



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.2.2006  
KOM(2006) 67 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH  
EUROPAPARLAMENTET**

**OM ÖKAT PRAKTISKT SAMARBETE**

***NYA STRUKTURER, NYA LÖSNINGAR: ATT FÖRBÄTTRA KVALITETEN PÅ  
BESLUTEN I DET GEMENSAMMA EUROPEISKA ASYLSYSTEMET***

{SEK(2006) 189}

## **1. DEN POLITISKA BAKGRUNDEN**

1. Den första fasen i det gemensamma europeiska asylsystemet avslutades den 1 december 2005 då man antog rådets direktiv 2005/85 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (asylprövningsdirektivet).<sup>1</sup> I Haagprogrammet av den 4-5 november 2004 upprepade Europeiska rådet att ”syftet med det gemensamma europeiska asylsystemet under dess andra etapp kommer att vara fastställandet av ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig ställning för dem som beviljas asyl eller subsidiärt skydd”. Europeiska rådet uppmanade även till att inrätta lämpliga strukturer som inbegriper medlemsstaternas nationella asylmyndigheter för att underlätta praktiskt och aktivt samarbete om tre huvudsakliga mål. För det första att införa ett enda förfarande inom hela EU, för det andra att gemensamt sammanställa, bedöma och använda information om ursprungsländer samt för det tredje att ta itu med de särskilda påfrestningar på asylsystemen och mottagningskapaciteten som bland annat kan bero på geografisk belägenhet. Enligt Haagprogrammet skall dessa strukturer, på grundval av en utvärdering, omvandlas till ett europeiskt kontor för stöd till alla former av samarbete mellan medlemsstaterna om det gemensamma europeiska asylsystemet.
2. Det här meddelandet innehåller förslag på hur det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna kan stödja de mål som fastställdes i Tammerfors och i Haagprogrammet. I bilagan till meddelandet finns närmare arbetsprogram för vart och ett av de tre målen i Haagprogrammet. Den politiska bakgrunden beskrivs i bilaga A.

## **2. VIKTEN AV PRAKTISKT SAMARBETE**

3. Att gemensamt hantera asylfrågorna i gemenskapen ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet. Gemenskapens åtgärder på området utgår från behovet av solidaritet mellan medlemsstaterna inför en utmaning som i ett EU utan inre gränser inte effektivt kan hanteras av enskilda länders individuella åtgärder. Den första etappen i det gemensamma europeiska asylsystemet, samt införandet av en gemensam rättslig ram, gör det nödvändigt att arbeta för harmonisering inte bara av lagstiftningarna utan även av praxis.
4. Genom praktiskt samarbete blir medlemsstaterna bekanta med andras system och praxis och kan utveckla närmare arbetsrelationer mellan de operativa asylmyndigheterna. Detta lägger grunden till ett bredare samarbete, förtroende och insikt om ömsesidiga intressen. Det huvudsakliga målet för det praktiska samarbetet är att göra medlemsstaternas beslut mer likartade inom ramen för de regler som fastställs i gemenskapens asyllagstiftning. I sammanhanget ger ökat samarbete en sorts ”gemensam verktyglåda” för medlemsstaternas asylmyndigheter vilken behövs i den dagliga praktiska verksamheten inom EU. Genom verktyglådan höjs kvaliteten på alla områden av medlemsstaternas asylhantering och i synnerhet beslutsfattandet, vilket var ett av målen i Haagprogrammet. Därmed får man en bättre bedömning av

---

<sup>1</sup> EUT L 326, 13.12.2005, s. 13.

tillämpningen av den första etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet och lägger en god grund för den andra etappen.

5. Det ligger både i medlemsstaternas och de asylsökandes intresse att höja kvaliteten. Bättre beslutsfattande bidrar till likvärdiga asylvillkor inom hela EU och till asyl för dem som behöver sådan och en rättvis och effektiv behandling av dem som inte har hållbara skäl. Genom att samma instrument och skyddsbestämmelser används får medlemsstaterna även förtroende för varandras system, vilket i praktiken leder till mer konsekventa beslut.

