



Europeisk pakt för invandring och asyl

Justitiedepartementet

2008-09-08

Dokumentbeteckning

11609/08 ASIM 53

European Pact on Immigration and Asylum

Sammanfattning

Frankrike har under sitt ordförandeskap i EU hösten 2008 valt att prioritera asyl- och invandringsfrågorna. Som en del härav har det franska ordförandeskapet tagit initiativ till ett förslag om en europeisk pakt för invandring och asyl.

Det franska initiativet är ett förslag till en pakt om europeisk asyl- och invandringspolitik. Förslaget innehåller åtaganden inom följande områden: laglig invandring och integration, olaglig invandring och återvändande, gränskontroll, asyl samt partnerskap med tredjeländer och främjande av synergier mellan migration och utveckling.

Europeiska rådet kommer sannolikt, efter att förslaget har förhandlats och godkänts av rådet för rättsliga och inrikes frågor, att godkänna förslaget under hösten 2008.

Regeringens generella inställning är att stödja utvecklandet av en övergripande europeisk migrationspolitik som fördjupar det europeiska samarbetet och kompletterar medlemsstaternas politik på detta område. Som en del i detta arbete stödjer regeringen förslaget till en europeisk pakt för invandring och asyl.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Inom EU pågår för närvarande en bred diskussion kring utformningen av ett nytt politiskt åtagande som uppföljning till Haag-programmet (2004-2009) för politikområdet rättsliga och inrikes frågor. Som ett bidrag till diskussionen om asyl- och invandringsfrågorna har kommissionen antagit tre meddelanden: "Towards a Common Immigration Policy" [KOM (2007)780 slutlig] i december 2007, "En gemensam invandringspolitik för Europa" [KOM (2008) 359 slutlig], och "Strategisk plan för asylpolitiken" [KOM (2008) 360 slutlig] i juni 2008, se även Fakta-PM 131 och 129.

I juli 2008 presenterade den s.k. Framtidsgruppen sina två slutrapporter, "Frihet, säkerhet och personlig integritet - europeiska inrikes frågor i en öppen värld - Rapport från den informella rådgivande högnivågruppen avseende framtiden för den europeiska politiken för inrikes frågor" [11657/08 JAI 373] och "Rådgivande högnivågruppen avseende framtiden för den europeiska politiken för rättsliga frågor – Förslag till lösningar för EU:s framtida program för rättsliga frågor" [11549/08 JAI 369], med framtidsvisioner för politikområdet rättsliga och inrikes frågor.

Frankrike har under sitt ordförandeskap i EU hösten 2008 valt att prioritera asyl- och invandringsfrågorna. Som en del härav har Frankrike tagit initiativ till en europeisk pakt för invandring och asyl och ett utkast har presenterats för medlemsstaterna [dok. 11609/08 ASIM 53].

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget tar sin utgångspunkt i de framsteg som gjorts de senaste 20 åren vad gäller tillnärmning av EU-medlemsstaternas asyl- integrations- och invandringspolitik. Framstegen bedöms inte som tillräckliga och därför framhålls behovet av ett nytt initiativ för den gemensamma asyl- och invandringspolitiken. Den gemensamma politiken bör utformas i en anda av ömsesidigt ansvar och solidaritet mellan medlemsstaterna, i partnerskap med tredjeländer, med hänsyn till EU:s gemensamma intressen och

Europeiska rådet uppmanas därför att anta förslaget om en europeisk pakt för invandring och asyl. Förslaget innehåller följande fem åtaganden: 1. Organisera laglig invandring med hänsyn till varje medlemsstats prioriteringar, behov och mottagningskapacitet och främja integration. 2. Motverka olaglig invandring genom att säkerställa att invandrare som vistas olagligen i en medlemsstat återvänder till ursprungslandet eller till ett transitland. 3. Effektivisera gränskontrollen. 4. Skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem. 5. Skapa ett brett partnerskap med ursprungs- och transitländer i syfte att främja synergierna mellan migration och utveckling.

1.2.1 Laglig invandring, integration.

I förslaget framhålls att en politik för laglig invandring måste ta hänsyn till medlemsstaternas prioriteringar, behov och mottagningskapacitet och vara ett resultat av såväl den enskildes som mottagarlandets önskan. Varje medlemsstat ska besluta om inresevillkor och – när det behövs - hur många som ska tillåtas att invandra. Medlemsstaterna uppmanas att tillämpa en invandringspolitik som tar hänsyn både till behoven på arbetsmarknaden och till den inverkan som politiken kan få för andra medlemsstater. Dessutom understryks vikten av en välbalanserad integrationspolitik.

Konkret föreslås att medlemsstaterna utarbetar en politik för arbetskraftsinvandring som ökar EU:s förmåga att attrahera högkvalificerad arbetskraft och främjar mottagandet av studenter och gynnar deras rörlighet inom unionen. Temporär och cirkulär migration ska prioriteras i syfte att motverka kompetensflykt. Familjeåterförening föreslås regleras på ett effektivt sätt genom att medlemsstaterna i nationell lagstiftning tar hänsyn till bl.a. mottagningskapacitet och familjers integrationsförmåga. Dessutom ska informationsutbytet om migration stärkas och medlemsstaterna skapa en ambitiös integrationspolitik och utbyta information om bästa praxis för mottagande och integration.

