



Ändringar i Dublinförordningen

Justitiedepartementet

2009-02-16

Dokumentbeteckning

KOM (2008) 820 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en medborgare i tredjeland eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat (reviderad)

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en revidering av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen). Enligt kommissionen är syftet att effektivisera tillämpningen av förordningen. Kommissionen föreslår även åtgärder som ska bidra till lösningar i situationer då en medlemsstats mottagandekapacitet och asylprövningssystem utsätts för ett särskilt starkt tryck.

Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom asylområdet. Ett väl fungerande Dublinsystem är en viktig beståndsdel i ett gemensamt europeiskt asylsystem. Regeringen välkomnar förslaget att förordningens tillämpningsområde utvidgas till att också omfatta personer som söker subsidiärt skydd enligt skyddsgrundsdirektivet.

Det är viktigt att Dublinprocessen präglas av rättssäkerhet för den enskilde. Samtidigt är det viktigt att förändringar i regelverket inte leder till att handläggningstiderna ökar.

Regeringen är tveksam till förslaget som innebär att brister i en medlemsstats mottagandekapacitet och asylprövningssystem ska kunna leda till att överföringar tillfälligt stoppas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Dublinförordningen¹ och Eurodacförordningen² utgör med sina tillämpningsföreskrifter³ det s.k. Dublinsystemet, och är tillsammans med övriga rättsakter som antogs under den första fasen av harmoniseringsarbetet på asylområdet en viktig grund för det framtida gemensamma asylsystemet. Genom Dublinsystemet har en mekanism införts som gör det möjligt att bestämma vilken medlemsstat som är ansvarig att pröva en asylansökan. Syftet är å ena sidan att tillförsäkra den sökande tillgång till asylprocessen, och å andra sidan att förhindra att en person ansöker om asyl i flera medlemsstater.

I Haagprogrammet från år 2004 slog medlemsstaterna fast att målet för den andra fasen i arbetet med att införa ett gemensamt europeiskt asylsystem är att ett gemensamt förfarande och en enhetlig status för personer som har rätt till skydd ska införas senast år 2010. I juni 2007 presenterade kommissionen en utvärdering av Dublinsystemet [Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om utvärdering av Dublinsystemet, KOM(2007) 299 slutlig]. I utvärderingen konstaterade kommissionen att syftet med Dublinsystemet i stort sett hade uppnåtts, dvs. att skapa en tydlig och praktisk mekanism för ansvarsbestämning. Kommissionen ansåg emellertid att det i en del avseenden behövdes vissa förändringar, bland annat beträffande hur systemet tillämpades och i fråga om dess effektivitet. I den diskussion med medlemsstaterna och olika intresseorganisationer som följde efter att kommissionen i juni 2007 presenterade sin grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet [KOM(2007) 301 slutlig],

¹ EUT L 50, 25.2.2003, s. 1

²Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (EGT L 316, 15.12.2000, s. 1)

³Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, samt rådets förordning (EG) nr 407/2002 av den 28 februari 2002 om vissa tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 2725/2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen

lyftes även brister fram ifråga om skyddet för de asylsökande som omfattas av Dublinsystemet.

2008/09:FPM73

I juni 2008 tillkännagav kommissionen i meddelandet ”Strategisk plan för asylpolitiken–Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU” [KOM(2008) 360 slutlig] sin avsikt att föreslå förändringar i befintliga rättsakter på asylområdet, som ett led i den andra fasen i arbetet med att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem. Förslaget om en reviderad Dublinförordning antogs av kommissionen den 3 december 2008.

1.2 Förslagets innehåll

Det huvudsakliga syftet med förslaget är enligt kommissionen att effektivisera systemet samtidigt som den sökandes rättsäkerhet tas till vara. Kommissionen föreslår även åtgärder för att hantera situationer då en medlemsstat står inför ett särskilt starkt tryck på sin mottagandekapacitet och asylprövningssystem.

