



## ASYLPOLITIKEN

Målet för EU:s asylpolitik är att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandmedborgare som har behov av internationellt skydd och att se till att principen om "non-refoulement" följs. För detta ändamål strävar unionen efter att utveckla ett gemensamt europeiskt asylsystem.

### RÄTTSLIG GRUND

- Artiklarna 67.2, 78 och 80 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
- Artikel 18 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

### MÅL

EU:s mål är att utveckla en gemensam politik för asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandmedborgare som behöver internationellt skydd och se till att principen om "non-refoulement" följs. Denna politik måste vara förenlig med Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 och dess protokoll av den 31 januari 1967. Varken i fördraget eller i stadgan ges någon definition av termerna "asyl" eller "flykting", men båda dokumenten hänvisar uttryckligen till Genèvekonventionen och dess protokoll.

### RESULTAT

#### A. Amsterdam- och Nicefördragens bidrag

I och med Maastrichtfördraget 1993 infördes det tidigare mellanstatliga samarbetet i asylfrågor i EU:s institutionella ram. Som den viktigaste aktören skulle rådet låta kommissionen medverka i dess arbete och underrätta parlamentet om sina initiativ på asylområdet. Europeiska unionens domstol saknade behörighet i asylfrågor.

I och med Amsterdamfördraget 1999 fick EU:s institutioner nya befogenheter att utarbeta lagstiftning på asylområdet enligt en särskild institutionell mekanism: en övergångsperiod på fem år med en delad initiativrätt mellan kommissionen och medlemsstaterna, och ett enhälligt beslut i rådet efter samråd med Europaparlamentet. Europeiska unionens domstol fick också behörighet i vissa specifika fall. I Amsterdamfördraget föreskrevs också att efter den inledande femårsperioden kunde rådet besluta att det normala medbeslutandeförfarandet skulle gälla och därefter följaktligen fatta sina beslut med kvalificerad majoritet. I slutet av 2004 fattade rådet



beslut i frågan, och medbeslutandeförfarandet (som numera går under benämningen det ordinarie lagstiftningsförfarandet) har tillämpats sedan 2005.

I och med antagandet av Tammerforsprogrammet i oktober 1999 beslutade Europeiska rådet att det gemensamma europeiska systemet skulle genomföras i två etapper: antagandet av gemensamma minimistandarder på kortare sikt skulle leda till ett gemensamt förfarande och en enhetlig status för dem som beviljats asyl som är giltig i hela unionen på längre sikt.

Detta ledde till den "första etappen" av det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas) för perioden 1999–2004, som inrättade kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan (och som ersatte den internationella/mellanstatliga Dublinkonventionen från 1990), och inrättade Eurodacdatabasen för lagring och jämförelse av fingeravtrycksuppgifter. I förordningen fastställdes också gemensamma miniminormer som medlemsstaterna skulle följa i samband med mottagande av asylsökande, vilka kriterier som skulle uppfyllas för att beviljas internationellt skydd och det beviljade skyddets natur, samt förfaranden för beviljande och återkallande av flyktingstatus. Ytterligare lagstiftning omfattade tillfälligt skydd vid en massiv tillströmning.

I Haagprogrammet från november 2004 krävdes att den andra etappens instrument och åtgärder skulle antas senast i slutet av 2010, där man betonade EU:s ambition att gå längre än miniminormerna och utveckla ett enda asylförfarande med gemensamma garantier och en enhetlig status för dem som beviljats skydd. I den europeiska pakten för invandring och asyl från 2008 senarelades denna tidsfrist till 2012.

## **B. Lissabonfördraget**

Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft i december 2009, förändrades situationen på så sätt att åtgärderna på asylområdet omvandlades från att fastställa miniminormer till att skapa ett gemensamt system som inbegriper enhetlig status och enhetliga förfaranden.

Detta gemensamma system ska omfatta

- en enhetlig asylstatus,
- en enhetlig status för subsidiärt skydd,
- ett gemensamt system för tillfälligt skydd,
- gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd,
- kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl,
- normer för mottagandevillkoren,
- partnerskap och samarbete med tredjeländer.

