2003:5

Hans E. Andersson

Flyktingpolitiken i framtidens EU

Sieps
Svenska institutet för europapolitiska studier

Hans E. Andersson

Flyktingpolitiken i framtidens EU

Rapport nr 5
Maj 2003

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten kan beställas på
info@sieps.su.se

Den finns även tillgänglig på
www.sieps.su.se

Författaren står själv för analys och slutsatser.

Omslag: Svensk Information AB
Tryck: EO-print AB
Stockholm i april 2003
ISBN 91-85129-04-6
ISSN 1651-7679

FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor främst inom statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps har låtit ta fram ett antal rapporter med betydelse för den kommande regeringskonferensen. Dessa rapporter behandlar olika konstitutionella, institutionella och sakpolitiska frågor. Varje rapport tar upp kärnfrågorna inom respektive område mot bakgrund av konventets förslag samt analyserar dessa förslag utifrån tydligt angivna antaganden med utgångspunkt i den akademiska debatten. Syftet är således att ge läsaren dels en överblick av den aktuella situationen dels en introduktion till respektive ämnesområde.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare, *policy makers.* Förhoppningsvis kommer denna rapportserie att bidra till detta. Vidare hoppas vi att dessa rapporter rent allmänt skall leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och debatten om framtidens Europa.

Tomas Dahlman
Kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTAREN

Hans E. Andersson, fil dr i statvetenskap, är aktiv vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, samt vid Utrikespolitiska Institutet i Stockholm. Han har tidigare forskat om samarbete mellan de nordiska staterna, men forskar numera om staters möjligheter att samarbeta om suveränitetskänsliga politikområden. Denna forskning bedrivs bland annat genom stöd från Utrikespolitiska Institutets särskilda forskningsprogram, samt i det av Vetenskapsrådet finansierade forskningsprojektet: ”Mellan suveränitet och effektivitet – EU:s alltmer gemensamma flyktingpolitik.”

FLYKTINGPOLITIKEN I FRAMTIDENS EU

1.1 Uppdraget och tillvägagångssättet

I uppdraget från Sieps ingår att ge en introduktion till det samarbete som EU:s medlemsstater bedriver i fråga om flyktingpolitik. Detta samarbete kännetecknas av stor komplexitet och det gör att en sådan beskrivning i sig är en krävande uppgift. I rapporten löses denna uppgift dels genom en redogörelse av samarbetets framväxt, dels genom en beskrivning av gällande lagstiftning och den lagstiftning som är under beredning.

I uppdraget ingår också den än mer krävande uppgiften att resonera om flyktingpolitiken i framtidens EU. I all samhällsvetenskap är det givetvis vanskligt att försöka förutsäga framtiden. Ett sätt att försöka hantera denna vansklighet är att vara medveten om vad som hänt tidigare och att urskilja möjliga förklaringar till denna tidigare händelseutveckling. Tillvägagångssättet i rapporten är därför att beskriva framväxten av medlemsstaternas samarbete om flyktingpolitik och att analysera vad som befrämjat respektive hämmat detta samarbete. Vidare förs även en mer allmängiltig teoretisk diskussion om vilka faktorer som kan antas förklara staters intresse av att samarbeta om flyktingpolitik. De framåtblickande resonemangen sker sedan utifrån de förslag som konventets presidium lagt, och de reaktioner som dessa väckt. I dessa resonemang diskuteras bland annat a) Beslutsfattandets former, det vill säga att låta fler beslut fattas med kvalificerad majoritet, b) Beslutsfattandets innehåll, det vill säga i vilken utsträckning som staterna kommer att ha gemensamma regler för vilka personer som får uppehållstillstånd, hur asylansökningar skall behandlas, med mera, c) I vilken utsträckning detta politikområde kommer att fortsätta utmärkas av att enskilda stater har olika undantag.

1.2 Disposition

Närmast görs en sammanfattning (avsnitt 2.1) och en kortfattad presentation av rapportens huvudsakliga slutsatser (avsnitt

2.2). Därefter följer en längre inledning (avsnitt 3.1) och ett avsnitt (3.2) som kort klargör vad som i rapporten avses med ”flyktingpolitik” och liknande begrepp. I avsnitt 3.3 beskrivs flyktingpolitikens långsamma etablering på EU:s dagordning och i ett längre avsnitt (3.4) analyseras sedan konventets förslag. I avsnitt 3.5 diskuteras ur ett mer teoretiskt perspektiv varför stater samarbetar, och varför de inte samarbetar, om flyktingpolitik. I avsnitt 3.6 förs resonemang om i vilken utsträckning som EU:s framtida flyktingpolitik blir fullt ut gemensam. I rapportens avslutande avsnitt (4) diskuteras antalet asylsökande. Bland annat konstateras att även om det handlar om ett stort antal asylsökande, så är det, utslaget på medlemsstaternas befolkningar, en mycket liten andel som får uppehållstillstånd.

2 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

2.1 Sammanfattning

Det är nödvändigt att vara medveten om att i det juridiska språket och i vardagsspråket är en ”flykting” inte samma sak. Enligt FN:s flyktingkonvention från 1951 är en person som flyr från inbördeskrig, krig och hungerkatastrofer inte en ”flykting”. I rapporten definieras en sådan person, liksom den som uppfyller FN-konventionens kriterier, som i behov av internationellt skydd. Det skall understrykas att en person som har en livshotande sjukdom för vilken han eller hon inte kan få vård i hemlandet, inte är i behov av internationellt skydd. I Sverige skulle personen dock kunna få uppehållstillstånd av humanitära skäl.

I rapporten görs ansträngningar till att avgränsa innehållet till ”flyktingpolitik”, det vill säga den politik som förs beträffande asylsökande och personer i behov av internationellt skydd. Det är emellertid svårt att göra en tydlig gränsdragning mellan flyktingpolitik och andra politikområden. Åtgärder inom den övriga invandringspolitiken, det vill säga de regler och principer som reglerar vilka personer som får uppehållstillstånd, kan lätt ha effekter på flyktingpolitiken. Ett viktigt perspektiv på flyktingpolitik, som inte behandlas i rapporten, är alla de åtgärder som kan vidtas för att undvika att människor skall behöva bryta upp från sina hemländer.

EU:s medlemsstater började först i slutet av 1980-talet visa intresse av att samarbeta om flyktingpolitik. Samarbetet har dock utvecklats långsamt. Till exempel är Schengensamarbetet ett resultat av att fem av EU:s medlemsstater upplevde att samarbetet inom EU gick för långsamt. Schengensamarbetet var således under ett antal år ett mellanstatligt samarbete som ägde rum utanför EU. Från och med 1999 är Schengensamarbetet dock en del av EU. Från detta år är det för ministerrådet också möjligt att beträffande flykting- och invandringspolitik använda den sedvanliga gemenskapslagstiftningen. Det finns dock fortfarande kvar ett antal undantag och särbestämmelser. Bland annat har Danmark, Storbritannien och Irland undantag

som ger dem en särställning och dessutom fattas de gemensamma besluten generellt med enhällighet.

Orsaken till undantag är sannolikt att rätten att bestämma vilka personer som får befinna sig på en stats territorium är en central del i en stats befogenheter. Samtidigt är det angeläget att samarbeta i dessa frågor. Staterna kan inte var för sig hantera stora mängder av asylsökande. Utan samarbete riskerar staterna att hamna i en negativ konkurrens, det vill säga att konkurrera om att ta emot så få flyktingar som möjligt. En sannolik förklaringsfaktor till staternas ökade intresse av att samarbeta om flyktingpolitik är den stora ökningen av antalet asylsökande till medlemsstaterna som skedde i början av 1990-talet. En annan trolig förklaringsfaktor är avskaffandet av personkontroller mellan ett antal av medlemsstaterna. Borttagna personkontroller gör att även asylsökande kan röra sig fritt och det medför en ökning av antalet asylsökande till de stater som har minst restriktiva regler.

Konventets presidium lade den 14 mars 2003 fram förslag som var helt i linje med de rekommendationer som den arbetsgrupp som arbetat med frågorna tidigare hade givit. I korthet innebär förslaget att det i EU:s fördrag skall skapas ett rättsligt ramverk som möjliggör skapandet av ett ”gemensamt europeiskt asylsystem”. Det är internationellt accepterat att ”asyl” är något som beviljas en person som uppfyller kriterierna för att vara en ”flykting” enligt FN:s flyktingkonvention. En gemensam asylpolitik skulle därför således inte omfatta människor på flykt undan till exempel väpnade konflikter. Det gemensamma europeiska asylsystemet föreslås emellertid innehålla regler även för andra personer som är i behov av internationellt skydd. Presidiets förslag är utformat efter det nuvarande EG-fördragets relevanta artiklar. Ett tydligt uttryck för ansträngningarna att skapa en mer gemensam flyktingpolitik är dock presidiets konsekventa strykande av det nuvarande fördragets nyckelord ”miniminormer”. Tanken är givetvis att enskilda medlemsstater inte längre skall tillåtas ha mer generösa regler än de som miniminormerna bestämmer, och att därmed skapa en mer gemensam flyktingpolitik.

2.2 Slutsatser

Idag har EU endast en delvis gemensam flyktingpolitik

Medlemsstaternas gemensamma flyktingpolitik kommer bland annat till uttryck i en gemensam viseringspolitik. Även om medlemsstaternas samarbete även i andra avseenden har ökat i intensitet, så är det idag endast i begränsad utsträckning som EU har en gemensam flyktingpolitik. Generellt måste ministerrådets beslut fattas med enhällighet och beslutens innehåll begränsas till miniminormer. Dessutom finns det medlemsstater som inte deltar i samarbetet om flyktingpolitik.

Viseringspolitik, det vill säga avgörandet av vilka stater vars medborgare avkrävs inresetillstånd och vilka stater som inte avkrävs det, är en viktig del av flyktingpolitiken. Genom att införa viseringsplikt kan personer hindras anträda ett territorium och därmed hindras de ofta även från att söka asyl. Det är bland annat i detta avseende som EU:s medlemsstater idag för en gemensam flyktingpolitik.

EU:s medlemsstater är emellertid långt från en fullt ut gemensam flyktingpolitik. Det framkommer bland annat av att från 2001 till 2002 minskade antalet asylsökande till Danmark med 52 procent samtidigt som antalet asylsökande till Sverige ökade med 40 procent. Anledningen till de kraftiga svängningarna är att EU:s medlemsstater idag endast i begränsad omfattning för en gemensam flyktingpolitik. Inte minst tydliggörs detta av att bland annat Danmark har ett undantag som gör att landet inte deltar i detta samarbete. En annan huvudorsak till att staterna inte har en gemensam flyktingpolitik är sannolikt kravet på att ministerrådet måste fatta beslut med enhällighet. Det ger ett stort förhandlingsutrymme till den stat som är minst intresserad av en högre standard på till exempel flyktingmottagandet och asylprocessförfarande. Vidare anger EG-fördraget i dess nuvarande form att för flyktingpolitik får staterna generellt sett endast fatta beslut om miniminormer. Även om det är värt att fundera över i vilken utsträckning som miniminormer

resulterar i att stater med mer generösa regler anpassar sig mot dessa, innebär dessa att staterna inte för en fullt ut gemensam flyktingpolitik.

Presidiet föreslår förändrade beslutsformer

EU-konventets presidium har föreslagit att beslut i fråga om flyktingpolitik i fortsättningen skall fattas med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet skall bli medbeslutande. Det finns en stor sannolikhet för att så även kommer att bli resultatet av den kommande regeringskonferensen.

Såväl vid regeringskonferensen i Amsterdam som vid regeringskonferensen i Nice kom medlemsstaterna att skapa större möjligheter för att i fråga om flykting- och invandringspolitik fatta beslut med kvalificerad majoritet. Generellt gäller dock fortfarande att beslut fattas med enhällighet. Kravet på enhälliga beslut har uppenbarligen resulterat i att samarbetet inte utvecklats i den utsträckning som medlemsstaterna tänkt sig. Vidare har medlemsstaterna uttryckt ett starkt generellt intresse av att förenkla beslutsreglerna. Dessa två faktorer, samt att det vid den senaste regeringskonferensen endast var några få stater som stoppade en övergång till beslut med kvalificerad majoritet, talar för att en utveckling där beslut fattas med kvalificerad majoritet.

Presidiet föreslår en gemensam asylpolitik

I enlighet med de lagförslag som redan idag är under beredning kommer medlemsstaterna, även om nyckelordet ”miniminormer” behålls, att föra en i stort sett helt gemensam politik avseende vilka personer som skall beviljas asyl. Staterna har idag dock stora skillnader avseende bland annat förfarandet för att bevilja och återkalla asylstatus, samt mottagandet av personer som söker asyl. De svenska och tyska regeringsföreträdarna har i konventet

ställt sig negativa till att i EG-fördraget stryka kravet på ”miniminormer”. EU:s medlemsstater kommer därför sannolikt att även fortsättningsvis uppvisa stora skillnader i dessa avseenden.

Medlemsstaterna är överens om att FN:s flyktingkonvention skall utgöra grunden för vilka asylsökande som skall få uppehållstillstånd. Denna åsikt kommer också till uttryck i att medlemsstaterna redan idag i hög grad har harmoniserat tolkningen av FN:s flyktingkonvention, det vill säga vilka personer som skall ges asyl. Det skall dock understrykas att ”asyl” endast ges till en person för att denne uppfyller de kriterier som anges i FN:s flyktingkonvention och inte till personer som på grund av till exempel krig är i behov av internationellt skydd. Även med hänsyn till denna begränsning kan asylpolitiken dock bli betydligt mer gemensam beträffande bland annat mottagandevillkor och förfarandet för att bevilja och återkalla asylstatus. Presidiet i EU:s framtidskonvent har lagt förslag om att i EG-fördraget ta bort nyckelordet ”miniminormer” och därmed lägga grunden för en mer fullödigt gemensam asylpolitik. De svenska och tyska regeringsföreträdarna, Lena Hjelm-Wallén och Joschka Fischer, har dock i sina reservationer förordat att ministerrådet även fortsättningsvis endast skall kunna besluta om ”miniminormer”. Det är bland annat därför svårt att se att staterna skulle kunna komma överens om att lägga grunden för en fullt ut gemensam politik i dessa avseenden.

Presidiet föreslår ett vidare innehåll i ett gemensamt europeiskt asylsystem

EU-konventets presidium föreslår att lagstiftning skall kunna genomföras i ”avsikt att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem”. Innehållet i detta asylsystem föreslås även omfatta bland annat sådana personer som, utan att uppfylla kriterierna i FN:s flyktingkonvention, är i be-

hov av internationellt skydd. Även om Danmarks, Storbritanniens och Irlands särskilda förhållanden undantas, kommer den kommande regeringskonferensen knappast att lägga grunden till en fullt ut gemensam flyktingpolitik.

