



Revidering av Dublinförordningen

2015/16:FPM94

Justitiedepartementet

2016-06-07

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 270

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning)

Sammanfattning

Förslaget syftar till att revidera Dublinförordningen. Grundprinciperna i nuvarande Dublinförordning ändras inte i förslaget. Förordningen handlar om att etablera vilken medlemsstat som ska ansvara för prövning av en asylansökan och att snabbt ge tillgång för den enskilde till asylprocessen. Genom förslaget avser kommissionen etablera en omfördelningsmekanism i Dublinförordningen som aktiveras med automatik när antalet asylansökningar i en medlemsstat överstiger en viss tröskel. Förslaget avser även att förenkla och effektivisera handläggningen av Dublinärenden. Ett syfte med förslaget är även att minska de sekundära förflyttningarna inom unionen.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och ambitionen att uppnå en jämnare fördelning av asylsökande i unionen innefattande en omfördelningsmekanism.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I kommissionens meddelande *För en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa* av den 6 april 2016 (se faktapromemoria 2015/16:FPM79) var en av de prioriterade åtgärderna att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet i syfte att bland annat etablera ett hållbart och rättvist asylsystem. Behovet av en

reform har även lyfts fram av Europaparlamentet och Europeiska rådet. Förslaget till revidering av Dublinförordningen (nr 604/2013) är ett av flera lagstiftningsförslag som ingår i reformen och som kommissionen presenterar under våren och sommaren 2016. Kommissionen presenterade det nu aktuella förslaget den 4 maj 2016.

1.2 Förslagets innehåll

De huvudsakliga ändringsförslagen syftar till att förbättra effektiviteten i Dublinsystemet samt att etablera en mekanism för omfördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna.

Förbättrad effektivitet

En ny bestämmelse införs som stadgar att en sökande måste ansöka om asyl i den medlemsstat där första inresan skett eller där den sökande befinner sig lagligt. Med bestämmelsen klargörs att den sökande inte har rätt att välja medlemsstat som ska pröva asylansökan. Om den sökande ändå tar sig till en annan medlemsstat måste ansvarig medlemsstat pröva asylansökan i ett s.k. påskyndat förfarande. Den sökande har vidare enbart rätt att få de materiella mottagandevillkoren tillgodosedda där han eller hon har rätt att vistas.

Innan processen med att avgöra ansvarig medlemsstat enligt Dublinförordningen tar vid, ska medlemsstaterna kontrollera om den sökande kommer från ett säkert ursprungsland, säkert tredjeland eller ett första asylland. Bestämmelsen syftar till begränsa att personer som inte är i behov av skydd överförs mellan medlemsstaterna.

Förslaget till reviderad förordning klargör att när en ansvarig medlemsstat har prövat ansökan så kvarstår det ansvaret även vid eventuella efterföljande ansökningar.

Krav på sökandens samarbete understryks för att tillförsäkra snabb tillgång till asylprocessen och ett fungerande system. Den sökande måste därför lämna all relevant information som kan bidra till att avgöra ansvarig medlemsstat senast vid intervjutillfället. Förslaget utvidgar även rätten till information för den sökande i samband med att asylansökan anhängiggörs.

Det tydliggörs att kriterierna för att avgöra vilken medlemsstat som ska ansvara för att pröva asylansökan ska tillämpas enbart en gång. Vid en eventuell andra asylansökan kommer därför återtagandereglerna i Dublinförordningen, dvs. återtagande mellan medlemsstaterna, att tillämpas utan undantag. Ansvarskriterierna som rör innehav av visering, uppehållstillstånd och olaglig inresa förenklas. Det handlar t.ex. om att nuvarande regel om att ansvaret upphör efter tolv månader vid olaglig inresa samt komplicerade regler rörande bevisfrågor tas bort.

Familjedefinitionen utökas till att omfatta dels syskon, dels nya familjeband som knutits efter det att den sökande lämnat sitt hemland, t.ex. i flyktingläger.

Kommissionen föreslår kortare tidsfrister i de olika stegen i processen för att avgöra vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av en asylansökan.

