



Meddelande om framtida gemensamt asylsystem och utökade lagliga vägar till Europa

2015/16:FPM79

Justitiedepartementet

2016-05-11

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 197

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet Mot en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet och stärkta lagliga vägar till Europa

Sammanfattning

Kommissionens meddelande syftar till att inleda en reform av det gemensamma asylsystemet och föreslår olika handlingsalternativ för ett rättvist och hållbart system för fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna. Kommissionen lyfter fram fem prioriterade områden där det gemensamma asylsystemet bör omstruktureras. Det handlar om att etablera ett hållbart och rättvist asylsystem för att avgöra vilken medlemsstat som ska ansvara för att pröva asylansökningar, förstärka Eurodacsystemet, uppnå mer harmoniserade asylsystem i EU, förebygga sekundära förflyttningar inom EU samt ett nytt mandat för det europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO).

Samtidigt föreslår kommissionen åtgärder för att öka möjligheten till säkra och lagliga vägar för skyddsbehövande och övriga migranter till Europa. Kommissionen avser arbeta med följande frågor i det avseendet: ett strukturerat vidarebosättningssystem; en revidering av blåkortsdirektivet; åtgärder för att attrahera företagare; en översyn av EU:s politik för laglig migration samt fortsatt nära samarbete med tredjeland. Kommissionen kommer även att lägga fram en EU-handlingsplan för integration.

Regeringen välkomnar meddelandet.

1.1 Ärendets bakgrund

Den 13 maj 2015 lade kommissionen fram en strategi, den europeiska migrationsagendan (se faktagenomemoria 2014/15:FPM36). Agendan syftar till att hantera de omedelbara utmaningarna i flyktingsituationen och ge EU verktyg för att bättre kunna hantera migration på medellång till lång sikt i frågor om irreguljär migration, gränser, asyl och laglig migration. Tre paket för genomförandet av agendan har därefter antagits under 2015, se bland annat faktagenomemoria 2014/15:FPM41, 2015/16:FPM3, 2015/16:FPM4, 2015/16:FPM5 och 2015/16:FPM6. Kommissionens nu aktuella meddelande är ytterligare ett led i genomförandet av migrationsagendan. Det presenterades den 6 april 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet består av två delar. Den första delen tar sikte på det gemensamma europeiska asylsystemet. Kommissionen har identifierat fem prioriteringar där det gemensamma asylsystemet behöver omstruktureras.

Ansvarig medlemsstat för prövning av asylansökan

Kommissionen presenterar två alternativ. Det första alternativet utgår ifrån den nuvarande Dublinförordningen (nr 604/2013) kompletterad med en fördelningsmekanism som föreslås bygga på den som kommissionen presenterade under 2015, det vill säga förslaget om att etablera en permanent – i motsats till en tillfällig – omplaceringsmekanism som kan aktiveras i krissituationer (2015/16:FPM3). Alternativet kombineras med förslag till effektivisering av Dublinförordningen. Omfördelning föreslås ske av asylsökanden som har en rimlig sannolikhet att beviljas skydd.

Det andra alternativet bygger på en permanent fördelningsmekanism som omfattar alla asylsökande, även när det inte föreligger en krissituation. Ansökan och registrering sker i den första medlemsstaten. Fördelning av asylsökande sker därefter baserat på en fördelningsnyckel som till exempel kan ta hänsyn till storlek, välstånd och kapacitet i medlemsstaterna. Exakt vilka kriterier som ska ingå i fördelningsnyckeln vill kommissionen återkomma till. Vissa aspekter – såsom hänsyn till familj, barnets bästa samt innehav av visering och andra tillstånd – förutses kunna innebära att undantag görs från de grundläggande reglerna om omfördelning. Motsvarande minskning av den mottagande medlemsstatens tilldelade kvot ska då göras.

Utöver dessa två alternativ nämner kommissionen även ett långsiktigt alternativ och menar att det kan övervägas om ansvaret för asylprocessen inte bör överföras från nationell nivå till EU-nivå. Detta skulle till exempel kunna ske genom att stödkontoret för asylfrågor (EASO) omvandlas till en beslutsfattande EU-myndighet med nationella kontor i varje medlemsstat. En

överklagandeinstans på EU-nivå skulle också behöva etableras. En sådan långtgående lösning bedömer dock kommissionen som svårgenomförbar även på medellång sikt.

