

Utvecklingen av EU:s migrationsreform -ur askan i elden för förespråkare av en rättssäker migrationsprocess

Linnea Midtsian



Den 26 maj i år är det val till Europaparlamentet. Utgången i valet kommer att få stor påverkan på EU:s migrationspolitik som är i en pågående förändringsfas. Bara under det senaste året har tonläget förändrats avsevärt och debatten har gått från att diskutera rättssäkerhetsfrågor och fördelningsmekanismer inom EU till att fokusera på avtal med tredje länder, hårdare tag i återvändandeprocessen och förslag som utmanar asylrättens kärna, exempelvis externaliserade asylprocesser i tredje länder.

I de förhandlingar som har ägt rum de senaste åren gällande ett reformerat asylpaket inom EU har förslag med en negativ inverkan för rättssäkerheten och människorättsskyddet i många fall bromsats av Europaparlamentet. Vilka som sitter i Europaparlamentet kommer därför få en stor påverkan på hur EU:s migrationspolitik formas de närmsta åren.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar följer inom ramen för vårt Europaprojekt¹ utvecklingen inom EU på migrationsområdet. Det gemensamma europeiska asylsystemet (Common European Asylum System -nedan förkortat CEAS) består av ett antal rättsakter som medlemsstaterna måste beakta i sina nationella migrationsprocesser. Nedan följer en genomgång av vad förslagen på ett reformerat ”CEAS-paket” innebär, det senaste årets utveckling på migrationsområdet inom EU, och en framåtblick.

CEAS-paketet

Arbetet på migrationsområdet inom EU har under lång tid främst rört sju föreslagna rättsakter, det så kallade ”CEAS-paketet”. Bakgrunden till denna föreslagna reform är ett tillkännagivande från EU-kommissionen från april 2016 om att reformera det gemensamma asylsystemet.

Paketet berör sju rättsakter inom migrationsområdet² och består av både omarbetningar av redan befintliga rättsakter och förslag på helt nya lagstiftningsprodukter. En föreslagen förändring är att flera befintliga rättsakter, såsom det nuvarande skyddsgrundsdirektivet och asylprocedursdirektivet, görs om från direktiv till förordningar. Detta innebär att lagstiftningen går från att utgöra en miniminivå till att vara en enhetlig standard som varken kan höjas eller sänkas. Inom förslaget ligger också en reviderad Dublinförordning, med bland annat tvingade omfördelningsmekanismer mellan medlemsstaterna. Målsättningen var att samtliga rättsakter skulle antas samtidigt, som ett paket.

¹ Om projektet: Asylrättens kärna utmanas: under våren och sommaren 2019 väljs ett nytt Europaparlament och beslut om asyllagstiftningen fattas i Sverige. Rådgivningsbyrån har fått finansiering från Svenska Postkodstiftelsen för att driva ett projekt som belyser asylrättens kärna i dessa beslutsprocesser. Samtidigt vill vi stärka de asylsökandes röst och stötta dem med den kunskap om asylrättsliga frågor inom EU som de efterfrågar och behöver för att kunna fatta välgrundade beslut om sin framtid.

² Skyddsgrundsdirektivet, asylprocedursdirektivet, mottagandedirektivet, Dublinförordningen, Eurodac-förordningen, förordning om Europeiska unionens asylbyrå och vidarebosättningsförordningen.

Rådgivningsbyrån har analyserat flertalet av de föreslagna rättsakterna³. Vi ansåg att förslagen i många delar var problematiska ur ett asylrättsligt och människorättsperspektiv. Vi befarade att förslagen skulle innebära försämrade rättssäkerhet för asylsökande genom exempelvis förslag om utökad användning av s.k. säkra tredje länder-koncept, påskyndade förfaranden med i vissa fall mycket korta överklagandetider och begränsade möjligheter att få s.k. sur placeskäl erkända. Genom den föreslagna förordningsformen skulle flera tungviktiga rättsakter, såsom den föreslagna skyddsgrundsförordningen och den föreslagna asylprocedurförordningen, gälla som en tvingande miniminivå. Detta skulle exempelvis innebära att Sverige inte skulle kunna gå tillbaka till permanenta uppehållstillstånd efter den tillfälliga lagen. Rådgivningsbyrån ansåg även att de förslag till olika former av sanktioner för asylsökande som rör sig mellan medlemsländerna genom s.k. sekundära förflyttningar var oproportionerliga och saknade förankring i de verkliga orsakerna till att människor rör sig mellan olika medlemsstater.

