



Meddelande om ökad solidaritet inom EU på asylområdet

Justitiedepartementet

2012-02-28

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 835 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om ökad solidaritet inom EU på asylområdet: En EU-agenda för bättre ansvarsfördelning och ökat ömsesidigt förtroende.

Sammanfattning

Av Stockholmsprogrammet framgår att solidariteten mellan medlemsstaterna ska förbättras på asylområdet. Kommissionen lyfter i sitt meddelande om solidaritet inom EU på asylområdet fram fyra områden där solidariteten mellan EU:s medlemsstater kan stärkas: 1. praktiskt samarbete och tekniskt bistånd 2. finansiell solidaritet, 3. ansvarsfördelning och 4. förvaltning av asylsystemet.

När det gäller det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna poängterar kommissionen att det europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) spelar en viktig roll. För att öka mervärdet av den finansiella solidariteten betonar kommissionen vikten av att medlemsstaterna använder sig av den kvarvarande perioden av Europeiska flyktingfonden (fram till 2013) för att finansiera insatser som ger långsiktiga fördelar för det gemensamma asylsystemet. Enligt kommissionen ska den kommande Asyl och migrationsfonden (AMF), se FaktaPM 2011/2012:FPM59, ge större utrymme till flexibilitet, vara mer integrerad och målinriktad. För en förbättrad ansvarsfördelning mellan medlemsstater nämner kommissionen bl.a. förhandlingarna om förändringar i Dublinförordningen, en frivillig mekanism för intern omfördelning av personer som beviljats internationellt skydd i en medlemsstat samt en studie om att se över möjligheten att gemensamt handlägga asylansökningar. Som ett led i en förbättrad förvaltning av det gemensamma europeiska asylsystemet anser

kommissionen att de omarbetade förslagen till asyllagstiftning ska förbättra tydligheten och göra det lättare för kommissionen att övervaka systemet, utöver de traditionella övervakningsinstrumenten som överträdelseärenden och regelbundna utvärderingar. Andra delar som också påverkar asylsystemet är bl.a. förändringarna i Schengensystemet och förslaget till ändring i viseringsförordningen och kommissionen anger dem som viktiga delar för att öka det ömsesidiga förtroendet i asylfrågor. I bilagan anges även asylstatistik för hela EU och för varje medlemsstat i förhållande till befolkning, areal och BNP.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att solidaritet är en viktig del av det gemensamma europeiska asylsystemet och att det finns ett behov av att omsätta solidariteten i konkreta åtgärder. Regeringen anser att fokus för solidaritet inom EU på asylområdet ska vara på praktiskt samarbete och kapacitetsbyggande insatser. Åtgärder som främst är nationella åtaganden ska i första hand genomföras och finansieras nationellt. Samtidigt är gemensam finansiering motiverad i vissa fall för att vidareutveckla och genomföra gemensamma prioriteringar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Solidaritet inom EU är en viktig fråga när det gäller utvecklandet av det gemensamma europeiska asylsystemet. I det övergripande femåriga programmet för rättsliga- och inrikesfrågor, Stockholmsprogrammet, framgår att mekanismer för att frivilligt och samordnat dela ansvaret mellan EU:s medlemsstater ytterligare bör analyseras och utvecklas. Som ett led i det arbetet presenterade kommissionen den 2 december 2011 ett meddelande om ökad solidaritet inom EU på asylområdet.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande behandlar frågan om solidaritet inom det gemensamma europeiska asylsystemet och föreslår förstärkningar av solidariteten mellan EU:s medlemsstater. Kommissionen lyfter i sitt meddelande fram fyra områden för att stärka solidariteten mellan EU:s medlemsstater: 1. praktiskt samarbete och tekniskt bistånd 2. finansiell solidaritet, 3. ansvarsfördelning och 4. förvaltning av det gemensamma europeiska asylsystemet.

Praktiskt samarbete och tekniskt bistånd

För att stärka det praktiska samarbetet lyfter kommissionen fram det Europeiska stödkontoret för asylfrågors (EASO) roll och nämner bl.a.

användandet av det gemensamma utbildningsprogrammet inom asyl, EAC (European Asylum Curriculum), och arbetet med att ge stöd till medlemsstater som är utsatta för särskilt starkt migrationstryck. För att tydliggöra EASO:s roll i krissituationer gentemot andra EU myndigheter bör EASO utforma överenskommelser med t.ex. Frontex och kanske Europol. EASO bör även vara ett stöd för att bättre integrera frågor avseende hantering av personer som är i behov av internationellt skydd i Frontex arbete, eventuellt i samarbete med EU:s byrå för grundläggande rättigheter. Kommissionen nämner även möjligheten att använda sig av andra mekanismer som t.ex. EU:s civilskyddsmekanism i akuta situationer.

