



REGERINGSKANSLIET

Rådspromemoria

2015-06-10

Justitiedepartementet

Enheten för migrations- och asylnpolitik

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 15-16 juni 2015

Dagordningspunkt: Gemensamma kommittén 1

Rubrik:

Migrationsfrågor

b) Den europeiska agendan för migration

- Riktlinjedebatt
- Diskussion om återvändande och återtagande, inklusive läget i EU:s pågående återtagandeförhandlingar

Dokument: KOM 2015 (240) slutlig
KOM 2015 (286) slutlig
KOM 2015 (3560) slutlig
KOM 2015 (285) slutlig
KOM 2015 (150) slutlig

Tidigare dokument: -

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: -

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: -

Bakgrund

Meddelandet om en europeisk migrationsagenda, som presenterades den 13 maj 2015, har sedan länge varit planerat från kommissionens sida som en uppföljning av ordförande Jean-Claude Junckers tidigt uttalade prioriteringar för mandatperioden. Med anledning av den

senaste tidens utveckling med flertalet stora båtolyckor på Medelhavet tidigarelades antagandet av meddelandet och ett stort fokus i texten har därmed lagts på omedelbar hantering av krisläget.

Migrationsagendan följer därför i många delar det uttalande som antogs av det extrainsatta Europeiska rådet i april 2015 och Europaparlamentets resolution samma månad. Hänvisningar görs även till Europeiska rådets slutsatser från juni 2014, dvs. de strategiska riktlinjerna som följde efter Stockholmsprogrammet. Meddelandet om en europeisk migrationsagenda presenterades den 13 maj 2015.

Den 27 maj presenterade kommissionen ytterligare fyra förslag som en uppföljning till migrationsagendan: ett rådsbeslut om intern omfördelning av asylsökande, en rekommendation om ett europeiskt vidarebosättningsprogram, en handlingsplan mot människosmuggling och riktlinjer om tillämpningen av Eurodacförordningen när det gäller upptagande av fingeravtryck.

RIF-rådet kommer först att hålla en allmän riktlinjedebatt om huvudmeddelandet om migrationsagendan som är bred och därmed spänner över hela migrationsområdet (inklusive de fyra efterföljande förslagen). Man kommer även att hålla en särskild diskussion om återvändande och återtagande. Återtagandefrågan omfattar bl.a. pågående förhandlingar om EU:s återtagandeavtal.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Migrationsagendan är ett politiskt meddelande från kommissionen som inte är föremål för beslutsfattande.

Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande.

Migrationsagendan har en bred ansats vilket är av stor betydelse för det framtida arbetet inom migrationsområdet. Kommissionen fångar i sin text relevanta prioriteringar för EU:s arbete på området på kort, medellång och lång sikt, i synnerhet i de förslag som syftar till att öka unionens ansvar för att bereda skydd åt människor på flykt.

Migrationsagendan återspeglar i stora delar regeringens ambitioner på migrationsområdet med utgångspunkten att asyrrätten ska värnas och respekteras samt att migration och människors rörlighet mellan länder innebär positiva effekter med tillväxt, handel, utveckling och kulturellt utbyte.

Gällande den aktuella situationen på Medelhavet, är den enskilda åtgärd som är mest prioriterad på både kort och medellång sikt, de livräddande insatserna.

En annan prioriterad fråga för regeringen är den interna EU-solidariteten och att den gemensamma migrationspolitiken bör utvecklas på ett sätt som innebär en jämnare fördelning av asylsökande inom EU, genom att alla länder tar sitt ansvar och därmed ger skydd åt människor som är i behov därav.

Ansvarstagandet omfattar dels konkret aktivitet från medlemsstaternas sida genom t.ex. deltagande i UNHCR:s vidarebosättningsarbete, dels efterlevnad av det gemensamma regelverket på asylområdet.

Regeringen hade gärna sett att kommissionen indikerat i migrationsagendan att den har för avsikt att utreda frågan om realistiska alternativ för fler lagliga vägar för att söka asyl inom EU. En väg som nämnts är humanitära viseringar.

Det är även viktigt att öka samarbetet med både ursprungsländer och transitländer för att skapa institutionell kapacitet att hantera migration. Dessutom krävs givetvis åtgärder i ursprungsländerna för att motverka orsaker till att människor flyr eller tvingas migrera, såsom att främja hållbar utveckling, respekt för mänskliga rättigheter och gott samhällsstyre.

