

EUAA och Sveriges implementering av EU:s nya asyl- och migrationspakt

Johan Ekstedt

Denna policy brief betonar vikten av att svenska myndigheter stärker sitt samarbete med Europeiska unionens asylbyrå (EUAA)¹ för att säkerställa att den nya migrations- och asylpakten (härefter "pakten") implementeras korrekt med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden. Migrationsverket, med sin myndighetskapacitet, kan till stor del hantera det förestående förändringsarbetet internt. Samtidigt påvisas fördelarna med att myndigheten drar nytta av EUAA:s verktyg. Sverige kan stärka sitt bidrag till EU:s gemensamma asylsystem genom att aktivt delta i utvecklingen av EUAA:s verktyg, engagera sig i EUAA:s nätverk, delta effektivt i internationella uppdrag samt överväga vilket direktstöd Sverige kan tänkas ta emot från EUAA i framtiden för att bättre hantera oförutsägbara migrationsutmaningar.

EU:s nya migrations- och asylpakt

Efter många års förhandlingar röstade Europeiska unionens råd i maj 2024 slutligen igenom den nya migrations- och asylpakten. Detta markerar en avgörande tidpunkt för den europeiska migrationspolitiken, och under de kommande två åren kommer EU:s gemensamma migrations- och asylsystem att genomgå stora förändringar, något som även kommer att ha stor påverkan på både Migrationsverket och andra svenska myndigheters arbete.

¹ Engelska, European Union Agency for Asylum.

Den europeiska politiska debatten kring pakten har varit intensiv och i delar präglats av kontroverser. Europeiska kommissionen, och andra förespråkare, hävdar att den nya lagstiftningen kommer att effektivisera asylprocesserna i hela unionen, samt bidra till ökad solidaritet mellan medlemsstater (Europeiska kommissionen 2024). Kritiker från det civila samhällets organisationer hävdar emellertid att pakten riskerar att öka kränkningar av mänskliga rättigheter och undergräva en rättssäker prövning i asylärenden (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants 2023; Flyktinggruppernas Riksråd 2023; Civil Rights Defenders 2024). Tilläggas bör även att det omedelbart efter att pakten röstades igenom den 15 maj 2024 höjdes röster för en ännu mer restriktiv politik. Femton europeiska regeringar, ledda av Danmark, skickade den 16 maj 2024 ett öppet brev till EU-kommissionär Ylva Johansson med krav på att man, bland annat, borde öppna möjligheten att överföra asylsökande till "säkra tredjeländer" (Danmarks Udländinge- och Integrationsministerium 2024). Detta skulle innebära att ansvaret för asylprocessen överfördes till länder utanför EU, liknande den så kallade Rwandaplanen, som förslogs av den tidigare regeringen i Storbritannien (UNHCR 2022). I ljuset av detta menar även kritiker av pakten att när beslutsprocessen nu är avslutad och en överenskommelse finns på plats, bör fokus riktas mot en effektiv och rättssäker implementering av det nya regelverket. Genom en konstruktiv inställning till implementeringen hoppas man kunna minimera negativa effekter och istället arbeta proaktivt för att anpassa pakten på nationell nivå i enlighet med rättssäkerhetsprinciper och internationella åtaganden, vilket också kan öppna för såväl ökad vidarebosättning som arbetskraftsinvandring (Parusel 2024).

Pakten omfattar totalt nio nya instrument inom migrationsområdet och ersätter tidigare lagstiftning inom exempelvis asylprocesser, vidarebosättning, återvändande, gränsförfarandet och mottagande. En övergripande trend i pakten är att områden som tidigare reglerades genom direktiv nu ersätts av förordningar. Det är viktigt att notera att pakten innehåller hela nio förordningar och enbart ett direktiv – en omfattning som vi inte tidigare sett i liknande reformpaket inom EU:s migrationspolitik. Skillnaden mellan direktiv och förordningar är av stor betydelse. Ett direktiv kräver att medlemsstaterna omvandlar lagtexten till nationell lagstiftning, vilket ger viss flexibilitet i hur direktivet implementeras. En förordning, däremot, är direkt tillämplig i sin ursprungliga form och gäller som lag i alla medlemsstater utan att behöva införlivas i den nationella lagstiftningen. Tidigare forskning visar att

förordningar tenderar att leda till en mer enhetlig tillämpning bland medlemsstaternas myndigheter jämfört med direktiv (Hatton 2021, s. 36).