För att stärka det praktiska samarbetet lyfter kommissionen särskilt upp följande viktiga åtgärder:

- att medlemsstaterna bidrar till EASO:s verksamhet och använder sig av de verktyg som EASO kan tillhandahålla,
- att medlemsstaterna börjar använda sig av EAC som utbildningsverktyg för asylhandläggare före 2014,
- att EASO gör sin expertis inom asylområdet tillgänglig för medlemsstaterna i deras arbete med att genomföra den gemensamma asyllagstiftningen,
- att EASO under 2012 ser över förfarandena för utstationering av tjänstemän och upprättar en pool av experter, handläggare och tolkar som kan mobiliseras med kort varsel,
- att EASO förbättrar användningen av asylexperter genom att utvärdera användandet av operativa planer och de första erfarenheterna från arbetet i Grekland,
- att kommissionen under 2013 utvärderar den effekt som EASO har haft på det praktiska samarbetet och föreslår eventuella förbättringar,
- att EASO och Frontex under 2012 kommer överens om samarbetsformer för att förstärka EU:s förmåga att agera i krissituationer,
- att kommissionen och medlemsstaterna utreder möjligheten att använda sig av EU:s civilskyddsmekanism i samband med att mottagningskapaciteten hos en medlemsstat är överbelastad med anledning av särskilt stora migrationsströmmar.

Finansiell solidaritet

Kommissionen tar i meddelandet upp vikten av att använda sig av den Europeiska flyktingfonden under den kvarvarande perioden fram till 2013 för att finansiera insatser som ger långsiktiga fördelar för de nationella asylsystemen. Den kommande Asyl och migrationsfonden (AMF) som ska gälla mellan 2014 till 2020 ska enligt kommissionen ge större utrymme till flexibilitet samt vara mer integrerad och målinriktad. Den ska tillgodose

solidaritet med de medlemsstater under särskilt migrationstryck och med de medlemsstater som har störst behov att utveckla sin kapacitet på asylområdet. Förslaget till AMF innehåller även ekonomiska incitament för vidarebosättning och omfördelning personer som beviljats internationellt skydd i en medlemsstat. Kommissionen tar även upp möjligheten att använda andra finansiella instrument som t.ex. Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden.

För att stärka den finansiella solidariteten lyfter kommissionen särskilt upp följande viktiga åtgärder:

- att medlemsstaterna använder Europeiska flyktingfondens olika program för 2011, 2012 och 2013, även för akuta åtgärder, på bästa sätt,
- att de lagstiftande EU-institutionerna snabbt enas om nästa fleråriga budgetram
- att medlemsstater tillgodoser samordning mellan EU:s andra finansiella instrument och att de kompletterar varandra för att förbättra kapaciteten för att hantera asylströmmar.

Ansvarsfördelning

När det gäller förbättrad ansvarsfördelning tar kommissionen bl.a. upp Dublinförordningen och nämner att införandet av en förstärkt övervakningsmekanism i Dublinförordningen kan vara en möjlighet att förstärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Ett välfungerande Dublinsystem är grundläggande för att det gemensamma europeiska asylsystemet ska fungera och kommissionen anser därför att systemet kontinuerligt ska granskas i takt med att andra delar av asylsystemet genomförs. I juni 2009 initierade kommissionen ett pilotprojekt för omfördelning av personer som beviljats skydd på Malta till andra medlemsstater på frivillig basis. Beroende på resultatet av en konsekvensanalys kan kommissionen komma att föreslå en frivillig omfördelningsmekanism för dem som beviljats skydd i en medlemsstat. I meddelandet behandlas även frågan om gemensam hantering av asylansökningar men det konstateras att ett flertal frågor först behöver belysas genom en studie. För att hantera undantagssituationer kommer även kommissionen alltid att vara beredd att aktivera massflyktsdirektivet, nr 2001/55/EG, när kriterierna är uppfyllda.

För att stärka ansvarsfördelningen lyfter kommissionen särskilt upp följande viktiga åtgärder:

- att förhandlingarna avseende Dublinförordningen ska påskyndas för att slutföras inom tidsfristen 2012,
- att kommissionen inleder en översyn av Dublinförordningen 2014,

- att medlemsstaterna ska utöka sitt bidrag för omfördelning inom ramen för det utökade pilotprojektet på Malta,
- att kommissionen beroende på utfallet av en konsekvensbedömning föreslår en permanent frivillig omfördelningsmekanism under 2012,
- att EASO ska arbeta för att ge stöd och underlätta frivillig omfördelning,
- att kommissionen ska påbörja en studie avseende gemensam hantering av asylansökningar innan slutet av 2012,
- att EU använder sig av massflyktsdirektivet när kriterierna är uppfyllda.

