|  |
| --- |
| RIKSDAGEN  SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET |

|  |  |
| --- | --- |
| **PROTOKOLL** | **UTSKOTTSSAMMANTRÄDE 2020/21:9** |
| DATUM | 2020-11-05 |
| TID | 10.30–13.00 |
| NÄRVARANDE | Se bilaga 1 |

|  |  |
| --- | --- |
| **§ 1** | **Medgivande att delta på distans**  Utskottet medgav deltagande på distans för följande ordinarie ledamöter och suppleanter: Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Katarina Brännström (M), Linda Lindberg (SD), Teresa Carvalho (S), Solveig Zander (C), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Julia Kronlid (SD), Emilia Töyrä (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Bengt Eliasson (L), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Mats Berglund (MP), Arin Karapet (M), Mattias Vepsä (S), Ann-Sofie Alm (M), Jennie Åfeldt (SD), Jonny Cato (C), Christina Höj Larsen (V), Fredrik Malm (L), Annika Hirvonen Falk (MP) och Ida Gabrielsson (V). |
| **§ 2** | **Justering av protokoll**  Utskottet justerade protokoll 2020/21:8 |
| **§ 3** | **Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter (SfU5)**  Utskottet fortsatte behandlingen av proposition 2019/20:178.  Utskottet justerade betänkande 2020/21:SfU5 |
| **§ 4** | **Riksrevisionens rapport om återvändandeverksamheten (SfU6)**  Utskottet fortsatte behandlingen av skrivelse 2019/20:191 och motioner.  Utskottet justerade betänkande 2020/21:SfU6  S-, M-, V-, KD- och MP-ledamöterna anmälde reservationer. |
| **§ 5** | **Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen (SfU7)**  Utskottet fortsatte beredningen av proposition 2019/20:5 och motion*.*  Utskottet justerade betänkande 2020/21:SfU7  V-ledamoten anmälde reservationer. |
| **§ 6** | **Direktåtkomst för Migrationsverket (SfU8)**  Utskottet fortsatte behandlingen av förslag till initiativ om direktåtkomst för Migrationsverket.  Utskottet justerade betänkande 2020/21:SfU8  S- och MP-ledamöterna anmälde ett särskilt yttrande. |
| **§ 7** | **Ändrade bestämmelser om fotografier och fingeravtryck i SIS II-regelverket (SfU3y)**  Utskottet fortsatte behandlingen av proposition 2019/20:5 och motion.  Utskottet justerade yttrande 2020/21:SfU3y.  SD- och V-ledamöterna anmälde avvikande mening. |
| **§ 8** | **Meddelande om en ny migrations- och asylpakt**  Utskottet överlade med regeringen, statssekreterare Lars Westbratt, biträdd av medarbetare från Justitiedepartementet. Statssekreteraren deltog på distans.  Underlaget utgjordes av kommissionens meddelande om en ny migrations- och asylpakt, COM(2020) 609 och regeringens faktapromemoria 2020/21:FPM19.  Statssekreteraren redogjorde för regeringens ståndpunkt i enlighet med faktapromemorian (bilaga 7).  Ordföranden konstaterade att det finns stöd för regeringens ståndpunkt.  M- och KD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Regeringen ska inom ramen för överläggningar med riksdagen på ett tydligt sätt ange vilken linje man vill att Sverige ska driva vid EU-förhandlingar. Så är dock inte fallet vad gäller nu aktuella överläggningar i socialförsäkringsutskottet, vilka avser EU:s nya migrations- och asylpolitik.  Den 23 september 2020 presenterade kommissionen ett meddelande om en ny migrations- och asylpakt. Ett första meningsutbyte om meddelandet har skett vid en informell videokonferens på ministernivå den 8 oktober 2020. Meddelandet har även behandlats i Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl samt i Högnivåarbetsgruppen för migration och asyl under september och oktober 2020.  Regeringen förslag till ståndpunkter rörande paktens olika delar som behandlas i socialförsäkringsutskottet den 5 november 2020 är dessvärre i huvudsak allmänt och vagt formulerade. Det anges på flera ställen att ett antal frågor måste analyseras närmare. Konsekvensanalys saknas. Detta trots att regeringen haft sex veckor på sig för sin analys och trots att det tyska ordförandeskapets målsättning är att nå en politisk överenskommelse i rådet före årets slut, vad gäller de centrala frågorna i migrations- och asylpakten.  Bristen på konkretion får till följd att riksdagen inte ges någon reell insyn i hur regeringen bedriver förhandlingarna på migrationsområdet på EU-nivå. En konsekvens blir dessutom att riksdagens partier måste forma sina egna uppfattningar i olika sakfrågor utan vetskap om vilken uppfattning regeringen har.  Detta är allvarligt. Det gäller inte minst med tanke på frågans vikt. Det handlar om EU:s framtida gemensamma migrations- och asylpolitik, där riksdagen som en följd av regeringens agerande inte ges möjlighet till ett reellt inflytande.  Till saken hör att regeringen även vid tidigare tillfällen, då ärenden rörande EU:s framtida gemensamma migrations- och asylpolitik varit uppe för överläggning i utskottet, inte på ett tydligt sätt redovisat vilken linje man vill att Sverige ska driva i konkreta sakfrågor. Det är alltså inte någon engångsföreteelse utan ett mönster från regeringen som i praktiken undergräver riksdagens oppositionsarbete i EU-frågor på migrationsområdet.  Vi invänder mot denna bakgrund mot nu aktuell överläggning. Vår uppfattning är att någon egentlig överläggning inte har ägt rum. Det är av stor vikt att regeringen i absolut närtid återkommer till riksdagen med en färdig analys av förslagen, inklusive konsekvensanalys, och tydliga ställningstaganden.  I konsekvensanalysen bör ingå en analys av vad samtliga större förslag från kommissionen på området för migration och asyl innebär för svensk del i den mån förslagen fortfarande är aktuella.  Det bör inte, innan en konsekvensanalys av helheten har presenterats, vara aktuellt att anta de rättsakter som har sin grund i förslagen från 2016 gällande det gemensamma europeiska asylsystemet.  V-ledamoten anmälde följande avvikande ståndpunkt: Den svenska ståndpunkten är väldigt allmänt hållen och regeringen anger vid överläggning i socialförsäkringsutskottet att de önskar ett brett och öppet mandat för att kunna efterhöra övriga länders åsikter, ta del av analyser och bilda sig en uppfattning om läget. Jag anser att regeringen redan nu behöver vara tydlig i sin viljeinriktning kring en del principiella frågor så att riksdagen har möjlighet att lämna synpunkter kring dessa.  Jag välkomnar att kommissionen söker vägar till större ansvarstagande för asylsökande bland unionens medlemsländer, men anser att den presenterade migrations- och asylpakten har en inriktning som på flera punkter leder i fel riktning.  Den svenska ståndpunkten bör därför vara:  Att Sverige motsätter sig ytterligare överenskommelser med tredje land som formats utifrån samma modell som de som nu finns i uttalanden mellan EU och Turkiet eller avtal mellan EU och Libyen.  Att Sverige motsätter sig en fortsatt militarisering av EU:s yttre gränser och att de uppgifter som framkommit kring push-backs begångna av Frontex utreds skyndsamt.  Att Sverige verkar för att förslag kring lagliga vägar att söka asyl kommer på bordet.  Att Sverige motsätter sig en ordning där medlemsländer enbart väljer att agera deportationsministerium genom s.k. ”återvändande-sponsorskap”. Risken är för det första att många länder hellre vill utöva repression och deportation än att ta emot – vilket gör att asylrätten inte fungerar eftersom ingen eller få vill ta emot. För det andra är det orimligt och bekymrande om en rad länder, som just nu driver i allt mer auktoritär riktning, ska ansvara för frågor som kräver stor respekt för mänskliga rättigheter. Samtliga länder bör i stället förbinda sig att ansvara för asylprocessens alla delar, alternativt att man bidrar ekonomiskt till t.ex. integrationsfonden.  Att Sverige motsätter sig en ordning med gränsförfaranden och olika snabbspår vid eller i anslutning till gränsen. De föreslagna tidsgränserna samt uppdelning i olika spår är orealistiska och riskerar att äventyra en individuell och rättssäker bedömning av skyddsskäl. Med sådana snabbprocesser i gränsförfaranden riskerar skyddsskäl att missas och mänskliga rättigheter att nekas.  Att Sverige motsätter sig en utveckling där EU:s asylsystem regleras genom förordningar i stället för genom direktiv. |
| **§ 9** | **Förordning om asyl- och migrationshantering**  Utskottet överlade med regeringen, statssekreterare Lars Westbratt, biträdd av medarbetare från Justitiedepartementet. Statssekreteraren deltog på distans.  Underlaget utgjordes av kommissionens förslag till förordning om asyl- och migrationshantering, COM(2020) 610 och regeringens faktapromemoria 2020/21:FPM20.  Statssekreteraren redogjorde för regeringens ståndpunkt i enlighet med faktapromemorian (bilaga 2).  Ordföranden konstaterade att det finns stöd för regeringens ståndpunkt.  M- och KD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Det finns i regeringens förslag till svensk ståndpunkt inte med att större hänsyn måste tas till medlemsstaternas historiska asylmottagande. Vi invänder mot detta. I kommissionens förslag föreslås att de sista fem åren ska beaktas, detta menar vi är en för snäv tidsgräns. Den rabatt som föreslås är vidare alldeles för liten som en reell kompensation.  Regeringen framför vidare inga invändningar mot att anknytningsbegreppet vidgas utöver kärnfamiljen. Ett utvidgat familjebegrepp kommer att leda till att de länder som har stora diasporor får ta ett större ansvar.  Vi menar även att regeringen ska verka för att den föreslagna ersättningen för mottagandeländerna höjs betydligt jämfört med föreslagna 10 000 euro.  Därutöver invänder vi mot nu aktuell överläggning i enlighet med det resonemang som finns under punkten 3. Vår uppfattning är att någon egentlig överläggning inte har ägt rum. Det är av stor vikt att regeringen i absolut närtid återkommer till riksdagen med en färdig analys av förslagen, inklusive konsekvensanalys, och tydliga ställningstaganden.  SD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi välkomnar liksom regeringen en ny ansats för bättre fungerande migration i Europa. Fler möjligheter till större kontroll, och individuella anpassningar till nationella omständigheter, är nödvändiga. Samtidigt betonar vi att varje land måste få bestämma sin egen migrationspolitik, utan att begränsas av EU.  Till skillnad från regeringen ser vi dock med oro på förslagen som rör sekundära förflyttningar. Sådan ”asylshopping” bör förstås motverkas, men inte genom att medlemsstaterna själva agerar taxiservice, och transporterar migranter från exempelvis Grekland till Sverige. Då blir effekten rentav värre än den hade varit om migranterna själva vandrade genom hela Europa, såsom skedde 2015.  Att familjebegreppet vidgas är likaså ett allvarligt hot, eftersom det drastiskt ökar antalet migranter som skulle anses ha en koppling till Sverige, och därför skulle få ansökan prövad här. Det samma gäller utfärdandet av uppehållstillstånd, och i synnerhet viseringar, där ju Sverige inte har möjlighet till egen lagstiftning på grund av viseringskodexen.  Återvändandesponsorskapen behöver förtydligas, eftersom det i nuläget skulle innebära att Sverige skulle behöva hämta hit ännu fler migranter från Grekland, som då skulle kunna gå under jorden i Sverige, och bidra till det växande skuggsamhället.  Det bör också framhållas att regeringens beredning av frågan, och redovisningen inför utskottet, varit bristfällig. Ingen konsekvensanalys har tagits fram, och regeringen har heller inte kunnat besvara utskottets frågor på ett vederhäftigt sätt.  V-ledamoten anmälde följande avvikande ståndpunkt: Det är positivt att regeringen ansluter sig till förslaget att utvidga familjebegreppet och att samtycke ska gälla vid omfördelning av personer som beviljats internationellt ska vara en förutsättning om personen vistats i medlemsstaten under en längre tid.  Vänsterpartiet anser att den svenska ståndpunkten bör komma i omvänd ordning, alltså: ”Det är avgörande att asylsystemet är effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten. Systemet ska också säkerställa att alla medlemsstater bidrar och tar ansvar, samt att en medlemsstat som utsätts för ett högt migrationstryck får stöd.” |