Förstärkt Eurodacsystem

För att underlätta tillämpningen av ett reformerat Dublinsystem, kan kommissionen komma att föreslå att Eurodacsystemet anpassas. Kommissionen anser även att Eurodacförordningens (nr 603/2013) användningsområde behöver utökas så att det blir lättare att bekämpa irreguljär migration, spara och dela uppgifter om fingeravtryck samt stödja identitets- och återvändandearbetet.

Ytterligare harmonisering av asylsystemet

Kommissionen har för avsikt att föreslå ytterligare harmonisering av asylsystemet eftersom behandlingen av asylsökande är olika i medlemsstaterna. Det handlar bland annat om handläggningstider, mottagandevillkor, erkännande av skyddsstatus och uppehållstillståndens giltighetstid. De olikheter som finns i tillämpningen av regelverken i medlemsstaterna måste minska eftersom de främjar sekundära förflyttningar. Mot den bakgrunden aviserar kommissionen att man kommer att lägga förslag om att ersätta asylprocedurdirektivet (2013/32/EU) med en förordning i syfte att etablera en gemensam asylprocess. Vidare aviseras förslag om ytterligare harmonisering av begreppet säkra ursprungsländer samt förslag på harmoniserat användande av begreppet säkra tredjeländer. Planer finns även på att föreslå att ersätta skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) med en förordning med enhetliga processer och rättigheter till skyddsbehövande. Vissa ändringar i mottagandedirektivet (2013/33/EU) kan också bli aktuella för att bland annat öka harmoniseringen och för att minska sekundära förflyttningar inom unionen.

Förebygga sekundär förflyttning inom EU

För att förhindra missbruk av det gemensamma asylsystemet kan kommissionen komma att lägga förslag som ska motverka sekundära förflyttningar, delvis genom förslagen om harmonisering av asylprocedur-, skyddsgrunds- och mottagandedirektiven. Regler som finns idag i lagstiftningen kan komma att förstärkas. I synnerhet kan vissa rättigheter villkoras med krav på registrering, lämnande av fingeravtryck och vistelse i den medlemsstat som ska pröva ansökan. Det kan föreslås att medlemsstater åläggs att sända tillbaka asylsökande som har avvikit från den ansvariga medlemsstaten. De personer som har återsänts till ansvarig medlemsstat kan få sin ansökan behandlad i så kallade påskyndande förfaranden där någon automatisk rätt att stanna kvar under tiden för prövningen inte finns. Detta ska dock inte påverka principen om non-refoulement och rätten till effektivt rättsmedel.

Kommissionen kan komma att föreslå att Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) får ett ändrat uppdrag för att ge myndigheten både en ny roll i genomförandet av politiken och en starkare operativ roll. Denna roll skulle kunna omfatta hantering av fördelningsmekanismen enligt ett omarbetat Dublinsystem, kontroll av medlemsstaternas efterlevnad av EU:s asylbestämmelser, kartläggning av åtgärder som kan avhjälpa brister och kapacitet att vidta operativa åtgärder i nödsituationer.

I den andra delen av meddelandet berör kommissionen behovet av utökade lagliga vägar till Europa och tar upp fem områden där man avser komma med konkreta förslag. Kommissionen påpekar också vikten av effektiva integrationsåtgärder.

Ett strukturerat vidarebosättningssystem i EU

Med utgångspunkt i befintliga initiativ kommer kommissionen att lägga fram ett förslag till att etablera en ram för EU:s politik för vidarebosättning. Förslaget kommer att innebära att en horisontell mekanism inrättas med gemensamma EU-bestämmelser om mottagande och fördelning, vilken status som ska beviljas vidarebosatta personer, ekonomiskt stöd samt åtgärder för att motverka sekundära förflyttningar. Kommissionen har signalerat att man vill göra en ansats om både en mer sammanhållen handlägningsprocess kring vidarebosättning och en mer sammanhållen ansats gentemot värdländerna. Viktiga delar kommer vara ökat praktiskt samarbete kring vidarebosättning samtidigt som kostnadseffektiva lösningar tillgodoses.

