



Meddelande om en ny migrations- och asylpakt

2020/21:FPM19

Justitiedepartementet

2020-10-28

Dokumentbeteckning

COM(2020) 609

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om en ny migrations- och asylpakt

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 23 september 2020 ett meddelande om en ny migrations- och asylpakt. Pakten utgår från en helhetssyn på områdena migration, asyl, integration, gränshantering, återvändande, lagliga vägar och samarbete med tredjeland. Den består av ett övergripande meddelande som beskriver politikens inriktning och förslagen på åtgärder inklusive ett antal nya eller reviderade lagförslag, rekommendationer och riktlinjer.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till en migrations- och asylpakt. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. Det är positivt att pakten har en heltäckande ansats som inkluderar alla aspekter av migration och asyl samt betonar att asylsystemet ska bygga på solidaritet mellan medlemsstaterna. Asylsystemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asyldrätten.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade 2016 ett förslag till *reform av det gemensamma europeiska asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa i Europa* (2015/16:FPM79). Reformförslaget syftade till att skapa ett system som skulle garantera tillgång till asylförfarandet, likabehandling, tydlighet och rättssäkerhet för asylsökande samt ett effektivare återvändande. Preliminära politiska överenskommelser när det gäller detta reformförslag har uppnåtts avseende skyddsgrundsförordningen, det reviderade mottagandedirektivet, förordningen om en EU-gemensam byrå för asylfrågor (EUAA), den reviderade Eurodac-förordningen, förordningen om en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl. Därutöver har en politisk överenskommelse nåtts gällande den revidering av återvändandedirektivet som kommissionen föreslog 2018. Beträffande den reviderade Dublinförordningen och asylprocedurförordningen har det däremot inte gått att komma överens.

Pakten syftar till att skapa ett gemensamt ramverk som omfattar alla aspekter av asyl- och migrationspolitiken, såväl den inre dimensionen som i förhållande till tredjeland och som är balanserat och bygger på ansvarstagande och solidaritet mellan medlemsstaterna.

Behovet av en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet har lyfts fram av Europaparlamentet och Europeiska rådet.

1.2 Förslagets innehåll

Pakten utgår från en heltäckande ansats på områdena migration, asyl, integration, gränshantering, återvändande, lagliga vägar och samarbete med tredjeland. Meddelandet består av en beskrivning av den politiska inriktningen för EU:s gemensamma migrations- och asylpolitik samt förslag på åtgärder för dess genomförande inklusive ett antal nya eller reviderade lagförslag, rekommendationer och riktlinjer.

Inledningsvis anger kommissionen att EU:s asyl- och migrationssystem ska tillgodose utsatta gruppers särskilda behov, inklusive barns rättigheter i enlighet med både internationell lagstiftning och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

För att förbättra kontrollen över vilka som reser in i EU föreslår kommissionen en *förordning om införande av en screening för*

tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna (faktapromemoria 2020/21:FPM22). Kommissionen föreslår också ett ändrat *förslag till asylprocedurförordning* (faktapromemoria 2020/21:FPM21) som bland annat innehåller bestämmelser om gränsförfaranden vid EU:s yttre gräns.

Vidare föreslås en *förordning om asyl- och migrationshantering* som ska ersätta den nuvarande Dublinförordningen (faktapromemoria 2020/21:FPM20). Utöver bestämmelser om vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av en asylansökan föreslås en solidaritetsmekanism som syftar till att uppnå en rättvis ansvarsfördelning och en effektiv migrationshantering vid EU:s yttre gräns.

I syfte att stärka EU:s krisberedskap på migrationsområdet presenteras en rekommendation om en ny beredskaps- och krismekanism. Till mekanismen kopplas ett förslag till *förordning om hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet* (faktapromemoria 2020/21:FPM23). Förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att införa tillfälliga och extraordinära åtgärder vid en krissituation som kännetecknas av ett stort antal irreguljära inresor.

Kommissionen föreslår också ändringar i förslaget till reviderad Eurodac-förordning. Med hjälp av en uppgraderad databas blir det möjligt att räkna asylsökande och inte bara asylansökningar. Databasen ska ge stöd till tillämpningen av de nya bestämmelserna om överföring av ansvar och omfördelning samt säkerställa bättre övervakning av personer som ska återvända.