| **§ 10** | **Ändrat förslag till asylprocedurförordning**  Utskottet överlade med regeringen, statssekreterare Lars Westbratt, biträdd av medarbetare från Justitiedepartementet. Statssekreteraren deltog på distans.  Underlaget utgjordes av kommissionens ändrade förslag till asylprocedurförordning, COM(2020) 611 och regeringens faktapromemoria 2020/21:FPM21.  Statssekreteraren redogjorde för regeringens ståndpunkt i enlighet med faktapromemorian (bilaga 3).  Ordföranden konstaterade att det finns stöd för regeringens ståndpunkt.  M- och KD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi invänder mot nu aktuell överläggning i enlighet med det resonemang som finns under punkten 3. Vår uppfattning är att någon egentlig överläggning inte har ägt rum. Det är av stor vikt att regeringen i absolut närtid återkommer till riksdagen med en färdig analys av förslagen, inklusive konsekvensanalys, och tydliga ställningstaganden.  M-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi är positiva till en mer sammanhållen migrationsprocess. De gränsförfaranden som föreslås kan rätt genomförda bidra till en effektivare process som innebär färre ogrundade asylansökningar och att fler som nekas asyl återvänder till sina hemländer.  Kommissionen har föreslagit flera undantag från gränsförfarandet. Vi menar att Sverige bör driva på för att dessa undantag begränsas i antal och omfattning för att syftet med förfarandet inte ska förfelas.  SD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi välkomnar liksom regeringen en ny ansats för bättre fungerande migration i Europa. Fler möjligheter till större kontroll, och individuella anpassningar till nationella omständigheter, är nödvändiga. Samtidigt betonar vi att varje land måste få bestämma om sin egen migrationspolitik, utan att begränsas av EU.  Till skillnad från regeringen anser vi dock att undantagen från gränsförfaranden för ensamkommande minderåriga och barnfamiljer är problematiskt. Det uppmuntrar till att skicka barn på farofyllda resor till Europa, eftersom de får en ”gräddfil” i systemet. Det skapar också fortsatta incitament för vuxna att utge sig för att vara minderåriga. Att personer från länder som vägrar samarbeta om återvändande får ett undantag, är likaså djupt problematiskt. De bör förstås behandlas såsom andra sökande, för att inte ge upphov till en pull-faktor.  Det bör också framhållas att regeringens beredning av frågan, och redovisningen inför utskottet, varit bristfällig. Ingen konsekvensanalys har tagits fram, och regeringen har heller inte kunnat besvara utskottets frågor på ett vederhäftigt sätt. Särskilt frågan om hur beviljandegrader ska beräknas är viktig, eftersom olika tolkningar får stora effekter.  V-ledamoten anmälde följande avvikande ståndpunkt: När det gäller gränsförfaranden anser jag att den svenska ståndpunkten bör vara att det är viktigt att säkerställa att asylprocesser i EU:s medlemsländer uppfyller krav på rättssäkerhet, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden och att asylrätten värnas. Nuvarande förslag kring tidsgränser, snabbförfaranden och vistelse i mottagande vid gränsen under tiden för prövningen möter inte dessa krav. I stället riskerar läger med oacceptabla mottagandeförhållanden att permanentas och rättssäkerhet för asylsökande att äventyras. Detta gäller inte minst förslagen om snabbförfaranden för personer från ursprungsländer med en beviljandegrad på under 20 procent, där individuella asylskäl kan vara tidskrävande att utreda.  Enligt förslaget ska ensamkommande barn och familjer med barn under 12 år undantas från tillämpningen av gränsförförfaranden såvida inte någon av sökandena bedöms utgöra ett säkerhetshot. Jag menar att Sverige bör ifrågasätta åldersgränsen 12 år, och i stället förorda 18 år i linje med barnkonventionen. |
| **§ 11** | **Förordning om införande av screeningför tredjelandsmedborgare vid yttre gräns**  Utskottet överlade med regeringen, statssekreterare Lars Westbratt, biträdd av medarbetare från Justitiedepartementet. Statssekreteraren deltog på distans.  Underlaget utgjordes av kommissionens förslag till förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid yttre gräns, COM(2020) 612 och regeringens faktapromemoria 2020/21:FPM22.  Statssekreteraren redogjorde för regeringens ståndpunkt i enlighet med faktapromemorian (bilaga 4).  Ordföranden konstaterade att det finns stöd för regeringens ståndpunkt.  M- och KD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi invänder mot nu aktuell överläggning i enlighet med det resonemang som finns under punkten 3. Vår uppfattning är att någon egentlig överläggning inte har ägt rum. Det är av stor vikt att regeringen i absolut närtid återkommer till riksdagen med en färdig analys av förslagen, inklusive konsekvensanalys, och tydliga ställningstaganden.  V-ledamoten anmälde följande avvikande ståndpunkt: När det gäller införande av screening för tredjelandsmedborgare anser jag att den svenska ståndpunkten bör vara den samma som för gränsförfaranden, dvs. att det är viktigt att säkerställa att alla delar av asylprocessen i EU:s medlemsländer uppfyller krav på rättssäkerhet, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden och att asylrätten värnas. Nuvarande förslag kring screening och vistelse i mottagande vid gränsen under tiden för detta möter inte dessa krav. I stället riskerar läger med oacceptabla mottagandeförhållanden att permanentas och rättssäkerhet för asylsökande att äventyras. |
| **§ 12** | **Förordning om hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet**  Utskottet överlade med regeringen, statssekreterare Lars Westbratt, biträdd av medarbetare från Justitiedepartementet. Statssekreteraren deltog på distans.  Underlaget utgjordes av kommissionens förslag till förordning om hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet, COM(2020) 613 och regeringens faktapromemoria 2020/21:FPM23.  Statssekreteraren redogjorde för regeringens ståndpunkt i enlighet med faktapromemorian (bilaga 5).  Ordföranden konstaterade att det finns stöd för regeringens ståndpunkt.  M- och KD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Det finns i regeringens förslag till svensk ståndpunkt inte med att större hänsyn måste tas till medlemsstaternas historiska asylmottagande. Vi invänder mot detta.  Därutöver invänder vi mot nu aktuell överläggning i enlighet med det resonemang som finns under punkten 3. Vår uppfattning är att någon egentlig överläggning inte har ägt rum. Det är av stor vikt att regeringen i absolut närtid återkommer till riksdagen med en färdig analys av förslagen, inklusive konsekvensanalys, och tydliga ställningstaganden.  SD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi välkomnar liksom regeringen en ny ansats för bättre fungerande migration i Europa. Fler möjligheter till större kontroll, och individuella anpassningar till nationella omständigheter, är nödvändiga. Samtidigt betonar vi att varje land måste få bestämma om sin egen migrationspolitik, utan att begränsas av EU.  Till skillnad från regeringen ser vi med oro på möjligheten för kommissionen att självmant och enväldigt besluta om Sveriges mottagande och krisåtgärder. Sverige skulle helt sakna möjlighet att motsätta sig besluten i Bryssel, och skulle över en natt kunna tvingas överföra tusentals migranter, rentav tiotusentals. Den ersättning som kommissionen förslagit för detta, tas från den EU-avgift Sverige redan betalar, och täcker inte alls kostnaderna för vare sig nuvarande eller framtida krisartat mottagande.  Vi motsätter sig också regeringens ståndpunkt jämnare fördelning av asylsökande. De länder som tar sitt ansvar och motverkar illegal migration ska inte lastas för att andra länder inte gör det, eller inte håller EU:s yttre gränser säkra.  Det bör också framhållas att regeringens beredning av frågan, och redovisningen inför utskottet, varit bristfällig. Ingen konsekvensanalys har tagits fram, och regeringen har heller inte kunnat besvara utskottets frågor på ett vederhäftigt sätt.  V-ledamoten anmälde följande avvikande ståndpunkt: Jag anser att den svenska ståndpunkten bör förtydliga att det är samtliga medlemsländers ansvar att hjälpas åt i situationer då många människor i omvärlden behöver skydd. Samtliga medlemsländer har del i detta ansvar och kan inte friskriva sig genom att enbart ansvara för återvändande.  Sverige bör dessutom motsätta sig förslaget om 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. Även om tidsfristen samtidigt förlängs kommer en sådan utökning försämra rättssäkerhet, mottagande och individuell prövning för en mycket stor grupp asylsökande i en redan svår situation. |
| **§ 13** | **Ändrat förslag till Eurodacförordning**  Utskottet överlade med regeringen, statssekreterare Lars Westbratt, biträdd av medarbetare från Justitiedepartementet. Statssekreteraren deltog på distans.  Underlaget utgjordes av kommissionens ändrade förslag till Eurodacförordning, COM(2020) 614 och regeringens överläggningspromemoria daterad den 2 november 2020  (dnr. 530-2020/21).  Statssekreteraren redogjorde för regeringens ståndpunkt i enlighet med överläggningspromemorian (bilaga 6).  Ordföranden konstaterade att det finns stöd för regeringens ståndpunkt.  M- och KD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi invänder mot nu aktuell överläggning i enlighet med det resonemang som finns under punkten 3. Vår uppfattning är att någon egentlig överläggning inte har ägt rum. Det är av stor vikt att regeringen i absolut närtid återkommer till riksdagen med en färdig analys av förslagen, inklusive konsekvensanalys, och tydliga ställningstaganden. |
| **§ 14** | **Extrainsatt möte i RIF-rådet den 13 november 2020**  Utskottet överlade med regeringen, statssekreterare Lars Westbratt, biträdd av medarbetare från Justitiedepartementet. Statssekreteraren deltog på distans.  Underlaget utgjordes av regeringens rådspromemoria om migrations- och asylpakten daterad den 2 november 2020  (dnr. 530-2020/21)  Statssekreteraren redogjorde för regeringens ståndpunkt i enlighet med rådspromemorian:  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 samt att systemet leder till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU. 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.  Beträffande förslagen från 2016 gällande det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS), ser regeringen positivt på att så snart som möjligt anta de rättsakter där politiska överenskommelser kan uppnås i närtid. Det rör sig 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 samt det reviderade mottagandedirektivet.  Regeringen välkomnar i stort kommissionens förslag om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns. Förslaget bedöms kunna bidra till en effektivare kontroll av de yttre gränserna och vilka som befinner sig innanför dessa samt till att tidigt identifiera sårbara grupper. Screeningen bör även kunna bidra till en välfungerande överlämning av ärendet till den myndighet som ansvarar för nästa steg i processen, oavsett om detta utgörs av ett återvändande eller en asylprövning. Förslaget kan också väntas bidra till att asylrätten värnas, givet en stark oberoende övervakningsmekanism.  När det gäller gränsförfaranden för asylprövning och återvändande anser regeringen att det är viktigt att säkerställa att de uppfyller tillräckliga krav på rättssäkerhet, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden. Det är viktigt att förfarandena är ändamålsenligt utformade och det måste vara tydligt vilka kategorier asylsökande som omfattas. Förfarandena måste också kunna anpassas till medlemsstaternas olika förutsättningar.  Beträffande asyl- och migrationshanteringsförordningen välkomnar regeringen att en ny mekanism för obligatorisk solidaritet nu presenteras. Regeringen är på ett övergripande plan positiv till förslaget Det är viktigt att solidaritetsmekanismen utformas på ett ändamålsenligt sätt och att det säkerställs att en medlemsstat som behöver hjälp får de stödinsatser som behövs. Det är också viktigt att den bidrar till en jämnare fördelning av asylsökande inom unionen. När det gäller omfördelning av personer som beviljats internationellt skydd bör samtycke för den enskilde vara en förutsättning om personen vistats i medlemsstaten under en längre tid.  Regeringen välkomnar förslagen som syftar till att motverka sekundära förflyttningar. Att sekundära förflyttningar begränsas är viktigt för att åstadkomma ett hållbart gemensamt asylsystem. Det är därför positivt att ansvarskriterierna utökas. Det är viktigt att i första hand beakta barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn oavsett i vilken medlemsstat de befinner sig i.  Beträffande förordningen om hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet välkomnar regeringen 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. EU måste kunna hantera en krissituation på ett effektivt och förutsebart sätt samtidigt som systemet måste vara humant och rätten att söka asyl och principen om non-refoulement måste upprätthållas. 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.  Regeringen stödjer förslaget till omedelbart skydd som leder till att skyddsbehövande snabbt kan erhålla skydd samtidigt som medlemsstaternas asylsystem avlastas.  