantera migration, med hjälp av en extra tilldelning av resurser för att kompensera eventuella strukturella brister på nationell nivå. Under sådana förhållanden skulle program för återflyttning bli helt överflödiga i EU.

Utökning av räckvidden för direktiv 2003/109/EG till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd

54. Regionkommittén välkomnar förslaget till rådets direktiv om ändring av det tidigare direktivet 2003/109/EG så att det även kan tillämpas på personer som har beviljats internationellt skydd (flyktingar eller personer som innehar status som skyddsbehövande).

55. Kommittén anser att initiativet att utsträcka direktiv 2003/109/EG till att omfatta personer som åtnjuter en form av

internationellt skydd är ett viktigt steg för att avvärja eventuella risker för diskriminering, och att det bidrar till gemenskapens process för harmonisering på asylområdet.

56. Enligt kommittén är det av yttersta vikt att se till att personer som beviljats internationellt skydd ska kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt i samma medlemsstat där de beviljats skydd och dessutom utnyttja sin rätt till vistelse i en annan medlemsstat.

57. Beviljande av en form av internationellt skydd ska enligt ReK ses som en viktig faktor vid bedömningen av konsekvenserna av ett eventuellt upphörande av ställningen som varaktigt bosatt.

58. ReK välkomnar därför de åtgärder i förslaget till direktiv som framhåller respekten för principen om förbud mot utvisning eller avvisning (förbud mot påtvingat återvändande för individer till ett land där det vore fara för deras liv eller frihet) och vikten av att den tillämpas fullt ut i praktiken i enlighet med såväl EU-lagstiftning som internationell lagstiftning. Vi avvisar dock inskränkningar som går längre i fråga om utvisning och avvisning.

59. Med avseende på principen om förbud mot utvisning eller avvisning hävdar ReK att det är viktigt att se till att myndigheterna i den andra medlemsstaten är fullt medvetna om att en varaktigt bosatt som ansöker om bosättning på deras territorium redan beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat. Denna bestämmelse är av central betydelse för att garantera ett fortsatt skydd i de fall då behovet av internationellt skydd kvarstår.

60. Om den myndighet som är behörig att bevilja och återkalla en ställning som berättigar till internationellt skydd inte är densamma som den myndighet som är behörig att bevilja och återkalla ställning som varaktigt bosatt är det ytterst viktigt att skyddsbackgrunden beaktas.

61. ReK stöder de bestämmelser som ska garantera att villkoren för att utöva rätten till bosättning i en annan medlemsstat tillämpas fullt ut också på personer som beviljats internationellt skydd med ställning som varaktigt bosatta.

62. ReK skulle äntligen vilja se enhetliga gemenskapsregler som tillåter flyktingar och personer med ställning som skyddsbehövande att vistas i en annan medlemsstat (av arbets- eller familjeskäl), och som framför allt gör det möjligt att överföra ansvaret för den beviljade asylens från en medlemsstat till en annan.

Bryssel den 9 april 2008

Regionkommitténs
ordförande

Luc VAN DEN BRANDE