Kommissionen framhåller att förslagets grundval är densamma som för den gällande Dublinförordningen, nämligen att huvudansvaret för att pröva en asylansökan åvilar den medlemsstat som spelade den största rollen för att ge den sökande tillträde till medlemsstaternas territorium, med undantag för situationer när skyddet för familjens enhet och hänsyn till barnets bästa väger tyngre.

1.2.1 Förordningens omfattning och förenlighet med det EU-gemensamma regelverket på asylområdet.

För att nå en bättre överensstämmelse med det EU-gemensamma regelverket på asylområdet föreslår kommissionen att förordningens tillämpningsområde ska utvidgas till att även omfatta personer som söker sådant subsidiärt skydd, som avses i skyddsgrundsdirektivet (rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, EUT L 304, 30/09/2004, s. 12), samt att vissa begrepp ska anpassas till terminologin i övriga asylrättsakter.

1.2.2 Förslag avseende systemets effektivitet

Kommissionen föreslår bland annat att tidsfrister ska införas för när en medlemsstat ska besvara en begäran om återtagande, och att fristen för när en medlemsstat måste besvara en begäran om information rörande en sökandes personuppgifter ska begränsas till fyra veckor i stället för de sex veckor som

gäller enligt den nuvarande Dublinförordningen. Kommissionen föreslår även vissa förändringar i de bestämmelser som reglerar under vilka omständigheter en medlemsstats ansvar att pröva en ansökan om internationellt skydd upphör, samt i fråga om felaktiga överföringar och kostnader för överföringar. Vidare föreslås att den förlikningsmekanism som idag är begränsad till tvister rörande den humanitära klausulen utvidgas till att avse samtliga tvister rörande tillämpningen av förordningen.

1.2.3 Förslag avseende rättssäkerheten för personer som omfattas av Dublinprocessen

Kommissionen föreslår bland annat att en skyldighet ska införas för domstol att pröva om verkställigheten av ett beslut om överföring ska inhiberas i avvaktan på att ett överklagande avgörs. Vidare föreslås mer detaljerade bestämmelser beträffande medlemsstaternas skyldighet att informera den enskilde om Dublinprocessen samt att en skyldighet införs att ha muntlig utredning med den sökande innan ett beslut om överföring fattas. Dessa föreslagna förändringar gäller i allt väsentligt redan enligt svensk rätt.

Kommissionen föreslår därutöver att regler ska införas som anger under vilka förutsättningar en person som ska överföras till en annan medlemsstat enligt Dublinförordningen kan tas i förvar. Kommissionen föreslår även att den enskilde ska få rätt till offentligt biträde när han eller hon överklagar ett beslut om överföring eller har tagits i förvar, samt ska ha rätt att stanna i landet i avvaktan på att domstolen tar ställning till om verkställigheten av ett beslut om överföring ska inhiberas.

1.2.4 Familjens enhet, suveränitetsklausulen och den humanitära klausulen m.m.

Kommissionen föreslår förändringar i fråga om möjligheten till familjeåterförening för ensamkommande barn och sökande som står i ett särskilt beroendeförhållande till en anhörig, samt att definitionen av vilka som avses som "familjemedlemmar" ska utvidgas avseende ensamkommande barn. Det föreslås även vissa förändringar i de bestämmelser som gör det möjligt för en medlemsstat att pröva en asylansökan av humanitära skäl eller för att undvika en familjesplittring (den s.k. suveränitetsklausulen respektive den humanitära klausulen), trots att den inte är ansvarig att pröva en asylansökan enligt kriterierna i Dublinförordningen.

Kommissionen föreslår dessutom vissa förändringar i de regler som avser minderåriga. Bland annat föreslås att det ska införas en rätt till biträde för ensamkommande barn under Dublinprocessen och en skyldighet för medlemsstaterna att införa regler i den nationella lagstiftningen i fråga om

efterforskning av barnets anhöriga. Vidare föreslås en detaljerad reglering av vilka omständigheter en medlemsstat särskilt ska ta hänsyn till vid bedömningen av vad som är barnets bästa. Dessa förslag innebär förändringar i förhållande till svensk rätt.