Även om Rådgivningsbyrån har identifierat många problem med förslagen finns det även klara fördelar med den föreslagna asylreformen. De senaste årens utveckling inom migrationsområdet har visat att det finns ett behov av harmonisering av regler på EU-nivå och av en ökad solidaritet mellan medlemsstaterna. Om de olika medlemsstaternas lagstiftning gällande exempelvis mottagningsvillkor och asylprövning - som idag påvisar stora skillnader - blir likvärdig skulle sannolikt antalet sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna minska avsevärt. Rådgivningsbyrån har i analyserna av rättsakterna också konstaterat att det lämnades en del enskilda förslag som innebär en rättighetshöjning, såsom utökad rätt till kostnadsfritt juridiskt biträde. En del förslag innebär även stärkta rättssäkerhetsgarantier för barn. Bland annat föreslås regler om att ensamkommande barn i princip omgående ska få en förmyndare utsedd, och att den som utses som förmyndare inte får ha för många åtaganden samtidigt. Det lämnas också förslag om att utredare i barnärenden måste ha särskild barnkompetens och bestämmelsen om medicinsk

³ Läs våra analyser om EU:s gemensamma asylsystem på <https://sweref.org/eus-gemensamma-asylsystem/>

åldersbedömning föreslås förtydligas så att det tydligare framgår hur medicinska åldersbedömningar, eller avsaknad av en sådan, ska beaktas i bevishänseende.

EU:s lagstiftningsprocess

Inom ramen för våra analyser har Rådgivningsbyrån sett att det folkvalda Europaparlamentet (Parlamentet) i många fall har försökt bromsa de förslag som vi ur ett asylrättsligt perspektiv har sett som de mest problematiska. Parlamentet är en av tre medlagstiftare inom EU; de andra två är Europeiska Kommissionen (Kommissionen) och Europeiska Unionens Råd (Rådet). Inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet lämnar vanligtvis Kommissionen förslag på lagstiftning till Parlamentet och Rådet, som i sin tur får lämna synpunkter och ändringsförslag. Om de olika lagstiftningsorganen inte kan komma överens sker förhandlingar i olika former.

Exempel på förslag där Parlamentet förespråkar en linje som enligt Rådgivningsbyråns mening tydligare värnar en rättssäker och human asylprocess än övriga lagstiftare är Parlamentets ståndpunkt att barn överhuvudtaget inte ska få sättas i förvar. Denna uppfattning delas varken av Rådet eller Kommissionen, som anser att barn under vissa förutsättningar kan förvaras. Vidare förespråkar inte Parlamentet obligatoriska omprövningar av beviljade uppehållstillstånd, i alla fall inte för ensamkommande barn. Kommissionens förslag om skyddsgrundsförordning utgår istället från principen att internationellt skydd inte ska ges för längre tid än skyddsbehovet kvarstår och att tvingade regler om omprövning och återkallande av uppehållstillstånd i vissa fall ska införas. Parlamentet anser vidare att användandet av s.k. säkra länder-koncept ska begränsas och inte -såsom Kommissionen och Rådet föreslår - att förekomsten av säkra tredje länder ska prövas innan det ens bestäms om någon stat ska vara ansvarig enligt Dublinförordningen.

Sommaren 2018 – ett avsteg från planen om CEAS-paketet

I slutet av juni 2018 väntade vi och många andra på ett toppmöte som skulle hållas i Sofia. Målsättningen vid toppmötet var att det så kallades CEAS-paketet skulle antas. Toppmötet blev dock en besvikelse för de som hade hoppats på att enighet gällande asylpaketet hade uppnåtts. De första elva punkterna i de delar av de publicerade slutsatserna⁴ som behandlade migration rörde helt andra frågor än CEAS-reformen. Vikten av att stoppa så kallad ”olaglig migration” underströks. Ambitionen att utreda vilket land som ska ha ansvaret för migranter räddade till havs var en annan strävan, liksom understrykandet av behovet av stärkt yttre gränskontroll. Mest anmärkningsvärt var kanske förslaget om att inrätta särskilda asylprövningscentrum, antingen i eller utanför medlemsstaterna. Ett sådant förslag skulle enligt Rådgivningsbyrån urholka asylrätten avsevärt.

Det var först vid punkt 12 i slutsatserna från mötet som CEAS-reformen togs upp och där konstaterades det kort att enighet inte hade nåtts. Det enda som beslutades var att en lägesrapport skulle läggas fram vid toppmötet i oktober samma år. Det framgick att förhandlingarna om de olika rättsakterna har gått olika bra. En av de största stötestenarna var Dublinförordningen, och då särskilt förslaget om tvingande omfördelningsmekanismer mellan medlemsstaterna. Även den föreslagna asylprocedurförordningen var det svårt att komma överens om.