Beträffande samarbete med tredjeland anser regeringen att 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.  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.  Regeringen anser att ekonomiska konsekvenser på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar.  Ordföranden konstaterade att det finns stöd för regeringens ståndpunkt.  M- och KD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi välkomnar att kommissionen lagt ett förslag till en ny migrations- och asylpakt. Vi har dock flera synpunkter på förslagen i sig och på regeringens förslag till svensk ståndpunkt.  Beträffande förslagen i sig motsätter vi oss att familjebegreppet utvidgas. Ett utvidgat familjebegrepp jämfört med vad som gäller i dag skulle innebära att Sverige blir ansvarigt land för asylprövning i fler fall.  Därtill anser vi att tidigare asylmottagande ska väga tyngre än vad som föreslås då omfattningen av solidaritetsåtgärder för en medlemsstat bestäms. För det första bör andelen för en medlemsstat kunna sättas ned med mer än 10 procent. För det andra bör hänsyn kunna tas till längre tid än fem år bakåt i tiden. För det tredje bör nedsättning kunna komma i fråga oavsett på vilken grund solidaritetsåtgärden aktualiseras.  I fråga om gränsförfarande för asylprövning är det av vikt att undantagen inte blir för många och att de inte får för breda definitioner.  Beträffande regeringens förslag till svensk ståndpunkt har vi följande synpunkter:  Regeringens förslag till svensk ståndpunkt är allmän och vagt formulerad. Det anges i förslaget att ”ett antal frågor måste analyseras närmare”. Konsekvensanalys saknas. Det framgår t.ex. inte hur många fler asylsökande som kan förväntas komma till Sverige som en följd av förslaget om utvidgat familjebegreppet.  Bristen på konkretion får till följd att riksdagen inte ges någon reell insyn i hur regeringen bedriver förhandlingarna på migrationsområdet på EU-nivå. En konsekvens blir dessutom att riksdagens partier måste forma sina egna uppfattningar i olika sakfrågor utan vetskap om vilken uppfattning regeringen har.  Samtidigt har det tyska ordförandeskapet en ambitiös tidsplan. Målsättningen är att redan före årets slut nå en politisk överenskommelse i rådet om det som bedöms vara centrala frågor i den nya pakten. Vi invänder mot denna bakgrund mot nu aktuell överläggning. Vår uppfattning är att en egentlig överläggning inte har ägt rum. Det är av stor vikt att regeringen i absolut närtid återkommer till riksdagen med en färdig analys av samtliga förslag, inklusive konsekvensanalys, och tydliga ställningstaganden. I konsekvens-analysen bör ingå en analys av vad samtliga större förslag från kommissionen på området för migration och asyl innebär för svensk del i den mån förslagen fortfarande är aktuella. Det bör inte, innan en konsekvensanalys av helheten har presenterats, vara aktuellt att anta de rättsakter som har sin grund i förslagen från 2016 gällande det gemensamma europeiska asylsystemet.  SD-ledamöterna anmälde följande avvikande ståndpunkt: Vi välkomnar liksom regeringen en ny ansats för bättre fungerande migration i Europa. Fler möjligheter till större kontroll, och individuella anpassningar till nationella omständigheter, är nödvändiga. Samtidigt betonar vi att varje land måste få bestämma om sin egen migrationspolitik, utan att begränsas av EU.  Vi instämmer med regeringen vad gäller samarbetet med tredjeländer som en effektiv väg att förbättra migrationssituationen i vår del av världen. Däremot anser vi att regeringen i högre grad bör driva linjen att EU med sin tyngd ska tvinga närliggande stater att ta sitt ansvar för att förhindra irreguljär migration. Indraget bistånd och försämrade regler för viseringar bör vara verktyg som används regelmässigt.  Även när det gäller vidarebosättning anser vi att regeringen bör ha en annan uppfattning. Varje nation måste ha rätt att själv besluta om vem som ska eller inte ska få invandra. Detta gäller även vidarebosatta, som per definition befinner sig i säkerhet redan från utgångsläget, och därmed saknar samma akuta behov som vissa andra typer av migranter. Hänsyn måste tas till länders lokala förmåga att integrera och assimilera migranter. Sverige är härvidlag fullt.  I övrigt anser vi att regeringen bör driva linjen att medlemsstaternas självbestämmande ska bevaras helt och fullständigt, exempelvis vad gäller mekanismer kring omfördelning eller krisåtgärder, möjligheten till gränsförfaranden eller återvändandeförfaranden, eller generellt sett strikta begränsningar av all invandring.  Det bör också framhållas att regeringens beredning av frågan, och redovisningen inför utskottet, varit bristfällig. Ingen konsekvensanalys har framtagits, och regeringen har heller inte kunnat besvara utskottets frågor på ett vederhäftigt sätt.  V-ledamoten anmälde följande avvikande ståndpunkt: Den svenska ståndpunkten är väldigt allmänt hållen och regeringen anger vid överläggning i socialförsäkringsutskottet att de önskar ett brett och öppet mandat för att kunna efterhöra övriga länders åsikter, ta del av analyser och bilda sig en uppfattning om läget. Jag anser att regeringen redan nu behöver vara tydlig i sin viljeinriktning kring en del principiella frågor så att riksdagen har möjlighet att lämna synpunkter kring dessa.  Jag välkomnar att kommissionen söker vägar till större ansvarstagande för asylsökande bland unionens medlemsländer, men anser att den presenterade migrations- och asylpakten har en inriktning som på flera punkter leder i fel riktning.  Den svenska ståndpunkten bör därför vara:  Att Sverige motsätter sig ytterligare överenskommelser med tredje land som formats utifrån samma modell som de som nu finns i uttalanden mellan EU och Turkiet eller avtal mellan EU och Libyen.  Att Sverige motsätter sig en fortsatt militarisering av EU:s yttre gränser och att de uppgifter som framkommit kring push-backs begångna av Frontex utreds skyndsamt.  Att Sverige verkar för att förslag kring lagliga vägar att söka asyl kommer på bordet.  Att Sverige motsätter sig en ordning där medlemsländer enbart väljer att agera deportationsministerium genom s.k. ”återvändande-sponsorskap”. Risken är för det första att många länder hellre vill utöva repression och deportation än att ta emot – vilket gör att asylrätten inte fungerar eftersom ingen eller få vill ta emot. För det andra är det orimligt och bekymrande om en rad länder, som just nu driver i en allt mer auktoritär riktning, ska ansvara för frågor som kräver stor respekt för mänskliga rättigheter. Samtliga länder bör i stället förbinda sig att ansvara för asylprocessens alla delar, alternativt att man bidrar ekonomiskt till t.ex. integrationsfonden.  Att Sverige motsätter sig en ordning med gränsförfaranden och olika snabbspår vid eller i anslutning till gränsen. De föreslagna tidsgränserna samt uppdelningen i olika spår är orealistiska och riskerar att äventyra en individuell och rättssäker bedömning av skyddsskäl. Med sådana snabbprocesser i gränsförfaranden riskerar skyddsskäl att missas och mänskliga rättigheter att nekas.  Att Sverige motsätter sig en utveckling där EU:s asylsystem regleras genom förordningar i stället för genom direktiv.  Denna punkt förklarades omedelbart justerad. |
| **§ 15** | **Kommissionens arbetsprogram 2021**  Utskottet fortsatte behandlingen av yttrande till utrikesutskottet över kommissionens arbetsprogram 2021, COM(2020) 690 och bilagor i de delar det berör utskottets beredningsområde.  Ärendet bordlades. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **§ 16** | **Fråga om förslag till utskottsinitiativ**  Utskottet fortsatte behandlingen av två förslag till utskottsinitiativ om att förlänga möjligheten till ersättning för personer som tillhör riskgrupper.  Utskottet beslutade att inleda en beredning. | |
| **§ 17** | **Nästa sammanträde**  Utskottet beslutade att nästa sammanträde ska äga rum tisdagen den 10 november 2020 kl. 11.00 | |
|  |  | |
|  |  | |
| Vid protokollet  Justeras den 10 november 2020 | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| SOCIALFÖRSÄKRINGS-UTSKOTTET | NÄRVAROFÖRTECKNING | | | | | | | | | | **Bilaga 1**  till protokoll  2020/21:9 | | | |
|  | § 1 | | § 2–7 | | § 8–14 | | § 15 | | § 16–17 | |  | |  | |
|  | N | V | N | V | N | V | N | V | N | V | N | V |  |  |
| ***LEDAMÖTER*** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Maria Malmer Stenergard (M) ordf. | X |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Rikard Larsson (S) vice ordf. |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Carina Ohlsson (S) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Katarina Brännström (M) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Linda Lindberg (SD) |  |  |  | O | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Teresa Carvalho (S) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Solveig Zander (C) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Nooshi Dadgostar (V) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Elisabeth Björnsdotter Rahm (M) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Julia Kronlid (SD) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Emilia Töyrä (S) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Hans Eklind (KD) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Björn Petersson (S) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Bengt Eliasson (L) |  |  |  | O |  | O | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Jonas Andersson i Skellefteå (SD) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Mats Berglund (MP) |  |  | X |  |  | O | X |  | X |  |  |  |  |  |
| Arin Karapet (M) |  |  | X |  | X |  | X |  | X |  |  |  |  |  |
| ***SUPPLEANTER*** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Mattias Vepsä (S) |  |  |  | O |  | O |  | O |  | O |  |  |  |  |
| Ann-Sofie Alm (M) |  |  |  | O |  | O |  | O |  | O |  |  |  |  |
| Marianne Pettersson (S) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fredrik Schulte (M) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Jennie Åfeldt (SD) |  |  | X |  |  | O |  | O |  | O |  |  |  |  |
| Paula Holmqvist (S) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Jonny Cato (C) |  |  |  | O |  | O |  | O |  | O |  |  |  |  |
| Christina Höj Larsen (V) |  |  | X |  | X |  | X |  |  | O |  |  |  |  |
| Ellen Juntti (M) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Åsa Karlsson (S) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Pia Steensland (KD) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Dag Larsson (S) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fredrik Malm (L) |  |  | X |  | X |  |  | O |  | O |  |  |  |  |
| Lars Andersson (SD) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Karolina Skog (MP) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Erik Ottoson (M) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Clara Aranda (SD) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ann-Christine From Utterstedt (SD) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Mats Persson (L) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Barbro Westerholm (L) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Martina Johansson (C) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ciczie Weidby (V) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Andreas Carlson (KD) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Sofia Damm (KD) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Rasmus Ling (MP) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Annika Hirvonen Falk (MP) |  |  |  | O | X | O |  | O |  |  |  |  |  |  |
| Fredrik Lundh Sammeli (S) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Johanna Jönsson (C) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Roza Güclü Hedin (S) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ida Gabrielsson (V) |  |  |  | O |  | O |  | O | X |  |  |  |  |  |
|  |  | | | | | | | | | | | | | |
| N = Närvarande | X = ledamöter som deltagit i handläggningen  O = ledamöter som härutöver har varit närvarande | | | | | | | | | | | | | |
| V = Votering |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET | |  | | | **Bilaga 2**  till protokoll  2020/21:9 | |
| Regeringskansliet  Faktapromemoria 2020/21:FPM20 | |  | | |
| Förordning om asyl- och migrationshantering | | 2020/21:FPM20 | | |
| Justitiedepartementet | | | | |
| 2020-10-28 | | | | |
| Dokumentbeteckning | | | | |
| COM(2020) 610 | | |
| Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om asyl- och migrationshantering, samt tillägg till Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning och till föreslaget om förordning (EU) XXX/XXX [Asyl- och migrationsfond] | | |