### 3. MÅL FÖR DET PRAKTISKA SAMARBETET

6. Eftersom Haagprogrammets mål är breda förutsätter naturligtvis genomförandeåtgärderna ett omfattande samarbete mellan medlemsstaterna. Kommissionen kommer att föreslå att man inrättar ett nätverk där det finns ett klart mandat för samarbete om vart och ett av de områden som prioriteras enligt Haagprogrammet. Nätverket för asylsamarbete bör ledas av kommissionen och ligga till grund för systematiskt informationsutbyte, goda arbetsmetoder och en expertreserv som skall göra asylpolitiken mer konsekvent. Nätverket kan bidra till ett harmoniserat genomförande av den första etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet och ligga till grund för ett fullt utbyggt gemensamt europeiskt asylsystem.
7. Utöver nätverkets särskilda uppdrag kan en del av arbetet med målen i Haagprogrammet enligt bilagorna till det här meddelandet utföras av kommissionen med hjälp av teknisk expertis och tillfälliga rådgivande expertgrupper när det behövs särskilt specialiserad sakkunskap för att förbereda kommissionens lagändringar eller övervakning och utvärdering. Expertgruppen inom **Eurasilnätet**<sup>2</sup> kommer till exempel att fortsätta mötas för att lämna råd till kommissionen om arbetet med information om ursprungslandet.
8. Andra former av samarbete mellan medlemsstaterna i vissa frågor kommer att fortsätta stödjas via de ekonomiska program eftersom de bidrar till målen i Haagprogrammet. Arbetet inom *General Directors of Immigration Services Conference (GDISC)*, vars verksamhet finansieras med EU-stöd, är ett bra exempel på sådant samarbete. Kommissionen kommer att fortsätta stödja arbetet i GDISC och kommer att överväga hur GDISC kan involveras i den verksamhet som behandlas i det här meddelandet.
9. För varje mål i Haagprogrammet skall en rad åtgärder vidtas som beskrivs närmare nedan samt i bilaga B, C och D till det här meddelandet.

---

<sup>2</sup> **EURASIL**, EU-nätverket för personer som arbetar med asylfrågor där kommissionen är ordförande, inrättades i juli 2002 efter beslut i ständiga representanternas kommitté (Coreper II) den 6 mars om att avsluta verksamheten i CIREA-gruppen (Centrum för information, diskussion och utbyte i asylfrågor).

### 3.1. Ett enda förfarande

10. I meddelandet om ett enda förfarande<sup>3</sup> beskrivs varför EU bör arbeta för ett enda förfarande. Enligt skyddsdirektivet<sup>4</sup> skall medlemsstaterna bedöma fakta och omständigheter i en ansökan om internationellt skydd på exakt samma sätt, oavsett om ärendet rör flyktingstatus eller subsidiärt skydd. I meddelandet behandlas även eventuella brister i skyddet av sådana sökande som inte omfattas av garantierna i asylprövningsdirektivet. Enligt meddelandet är de största fördelarna med ett enda förfarande hastighet, effektivitet och högre kvalitet på besluten.
11. I meddelandet om ett enda förfarande föreslogs en rad åtgärder för bättre konvergens mellan medlemsstaterna så att alla skyddsökande i EU åtnjuter samma rättssäkerhetsgarantier. Meddelandet föreskriver att man i två etapper inför ett enda förfarande för att bedöma alla ansökningar om internationellt skydd som omfattas av gemenskapsrätten. Metoden bör nu tas in i det praktiska samarbete som planeras enligt Haagprogrammet. En förberedande fas med samråd, debatt och planering av vad medlemsstaterna bör göra för att harmonisera de förfaranden som leder till någon av skyddsdirektivets två rättsliga ställningar bör följas av en lagstiftningsfas där man vid behov kan ändra bestämmelserna från den första fasen. Förberedelserna följer handlingsplanen för ett enda förfarande och de sammanfattas nedan, samt beskrivs närmare i bilaga B.

#### **Verksamheten med ett enda förfarande bör inriktas på följande:**

- **Kontrollera vilka förändringar som krävs i medlemsstaternas förvaltningspraxis för att genomföra den första etappen.**
- **Bedöma hur man kan förbättra asylsystemens kvalitet och effektivitet genom att låta ett enda beslut omfatta samtliga skyddsskäl.**
- **Ta fram goda metoder för resursförvaltningen inom ramen för det enda förfarandet genom kostnadsjämförelser och samarbetsprojekt.**

**Arbetet skall ligga till grund för att utarbeta lagstiftning så att de enligt asylprövningsdirektivet gemensamma garantierna för asylsökande även tillämpas på dem som ansöker om subsidiärt skydd.**

### 3.2. Information om ursprungsland

12. Att sammanställa, organisera, bedöma och använda information om ursprungslandet är avgörande för alla EU-staters asylförfarande och beslut. Information om ursprungslandet ger medlemsstaternas asylmyndigheter möjlighet att kontrollera de sökandes påståenden om skyddsbehovet och fastställa om den sökande behöver internationellt skydd. Ett system för objektiv, insynsvänlig och korrekt information

<sup>3</sup> Kommissionens meddelande "Ett effektivare gemensamt europeiskt asylsystem: Ett enda förfarande som nästa steg" (KOM(2004) 503 slutlig).