2008/09:FPM73

1.2.5 Situationer av ett särskilt starkt tryck eller bristande rättssäkerhet

Kommissionen föreslår en mekanism som gör det möjligt för en medlemsstat, som har en begränsad mottagandekapacitet och utsätts för ett särskilt starkt tryck, att rikta en begäran till kommissionen att överföringar enligt Dublinförordningen tillfälligtvis ska upphöra. Denna mekanism föreslås också kunna tillämpas på initiativ av en annan medlemsstat som befarar att överföringar enligt Dublinförordningen kan leda till att asylsökande inte tillförsäkras sina rättigheter i den ansvariga medlemsstaten, särskilt ifråga om mottagandevillkor och asylprövning. Kommissionen ska senast inom en månad efter att en begäran har inkommit, eller på eget initiativ, besluta huruvida överföringar till en medlemsstat ska upphöra. Ett sådant beslut kan hänskjutas till rådet, som inom en månad kan fatta ett annat beslut.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelserna i Dublinförordningen är direkt tillämpliga i Sverige.

Kommissionens förslag om ändringar i Dublinförordningen innebär i flera avseenden inte några förändringar i förhållande till vad som idag gäller enligt svensk rätt. Bestämmelserna rörande inhibition vid ett överklagande och rätten till offentligt biträde vid överklagande och vid ett förvarstagande, samt bestämmelserna rörande förvar, kan emellertid komma att påverka utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Även de andra regler som kan komma att beröras av ändringsförslaget återfinns i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget förutses inte påverka gemenskapens budget. En preliminär bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för den svenska statsbudgeten är att införande av vissa av förslagets bestämmelser, bland annat ifråga om rätten till offentligt biträde vid ett överklagande och skyldigheten för myndigheterna att pröva om beslutet om överföring ska inhiberas i avvaktan på att överklagandet avgörs, kan komma att medföra vissa ökade kostnader för statsbudgeten. Dessa bedöms dock för närvarande rymmas inom nuvarande anslagsramar.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen eftersträvar ett fördjupat samarbete inom asylområdet och ser ett väl fungerande Dublinsystem som en viktig beståndsdel i ett gemensamt europeiskt asylsystem. Regeringen välkomnar därför förslaget att förordningens tillämpningsområde utvidgas till att också omfatta personer som söker subsidiärt skydd enligt skyddsgrundsdirektivet och att förordningens terminologi anpassas till övriga rättsakter på asylområdet. Regeringen är även positiv till förslag som bidrar till att tillämpningen av Dublinförordningen fungerar effektivt, bland annat förslagen gällande de tidsfrister som gäller för förfrågningar mellan medlemsstaterna.

Regeringen anser att det är viktigt att Dublinprocessen präglas av rättssäkerhet för den enskilde och välkomnar att det i förordningen införs en skyldighet att ha muntlig utredning och att i utökad omfattning informera den enskilde om processen. Samtidigt är det viktigt att förändringar i regelverket inte leder till att handläggningstiderna ökar och det är därför nödvändigt att analysera förslaget närmare i dessa delar.

Regeringen är tveksam till förslaget som innebär att brister i en medlemsstats mottagandekapacitet och asylprövningssystem ska kunna leda till att överföringar tillfälligt stoppas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ännu inte kända. Förslaget har remitterats till Migrationsverket och andra myndigheter och organisationer.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att den rättsliga grunden är artikel 63.1 a i EG-fördraget. Beslut fattas av Europaparlamentet och rådet enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 EG-fördraget, med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2008/09:FPM73

Förslaget innebär en revidering av gällande regelverk på området. Preliminärt bedöms förslaget vara acceptabelt både från subsidiaritets- och proportionalitetssynpunkt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas i rådet med början under det tjeckiska ordförandeskapet våren 2009.

4.2 Fackuttryck/termer