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att Dublinförordningen från 2013 upphävs och ersätts med en migration- och asylhanteringsförordning. Grundprinciperna i Dublinförordning ändras dock inte utan den nya förordningen handlar fortsatt om att etablera vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av en asylansökan. I syfte att effektivisera handläggningen och att minska sekundära förflyttningar inom unionen föreslås dock vissa förändringar när det gäller ansvarskriterierna och vissa tidsfrister. I tillägg till detta föreslås att medlemsstater som är i behov av stöd i sin migrationshantering ska erhålla detta i form av obligatoriska solidaritetsåtgärder. Dessa åtgärder ska i första hand bestå av omfördelning av asylsökande och så kallade återvändandesponsorskap.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och inrättandet av obligatoriska solidaritetsåtgärder, samt avser verka för att detta leder till en jämnare fördelning av asylsökande i unionen. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. Asylsystemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten.

Förslaget

Ärendets bakgrund

Behovet av en reform har tidigare lyfts fram av Europaparlamentet och Europeiska rådet och kommissionen presenterade redan 2016 ett förslag till en reviderad Dublinförordning (se faktapromemoria 2015/16:FPM94) som utöver en ansvarsfördelning också innehöll ett förslag till en omfördelningsmekanism. Denna omfördelningsmekanism, som i vissa situationer föreslogs vara tvingande för medlemsstaterna att delta i, visade sig vara mycket svår att enas kring i rådet. Trots att flera kompromissförslag lades fram under 2017 – 2018 gick det inte att nå en överenskommelse. Det nu presenterade förslaget upphäver och ersätter 2016 års revideringsförslag. Det nya förslaget ingår tillsammans med flera andra lagförslag i kommissionens nya migrations- och asylpakt (faktapromemoria 2020/21:FPM19) som presenterades den 23 september 2020.

Förslagets innehåll

Förslaget avser i första hand att fastställa vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av en asylansökan som lämnats in i EU och att förbättra fastställelseprocessen i syfte att bl.a. motverka sekundära förflyttningar. Förslaget syftar också till att etablera en mekanism för obligatoriska solidaritetsåtgärder för de medlemsländer som är i behov av stöd.

