



Förordning om asyl- och migrationshantering

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.

1.1 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.

1.2 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 korregerar 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.

1.3 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.

1.4 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 jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 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.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 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.

3.2 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.

2020/21:FPM20

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

4 Övrigt

4.1 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.

4.2 Fackuttryck/termer

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