

Framtiden för det gemensamma europeiska asylsystemet: Ansvarsfördelning och harmonisering av praxis för asylbeslut

Migrationskrisen 2015–2016 satte Europeiska Unionens gemensamma asylsystem (CEAS) på hårda prov och avslöjade dess brister. Trots att medlemstaterna i nästan 20 år har arbetat för en gemensam asylstrategi saknar unionen fortfarande en mekanism som kan garantera en balanserad fördelning av asylsökande och en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Det finns heller ingen tydlig trend mot en harmonisering av de nationella myndigheternas beslutsfattande i asylärenden, utan de skiljer sig fortfarande åt på ett anmärkningsvärt sätt. Den här Delmi-studien av Bernd Parusel och Jan Schneider fokuserar på vägen framåt när det gäller beslutsfattande i asylfrågor och ansvarsfördelning i Europeiska Unionen.

På väg mot en fördelning av asylansvaret i EU?

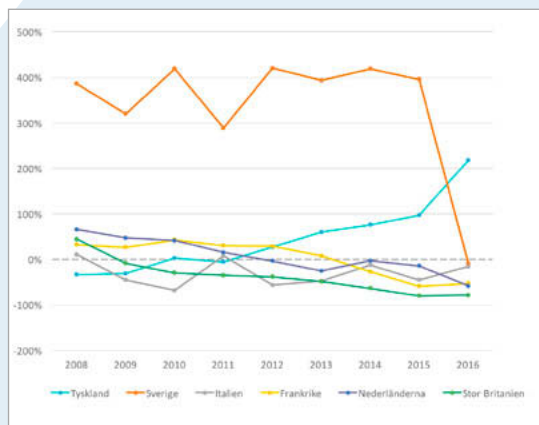
Frågan om hur man ska utforma en mekanism för rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna när det gäller mottagandet av asylsökande är en av de centrala utmaningarna för det gemensamma europeiska asylsystemet. Den här Delmi-studien fokuserar på variationer i spridningseffekter utifrån fyra olika "distributionsnycklar", samt deras lämplighet. Flera fördelningskriterier –som medlemsstaternas befolkningsmängd, välstånd (BNP), geografiska storlek, arbetslöshet eller antal mottagna asylsökande

under tidigare år – provas i olika beräkningsmodeller. Analysen visar att fördelningsmodeller med flera faktorer kan innehålla några fällor och därför bör hållas enkla och begripliga.

Om det faktiska antalet mottagna asylsökande under de senaste åren per medlemsstat jämförs med hypotetiskt rättvisa kvoter, så visar resultatet att några medlemsstater har "överpresterat" och tagit emot betydligt fler asylsökande än sin andel. Detta medan andra har legat betydligt under vad som skulle vara en rättvis andel. Ett slående exempel är Sverige, som under större delen av det senaste årtiondet har tagit

emot tre till fyra gånger så många asylsökande än vad som hade varit rättvist med beaktande av befolkningens mängden och den ekonomiska förmågan. För Tysklands del syns en starkt uppåtgående avvikelse sedan 2013, medan andra stater, som exempelvis Storbritannien, i stället har en nedåtgående trend. Detta tyder på att Dublinförordningen och dess kriterium om "första ankomstland" för att avgöra vilken medlemsstat som ska ansvara för behandlingen av en asylsökande, har upprätthållit den obalanserade ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna.

Figur 1. Medlemsstaternas avvikelse i procent från hypotetiskt rättvisa kvoter (grundade på medlemsstaternas ekonomiska förmåga och befolkningens mängd) för mottagande av asylsökande



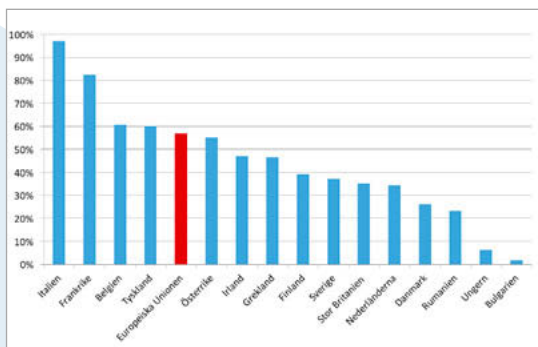
Källa: Eurostat, egna beräkningar

På väg mot en harmonisering av medlemsstaternas asylbeslut

Framstegen har varit mycket begränsade också när det gäller EU:s strävan att uppnå en ökad konvergens mellan medlemsstaternas beslutsfattande i asylärenden. Även om en övergripande trend mot en högre beviljandegrad kan identifieras över tid, inte minst på grund av det ökade antalet asylsökande från krigsdrabbade länder som Syrien, så varierar fortfarande resultaten när det gäller land-specifika asylbeslut. I studien jämförs nationella bifallsfrekvenser för fem relevanta ursprungsländer (Syrien, Afghanistan, Irak, Pakistan och Kosovo). Exemplet Afghanistan och Irak är särskilt illustrativa: År 2016 var chansen för en asylsökande från Irak att få skydd i Ungern eller Storbritannien under 13 procent, vilket kan jämföras med siffran 100 procent i Spanien och Slovakien. För asylsökande från Afghanistan varierade bifallsandelen mellan 1,7 procent och 97 procent.