Regeringen delar även kommissionens bedömning att migration, vid sidan av andra åtgärder, kan bidra till att möta en ökande efterfrågan på kompetens. Det är bra att EU arbetar för att öka unionens attraktionskraft för arbetstagare. När det gäller arbetskraftsinvandring är det även viktigt att förhindra att personer som kommer till EU utnyttjas.

Regeringen ställer sig bakom den uttalade ambitionen i meddelandet att få till stånd ett bättre samarbete med tredjeländer i syfte att kunna genomföra återvändanden och återtaganden. Återtagandeavtalen får inte påverka medlemsstaternas skyldighet att respektera principen om non-refoulement eller andra skyldigheter som följer av internationell rätt och som syftar till att värna grundläggande mänskliga rättigheter och att erbjuda skydd mot förföljelse. Ett effektivt återvändande och en väl fungerande ordning i detta avseende bidrar till att bygga förtroende och långsiktigt stöd för det gemensamma europeiska asylsystemet, Regeringen delar även kommissionens uppfattning att man bör säkerställa att redan gällande regelverk på området genomförs på ett korrekt sätt i medlemsstaterna.

När det gäller förslagen på lång sikt är det angeläget att understryka vikten av en ökad harmonisering mot en gemensam europeisk asylpolitik i syfte att uppnå ett likvärdigt skydd inom hela EU genom högt ställda krav på asylförfarandet. Det är samtidigt viktigt att enskilda medlemsstater får ha en i förhållande till den asylsökande

mer generös inställning än den som EU som helhet har.

Gällande de fyra följdförslagen som kommissionen presenterat efter migrationsagendan kan i nuläget följande sägas. Samtliga förslag välkomnas. Både förslaget om en tillfällig intern omfördelning och ett europeiskt vidarebosättningsprogram skulle kunna innebära en form av solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Korrekt genomförande av det gemensamma asylsystemet är också en mycket viktig form av solidaritet och riktlinjerna till Eurodacförordningen är ett stöd till en enhetlig hantering. Det är viktigt att framhålla respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter i sammanhanget. Det är bra att kommissionen lyfter fram att användandet av tvångsmedel bör begränsas till det som är nödvändigt. Gällande handlingsplanen mot människosmuggling är det viktigt att lyfta fram att i alla åtgärder som föreslås eller vidtas så måste rätten att söka asyl och respekten för non-refoulement alltid beaktas. Det behöver förtydligas att strategin rör europeiska myndigheters hantering av individer, vars rättigheter måste respekteras, samt att alla åtgärder som vidtas måste innehålla ett tydligt rättssäkerhetsperspektiv. Människosmuggling kan inte enbart mötas med repressiva åtgärder. För att försvaga människosmugglarnas marknad och motverka att människor riskerar livet för att ta sig till Europa är det, precis som kommissionen lyfter fram i meddelandet, viktigt att skapa fler säkra, lagliga vägar in i EU.

Europaparlamentets inställning

Någon inställning från Europaparlamentet finns ännu inte.

Förslaget

Migrationsagendan täcker stora delar av migrationsområdet, men ett tydligt fokus har lagts på de mer omedelbara krishanterande åtgärderna. Meddelandet innehåller en strategi för åtgärder på både kort, medellång och lång sikt.

Åtgärderna på *kort sikt* rör framför allt de livräddande insatserna på Medelhavet och en förstärkning av befintliga Frontexoperationer. De kortsiktiga åtgärderna inbegriper även arbetet mot människosmuggling. Den separata handlingsplan om människosmuggling som senare presenterats innehåller konkreta åtgärder för att förebygga och stoppa människosmuggling till EU och på detta område genomföra förslagen i EU:s migrationsagenda och EU:s säkerhetsagenda. Meddelandet innehåller fyra huvudområden, nämligen; 1) Förstärkta åtgärder av polis och rättsliga myndigheter, 2) Förbättrat informationsutbyte, 3) Förbättring av det förebyggande arbetet och förstärkt skydd till utsatta migranter, samt 4) Förstärkt samarbete med tredje länder. Under varje avsnitt föreslås ett antal

konkreta åtgärder som ska vidtas av kommissionen, relevanta EU-myndigheter och/eller medlemsstaterna.