Möjligheten att göra diskretionära bedömningar, dvs. om en medlemsstat i ett enskilt fall vill göra undantag från att använda sig av Dublinförordningen, begränsas. Det handlar om inom vilka tidsramar undantagsbestämmelsen får användas, dvs. fram till dess att en medlemsstat har utsetts som ansvarig. Vidare begränsas användandet av den diskretionära bedömningen till då en medlemsstat vill använda sig av en vidare tolkning av familjedefinitionen.

Reglerna för hur en medlemsstat ska pröva en ansökan i en situation då den sökande har tagits tillbaka till ansvarig medlemsstat efter att ha förflyttat sig till en annan medlemsstat, stramas åt något. Bl.a. föreslås att om en sökande fått avslag i ansvarig medlemsstat och beger sig till en annan medlemsstat, då ska den sökande efter återtagandet till ansvarig medlemsstat inte ges möjlighet att överklaga avslagsbeslutet.

Reglerna för överklagande justeras så att processen snabbas upp. Den sökande får enligt förslaget en vecka på sig att överklaga och därefter har överinstansen två veckor att avgöra överklagandet. Den sökande ska under tiden för prövningen stanna kvar i ansvarig medlemsstat. Omfattningen av överklagandeprocessen begränsas till en granskning av att de grundläggande rättigheterna eller rätten till familjesammanhållning inte kränkts.

När det gäller ensamkommande barn klargörs att den medlemsstat där den underåriga först lämnar in en ansökan blir ansvarig medlemsstat såvida det inte kan visas att det strider mot barnets bästa. Överlag förstärks bestämmelserna om skydd för underåriga.

Korrigerande omfördelningsmekanism

Kommissionen föreslår att ett automatiserat system etableras för omfördelning av asylsökande. Omfördelningen ska aktiveras när antalet asylansökningar i en medlemsstat är mer än 150 procent av den andel som en medlemsstat tilldelats enligt en särskild referensnyckel. Utformning av referensnyckel föreslås bli en viktning av befolkning (50 procent) och BNP (50 procent).

Ett automatiserat system för registrering av asylsökande föreslås som ska känna av när omfördelningsmekanismen ska aktiveras, dvs. när antalet asylsökande är mer än 150 procent av medlemsstatens andel. Referensnyckeln ska beräknas utifrån antal asylsökande och vidarebosatta som registrerats i systemet under de tolv föregående månaderna.

Det föreslås att en medlemsstat kan besluta sig för att tillfälligt inte delta i omfördelningen under en period om tolv månader. Den medlemsstaten måste då bidra ekonomiskt med 250 000 euro per asylsökande som omfördelas till en annan medlemsstat. Bidraget utbetalas till den medlemsstat som istället blir ansvarig för att pröva asylansökan.

Innan omfördelning av en asylsökande kan ske ska den medlemsstat där ansökan först inges pröva om begreppen säkert ursprungsland, säkert tredjeland eller första asylland kan vara tillämpligt. Bestämmelsen syftar till begränsa att personer som inte är i behov av skydd överförs mellan medlemsstaterna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelserna i Dublinförordningen är direkt tillämpliga i Sverige. Viss anpassning av svensk lagstiftning kan behöva göras för den praktiska tillämpningen av förslaget.

Sverige har inte infört ett s.k. påskyndat förfarande utan har en ordning med uppenbart ogrundade asylansökningar och möjligheten att besluta om omedelbar verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Om en förändring av svensk lagstiftning är nödvändig eller inte får analyseras vidare.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Beträffande konsekvenserna för EU:s budget bedömer kommissionen att de finansiella behoven för att genomföra förslaget kan beräknas till 1 829 miljoner euro för perioden 2017–2020 och att det kan finansieras inom ramen för befintlig budget. Medlen behövs bl.a. till stöd för utvecklandet av nödvändig mottagandekapacitet i medlemsstater som hittills haft en låg asylströmning samt även till överföringskostnader och hanteringen av det automatiserade systemet för omfördelning av asylsökande.