Den enskilt mest omskrivna reformen i pakten är den nya asyl- och migrationshanteringsförordningen, som omfattar obligatoriska "solidaritetsmekanismer". Förordningen kräver att medlemsstater, som Sverige, assisterar överbelastade medlemsstater genom att antingen ta emot fler asylsökande, ge ekonomiska bidrag till den överbelastade medlemsstaten eller bidra med kapacitetsuppbyggnad (Förordning (EU) 2024/1351, artikel 6). Sverige kan också begära liknande stöd enligt de villkor som anges i krisregleringen. Ytterligare en solidaritetsmekanism finns inskriven i EUAA-förordningen, som inrättar en reserv av handläggare som kan sekunderas till EUAA och skickas till medlemsstater med kort varsel (Förordning (EU) 2021/2303, artikel 19(6)). EUAA-förordningen var ursprungligen en del av pakten, men kommissionen och medlemsstaterna kom överens om att bryta loss denna förordning ur pakten och drev igenom den redan i december 2021 (Europeiska rådet 2024).

Det faktiska resultatet av pakten kommer att bero på ett flertal faktorer såsom medlemsstaternas följsamhet, EU-domstolens tolkningar och nationala myndigheters implementeringspraxis. Fram till juni 2026, då paktens bestämmelser träder i kraft, kommer nationella myndigheter i Europa att genomföra ett omfattande och intensivt förberedelsearbete. För att kunna genomföra pakten har medlemsstaterna tillgång till EUAA som kan assistera i arbetet med att bygga upp administrativa verktyg, utbildningsinsatser och, i vissa medlemsstater, direktstöd i form av personal.

Bakgrund och syfte

Forskningen om pakten har, hittills, i stor utsträckning varit fokuserad på juridisk analys av de lagförslag som kommissionen presenterade i januari 2020 (se till exempel Gazi 2021; De Bruycker 2022; Tsourdi 2024). I och med att pakten beslutats och en genomförandefas tagit vid, finns ett behov av både förvaltningsforskning och policy-relevant analys av hur förordningarna implementeras i praktiken.

Denna policy brief baseras på min tidigare forskning som fokuserar på EUAA:s roll i det gemensamma asylsystemet (Ekstedt 2024). Många slutsatser dras från en dokumentanalys och intervjustudie om hur EUAA:s verktyg används och skapas genom organisationens samarbete med medlemsstaternas

nationella experter (Ekstedt & Lundstedt Asplén, 2024). Detta material har kompletterats med annan relevant forskning, publikt tillgängliga dokument från EUAA och Migrationsverket samt tre intervjuer med företrädare från Migrationsverket som gjorts under oktober–november 2024.

Migrationsverket har en stark operativ kapacitet jämfört med många motsvarande EU-myndigheter, där ansvarsområden ofta är uppdelade på flera aktörer. Den samlade strukturen ger Migrationsverket en bättre helhetsbild av migrationsfrågor. Sveriges historiskt höga asylmottagande har dessutom byggt upp omfattande expertis på området. I hög utsträckning kommer därför Migrationsverkets förändringsarbete ske internt på myndigheten, med mindre behov av stöd från EUAA än vad som är fallet i flera andra medlemsstater. Avgörande i sammanhanget är dock att EUAA:s nya mandat ger byrån ett övergripande övervakningsansvar för att medlemsstaterna implementerar pakten i enlighet med Europeiska kommissionens avsikt med lagstiftningen. Det är därför ändå av stor vikt att noggrant följa, bidra till och dra nytta av EUAA:s arbete.

Intervjuer med företrädare från Migrationsverket visar att det finns en stark medvetenhet om betydelsen av internationellt samarbete inför paktens implementering. Policy briefen understryker därmed vikten av att fortsätta, och i viss mån utöka, svenska myndigheters relation till EUAA. Syftet är att belysa hur Sverige kan bidra till att stärka EU:s gemensamma asylsystem genom EUAA, samt vilka konkreta fördelar Sverige kan få genom samarbetet med byrån. Här behandlas både vilket stöd Sverige kan få från EUAA för att inhemskt implementera pakten och hur Sverige kan bidra till EUAA:s arbete med att skapa förutsättningar för att pakten implementeras korrekt i andra medlemsstater. För att få en mer nyanserad bild av detta är det även viktigt att analysera hur EUAA har utvecklats över tid samt vilket stöd byrån hittills har erbjudit medlemsstaterna.