Ansvarskriterierna

Precis som i Dublinförordningen föreslås ansvaret fastställas genom tillämpning av något av ansvarskriterierna och, om inget av ansvarskriterierna är tillämpligt, genom den s.k. första asyllandsprincipen, där ansvarig stat ska vara den där sökanden lämnat in sin ansökan. Exempel på nyheter i ansvarskriterierna är att familjebegreppet utvidgas till att omfatta även syskon och sådana familjerelationer som uppstått efter att ursprungs­landet lämnades men före ankomsten till det gemensamma territoriet, vilket innebär att detta ansvarskriterium (familj) kommer att aktualiseras i fler fall. Dessutom föreslås ett nytt ansvarskriterium när sökanden innehar ett examensbevis som utfärdats av en utbildningsinstitution i någon medlemsstat.

Det föreslås också att ansvarskriterierna för utfärdade viseringar och uppehålls­tillstånd, samt olaglig inresa, ska förlängas på så sätt att den medlems­stat som har utfärdat en visering eller ett uppehållstillstånd ska ansvara under en längre period, nämligen tre år från utfärdandet. Tidigare gällde en frist på sex månader för viseringar respektive två år för uppehållstillstånd. När det gäller olaglig inresa ska ansvaret gälla i tre år från tidpunkten för inresan i stället för ett år. Samtliga ändringar ovan har som syfte att fastställa ansvarig medlemsstat, bidra till en jämnare fördelning av asylsökande och motverka sekundära förflyttningar.

Sekundära förflyttningar

Ytterligare förslag i syfte att motverka sekundära förflyttningar finns bl.a. rörande vissa tidsfrister. I dag kan en sökande själv framtvinga att det land där han eller hon befinner sig ska bli ansvarigt för att pröva asylansökan genom att hålla sig undan verkställighet av ett överföringsbeslut till den medlemsstat som initialt har fastställts som ansvarig. Nu föreslås i stället att överföringsfristen ska avbrytas om sökanden avviker och sedan börja löpa igen när personen påträffas. Ett annat exempel gäller tidsfristen för att göra en framställan om återtagande. Om den fristen inte hålls övergår ansvaret till den anmodande medlemsstaten enligt den nu gällande ordningen men enligt förslaget ska meddelanden om återtaganden i stället ske genom en notifiering och det förhållandet att fristen inte hålls ska inte leda till en ansvarsövergång.

Det föreslås också att sökanden ska åläggas en skyldighet att ansöka om asyl i det första inreselandet och att sedan uppehålla sig i den medlemsstaten under fastställelseprocessen. När ansvarig medlemsstat har fastställts ska sökanden vara skyldig att uppehålla sig i och vara tillgänglig för myndigheterna i den medlemsstaten. Sökanden ska endast ha rätt till materiella mottagningsvillkor i den medlemsstat där han eller hon har rätt att vistas.

Obligatorisk solidaritet

Obligatoriska solidaritetsåtgärder ska aktualiseras för de medlemsstater som kontinuerligt tar emot asylsökande i sjöräddningsinsatser (search and rescue, SAR) insatser, och för de medlemsstater som, baserat på situationen under de senaste sex månaderna, kan bedömas vara utsatta för ett högt migrationstryck (migratory pressure). Åtgärderna består bl.a. i omfördelning av asylsökande, s.k. återvändandesponsorskap, omfördelning av personer som beviljats internationellt skydd och kapacitetsbyggande insatser. Återvändandesponsorskap innebär att en medlemsstat åtar sig ansvar för att hjälpa en medlemsstat i behov av stöd med att återvända personer som inte har rätt att uppehålla sig i den medlemsstaten. Det ska vara obligatoriskt att bidra med solidaritetsåtgärder men initialt får medlemsstaterna välja vilken typ av solidaritetsåtgärder man vill bidra med. När de åtgärder som erbjudits av medlemsstaterna bedöms vara tillräckliga ska kommissionen anta en genomförandeakt där det ska anges vilka solidaritetsåtgärder som varje medlemsstat erbjudit och, när det gäller högt migrationstryck, tidsramen för genomförandet. I fall av omfördelning efter SAR-insatser ska dessa åtaganden i stället utgöra en solidaritetspool för den medlemsstat som förväntas ta emot ankommande migranter efter SAR-insatser. Någon genomförandetid behövs därför inte.

Fördelningsnyckel och rabatt

Beräkningen av hur solidaritetsåtgärderna ska fördelas mellan medlemsstaterna ska göras enligt en fördelningsnyckel baserad på befolkningsmängd 50 procent och BNP 50 procent. När solidaritetsåtgärder aktualiseras på grund av ett högt migrationstryck kan en medlemsstat begära att få sin andel nedsatt med 10 procent om den medlemsstaten, under de senaste fem åren, har bedömt dubbelt så många asylansökningar som EU-genomsnittet per capita.

Tvingande omfördelning eller återvändandesponsorskap i vissa fall

Om de åtgärder som medlemsstaterna frivilligt väljer att bidra med inte skulle täcka det faktiska behovet av omfördelning ska kommissionen sammankalla ett ”Solidaritetsforum” och där be medlemsstaterna att korrigera sina val av solidaritetsåtgärder för att bättre matcha behovet av omfördelning. Om behovet av omfördelning därefter fortfarande inte skulle vara tillgodosett till minst 70 % ska kommissionen anta en genomförandeakt där man korrigerar så att de medlemsstater som endast erbjudit andra solidaritetsåtgärder än om­fördelning i stället måste bidra med antingen omfördelning eller återvändande­sponsorskap motsvarande minst 50 % av sin andel.

Ekonomisk kompensation

Som incitament för att delta i omfördelning föreslås att ett ekonomiskt bidrag ska utgå med 10 000 euro per omfördelad person. Ifall personen är ett ensamkommande barn ska bidraget istället vara 12 000 euro. Dessutom kommer ett ekonomiskt bidrag på 500 euro att ges för att täcka överföringskostnaderna i samband med omfördelningen.

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna om asylförfarandet återfinns idag huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716), förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Den föreslagna förordningen om asyl- och migrationshantering ska upphäva och ersätta Dublinförordningen och är således direkt tillämplig i Sverige. Viss anpassning av svensk lagstiftning kan behöva göras för den praktiska tillämpningen av förslaget.

Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Beträffande konsekvenserna för EU:s budget bedömer kommissionen att de finansiella behoven för att genomföra förslaget uppgår till 1 113 500 miljoner euro för perioden 2021–2027. Medlen behövs bl. a för att täcka kostnader för överföringar av asylsökande i samband med omfördelning. De finansiella behoven bedöms av kommissionen vara förenliga med den fleråriga budgetramen 2021–2027.

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. Kommissionen har inte presenterat någon jämställdhetsanalys av förslaget.

Ståndpunkter

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och utgångspunkten att det gemensamma europeiska asylsystemet ska bygga på solidaritet mellan medlemsstaterna. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. Det är avgörande för ett fungerande gemensamt system att alla medlemsstater bidrar och tar ansvar, samt 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.

Regeringen välkomnar förslagen som syftar till att motverka sekundära förflyttningar. Att sekundära förflyttningar begränsas är viktigt för att åstadkomma ett hållbart gemensamt asylsystem. Det är därför positivt att ansvarskriterierna utökas. Det är viktigt att i första hand beakta barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn oavsett i vilken medlemsstat de befinner sig i.

Mot bakgrund av att rådet inte har kunnat enas kring kommissionens tidigare förslag till en reviderad Dublinförordning, som presenterades 2016, välkomnar regeringen att en ny mekanism för obligatorisk solidaritet nu presenteras. Regeringen är på ett övergripande plan positiv till försla­get. För­slaget väcker dock ett antal frågor som måste ana­lyseras närmare, till exempel hur återvändandesponsorskapen ska fungera i praktiken. När det gäller omfördelning av personer som beviljats internationellt skydd bör samtycke för den enskilde vara en förutsättning om personen vistats i medlemsstaten under en längre tid. Det är viktigt att solidaritetsmekanismen utformas på ett ändamålsenligt sätt och att det säkerställs att en medlemsstat som behöver hjälp får de stödinsatser som behövs. Det är också viktigt att den bidrar till en jämnare fördelning av asylsökande inom unionen.

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.

Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

Förslagets förutsättningar

Rättslig grund och beslutsförfarande

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

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget syftar till att slå fast vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan och att begränsa sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna. Förslaget innebär även inrättandet av en ny solidaritetsmekanism som bl. a ska leda till en jämnare fördelning av asylsökande. För att dessa mål ska uppnås krävs åtgärder på EU-nivå. Åtgärder som vidtas av enskilda medlemsstater är inte tillräckliga.

När det gäller utformningen av reglerna gällande vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan är förslagen begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt system. Dublinförordningen innehåller inte några verktyg för att hantera situationer där medlemsstaterna står inför migrationspress. De föreslagna bestämmelserna om solidaritet syftar till att åtgärda detta gap och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att effektivt hantera nämnda situationer.

Regeringen anser mot denna bakgrund att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Övrigt

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. Kommissionen har som tidsplan att anta förslaget till Förordning om asyl- och migrationshantering under det andra kvartalet 2021.

Fackuttryck/termer

Dublinförordningen – den förordning (nr 604/2013) som reglerar vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av asylansökan.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET | |  | | | **Bilaga 3**  till protokoll  2020/21:9 | |
| Regeringskansliet  Faktapromemoria 2020/21:FPM21 | |  | | |
| Ändrat förslag till asylprocedurförordning | | 2020/21:FPM21 | | |
| Justitiedepartementet | | | | |
| 2020-10-28 | | | | |
| Dokumentbeteckning | | | | |
| COM(2020) 611 | | |
| Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd och om upphävande av direktiv 2013/32/EU | | |

Tidigare faktapromemoria i ärendet: 2015/16:FPM131

Sammanfattning

Den 23 september 2020 antog kommission­en ett ändrat förslag till asyl­procedurförordning.

