

Kommittédirektiv



Lagliga vägar för att söka asyl i EU

Dir.
2016:8

Beslut vid regeringssammanträde den 28 januari 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, t.ex. genom att införa en möjlighet att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att ansöka om asyl i EU. Om det bedöms lämpligt ska utredaren föreslå hur ett sådant regelverk skulle kunna utformas med utgångspunkt i EU-rätten och övriga internationella åtaganden samt bedöma vilka ekonomiska och andra konsekvenser detta skulle kunna medföra.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2017.

Bakgrund

Överenskommelsen mellan regeringen och allianspartierna om insatser med anledning av flyktingkrisen

Den 23 oktober 2015 enades regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända. Genomförandet av de åtgärder som överenskommit ska gemensamt följas upp. En av dessa åtgärder handlar om att tillsätta en utredning om lagliga vägar för att söka asyl i EU. Ett exempel på en fråga som utredningen ska se närmare på är, enligt överenskommelsen, frågan om humanitära viseringar.

Lagliga vägar

Situationen på Medelhavet har eskalerat under senare år, där migranter, bland dem även asylsökande, beger sig över havet. De lagliga vägarna till Europa för asylsökande är få och antalet asylsökande är väldigt ojämnt fördelat inom EU. Detta trots att unionen har en gemensam yttre gräns och en harmoniserad asylrätt.

Nuvarande ordning inom EU

En grundläggande princip inom asylrätten är att en person ska befinna sig utanför det land där han eller hon är medborgare för att vara berättigad till skydd. Ansökningar om asyl i EU kan i allt väsentligt endast göras inom eller vid EU:s gränser. En person som avser att söka asyl i EU måste därför först ta sig till EU:s gräns för att där göra sitt skyddsbehov gällande.

För att en tredjelandsmedborgare ska tillåtas att resa in i Schengenområdet krävs att inresevillkoren i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) är uppfyllda. Några av kraven som anges där är att personen i fråga ska ha en giltig resehandling och en giltig visering om en sådan krävs för inresa. Syftet med resan ska också kunna styrkas och personen i fråga måste ha tillräckliga medel för sitt uppehälle och för sin återresa. Vidare får personen inte utgöra en risk för allmän ordning eller inre säkerhet. Det görs dock undantag från inresevillkoren för personer som ansöker om asyl.

EU, med undantag av Storbritannien och Irland, samt övriga Schengenländer har en gemensam viseringspolitik. Det gemensamma regelverket utgörs framför allt av rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (viseringsförordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

En Schengenvisering utfärdas för tillfälliga vistelser på upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod. En utgångspunkt i viseringskodexen är dock att en visering inte kan beviljas om det finns rimliga tvivel i fråga om sökandens avsikter att lämna Schengenområdet efter viseringstidens utgång. Det saknas således enligt gällande regelverk möjlighet att utfärda Schengenviseringar i syfte att personer ska kunna resa in i EU och övriga Schengenländer för att ansöka om asyl. Viseringskodexen medger visserligen vissa lättnader i prövningen om en visering är särskilt brådskande eller angelägen av humanitära skäl, exempelvis för att besöka en svårt sjuk nära anhörig eller närvara vid begravningen av en närstående. En sådan visering blir då territoriellt begränsad till den utfärdande medlemsstaten. För att en sådan visering ska kunna utfärdas krävs det dock fortfarande att personen har en avsikt att återvända till sitt hemland när tiden för viseringen har löpt ut.

Den rättsliga grunden för EU:s viseringspolitik finns i artikel 77.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), där det framgår att EU ska besluta om gemensamma åtgärder för viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid. Den rättsliga grunden för EU:s asylpolitik finns i artikel 78 i EUF-fördraget.

EU-kommissionen har betonat EU:s skyldighet att ge skydd åt dem som har skyddsbehov och vikten av att skapa fler lagliga vägar in i EU, bl.a. som en åtgärd mot människosmuggling och för att hantera de migrationsströmmar som EU för närvarande ser på bland annat Medelhavet. I kommissionens arbetsprogram för 2016 aviseras ett förslag om ett strukturerat EU-vidarebosättningssystem i syfte att ge skyddsbehövande en säker och laglig väg in i EU. Förslaget förväntas bli presenterat under våren 2016.

Uppdraget

Utredaren ska mot ovanstående bakgrund:

- analysera konsekvensen av bristen på lagliga vägar för att söka asyl i EU,
- utifrån ett brett angreppssätt analysera förutsättningarna för att skapa lagliga vägar för att söka asyl i EU, t.ex. genom att införa en möjlighet för stater att utfärda viseringar eller någon annan typ av inresetillstånd för personer som har för avsikt att söka asyl i EU,
- om det bedöms lämpligt, föreslå hur ett regelverk som möjliggör laglig inresa i EU i syfte att ansöka om asyl kan utformas,
- beskriva och analysera praktiska aspekter av att införa en sådan ordning, såväl för den enskilda sökanden som för de myndigheter eller organisationer som har att hantera och pröva ansökningar samt de EU-medlemsstater som slutligen ska ta emot och pröva asylansökan,
- analysera om en preliminär bedömning (screening) av skyddsbehovet ska genomföras och i så fall vem som ska vara ansvarig för att genomföra denna prövning,
- analysera och redogöra för säkerhetsaspekter av ett eventuellt förslag,
- analysera hur en ordning som möjliggör laglig inresa i EU i syfte att söka asyl kan utformas för att bidra till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU,
- redovisa hur några andra jämförbara länder inom EU, såväl som ett antal länder utanför unionen, valt att hantera frågan om lagliga vägar för asylsökande,
- analysera förutsättningarna för att bland EU:s medlemsstater och EU:s institutioner få gehör för att skapa fler lagliga vägar för att söka asyl i EU.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en redogörelse för ekonomiska och andra konsekvenser som eventuella förslag kan medföra för svenska

myndigheter (däribland Migrationsverket, tilltänkta beslutsmyndigheter och Polismyndigheten) och för enskilda. Utredaren ska dessutom analysera om antalet asylsökande kan påverkas av sådana förslag. Om förslag kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska redovisas enligt bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från Migrationsverket, utrikesförvaltningen och Polismyndigheten samt, i den utsträckning som utredaren finner det behövt, andra organisationer och myndigheter, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska också hålla sig informerad om aktuellt EU-förhandlingsarbete. Vidare ska utredaren följa och förhålla sig till utredningen Medverkan av tjänsteleverantörer vid hantering av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd (UD 2015:01),

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2017.

(Justitiedepartementet)