EUAA:s roll i det gemensamma europeiska asylsystemet

EUAA grundades som det Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO)² 2011 och fick sitt nuvarande mandat och namn 2022. Sedan grundandet har byrån haft tre grundläggande uppdrag: 1) Bidra till att förverkliga det gemensamma europeiska asylsystemet. 2) Främja det praktiska samarbetet

² Engelska, European Asylum Support Office.

kring asylfrågor mellan medlemsstaterna. 3) Ge stöd till medlemsstater som är överbelastade (Förordning (EU) nr 439/2010).

Under de första åren präglades EASO:s arbete av stödinsatser till Grekland. I kölvattnet av det omfattande flyktingmottagandet 2015 ökade EASO:s budget och verksamhet i både Grekland och i andra medlemsstater. Under EASO:s ledning sekonderades exempelvis myndighetspersonal från ett flertal medlemsstaters nationella migrationsbyråkratier till såväl Grekland som Italien.

Det gemensamma utbildningssystemet

I samtliga medlemsstater har EUAA även bidragit till ökad kompetensförsörjning genom utbildningsprogram för asylhandläggare och annan personal. Det europeiska asylutbildningsprogrammet, EAC³ omfattar en rad kurser inom internationellt skydd. Det innefattar både grundkurser för handläggare och mottagningspersonal. Även avancerade och specialiserade kurser erbjuds för att erfarna tjänstemän ska kunna utveckla sin kompetens, exempelvis inom sårbarhet (EUAA 2024a). Forskning visar också att EUAA:s utbildningar används brett i flertalet nationella asylmyndigheter (Ekstedt & Asplén Lundstedt 2024). Europeiska asylutbildningsprogrammet använder en "train-the-trainer"-metodik. EUAA utbildar alltså ett antal individer från en medlemsstat, som i sin tur återvänder hem och vidareutbildar personal i sina respektive nationella förvaltningar. Dessutom finns skraddarsydd utbildningar anpassade till specifika behov hos organisationer och medlemsstater. (EUAA 2024a).

Hur skapas EUAA:s administrativa verktyg och nätverk?

EUAA är även en plattform för utbyte av erfarenheter och information. Dessa organiseras inom olika nätverk. Det finns i dagsläget 17 fasta EUAA nätverk, samt ytterligare ett antal tillfälliga arbetsgrupper. Nätverkens synpunkter och expertis ligger sedan till grund för olika administrativa verktyg och de andra insatser som byrån gör för att underlätta arbetet i de nationella myndigheterna.

För att säkerställa att utbildningsmaterial och andra verktyg är relevanta för enskilda medlemsstaters nationella kontext blir därför deltagande i EUAA:s nätverk avgörande. Tidigare forskning på framväxten av administrativa

³ Engelska, *The European Asylum Curriculum*.

verktyg visar att EUAA mycket aktivt formar sina insatser utefter den återkoppling de får från medverkande medlemsstater. Utan aktivt medverkande från medlemsstaterna riskerar verktygen att förlora relevans och slutprodukten blir därmed mindre användbar. De nationella migrationsmyndigheter som inte medverkar i att ta fram administrativa verktyg riskerar även att tvingas använda material de själva inte varit med om att utforma (Ekstedt & Asplén Lundstedt, 2024, s. 11).

Forskning visar även att dessa nätverk har bidragit till att en europeisk professionell sfär vuxit fram med omfattande utbyte och åtskilliga formella och informella kontaktytor. Tidigare har exempelvis handläggare och juridiska experter inom statsförvaltningen analyserats utifrån nationella professionella kategorier. I dagens Europa kan dessa yrkesgrupper istället förstås som alltmer likartade över nationsgränserna. Asylhandläggare, beslutsfattare och annan personal involverad i asyلفörfarandet läser EUAA-producerat utbildningsmaterial, konsulterar EUAA-sammanställd landinformation och medverkar i allt större utsträckning i transnationella samtal kring hur dessa administrativa verktyg ska utformas. Sekunderad myndighetspersonal på EUAA återvänder hem med erfarenheter från andra medlemsstater och bildar kontaktnätverk som sträcker sig över landsgränser. Denna framväxande professionella sfär bidrar på så sätt till ett mer harmoniserat asylsystem i Europa, vilket är ett grundläggande mål med det gemensamma asylsystemet (Ekstedt 2024, s. 15-16).