Kommissionens förslag syftar till att få till stånd en mer sammanhållen migrationsprocess, från ankomst till prövning av asyl­ansökningar och, när tillämpligt, återvändande. Förslaget innebär att det blir obligatoriskt för medlems­staterna att tillämpa gränsförfaranden för asyl­prövning och åter­vändande i vissa fall. Det införs också ett krav på att beslut om avslag på en asylansökan och ett avlägsnandebeslut som en följd härav, ska fattas sam­tidigt och kunna överklagas gemensamt. För att undvika att asylprocessen missbrukas för att försvåra återvändande, föreslås vissa ytterligare undantag från rätten att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av efterföljande ansökningar.  
   
Regeringen välkomnar kommissionens förslag. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. När det gäller gräns­förfaranden anser regeringen bland annat att det är viktigt att säkerställa att de uppfyller tillräckliga krav på rättssäkerhet, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden och att asylrätten värnas. Förfarandena måste också kunna anpassas till medlemsstaternas olika förutsättningar. Regeringen anser att det är bra att kopplingen mellan asyl- och återvändandeprocesserna tydliggörs i regel­verket.

Förslaget

Ärendets bakgrund

Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag till asylprocedurförordning. Förordningen avses ersätta det nu gällande asylprocedurdirektivet och syftar till att etablera ett enhetligt förfarande för internationellt skydd som är effektivt, rättvist och balanserat.

I kommissionens meddelande om en ny migrations- och asylpakt den 23 sept­ember 2020 (se faktapromemoria 2020/21:FPM19) presenterades förslag till åtgärder för en heltäckande ansats på områdena migration, asyl, integration, gränshantering och samarbete med tredjeland. Det ändrade förslaget till asylprocedurförordning är ett av de nya eller ändrade lagförslagen som present­erades av kommissionen i samband med meddelandet.

Förslagets innehåll

Förslaget är inriktat på att få till stånd en sammanhållen asyl- och migrationsprocess, från ankomst till prövning av asylansökan och, när tillämp­ligt, återvändande. Enligt kommissionen har andelen asylsökande till EU som inte bedöms ha skyddsbehov, eller som kommer från ursprungs­länder med låg beviljandegrad ökat kraftigt sedan 2015. Kommissionen konstaterar att flera medlemsstater har framhållit att efterföljande ansök­ningar från personer som inte bedöms ha skyddsbehov och ineffektiva överklagande­processer försvårar återvändandearbetet.

**Obligatoriska gränsförfaranden**

Till skillnad från kommissionens förslag till asylprocedurförordning 2016 före­­­slås i det ändrade förslaget att det ska vara obligatoriskt för medlems­staterna att tillämpa gränsförfaranden för asylprövning och åter­­vändande i vissa fall. Syftet är att ogrundade as­y­l­­­­ansök­ningar från sökande från länder med låg beviljandegrad snabbt ska prövas vid yttre gräns och att åter­vändande snabbt ska ske av dem som inte bedöms ha rätt att stanna.

Gränsförfarande för asylprövning

Enligt förslaget ska medlems­staterna tillämpa gränsförfaranden för prövning av asylansökningar från personer som inte uppfyller villkoren för inresa och som söker asyl vid yttre gräns, påträffas vid en icke-auktoriserad yttre gräns­övergång eller landsätts i en så kallad sjöräddningsinsats (search and rescue, SAR). Gräns­förfarandena ska vara obligatoriska för medlemsstaterna att tillämpa när 1) sök­anden utgör en risk för nationell säkerhet och allmän ordning, 2) sökanden har lämnat falsk information eller falska doku­ment om sin identitet eller nationalitet som har betydelse för prövningen eller, 3) sökanden är från ett tredjeland med en total beviljande­grad för asylansök­ningar under 20 procent enligt EU-gemensam statistik.

Gränsförfaranden får även fortsatt tillämpas för prövning av om en ansökan kan tas upp till prövning eller ska avvisas. Förfarandet får också tillämpas vid någon av de övriga grunder för så kallade påskyndade förfaranden som anges i kommissionens förslag.

Ensamkommande barn och familjer med barn under 12 år ska undantas från tillämpningen av gränsförförfaranden såvida inte någon av sökandena bedöms utgöra ett säkerhetshot. Förfarandet ska inte heller tillämpas eller ska upphöra att tillämpas om sökanden har behov av särskilt stöd under asyl­processen som inte kan tillgodoses i förfarandet eller om det finns medicin­ska skäl. Undan­tag kan också göras för sökande från ursprungsländer som det är svårt att verkställa avlägsnandebeslut till på grund av bristande återtagandesamarbete från ursprungslandets sida.

Under prövningen av asylansökan i gränsförfarandet ska sökanden hållas vid, eller i närheten av, den yttre gränsen eller i transitzoner. Det kan innebära förvarstagande om kriterierna för det i mottagandedirektivet (direktiv 2013/33/EU, se faktapromemoria 2015/16:FPM129) är uppfyllda. Det läm­nas till medlems­staterna att avgöra vid vilka av de yttre gräns­över­gångarna nödvändiga anläggningar ska inrättas för gränsförfarandet. Ankom­mer en sök­ande till en annan gränsövergång kan den sökande tas till en plats med befintliga faciliteter för gränsförfarandet.

Gränsförfarandet för asylprövning, inklusive eventuell överklagandeprocess, får pågå i max 12 veckor från det att asylansökan registrerats. Om asyl­pröv­ningen inte avslutats inom denna tidsperiod eller om villkoren i övrigt för tillämpningen av gränsförfaranden upphör att gälla, ska sökanden tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium och ansökan fortsätta att behandlas i ett normalförfarande.

Gränsförfarande för återvändande

För de vars asylansökningar har avslagits i asylgränsförfarandet ska ett gränsförfarande för återvändande tillämpas omedelbart. Förslaget i denna del ersätter ett motsvarande förslag om gränsförfaranden för återvändande i kommission­ens förslag till omarbetning av återvändande­direktivet från 2018 (direktiv 2008/115/EG, se faktapromemoria 2018/19FPM4). Även detta för­farande får pågå som längst i 12 veckor. Under denna period eller delar av den får, om det i det individuella fallet krävs för att genomföra åter­vändandet, förvarstagande ske enligt de villkor som gäller i återvändande­direktivet.

**Effektivisering av asyl- och återvändandeprocesserna**Ytterligare en grund för när asylansökningar ska handläggas i ett påskyndat förfarande föreslås. Det rör sig om asylansökningar från sökande från ett tredjeland med en total beviljandegrad för asylansökningar under 20 procent.   
  
Vidare föreslås att ett beslut om avslag på en asyl­ansökan och ett beslut om avlägsnande som en följd härav, måste fattas i samma beslut, eller åtmin­stone samtidigt, och kunna överklagas gemen­­samt i samma över­klagande­process.

Tidsfristen för överklagande ska vara minst två veckor och max två månader, till skillnad från förslaget till asylprocedurförordning från 2016 där exakta tids­frister fastställdes. Tidsfristen för överklagande av beslut som fattas i ett påskyndat förfarande eller ett gränsförfarande kan vara kortare men ska vara minst en vecka.

När det gäller gränsförfaranden ska medlemsstaterna endast tillåta över­klagande i en rättslig instans.

Kommissionen föreslår ytterligare en möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från huvudregeln om rätten att stanna kvar i medlemsstaterna under tiden som en efterföljande ansökan prövas. Medlems­staterna får göra undan­tag om en efter­följande ansökan ges in först i slutet av återvändande­processen enbart i syfte att förhindra eller försvåra ett avlägsnande och det omedelbart står klart att inga nya omständigheter har anförts och att det inte finns risk för en kränkning av principen om non-refoulement. En förutsättning för ett sådant undantag är att den efterföljande ansökan har getts in inom ett år från det att beslutet fattades om den första ansökan.

De situationer när sökanden inte ska ha en automatisk rätt att stanna kvar i medlemsstaterna under prövningen av ett överklagande utökas. De ska nu också omfatta beslut om avslag på en efterföljande ansökan som har bedömts ogrundad eller uppenbart ogrundad och beslut att återkalla internationellt skydd när en exklusionsgrund gäller eller när personen bedöms utgöra ett säkerhetshot, eller har dömts för ett särskilt allvarligt brott. I dessa situationer har sökanden möjlighet att begära att få stanna kvar under prövningen av överklagandet (inhibition) och har rätt att stanna kvar tills tidsfristen för en sådan begäran löpt ut och, om en sådan lämnats in, tills domstolen tagit ställning till den. I ändrings­förslaget ges medlemsstaterna emellertid i vissa fall möjlighet att i nationell rätt föreskriva att sådan rätt inte ska medges när det rör sig om överklagande av beslut om avslag på en efterföljande ansökan. Det gäller i vissa fall när ansökan givits in enbart i syfte att förhindra eller försvåra ett avlägsnande och det omedelbart står klart att inga nya omständigheter har anförts.

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).

Bestämmelserna i asylprocedurförordningen blir direkt tillämpliga i Sverige. Viss anpassning av svensk lagstiftning kommer behöva göras för den praktiska tillämp­­ningen av förslaget

Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte medför några finansiella eller administrativa krav för unionen och därför inte har någon påverkan på unionsbudgeten. Kommissionen har inte presenterat någon jämställdhets­analys 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.