I migrationsagendan betonar kommissionen vidare vikten av solidaritet mellan medlemsstaterna och refererar till två separata förslag om dels en tillfällig mekanism för intern omfördelning av asylsökande, dels ett europeiskt vidarebosättningsprojekt.

Vidarebosättningsförslaget som har följt efter agendan är en rekommendation från kommissionen till EU:s medlemsstater att gemensamt upplåta 20 000 platser för vidarebosättning i EU av personer som har behov av internationellt skydd. Personerna ska fördelas mellan staterna enligt en fördelningsnyckel. Nyckeln viktas av folkmängd, BNP, antal asylsökande och vidarebosatta samt arbetslöshetsnivån i landet.

Kommissionen har även presenterat ett separat förslag om intern omfördelning i form av ett rådsbeslut som aktiverar en tillfällig mekanism för omfördelning av asylsökande från Italien och Grekland till resten av EU. Fördelningen ska ske enligt samma nyckel som föreslås till vidarebosättningsprojektet.

Åtgärderna på *medellång sikt* utgör huvudstommen i migrationsagendan och består av fyra pelare uppdelade på områdena irreguljär migration, gränsförvaltning, asylpolitik och reguljär migration. Inom området för irreguljär migration nämns vikten av att minska incitamenten för densamma, bland annat genom att hantera grundorsakerna till att människor flyr eller tvingas migrera. Kopplingen till utvecklingspolitiken utgör en del av denna pelare liksom arbetet mot människosmuggling och en effektivisering av återvändandesystemet. Inom området för gränsförvaltning betonar kommissionen både vikten av att rädda liv samt kontroll av de yttre gränserna genom de samordnade gränskontrolloperationerna. Meddelandet nämner också behovet av att bistå tredje land i att stärka sin kapacitet på gränskontrollområdet.

Det tredje området rör asylpolitiken och där läggs fokus på att Europa är en kontinent som erbjuder skydd åt behövande. För att i högre utsträckning förverkliga detta avser kommissionen öka sin kontroll av medlemsstaternas efterlevnad av den gemensamma lagstiftningen. Inom ramen för denna ambition har kommissionen presenterat riktlinjer om tillämpningen av Eurodacförordningen när det gäller upptagande av fingeravtryck. Åtgärderna berör vikten av information till den asylsökande om skyldigheten att lämna fingeravtryck, möjligheten att ta den asylsökande i förvar samt längden på förvar och möjligheten att använda andra tvångsmedel. Det finns även förslag på hur man kan hantera särskilt utsatta grupper, att undvika att man tar fingeravtryck två gånger och att upptagningen tas så tidigt i processen som möjligt.

Vidare betonar kommissionen vikten av en ökad ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Det fjärde och sista området av åtgärderna på medellång sikt rör politiken för den reguljära migrationen. Här betonar kommissionen behovet av att attrahera kompetens till EU samt vikten av ett ökat samarbete med näringsliv och arbetsmarknadens parter för att maximera migrationens fördelar. Inom detta delområde återfinns även ambitionen att modernisera den gemensamma viseringspolitiken samt att förbättra integrationen. Slutligen betonar kommissionen vikten av ökat fokus på kopplingen mellan migrations- och utvecklingspolitik.

Migrationsagendan avslutas med att kort redogöra för några idéer kring åtgärder på *lång sikt*. Bland dessa förslag finns en i princip total harmonisering av asyllagstiftningen, en gemensam europeisk gränskontroll samt inrättandet av en kompetenspool med potentiella arbetskraftsinvandrare.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Kommissionens meddelande om en europeisk migrationsagenda bedöms inte ha några direkta effekter på gällande svenska regler. Eventuella framtida förslag som presenteras för att genomföra de politiska målen i agendan får utredas i särskild ordning.

Ekonomiska konsekvenser

Kommissionens meddelande om en europeisk migrationsagenda bedöms inte innebära några direkta konsekvenser, varken för statsbudgeten eller Europeiska unionens budget, men åtgärderna kan på sikt komma att kräva finansiering. Förslag till ändringsbudget har redan lämnats av kommissionen gällande delar av agendan. Eventuella framtida förslag som presenteras för att genomföra de politiska målen i agendan får utredas i särskild ordning.