EU-konventets presidium föreslår att lagstiftning skall kunna genomföras i ”avsikt att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem”. Ett sådant asylsystem föreslås dock inte begränsas till de personer som uppfyller kriterierna i FN:s flyktingkonvention, utan även omfatta andra personer som är i behov av internationellt skydd. Det är värt att notera att även om begränsad av det nuvarande EG-fördragets krav på ”miniminormer”, så är en sådan lagstiftning redan idag under beredning.

Den kommande regeringskonferensen kommer emellertid knappast att lägga grunden för en fullt ut gemensam flyktingpolitik. För det talar bland annat att staterna har en lång väg att gå innan de skapar en gemensam organiserad överföring av flyktingar från andra länder (”kvotflyktingar”). Vidare finns det i dagsläget inte några förslag om en gemensam politik avseende de personer som bland annat i Sverige får uppehållstillstånd av humanitära skäl. Så länge medlemsstaterna inte harmoniserar alla de regler som berör vilka personer som får stanna, så kommer asylsökande att söka sig till de länder de uppfattar har minst restriktiva regler. Sannolikt blir det under den kommande regeringskonferensen mer aktuellt att diskutera borttagandet av EG-fördragens nuvarande nyckelord ”miniminormer”. Det är dock tveksamt om stater som till exempel Sverige och Tyskland kommer att acceptera en sådan innehållslig förändring. En sådan förändring skulle till exempel kunna innebära att de stater som har en högre standard på flyktingmottagandet måste sänka sin standard.

En del medlemsstater kommer sannolikt fortsätta begära undantag

EU-konventets presidium föreslår att lagstiftning skall kunna genomföras i ”avsikt att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem”. Storbritannien, Irland och Danmark har idag rätt till undantag från samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Reellt är det dock endast i begränsad utsträckning som Storbritannien och Irland i fråga om flyktingpolitik använder sig av dessa möjligheter till undantag. Politikområdet kommer dock sannolikt även fortsättningsvis att präglas av att stater endast deltar i delar av samarbetet.

Att tala och skriva om en ”gemensam” flyktingpolitik inom EU tenderar att dölja det faktum att Danmark, Irland och Storbritannien förhandlat fram protokoll som ger dem möjligheter till att avstå från att delta i samarbetet. Staterna har, enkelt uttryckt, behållit sina mellanstatliga relationer till samarbetet på det invandrings- och flyktingpolitiska området. Danmark har som deltagare i Schengensamarbetet visserligen avskaffat personkontrollen vid gränserna, men är det land som i lägst utsträckning deltar i det flyktingpolitiska samarbetet. Storbritannien har hittills valt att nyttja sin möjlighet till att låta alla beslut om asylpolitik bli giltiga för landet. Irland, däremot, har valt att delta i vissa frågor, men inte i andra.

Storbritannien tycks visa stor entusiasm för samarbete om rättsliga och inrikes frågor. Det är dock svårt att se att landet, och därmed det i en gemensam resezon ingående Irland, skulle överge kraven på möjligheter att genomföra personkontroller vid gränserna mot de andra medlemsstaterna. Den danska regeringen, med sannolikt stöd av den socialdemokratiska oppositionen, vill att Danmark fullt ut skall ta del av EU:s samarbete om bland annat asylpolitik. Det är dock en öppen fråga om den danska regeringen för det första vågar sig på att ta frågan om detta undantag till en ny folkomröstning och, för det andra, av det danska folket får stöd för en sådan förändring.

3 FLYKTINGPOLITIKEN I FRAMTIDENS EU

3.1 Inledning

I december 2001 sammankallade Europeiska rådet, det vill säga stats- och regeringscheferna i EU:s medlemsstater, ett konvent för Europas framtid (hädanefter: konventet).[1] Avsikten var att försöka att brett och öppet förbereda en kommande regeringskonferens om EU:s framtid. I den här rapporten analyseras presidiets förslag till innehåll i ”gemensamt europeiskt asylsystem”, en del av de reaktioner som förslaget väckt, samt vad som kan förväntas av EU:s framtida flyktingpolitik.

Det behandlade ämnet ”flyktingpolitik” kännetecknas av att varken vara ett väl avgränsat ämne, eller omfatta en juridisk terminologi som överensstämmer med vardagsspråket. Det är anledningen till att det är nödvändigt att ägna avsnitt 3.2 åt några grundläggande definitioner och avgränsningar.

För att kunna se framåt är det nödvändigt att först se bakåt. I avsnitt 3.3 beskrivs den tidigare utvecklingen. Det konstateras att politikområdets komplexitet inte bara skapas av den snabba utveckling som framför allt skett sedan slutet av 1990-talet, utan även av att politikområdet omfattas av en rad undantag och särbestämmelser.

Därefter vidtar i avsnitt 3.4 analysen av de förslag som lagts vid konventet före den 1 april 2003. Analysen genomförs genom att presidiets förslag till artikel om ”asyl” relateras till den EG-lagstiftning som finns eller är under beredning. Förutom presidiets förslag att fullt ut införa beslut med kvalificerad majoritet och använda medbeslutandeproceduren, visas att i huvudsak består de föreslagna förändringarna i att EG-fördragets nuvarande nyckelord ”miniminormer” tas bort.

I avsnitt 3.5 diskuteras ur ett mer teoretiskt perspektiv vad som talar för och emot samarbete, och då i synnerhet ett överstatligt sådant, i flyktingfrågor. Detta utgör sedan grunden för

---

[1] Ordförandeskapets slutsatser vid Europeiska rådet i Laeken, 14–15 december 2001.

att i avsnitt 3.6 diskutera i vilken utsträckning som EU i framtiden kommer att föra en gemensam flyktingpolitik. I rapportens sista avsnitt (4) görs även ett försök till att i all korthet ge perspektiv på det i rapporten behandlade ämnet. Det görs genom att bland annat relatera till det totala antalet flyktingar i världen samt befolkningsutvecklingen i EU.

3.2 Några inledande definitioner och avgränsningar

Kunskaper om vilka termer som används inom ett politikområde kan alltid användas som ett politiskt vapen. Det gör att det generellt är en god vana att definiera. I fråga om flyktingpolitik är dock behovet sällsynt påkallat. Det beror dels på att området är politiskt känsligt, dels på att det juridiska språket och vardagsspråket inom detta politikområde uppvisar mycket stora skillnader. Det gör att samma person – vare sig denne är positiv eller negativ till att låta människor komma till Sverige – i olika sammanhang kan låta ”flykting” omfatta helt olika grupper. Även om det i rapporten inte görs anspråk på ett i alla delar juridiskt helt korrekt språkbruk är det därför nödvändigt att inleda med ett antal definitioner.

Med *flyktingpolitik* avses i rapporten den politik som förs beträffande asylsökande och personer i behov av internationellt skydd.

Den rättsliga utgångspunkten för såväl EU:s som medlemsstaternas politik inom detta område utgörs av FN:s flyktingkonvention från 1951, den så kallade Genèvekonventionen. En ”flykting” är enligt konventionen ”en person som befinner sig utanför det land, som denne är medborgare i, därför att personen känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd”.[2] En sådan person är också i behov av internationellt skydd.

[2] Se t.ex. den svenska utlänningslagen 1989:529 3 kap. 2 §.

Med 141 undertecknande stater är Genèvekonventionen det auktoritativa dokument som internationellt definierar vilka personer som skall betraktas som flyktingar.[3] Men, och här skiljer sig vardagsspråk och juridiskt språk åt, därmed omfattar Genèvekonventionen inte de personer som uppenbart svävar i livsfara på grund av till exempel inbördeskrig, krig och hungerkatastrofer. Stater kan givetvis välja att ändå ge uppehållstillstånd till sådana personer, men ger det då ofta på andra grunder än att personerna är ”flyktingar”.

Eftersom ”asyl” är ett nyckelord i EU-samarbetet skall det klargöras att termen avser uppehållstillstånd som beviljas en person för att denne uppfyller Genèvekonventionens krav på att vara ”flykting”. När det talas om att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem omfattar ett sådant, om inte annat anges, endast de personer som är flyktingar enligt Genèvekonventionen. *Asylsökande* är den person som söker uppehållstillstånd och anger sig vara i behov av internationellt skydd.

Genèvekonventionen är, och kommer att vara, utgångspunkt för EU-samarbetet i flyktingpolitiken. Det är därför värt att med Sverige som exempel tydliggöra konventionens begränsningar. År 2002 fick 482 personer uppehållstillstånd i Sverige för att de var flyktingar enligt Genèvekonventionens kriterier. Det gavs även uppehållstillstånd till personer som i svensk lag kallas ”skyddsbehövande”. Det är personer som a) känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (937 personer), b) på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland (1 person), c) på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse (18 personer). Utan någon större exakthet definieras i rapporten dessa personer, samt flyktingar som uppfyller Genèvekonven-

[3] Källa: http://www.unhcr.ch Det är 136 stater som undertecknat såväl Genèvekonventionen som 1967 års tilläggsprotokoll. Det senare innebär bl.a. att platsen för förföljelse inte avgränsas till Europa.

tionens kriterier, *såsom personer i behov av internationellt skydd.* I denna kategori ingår även de personer som, utan att vara flyktingar i Genèvekonventionens mening, i EU-terminologi anses vara i behov av ”subsidiärt skydd.”[4] Det finns inte någon exakt definition av vilka personer som skall anses vara i behov av internationellt skydd, men den hittills förda diskussionen torde vara tillräcklig.

Vidare fördes med hjälp av FN:s flyktingskommissariat under år 2002 i organiserad form över 1 042 så kallade kvotflyktingar. Dessa består av personer i behov av internationellt skydd för vilka alla andra möjligheter uttömts. Under 2002 fick 6 013 personer även uppehållstillstånd i Sverige av ”humanitära skäl”. Sådana uppehållstillstånd ges bland annat för att personen har en livshotande sjukdom för vilken denne inte kan beredas vård i hemlandet, eller att barnen i familjen skulle fara illa av att återsändas.[5]

Om man accepterar att det fanns goda skäl till att personerna i ovan nämnda kategorier skulle få uppehållstillstånd, så är det värt att notera att av dessa var det endast 5,5 procent som fick uppehållstillstånd för att de var flyktingar enligt Genèvekonventionen.

I rapporten görs ansträngningar till att avgränsa innehållet till flyktingpolitik, det vill säga vilken politik som skall föras beträffande asylsökande samt personer i behov av internationellt skydd. Det skall understrykas att det inte finns några vattentäta skott mellan flyktingpolitik och andra politikområden. Till exempel kan en ökning av antalet asylsökande vara ett resultat av den i övrigt förda invandringspolitiken, det vill säga de regler och principer som reglerar vilka personer som får uppehållstillstånd. Ett uttryck för detta är att personer utan skyddsbehov, om de vet att det annars är svårt att få uppehållstillstånd, kan uppge sig vara asylsökande. Detta är dock frågor

---

[4] KOM(2001) 510 (slutlig) 12.9.2001. EGT C 051 E, 26.2.2002 s. 325.

[5] Se Utlänningslagen 1989:529 3 kap. 3 § och 2 kap. 4 § 5. Statistik från Migrationsverkets utmärkta hemsida: http://www.migrationsverket.se

som inte behandlas i rapporten. Däremot uppmärksammas viseringspolitik, det vill säga kravet att vissa staters medborgare måste ha inresetillstånd. Viseringspolitiken kan vara ett kraftfullt instrument i såväl flyktingpolitik som övrig invandringspolitik.

I rapporten behandlas inte heller de långsiktiga insatser som en stat och/eller union kan sätta in för att människor inte skall behöva bryta upp från sina hemländer. Inom EU pågår arbete med att skapa en politik som syftar till att med hjälp av bland annat övrig utrikespolitik ta ett helhetsgrepp om migrationsfrågorna. Det kan till exempel nämnas att under år 2002 utarbetades handlingsplaner för sex ursprungs- och transitländer. Dessa handlingsplaner innehåller åtgärder inom utrikespolitik, utvecklingssamarbete och migrationspolitiskt samarbete.[6] I rapporten behandlas inte heller det positiva i att EU utövat påtryckningar på bland annat kandidatländer att till exempel acceptera internationella konventioner och uppgradera sina mottaganderutiner.

3.3 En långsam etablering på EU:s dagordning

Det var först under slutet av 1900-talet som flykting- och invandringsfrågorna på allvar kom att etableras på EU:s dagordning.[7] Det har länge funnits – och fortsätter finnas – en stor tveksamhet till att dessa politikområden skall betraktas som frågor av gemensamt intresse. När frågorna väl etablerats har en grundläggande anledning varit intresset av att skapa fri rörlighet för personer. En sådan fri rörlighet har bland annat ansetts medföra risker för att personer skall nyttja en medlemsstats mer generösa invandringspolitik till att ta sig in i en annan medlemsstat. Denna uppfattning har resulterat i ett antal så kallade kompensatoriska åtgärder, bland annat i form av samarbete om invandrings- och flyktingpolitiken.

---

[6] Skrivelse 2002/03:60 *Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002,* s. 156.

[7] Här bortses då från kommissionens tidigare, mindre omfattande samarbetsförsök.

Ett tydligt exempel på staters tveksamhet till att samarbeta om flykting- och invandringsfrågor var reaktionen när kommissionen i juli 1985, med hänvisning till arbetet med den inre marknaden, beslöt att etablera en kommunikations- och konsultationsprocedur om tredjelandsmedborgare. Syftet var att medlemsstaterna skulle utbyta information om nationellt framarbetade lagförslag som rörde medborgare från tredjeland eller avtal med tredjeland. Det kan, åtminstone i skenet av dagens samarbete, tyckas att etablerandet av sådan procedur inte var särskilt långtgående. Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien reagerade dock och väckte talan inför EG-domstolen. Denna menade i sitt utslag att visserligen hade medlemsstaterna inte rätt när de hävdade att migrationspolitik låg helt utanför gemenskapens sociala politik, men den upphävde trots detta kommissionens beslut. EG-domstolen konstaterade att i synnerhet frågor om kulturell integration av tredjelandsmedborgare låg utanför kommissionens kompetens.[8] Detta är inte det enda exemplet på staternas tydliga tveksamhet till att betrakta flykting- och invandringspolitik som gemensamma frågor. År 1986 fastställde medlemsstaterna målet att skapa ett område utan interna gränser. Trots det mycket begränsade samarbetet om flykting- och invandringspolitik som fanns, upplevde medlemsstaterna ändå ett behov av att anta en deklaration i vilken de förnekade ens en möjlighet av en implicit överföring av suveränitet för invandringsfrågorna.[9]

Medlemsstaternas skilda tolkning av EG-fördraget har varit en viktig orsak till att en mer gemensam flykting- och invandringspolitik inte har utvecklats. En del stater menar att EG-fördraget skall tolkas som att medlemsstaterna förbundit sig att vid gränsen till andra medlemsstater helt avskaffa kontrollen av personer. Andra stater, framför allt Storbritannien, menar att den korrekta tolkningen är att medlemsstaterna även fortsättningsvis skall kunna kontrollera tredjelandsmedborgare. Den senare tolkningen får givetvis som följd att alla personer,

---

[8] Niessen (2002), s. 83.
[9] Baldwin-Edwards (1991), s. 207.