Ståndpunkter

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och en ökad harmonisering av medlemsstaternas asyl­system. Det finns dock ett antal frågor som måste analyseras närmare. EU måste ha ett effektivt och rättssäkert gemensamt asylsystem som leder till en jämnare fördelning av asylsökande inom EU och minskar sekundära förflyttningar. Systemet ska vara effektivt, rättssäkert, lång­siktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asyl­rätten. Det kräver bland annat humana mottagningssystem med tillräcklig kapacitet och en mer likvärdig bedömning av skyddsbehovet.

Ökad harmonisering krävs för att utgången av en asylansökan inte ska vara beroende av i vilken medlemsstat den prövas. Regeringen menar samtidigt att det är viktigt att ta hänsyn till medlemsstaternas olika administrativa system och domstolsförfaranden, varför alltför detaljerade bestäm­melser om processen och strikta tidsfrister bör undvikas. Regeringen väl­komnar därför att handlingsutrymmet för medlemsstaterna när det gäller tidsfrister för överklagande utökas.

När det gäller gränsförfaranden för asylprövning och återvändande anser regeringen att det är viktigt att säkerställa att de uppfyller tillräckliga krav på rättssäker­het, individuell prövning och humana mottagningsförhållanden. Gränsförfarandet väcker ett antal frågor som måste analyseras närmare. Det måste vara tydligt vilka kategorier asylsökande som omfattas. Vidare är det viktigt att förfarandena är ändamålsenligt utformade. Förfaran­dena måste också kunna anpassas till medlemsstaternas olika förut­sättningar.

Regeringen är positiv till att det införs ett krav på att beslut om avslag på en asylansökan och ett avlägsnandebeslut som en följd härav ska fattas sam­tidigt och kunna överklagas gemensamt. Det är en effektiv ordning som redan tillämpas i Sverige.

Även i övrigt är det bra att kopplingen mellan asyl- och återvändande­processerna tydliggörs i regelverket. Samtidigt är det viktigt att en sådan ordning alltid säkerställer bibehållen respekt för rätten att söka asyl och rätten till effektiva rättsmedel och en individuell prövning samt principen om non-refoulement.

Barns rättigheter ska tillgodoses. Det är viktigt att i första hand beakta barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn och att barnets rätt att bli hörd respekteras.

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 eventuella ekonomiska konse­kvenser på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar.

Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter är inte kända.

Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

Förslagets förutsättningar

Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundas på artikel 78.2 (d) och artikel 79.2 (c) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstift­nings­förfarandet.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget syftar till att etablera en mer sammanhållen och enhetlig asyl- och migrationsprocess. För att säkerställa en rättvis och likvärdig behandling av asylsökande när det gäller rättigheter och garantier samt förutsebarhet för individen anser kommissionen att förfarandena bör regleras av samma regler, oavsett vilken medlemsstat som tillämpar dem. Medlemsstaterna kan dess­utom inte individuellt införa gemensamma regler som minskar incita­menten för olovliga förflyttningar mellan dem.

Förslaget är begränsat till vad som är nödvändigt för att etablera en gemen­sam process, att säkerställa likabehandling av asylsökande och för att und­vika skillnader i de nationella förfarandena som bland annat upp­muntrar till otillåtna sekundära förflyttningar.

Regeringen anser mot denna bakgrund att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Övrigt

Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har behandlats vid en informell videokonferens för EU:s inrikes- och justitieministrar den 8 oktober 2020. Det har också behandlats i Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) under september och oktober 2020. Behandlingen i rådsarbetsgrupp inleddes den 13 oktober 2020. Kommissionen har som tidsplan att asylprocedur­förordningen ska antas under det andra kvartalet 2021.

Fackuttryck/termer

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET | |  | | | **Bilaga 4**  till protokoll  2020/21:9 | |
| Regeringskansliet  Faktapromemoria 2020/21:FPM22 | |  | | |
| Förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid yttre gräns | | 2020/21:FPM22 | | |
| Justitiedepartementet | | | | |
| 2020-10-28 | | | | |
| Dokumentbeteckning | | | | |
| COM(2020) 612 | | |
| Förslag till Europarlamentet och rådets förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 | | |

Sammanfattning

Förslaget introducerar ett förfarande kallat screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med att de irreguljärt försöker korsa, eller har korsat, yttre gräns eller efter att ha landsatts i samband med efterforskning och räddningstjänst till havs, oavsett om de söker asyl eller inte.

Screeningen ska enligt förslaget innefatta en första hälsokontroll och sårbarhetsanalys, identifiering, registrering, säkerhetskontroll och avslutningsvis överlämnande till behörig nationell myndighet.

Syftet är att kontrollera personerna och inhämta tillgänglig information om dem för att när screeningen avslutats överlämna ärendet och den information som framkommit till behörig myndighet för asylprövning eller ett återvändandeförfarande.

Regeringen välkomnar i stort förslaget om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns. Förslaget bedöms kunna bidra till en effektivare kontroll av de yttre gränserna och vilka som befinner sig innanför dessa, en tidig identifiering av sårbara grupper och välfungerande överlämning och utredning av ärenden till den myndighet som ansvarar för nästa steg i processen, oavsett om detta utgörs av ett återvändande eller en asylprövning. Förslaget kan också förväntas bidra till att asylrätten värnas, givet en stark oberoende övervakningsmekanism.

Förslaget

Ärendets bakgrund

I september 2019 meddelade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att kommissionen avsåg att presenta en ny migrations- och asylpakt. Syftet var att med en nystart och en heltäckande ansats få på plats ett nytt asyl- och migrationshanteringssystem. Tanken var att bygga vidare på de förhandlingar som ägt rum tidigare samtidigt som nya element introduceras. Den 23 september 2020 presenterade kommissionen en ny migrations- och asylpakt, som innehöll fem rättsakter, en färdplan för genomförandet av pakten samt rekommendationer och meddelanden.

Förslagets innehåll

Förslaget introducerar en screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med att de illegalt försöker korsa yttre gräns, påträffas inne på en medlemsstats territorium men inte har uppfyllt inresevillkoren eller efter att ha landsatts i samband med en efterforskning och räddningstjänst till havs, oavsett om de söker asyl eller inte. Dessutom omfattas personer som söker asyl vid gränsen men där personen inte uppfyller inresevillkoren. Däremot omfattas inte personer som rest in med giltiga tillstånd, men vars giltighet löpt ut under deras vistelse.

Syftet med screeningen är att kontrollera personerna och inhämta tillgänglig information om dem, för att när screeningen avslutats överlämna ärendet och den information som framkommit för asylprövning eller återvändande till behörig myndighet.

I de fall då en person antingen påträffas i ett försök att korsa en yttre gräns illegalt eller om personen sökt asyl i samband med ett försök till inresa så ska screeningen äga rum vid gränsen eller i anslutning till den. Om personen däremot påträffats inne på territoriet så ska screeningen ske på vad som uttrycks som vilken lämplig plats som helst på medlemsstatens territorium. I de fall screening sker vid gränsen får den inte ta längre än fem dagar, där förlängning om ytterligare fem dagar kan tillåtas i särskilda fall. När screening sker inne på territoriet ska den avslutas inte senare än tre dagar.

Enligt förslaget ska screeningen innefatta följande obligatoriska delar: en första hälsokontroll och sårbarhetsanalys, identifiering, registrering i Eurodac-databasen (för fingeravtryck), säkerhetskontroll och avslutningsvis överlämnande av ärendet.

Hälsokontrollens syfte är primärt att identifiera akuta behov av vård eller isolering på grund av risk för folkhälsan. Behöriga myndigheter tillåts dock att göra bedömningen av om en hälsokontroll är nödvändig eller inte. Under hälsokontrollen ska även bedömning göras för huruvida personen befinner sig i en sårbar situation, har utsatts för tortyr eller har andra särskilda behov.

Om lämpligt ska representanter för nationella myndigheter som arbetar med skydd av minderåriga samt människohandelsrapportörer vara involverade.

Identifieringen sker genom identitets- och resehandlingar och annan information som kan fås av personen. Därtill konsulteras nationella och europeiska informationsdatabaser med hjälp av biometriska uppgifter, men även med alfanumeriska uppgifter vid behov.

När det gäller personer där Eurodac-förordningen är tillämplig så ska berörda myndigheter registrera personens fingeravtryck i databasen.

Säkerhetskontrollen ska göras i syfte att fastställa att personen inte utgör ett hot mot den inre säkerheten. Kontrollen får inkludera både information om personen samt dennes tillhörigheter. Under kontrollen konsulteras EU:s informationsdatabaser, särskilt SIS, samt Europols och Interpols databaser.

När screeningen är avslutad ska ett formulär fyllas i med information om personen, resvägar, orsaken till den irreguljära inresan och huruvida personen söker asyl. Om personen söker asyl ska hen överlämnas till berörd myndighet för asylprövning.

Söker personen däremot inte asyl ska hen istället överlämnas till berörda myndigheter i enlighet med återvändandedirektivet. Skulle det under screeningens gång framkomma information om personen som visar på att personens inresa varit tillåten ska screeningsproceduren avbrytas omedelbart.

Enligt förslaget ska varje medlemsstat inrätta en oberoende granskningsmekanism för att säkerställa efterlevnad av de grundläggande rättigheterna, att rätten till asyl inte inskränks och att principen om non-refoulement följs. Där det är tillämpligt ska mekanismen säkerställa att nationella regler för förvarstagning efterlevs.

Förslaget inrättar även en genomförandekommitté som ska hantera detaljbestämmelser kopplade till identifiering och säkerhetskontroll.

Därtill görs följdändringar i förordningarna om VIS, EES, ETIAS och interoperabilitet.