EUAA:s växande överstatliga roll och övervakningsmekanismen

I och med att EASO ombildades till EUAA och pakten antogs, har överstatligheten i det europeiska asylsystemet ökat. EUAA:s nya mandat kräver även att medlemsstaters nationella myndigheter beaktar EUAA:s landinformation vid beslut i asylärenden, vilket sannolikt borde öka konvergensen i det gemensamma asylsystemet (Förordning (EU) 2021/2303, artikel 11(3)). Aktivt medverkande i EUAA:s nätverk för landinformation blir därmed ännu viktigare än tidigare, dels för att säkerställa att landinformation som tas fram är relevant för Sverige, dels för att Sverige å sin sida bidrar med kunskaper till det gemensamma asylsystemet.

En annan viktig aspekt är införandet av den så kallade övervakningsmekanismen. Övervakningsmekanismen är nära kopplad till den nya pakten i och med att den träder i kraft först när Dublinförordningen har ersatts av

asyl- och migrationshanteringsförordningen i maj 2026 (Förordning (EU) 2021/2303, artikel 73). Övervakningsmekanismen innefattar att EUAA:s personal, tillsammans med representanter från Europeiska kommissionen och UNHCR, kommer att granska och utvärdera Migrationsverkets tillämpning av europeisk asyllagstiftning (EUAA, 2024b). Detta kommer ske systematiskt vart femte år, men kan även ske *ad hoc*. Enligt EUAA-förordningen ska EUAA sedan upprätta förslag till rekommendationer (Förordning (EU) 2021/2303, artikel 15(4)). Dessa ska beskriva åtgärder som medlemsstaten bör vidta, om nödvändigt, med stöd från byrån samt en tidsfrist för genomförandet. Medlemsstaten ska sedan upprätta en handlingsplan för genomförandet, vilket även den EUAA kan bistå med. Sverige kommer att få sin första genomlysning 2028 (EUAA, 2024b, bilaga 1, s. 58). Det är viktigt att notera att EUAA:s mandat inte sträcker sig till att slutgiltigt bedöma om medlemsstaterna har införlivat den nya lagstiftningen korrekt, vilket istället åligger den Europeiska kommissionen och EU-domstolen. Däremot får EUAA uppdraget att övervaka implementeringen av europeisk lagstiftning samt följa upp följsamheten hos medlemsstaterna å kommissionens vägnar. EUAA blir på så vis kommissionens redskap för att säkerställa att nationella myndigheter tillämpar regelverket såsom är tänkt. I EUAA-förordningen står det:

Byrån ska i nära samarbete med kommissionen inrätta en övervakningsmekanism i syfte att övervaka den operativa och tekniska tillämpningen av Ceas⁴ för att förhindra eller identifiera eventuella brister i medlemsstaternas asyl- och mottagningssystem och bedöma deras kapacitet och beredskap att hantera situationer av oproportionerligt tryck, i syfte att effektivisera de systemen. (Förordning (EU) 2021/2303, art. 14(1)).

Redan 2025 kommer EUAA att utföra en pilotgenomlysning av Estland och Nederländernas asylsystem, i enlighet med byråns nyskapade övervakningsmetodik. Det kan vara relevant för svenska myndigheter att noga följa resultatet från dessa pilotgenomlysningar, för att på så vis förbereda sig på Sveriges genomlysning längre fram. Överhuvudtaget innebär övervakningsmekanismen att Migrationsverket och andra relevanta myndigheter har ett stort intresse av att noga följa det arbete EUAA påbörjat för att assistera medlemsstater med att implementera pakten. Om förberedelsearbetet

⁴ Ceas är EU:s namn på det gemensamma asylsystemet. Engelska, Common European Asylum System.

genomförs i nära samverkan med EUAA kan risken för krav på omarbeting minska. I detta sammanhang blir Sveriges medverkan i det så kallade *övervakningsnätverket* också avgörande, eftersom detta nätverk medverkar i utvecklingen av EUAA:s metod för att implementera övervakningsmekanismen.