även de som är medborgare i en medlemsstat, måste kontrolleras. Svårigheterna att inom ramarna för EG-samarbetet avveckla gränskontrollerna ledde till att fem medlemsstater valde att påbörja ett nytt samarbete – Schengensamarbetet.

Det mellanstatliga Schengensamarbetet

Missnöjet med svårigheterna att inom EG-samarbetets ramar montera ned gränskontrollen av personer resulterade i att Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike och Västtyskland 1985 i gränsstaden Schengen i Luxemburg undertecknade det så kallade Schengenavtalet. Även om staterna hade ett gemensamt mål i form av att ta bort gränskontrollerna, så visade sig denna vision vara allt annat än lätt att förverkliga. Problemet bestod i att utarbeta kompensatoriska åtgärder i fråga om bland annat polissamarbetet. Staters svårigheter att samarbeta om dessa politikområden understryks av att även de i grunden positiva Schengenstaterna kom att ta lång tid på sig innan de ursprungliga intentionerna förverkligades. Schengenavtalet undertecknades 1985 och Schengenkonventionen, som föreskriver de praktiska åtgärderna, först 1990. Det tog sedan ytterligare fem år innan Schengenkonventionen den 26 mars 1995 började tillämpas av de ursprungliga Schengenstaterna samt Spanien och Portugal. Borttagandet av gränskontrollerna mellan de deltagande staterna kompenserades bland annat av polissamarbete, rättsligt samarbete, harmoniserad viseringspolitik samt enhetliga yttre gränskontroller. Det är sannolikt i fråga om viseringspolitik som Schengensamarbetet haft sin största betydelse för flyktingpolitiken. Anledningen är att om en person inte får inresetillstånd till ett territorium, så kan personen inte heller ansöka om asyl.

Med undantag av Irland och Storbritannien deltar i dag samtliga av EU:s medlemsstater i Schengensamarbetet. Som en följd av den på 1950-talet etablerade nordiska passunionen deltar dessutom Island och Norge.[10] Det var även den nordiska pass-

[10] Andersson (2001).

unionen som gjorde det nödvändigt att de fem nordiska staterna samtidigt, den 25 mars 2001, blev aktiva i Schengensamarbetet.

Schengenstaternas avsikt var att så småningom skulle delar av, eller hela, samarbetet ersättas av EU-regler och samarbetet var därför bara öppet för EU:s medlemsstater. Därmed var Schengensamarbetet å ena sidan ett exklusivt samarbete för de av EU:s medlemsstater som så önskade, men å andra sidan inte ett EU-samarbete. Denna situation, samt att utvecklingen *inom* EU inte stannade av, har försvårat överskådlighet av vilka samarbeten som finns och vad de omfattar.

Vid den av EU:s regeringskonferenser som avslutades i Amsterdam i juni 1997 kom medlemsstaterna överens om att införliva Schengensamarbetet i EU. Det skall dock noteras att Storbritannien och Irland har undantag som gör att de får – men inte behöver – delta i hela, eller delar av, det i EU nu integrerade Schengensamarbetet.

Dublinkonventionen

Ett av medlemsstaternas första och viktigaste instrument som berör flyktingar som uppfyller Genèvekonventionens kriterier var den så kallade Dublinkonventionen.[11] Medlemsstaterna undertecknade Dublinkonventionen, som är ett rent mellanstatligt samarbete, redan i juni 1990. Det tog dock så lång tid att få samtliga parlament att godkänna en ratificering av konventionen, att den inte kom att träda i kraft förrän i september 1997. Att det tog så lång tid understryker återigen staternas svårigheter att samarbeta om dessa frågor. Norge och Island deltar också i detta samarbete om den så kallade första asyllandsprincipen. Konventionen kallas så eftersom den anger kriterier för vilken av de deltagande staterna som är ansvarig för att

[11] Konvention rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna – Dublinkonventionen. EGT nr. C 254, 19.08.1997 s. 1.

pröva en asylansökan. Huvudprincipen är att det är den stat i vilken den asylsökande först reste in, har uppehållstillstånd eller visering eller har familjeanknytning, som är ansvarig för att pröva asylansökan. Syftet med konventionen är att undvika att en asylsökande inte får sin ansökan behandlad i något land (resulterar i ”refugees in orbit”) samt förhindra att asylansökningar behandlas i flera stater (att undvika ”asylum shoping”).

För Sverige har Dublinkonventionen inneburit att betydligt fler personer skickats tillbaka till andra stater, än vad andra stater skickat till Sverige. Under år 2001 övertog andra stater 2 211 personer (varav Tyskland 961) från Sverige, medan Sverige övertog 368 personer från andra stater.[12]

Eftersom det var ett EU-samarbete ersatte den mellanstatliga Dublinkonventionen motsvarande regler för Schengensamarbetet. De gemensamma institutionerna i EU och ett antal medlemsstater har sedan strävat efter att ersätta denna konvention med sedvanlig gemenskapsrätt. Så skedde också i februari 2003.[13]

Skapandet av Europeiska unionen

I fråga om flykting- och invandringsfrågor innebar skapandet av EU i november 1993 egentligen bara det blev möjligt att institutionalisera redan existerande mellanstatliga avtal.[14] Samarbetet förlades till EU:s så kallade tredje pelare. Detta mellanstatliga samarbete om rättsliga och inrikes frågor (RIF) omfattar mycket av det som uppfattas som nödvändiga kompensatoriska åtgärder för att skapa en fri rörlighet för personer, det vill säga kontroll av yttre gränser, polissamarbete, och invandrings- och flyktingpolitik. EU:s gemensamma institutio-

---

[12] Källa: http://www.migrationsverket.se

[13] Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003. EUT L 50, 25.2.2003. Förenade Kungariket och Irland deltar i tillämpningen av förordningen. För Danmarks del förblir Dublinkonventionen i kraft tills avtal, som gör det möjligt för Danmark att delta i förordningen, har ingåtts.

[14] Simon (1999), s. 315. Monar (1997), s. 327.

ner som parlamentet, kommissionen och EG-domstolen fick endast ett mycket begränsat inflytande i den så kallade tredje pelaren.

Det konstaterades snart att den nya formella plattformen för bland annat flyktingpolitiken inte resulterat in någon större dynamik.[15] Kommissionens svaga ställning brukar anges som en av huvudorsakerna till att samarbetet inte kom att utvecklas. En annan orsak som brukar anges var kravet på enhälligheet. Oavsett orsak kan konstateras att medlemsstaterna i och med Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, kom att förändra de rättsliga instrumenten i den tredje pelaren samt föra över flykting- och invandringsfrågorna till den första pelaren.

Amsterdamfördraget – skapandet av ”ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”

Konventet verkar generellt vara framgångsrikt i arbetet med att ge förslag till hur unionen skall göras mer begriplig för medborgarna. Den intetsägande parollen om ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa” har dock tyvärr bitit sig fast i presidiets utkast till konventet.[16] Denna paroll etablerades i och med Amsterdamfördraget. I detta angavs att parterna ”har föresatt sig att underlätta fri rörlighet för personer, samtidigt som säkerheten och tryggheten för deras folk säkerställs, genom att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.”[17] och detta lyftes sedan fram i slutsatserna från Europeiska

---

[15] O’Keeffe (1995), s. 893.

[16] CONV 614/03. ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utkast till artikel 31 i första delen, utkast till artiklar i andra delen.” Bryssel den 14 mars 2003.

[17] Artikel 1.3 i EU-fördraget. Se även artikel 2 samt Avdelning VI EU-fördraget (Bestämmelser om polissamarbete samt straffrättsligt samarbete). I samband med Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999 fördes en rad frågor över till EG-fördraget där det slås fast att ett antal åtgärder skall vidtas för att ”gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”, Avdelning IV EG-fördraget (Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer).

rådets möte i Tammerfors 1999.[18] Det handlar således om ”frihet” i form av en fri rörlighet för personer, ”säkerhet” i form av bland annat utökat polissamarbete och ”rättvisa” i form av till exempel koordinering av de nationella rättsliga systemen för de fall tvister berör flera medlemsstater.[19] ”Frihet, säkerhet och rättvisa” kan också förstås som de mål som medlemsstaterna har med samarbetet i ”rättsliga och inrikes frågor” (RIF), det vill säga samarbete om bland annat polisfrågor, civil- och straffrätt, asyl- och invandringspolitik.

Substantiellt medförde Amsterdamfördraget beträffande invandrings- och flyktingfrågorna två viktiga förändringar. En förändring var att Schengensamarbetet kom att integreras i EU-samarbetet. Den andra förändringen var att medlemsstaterna, med undantag av Storbritannien, Irland och Danmark, ansåg det nödvändigt att ge kommissionen en starkare roll och att öppna upp för beslut med kvalificerad majoritet.

Det förtjänar att understrykas att överföringen från den tredje till den första pelaren kom att skrivas in i Amsterdamfördraget i juni 1997, det vill säga knappt fyra år efter det att EU-fördraget hade trätt i kraft i november 1993. Med beaktande av de kraftigt negativa reaktioner som förslag om närmare samarbete hade väckt i mitten av 1980-talet, måste det sägas vara en mycket kort tid. Staterna valde emellertid att inte fullt ut applicera de regler som generellt gäller för politikområden i den första pelaren. De svårgenomträngliga övergångsbestämmelserna, samt förändringarna i och med regeringskonferensen i Nice, analyseras närmare i anslutning till förslagen från konventet. Det går dock inte att innan denna analys kringgå Europeiska rådets särskilda möte i finska Tammerfors i oktober 1999.

---

[18] Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999.

[19] *Att leva i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Rättsliga och inrikes frågor i Europeiska unionen* (2001) Europeiska kommissionen.

Slutsatserna från Tammerfors

I oktober 1999 träffades medlemsstaternas stats- och regeringschefer i finska Tammerfors i ett särskilt möte om rättsliga och inrikes frågor. Mötet blev tongivande eftersom Europeiska rådet vid detta möte kom att placera målet om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ”högst upp på den politiska agendan” och avsåg att ”bibehålla det där.”[20] Därmed gavs arbetet med bland annat flyktingfrågorna en kraftig politisk impuls. Kommissionen och ministerrådet uppmanades bland annat att ”främja en omedelbar och fullständig tillämpning av Amsterdamfördraget”.[21] Detta skulle bland annat ske på grundval av de riktlinjer och mål som Europeiska rådet drog upp vid detta toppmöte.

I slutsatserna från Tammerfors konstaterade medlemsstaterna att asyl- och migrationsfrågorna är nära besläktade. De angav därför fyra huvuddelar i en gemensam EU-politik i dessa frågor. Förutom delarna om ”partnerskap med ursprungsländerna”, ”rättvis behandling av medborgare i tredjeland” och ”hantering av migrationsströmmar” handlade en del om att arbeta för skapandet av ett ”gemensamt europeiskt asylsystem”.

Förslagen om innehållet i detta asylsystem är i delar mer långtgående än den rättsliga grund som ges i Amsterdamfördraget.[22] Bland annat står det inte något om ”miniminormer” för när en person skall betraktas som flykting enligt Genèvekonventionen, utan i stället talas om en ”tillnärmning av reglerna för erkännande och innebörd av flyktingstatus”. Europeiska rådet menade också att ett sådant system bör ”kompletteras med åtgärder för andra former av skydd som erbjuder en lämplig status för den som behöver ett sådant skydd”. De nämnda åtgärderna borde vidtas på kort sikt, men stats- och regeringscheferna menade även att ”[p]å längre sikt bör ge-

---

[20] Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999.

[21] Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, punkt 9.

[22] CONV 426/02 ”Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa”. Bryssel den 2 december 2002, s. 4.

menskapsbestämmelserna leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl, som är giltig i hela unionen."[23] Det förefaller dock som den rättsliga grunden i EG-fördraget (artikel 63) är för otydligt formulerad för att denna andra fas skall kunna inledas.[24]

Det skall noteras att även om Europeiska rådet ansåg att ett gemensamt europeiskt asylsystem på kort sikt borde kompletteras med åtgärder för andra former av skydd, så begränsades ambitionerna för åtgärder på längre sikt endast till asylför farande och asyl. Det vill säga att för de personer som inte uppfyller Genèvekonventions krav, men ändå är behov av internationellt skydd, angavs inte någon långtgående harmonisering.

Trots den högsta politiska nivåns kraftfulla politiska impuls har samarbetet i dessa frågor fortsatt att utvecklas långsamt. En återkommande förklaring till denna långsamma utveckling är kraven på enhällighet och den därmed fortsatta möjligheten för enskilda stater att ensamt stoppa lagförslag. Konventspresidiets förslag till innehåll i en artikel om asyl skall dels förstås i ljuset av komplicerade särbestämmelser, dels i ljuset av svårigheterna att utveckla samarbetet.

3.4 Förslag från konventet om Europas framtid[25]

I avsnittet analyseras de förslag som i skrivande stund (30/3 2003) lagts fram vid konventet. Analysen genomförs mot bakgrund av den kompetens som EU har efter Nicefördraget samt den lagstiftning som är gällande och/eller under beredning.

---

[23] Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, punkt 14.

[24] Referat av Jean-Louis de Brouwer, enhetschef vid kommissionen. CONV 386/02. Sammanfattande not från mötet den 29–30 oktober 2002. Arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa. Bryssel den 6 november 2002.

[25] Tack till departementsrådet Per Almqvist vid Utrikesdepartementet, Enheten för migration och asylpolitik. Utan att själv ta direkt del av förhandlingarna är det ibland svårt att förstå betydelsen av lagda förslag. Ansvaret för eventuella felaktiga tolkningar faller helt på mig.

Politikområdet analyseras i tre avsnitt. En inledande iakttagelse är att kompetensen inom detta politikområde även fortsättningsvis skall vara delad mellan medlemsstaterna och unionen. I de två därefter följande avsnitten analyseras förslagen om beslutens framtida former respektive framtida innehåll.

Förslag om fortsatt delad kompetens mellan medlemsstaterna och EU

I presidiets utkast till ”konstitutionellt fördrag” föreslås att det skall tydliggöras för vilka politikområden som bara EU skall kunna lagstifta (”exklusiva befogenheter”), för vilka politikområden som både medlemsstaterna och EU skall kunna lagstifta (”delade befogenheter”) och för vilka politikområden som medlemsstaterna skall behålla sin lagstiftningsrätt, men EU kunna samordna och komplettera medlemsstaternas åtgärder (”stödjande åtgärder”).[26] Beträffande ”området med frihet, säkerhet och rättvisa” föreslås unionen ha delade befogenheter med medlemsstaterna, det vill säga att både EU och medlemsstaterna skall ha ”befogenhet att lagstifta och anta juridiskt bindande akter på detta område”. Men ”medlemsstaterna skall utöva sin befogenhet endast om och i den mån som unionen inte utövar sin befogenhet.”[27] För flyktingpolitiken torde denna uppdelning i sak inte utgöra något nytt, utan det är här – liksom för många andra politikområden – fråga om att tydliggöra ett redan faktiskt existerande sakförhållande.