<sup>4</sup> 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 (EUG L 304, 30.9.2004, s. 12).

om ursprungslandet som ger officiella, snabba och pålitliga uppgifter är därför avgörande för att man skall kunna bedöma om någon bör beviljas internationellt skydd. Mer likformighet i asylmyndigheternas sammanställning och analys av informationen om ursprungslandet skulle ge mer likvärdiga förutsättningar i asylfrågor.

13. Det är viktigt att nätverket för asylsamarbete samarbetar om information om ursprungslandet. Det första målet bör vara att upprätta en lättillgänglig gemensam samlingspunkt för informationen. Detta kan ske i en gemensam portal som alla medlemsstaters myndigheter skulle ha tillgång till, med officiella databaser för information om ursprungslandet, medlemsstaternas lagstiftning, relevant lagstiftning och praxis i EU och medlemsstaterna, samt andra officiella informationskällor. En gemensam portal skulle ge användbara extraresurser särskilt för medlemsstater som inte utvecklat sina källor för information om ursprungslandet så långt.
14. Ett annat mål är att hjälpa kommissionen att föreslå riktlinjer för framtagningen av informationen, med hjälp av expertgruppen inom Eurasilnätet. Att tillämpa de riktlinjerna på medlemsstaternas egen information om ursprungslandet skulle vara ett första steg mot det mer långsiktiga målet att harmonisera användningen av informationen enligt Haagprogrammet. På längre sikt bör man planera för en fullt utvecklad databas med information om ursprungslandet, med utgångspunkt i EU:s gemensamma principer. Riktlinjerna för arbetet med en gemensam hållning till informationen sammanfattas nedan och beskrivs närmare i bilaga C.

**Samarbete om information om ursprungslandet bör ha tre huvudsakliga mål på kort till medellång sikt:**

- **att utarbeta gemensamma riktlinjer om framtagning av information om ursprungslandet,**
- **att utarbeta en gemensam portal för medlemsstaternas databaser med information om ursprungslandet samt annan relevant information,**
- **att nå en pragmatisk lösning på de översättningssvårigheter som medlemsstaterna ställs inför när de skall hantera information om ursprungslandet från olika källor.**

**Det här arbetet bör på längre sikt leda till att man så småningom utvecklar en EU-databas med information om ursprungsländer.**

15. Parallellt med samarbetet om information om ursprungslandet (men separerat i sak) kommer kommissionen att börja utarbeta en gemensam förteckning över säkra ursprungsländer enligt artikel 29 i asylprövningsdirektivet. Förteckningen skall utarbetas med hjälp av kommissionens delegationer i tredje land och rapporter från medlemsstaternas diplomatiska beskickningar. Ökat samarbete och samordning mellan medlemsstaterna och kommissionen på området är väsentligt och bidrar till information som är korrekt, konsekvent och pålitlig.