Förvaltning av asylsystemet

Ömsesidigt förtroende är enligt kommissionen en kärnfråga för en förbättrad förvaltning av asylområdet. Kommissionen anser att otydliga regler i dagens system bidrar till den ojämna nivån i genomförandet i de olika medlemsstaterna. De omarbetade förslagen inom asylpaketet (mottagande-skyddsgrund- och asylprocedurdirektiven och Dublin- och Eurodacförordningarna) bör enligt kommissionen förbättra tydligheten avsevärt och göra det lättare att övervaka systemet. Kommissionen anser att de traditionella övervakningsinstrumenten som överträdelseärenden och regelbundna utvärderingar måste kompletteras med åtgärder för att säkerställa att asylsystemen i de olika medlemsstaterna är väl fungerande. Övervakning måste gå utöver kontroll av hur den gemensamma lagstiftningen har genomförts och även titta på kapaciteten och förvaltningen av ett asylsystem. Genom en övervaknings- och varningsmekanism inom Dublinsystemet ska medlemsstaternas möjlighet att åtgärda eventuella brister förbättras. En förbättrad hantering av migrationsfrågorna genom förbättrad gränskontroll och viseringspolitik kan även ha en positiv effekt när det gäller ömsesidigt förtroende i asylfrågor. Kommissionen nämner även förändringarna i Schengensystemet och förslaget till ändring i viseringsförordningen från 24 maj 2011 om att tillfälligt upphäva viseringsfriheten från ett tredje land som åtgärder som kan få effekt på asylområdet.

För att stärka förvaltningen av asylsystemet lyfter kommissionen särskilt upp följande viktiga åtgärder:

- att EU når målet med att anta samtliga delar av asylpaketet 2012,
- att medlemsstaterna genomför den gemensamma lagstiftningen och att kommissionen i förekommande fall regelbundet utvärderar och driver överträdelseärenden,
- att Grekland genomför sin handlingsplan och använder sig av tillgängliga solidaritetsåtgärder fullt ut,
- att de lagstiftande EU-institutionerna slutför förhandlingarna av Dublinförordningen, godkänner Schengenpaketet från den 16 september

Kommissionen nämner även att andra områden inom migration kan påverka asylområdet som t.ex. frågan om effektivt återvändande och laglig migration. I bilagan anges asylstatistik för hela EU och för varje medlemsstat i förhållande till befolkning, areal och BNP.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet får inga konsekvenser för nuvarande svenska regler. I meddelandet behandlas vissa delar av det gemensamma europeiska asylsystemet som redan täcks av tidigare beslut och nämner även vissa framtida förslag. Om det vid ett senare tillfälle presenteras konkreta förslag, får de närmare rättsliga konsekvenserna av dessa och deras överensstämmelse med det gällande regelverket analyseras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet får inga omedelbara budgetära konsekvenser. Meddelandet behandlar vissa delar som redan är beslutade och som täcks av befintliga budgetramar. Om konkreta förslag presenteras så kan dessa komma att medföra budgetära konsekvenser. Eventuella ökade utgifter finansieras genom omprioriteringar inom berört utgiftsområde eller med motsvarande omprioritering inom berört område på EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens uppfattning att solidaritet är en viktig del av det gemensamma europeiska asylsystemet och att det finns ett behov av att omsätta solidariteten i konkreta åtgärder. Det är även viktigt att solidariteten kopplas till ansvar. Regeringen ser positivt på att meddelandet ger en mer nyanserad bild av hur asylsituationen ser ut i de olika medlemsstaterna där det är tydligt att solidaritet inom EU inte endast är en fråga för medlemsstater vid Medelhavet.

Regeringen anser att fokus för solidaritet inom EU på asylområdet ska vara på praktiskt samarbete och kapacitetsbyggande insatser. Åtgärder som främst är nationella åtaganden ska i första hand genomföras och finansieras nationellt. Samtidigt är gemensam finansiering motiverad i vissa fall för att vidareutveckla och genomföra gemensamma prioriteringar, men det måste ske genom omprioritering inom givna budgetramar och inom existerande regelverk/åtgärder.

Att leva upp till EU-lagstiftningen och internationell rätt för att undvika effekter på andra medlemsstater är grundläggande. Det är av vikt att

kommissionen betonar detta. Stöd ska inte ges endast för att en medlemsstat har valt att inte genomföra nödvändiga åtgärder tidigare.

2011/12:FPM118

Kommissionen ska enligt fördraget övervaka genomförandet av den gemensamma lagstiftningen och dess tillämpning.

Innan det föreslås mekanismer för EU-intern omfördelning av personer som beviljats uppehållstillstånd eller asylsökande, måste en noggrann konsekvensbedömning göras av pilotprojektet för omfördelning av personer som beviljats internationellt skydd på Malta, för att nyttan, kostnaden och effektiviteten av en sådan mekanism ska kunna bedömas.

Regeringen anser att ett välfungerande och flexibelt asylsystem borde kunna hantera överföringar enligt Dublinsystemet eftersom dessa ärenden enligt svensk erfarenhet endast utgör en mindre del av det totala antalet asylsökande eller irreguljära migranter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända men det kan finnas en nord-syd-dimension där medlemsstaterna i Medelhavsområdet vill se ökade åtgärder för både finansiell och materiell fördelning samt fysisk omfördelning av personer medan medlemsstaterna i norr är mer intresserade av att satsa på praktiskt samarbete och till viss del kapacitetsbyggande insatser.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller inga konkreta lagförslag.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller inga konkreta lagförslag.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det danska ordförandeskapet har inlett förhandlingar om rådsslutsatser.

4.2 Fackuttryck/termer