---

[26] CONV 528/03 ”Utkast till artiklarna 1–16 i det konstitutionella fördraget” Bryssel den 6 februari 2003.

[27] CONV 528/03 ”Utkast till artiklarna 1–16 i det konstitutionella fördraget” Bryssel den 6 februari 2003. I utkastet till artikel 1 i det konstitutionella fördragets andra del framkommer också avgränsningarna tydligt. ”Unionen skall utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna *och med beaktande av de olika rättsliga traditionerna och rättssystemen i Europa.”* (min kursivering) och visserligen anges att unionen ”skall utarbeta en gemensam politik för asyl ...”, men denna skall grunda ”sig på solidaritet mellan *medlemsstaterna*”. CONV 614/03. ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utkast till artikel 31 i första delen, utkast till artiklar i andra delen.” Bryssel den 14 mars 2003. s. 3.

Det kan i sammanhanget vara värt att uppmärksamma att även om ett politikområde anges vara ”gemensamt”, så innebär det inte *allt* inom detta politikområde är gemensamt. Snarare avses oftast att det aktuella politikområdet omfattas av gemenskapsrätten och att EU:s gemensamma institutioner har ett stort inflytande. Det skall dock återigen understrykas att Amsterdamfördragets överföring av flykting- och invandringsfrågorna från den tredje, mellanstatliga pelaren till den första, överstatliga pelaren inte bara kringgärdades av begränsningar för beslutens former, utan även för deras innehåll.

I det närmaste analyseras innehållet i den artikel om asyl som presidiet den 14 mars 2003 föreslog konventet.[28] Som nämnt genomförs analysen mot bakgrund av den kompetens som EU har efter Nicefördraget, samt den lagstiftning som är gällande och/eller under beredning.

Förslag om övergång till beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutandeprocedur

Konventet fick den 2 december 2002 en slutrapport från ”arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa”.[29] Trots konventets uppdrag att förenkla fördragen, så föreslog arbetsgruppen att polissamarbetet och samarbetet om civil- och straffrätt även fortsättningsvis skall ha ett antal särdrag. Uppenbarligen fann arbetsgruppen således dessa frågor vara mer komplicerade att hantera än frågorna om invandrings- och flyktingpolitik. För de senare frågorna lade arbetsgruppen fram det förslag som presidiet också följde, att ”omröstning med kvalificerad majoritet och medbeslutande i fördraget skall göras tillämplig för lagstiftning om asyl, flyktingar och fördrivna personer.”[30]

---

[28] CONV 614/03. ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utkast till artikel 31 i första delen, utkast till artiklar i andra delen.” Bryssel den 14 mars 2003.

[29] CONV 426/02 ”Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa”. Bryssel den 2 december 2002.

[30] CONV 426/02 ”Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa”. Bryssel den 2 december 2002, s. 4.

Om trenden sedan undertecknandet av fördraget om den Europeiska Unionen i februari 1992 håller i sig, vore det inte förvånande om förslaget om att ”normalisera” beslutsformerna går igenom. Beträffande viseringsfrågor placerades delar av dessa redan vid Maastrichtförhandlingarna (som skapade EU) in i EG-fördraget. Här etablerades också ett mönster som senare varit återkommande. För det första avvek beslutsformerna från de i EG-fördraget vanligtvis gällande och det fastslogs att rådet, efter att ha hört Europaparlamentet, skulle fatta enhälliga beslut. För det andra lades det in en tidpunkt då rådet i dessa frågor skulle övergå till de vanligtvis gällande reglerna i EG-fördraget och därmed börja fatta beslut med kvalificerad majoritet.[31]

I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999 fördes viserings-, asyl- och invandringspolitiken över från den så kallade tredje pelaren till den första. En mängd särbestämmelser gör dock politikområdet svåröverskådligt. I den så kallade första pelaren har kommissionen vanligtvis en exklusiv initiativrätt. För de överförda frågorna får kommissionen dock under en övergångsperiod på fem år dela på initiativrätten med medlemsstaterna.[32] För delar av viseringspolitiken – ett viktigt instrument i flyktingpolitiken – blev det möjligt för EU:s ministerråd att fatta beslut med kvalificerad majoritet då Amsterdamfördraget trädde i kraft, det vill säga 1 maj 1999.[33] För andra delar av viseringspolitiken gäller att

[31] Artikel 100, c i EG-fördraget efter Maastricht. Det kan för övrigt noteras att medlemsstaterna i Maastrichtfördraget i avdelningen beträffande bestämmelser om rättsligt och inrikes samarbete (avdelning VI) i den avslutande artikeln (Artikel K.9) öppnade upp för att föra över 6 av 9 politikområden till EG-samarbetet. Det gällde bland annat asyl- och invandringspolitiken. Dessutom kunde rådet samtidigt fatta beslut om att beslut skulle fattas med kvalificerad majoritet. En sådan överföring, som krävde enhällighet och att medlemsstaterna antog ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser, kom dock aldrig att ske.

[32] Artikel 67.1 och 67.2 i EU-fördraget.

[33] Artikel 67.3 i EU-fördraget.

första pelarens generella beslutsformer *automatiskt* skall träda i kraft fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, det vill säga i maj 2004.[34] För de övriga delarna av flykting- och invandringspolitiken hette det att EU:s ministerråd efter dessa fem år *enhälligt* skall besluta om att låta alla eller *delar* av dessa områden omfattas av den första pelarens sedvanliga beslutsformer (artikel 251).

Trots fördragets svåröverskådlighet var det dock tydligt att medlemsstaterna gick i riktning mot att låta fler och fler delar av politikområdet omfattas av beslut med kvalificerad majoritet. Denna tydliga inriktning, samt tyvärr svåröverskådligheten, kvarstår efter Nicefördragets ikraftträdande den 1 februari 2003. I korthet kan sägas att rådet för två områden – miniminormer för att avgöra vilken stat som skall pröva en asylansökan samt miniminormer för att ge tillfälligt skydd – fått möjlighet att fatta beslut med kvalificerad majoritet och låta Europaparlamentet vara medbestämmande. Detta förfarande, skall dock endast komma till användning om rådet tidigare ”har antagit gemenskapslagstiftning som fastställer gemensamma regler och viktiga principer på dessa områden.”[35] I en förklaring som medlemsstaterna antog vid regeringskonferensen i Nice anger de även att de från och med den 1 maj 2004 skall låta dessa beslutsformer omfatta ytterligare ett antal frågor beträffande invandringspolitiken.[36]

Sammanfattningsvis är delar av de i Amsterdamfördraget angivna artiklarna om flykting- och invandringspolitiken på väg att omfattas av de beslutsformer som vanligtvis gäller i den så kallade första pelaren. Tas det hänsyn till a) att delar börjat omfattas av de sedvanliga beslutformerna eller snart kommer att omfattas av dem, b) att ett av konventets mål är att föreslå förenklingar av fördragen, samt c) att enhälligheten bromsat

---

[34] Artikel 67.4 i EG-fördraget.

[35] Artikel 67.5 första strecksatsen i EG-fördraget.

[36] Avser artikel 62.3 och artikel 63.3 b. Se förklaring om artikel 67 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen.

beslutseffektiviteten, är det föga förvånande att såväl arbetsgrupp som presidium för detta politikområde föreslår en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet får bli medbeslutande.

Förslag om ett utökat innehåll

I det närmaste analyseras innehållet i den artikel om asyl som presidiet den 14 mars 2003 föreslog konventet (se bilaga I).[37] Analysen genomförs genom att varje del i den föreslagna artikeln relateras till den gemensamma lagstiftning som redan finns eller är under beredning.

Presidiets förslag till artikel är utformad mot bakgrund av de förslag som ”arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa” lade fram till konventet den 2 december 2002.[38] Ett viktigt förslag i en av arbetsgruppens tre rekommendationer var: ”Att artikel 63.1 och 63.2 i EG-fördraget skall formuleras om för att skapa en allmän rättslig grund som möjliggör antagandet av de åtgärder som behövs för att införa ett gemensamt asylsystem och en gemensam politik avseende flyktingar och fördrivna personer, vilket fastställdes i Tammerfors”.[39] Som utvecklas nedan så anger presidiet i sitt utkast ett innehåll som i väsentliga delar liknar innehållet i det nuvarande fördraget.[40] Det väsentliga är dock att presidiet konsekvent strukit det nuvarande fördragets nyckelord ”miniminormer” och dessutom föreslår att Europaparlamentet och rådet skall lagstifta ”i avsikt att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem”. Därmed läggs den rättsliga grunden för en fullt ut gemensam politik avseende de personer som uppfyller Genèvekonventio-

---

[37] CONV 614/03. ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utkast till artikel 31 i första delen, utkast till artiklar i andra delen.” Bryssel den 14 mars 2003.

[38] CONV 426/02 ”Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa”. Bryssel den 2 december 2002.

[39] CONV 426/02 ”Slutrapport från arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa”. Bryssel den 2 december 2002, s. 4.

[40] Artiklarna 63.1 och 63.2 i EG-fördraget.

nens definition av flykting.[41] Dessutom föreslår presidiet att en rad åtgärder även skall omfatta andra personer i behov av internationellt skydd (med EU-terminologi: personer i behov av ”subsidiärt skydd”. Detta avsnitt avslutas med en analys av presidiets kortfattade artikel 13 ”Principen om solidaritet”.

Presidiets förslag: *1. Unionen skall fastställa en gemensam politik avseende asyl och tillfälligt skydd i syfte att ge en lämplig status till alla medborgare i tredje land som har behov av internationellt skydd och säkerställa principen om ”non-refoulement”. Denna politik skall överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och andra relevanta fördrag.*

Det inledande stycket tjänar syftet att slå fast att Genèvekonventionen även fortsättningsvis skall tjäna som utgångspunkt för den förda politiken.[42] En innehållslig förändring är dock att det tydliggörs att unionen skall fastställa en ”gemensam” politik. Intressant nog föreslås den gemensamma politiken föras avseende asyl och tillfälligt skydd, det vill säga att här nämns inte personer som kan vara i behov av ”subsidiärt skydd”).

Presidiets förslag: *2. Europaparlamentet och rådet skall därför, i enlighet med lagstiftningsförfarandet, besluta om lagar eller ramlagar i avsikt att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem innehållande:*

Presidiet lägger här, i enlighet med arbetsgruppens önskemål, helt enkelt förslag om att en övergång till de beslutsformer

---

[41] I konventets egen sammanfattande analys av arbetsgruppens rapport talas det om ”the establishment of a general legal framework for adopting the measures needed for the introduction of a *genuine* common asylum system” (min kursivering). *The European convention.* Points no. 8. Det handlar således om ett rättsligt ramverk som möjliggör en fullt ut gemensam asylpolitik.

[42] Här nämns även principen om *non-refoulement*, det vill säga att ingen skall skickas tillbaka till ett land där personens liv eller frihet är hotat. En politik i överensstämmelse med Genèvekonventionen bör i sig innebära att principen om ‘non-refoulement’ upprätthålls.

som presidiet i tidigare utkast generellt skall gälla i EU. Förslagen om förändrade beslutsformer diskuterades i föregående avsnitt.

Presidiets förslag: *– en enhetlig asylstatus för medborgare i tredje land som skall gälla i hela unionen*

Utgångspunkten i Genèvekonventionen kommer tydligt till uttryck i andra styckets första strecksats om en enhetlig asylstatus. I den nuvarande skrivningen i EG-fördraget anges att rådet skall besluta om ”miniminormer för när medborgare i tredje land skall betraktas som flyktingar”, det vill säga miniminormer för att beviljas asyl.[43] Den förändring som presidiet föreslår är således borttagandet av den begränsning som ”miniminormer” utgör.

Medlemsstaternas svårigheter att komma överens i migrationsfrågorna framkommer av att de till och med i fråga om Genèvekonventionen, som funnits i över 50 år, har skilda uppfattningar om hur denna skall tolkas. Medlemsstaterna antog 1996 en gemensam ståndpunkt om en harmoniserad användning av uttrycket ”flykting”.[44] En fullständig harmonisering har dock inte kommit till stånd då en del stater bland annat inte har velat bevilja flyktingstatus till personer förföljda av icke-statliga aktörer.[45] I det förslag till direktiv som kommissionen lade fram i september 2001 föreslås emellertid en harmonisering i detta avseende.[46] Förslaget har varit efterfrågat, men när förslaget väl kom, så omfattade det även miniminormer för personer som av andra skäl behöver internationellt skydd.[47] Europeiska rådet har anmodat rådet att anta det aktuella direktivet före juni 2003.[48] Det verkar sannolikt att det också kommer att kunna ske. Diskussionerna under våren

---

[43] Artikel 63.1 c i EG-fördraget.
[44] Gemensam ståndpunkt av den 4 mars 1996. EGT L 063 13.3.1996, s. 2.
[45] Peers, (2002), s. 351.
[46] KOM(2001) 510 (slutlig) 12.9.2001. EGT C 051 E, 26.2.2002 s. 325.
[47] KOM(2001) 510 (slutlig) 12.9.2001. EGT C 051 E, 26.2.2002 s. 325.
[48] Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Sevilla, 21-22 juni 2002.

2003 rör den rättsliga ställningen för de personer som skall betraktas som flyktingar enligt Genèvekonventionen eller av andra skäl är i behov av subsidiärt skydd.[49]

Presidiets förslag: *– en enhetlig status för subsidiärt skydd*

Ministerrådet har av Europeiska rådet uppmanats att innan juni 2003 anta ett direktiv som, utöver flyktingar enligt Genèvekonventionen, även omfattar personer som av andra skäl behöver internationellt skydd, så kallat subsidiärt skydd.[50] Det handlar om personer som behöver skydd på grund av risk för bland annat dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling och hot i krigssituation. Presidiets förslag skiljer sig i huvudsak från skrivningarna i EG-fördraget genom att förslaget inte skall innehålla den nuvarande begränsningen ”miniminormer”.[51]

Det skall noteras att förslag som nu är under utarbetande inom EU således behandlar miniminormer för när personer skall betraktas som flyktingar enligt Genèvekonventionen eller av andra skäl är i behov av internationellt skydd. Det innebär att förslagen inte omfattar de personer som medlemsstater ger uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Presidiets förslag: *– en enhetlig tillfällig skyddsstatus för fördrivna personer i händelse av en massiv tillströmning*

Ett av de första direktiv som rådet antog med stöd av Amsterdamfördraget var direktivet om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer.[52] Även detta direktiv föregicks av segdragna förhandlingar. Kommissionen angav i maj 2000, när den lade fram sitt för-

---

[49] Pressmeddelande från rådet 2003/42 om rådets möte nr. 2489 av den 27–28 februari 2003.

[50] KOM(2001) 510 (slutlig) 12.9.2001. EGT C 051 E, 26.2.2002 s. 325.

[51] KOM(2001) 510 (slutlig) 12.9.2001. EGT C 051 E, 26.2.2002 s. 325.