Direktstöd till andra medlemsstater via EUAA

Sverige har genom åren på olika sätt bidragit till EUAA:s arbete. Migrationsverkets tidigare generaldirektör, Mikael Ribbenvik, var mellan 2021 och 2023 ordförande i byråns styrelse. Migrationsverket har sedan 2019 också löpande tillhandahållit experter till EUAA:s operativa verksamhet. I och med att den nya förordningen trädde i kraft 2022 sker detta genom årliga förhandlingar mellan medlemsstaten och EUAA (Förordning (EU) 2021/2303, artikel 19(3)). Migrationsverkets personal har varit utplacerad i Grekland, Italien, Rumänien, Slovenien och på Cypern. Detta ska emellertid inte förväxlas med den nya asylreserven som introducerades i och med EUAA:s nya mandat. EUAA-förordningen ålägger Sverige att tillhandahålla 19 handläggare till EUAA:s så kallade *reserv för asylinsatser*. Dessa ska på kort varsel kunna ge stöd till andra medlemsstater med bristande kapacitet att hantera exempelvis handläggning av asylärenden (Förordning (EU) 2021/2303, bilaga 1). Tanken med detta system är att medlemsstater i akut behov av administrativt stöd snabbt ska kunna få hjälp av kvalificerad personal. Därmed minskar risken för flaskhalsar i processen och paktens krav på skyndsam handläggning av ärenden i krissituationer upprätthålls. Reserven har inte aktiverats hittills, men Migrationsverket har redan i dagsläget förberett organisationen för att kunna bidra till reserven. Utifrån den forskning som gjorts på området i Grekland och Italien kan man dra slutsatsen att sekunderad myndighetspersonal kan bidra positivt till hanteringen av asylärenden (Loschi & Slominski, 2022; Europeiska revisionsrätten, 2019, s. 17-18). Den generella bilden är även att Migrationsverkets insats i Grekland 2019 var högt uppskattad och bidrog effektivt till arbetet.⁵ Forskningen visar dock att stödet från andra medlemsstater till Grekland och Italien under det tidigare, frivilliga, systemet varit något bristande. Det sekunderades för få experter under för kort tid, och ofta inte tillräckligt senior personal (Europeiska revisionsrätten 2019, s. 17-18).

⁵ Övergripande bild från ett tio-tal intervjuer som gjordes för Ekstedt (2024).

Mycket av EUAA:s verksamhet bedrivs genom projekt. Exempelvis kan nämnas EU-Frank-projektet som drevs mellan 2016 och 2020. Projektet skapades för att stärka EU-länders kapacitet att inrätta kvotflyktingprogram.⁶ Detta gjordes genom utbildning, kartläggningar och ett mentorsprogram. EUAA har i sin tur använt sig av resultaten från EU-Frank för att skapa en omfattande verktygslåda, bestående av utbildningsmaterial på olika språk, handböcker och andra verktyg. EUAA:s verktyg är ofta mycket praktiska till sin natur, och kan till exempel bestå av checklistor och mallar som handläggare kan använda i det dagliga arbetet. EU-Frank är typexemplet på hur ett land (Sverige) med stor erfarenhet av en viss slags migration (vidarebosättning) kan stödja andra länder med mindre erfarenhet av att bygga operativ kapacitet. EUAA:s roll blir avgörande då avgörande för att produkterna ska kunna spridas, uppdateras och översättas till olika språk. Resultat från projekt, såsom EU-Frank, infogas även i EUAA:s EAC-kursutbud (Ekstedt & Asplén Lundstedt 2024).

Förutom det allmänna värdet i att upprätthålla god administrativ och operativ kapacitet i hela det gemensamma asylsystemet, kan svenska myndigheter se detta åtagande som en möjlighet till att öka kompetensen hos sin personal. Forskning från Grekland visar att sekunderade handläggare från andra europeiska länder inte bara utvecklar sin kompetens genom att arbeta i en ny kontext, utan även i högre grad upplever sig som en del av den europeiska professionella sfären för asylhandläggare (Thompson 2022). En slutsats är således att det kan vara av stor fördel för Migrationsverket att ta vara på de erfarenheter utsända handläggare får genom temporär sekundering utomlands. Att aktivt arbeta med att överföra denna kompetens till den övriga verksamheten kan därför på sikt utveckla migrationsverkets processer och bidra till utvecklandet av det gemensamma asylsystemet.