På viseringsområdet föreslår kommissionen att hanteringen är fullt digitaliserad till år 2025, inbegripet digitalt viseringsmärke och digitalt ansökningsförfarande.

För att förbättra samordningen mellan aktörer som är involverade i sjöräddningsinsatser (search and rescue, SAR) presenterar kommissionen en rekommendation som inkluderar utökat operationellt stöd av Frontex till medlemsstaterna genom exempelvis fartyg för sjöräddningsinsatser. En kontaktgrupp ska etableras för att övervaka genomförandet av rekommendationen och för återslag till kommissionen. Det presenteras också en vägledning för tolkning av EU:s nuvarande regelverk gällande människosmuggling som klargör att fullgörandet av skyldigheten att rädda människor i sjönöd inte får kriminaliseras.

Därtill aviseras EU:s nya handlingsplan mot smuggling av migranter 2021 – 2025 som kommer att inriktas på att bekämpa kriminella nätverk genom att främja samarbete och stödja brottsbekämpande insatser.

Kommissionen framhåller betydelsen av samarbete med tredjeland för effektiviteten i EU:s interna migrations- och asylpolitik. Migrationsfrågan beskrivs som central för EU:s övergripande relationer med ursprungs- och transitländer och föreslås inkluderas på ett mer systematiskt sätt i de bredare relationerna med partnerskapsländer. Samarbete med tredjeland ska bygga på partnerskap som är heltäckande, balanserade och skräddarsydda. Partnerländers kapacitet att hantera migration ska stärkas och stödet till flyktingar, värdländer och till bemötande av grundorsaker till irreguljär migration och tvångsfördrivning ska utökas.

På återvändandeområdet framhåller kommissionen behovet av ett effektivt gemensamt EU-system som bland annat bygger på att förslaget till reviderat återvändandedirektiv från 2018 antas så snart som möjligt och att Frontex nyligen utvidgade mandat när det gäller återvändande genomförs fullt ut. Den nyligen införda möjligheten i viseringskodexen att använda åtgärder på viseringsområdet för att stärka återtagandesamarbetet med tredjeländer ska tillämpas och kommissionen ska även kunna identifiera ytterligare åtgärder inom andra relevanta politikområden. En strategi ska dessutom tas fram för frivilligt återvändande och återintegrering.

Vad gäller lagliga vägar till EU för personer i behov av internationellt skydd framhåller kommissionen vikten av att förordningen om det gemensamma vidarebosättningssystemet antas så snart som möjligt. Därutöver presenterar kommissionen en rekommendation för att främja lagliga vägar för personer i behov av skydd i EU genom vidarebosättning, humanitära inresor samt andra möjligheter till inresa som för studier och arbete.

Beträffande laglig migration vill kommissionen att förhandlingarna om blåkortsdirektivet om tillstånd för högkvalificerad arbetskraft ska avslutas så snart som möjligt. Kommissionen ska också återkomma med ett kompetens- och talangpaket som bland annat kommer att innehålla en revidering av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning i syfte att underlätta rörlighet inom EU. Kommissionen avser därutöver att lansera ”talangpartnerskap” som ett sätt för medlemsstater att stödja laglig migration och rörlighet i förhållande till tredjeland.

Kommissionen aviserar också en handlingsplan för integration och inkludering 2021 – 2024 där integration av migranter och deras familjer är en av de viktigaste frågorna. Handlingsplanen kommer att utnyttja alla relevanta strategier och verktyg på områden som social delaktighet, sysselsättning, utbildning, hälsa, jämställdhet, kultur och sport.