[52] Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001. EGT L 212, 7.8.2001, s. 12. Storbritannien deltar i antagandet och tillämpningen av direktivet. Irland och Danmark gör det inte.

slag till direktiv, att den var ”medveten om de svårigheter som är förknippade med frågan om tillfälligt skydd”. Tre år i rad har förhandlingarna i rådet låst sig.”[53]

Det ett drygt år senare antagna direktivet innebär att ministerrådet under vissa förutsättningar kan besluta att en massflyktssituation föreligger och att medlemsstaterna därmed kan ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer. Skyddsperioden kan inledningsvis uppgå till ett år men kan automatiskt förlängas i två omgångar med sex månader vid varje tillfälle. Därefter kan rådet besluta att förlänga skyddet ytterligare ett år.

Kommissionen menade att direktivet bland annat syftade till att ”undvika att medlemsstaternas asylsystem blir fullständigt överbelastat vid en massiv tillströmning av fördrivna personer, vilket skulle få negativa följder för medlemsstaterna, de skyddssökande själva och de personer som söker skydd utan att tillhöra den massiva strömmen av fördrivna personer”, att ge skydd och rättigheter på en skälig nivå, samt förtydliga relationen mellan tillfälligt skydd och Genèvekonventionen. Vidare omfattar direktivet ett kapitel om solidaritet mellan medlemsstaterna. I detta hänvisas bland annat till att åtgärder enligt direktivet skall få ekonomiskt stöd från den Europeiska flyktingfonden, samt att personer som åtnjuter tillfälligt skydd, med berörda personers samtycke, skall kunna överföras från en medlemsstat till en annan.[54]

I huvudsak skiljer sig presidiets förslag från det nu gällande fördraget genom att förorda en ”enhetlig” tillfällig skyddsstatus. Det antagna direktivet om att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer anger, i enlighet med EG-fördraget, endast ”miniminormer” för att ge tillfälligt skydd.[55]

---

[53] KOM(2000) 303 slutlig 24.5.2000. EGT C 311 E, 31.10.2000, s. 251.
[54] Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001, kapitel VI. EGT L 212, 7.8.2001, s. 12.
[55] Artikel 63.2 (a) EG-fördraget.

Presidiets förslag: *– ett gemensamt förfarande för att bevilja och återkalla asylstatus, subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd*

Medlemsstaterna skiljer sig inte bara åt avseende vilka personer som de anser ha behov av internationellt skydd, utan även i fråga om *hur* de prövar en asylansökan. Ett gemensamt förfarande i dessa frågor skulle innebära att staterna inte skulle skilja sig åt beträffande den asylsökandes rättigheter under själva processen, till exempel i fråga om rätten till information, rätt till tolk och möjligheter att överklaga. Det handlar även om vilken kompetens som personalen skall ha, till exempel i fråga om intervjuteknik. Inte oväntat har medlemsstaterna även här haft stora svårigheter att komma överens och något direktiv har ännu inte antagits.[56]

Det skall noteras att presidiets förslag inte bara omfattar ett gemensamt förfarande för att bevilja och återkalla asylstatus, utan även omfattar subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd. Det är ett krav som Sverige drivit tidigare.[57]

Presidiets förslag: *– kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd*

Den tidigare diskuterade Dublinkonventionen, som trädde i kraft i september 1997, angav kriterier för att avgöra vilken av de deltagande staterna som var ansvarig för att pröva en asylansökan. De gemensamma institutionerna i EU och ett antal medlemsstater har sedan ett antal år strävat efter att ersätta Dublinkonventionen med sedvanlig gemenskapsrätt. Så skedde

---

[56] Kommissionen lade under hösten 2000 fram ett förslag (KOM(2000) 578 slutlig 20.9.2000. EGT C 62 E, 27.2.2001. s. 231). På grund av olika medlemsstaters invändningar uppmanades kommissionen vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 att lägga fram ett ändrat förslag och så skedde också den 18 juni 2002. KOM(2002) 326 slutlig 18.6.2002, med ändring av KOM(2000) 578 slutlig 20.9.2000. EGT C 291 E, 26.11.2002, s. 143.

[57] Bilaga till EU-nämndens sammanträde den 30 november 2001. ”PM till riksdagen. Utrikesdepartementet. Enheten för migrations- och asylpolitik”.

också i februari 2003.[58] I sitt förslag utökar presidiet tillämpningsområdet till att även omfatta ansökningar om subsidiärt skydd, det vill säga inte bara asylansökningar enligt Genèvekonventionen. För övrigt har den svenska regeringen redan tidigare förordat en sådan utökad tillämpning.[59]

Presidiets förslag: *– normer för mottagande av personer som söker asyl, subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd*

Kommissionen lade i april 2001 fram ett direktivförslag om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna.[60] Ett sådant direktiv antogs också av rådet i januari 2003.[61] Avsikten är att se till att ge asylsökande en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater. På sikt antas detta göra asylsökande mindre benägna att förflytta sig från en medlemsstat till en annan därför att mottagningsvillkoren skiljer sig åt.[62]

Frågan om mottagandevillkor är dock mycket lämplig för att illustrera hur medlemsstaternas inställning skiljer sig åt. Dessa olika inställningar kan till stora delar givetvis förklaras utifrån medlemsstaternas skilda förutsättningar. Det är inte ägnat att förvåna att inställningen blir en annan om det egna landet inte bara har ett svårövervakat territorium, utan även ligger nära de områden varifrån många asylsökande kommer. Närmast citeras ur ett PM till riksdagen där det ansvariga statsrådets medarbetare, uppenbart frustrerade, anger följande

---

[58] Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003. EUT L 50, 25.2.2003, s. 1. Storbritannien och Irland deltar i tillämpningen av förordningen. För Danmarks del förblir Dublinkonventionen i kraft tills avtal, som gör det möjligt för Danmark att delta i förordningen, har ingåtts.

[59] Faktapromemoria 2001/02:11 Prövning av asylansökan från medborgare i tredje land. Utrikesdepartementet 2001-10-25.

[60] KOM(2001)181 (slutlig). EGT C 213 E 31.07.2001, s. 286.

[61] Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. EUT L 031 6.2.2003, s. 18. Storbritannien deltar i antagandet och tillämpningen av direktivet. Irland och Danmark gör det inte.

[62] Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003. EUT L 031 6.2.2003, s. 18

om arbetet med rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna:

> [Sverige] har aktivt arbetat för att nå en för oss acceptabel lösning… Dessvärre har direktivet antagit en mycket urvattnad form varför det är värt att fråga sig om MS egentligen har anledning att överhuvudtaget känna sig stolta över ett antagande då vi egentligen inte enats om någonting. Rent frankt skulle vi kunna klippa ihop MS olika regelsystem om mottagandevillkor och kalla det ett EG-direktiv.
> - - -
> Viljan hos MS att ändra nationell lagstiftning är genomgående mycket liten. Det gäller även för traditionella bundsförvanter. Eftersom det är fråga om minimiregler, som förhandlas under enhällighet, är utsikterna till större förändringar små. Återigen är det väsentligt att påpeka att tanken med att harmonisera våra asylsystem var att detta skulle leda till ökad rättssäkerhet för individen, solidaritet mellan MS o s v. Om vi fortsätter att låta MS agera enligt sitt nationella rättssystem så tar [!] vi inte tagit ett enda litet steg närmre målet.[63]

Statsrådet Jan O. Karlsson konstaterade också inför EU-nämnden att: ”de som har arbetat med detta egentligen har känt en viss besvikelse över resultatet.” Men, han underströk att han inte delade denna besvikelse eftersom:

> [Vi har] fått till stånd en miniminivå. Jag skyndar mig att tillägga att om detta skulle översättas till svenska förhållanden skulle det bli ett fruktansvärt steg tillbaka. Det är inte heller fråga om det, utan vi har en helt annan standard. Men detta handlar om länder som egentligen inte har haft någon mottagandenivå alls.[64]

Även efter direktivets implementering senast den 6 februari 2005 kommer det således att finnas kvar mycket stora skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om mottagandet av asylsökande.

Direktivet, liksom givetvis den aktuella artikeln i EG-fördraget (63.1 b), anger att det är fråga om ”miniminormer” och att

---

[63] Bilaga till EU-nämndens sammanträde den 19 april 2002. ”PM till riksdagen. Utrikesdepartementet 2002-04-12”.

[64] Jan O. Karlsson. Anf. 8. EU-nämndens stenografiska uppteckningar. 2001/02:28 Fredagen den 19 april 2002.

staterna därmed även fortsättningsvis kan ha avsevärda skillnader i mottagandet av personer som söker asyl. Presidiets förslag skiljer sig från det nuvarande EG-fördraget då det dels föreslår ett borttagande av begränsningen ”miniminormer”, men även genom förslaget att regelverket även skall omfatta personer som söker subsidiärt eller tillfälligt skydd.

Presidiets förslag: *3. Om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation som utmärks av en plötslig tillströmning av medborgare från tredje land, kan rådet med kvalificerad majoritet anta förordningar eller beslut som innefattar provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet skall besluta på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet.*

Detta förslag baseras på den nuvarande artikel 64.2 i EG-fördraget. I den nuvarande artikeln finns det dock inte med något krav på att rådet skall ha hört Europaparlamentet. Den brittiska regeringens representant i konventet, Europaminister Peter Hain, anför i en reservation att det skulle vara av hjälp att få klargjort hur en sådan procedur, i händelse av en nödsituation, kan fås att fungera snabbt.[65]

Presidiets förslag *till Artikel 13 ”Principen om solidaritet”*

Presidiets förslag till Artikel 11 [asyl] ingår i ett kapitel som även omfattar en artikel om personkontroll vid gränserna samt en artikel om invandring. Kapitlet avslutas med ett förslag till en kortfattad artikel 13 ”Principen om solidaritet”:

> Den unionspolitik som avses i detta kapitel och genomförandet av den skall styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning även i finansiellt avseende mellan medlemsstaterna. Varje gång det är nödvändigt skall de unionsakter som antas enligt bestämmelserna i detta kapitel innehålla bestämmelser som är relevanta för tillämpningen av denna princip.[66]

---

[65] Peter Hain. Förslag till förändring av artikel 11 i andra delen av konstitutionen. Med hjälp av lord Tomlinson.

[66] CONV 614/03. ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utkast till artikel 31 i första delen, utkast till artiklar i andra delen.” Bryssel den 14 mars 2003.

De nederländska, finska och svenska regeringsföreträdarna föreslår i sina respektive reservationer att passusen ”även i finansiellt avseende” stryks.[67] För svenskt vidkommande är anledningen att man är av uppfattningen att artikeln annars kan tolkas som en möjlighet att ifrågasätta den sedvanliga budgetprocessen inom EU, det vill säga att medlemsstaterna direkt skulle finansiera åtgärder inom detta område. Den tyska regeringens representant i konventet, utrikesminister Joschka Fischer, föreslår att artikeln tas bort helt och hållet. Han menar att principen om solidaritet slås fast i den allmänna fördragstexten och att särskilda bestämmelser kan införas genom sekundärlagstiftning.[68]

Principen om solidaritet har redan kommit till uttryck i olika direktiv. Det ovan diskuterade direktivet om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av personer omfattar ett kapitel om solidaritet mellan medlemsstaterna. I kapitlet hänvisas bland annat till att personer som fått tillfälligt skydd, med dessas samtycke, skall kunna överföras från en medlemsstat till en annan. Dessutom anförs att de i direktivet föreskrivna åtgärderna skall få ekonomiskt stöd från den Europeiska flyktingfonden.[69] Den senare upprättades genom ett beslut av ministerrådet i september 2000.[70] Dess medel skall fördelas på tre huvudområden: 1) Mottagningsförhållanden, till exempel i fråga om förläggningar och hälsovård, 2) Integration av personer vars vistelse är varaktig och/eller

---

[67] Den nederländska reservationen undertecknad av regeringsföreträdarna Gijs de Vries, Thom de Bruijn. Den finska reservationen är, förutom av regeringsföreträdarna, även undertecknad av de finska riksdagsledamöterna. Den svenska reservationen undertecknad av samtliga svenska riksdagsledamöter förutom Göran Lennmarker (m).

[68] Joschka Fischer, Förslag till förändring av artikel 13 i andra delen av konstitutionen.

[69] Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001, kapitel VI. EGT L 212, 7.8.2001, s. 12.

[70] Rådets beslut (EG) nr 596/2000 av den 28 september 2000 om inrättandet av en europeisk flyktingfond. EGT L 252, 6.10.2000, s. 12. Storbritannien och Irland deltar i beslutet. Danmark gör det inte.

stadigvarande, 3) Återsändande, till exempel genom information om frivillig återvandring och/eller utbildning.

För perioden 1 januari 2000 till den 31 december 2004 finns det 216 miljoner euro i den Europeiska flyktingfonden.[71] Det skall understrykas att dessa summor inte alls är tillräckliga för att hantera en massflyktsituation.

3.5 Varför samarbeta om flyktingpolitik?

> Theoretically, sovereignty is nowhere more absolute than in matters of emigration, naturalization, nationality and expulsion.[72]

Som framgick av avsnitt 3.3 har det tagit tid att etablera flykting- och invandringspolitiken på EU:s dagordning. Det grundläggande skälet synes, som ett antal forskare konstaterat, vara att dessa politikområden ”berör hjärtat av frågor som nationell identitet och suveränitet”.[73]

Att en stat är suverän innebär att den utgör den ”slutliga auktoriteten inom ett givet territorium”.[74] Bibehållandet av positionen som suverän kräver inte bara att territoriet försvaras mot andra stater, utan även att staten har möjlighet att kontrollera vem som upprätthåller sig på det givna territoriet. Kontrollen över flyktingpolitiken handlar om detta. Och därmed kan stater få svårare att acceptera samarbeten där beslut fattas med kvalificerad majoritet och ett direktvalt överstatligt parlament ges medbeslutanderätt.

Att flyktingfrågorna kan uppfattas som en av de frågor som utgör själva essensen i en stat framkommer även i konventet.

---

[71] Artikel 2 i rådets beslut (EG) nr 596/2000 av den 28 september 2000 om inrättandet av en europeisk flyktingfond. EGT L 252, 6.10.2000, s. 12.

[72] Arendt, (1973), s. 278.

[73] Baldwin-Edwards (1997), s. 497. För att bara nämna ett axplock av andra forskare, både specialister och EU-generalister, som konstaterar att dessa frågor är känsliga: den Boer (1996), s. 389, Dinan (1999), s. 440ff., Kpenou (1997), s. 88, Monar (1997), s. 326.

[74] Krasner (1988), s. 86.

Till exempel argumenterar Storbritanniens förre migrationsminister, den konservative Timothy Kirkhope, för att flyktingpolitik skall förbli en nationell kompetens och samarbete därför bedrivas på bilateral bas.[75] Den brittiske parlamentarikern David Heathcoat-Amory, även han konservativ, menar att: ”Matters of immigration, police powers and criminal justice policy go to the heart of what a nation state is”[76] Och Peter Skaarup, folketingsledamot för danska folkpartiet, menar också att ”It should be a prerogative for the nation state to decide which foreigners should take up residence there”.[77]

Uppfattningen om flykting- och invandringspolitik som suveränitetskänsliga politikområden förklarar således tveksamheten till överstatligt samarbete. Analytiskt lyfts här således fram att det överstatliga samarbetets *form* i sig orsakar staternas tveksamhet inför ett samarbete där beslut tas med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet ges medbeslutanderätt. Detta är politikområden där staterna gärna vill behålla kontrollen och kunna använda sin vetorätt.