Sedan Lissabonfördraget föreskrivs även uttryckligen principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i fråga om ekonomiska bördor, mellan medlemsstaterna, enligt artikel 80 i EUF-fördraget. EU:s åtgärder på asylområdet bör vid behov innehålla lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna princip



tillämpas. Genom fördraget ändrades också beslutsgången avseende asylfrågor väsentligt, eftersom medbeslutandeförfarandet infördes som standardförfarande. Dessutom har den rättsliga tillsyn som utförs av Europeiska unionens domstol väsentligen förbättrats. Numera kan alla domstolar i medlemsstaterna lämna in en begäran om förhandsavgörande och inte bara, som tidigare var fallet, de nationella sistainstansdomstolarna. Detta gör det möjligt för domstolen att utveckla mer omfattande rättspraxis på asylområdet.

I Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet den 10 december 2009 för perioden 2010–2014, bekräftades "målet att upprätta ett gemensamt område för skydd och solidaritet grundat på ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljats internationellt skydd". I programmet betonas i synnerhet behovet att främja verklig solidaritet med de medlemsstater som är utsatta för särskilt hårt tryck samt den centrala rollen för det nya Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo).

Även om kommissionen hade lagt fram sina förslag för den andra etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet så tidigt som 2008–2009, fortskred förhandlingarna långsamt. Därför antogs den "andra" etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget, med en ändring av tonvikten från miniminormer till ett gemensamt asylförfarande på grundval av en enhetlig skyddsstatus.

### C. De viktigaste befintliga rättsliga instrumenten och pågående reformarbeten

Med undantag för det omarbetade [skyddsdirektivet](#), som trädde i kraft i januari 2012, trädde de andra omarbetade rättsakterna först i kraft i juli 2013 ([Eurodacförordningen](#), [Dublin III-förordningen](#), [direktivet om mottagningsvillkor](#), och [direktivet om asylförfaranden](#)), vilket innebar att deras försenade införlivande i mitten av juli 2015 inföll när migrationskrisen var som värst. I juni 2014 fastställde Europeiska rådet [strategiska riktlinjer](#) för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa (se artikel 68 i EUF-fördraget) för de kommande åren, på grundval av [kommissionens meddelande](#) från mars 2014 och de framsteg som uppnåtts inom Stockholmsprogrammet. Dessa riktlinjer betonar att ett fullständigt införlivande och faktiskt genomförande av det gemensamma europeiska asylsystemet är en absolut prioritering.

Mot bakgrund av migrationstrycket sedan 2014 offentliggjorde kommissionen i maj 2015 [den europeiska migrationsagendan](#) (se faktablad [4.2.3.](#)), i vilken ett antal åtgärder föreslogs för att komma till rätta med detta tryck, inbegripet systemet med mottagningscentrum (hotspots), som inrättades mellan Europeiska stödkontoret för asylfrågor, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (f.d. Frontex) och Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol), som arbetar på plats med medlemsstater som ligger i frontlinjen för att snabbt identifiera, registrera och ta fingeravtryck på anländande migranter. Systemet med mottagningscentrum syftar också till att bidra till genomförandet av omplaceringsmekanismen för nödsituationer för sammanlagt 160 000 personer i behov av internationellt skydd. Denna mekanism föreslogs av kommissionen för att bistå Italien och Grekland och antogs av rådet [den 14 september](#) och [den 22 september 2015](#), efter samråd med Europaparlamentet. Rådets beslut blev senare rättsligt gällande i EU-domstolens [dom](#) av den 6 september



2017. Det är meningen att omplacering ska användas som en mekanism för att genomföra den princip om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning som fastställs i artikel 80 i EUF-fördraget i praktiken. Andelen omplaceringar har dock varit [lägre än väntat](#) och omplaceringar har genomförts långsamt.

I den europeiska migrationsagendan fastställs också ytterligare steg mot en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet, som lades fram i två paket med lagstiftningsförslag i maj respektive juli 2016 och som diskuteras för närvarande mellan parlamentet och rådet. Lagstiftningsinitiativ som är avsedda att förbättra bland annat det gemensamma europeiska asylsystemet, som bland annat föreslår direkt tillämpliga förordningar i stället för direktiv (förutom i fråga om mottagningsvillkor, som även fortsättningsvis omfattas av ett direktiv och fortfarande behöver införlivas i nationell rätt) omfattar följande:

- Åtgärder för att förenkla, förtydliga och förkorta [asylförfaranden](#), säkerställa gemensamma garantier för asylsökande och strängare regler mot missbruk, inbegripet en gemensam förteckning över säkra ursprungsländer, som ursprungligen föreslogs som en [separat förordning](#). Den 25 april 2018 antog Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE-utskottet) sitt [betänkande](#), som fungerar som förhandlingsmandat.
- Vem som uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd (se [skyddsdirektivet](#)) för att åstadkomma ökad samstämmighet i fråga om andelen godkända ansökningar och typer av skydd, inbegripet mer restriktiva bestämmelser som sanktionerar sökandes sekundära förflyttningar och obligatoriska omprövningar av status, även av personer med erkänd flyktingstatus. Den 15 juni 2017 antog Europaparlamentets LIBE-utskott sitt [betänkande](#). I mitten av 2018 nådde parlamentet och rådet en preliminär överenskommelse, men den fick emellertid inte tillräckligt stöd från medlemsstaterna<sup>[1]</sup>.
- [Mottagningsvillkor](#), av vilka de mest omstridda punkterna rör väntetiden för de personer som ansökt om internationellt skydd att få tillträde till arbetsmarknaden och kommissionens avvisande inställning när det gäller att förhindra sökande från att flytta till en medlemsstat som inte är behörig att behandla deras asylansökan. Den 25 april 2017 antog Europaparlamentets LIBE-utskott sitt [betänkande](#) om förslaget. Den 17 maj 2018 gav kammaren betänkandet grönt ljus som ska fungera som ett mandat för att inleda interinstitutionella förhandlingar. I mitten av 2018 nådde parlamentet och rådet en preliminär överenskommelse. Förhandlingarna mellan parlamentet och rådet pågår dock fortfarande.
- En reform av [Dublinförordningen](#), som fastställer kriterier för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd (i princip det första inreslandet). I förslaget behålls de gällande kriterierna i Dublinsystemet, samtidigt som de kompletteras med en korrigerande tilldelningsmekanism för att hjälpa medlemsstater som utsätts för oproportionerligt starkt tryck. [Kommissionens förslag från september 2015](#) till förordning om en permanent omplaceringsmekanism vid kriser inom ramen för Dublinsystemet

---

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



har därför för närvarande lagts på is i rådet. På liknande sätt har det tidigare [förslaget om ändring av Dublinförordningen](#) avseende bestämmelsen om vilken medlemsstat som är behörig att pröva en ansökan om internationellt skydd av ensamkommande barn som inte har några anhöriga på medlemsstaternas territorium dragits tillbaka och dess innehåll ingår i det nuvarande förslaget till Dublin III-förordningen. Den 19 oktober 2017 antog Europaparlamentets LIBE-utskott sitt [betänkande](#), som bekräftades av plenarförsamlingen som ett mandat för att inleda interinstitutionella förhandlingar.

- En översyn av [Eurodacdatabasen för fingeravtryck från asylsökande](#) för att utvidga den till att omfatta personuppgifter om tredjelandsmedborgare som inte ansökt om internationellt skydd och som har konstaterats vistas irreguljärt i EU, för att göra det möjligt för brottsbekämpande myndigheter att få tillgång till databasen och ta fingeravtryck på barn från sex års ålder för att underlätta spårning och familjeåterforening. Europaparlamentets LIBE-utskott fick klartecken från kammaren till att inleda interinstitutionella förhandlingar på grundval av sitt [betänkande](#) av den 30 maj 2017 om förslaget. Förhandlingarna med rådet inleddes i september 2017 och parlamentet och rådet nådde en delvis preliminär överenskommelse i juni 2018.
- En omvandling av Europeiska stödkontoret för asylfrågor från ett europeiskt stödkontor till en fullt utvecklad EU-byrå, [Europeiska unionens asylbyrå](#), som skulle ansvara för att underlätta funktionen hos det gemensamma europeiska asylsystemet, säkerställa enhetlighet i bedömningen av asylansökningar i hela EU och övervaka den operativa och tekniska tillämpningen av unionsrätten, bland annat genom att bistå medlemsstaterna med utbildningen av nationella experter. Den 8 december 2016 antog parlamentet sitt [betänkande](#) om förslaget, och i mitten av juni 2017 nåddes en bred preliminär överenskommelse med rådet. I september 2018 lade kommissionen fram ett [ändrat förslag](#) för att förstärka Europeiska unionens asylbyrå med mer personal, verktyg och ekonomiska medel för att säkerställa att medlemsstaterna vid alla tidpunkter kan förlita sig på fullt operativt stöd från EU.
- En [unionsram för vidarebosättning](#), som skulle tillhandahålla gemensamma regler inom EU om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse, inbegripet ekonomiskt stöd till medlemsstaternas vidarebosättningsinsatser, som ett komplement till de nuvarande multilaterala och nationella ad hoc-programmen för vidarebosättning. Den 12 oktober 2017 antog Europaparlamentets LIBE-utskott sitt [betänkande](#) om förslaget och gavs mandat att förhandla med rådet.