### 3.3. Särskilda påfrestningar

16. Det är både tekniskt svårt och politiskt känsligt att avgöra hur tillgångar bör slås samman för att inte asylförvaltningen skall tynga några medlemsstater oproportionerligt mycket. I direktivet om tillfälligt skydd<sup>5</sup> finns bestämmelser om solidaritet mellan medlemsstaterna vid massiv tillströmning av fördrivna personer, men de närmare bestämmelserna ger ändå inget riktigt svar på de särskilda påfrestningar som regelbundet ställs på asylmyndigheterna och medlemsstaternas mottagningskapacitet. Sådana påfrestningar kan medföra att hundratals personer av olika nationaliteter anländer till vissa orter vid de externa gränserna och ansöker om inresa till EU av olika skäl, en del med åberopande av internationellt skydd. Det förekommer även andra mer systemberoende påfrestningar på vissa orter, där enskilda medlemsstater måste hantera ett kraftigt ökande antal asylansökningar som blir resurskrävande och kan leda till förseningar i behandlingen och problem med att tillhandahålla lämpliga inkvarteringar under tiden.
17. Enskilda personers behov av internationellt skydd är bara en del av de särskilt påfrestande situationerna. EU måste finna sätt att bemöta dessa utmaningar genom att förvalta migrationsflöden bättre och öka den internationella samordningen när det gäller olaglig invandring och bistånd till tredje land. Dettaq bör göras i fullt partnerskap och vid behov med hjälp av befintliga gemenskapsfonder för att förbättra kapaciteten att hantera migration och flyktingar. Dessa aspekter av gemenskapens migrationspolitik tas inte upp i det här meddelandet. Syftet med det här meddelandet, och de åtgärder som redovisas i bilaga D, inriktas på hur man kan stödja medlemsstaternas insatser i den första etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet i särskilt påfrestande situationer.
18. Lagstiftningen efter den första etappen och den ökade effektiviteten med anledning av det praktiska samarbetet bör ge medlemsstaterna möjlighet att hantera påfrestande situationer bättre. Gemenskapens finansieringsprogram ger redan verktyg för tydliga behov och det finns stor sakkunskap i medlemsstaterna. EU står inför utmaningen att arbeta om dessa verktyg till ett snabbt och pålitligt system för att hjälpa medlemsstaterna hantera särskilda påfrestningar, så att det gemensamma europeiska asylsystemet kan tillämpas utan problem. Medlemsstaterna kommer att bli tvungna att samarbeta om resurser och lösningar. En uppgift för nätverket för asylsamarbete kan bli att tillhandahålla sakkunskap för att gemensamt lösa de problem medlemsstaterna möter i påfrestande situationer, utan att undergräva medlemsstaternas egna skyldigheter i fråga om internationellt skydd.
19. Utöver de rekommendationer om praktiska åtgärder som finns i bilaga D kommer kommissionen att föreslå ändringar i bestämmelserna om Europeiska flyktingfonden<sup>6</sup> för att medlemsstaterna snabbare och med så litet byråkrati som möjligt skall kunna få tillgång till medel för att hantera massiv tillströmning av fördrivna personer som söker internationellt skydd. Kommissionen kommer också att strömlinjeforma förfarandet för att snabbt få tillgång till finansiering av nödsatser enligt

---

<sup>5</sup> Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s.12).

<sup>6</sup> Rådets beslut (2004/904/EG) av den 2 december 2004 om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2005–2010 (EUT L381, 28.12.2004, s. 52).

Argoprogrammet<sup>7</sup>. Den första utvärderingen av Dublinförordningen<sup>8</sup> skall göras 2006 och erbjuder också ett bra tillfälle att överväga hur den kan anpassas så att medlemsstaternas geografiska läge inte ger orimliga bördor. De åtgärder kommissionen rekommenderar sammanfattas nedan och beskrivs närmare i bilaga D.

#### **Åtgärder för att hantera särskilt påfrestande situationer:**

- **Ändring av bestämmelserna om Europeiska flyktingfonden så att medlemsstaterna snabbare kan få tillgång till stöd för nödsatser med så litet byråkrati som möjligt.**
- **Strömlinjeforma förfarandet för att snabbare få tillgång till stöd för nödsatser via Argoprogrammet.**
- **Inrätta expertgrupper som skall arbeta med mottagande och prövning av massiv tillströmning av fördrivna personer vid EU:s yttre gränser.**

**På längre sikt krävs en omfattande utredning av tidigare påfrestande situationer och ett nät för samverkan mellan medlemsstaternas informationsansvariga i vissa länder utanför EU.**

#### **3.4. Utbildning**

20. Att utbilda personal som handlägger asylfrågor är centralt för det gemensamma europeiska asylsystemet. Kan man enas om gemensamma principer och god praxis i handläggningen av intervjuer och beslut lägger man en solid grund till en europeisk färdplan mot en mer konsekvent praxis och handläggning. I bilagorna kommenteras utbildningsfrågor i samband med var och en av aktiviteterna kring målen i Haagprogrammet.

#### **4. ETT EUROPEISKT KONTOR FÖR STÖD TILL ALLA FORMER AV SAMARBETE OM DET GEMENSAMMA EUROPEISKA ASYLSYSTEMET**

21. I Haagprogrammet sägs att det praktiska samarbetet efter en utvärdering kan leda till inrättandet av ett europeiskt kontor för stöd till alla former av samarbete mellan medlemsstaterna om det gemensamma europeiska asylsystemet. Mer praktiskt samarbete förutsätter mer insatser och deltagande i samordningen av arbetet för att medlemsstaternas asylmyndigheter skall få tillräckligt stöd. Behoven kan överstiga kapaciteten i det framtida nätverket. Det kommer också att behövas arbete med att underhålla och uppdatera informationen, källorna och hänvisningarna till dokument och se över relevanta riktlinjer. Detta kommer att vara särskilt viktigt för den gemensamma portalen med information om ursprungslandet och dess utveckling till EU-databas med information om ursprungslandet. Inledningsvis kan arbetet skötas

---

<sup>7</sup> Rådets beslut (2004/867/EG) av den 13 december 2004 om ändring av beslut 2002/483/EG om antagande av ett handlingsprogram för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring (Argoprogrammet) (EUT L 371, 18.12.2004).