Hösten 2018

Under hösten 2018 hände det inte så mycket gällande CEAS. På migrationsområdet diskuterades istället avtal med tredje länder såsom Egypten. Vidare lades ett förslag på ett hårdhänt reviderat återvändandedirektiv fram. Rådgivningsbyrån, som gavs möjlighet att yttra sig över förslaget till reviderat återvändandedirektiv, anser att det finns allvarliga risker för att förslaget inte skyddar principerna om rättssäkerhet och non-refoulement och öppnar

⁴ EUCO 9/18. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INT/sv/pdf>

för godtyckliga och oproportionerliga tvångsåtgärder⁵. Under hösten introducerades nya ord i EU:s migrationspolitiska vokabulär. Ett exempel på ett sådant ord är ”disembarkment platforms”; alltså landstigningsplattformar för migranter räddade till havs. Diskussioner fördes både om att sådana landstigningsplattformar skulle placeras i någon eller några av EU:s medlemsstater och att plattformarna skulle placeras i tredje länder, exempelvis i Nordafrika. Förslaget om landstigningsplattformar i Nordafrika kom dock att avfärdas av Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker redan innan oktober månad var slut, då han uttalade att ”landstigningsplattformar i nordafrikanska länder inte längre är på agendan och aldrig borde ha hamnat där”⁶.

Vad sades då om CEAS under toppmötet i oktober? I princip ingenting. Slutsatserna från mötet innehöll endast information om att en uppdatering hade gjorts och att arbetet skulle fortsätta.⁷

Våren 2019

Under våren 2019 började oron för att något beslut om CEAS inte skulle kunna fattas innan Europaparlamentsvalet bli påtaglig. Morgan Johansson var visserligen positiv efter ett

⁵ Läs vår kommentar på EU-kommissionens förslag till reviderat återvändandedirektiv här: <https://sweref.org/radgivningsbyrans-kommentarer-pa-eu-kommissionens-forslag-till-reviderat-atervandandedirektiv/>

⁶ Se t.ex. följande artikel <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-africa/juncker-says-north-africa-migrant-camps-not-on-eu-agenda-idUSKCN1N01TU>

⁷ EUCO 13/18 punkt 6. <https://www.consilium.europa.eu/media/36775/18-euco-final-conclusions-en.pdf>

ministermöte i mars 2019 och uttalade att ”asylreformen lever i allra högsta grad”⁸. De officiella slutsatserna var dock mer dämpade⁹. Av slutsatserna framgick att det under mötet hade diskuterats om det fanns möjlighet att frånga den tidigare strävan om att alla rättsakter skulle antas som ett paket för att kunna komma vidare med de rättsakter där det bedömdes vara lättare att nå enighet.

Enligt ett briefingdokument på uppdrag från Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) från april 2019¹⁰ verkar det nu dock som att inte heller enskilda rättsakter kommer att antas innan Europaparlamentsvalet. I rapporten konstateras att någon förhandlingsposition inte har kunnat nås gällande den reviderade Dublinförordningen och asylprocedurförordningen. Det konstateras att detta har överskuggat arbetet med övriga förslag inom reformen på så sätt att överenskommelser gällande de övriga förslagen inte heller kunde nås. Rapporten fastslår att ”det nya parlamentet kommer att behöva bestämma hur det vill fortsätta arbeta på denna reform”.

Under våren har istället en informell överenskommelse nåtts gällande ett förslag om ökande resurser och befogenheter för europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex). Istället för harmonisering av regler för mottagande och prövningsförfaranden för asylsökande inom unionen läggs alltså ökade resurser på att ”förbättra skyddet av EU:s yttre gräns”.¹¹

⁸ <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/03/samarbete-om-migration-och-eus-gemensamma-asyssystem-pa-eu-mote/>

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/38403/st07250-en19.pdf>

¹⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608877/IPOL_BRI\(2019\)608877_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608877/IPOL_BRI(2019)608877_EN.pdf)

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate/>

Efter EU-valet – vad händer framöver?

Av de förslag som det senaste året lämnats inom EU:s migrationsområde framgår tydligt hur snabbt fokus kan ändras. Förslag inom CEAS -som i många delar är problematiska- har ersatts med förslag som ännu tydligare riskerar att urholka asylrättens kärna och själva rätten till asyl. Även om vissa av förslagen redan har förkastats är det tydligt att fokus ligger på andra områden än rättssäkerhet för asylsökande. Det nuvarande Parlamentet har bromsat flera förslag som varit problematiska ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Den väg som stakas ut av det nya Parlamentet kommer att ha en avgörande betydelse för rättssäkerheten inom EU på migrationsområdet.

Linnea Midtsian

Jurist