Varför vill då en del, ja, till och med en majoritet av EU:s medlemsstater ha ett överstatligt samarbete i flyktingfrågor? Den svenska regeringen är vanligtvis förespråkare av ett EU med mellanstatliga förtecken. Vad är det som får den att i sin skrivelse inför regeringskonferensen 1996–97, skriva att: ”Vad beträffar asyl- och invandringsfrågor är det regeringens uppfattning att det kan övervägas att föra över lämpliga delar av detta område till gemenskapslagstiftningen.”?[78]

Ett första svar är att överstatliga samarbetsformer kan uppfattas vara nödvändiga för att överhuvudtaget lyckas ge samarbetet ett *innehåll*. Som beskrivits i rapporten har det – trots tyd-

---

[75] Timothy Kirkhope, konservativ ledamot från Europaparlamentet, WG X – WD 10. 7 november 2002

[76] David Heathcoat-Amory, konservativ parlamentsledamot från Storbritannien, WG X – WD 25. 25 november 2002

[77] Peter Skaarup, folketingsledamot för danska folkpartiet, Förslag till förändring av artikel 11 i andra delen av konstitutionen.

[78] Regeringens skrivelse 1995/96:30, *EU:s regeringskonferens* 1996, s. 21

liga politiska signaler från Europeiska rådet – även under de senaste åren varit svårt att få igenom lagstiftning i ministerrådet. Det går således inte att ta fel på den ansvarige kommissionären Antonio Vitorinos irritation när han hävdar att:

> The unanimity requirement has lead to **significant delays** in decision-making. Even in cases where the political will to act has been made clear at the highest levels, individual Member States have used their power to postpone and block the adoption of measures, forcing **last minute compromises and derogations** to the detriment of coherence and ambitions of the measures concerned. In the context of a Union of 27 or more Member States, **this situation is untenable** (kurs. i original).[79]

Det är dock inte i sig en fullgod orsaksförklaring att hävda att medlemsstater och andra aktörer kommit fram till att formerna måste förändras för att staterna skall kunna komma överens om något innehåll. En fullgod förklaring måste kunna ange vad som är orsaken till att staterna *nu* – sedan slutet av 1980-talet – överhuvudtaget kommit att vilja intensifiera samarbetet i dessa frågor.

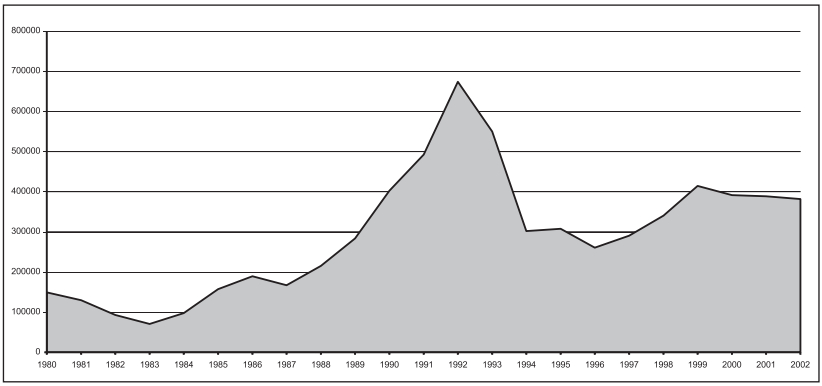
I all korthet skall här diskuteras två teoretiska ansatser som anger konkurrerande – eller eventuellt kompletterande – förklaringar till medlemsstaternas ökande intresse av att samarbeta om flyktingpolitiken. Den mellanstatliga respektive den neofunktionalistiska teoribildningen gör båda anspråk på att ge generella förklaringar till EU-samarbetets framväxt. Enligt mellanstatlig teoribildning är stater det internationella systemets och EU:s viktiga aktörer.[80] Denna ansats förklarar generellt staters förändrade politik som en reaktion på förändringar i det internationella systemet. En företrädare för denna teoribildning skulle hävda att en möjlig förklaring till (vissa) medlemsstaters intresse av ett utökat samarbete, är det stora antal personer som i början av 1990-talet sökte skydd i Västeuropa (se diagram 3.1).

---

[79] Antonio Vitorino, kommissionär. WG X – WD 17. 15 november 2002, s. 8

[80] Se t.ex. Hoffman (1995), *The European Sisyphus. Essays on Europe,* 1964–1994. Boulder: Westview press. Detta är en samlingsvolym med Hoffmans viktigaste artiklar. Moravcsik (1998), Milward (1992).

Diagram 3.1 Antal asylsökande till EU:s medlemsstater 1980–2002 (15 stater ingår hela perioden).



Källa: UNHCR (2001) samt UNHCR (2003).

Ökningen av antalet asylsökande sammanfaller också väl med samarbetsförsöken inom EU. Dessa ansträngningar kan således förstås som en rationell reaktion inför en förändrad omvärld. Det går inte att komma undan att situationer där många människor är på flykt ställer stater inför ett dilemma. Detta dilemma består i en önskan att å ena sidan vilja hjälpa dem, och att å andra sidan tvingas ta hänsyn till bland annat ekonomiska kostnader. Det faktum att en enskild stat inte ensamt kan hjälpa alla de personer som har behov av internationellt skydd, talar i sig för internationellt samarbete. Utan internationellt samarbete är det risk för att det uppstår en negativ konkurrens, det vill säga att staterna börjar konkurrera om att inte ta emot människor i behov av en fristad.

Den andra skolbildningen som gör anspråk på att generellt kunna förklara europeisk integration, neofunktionalismen, arbetar bland annat med ett antagande om att ett påbörjat samarbete kan ”spilla över” till mer samarbete.[81] Tanken är att om stater börjar samarbeta inom ett område, så kommer staterna snart att uppleva ett behov av samarbete inom andra områden.

[81] Se t.ex. Haas (1958), (1964), Lindberg (1963), Lindberg & Scheingold (1970).

En neofunktionalistisk förklaring till staternas ökade intresse av att samarbeta om flykting- och invandringspolitik skulle därmed vara att detta ”spillt över” från arbetet med att skapa fri rörlighet för personer. En borttagen personkontroll gör att även andra personer än de egna medborgarna kan röra sig fritt. För personer i behov av internationellt skydd innebär detta att om de väl kommit in på området, så kan de ta sig till den stat där de tror sig ha bäst möjligheter att få uppehållstillstånd. De av staterna vidtagna kompensatoriska åtgärderna i form av en likartad yttre gränskontroll är exempel på samarbete som kan ha ”spillt över”. Ansträngningarna att mellan EU:s medlemsstater skapa fri rörlighet för personer sammanfaller, liksom det ökande antalet asylsökningar, i tid väl med ansträngningarna att utveckla ett samarbete om flyktingpolitiken.[82]

De två förklaringsansatserna behöver inte vara varandra uteslutande; det kan ligga något i båda. Det ligger även nära till hands att argumentera för en sådan slutsats efter en granskning av förändringar i antal och andel asylsökande till EU:s medlemsstater från 2001 till 2002 (tabell 3.1).

Antalet asylsökande till de olika staterna skiljer sig i stor utsträckning åt. I antal var det under år 2002 Storbritannien som hade flest asylsökande och Tyskland som hade näst flest asylsökande. Tas hänsyn till befolkningsstorlek rangordnas Storbritannien dock in först på femte plats och Tyskland, tillsammans med Frankrike, på delad nionde plats. Utslaget på befolkning är det i stället befolkningsmässigt mindre stater som Österrikes (1), Sverige (2) och Irland (3) som fick flest asylansökningar. Det är dock kanske ett typisk svenskt perspektiv att relatera antal asylsökande per 1000 invånare. Andra mått skulle kunna vara territoriets storlek eller BNP per capita.

Av tabell 3.1 framkommer även anmärkningsvärda förändringar från 2001 till 2002. Utslaget på samtliga femton medlemsstater är antalet asylsökande i stort sett oförändrad. Det är dock mycket stora skillnader mellan staterna. Mellan 2001 och

[82] Detta resonemang utvecklar jag i Andersson, (2002).

Tabell 3.1 Asylansökningar till EU:s medlemsstater 2001–2002

Land	Antal ansökningar 2001	2002	Förändring 2001–2002 (%)	Antal per 1000 invånare 2002	Rangordning, per 1000 invånare, 2002
Belgien	24549	18805	–23	1,8	6
Danmark	12512	5947	–52	1,1	8
Finland	1651	3443	108,5	0,7	11
Frankrike	47291	50798	7	0,9	9
Grekland	5499	5664	3	0,5	12
Irland	10325	11634	13	3,1	3
Italien	9620	7281	–24	0,1	14
Luxemburg	686	1043	52	2,5	4
Nederländerna	32579	18667	–43	1,2	7
Portugal	234	245	4,7	0,0	15
Spanien	9489	6179	–35	0,2	13
Storbritannien	92000	110700	20	1,9	5
Sverige	23515	33016	40	3,7	2
Tyskland	88287	71127	–19	0,9	9
Österrike	30135	37074	22	4,6	1
EU TOTALT	388372	381623	–2	1,0	

Källa: UNHCR (2003).

2002 minskade antalet asylsökande till Danmark med över femtio procent och till Nederländerna med drygt fyrtio procent. Till Sverige, däremot, ökade antalet asylansökningar med fyrtio procent och till Luxemburg med hela femtio procent. I antal asylansökningar var dock utgångsnivån mer blygsam i Luxemburg.

Orsaksförhållandena är inte helt enkla att reda ut, men några i tid sammanfallande händelser är värda att peka ut. En första sådan är att ökningen av antalet asylsökande till Sverige sammanfaller med deltagandet i Schengensamarbetet. Det är sedan den 25 mars 2001, då de nordiska staterna fullt ut började delta i Schengensamarbetet, möjligt att resa från södra Europa till Sverige utan att vid gränserna visa pass. Det har därmed blivit enklare för en person att ta sig till önskat land innan han eller hon lämnar in asylansökan. Antagandet om Schengensamarbe-

tets betydelse stärks av att antalet asylsökande till Norge ökade med arton procent mellan 2001 och 2002. Än mer intressant är att nedbrutet på kvartalsstatistik visar det sig att i båda staterna skedde en markant ökning redan under de två sista kvartalen under 2001. Som diskuterat är effekten inte oväntad, utan staterna har länge diskuterat olika sätt att kompensera för borttagandet av kontroller vid de inre gränserna. Den svenska regeringen var knappast omedveten om möjligheten att fri rörlighet för personer skulle resultera i fler asylsökande till stater med en mindre restriktiv flyktingpolitik. I valet mellan att kraftigt skärpa flyktingpolitiken eller att utöka samarbetet, synes en svensk strategi varit att försöka driva på samarbetet. Det vill säga att här kan urskiljas en utveckling i linje med det neofunktionalistiska antagandet om att samarbete kan ”spilla över” i mer samarbete.

Vad förklarar då det minskade antalet asylsökningar i Danmark och Nederländerna? Danmark, till exempel, gick ju också med i Schengensamarbetet i mars 2001. Minskningen i båda länderna sammanfaller dock i Danmarks fall såväl med en skärpt flyktingpolitik, som med en hög grad av publicitet kring denna. För Nederländernas del började antalet asylsökande minska redan 1991 och sammanfaller med de signaler om en mer restriktiv politik som började skickas av den sedermera mördade Pim Fortuyn. Det är värt att fundera över i vilken utsträckning som de som sökte asyl i Sverige, dessa signaler förutan, skulle ha sökt asyl i Danmark eller Nederländerna. Resonemanget om negativ konkurrens, det vill säga att stater utan samarbete kan börja konkurrera om att ta emot så få asylsökande som möjligt, är således knappast hypotetiskt. Vidare visar förändringarna mellan 2001 och 2002 tydligt att det endast är i begränsad utsträckning som EU:s flyktingpolitik är gemensam.

3.6 EU:s framtida flyktingpolitik

Vad kan då sägas om EU:s framtida flyktingpolitik? Blir den gemensam eller inte? Det är givetvis ett vågspel att försöka sia om framtiden. Trots den blygsamma graden av gemensam

flyktingpolitik som är fallet idag, hade nog få för tio år sedan kunnat förutspå att medlemsstaterna skulle komma överens ens i denna utsträckning. Med dessa reservationer skall några framåtblickande resonemang i alla fall föras. I detta avsnitt beskrivs också svenska ståndpunkter mer utförligt än tidigare. Avsnittet inleds med att diskutera några tidigare i rapporten inte uppmärksammade, men nog så viktiga, aspekter av en stats eller unions möjlighet att bedriva flyktingpolitik.

Det som redan är gemensamt – tillgång till territoriet

I presidiets förslag till konventet ses viseringspolitiken som en del av personkontrollen vid gränserna. Viseringspolitiken är emellertid även en del av asylpolitiken. För att kunna söka asyl i ett land måste en person vanligtvis ha tillgång till detta lands territorium. Genom att av ett lands medborgare kräva visum, det vill säga inresetillstånd, kan personer därmed berövas möjligheten att söka asyl. Att det kan vara ett kraftfullt flyktingpolitiskt instrument att kräva visum kan visas av ett svenskt exempel. Under den tidiga sommaren 1993 kom det varje vecka ungefär 1700 asylsökande från Bosnien-Hercegovina. Under detta tryck kom den svenska regeringen att den 21 juni 1993 fatta beslut om krav på visering för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Några månader senare hade antalet asylsökande sjunkit till i genomsnitt 175 per vecka.[83]

EU:s medlemsstater har sedan i mars 2001 en gemensam förteckning över de stater vars medborgare måste ha visum, samt vilka stater vars medborgare inte måste ha det.[84] I detta avseende har EU således en gemensam flyktingpolitik. En gemensam politik förs även i en annan aspekt av frågan om tillgång till territoriet för att kunna söka asyl. Bland annat Frankrike

---

[83] Prop. 1993/94:51 *Överföring och mottagande av flyktingar från f.d. Jugoslavien m.m.*

[84] Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001. EGT L 81, 21.3.2001, s. 1. Viseringsfrågor var en del av Schengensamarbetet och Danmark, såsom deltagare av detta samarbete, följer beslutet. Storbritannien och Irland gör det inte. För övrigt återstår det en del arbete innan även staternas praxis är harmoniserad.

har drivit frågan om att staterna skall harmonisera de ekonomiska påföljderna för dem som till EU transporterar personer utan korrekta resehandlingar. I ett direktiv som antogs i juni 2001 förband sig också medlemsstaterna att ta ut böter som är ”avskräckande, effektiva och proportionerliga”.[85] Problemet är att en person i behov av internationellt skydd måhända inte alltid har haft möjlighet att skaffa den dokumentation som krävs. Det är principiellt mycket tveksamt att en stat överlåter avgörandet om en person skall ha möjlighet att söka asyl till bland andra anställda vid ett flygbolag.