<sup>8</sup> 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 asylsökande som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, 25.2.2003).

av nätverket, men samarbetet kommer snart att nå sådan omfattning att de tekniska uppgifterna kommer att kräva en tydligare struktur.

22. Kommissionen kommer att rapportera om resultaten av den första etappen (i början av 2008). Kommissionens rapport bör även utvärdera finansieringsmöjligheterna och om nätverket för asylsamarbete behöver utvecklas vidare för att fungera som en verklig samlingspunkt för sakkunskap och information och för att bibehålla förutsebarheten, konsekvensen och kontinuiteten i tjänsterna till medlemsstaterna. Efter utvärderingen kommer en genomförbarhetsstudie att göras avseende inrättandet av ett europeiskt kontor för samarbete sedan ett gemensamt europeiskt asylförfarande inrättats enligt Haagprogrammet.
23. I det här skedet skulle det europeiska kontoret för asylsamarbetet ge tekniskt stöd avseende informationen om ursprungslandet i en gemensam portal och i en EU-databas. Kontoret skulle också kunna ge utbildning om det gemensamma europeiska asylsystemet. Kontoret skulle även samordna åtgärder i särskilt påfrestande situationer. Kontorets framtida uppgifter bör utformas med hänsyn till resultatet av den utvärdering av den gemensamma behandlingen av asylansökningar inom EU som kommissionen enligt Haagprogrammet skall göra. Förhållandet mellan kontoret och en eventuell gemensam behandling av asylansökningar är naturligtvis centralt för det gemensamma europeiska asylsystemet. Kontoret skulle också kunna vara till nytta för annat arbete med migrations- och integrationsfrågor. Kommissionen skall fastställa kontorets politiska inriktning, omfattning och karaktär med hänsyn till målet med ett gemensamt europeiskt asylsystem.

## 5. ATT ÖRONMÄRKA GEMENSKAPSMEDLEN

24. I den första samarbetsetappen kommer medlemsstaterna att få lägga fram projekt till förmån för de 25 medlemstaterna tillsammans med andra likasinnade medlemsstater eller individuellt för att bidra till målen i Haagprogrammet. Man bör kontrollera underlaget och hållbarheten i det verksamhetsprogram som läggs fram i det här meddelandet. Det står dock klart att dagens finansieringsmöjligheter via Argoprogrammet och Europeiska flyktingfonden varken ger tillräcklig flexibilitet eller finansiering för att fullgöra de ambitiösa målen i Haagprogrammet. Kommissionen kommer därför att föreslå ändringar i bestämmelserna om Europeiska flyktingfonden och Argoprogrammet för att stödja prioriteringarna i Haagprogrammet. Huvudinslagen i ändringsförslagen som kommer att läggas i början av 2006 sammanfattas nedan.

- **Bestämmelserna om Europeiska flyktingfonden bör ändras så att större medel öronmärks för det praktiska samarbetet i form av gemenskapsåtgärder.**

25. Ser man till att de relevanta arbetsprogrammen tar hänsyn till det planerade samarbetet och att lämplig finansiering lämnas i gemenskapens olika finansieringskanaler, kommer arbetet enligt Haagprogrammet även att ha en tillräcklig budget.



26. Målen i Haagprogrammet och behovet av en hållbar förvaltning av ett fullt utbyggt gemensamt europeiskt asylsystem måste beaktas när man diskuterar förslaget till ramprogrammet *Solidaritet och hantering av migrationsströmmar*<sup>9</sup> som handlar om medlemsstaternas olika bördor när det gäller gemenskapens lagstiftning om asyl och migration under de närmaste åtta åren.

## 6. SLUTSATS

27. Fristen för att inrätta ett gemensamt asylförfarande enligt Haagprogrammet är år 2010. Innan dess måste de rättsliga instrumenten i första etappen genomföras på ett lämpligt sätt. Det praktiska samarbete som skall bidra till målet fungerar som en horisontell harmonisering – så att en gemensam hållning utvecklas och stärks genom konsekvent förvaltning och delade erfarenheter, resurser och kunskaper. Det praktiska samarbetet om den gemensamma asylhanteringen och den högre kvalitet som blir resultatet kommer att ge målet konkret uttryck i den dagliga verksamheten så att det inte bara förbli en målsättning för lagstiftaren.

---

<sup>9</sup> Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om inrättande av ett ramprogram för solidaritet och hantering av migrationsströmmar för perioden 2007–2013 (KOM(2005) 123 slutlig).