1.2.2 Motverka olaglig invandring genom att säkerställa återvändande

I förslaget betonas vikten av att motverka olaglig invandring. För detta krävs ett förbättrat samarbete mellan EU:s medlemsstater och ursprungs- och transitländer, att invandrare som vistas olagligen inom en medlemsstat lämnar landet, att medlemsstaterna erkänner varandras avvisnings- och utvisningsbeslut samt att stater återtar sina medborgare som vistas olagligen i ett annat land.

I syfte att motverka olaglig invandring och säkerställa återvändande föreslås att medlemsstaterna ingår nya och förbättrar befintliga återtagandeavtal, att det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna utvecklas när det gäller återvändande och att samarbetet med tredjeländer för att motverka olaglig invandring ökar. Nationella system som uppmuntrar till självmant återvändande ska utarbetas. Medlemsstaterna uppmanas att agera kraftfullt, bland annat med lämpliga sanktioner, mot dem som exploaterar invandrare som vistas olagligen i en medlemsstat. Medlemsstaterna ska inskränka sig till regulariseringar i enskilda fall och inte på generell basis, av humanitära eller ekonomiska skäl, inom ramen för nationell lagstiftning.

1.2.3 Stärka gränskontrollens effektivitet

Förslaget erinrar om att varje medlemsstat själv ansvarar för sin gränskontroll. Medlemsstater med begränsade resurser eller som på grund av sitt geografiska läge upplever en stark inströmning av invandrare ska kunna räkna med EU:s solidaritet.

Medlemsstaterna och kommissionen föreslås mobilisera befintliga resurser för att effektivisera gränskontrollen. Användandet av biometriska viseringar ska spridas, senast med införande från och med den 1 januari 2012. Samarbetet mellan medlemsstaternas konsulat ska förbättras bl.a. genom sammanslagning av resurser och att på frivillig grund upprätta gemensamma konsulat för att utfärda viseringar. Den europeiska gränsbyrån FRONTEX ska ges resurser för att fullgöra sina uppdrag. Efter en utvärdering av FRONTEX bör man överväga att inrätta specialiserade avdelningar för att hantera olika situationer vid olika typer av gränser. Möjligheten att skapa ett system med europeiska gränskontrolltjänstemän bör undersökas. Den moderna teknologin ska utvecklas för att säkerställa interoperabiliteten mellan systemen och för att möjliggöra en effektiv enhetlig gränskontroll. Samarbetet med ursprungs- och transitländer ska intensifieras och EU:s bidrag till kapacitetsuppbyggande åtgärder i dessa länder ska öka. Dessutom ska Schengens utvärderingsprocess förbättras.

1.2.4 Asyl

I förslaget uppmärksammas de senaste årens framsteg mot en harmoniserad asylpolitik även om det noteras att medlemsstaterna fortfarande skiljer sig väsentligt åt vid tillämpningen av skyddsreglerna. I förslaget framhålls att även om det är medlemsstaternas ansvar att bevilja skydd och flyktingsstatus

så behövs det nya initiativ för att slutföra arbetet med ett gemensamt europeiskt asylsystem och för att erbjuda en högre grad av skydd. Det framhålls också att förstärkta yttre gränser inte får medföra att skyddsbehövande inte får tillgång till asylsystemen.

Enligt förslaget ska ett europeiskt stödkontor inrättas för ökat informationsutbyte mellan medlemsstaterna och praktiskt samarbete mellan deras asylprövningsmyndigheter. Kommissionen ska uppmanas att presentera förslag om att upprätta ett gemensamt asylförfarande senast år 2012 och om en enhetlig status för flyktingar och för skyddsbehövande i övrigt. Procedurer för hjälp och stöd ska etableras i händelse av kraftig inströmning av asylsökande till enskilda medlemsstater och samarbetet med UNHCR ska stärkas, bl.a. när det gäller vidarebosättning och kapacitetsuppbyggande åtgärder i tredjeländer så att skyddsbehövande som befinner sig utanför EU ska få ett bättre skydd.

1.2.5 Partnerskap med tredjeländer och främjande av synergier mellan migration och utveckling

I förslaget betonas betydelsen av insatser inom ramen för EU:s globala ansats för migration i relation till grannregionerna i öster och i söder. Det framhålls att migrationsfrågorna måste vara en viktig komponent i EU:s yttre förbindelser och att kvaliteten på befintlig dialog med tredjeländer om migration bör granskas.