I dessa mer repressiva aspekter är EU:s flyktingpolitik således redan idag till stora delar gemensam. Det skall dock uppmärksammas att det inom EU finns diskussioner om att samtliga medlemsstater bör överväga att införa så kallade skyddade inresor.[86] I korthet innebär ett sådant förfarande, som Sverige inte använder sig av, att det inte är nödvändigt med tillgång till territoriet för att kunna söka asyl. En del av problemen med visumkrav och transportöransvar skulle därmed kunna undvikas.

Förändrade beslutsregler?

I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande kom frågor om invandrings- och flyktingpolitik att flyttas över till den första pelaren. Generellt innebar överflyttningen emellertid inte att ministerrådet började fatta beslut med kvalificerad majoritet eller att Europaparlamentet blev medbeslutande. Som beskrevs i avsnitt 3.4 gör en mängd särbestämmelser det hela svåröverskådligt. Det är antagligen denna svåröverskådlighet, samt staternas svårigheter att nå beslut, som ligger bakom arbetsgruppens önskemål och presidiets förslag att gå över till att fatta beslut med kvalificerad majoritet och låta Europaparlamentet bli medbeslutande. Detta är också ett förslag som helt ligger i linje med den svenska regeringens hållning. Statsminister

---

[85] Rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001. EGT L 187, 10.7.2001, s. 45. Storbritannien deltar, men Irland gör det inte.

[86] Noll, Gregor, Jessica Fagerlund och Fabrice Liebaut (2002).

Göran Persson anförde vid ett tal vid det tyska Humboldtuniversitetet att ”majoritetsröstning [bör] vara regel på arbetsmarknads- och sociala frågor, såväl som inom asyl och migrationsfrågor.”[87] Denna inställning, samt att Europaparlamentet bör bli medbeslutande, är också den inställning som den svenska regeringens företrädare Lena Hjelm-Wallén givit klart uttryck för.[88] Likaså menar Sören Lekberg, riksdagsledamot (s) och deltagare i arbetsgruppen frihet, säkerhet och rättvisa, att för en ökad harmonisering beträffande flykting och migrationsfrågorna är det ”kritiskt” att beslut fattas med kvalificerad majoritet.[89] Socialdemokraterna synes i dessa frågor ha gott stöd av övriga partier i riksdagen.[90]

Hur är det då med övriga staters stöd för att förändra beslutsformerna i fråga om flyktingpolitiken? I avsnitt 3.5 refererades några danska och brittiska konventsdeltagares mycket negativa inställning till en sådan utveckling. Denna inställning är dock utan tvekan i minoritet i konventet och en majoritet förespråkar att särbestämmelserna tas bort. Konventsdeltagarna med den senare inställningen har sannolikt även stöd i sina respektive hemländer. Enligt det dåvarande statsrådet Maj-Inger Klingvall tycks en förändring i riktning mot majoritetsbeslut (och därmed sannolikt även att låta Europaparlamentet bli medbeslutande) redan varit på gång i och med Nicefördraget. I en diskussion i EU-nämnden i november 2001 menade hon att:

> På den förra regeringskonferensen var det faktiskt bara två länder som var emot. Det handlar alltså om att övertyga de två sista tveksamma. Jag tycker ändå att det finns anledning att

---

[87] Persson (2001).

[88] Se t.ex. debattartikel i Dagens Nyheter 28 februari 2002 av Lena Hjelm-Wallén och Lena Hallengren och/eller tal av Lena Hjelm-Wallén i Riksdagens seminarium om konventet för framtiden i Europa den 22 januari 2003.

[89] Sören Lekberg, riksdagsledamot (s). WG X – WD 4. 29 oktober 2002

[90] Explicit förordande av majoritetsbeslut finns bl.a. i motion *2001/02:Sf216 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande* 14 samt i en reservation av Ingvar Svensson och Holger Gustafsson (båda kd) 2001/02:KUU2 *EU:s framtidsfrågor,* s. 80.

känna viss optimism i detta fall om att vi kanske ändå kommer att kunna komma fram i fråga om detta. Det är inte det motstånd som det kanske var inledningsvis. Nu är den stora majoriteten för att införa detta.[91]

Utifrån utvecklingen mot att låta alltfler beslut fattas med kvalificerad majoritet (se avsnitt 3.4), och med vetskap om inställningen hos ett flertal av medlemsstaterna, är det i alla fall inte ägnat att förvåna om den kommande regeringskonferensen resulterar i att beslut om flyktingpolitik i framtiden fattas med kvalificerad majoritet och med Europaparlamentet som medbeslutande. Och, om inte de två sista staterna kan övertalas, kan medlemsstaterna alltid fortsätta på den väg de tidigt slagit in på; att ge enskilda stater undantag från samarbetet.

Ett politikområde med fortsatta undantag?

För att inte tynga framställningen har det i rapporten undvikits att i huvudtexten påpeka hur Danmark, Irland och Storbritannien förhållit sig till den gemensamma politik som de andra medlemsstaterna för. Nackdelen är givetvis att läsaren kan få intryck av att medlemsstaternas politik är mer homogen än vad som är fallet. En anledning till flyktingpolitikens svåröverskådlighet är dock de undantag som olika stater har och den heterogenitet som därmed följer.

Som en följd av den första danska folkomröstningen, där befolkningen röstade emot EU-fördraget, förhandlade Danmark fram fyra undantag från EU-samarbetet. Ett av dessa undantag gäller överstatligt samarbete i rättsliga och inrikes frågor, däribland givetvis flyktingpolitik. Danmark deltar dock i Schengensamarbetet och därmed skapades en komplex situation då detta samarbete genom Amsterdamfördraget integrerades i EU. Sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft har medlemsstaterna inom ramarna för gemenskapsrätten antagit ett antal rättsakter. Danmark har dock ett protokoll som gör att landet vare sig deltar i beslut, eller att de antagna rättsakterna

[91] EU-nämndens stenografiska uppteckningar. 2001/02:7. Fredagen den 9 november. Anf. 57.

är giltiga för landet.[92] Danmark har dock möjlighet att ingå mellanstatliga avtal om dessa rättsakter. Eftersom de övriga staterna ersatt Dublinkonventionen med en förordning är det till exempel nödvändigt för Danmark, om det vill fortsätta detta samarbete, att förhandla fram ett nytt avtal.[93]

Storbritannien och Irland är inte medlemmar av Schengensamarbetet, men har även de möjligheter till undantag i samarbetet om rättsliga och inrikes frågor.[94] Det brukar framför allt vara Storbritannien som lyfts fram som negativt inställt till att avskaffa personkontrollen vid de inre gränserna och att Irland, på grund av den gemensamma resezonen med Storbritannien, därför inte heller vill delta.[95] De två staterna har båda var för sig möjlighet att meddela att de önskar delta i antagandet och tillämpningen av de beslut som fattas i fråga om rättsliga och inrikes frågor. Storbritannien har hittills valt att delta i alla frågor som rör asylpolitik, medan Irland bland annat inte deltar beträffande direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande. I fråga om viseringspolitik och övrig invandringspolitik har de två staterna valt en smörgåsbordsmodell.[96]

De stater som går med i EU den 1 maj 2004 kommer inte att tillåtas några undantag i rättsliga och inrikes frågor, utan förväntas delta fullt ut i samarbetet om flyktingpolitik. Det är då svårare att bedöma hur Danmark, Irland och Storbritannien fortsättningsvis kommer att ställa sig. Den danska regeringen är mycket tydlig på att den anser att Danmarks undantag skadar landets intressen, och att den vill att Danmark fullt ut skall delta samarbetet om bland annat asylpolitik.[97] Frågan är dock om den danska borgerliga regeringen, trots ett sannolikt stöd av socialdemokraterna, skall a) våga sig på att be det danska

---

[92] Protokoll (nr 5) om Danmarks ställning.
[93] Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003. EUT L 50, 25.2.2003, s. 1.
[94] Protokoll (nr 4) om Förenade kungarikets och Irlands ställning.
[95] Wiener (1999).
[96] Peers, Steve (2001).
[97] Fogh Rasmussen, (2003).

folket upphäva undantaget, b) dessutom få stöd av det danska folket för en sådan politik?

Även om Storbritannien tycks visa stor entusiasm för samarbete om rättsliga och inrikes frågor kommer landet, och därmed Irland, med all sannolikhet att fortsätta genomföra personkontroller vid gränserna mot de övriga medlemsstaterna.[98] Därmed är det nog öppet för en fortsatt smörgåsbordsmodell där de två staterna väljer vilka delar av EU-samarbetet som de vill delta i.

Vad skall en ”gemensam” flyktingpolitik innehålla?

Den nuvarande ordningen där en enskild stat kan stoppa ett lagförslag är onekligen anledningen till den tröghet som kännetecknat utvecklingen inom det flyktingpolitiska området. Förespråkarna av en övergång till att låta ministerrådet fatta beslut med kvalificerad majoritet är således ute efter att öka effektiviteten. Frågan är dock vad de vill fylla besluten med för innehåll. Grundidén som framkommit hos såväl den aktuella arbetsgruppen, konventets presidium som enskilda ledamöter är att skapa en rättslig grund för att möjliggöra det stats- och regeringscheferna i oktober 1999 kom överens om i Tammerfors.[99]

Vad som skall avses med att något är ”gemensamt” är, som diskuterat, inte helt enkelt att reda ut. Sett ur ett längre tidsperspektiv var det närmast revolutionerande när flyktingpolitiken kom att börja behandlas av EU:s ”gemensamma” institutioner. Detta synsätt är emellertid mindre relevant här. En annan, viktigare aspekt är då att undersöka hur ”gemensamt” ett område blir när ministerrådet väl lagstiftat om detta. Ett exempel på detta är att praxis, trots att staterna har en gemensam förteckning över de stater vars medborgare måste ha

---

[98] Blair (2002).

[99] Till exempel förespråkar Sören Lekberg, riksdagsledamot (s), ”ett bredare rättsligt ramverk i linje med Tampereslutsatserna” (min översättning) WG X – WD 4.

visum, varierar avsevärt mellan olika stater.[100] Närmast skall dock följande innehållsliga begränsningar uppmärksammas: a) vilka kategorier av personer skall ingå i en gemensam flyktingpolitik?, b) skall miniminormer även fortsättningsvis tjäna som utgångspunkt för en gemensam flyktingpolitik?

Beträffande vilka kategorier av personer som skall ingå i en gemensam flyktingpolitik har det under konventet inte lagts några förslag om en gemensam politik i fråga om uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Som beskrevs i avsnitt 3.2 är det i Sverige betydligt vanligare att människor får uppehållstillstånd av sådana skäl, än att de får uppehållstillstånd för att de är i behov av internationellt skydd. Under konventet har inte heller lagts fram explicita förslag om en gemensam politik för en organiserad överföring av personer i behov av internationellt skydd, så kallade kvotflyktingar. Kommissionen ser dock redan idag en sådan politik som ett instrument för den gemensamma flyktingpolitiken och presidiets förslag till utkast utgör en tillräcklig rättslig grund för en sådan överföring.[101]

I övrigt finns det reaktioner på presidiets förslag om gemensamma regler för de olika kategorierna ”asyl”, ”subsidiärt skydd” och ”tillfälligt skydd”. Grundläggande är tanken på en gemensam politik avseende asyl, som alltså ges om kriterierna i Genèvekonventionen är uppfyllda. Det är däremot en öppen fråga i vilken utsträckning som medlemsstaterna vid den kommande regeringskonferensen i övrigt kommer att fördragsfästa regler om subsidiärt respektive tillfälligt skydd. De reservationer som gjorts mot presidiets förslag vänder sig dock inte i särskilt stor utsträckning mot tanken på att fastställa en enhetlig status för de tre olika kategorierna. Däremot har den tyske utrikesministern Joschka Fischer föreslagit att det endast skall finnas ett gemensamt förfarande för att bevilja och återkalla asylstatus, det vill säga inte ett gemensamt förfarande för att bevilja eller återkalla subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd. Samma begränsning har han även föreslagit beträffande krite-

---

[100] *Årsredovisning 2002 Migrationsverket* s. 11.
[101] KOM(2003) 152 slutlig. Bryssel den 26.03.2003

rier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som skall pröva en ansökan samt beträffande normer för mottagande av personer.[102]

En annan innehållsmässig begränsning som staterna har att ta ställning till är om minimiminormer även fortsättningsvis skall tjäna som utgångspunkt för en gemensam flyktingpolitik. I presidiets förslag har EG-fördragets nuvarande nyckelord ”miniminormer” tagits bort. Hittills har det i de antagna direktiven, eftersom EG-fördraget inte tillåtit något annat, angivits miniminormer för mottagandevillkor, kriterier för att avgöra vilken stat som skall pröva en asylansökan, och så vidare. Den ursprungliga tanken med detta nyckelord var givetvis att de stater som ville ha mer generösa regler skulle ha möjlighet till det.

Tekniken med miniminormer kan ses som problematisk då den inte resulterar i en fullt ut gemensam politik. Frågan är hur gemensamt det blir om staterna fortsätter ha stora skillnader i villkor för vilka som skall anses vara i behov av subsidiärt skydd, kvaliteten på det mottagande som erbjuds de asylsökande, med mera? Det är en aspekt ur vilken tekniken kan ses som otillfredsställande. En annan aspekt är risken för att antagna miniminormer får stater med en ursprungligen högre standard att anpassa sig nedåt, eller åtminstone att avstå från att höja sin nuvarande standard.

De svenska företrädarna har argumenterat för en ordning där beslut tas med kvalificerad majoritet. Som bland annat framkom av diskussionen om presidiets förslag om normer för mottagande av personer som söker asyl (i avsnitt 3.4) tenderar kravet på enhällighet innebära en anpassning till den stat som har lägst standard. Eftersom det nuvarande fördraget ofta stipulerar att staterna fastställer ”miniminormer” innebär det dock att stater med en högre standard inte behöver sänka sin standard. Tanken bakom den svenska linjen är givetvis att beslut som fattas med kvalificerad majoritet endast kommer att

[102] Joschka Fischer, Förslag till förändring av artikel 11 i andra delen av konstitutionen.

höja nivån på miniminormerna. Det vill säga att resultatet skulle bli en mer gemensam politik med generellt högre standard i EU samtidigt som de svenska förhållandena inte påverkas. De svenska företrädarna har inte heller sagt särskilt mycket om innehållet i den gemensamma politiken. Med presidiets förslag, där ”minimi” alltså stryks, ser det emellertid ut som om en stat med hög standard skulle riskera att tvingas anpassa sina regler nedåt. Det är därför föga förvånande att de svenska delegaterna, förutom Göran Lennmarker (m), för fem av presidiets sex strecksatser föreslagit ett tillägg i form av ”minimistandard”.[103] I konventet ser svenskarna ut att få sitt främsta stöd från tyskt håll. Den tyske utrikesministern Joschka Fischer har också han reserverat sig till förmån för att i fördraget i dessa frågor ha kvar en skrivning om ”minimistandard”.[104]

”Tur” fortsätter avgöra om en person får uppehållstillstånd

Även om hänsyn tas till Danmarks, Storbritanniens och Irlands möjligheter till undantag så går EU:s medlemsstater i riktning mot en alltmer gemensam flyktingpolitik. Återigen skall dock understrykas att staterna har möjlighet till mer generösa definitioner av vad de anser vara behov av internationellt skydd. Staterna kommer också att inom överblickbar framtid också behålla möjligheten till en mer generös flyktingpolitik. Vidare skall noteras att även om det finns ansträngningar att harmonisera invandringspolitiken, finns det än ingen diskussion om att harmonisera de regler som låter människor

---

[103] Förslag till förändring av artikel 11 i andra delen av konstitutionen. Enligt Lena Hjelm-Wallén, Sven-Olof Petersson (regeringens företrädare), Sören Lekberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd) (riksdagens företrädare), bör frågan om vilken stat som skall ansvara för att pröva en asylansökan inte omfattas av ”minimistandard”.