[2001 års direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd](#) vid massiv tillströmning av fördrivna personer är fortfarande i kraft, men har hittills aldrig tillämpats, inte ens när migrationskrisen var som värst, troligtvis på grund av dess oklara formuleringar och spänningar mellan medlemsstaterna i rådet i fråga om fördelning av bördor.

#### D. Den externa dimensionen

[Den övergripande strategin för migration och rörlighet](#), som kommissionen antog 2011, är grundstommen för EU:s externa migrations- och asylpolitik. Den fastställer hur EU ska genomföra sina politiska dialoger och samarbeten med länder utanför EU,



utifrån tydligt definierade prioriteringar, och är förankrad i EU:s övergripande yttre åtgärder, inbegripet utvecklingssamarbete. Dess främsta mål är att organisera den lagliga migrationen bättre, att förhindra och bekämpa olaglig migration, att maximera migrationens och rörlighetens utvecklingseffekter samt främja internationellt skydd.

I mars 2016 nådde Europeiska rådet och Turkiet en överenskommelse som syftade till att minska strömmen av irreguljära migranter till Europa via Turkiet. Enligt [uttalandet från EU och Turkiet](#) ska alla nya irreguljära migranter och asylsökande som kommer från Turkiet till de grekiska öarna och vars asylansökningar avvisas återsändas till Turkiet. Och för varje syrier som återsänds till Turkiet, bör en annan syrier vidarebosättas i EU, i utbyte mot ytterligare viseringslättnader för turkiska medborgare och utbetalningen av 6 miljarder euro inom ramen för faciliteten för flyktingar i Turkiet, fram till slutet av 2018. Enligt kommissionens [lägesrapport om genomförandet av den europeiska migrationsagendan](#) från maj 2018, fortsätter uttalandet att spela en nyckelroll för att säkerställa att migrationsutmaningen i östra Medelhavsområdet hanteras effektivt. I rapporten betonas dock att brister kvarstår: Framför allt fortsätter den långsamma behandlingen av asylansökningar i Grekland att sänka återsändningarna till Turkiet.

På global nivå i september 2016 antog Förenta nationernas generalförsamling enhälligt [New York-deklarationen om flyktingar och migranter](#), en banbrytande politisk deklaration som syftar till att förbättra det sätt på vilket det internationella samfundet reagerar på stora flykting- och migrantströmmar samt utdragna flyktingsituationer. Till följd av detta kommer två globala pakter att antas under 2018 – en för flyktingar och en för andra migranter. New York-deklarationen innehåller en vittomspännande åtgärdsram för flyktingar (Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF) med särskilda åtgärder som behövs för att minska trycket på värdländerna, öka flyktingars självständighet, öka tillgången till tredjelandslösningar och stödja förhållandena i ursprungsländerna för att göra det möjligt för flyktingar att återvända under säkra och värdiga former. Som ett led i uppföljningen av New York-deklarationen från 2016 kommer FN:s flyktingkommissariat att föreslå en ”global flyktingpakt” i sin årliga rapport till generalförsamlingen 2018.

Vid plenarsammanträdet i april 2018 [konstaterade parlamentet att EU och medlemsstaterna måste inta en ledande roll](#) i de pågående diskussionerna på global nivå för att enas om de två pakterna, särskilt med tanke på Förenta staternas beslut att dra sig ur förhandlingarna.

#### **E. Disponibla medel för asylpolitiken**

Det viktigaste finansieringsinstrumentet i EU:s budget på asylområdet är Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif). Amifs anslag för perioden 2014–2020 har höjts från 3,31 miljarder euro till 6,6 miljarder euro. För nästa långsiktiga EU-budget för perioden 2021–2027 föreslår kommissionen att finansieringen inom ramen för den nya asyl- och migrationsfonden (Amif) ökar med 51 procent till 10,4 miljarder euro för att bland annat stärka och utveckla alla aspekter av det gemensamma europeiska asylsystemet, däribland dess externa dimension. Medel anslås också genom EU:s andra finansieringsinstrument såsom Europeiska socialfonden (ESF, se faktablad [2.3.2](#)), fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead,



se faktablad [2.3.9](#)) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF, se faktablad [3.1.2](#)) och då främst för att stödja integreringen av flyktingar och migranter, även om den andel av anslagen som tilldelats dem inte redovisas separat i budgeten och därför inte anges på ett tydligt sätt.