Slutligen framhåller kommissionen vikten av att bygga vidare på de framsteg som gjorts sedan 2016 och så snart som möjligt anta skyddsgrundsförordningen, det reviderade mottagandedirektivet, den reviderade Eurodac-förordningen, förordningen om en EU-gemensam byrå för asylfrågor (EUAA), förordningen om en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl, det nya blåkortsdirektivet om tillstånd för högkvalificerad arbetskraft samt förslaget till ett reviderat återvändandedirektiv.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Konsekvenserna av de lagförslag som aviseras i meddelandet redogörs för i separata faktaPM.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Konsekvenser såväl på statsbudgeten som på EU-budgeten kan inte uteslutas. Utgångspunkten är att eventuella kostnader ska hanteras inom befintlig budgetram och finansieras genom omprioriteringar inom berört utgiftsområde eller med motsvarande omprioritering inom berört område i EU-budgeten. Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till en migrations- och asylpakt. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. Det är positivt att pakten har en heltäckande ansats som inkluderar alla aspekter av migration, asyl, integration, gränshantering, återvändande, lagliga vägar och samarbete med tredjeland, samt betonar att asylsystemet ska bygga på ansvarstagande och solidaritet mellan medlemsstaterna. Det är avgörande för ett gemensamt system att alla medlemsstater bidrar och att en medlemsstat som utsätts för ett högt migrationstryck får stöd. Asylsystemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten. Medlemsstaterna måste också fullt ut tillämpa det gemensamma regelverket.

Barns rättigheter ska tillgodoses. Regeringen välkomnar att kommissionen slår fast att barns behov är prioriterade. Det är viktigt att i första hand beakta

barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn och att barnets rätt att bli hörd respekteras.

2020/21:FPM19

Regeringen välkomnar en stärkt samordning vad gäller sjöräddningsinsatser och att det tydliggörs att skyldigheten att rädda människor i sjönöd inte får kriminaliseras. Regeringen ser positivt på att det ska presenteras en ny EU-handlingsplan mot smuggling av migranter i syfte att bekämpa kriminella nätverk genom att främja samarbete och stödja brottsbekämpande insatser.

En väl fungerande ordning för migrationspolitiken inom EU är beroende av ett stärkt samarbete med strategiskt utvalda partnerländer. Regeringen välkomnar ett fördjupat samarbete med prioriterade tredjeländer för att motverka grundorsaker till irreguljär migration och tvångsfördrivning och för att stärka ursprungs- och transitländers egen kapacitet att hantera alla aspekter av migration.

Regeringen välkomnar att kommissionen framhåller behovet av ett effektivt och gemensamt EU-system för återvändande. En väl fungerande och rättssäker ordning för återvändande är avgörande för ett gemensamt och hållbart europeiskt migrationssystem.

Regeringen välkomnar ansatsen att utöka antalet vidarebosättningsplatser i EU. Vidarebosättning är ett viktigt sätt att visa solidaritet och en säker och laglig väg in i EU för personer i behov av internationellt skydd. Regeringen ser även positivt på kommissionens rekommendation för att främja andra lagliga vägar.

En säker, ordnad och reglerad migration utgör en viktig del av en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Det är bra att EU arbetar för att öka unionens attraktionskraft och inkludera laglig migration i heltäckande partnerskap med tredjeländer.

Regeringen välkomnar den aviserade handlingsplanen för integration och inkludering. Det behövs en fortsatt utveckling av arbetet med att förbättra integrationen i medlemsstaterna, bl.a. genom ett ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Slutligen ser regeringen positivt på att så snart som möjligt anta de rättsakter där politiska överenskommelser kan uppnås i närtid. Det rör sig främst om förordningen om en EU-gemensam byrå för asylfrågor (EUAA), den

reviderade Eurodac-förordningen, förordningen om en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl, skyddsgrundsförordningen, det reviderade mottagandedirektivet och det reviderade återvändandedirektivet.

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.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända i detalj men flertalet medlemsstater har initialt välkomnat förslaget och uttalat att det utgör en god grund för fortsatta diskussioner.

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 lagförslag. Därmed är frågan om rättslig grund inte aktuell.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

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

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ett första meningsutbyte om meddelandet hölls vid informell videokonferens för EU:s inrikes och justitieministrar den 8 oktober 2020. Meddelandet har också behandlats i Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) och i Högnivåarbetsgruppen för migration och asyl (HLWG) under september och oktober 2020. Det tyska ordförandeskapets målsättning är att nå en politisk överenskommelse i rådet före årets slut om det som bedöms vara nyckelelement i pakten, bl.a. förfarande innan inresa i EU och solidaritet. Man avser också att prioritera förhandlingarna om den reviderade Eurodac-förordningen och EUAA-förordningen.

4.2 Fackuttryck/termer