[104] Joschka Fischer, Förslag till förändring av artikel 11 i andra delen av konstitutionen. Det tycks inte bara vara en svensk hjärtefråga då ytterligare två tyskar var för sig föreslagit ett återinförande av ”minimistandard”. Erwin Teufel, företrädare för tyska parlamentet, samt Joachim Wermeling, tysk företrädare för Europaparlamentet.

stanna av humanitära skäl. Det vill säga regler som ger en person uppehållstillstånd för att denne till exempel har en livshotande sjukdom för vilken denne inte kan beredas vård i hemlandet, eller att barnen i familjen skulle fara illa av att återsändas.

Tidigare kunde en person som fått avslag i ett land söka och få uppehållstillstånd i ett annat. Med hänvisning till Dublinkonventionen (se avsnitt 3.3), som nu har ersatts av sedvanlig gemenskapsrätt, kan en stat i dag avstå från att pröva en sådan andra ansökan. Det skall sägas att det inte är alltid som staterna avstår från att göra en prövning enligt sina egna regler, men den generella avsikten är att undvika en sådan andra prövning. För den som av olika anledningar söker uppehållstillstånd gäller det därmed att vara fullt informerad om medlemsstaternas olika regler; risken är att han eller hon bara får en chans. Eftersom flyktingpolitik, och inte heller reglerna om uppehållstillstånd av humanitära skäl, är fullt ut gemensam kommer därmed tur att i många fall fortsätta att avgöra om en person skall få uppehållstillstånd i ett av EU:s medlemsstater.

4 Perspektiv på antalet asylsökande

Mycket av diskussionerna om den flyktingpolitik som EU:s medlemsstater för – tillsammans eller var för sig – handlar om att hantera antalet asylsökande och antalet personer som får stanna. Antalet människor blir ofta överväldigande. Och det *är* utan tvivel ett stort antal asylsökande. Under 1990-talet sökte knappt 3,8 miljoner människor asyl i någon av EU:s 15 medlemsstater. Beroende på händelser i omvärlden varierade antalet asylsökande per år kraftigt. Som minst sökte 227 800 personer asyl år 1996 och som mest sökte 672 400 personer asyl år 1992. De senaste tre åren har antalet asylsökande legat på knappt 400 000 per år.[105]

Antalet personer som söker asyl behöver dock sättas i perspektiv. Det bör göras på åtminstone tre sätt. För det första är antalet personer som väl får uppehållstillstånd givetvis lägre än antalet asylsökande. Av de drygt 3,7 miljoner som 1992–2001 sökte asyl i något av EU:s medlemsstater fick, enligt FN:s flyktingkommissariat, knappt tjugofem procent uppehållstillstånd. Tas även de tillfälliga uppehållstillstånden med, så blir andelen sammanlagt drygt trettiosju procent.[106]

Ett andra sätt att sätta antalet asylsökande, för att inte tala om antalet som väl får uppehållstillstånd, i perspektiv är att fundera över den relativa andelen i förhållande till hela befolkningen. Utslaget på befolkningen i samtliga EU:s medlemsstater utgjorde de asylsökande som fick uppehållstillstånd *under hela perioden* 1992–2001 0,37% (3,7 uppehållstillstånd på 1000 invånare).[107]

Vidare är det värt att komma ihåg de demografiska problem som EU:s medlemsstater snart har att hantera. Enligt de första uppskattningarna ökade befolkningarna i EU:s medlemsstater under år 2002 med 1,3 miljoner. Denna ökning gjorde att EU:s medlemsstater den 1 januari 2003 hade drygt 378 miljo-

---

[105] Källa: UNHCR. Se ”statistics” på hemsidan http://www.unhcr.ch
[106] UNHCR (October 2002), bilaga C.34
[107] UNHCR (October 2002), bilaga C.34.

ner invånare och den relativa ökningen var därmed endast beskedliga 0,36 procent. Detta är något mer än under den andra halvan av 1990-talet,[108] men i ett längre perspektiv endast en liten ökning. Under 1960-talet ökade befolkningen med i genomsnitt 2,5 miljoner per år. Av ökningen under 2002 svarade nettoimmigrationen, det vill säga alla de som invandrade, för 75 procent och födelseöverskottet för 25 procent av befolkningsökningen. I de 10 stater som kommer att ansluta sig den 1 maj 2004 minskade befolkningarna under 2002. En nettoemigration på 0,07 procent och en naturlig befolkningsminskning på 0,11 procent gjorde att dessa staters befolkning sammanlagt minskade med 0,18 procent.[109]

Ett tredje sätt att föra in ett perspektiv i analysen är att jämföra med andra världsdelar. Det kan då konstateras att FN:s flyktingkommissariat för år 2001 beräknat att av en flyktingpopulation på runt 12 miljoner, fanns 5,8 miljoner i Asien, 3,3 miljoner i Afrika och 2,2 miljoner i Europa.[110] Tas dessutom hänsyn till staternas relativa ekonomiska styrka måste slutsatsen dras att oavsett medlemsstaternas faktiska kostnader för att hjälpa människor i behov av internationellt skydd, så ter sig problemen för EU:s medlemsstater som relativt små.[111]

---

[108] Eurostat 2003, s. 2.
[109] Eurostat 2002.
[110] UNHCR (October 2002), s. 12.
[111] Se t.ex. UNHCR (april 2002).

REFERENSER

Källor

Blair, Tony ”A Clear Course for Europe” Tal i Cardiff, 28.11.2002. Tillgängligt via http://europa.eu.int/futurum/

EGT = Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Från och med 1 februari 2003 ersatt av EUT. Tillgänglig via http://europa.eu.int/eur-lex/

EUT = Europeiska unionens officiella tidning. (EGT före 1 februari 2003) Tillgänglig via http://europa.eu.int/eur-lex/

EU-nämndens stenografiska uppteckningar, samt bilagor till EU-nämndens sammanträden. Tillgängliga via http://www.riksdagen.se/debatt/eunprot/

Eurostat (2002), ”First demographic estimates for 2002” *Statistics in focus. Populations and social conditions.* Theme 3 – 25/2002. Katalognummer: KS-NK-02-025-EN-N

Eurostat (2003), ”Women and men migrating to and from the European Union”. David Thorogood & Karin Winqvist *Statistics in focus. Populations and social conditions.* Theme 3 – 2/2003. Eurostat. Katalognummer: KS-NK-02-002-EN-N

Faktapromemorior från regeringskansliet. Sammanfattar förslag från EU. Tillgängliga via http://www.riksdagen.se/debatt/faktapm/

Fogh Rasmussen, Anders ”Danish EU Policy after the Presidency” Tal 15.1.2003 Tillgängligt via http://europa.eu.int/futurum

Handlingar från konventet. Tillgängliga via: http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=SV

Hjelm-Wallén, Lena och Lena Hallengren (2002), *Dagens Nyheter* 28.2.2002. Tillgänglig via: http://utrikes.regeringen.se

Hjelm-Wallén, Lena (2003), Tal i Riksdagens seminarium om konventet för framtiden i Europa den 22 januari 2003. Tillgängligt via: http://utrikes.regeringen.se

Persson, Göran (2001). Tal om Europas framtid vid Humboldt-universitetet den 18 oktober 2001. Tillgängligt via regeringskansliets hemsida: http://www.regeringen.se/

Riksdagstryck. Tillgängligt via http://www.riksdagen.se

Statistik från Migrationsverkets hemsida: http://www.migrationsverket.se

UNHCR (2001), Population Data Unit/PGDS, ”Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980–1999”. Tillgänglig via http://www.unhcr.ch

UNHCR (April 2002), Population Data Unit, *Selected Indicators Measuring Capacity and Contributions of Host Countries.* Tillgänglig via http://www.unhcr.ch

UNHCR (October 2002), *Statistical Yearbook 2001.* Tillgänglig via http://www.unhcr.ch

UNHCR (2003), ”Asylum Applications Lodged in Industrialized Countries: Levels and Trends, 2000-2002”. Tillgänglig via http://www.unhcr.ch

Årsredovisning 2002 Migrationsverket. Tillgänglig via hemsidan: http://www.migrationsverket.se

Litteratur

Andersson, Hans E. (2001), *Homo Nordicus? Om danska, norska och svenska tjänstemäns och förtroendevaldas identiteter.* Avhandling. (xii, 291 sidor) Göteborg, statsvetenskapliga institutionen

Andersson, Hans E. (2002), ”När stater konkurrerar är flyktingar förlorare” i Bernitz, Ulf och Sverker Gustavsson, Lars Oxelheim (2002), *Europaperspektiv 2002 – konkurrens på tre nivåer.* Stockholm: Santérus Förlag.

Arendt, Hannah (1973), *The Origins of Totalitarianism.* New York: Harcourt Brace Jovanovich

Att leva i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Rättsliga och inrikes frågor i Europeiska unionen (2001) Europeiska kommissionen. Katalognr. NC-32-00-960-SV-C. Även tillgänglig via: http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/28/index_sv.htm

Baldwin-Edwards, Martin (1991), ”Immigration after 1992” i *Policy & Politics,* vol. 19, nr. 3, s. 199-211.

Baldwin-Edwards, Martin (1997), ”The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe” i *Journal of Common Market Studies,* vol. 35, nr. 4, s. 497–519

den Boer, Monica (1996), ”Justice and Home Affairs: Cooperation without integration.” i Helen Wallace & William Wallace (red.) 3:e uppl. *Policy-Making in the European Union.* Oxford: Oxford University Press, s. 389.

Dinan, Desmond (1999), 2:a uppl. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration.* London: MacMillan Press Ltd.

Gregor Noll, Jessica Fagerlund och Fabrice Liebaut (2002), *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure.* Studie från Danish Centre for Human Rights, utförd på uppdrag av EU-kommissionen. Tillgänglig via: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf

Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces,* 1950–1957. London: Stevens & Sons Limited.

Haas, Ernst B. (1964), *Beyond the Nation-State.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Hix, Simon (1999), *The Political System of the European Union.* London: MacMillan Press Ltd.

Hoffman, Stanley (1995), *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964–1994.* Boulder: Westview press. Detta är en samlingsvolym med Hoffmans viktigaste artiklar.

Kpenou, C. (1997), ”Refugees – a Challenge for Europe”, i Monica den Boer (red.) *The implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening.* Maastricht: European Institute of Public Administration.

Krasner, Stephen (1988), ”Sovereignty. An Institutional Perspective” i *Comparative Political Studies.* Vol. 21, nr. 1, s. 66–94.

Lindberg, Leon N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration.* Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Lindberg, Leon N. & Scheingold, Stuart A. (1970), *Europe's Would-Be Polity; Patterns of Change in the European Community.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Milward, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation-State.* London: Routledge.

Peers, Steve (2001), ”Key Legislative Developments on Migration in the European Union” i *European Journal of Migration and Law.* Vol. 3, s. 231–255.

Peers, Steve (2002), ”Key Legislative Developments on Migration in the European Union” *i European Journal of Migration and Law.* Vol. 4. s. 339–367.

Monar, Jörg (1997), ”European Union – Justice and Home Affairs: A Balance Sheet and an Agenda for Reform”, i Geoffrey Edward & Alfred Pijpers (red.) *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond.* London: Pinter.

Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.* Ithaca, New York: Cornell University Press.

Niessen, Jan (2002), ”Consultations on Immigration Policies in the European Union” i *European Journal of Migration and Law.* Vol. 4, s. 79–83.

O’Keeffe, David (1995), ”Recasting the Third Pillar” i *Common Market Law Review.* Vol. 32, s. 893–920.

Wiener, Antje (1999), ”Forging Flexibility – The British ‘No’ to Schengen” i *European Journal of Migration and Law.* Vol. 1 s. 441–463.

Presidiets utkast till artikel om asyl[112]

Artikel 11: [Asyl]

1. Unionen skall fastställa en gemensam politik avseende asyl och tillfälligt skydd i syfte att ge en lämplig status till alla medborgare i tredje land som har behov av internationellt skydd och säkerställa principen om ”non-refoulement”. Denna politik skall överensstämma med Genèvekonventionen av den 28 juli 1951, med protokollet av den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning och andra relevanta fördrag.

2. Europaparlamentet och rådet skall därför, i enlighet med lagstiftningsförfarandet, besluta om lagar eller ramlagar i avsikt att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem innehållande

   – en enhetlig asylstatus för medborgare i tredje land som skallgälla i hela unionen,

   – en enhetlig status för subsidiärt skydd för medborgare i tredje land som, utan att beviljas europeisk asyl, har behov av internationellt skydd,

   – en enhetlig tillfällig skyddsstatus för fördrivna personer i händelse av en massiv tillströmning,

   – ett gemensamt förfarande för att bevilja och återkalla asylstatus, subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd,

   – kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd,

   – normer för mottagande av personer som söker asyl, subsidiärt skydd eller tillfälligt skydd.

3. Om en eller flera medlemsstater försätts i en nödsituation som utmärks av en plötslig tillströmning av medborgare från tredje land, kan rådet med kvalificerad majoritet anta förordningar eller beslut som innefattar provisoriska åtgärder till förmån för den eller de medlemsstater som berörs. Rådet skall besluta på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet.

---

[112] CONV 614/03. ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utkast till artikel 31 i första delen, utkast till artiklar i andra delen.” Bryssel den 14 mars 2003.

Artikel 13: [Principen om solidaritet]

Den unionspolitik som avses i detta kapitel och genomförande av den skall styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning även i finansiellt avseende mellan medlemsstaterna. Varje gång det är nödvändigt skall de unionsakter som antas enligt bestämmelserna i detta kapitel innehålla bestämmelser som är relevanta för tillämpningen av denna princip.

Sieps

Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F
106 91 Stockholm
Stockholms universitet,
Frescati, Hus F, plan 6
Tel: 08-16 46 00
Fax: 08-16 46 66
E-post: info@sieps.su.se
www.sieps.su.se