På liknande sätt har det ursprungliga anslaget till Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo), den framtida Europeiska unionens asylbyrå, för perioden 2014–2020 höjts från 109 miljoner euro till 456 miljoner euro. För att i framtiden kunna ge fullt operativt stöd till asylförfaranden har kommissionen föreslagit en budget på 1,25 miljarder euro för perioden 2021–2027.

Utanför den fleråriga budgetramen (FBR) – men inom EU:s budget – finns förvaltningsfonder för yttre åtgärder, såsom EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika (1,8 miljarder euro) för att bistå länder i Afrika i samband med migrationshantering och gränskontroll, EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien (500 miljoner euro) och faciliteten för flyktingar i Turkiet (3 miljarder euro för perioden 2016–2017 och 3 miljarder euro för perioden 2018–2019).

Utanför EU:s budget finns slutligen Europeiska utvecklingsfonden (EUF) (30,5 miljarder euro, varav 2,2 miljarder euro har gått till EU:s förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika) med fokus på att utrota fattigdomen och genomföra Agenda 2030 för hållbar utveckling, men den har under de senaste åren i allt större utsträckning använts för att finansiera åtgärder för att hantera migrationsfrågor.

## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Europaparlamentet har alltid varit en stark förespråkare för ett gemensamt europeiskt asylsystem, i enlighet med unionens rättsliga åtaganden. Parlamentet har också krävt att den olagliga migrationen minskar och att utsatta grupper skyddas.

Parlamentets [resolution av den 12 april 2016](#) om situationen i Medelhavsområdet och behovet av ett helhetsgrepp på migration i EU ger en överblick över parlamentets viktigaste ståndpunkter och farhågor på asylområdet.

Parlamentet har begärt tillförlitliga och rättvisa förfaranden som genomförs på ett ändamålsenligt sätt och som grundar sig på principen om "non-refoulement". Det har även betonat att man måste förhindra en sänkning av skyddsnivån och kvaliteten på mottagandet och se till att man på ett mer rättvist sätt delar på den börda som drabbar de medlemsstater som ligger vid EU:s yttre gränser. Parlamentet har uppmanat medlemsstaterna att tillvarata befintliga möjligheter att utfärda humanitära visum, och det anser att personer som söker internationellt skydd bör kunna ansöka om ett europeiskt humanitärt visum direkt vid ett konsulat eller en ambassad, och kräver därför en ändring av unionens viseringskodex.

Europaparlamentet anser att fler åtgärder krävs för att kunna se till att det gemensamma europeiska asylsystemet blir helt enhetligt: Det behövs en heltäckande bedömning av dess genomförande. Parlamentet har noterat vikten av medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av inte bara negativa, utan också positiva asylbeslut.



Parlamentet har också betonat att det bör vara möjligt att ta asylsökande i förvar endast i mycket tydligt definierade undantagsfall och att man måste ha rätt att överklaga sådana beslut i en domstol. Det ställde sig bakom inrättandet av Europeiska stödkontoret för asylfrågor.

När det gäller förbindelser med tredjeländer inom ramen för [den övergripande strategin för migration och rörlighet](#), efterlyste parlamentet en intensifiering av insatserna för kapacitetsuppbyggnad och vidarebosättningsverksamheten, som bör utföras i samarbete med tredjeländer som hyser många stora flyktinggrupper. Parlamentet ansåg att samarbetet med tredjeländer måste inrikta sig på att ta itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljära migrationsströmmar till Europa.

Parlamentet kan också väcka talan om ogiltigförklaring vid domstolen. Detta verktyg har framgångsrikt använts ([se domstolens dom av den 6 maj 2008](#)) för att ogiltigförklara bestämmelserna om antagandet av den gemensamma förteckningen över tredjeländer som betraktas som säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer i Europa enligt direktiv 2005/85/EG.

Här kan du läsa mer om detta ämne:

- [Migration i Europa](#)
- [Flyktingkrisen i Europa](#)
- [Invandringsspolitiken](#)

Ina Sokolska  
05/2019

