



Förordning om hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet

Justitiedepartementet

2020-10-28

Dokumentbeteckning

COM(2020) 613

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om
hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en ny förordning som ger möjlighet för kommissionen och medlemsstaterna att införa tillfälliga och extraordinära åtgärder i kris- och force majeure-situationer. I en krissituation ska den solidaritetsmekanism som föreslås i asyl- och migrationshanteringsförordningen (faktapromemoria 2020/21:20) aktiveras och tidsramarna för denna förkortas. Tillämpningsområdet för omfördelning ska utökas till att gälla också asylsökande i gränsförfarande och irreguljära migranter. Enligt förslaget ska medlemsstaterna i en krissituation också kunna utöka tillämpningen av gränsförfarandet och tillfälligt avvika från de normala tidsfristerna för registrering av asylansökningar. Ett tillfälligt skydd, likvärdigt med subsidiärt skydd, ska också omedelbart kunna beviljas en på förhand fastställd grupp personer som kan antas ha skyddsbehov. I en force majeure-situation ska tidsfristen för att registrera asylansökningar, samt vissa tidsfrister kopplade till fastställande av ansvar och överföring av asylsökande, kunna förlängas.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och grundtanken att krissituationer på migrationsområdet kräver ett tydligt regelverk om solidaritetsåtgärder som leder till verklig avlastning för en medlemsstat i behov av hjälp. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. EU måste kunna hantera en krissituation på ett effektivt och

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade 2015 ett förslag till en förordning om att etablera en permanent mekanism för omfördelning av personer i behov av skydd (faktapromemoria 2015/16:FPM3). 2016 presenterade kommissionen ett förslag till reviderad Dublinförordning (faktapromemoria 2015/16:FPM94) som bl.a. innehöll en mekanism för omfördelning av asylsökande. Rådet har inte kunnat enas om förslagen. Under våren 2020 framkom också att gällande asyllagstiftning inte gav tillräcklig flexibilitet i den särskilda force majeure-situationen som uppkom till följd av covid-19-pandemin. Kommissionen har den 23 september 2020 presenterat en ny pakt för migration och asyl (faktapromemoria 2020/21:FPM19), återkallat de tidigare förslagen om omfördelning och bland annat föreslagit en ny förordning om asyl- och migrationshantering, samt detta förslag till förordning gällande kriser och force majeure.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen bedömer att den nya asyl- och migrationshanteringsförordningen och det reviderade förslaget till asylprocedurförordning (faktapromemoria 2020/21:FPM21) medför att EU är bättre förberett för att undvika att en kris uppstår men att det ändå måste finnas en struktur för att undvika ad hoc-lösningar om det händer. Förslaget ska säkerställa att unionen har tillgång till särskilda regler som kan tillämpas i en krissituation och som kompletterar den obligatoriska solidaritetsmekanismen och de processer som gäller i en normal situation och som hanteras i förslaget till asyl- och migrationshanteringsförordning.

Förordningens tillämpningsområde

Förordningen ska tillämpas vid exceptionella situationer av massinflöde av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som anländer irreguljärt till en medlemsstat i en sådan omfattning att medlemsstatens asyl-, mottagnings- eller återvändandesystem riskerar att inte längre fungera och att detta riskerar att få allvarliga konsekvenser för eller gör det omöjligt att tillämpa det gemensamma asyl- och migrationshanteringssystemet i unionen. Förslaget tar också sikte på force majeure-situationer.

I en krissituation ska enligt förslaget särskilda bestämmelser gälla för den solidaritetsmekanism som finns i förslaget till asyl- och migrationshanteringsförordning. Omfördelning ska kunna utökas till att inkludera alla asylsökande, dvs. också de som hanteras inom ramen för ett gränsförfarande, irreguljära migranter och personer som beviljats omedelbart skydd i enlighet med förslaget i denna förordning. Vid en krissituation ska vidare solidaritetsåtgärder inte inkludera sådana åtgärder som t.ex. kapacitetssupplemenet eller samarbete med tredjeland.

I en krissituation inträder skyldigheten att vid ett återvändandesponsorskap överföra de som ska återvända till den sponsrande medlemsstatens territorium om verkställighet inte skett efter fyra månader, i stället för efter åtta månader enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Om kommissionen, på eget initiativ eller efter begäran av en medlemsstat, bedömer att det föreligger en krissituation ska den kalla till ett krissolidaritetsforum där bedömningen och solidaritetsåtgärder ska diskuteras. Därefter kan kommissionen anta en genomförandeakt som anger antal personer som ska omfördelas och/eller vara föremål för återvändandesponsorskap från den berörda medlemsstaten, samt hur dessa ska fördelas mellan de övriga medlemsstaterna.

Undantag från vissa bestämmelser i asyl- och återvändandeprocessen i en krissituation

Enligt förslaget ska en medlemsstat som befinner sig i en krissituation kunna göra undantag från vissa bestämmelser gällande asyl- och återvändandeprocessen. Som undantag från asylprocedurförordningens regler föreskrivs en möjlighet att utöka tillämpningen av gränsförfaranden för personer som söker asyl eller anträffas vid yttre gräns eller som räddas i SAR-insatser till att omfatta alla sökande från ursprungsländer med en beviljandegrad på 75 procent eller lägre, till skillnad från 20 procent i en normalsituation. Gränsförfarandet kan förlängas från tolv till tjugo veckor. Också gränsförfarandet för återvändande kan förlängas från tolv till tjugo veckor. I en krissituation kan en medlemsstat också förlänga tidsfristen för att registrera en asylsökning med upp till fyra veckor.