När det gäller konsekvenser för den svenska statsbudgeten kommer tekniska åtgärder behöva vidtas för att registrera asylansökningar i det automatiserade systemet. Det kommer även behövas en anpassning av berörda myndigheters processer och verksamheter för att bl.a. hantera de kortare tidsfristerna som föreslås. De ekonomiska konsekvenserna för detta är svårbedömda i dagsläget eftersom informationen fortfarande är knapphändig. Utgångspunkten är att eventuella kostnader kan finansieras inom befintlig budgetram.

Ett fungerande Dublinsystem med en omfördelningsmekanism torde i förlängningen få positiva konsekvenser för den svenska statsbudgeten.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen vill se mer långtgående förslag men välkomnar kommissionens förslag och ambitionen att uppnå en jämnare fördelning av asylsökande i unionen innefattande en omfördelningsmekanism.

Alla medlemsstater måste solidariskt dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd. Systemet ska vara effektivt, långsiktigt hållbart och värna asylrätten.

Utgångspunkten är att alla medlemsstater ska delta i omfördelningen. En medlemsstat ska under särskilda omständigheter ha möjlighet att välja att pröva en asylansökan utanför omfördelningen om den så önskar. Möjligheten att köpa sig fri från ansvar bör begränsas så långt det är möjligt.

När det gäller den föreslagna referensnyckeln förordar regeringen att arbetslöshet och tidigare ansträngningar på asylområdet vägs in.

De begränsningar för den enskilde individen som föreslås måste ske inom rimliga ramar och med hänsyn tagen till gällande regelverk, exempelvis Europakonventionen. Det är viktigt att begränsa de sekundära förflyttningarna och dessa ska inte vara tillåtna i större utsträckning än enligt dagens EU-regler.

Regeringen välkomnar även att kommissionen ser över effektiviteten i handläggningen av Dublinärenden. Regeringen ska verka för att systemet blir enklare, tydligare och hållbart.

Rätten att söka asyl och få den prövad måste säkerställas i alla lägen. Det är dock inte upp till den enskilde att välja i vilken medlemsstat detta ska ske. I den mån det är möjligt ska hänsyn tas till exempelvis språkkunskaper eller annan koppling till en medlemsstat. Det kan dock inte finnas en garanti för att komma till en viss medlemsstat. Familjer ska hållas samman.

Regeringen anser att förslaget bör finansieras genom omprioriteringar inom EU:s budgetram.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända i detalj. När det gäller förslagen till effektiviseringar förutses ett generellt välkomnande. När det gäller förslaget till omfördelningsmekanism förväntas bilden vara mer splittrad bland medlemsstaterna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

Förslaget är inte remitterat.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundas på artikel 78.2 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens förslag kräver per definition gemensamma åtgärder eftersom ett syfte är att uppnå en mer rättvis fördelning av ansvaret för asylsökande mellan medlemsstaterna. Detta kan inte uppnås på ett tillfredsställande sätt annat än genom gemensamma åtgärder på EU-nivå. Ett korrekt genomförande av Dublinsystemet är även gränsöverskridande till sin natur och utgör således en gemensam utmaning.

När det gäller effektiviseringen av Dublinsystemet är förslaget begränsat till vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt, snabbt och fungerande system. Förslaget till omfördelningsmekanismen är en ny funktion. Nuvarande Dublinförordning innehåller inte ett tillräckligt bra verktyg för att omhänderta en situation där en eller flera medlemsstater upplever ett oproportionerligt högt tryck på asylsystemet. Förslaget syftar till att fylla det tomrum som finns och går inte utöver vad som är nödvändigt.

Regeringen anser mot den bakgrunden att förslagen är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag har presenterats i rådsarbetsgrupp den 12 maj 2016. Den första behandlingen av förslaget hölls den 26 maj 2016. Kommissionens ambition är att avsluta förhandlingen sommaren 2017.

4.2 Fackuttryck/termer

Dublinförordningen – den förordning (nr 604/2013) som reglerar vilken medlemsstat som ska ansvara för prövningen av asylansökan.