I Sverige har asylbesluten mer eller mindre legat i linje med EU-genomsnittet, med några anmärkningsvärda undantag: När det gäller irakiska medborgare har Sverige varit mer restriktiv än EU som helhet under hela analysperioden 2008–2016. Medan Sverige hade en relativt generös beslutspraxis för asylsökande från Afghanistan mellan 2008 och 2014, var landet striktare än EU-genomsnittet under 2015 och 2016.

Figur 2. Andel positiva beslut i första instans i EU:s medlemsstater (andel positiva beslut av alla fattade beslut) för asylsökande från Afghanistan, 2016



Källa: Eurostat, egna beräkningar. Bara medlemsstater som fattat mer än 50 beslut har tagits med i beräkningen.

Implikationer för det Europeiska Asylsystemet

Ansvarsfördelning och harmoniserad beslutspraxis är inbördes beroende och viktiga för ett fungerande gemensamt europeiskt asylsystem. En tillnärmning av beslutsfattande i asylärenden är en förutsättning för ett framgångsrikt ansvarsfördelningssystem, eftersom det inte skulle vara rättvist att anvisa asylsökande till en medlemsstat där chanserna att få skydd är små, om sannolikheten att få skydd är mycket större i en annan medlemsstat. Omvänt skulle en rättvis obligatorisk fördelning av asylsökande

kande uppmuntra nationella regeringar att följa de gemensamma normerna och inte använda en restriktiv beslutspraxis som ett sätt att minska sin attraktivitet som mottagarländer.

Utöver ansvarsfördelningen och asylbesluten är ett verkligt gemensamt europeiskt asylsystem också beroende av en mer omfattande harmonisering av mottagningsvillkor för asylsökande och procedurstandarder, en starkare roll för Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) och ett utökat samarbete med ursprungs- och transitländer.

EU måste också ta itu med det grundläggande dilemmat att en person måste befinna sig i en medlemsstat (eller vid dess gränser) för att kunna söka asyl, samtidigt som det är olagligt för de flesta skyddsökande att faktiskt ta sig dit. Programmen för vidarebosättning och humanitärt mottagande behöver utökas och fler lagliga vägar för att söka skydd i Europa bör öppnas, enligt studien.

Policyrekommendationer

När det gäller beslutsfattande i asylärenden föreslår författarna en förstärkt roll för en framtida EU-asylbyrå. Den skulle kunna innefatta en krisberedande funktion för att identifiera, analysera och aktivt åtgärda situationer där bifallsfrekvensen för sökande från särskilda ursprungsländer skiljer sig kraftigt åt mellan medlemsstaterna, med hjälp av

anpassningsåtgärder. I slutänden är det dock bara en överföring av beslutsrätten gällande asylsökningar, från de nationella myndigheterna till ett EU-organ, som kan garantera samstämmiga resultat i hela EU.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna presenterar studien fyra idealtypiska framtidsscenarier för beslutsfattare att ta i övervägande:

1. **”Status quo”**: Dublinförordningen förblir det enda systemet för att tilldela medlemsstaterna ansvaret för asylsökningar.
2. **”Dublin plus”**: Dublinförordningen kompletteras med en ny, korrigerande fördelningsmekanism. Den här mekanismen skulle förorda att när en EU-medlemsstat har tagit emot betydligt fler asylsökningar än sin beräknade

andel, måste alla andra ta emot överskottet i enlighet med rättvisa kvoter som ska avgöras med hjälp av en distributionsnyckel.

3. **”Rättvisa kvoter”**: Ett nytt kvotbaserat tilldelningssystem som helt och hållet ersätter Dublinsystemets princip om första ankomstsstat.
4. **”Fritt val”**: Asylsökande får rätt att själva välja destinationsland.

Inom ramen för dessa scenarier finns även några andra aspekter att beakta, såsom övergångsperioder för ”skeptiska” medlemsstater som inte vill ta emot asylsökande; alternativet att flytta pengar i stället för människor genom att låta medlemsstater (delvis) köpa sig fria; samt villkoren för rätten till fri rörlighet inom EU för asylsökande som beviljas skydd.



Bernd Parusel och Jan Schneider, ”Framtiden för det gemensamma europeiska asylsystemet: Ansvarsfördelning och harmonisering av praxis för asylbeslut”

Delmi Report 2017:9

Hela rapporten finns tillgänglig på www.delmi.se



Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17