Revidering av blåkortsdirektivet(2009/50/EG)

Åtgärder behövs enligt kommissionen för att tillgodose EU:s behov av högkvalificerad arbetskraft. I syfte att attrahera fler högkvalificerade arbetstagare avser kommissionen föreslå ett nytt, reviderat direktiv som innebär ökad harmonisering, mer flexibla inresekriterier, enklare ansökningsförfarande och stärkta rättigheter.

Attrahera företagare till EU

För att EU ska kunna förbli en globalt konkurrenskraftig aktör anser kommissionen att åtgärder måste vidtas för att locka till sig och stödja innovativa företagare som kan bidra till den ekonomiska tillväxten och skapa arbetstillfällen. Dessa åtgärder kan inkludera gemensamma tillståndsregler för företagare.

En översyn av EU:s politik för laglig migration

Kommissionen ser ett behov av att se över EU:s politik för laglig migration för att skapa en mer enhetlig och effektiv politik på området. Kommissionen kommer bland annat att utvärdera de system som finns på plats i syfte att förbättra befintliga regelverk och motverka exploatering av arbetstagare. Kommissionen kommer även att överväga åtgärder som kan underlätta matchningen mellan arbetsgivare och potentiella migranter.

Stärkt samarbete med relevanta tredjeländer

I syfte att åstadkomma en mer effektiv hantering av migrationsflödena föreslår kommissionen fortsatt nära och operativt samarbete med tredjeländer inom ramen för befintliga politiska dialoger enligt den övergripande strategin för migration och rörlighet (GAMM). I synnerhet kommer närmare samarbete med partnerländer som är redo att ingå ömsesidiga åtaganden med EU och medlemsstaterna att efterfrågas, särskilt när det gäller samarbete på återtagandeområdet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta lagförslag. När kommissionen presenterar aviserade förslag, får de närmare konsekvenserna av dessa och deras överensstämmelse med det gällande svenska regelverket analyseras var för sig.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta lagförslag eller åtgärder som får omedelbar effekt. Någon konsekvensanalys finns inte tillgänglig. När kommissionen presenterar aviserade förslag kommer de budgetära konsekvenserna att analyseras var för sig. Konsekvenser såväl på statsbudgeten som på EU-budgeten kan inte uteslutas. Eventuella ökade utgifter finansieras genom omprioriteringar inom berört utgiftsområde eller med motsvarande omprioritering inom berört område i EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande och får anledning att återkomma när de konkreta förslagen presenterats.

Den övergripande svenska ståndpunkten när det gäller förhandlingarna om EU:s framtida asylsystem är att det ska uppnå en jämnare fördelning av asylsökande, vara långsiktigt hållbart och värna asylrätten. Alla medlemsstater måste solidariskt dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd.

Asylsystemen i EU bör harmoniseras i högre grad än i dag, i syfte att i hela unionen uppnå en godtagbar standard vad gäller regler och genomförande. Det innebär att en enskild medlemsstat i vissa delar kan ha en mer generös inställning än den som EU har som helhet.

Det är positivt att kommissionen arbetar för att öka unionens attraktionskraft och möjligheterna att komma till EU för att arbeta eller driva ett företag. Det

är samtidigt viktigt att förhindra att arbetskraftsinvandrare som kommer till EU utnyttjas.

2015/16:FPM79

Regeringen stödjer ett förstärkt samarbete med för EU prioriterade tredjeländer, med utgångspunkt i EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet och en balanserad ansats utifrån dess fyra tematiska huvudområden: laglig migration och rörlighet, olaglig invandring, migration och utveckling samt internationellt skydd.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända i detalj men generellt sett har meddelandet välkomnats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens meddelande har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta lagstiftningsförslag. Därmed är frågan om rättslig grund inte aktuell.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta lagstiftningsförslag. Därmed är frågan om subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen inte aktuell.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första diskussion om meddelandet med fokus på det gemensamma asylsystemet hölls vid rådets möte om rättsliga och inrikes frågor den 21 april 2016. Kommissionen planerar att ett första förslag till revidering av det gemensamma asylsystemet ska presenteras den 4 maj och ett andra den 5 juli 2016. Kommissionens förslag när det gäller blåkortsdirektivet (2009/50/EG) och handlingsplanen för integration förväntas den 1 juni.

-