Om kommissionen, efter en begäran av en medlemsstat, bedömer att kriterierna för att tillämpa undantagen är uppfyllda ska den anta ett

genomförandebeslut som anger vilka undantag som kan göras och under vilken tid. I avvaktan på ett sådant beslut kan medlemsstaten själv besluta att förlänga tidsfristen för registrering av asylansökningar med max femton dagar.

Beviljande av omedelbart skydd

I en krissituation kan kommissionen enligt förslaget anta en genomförandeakt med innebörden att omedelbar skyddsstatus kan beviljas en specifik grupp personer som i sitt ursprungsland löper en hög risk att utsättas för urskillningslöst våld på grund av väpnad konflikt och som inte kan återvända till det landet. Medlemsstaterna kan då välja att avbryta asylprocessen och bevilja omedelbart skydd till personer som uppfyller kriterierna. Även om en person har beviljats omedelbart skydd ska processen för att fastställa ansvarig medlemsstat enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen fortgå. Kommissionen anser med anledning av detta förslag att massflyktsdirektivet kan upphävas.

Force majeure

I en force majeure-situation kan tidsfristerna för att registrera en asylansökan förlängas upp till fyra veckor och det finns även en möjlighet att förlänga tidsfristerna i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Om en force majeure-situation medför att en medlemsstat inte kan uppfylla sina skyldigheter enligt solidaritetsmekanismen kan tidsfristen för genomförande förlängas med sex månader.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna om asylförfarandet återfinns i dag huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716), förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Några bestämmelser motsvarande förordningens bestämmelser finns inte i svensk rätt i dag. Bestämmelserna i förordningen blir direkt tillämpliga i Sverige. Viss anpassning av svensk lagstiftning kan behöva göras för den praktiska tillämpningen av förordningen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anser att det inte på förhand är möjligt att uppskatta den möjliga budgeteffekten av förslaget eftersom det handlar om krissituationer. Budgeteffekten kommer så långt som möjligt att rymmas inom budgeten för de befintliga instrumenten under perioden 2021–2027 när det gäller migration och asyl, och vid behov med hjälp av de flexibilitetsmekanismer

som tillhandahålls inom den fleråriga budgetramen 2021–2027. När det gäller aspekterna kring asylproceduren påför förslaget inte någon ekonomisk eller administrativ börda för unionen. I dessa delar har det därför ingen inverkan på unionsbudgeten. Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

En analys av de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av förslaget pågår för närvarande i Regeringskansliet. Det är i nuläget inte möjligt att bedöma eventuella nationella budgetära konsekvenser för svensk del. Utgångspunkten är att eventuella kostnader ska finansieras inom befintlig budgetram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och grundtanken att krissituationer på migrationsområdet kräver ett tydligt regelverk om solidaritetsåtgärder som leder till verklig avlastning för en medlemsstat i behov av hjälp. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. EU måste kunna hantera en krissituation på ett effektivt och förutsebart sätt samtidigt som systemet är humant och rätten att söka asyl, samt principen om non-refoulement, upprätthålls. Det måste finnas garantier för en individuell och rättssäker prövning. Det gäller även i de situationer som gränsförfaranden används i högre utsträckning.

Det är avgörande för ett fungerande gemensamt asylsystem att alla medlemsstater bidrar och att en medlemsstat som är i en krissituation kan vara säker på att få stöd. Det är viktigt att de krisåtgärder som kan sättas in leder till en jämnare fördelning av asylsökande inom unionen. Vidare är det viktigt att bevaka att force majeure inte kan anses föreligga som normaltillstånd.

Regeringen stödjer förslaget till omedelbart skydd som leder till att skyddsbehövande snabbt kan erhålla skydd samtidigt som medlemsstaternas asylsystem avlastas.

Regeringen avser att verka för att förslagen i pakten i sin helhet ska bli väl balanserade. Regeringen kommer fortsatt analysera förslaget i alla dess delar.

Utgångspunkten är att ekonomiska konsekvenser av förslagen ska hanteras inom befintliga budgetramar och att ekonomiska konsekvenser på EU-budgetens ska finansieras genom omprioriteringar.

2020/21:FPM23

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundas på artikel 78.2 c, d och e samt artikel 79.2 c i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF) Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen tar förordningen sikte på tillfällen när en medlemsstat inte ensam kan hantera en situation. Vissa processuella åtgärder införs också för att underlätta för medlemsstater som befinner sig i en sådan situation. För att uppnå syftet med förslaget krävs, enligt kommissionen, åtgärder på EU-nivå eftersom de är gränsöverskridande till sin natur.

När det gäller proportionalitet föreskriver förordningen när undantag från övriga EU-regler på området kan vidtas, vilka de undantagen är och för hur länge de kan tillämpas. De föreslagna åtgärderna är begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå förordningens syfte.

Regeringen anser mot den bakgrunden att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har hittills behandlats vid RIF-rådet den 8 oktober 2020 och i Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) under september och oktober 2020. Det tyska ordförandeskapets målsättning är att nå en övergripande politisk överenskommelse i rådet före årets slut.

4.2 Fackuttryck/termer