Avslutningsvis ska kommissionen efter tre år rapportera om genomförandet av förordningen. Inte senare än fem år, och därefter vart femte år, så ska kommissionen utvärdera förordningen om screening.

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser gällande gränskontroll rörande bland annat kontrollens utförande och användande av vissa tvångsmedel finns i 9 kap. utlänningslagen (2005:716) och i 6 kap. utlänningsförordningen (2006:97). Förslagets effekt på dessa bestämmelser kommer att behöva analyseras.

Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Det är i nuläget inte möjligt att bedöma eventuella ytterligare nationella budgetära konsekvenser för Sveriges del. Utgångspunkten är att eventuella nationella kostnader ska finansieras inom befintliga ramar och att kostnader på EU-budgeten ska hanteras genom omprioritering. Kommissionen har inte presenterat någon jämställdhetsanalys av förslaget.

Ståndpunkter

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar i stort förslaget om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns. Förslaget bedöms kunna bidra till en effektivare kontroll av de yttre gränserna och vilka som befinner sig innanför dessa samt bidra till att tidigt identifiera sårbara grupper. Screeningen bör även kunna bidra till en välfungerande överlämning av ärendet till den myndighet som ansvarar för nästa steg i processen, oavsett om detta utgörs av ett återvändande eller en asylprövning. Förslaget kan också väntas bidra till att asylrätten värnas, givet en stark oberoende övervakningsmekanism.

Regeringen kommer fortsatt analysera förslaget i alla dess delar och verka för att de delar i förslaget som är otydliga ska förtydligas.

Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Remissinstansernas ståndpunkter

Inte tillämpligt.

Förslagets förutsättningar

Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 77(2)(b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, att Unionen ska utforma en politik med syfte att säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna.

När det gäller följdändringarna i förordningarna som etablerar olika databaser (VIS, EES, ETIAS) och förordningen som etablerar interoperabilitet, är förslaget också grundad på artikel 77(2)(d) i FEUF, att Unionen ska utforma en politik med syftet att besluta om alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen kan målen med förslaget om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns inte uppnås av medlemsstaterna enskilt då förslaget handlar om åtgärder vid yttre gräns, en gräns som delas av medlemsstaterna och därför också innebär ett delat intresse för medlemsstaterna.

Identifierade brister i hanteringen av flödet av tredjelandsmedborgare som inte uppfyller inresevillkoren åtgärdas genom att ID- och säkerhetskontroller görs mot EU:s informationssystem, att hälsokontroller och identifiering av sårbara personer sker vid yttre gräns och att insamlad information sedan kan bidra till en snabbare asyl- eller återvändandeprocess. Endast information som är nödvändig kommer begäras tillgång till vid sökningar. Åtgärderna omfattar alla tredjelandsmedborgare som har eller har för avsikt att korsa den yttre gränsen utan att uppfylla inresevillkoren. Förslaget ska alltså säkerställa att personer som inte kan konstateras ha genomgått en ordinarie gränskontroll ändå underkastas en motsvarighet till denna. Det kompletterar därmed gällande unionslagstiftning på området.

Regeringen bedömer mot ovanstående bakgrund att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Övrigt

Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen till förordning om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor.

Fackuttryck/termer

SIS – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU

VIS – Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen)

EES – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011

ETIAS – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226

Interoperabilitet – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF

Eurodac – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET | |  | | | **Bilaga 5**  till protokoll  2020/21:9 | |
| Regeringskansliet  Faktapromemoria 2020/21:FPM23 | |  | | |
| Förordning om hantering av krissituationer och force majeure på migrations- och asylområdet | | 2020/21:FPM23 | | |
| 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 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.

Förslaget

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.

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 migrationshaneringsförordning.

*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.

*Obligatorisk solidaritet i en krissituation*

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. kapacitetsuppbyggnad 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 asylansökan 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.

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 göra för den praktiska tillämpningen av förordningen.

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 jämställdhetsanalys 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.

Ståndpunkter

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.

Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända

Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

Förslagets förutsättningar

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.

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.

Övrigt

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.

Fackuttryck/termer

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET |  | **Bilaga 6**  till protokoll  2020/21:9 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| RK Logotyp | **Promemoria**  2020-11-02 |  |
| **Justitiedepartementet**  Enheten för migrations- och asylpolitik |  |  |

**Överläggning med Socialförsäkringsutskottet den 5 november 2020**

Rubrik: Ändrat förslag till Eurodacförordning

Dokument: Kommissionens förslag COM (2020) 614 final

Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818

Tidigare dokument: 2015/16: FPM96

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 2 oktober 2020

Tidigare behandlad vid möte med Socialförsäkringsutskottet: 1 oktober 2020

**Bakgrund**

I maj 2016 presenterade kommissionen förslaget till en ny, omarbetad Eurodacförordning som en del av reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet. Förslaget innebar att Eurodac (databas över fingeravtryck), förutom att bidra till det praktiska genom­förandet av Dublinförordningen, även skulle bidra till kontroll av olaglig invandring och underlätta återvändande. Eurodac föreslogs på så sätt få ett bredare användningsområde. När det gäller fingeravtryck föreslogs att åldersgränsen skulle sänkas från 14 år till 6 år. Det föreslogs även att fler personuppgifter såsom namn, födelsedatum, nationalitet och identitetshandlingar skulle lagras, utöver fingeravtryck och ansiktsbild.

Kommissionen presenterade den 23 september 2020 en ny pakt för migration och asyl. Förslaget till ändrad Eurodacförordning utgör en del av pakten.

**Rättslig grund och beslutsförfarande**

Rättslig grund för förslaget är artiklarna 78(2)(d)(e)(g), 79(2)(c), 87(2)(a) och artikel 88(2)(a) i föredraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF-fördraget).

Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, artikel 294 i FEUF-fördraget. Förfarandet innebär att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till förordning ska antas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

***Svensk ståndpunkt***

Regeringen välkomnar kommissionens förslag. En reviderad förordning kan bidra till det praktiska genomförandet av ett nytt, mer solidariskt, gemensamt asylsystem och underlätta återvändandet av personer som fått avslag på sin asylansökan.

Det är också positivt om ett nytt Eurodac­system kan bidra till att fler minderåriga som befinner sig i EU kan identifieras, i syfte att motverka exploatering av barn, och återfinna barn som har separerats från sina familjer.

Bästa möjliga balans mellan behovet av att behandla fler personuppgifter och skyddet av den personliga integriteten och respekt för de barn som ska registreras måste dock eftersträvas när fingeravtryck ska tas. Det är även viktigt vid behandlingen av känsliga personuppgifter, särskilt som det kan röra sig om personer med skyddsbehov.

Utgångspunkten är att ekonomiska konsekvenser av förslaget ska hanteras inom befintlig budgetram och att ekonomiska konsekvenser på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar.

**Europaparlamentets inställning**

Europaparlamentets inställning är ännu inte känd.

***Förslaget***

Förslaget innebär att det, med hjälp av en uppgraderad databas, blir möjligt att räkna asylsökande och inte bara asylansökningar. Databasen ska underlätta tillämpningen av förslaget till ny asyl- och migrationshanteringsförordning och förslaget till förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna (screeningförordningen).

Det föreslås också att det ska bli möjligt för eu-LISA (Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa) att utarbeta statistik baserat på information från flera olika databaser (Eurodac, EES, ETIAS och VIS).

Vidare föreslås att personer som omhändertagits efter en sjöräddningsinsats (search and rescue, SAR) ska utgöra en särskild kategori i Eurodac.

I syfte att förhindra missbruk föreslås att det även ska registreras om återetableringsstöd beviljats. Vidare ska det registreras omen person vid screening bedöms kunna utgöra ett potentiellt säkerhetshot.Detta är nödvändigt eftersom dessa personer ska exkluderas från omfördelning i enlighet med förslaget till ny asyl- och migrationshanteringsförordning.

Det ska också registreras om en medlemsstat utfärdat eller förlängt en visering. Detta är nödvändigt för att kunna tillämpa ansvarskriterierna i asyl- och migrationshanteringsförordningen.

***Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa***

Bestämmelserna i förordningen blir direkt tillämpliga i Sverige. Viss anpassning av svensk lagstiftning kan behöva göra för den praktiska tillämpningen av förordningen.

**Ekonomiska konsekvenser**

Beträffande konsekvenserna för EU:s budget beräknas de totala kostnaderna uppgå till 76.850 Euro för perioden 2021–2027, vilket innefattar tekniska uppgraderingar och ökat lagringsutrymme men även IT-relaterade tjänster, mjukvara och hårdvara. Delar av kostnaderna täcks av medel avsatta till generaldirektoratet för migration och inrikesfrågor. Ändringar till följd av interoperabilitetsförordningarna täcks av medel som avsatts för implementeringen av interoperabilitetsramverket (15 miljoner Euro).

Ekonomiska konsekvenser på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar

Det är i nuläget inte möjligt att bedöma eventuella nationella budgetära konsekvenser för svensk del. Utgångspunkten är att eventuella nationella kostnader ska finansieras inom befintlig budgetram.

**Övrigt**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET | |  | | | **Bilaga 7**  till protokoll  2020/21:9 | |
| Regeringskansliet  Faktapromemoria 2020/21:FPM19 | |  | | |
| 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 asylrätten.

Förslaget

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.

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 återrapportering 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.

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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

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 jämställdhetsanalys av förslaget.

Ståndpunkter

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.

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.

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.

Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens meddelande har inte remitterats.

Förslagets förutsättningar

Rättslig grund och beslutsförfarande

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

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

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

Övrigt

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, b la förfarande innan inresa i EU och solidaritet. Man avser också att prioritera förhandlingarna om den reviderade Eurodac-förordningen och EUAA-förordningen.

Fackuttryck/termer