Direktstöd från EUAA

Även om Sverige i dagsläget är långt ifrån att vara i behov av direktstöd i form av handläggare eller annan administrativ personal kan man inte bortse från att ett sådant behov kan uppstå i framtiden. Den stora majoriteten av EUAA:s direktstöd har tills dags dato givits till medlemsstater kring Medelhavet med stora behov och begränsad administrativ kapacitet (se tabell 1). Likväl kan man se ett ökande intresse från medlemsstater med lång erfarenhet av

⁶ EU-FRANK: Engelska, Facilitating Resettlement and Refugee Admission through New Knowledge.

asylhantering och välutbyggda byråkratiska system att ta emot stöd från EUAA. Nederländska *Immigratie en Naturalisatiedienst* (IND) och Belgiska *Fedasil* har sedan 2022 fått stöd i att förbättra respektive lands nationella mottagningssystem. Tyska *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) får sedan augusti 2024 direktstöd från EUAA med handläggandet av utgående Dublinären den och informationsutbyte. Ett antal länder har även tagit emot stöd för mottagandet av flyktingar från Ukraina, och implementeringen av massflyktdirektivet sedan Rysslands invasion i februari 2022 (EUAA 2024c). Kort sagt är det alltså inte längre bara länder med mycket omfattande behov som ser möjligheterna med att ta emot stöd från EUAA:s personal i den dagliga verksamheten med hjälp av EUAA:s personal. Support från EUAA kan även komma i form av processtöd och kapacitetsuppbyggnad, inte minst i form av digitala verktyg.

I förberedande syfte ändrade Finland 2022 sin nationella lagstiftning så att EUAA:s handläggare enkelt ska kunna få åtkomst till finska informationssystem relevanta för asylprövning. Avsikten är att enkelt kunna integrera EUAA:s personal i handläggning av asylären den i en krissituation (Finlands riksdag – Eduskunta, 2022). Den finska lagändringen kan ses i en bredare kontext av krigsförberedelse, och är nära kopplad till risken för hybridoperationer vid Finlands långa yttre gräns mot Ryssland (Lampi & Saastamoinen 2023, s. 53–54). Trots Sveriges annorlunda geografiska utgångsläge skulle motsvarande förändring kunna göras i utlänningsdatalagen i förebyggande syfte (i synnerhet utlänningsdatalag 2016:27 §2 och §19d). Detta skulle innebära att direktstöd från EUAA enkelt kan integreras i Migrationsverkets arbete, om nödvändigt. Det är viktigt att understryka oförutsägbarheten i de långsiktiga migrationsutmaningarna. Även om Sverige för närvarande har historiskt lågt asylmottagande, kan en förändrad situation på längre sikt aldrig uteslutas, särskilt med tanke på det rådande globala läget.

Slutsatser och rekommendationer

Denna policy brief belyser hur EUAA:s roll i det gemensamma europeiska asylsystemet har stärkts, både genom byråns utökade mandat från 2022 och genom införandet av den nya pakten. En central aspekt av utvecklingen mot ökad överstatlighet är den så kallade övervakningsmekanismen, vilken innebär att EUAA kontinuerligt kommer att granska Migrationsverkets arbete. Detta innebär att Migrationsverket kommer ha ett stort intresse av att noga följa byråns arbete, och utveckla samarbetet med EUAA på bästa möjliga vis.

Även kritiker av pakten menar att nu när processen är avslutad och en överenskommelse är på plats bör fokus riktas mot en effektiv och rättssäker implementering av det nya regelverket. För att främja ett likvärdigt och mer enhetligt asylsystem inom EU visar forskningen även på vikten av att utveckla en europeisk professionell sfär. EUAA kan, genom sitt omfattande nätverk av experter och sitt institutionella stöd i form av asylreserven, aktivt bidra till denna utveckling. Mot denna bakgrund framträder följande slutsatser och rekommendationer:

- För att stärka det svenska bidraget till det gemensamma asylsystemet är det avgörande att Migrationsverket aktivt deltar i utvecklingen av EUAA:s administrativa verktyg. Utan denna medverkan riskerar myndigheten att tvingas använda material som inte är anpassat efter Sveriges behov.
- Ett gediget bidrag till EUAA:s reserv för asylexperter och handläggare är viktigt för att minska risken för flaskhalsar i det gemensamma asylsystemet, något som blir avgörande för att uppfylla paktens krav på skyndsam handläggning i krissituationer.
- Att aktivt överföra den kompetens som utvecklas i och med internationella uppdrag till övrig verksamhet, kan på sikt förbättra Migrationsverkets processer och stärka det gemensamma asylsystemet.
- Svenska beslutsfattare bör, genom EUAA och dess nätverk, verka för att främja en europeisk professionell sfär för asylhandläggare och migrationsexperter, vilket kan bidra till ett mer enhetligt asylsystem i Europa.
- Svenska myndigheter bör noggrant studera resultat från övervakningsmekanismens pilotgenomlysningar av Estland och Nederländerna, som förberedelse inför en framtida genomlysning av Sveriges system.
- Trots Sveriges i dagsläget låga asylmottagande bör det i större utsträckning övervägas vilket direktstöd från EUAA som skulle kunna vara aktuellt i framtiden, och vid behov anpassa svensk lagstiftning för att möjliggöra detta stöd.

Tabell 1. EUAA:S direkta stöd till medlemsstaters nationella migrationsmyndigheter

Land	Typ av stöd (urval)	Budget (€) 2024	Personal	Kontor
Grekland	Handläggning (asyl); Asylmottagandestöd; Processtöd (asyl); Utbildning.	30 979 958	680	45
Italien	Processtöd; Asylmottagandestöd; Utbildning; Samordning av solidaritetsmekanismen.	18 723 330	355	95
Cypern	Handläggning (asyl); Asylmottagandestöd; Processtöd; Utbildning.	11 422 800	220	6
Belgien	Genomförandet av massflyktsdirektivet; Processtöd (mottagande); Tolkstöd.	4 992 300	75	30
Spanien	Processtöd (mottagande); Utbildning.	4 326 837	90	10
Rumänien	Processtöd (asyl och mottagande); Genomförandet av massflyktsdirektivet.	3 708 240	60	10
Nederländerna	Asylmottagandestöd; Processtöd.	2 902 020	30	17
Malta	Processtöd (mottagande); Sårbarhetsbedömningar; Direktstöd vid landstigningar; Asylansökningsförfarandet; Stöd till Dublinenheterna.	1 122 038	65	5
Litauen	Processtöd; Stöd i skapandet av asylmottagningsmyndighet; Tolkstöd; Sårbarhetsbedömningar.	822 139	12	3
Slovenien	Processtöd (asyl); Genomförandet av massflyktsdirektivet; Utbildning; Utbytesstudiebesök (asyl och mottagande).	600 000	23	3
Österrike*	Sårbarhetsbedömningar; Processtöd (mottagande); Kommunikationsstöd; Utbildning; Tolkstöd.	468 434	12	2
Tyskland**	Handläggning (Dublinärenden).	150 278	15	3

- * Stödet Till Österrike varade fram juni 2024. Budgetsumma gäller januari-juni 2024.
- ** Stödet Till Tyskland påbörjades augusti 2024. Budgetsumma gäller augusti-december 2024 men antalet EUAA personal och kontor är det antagna antalet för 2025.

Källa: Data Hämtat Från EUAA:s Operationsplaner för respektive medlemsstat (se EUAA, 2024d) samt *EUAA Statement of Revenues and Expenditures Amendment 1* (EUAA. (2024e).

Referenser

Beirens, H. (2022) *Rebooting the Asylum System. The Role of Digital Tools in International Protection*. Migration Policy Institute report.

Civil Rights Defenders. (2024). The EU's new migration and asylum pact hollows out the right to asylum. Press release 11 april 2024. Online: <https://crd.org/2024/04/11/the-eus-new-migration-and-asylum-pact-hollows-out-the-right-to-asylum/> [2024-12-14].

Danmarks Udlændinge- og Integrationsministerium. (2024). *Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe*. <https://uim.dk/publikationer/2024/joint-letter-from-the-undersigned-ministers-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-europe/> [2024-12-14].

De Bruycker, P. (2022). 'The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been'. I: *Reforming the Common European Asylum System* (ss. 33-42). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Ekstedt, J. (2024). *Under the hood of the European Union Agency for Asylum: A study of bureaucratic structures, institutional arrangements and frontline caseworkers* (Doctoral dissertation, Malmö University Press).

Ekstedt, J., & Asplén Lundstedt, A. (2024). Wanted Refugees: The Forming of an Instrument Constituency for Refugee Resettlement in the European Union. *Refugee Survey Quarterly*.

EUAA. (2024a). *Training and Professional Development – Annual Report 2023*.

EUAA. (2024b). *Management Board Decision No 161 of 13 March 2024 establishing a common methodology for the monitoring mechanism on the operational and technical application of the Common European Asylum System*. EUAA/MB/2024/070.

EUAA. (2024c). *Country Operations*.
<https://euaa.europa.eu/operations/country-operations> [2024-12-14].

EUAA. (2024d). *Archive of Operations*. https://euaa.europa.eu/archive-of-operations?field_operation_year_value=All&field_member_state_value=Germany&field_operation_type_value=All [2024-12-14].

EUAA. (2024e). *Statement of Revenues and Expenditures 2024 Amendment 1*. Report of September 2024.

Europeiska revisionsrätten. (2019). *Asylum, Relocation and Return of Migrants: Time to Step up Action to Address Disparities Between Objectives and Results*. Special Report No. 24.

Europeiska kommissionen. (2024). *Migrations- och asylpakten - Ett gemensamt EU-system för migrationshantering*. Online: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_sv [2024-12-14].

Europeiska rådet (2024). *EU:s nya asylbyrå*.
<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-agency/> [2024-12-14]

FARR. (2023). *En ny EU-pakt – men ingen solidaritet*. Online:
<https://farr.se/en-ny-eu-pakt-men-ingen-solidaritet/> [2024-12-14].

Finlands riksdag – Eduskunta. (2022). *Lag om ändring av utlänningslagen 816/2022*. <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2022/20220816> [2024-12-14].

Gazi, T. (2021). 'The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups?'. *European Papers-A Journal on Law and Integration*: 167-175.

Hatton T. (2021). *Asylum Recognition Rates in Europe: Persecution, Policies and Performance*. IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series, DP. NO. 14840.

Lampi T. & Saastamoinen J. (2023). *Årlig rapport om migration och asyl – Finland 2022*. Utgiven av Europeiska migrationsnätverket.

Loschi, C. & Stominski, P. (2022). The EU hotspot approach in Italy: strengthening agency governance in the wake of the migration crisis? *Journal of European*

Integration 44(6): 769–787.

Parusel, B. (2024). DN Debatt 2024-11-06. EU:s asylpakt har problem – men måste ändå försvaras. Online: <https://www.dn.se/debatt/eus-asylpakt-har-problem-men-maste-anda-forsvaras/> [2024-12-14].

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (2023). *Over 50 NGOs pen eleventh-hour open letter to EU on human rights risks in Migration Pact*. Online: <https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/> [2024-12-14].

Schneider, S., & Nieswandt, C. (2018). EASO—Support office or asylum authority? Boundary disputes in the European field of asylum administration. *Österreichische Zeitschrift Für Soziologie* 43.

Thompson, G. (2022). *Socialisation into European Professional and Political Communities An Ethnographic Study of Seconded National Experts Deployed by EASO and Frontex to the Lesbos Migration Hotspot*. (Doctoral dissertation). Hertie School: Berlin.

Tsourdi, E. (2024), *The new screening and border procedures: Towards a seamless migration process?*, Policy Study, Foundation for European Progressive Studies, Friedrich-Ebert-Stiftung and European Policy Centre, Brussels.

UNHCR. (2022). UK-Rwanda Asylum Partnership. Online: <https://www.unhcr.org/uk/what-we-do/uk-asylum-policy-and-illegal-migration-act/uk-rwanda-asylum-partnership> [2024-12-14].

Rättsakter

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd. PE/69/2023/REV/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om *Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010*. PE/61/2021/REV/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU. PE/70/2023/REV/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU. PE/16/2024/REV/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148. PE/17/2024/REV/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147. PE/18/2024/REV/1.

Europaparlamentets och Rådets Förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013. PE/21/2024/REV/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817. PE/20/2024/REV/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013. PE/15/2024/REV/1.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1359 av den 14 maj 2024 om hantering av kris- och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet och om ändring av förordning (EU) 2021/1147. PE/19/2024/REV/1.

Europaparlamentets och Rådets Förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor. OJ L 132, 29.5.2010.

EUAA och Sveriges implementering av EU:s nya asyl- och migrationspakt

Johan Ekstedt

Delmi Policy Brief 2025:1
Stockholm 2024
ISBN 978-91-89993-03-7

Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och
policyrekommendationer



**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**