För att understödja utvecklingen i partnerländerna och främja synergier mellan migration och utveckling ska EU och medlemsstaterna ingå avtal med ursprungs- och transitländer för ett ökat samarbete på migrationsområdet. Ökade möjligheter ska ges till laglig invandring för partnerländernas medborgare som gör det möjligt för dem att tillägna sig kunskap, yrkeserfarenhet och använda sparade medel för att främja utvecklingen i ursprungslandet. Samarbetet med tredjeländer ska stärkas, särskilt med fokus på kapacitetsuppbyggnad, för att motverka olaglig invandring. Återtagandavtal ska ingås. Migrationsfrågorna ska integreras i utvecklingssamarbetet för att främja förbättrade levnadsvillkor i ursprungsländer. Vidare ska diasporagrupperas deltagande i utvecklingssamarbetet med deras ursprungsländer främjas.

Europaparlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna uppmanas att fatta nödvändiga beslut för att genomföra åtagandena i den europeiska paktens för invandring och asyl. Det föreslås vidare att Europeiska rådet ska hålla årliga debatter om invandrings- och asyln politiken och att rådet tillsammans med kommissionen ska sammanställa en rapport om paktens tillämpning inför debatterna. Medlemsstaterna uppmanas att skapa kvantitativa indikatorer för att bedöma den nationella politikens verkan och effektivitet och att informera andra medlemsstater om planerade lagändringar och reformer. Slutligen betonas vikten av att finna nödvändiga resurser för att genomföra invandrings- och asyln politiken.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget till en europeisk pakt för invandring och asyl får i sig inga konsekvenser för svenska regler. Om kommissionen vid ett senare tillfälle presenterar förslag till konkreta rättsakter, kan dessa få konsekvenser för de svenska reglerna.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget innehåller inga förslag till rättsakter och får därför i sig inga omedelbara budgetära konsekvenser. Om konkreta förslag presenteras så kan dessa komma att medföra budgetära konsekvenser. Det kan t.ex. antas att förslag om ny teknik för en effektiviserad gränskontroll, införandet av biometrisk viseringar, förstärkning av FRONTEX, stärkt samarbete med ursprungs- och transitländer när det gäller kapacitetsuppbyggnad och etableringen av ett europeiskt stödkontor kommer att innebära budgetära konsekvenser. De delar av förslagen i paktens som kan komma att innebära ökade utgifter måste konkretiseras och mervärdet analyseras ytterligare innan regeringen kan ta ställning till dem. Eventuella ökade utgifter bör finansieras antingen genom omprioriteringar inom relevanta utgiftsområden på statsbudgeten eller på motsvarande sätt i EU-budgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens generella inställning är att stödja utvecklandet av en övergripande europeisk migrationspolitik som fördjupar det europeiska samarbetet och kompletterar medlemsstaternas politik på detta område. Som

Regeringens utgångspunkt är att den framtida gemensamma invandringsspolitiken bör utgå från en reglerad invandring och ta tillvara migrationens positiva möjligheter och effekter för både mottagarländer och ursprungsländer. Fler möjligheter till laglig invandring bör skapas och en behovsstyrd arbetskraftsinvandring till Europa främjas. Ett framtida gemensamt asylsystem måste vara humant, rättssäkert och effektivt, med individuell prövning av varje asylansökan på nationell nivå. Den faktiska möjligheten att söka asyl måste värnas. Ett nära samarbete med UNHCR är angeläget, särskilt utvecklingen av ett gemensamt vidarebosättningsprogram. Regeringen vill även framhålla att synergier mellan migration och utveckling i ökad utsträckning bör tillvaratas och förstärkas och att samarbetet med tredjeländer bör bygga på dialog och genuint partnerskap.

Regeringen delar uppfattningen om vikten av stärkta insatser för att förbättra integrationen och ställer sig bakom vad som i förslaget mer allmänt sägs om hur detta kan åstadkommas. Den närmare utformningen och omfattningen av insatser för integration är dock en nationell angelägenhet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det franska ordförandeskapet presenterade sitt förslag till en europeisk pakt för invandring och asyl för första gången vid det informella rådet för rättsliga och inrikes frågor i Cannes den 7-8 juli 2008. Medlemsstaterna välkomnade generellt det franska initiativet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till en europeisk pakt för invandring och asyl har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades formellt vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 24-25 juli 2008. Vidare kommer det att förhandlas för ett preliminärt antagande av rådet för rättsliga och inrikes frågor den 25-26 september 2008 och av Europeiska rådet den 15-16 oktober 2008.

4.2 Fackuttryck/termer

Framtidsgruppen för rättsliga resp. inrikesfrågor bildades år 2007 som informell sammanslutning av ansvariga ministrar för politiken på området inrikes och rättsliga frågor. Kommissionen företrädde av ansvarig kommissionär och även respektive ordförande i Europaparlamentets LIBE-utskott och JURI-utskott deltog i något möte. Syftet med gruppen var att i en mindre krets av medlemsstater diskutera visioner för den framtida politiken för politikområdet rättsliga och inrikes frågor med sikte på det nya flerårsprogrammet. I juli 2008 presenterade Framtidsgruppen två slutrapporter, en för inrikes och en för rättsliga frågor.