

18 september 2018

Uppdatering om utvecklingen inom EU:s gemensamma asylsystem (CEAS), september 2018

Om innehållet i förslagen

Under våren 2018 publicerade Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar fem rapporter som behandlar EU-kommissionens förslag till reform av EU:s gemensamma asylsystem (CEAS) (<http://sweref.org/eus-gemensamma-asylsystem/>).

Rådgivningsbyrån ser flera grundläggande rättssäkerhetsproblem med det av kommissionen föreslagna asylpaketet som i vissa delar måste anses svårförenligt med flyktingkonventionen och principen om *non-refoulement*. Målsättningen att motverka sekundära förflyttningar ska enligt förslagen uppnås genom att på olika sätt införa sanktioner mot asylsökande som inte agerar i överensstämmelse med bestämmelserna. Konsekvensen blir att enskilda asylsökandes rörelsefrihet och möjlighet att själva påverka sin situation begränsas avsevärt. Kommissionen föreslår att flertalet av de berörda rättsakterna ska omvandlas från direktivformen – som fungerar som ett minimiskydd för enskildas rättigheter – till förordningar som sätter en standard för rättighetsskyddet som varken kan höjas eller sänkas och som gäller lika i alla medlemsstater.

Toppmötet i Sofia

Våren 2018 var det fortfarande många – inte minst kommissionen och stora delar av Europaparlamentet – som hyste en förhoppning om att alla rättsakter som omfattas av det reformerade gemensamma asylsystemet skulle antas av rådet som ett samlat asylpaket vid EU-toppmötet i Sofia i slutet av juni 2018.

EU-toppmötet i Sofia blev inte den framgång som reform-förespråkarna hade hoppats på. Upptakten till mötet blev dramatisk då förhandsdiskussionerna gick från att handla om frågor om solidarisk omfördelning av asylsökande till frågor om vilken medlemsstat som ska ansvara för personer som räddas i Medelhavet. Omsvängningen berodde delvis på den inrikespolitiska utvecklingen i bland annat Tyskland och Italien,

samt insikten om att Ungern och vissa andra länder helt enkelt inte skulle gå med på någon tvingande omfördelningsmekanism.

Under toppmötet i Sofia chockade Italien de övriga rådsmedlemmarna genom att ställa ett ultimatum. Den nyttillträdde italienska premiärministern Giuseppe Conte vägrade helt sonika att godkänna några av toppmötets slutsatser på andra områden, så länge han inte hade fått igenom sina egna krav på migrationsområdet.

Den överenskommelse som presenterades efter toppmötet innebär bland annat att medlemsstaterna på frivillig basis ska etablera asylcentrum inom EU, och utreda möjligheten till att i samarbete med UNHCR och IOM etablera asylcentrum i Nordafrika. Det gjordes dock inga egentliga framsteg inom reformen av det gemensamma asylsystemet, förutom en uppmaning till det nyligen tillträdde österrikiska ordförandeskapet att fortsätta arbeta med CEAS-rättsakterna och avge en framstegsrapport vid rådstoppmötet i oktober 2018. Österrike har dock varit tydligt med att man i första hand vill fokusera på externalisering och bevakning av EU:s yttre gräns för att på så sätt minska antalet asylsökande till unionen, ett s.k. ”Future European Protection System”/FEPS.

Den svenska regeringen var inte nöjd med utfallet av mötet eftersom det inte träffades någon uppgörelse om fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna. Statsminister Löfven uppgav också efter mötet att det i nuläget inte är aktuellt att Sverige inrättar asylcentrum eller tar emot asylsökande som räddats på, eller själva korsat, Medelhavet.

Konceptet ”regional disembarkation platforms” har sedermera utvecklats i ett antal ”non-papers” från kommissionen, och tunga aktörer som UNHCR och IOM har bidragit med rekommendationer. Det finns dock fortfarande stora oklarheter om såväl lagligheten och lämpligheten, som genomförbarheten, av dylika förslag.

För mer information om omsvängningen post-Sofia rekommenderas den intresserade att exempelvis ta del av det analysarbete som utförs av European Council for Refugees and Exiles (ECRE), (<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/08/Policy-Papers-04.pdf>)

Vägen framåt

EU-kommissionens president Jean-Claude Juncker höll nyligen (den 12 september 2018) sitt årliga State-of-the-Union tal i Strasbourg (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en.pdf).

Juncker talade förvisso om behovet av solidaritet och uppmanade Österrike att fortsätta arbetet med att reformera CEAS, men fokuserade också på åtgärder för att stärka den europeiska kust- och gränsbevakningen (exempelvis 10,000 nya gränsvakter år 2020) samt åtgärder för att effektivisera återvändandearbetet för personer som har fått avslag på sin asylansökan (bland annat diskuteras utökade möjligheter till förvarstaggande och kortare frister för frivilligt återvändande).

I dagarna (19–20 september 2018) kommer ett informellt toppmöte att hållas i Salzburg. Regeringscheferna kommer då, bland annat, att diskutera migrationsfrågan.

Rådgivningsbyrån är mycket oroad över utvecklingen post-Sofia men kan för närvarande enbart med svårighet göra närmare analyser eller spekulera om framtiden. Anledningen är att trots de många förslag som finns på bordet så har få beslut fattats, och framtiden för EU:s gemensamma asylsystem är mycket oviss. Kanske kommer vi att få mer vägledning om riktningen framåt efter toppmötet i oktober.

Vad innebär EU-förhandlingarna för den svenska migrationslagstiftningen?

Osäkerheten över vilken riktning som EU kommer att välja i migrationsfrågan innebär att vi förmodligen kommer att få leva med den nuvarande CEAS-regleringen under överskådlig tid, främst eftersom läsningen i rådet tycks vara ihållande, men också eftersom det kommer att väljas ett nytt Europaparlament i maj 2019 vilket kan förändra spelplanen och leda till omförhandling av tidigare överenskommelser.

För svensk del innebär det osäkra läget också att vi inte kan räkna med någon ledning från EU om/när vi ska ersätta den tillfälliga utlänningslagen som upphör att gälla i juli 2019. Det utesluter dock inte att det krävs en ordentlig genomsyn av den svenska migrationslagstiftningen i syfte att tillse att den är i överensstämmelse med den nuvarande EU-rättsliga regleringen samt Europakonventionen och andra folkrättsliga bestämmelser – inte minst flyktingkonventionen och barnkonventionen – som Sverige är bundet av. Det kan i sammanhanget också vara värt att påminna om att lagstiftning om familjeåterförening och humanitära skyddsgrunder till övervägande del faller inom den nationella kompetensen. Ett uppskjutande av nationell reglering kan således, enligt Rådgivningsbyråns mening, inte på ett trovärdigt sätt motiveras med hänvisning till pågående förhandlingar inom EU.

Sara Jonsson, jurist

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar