

U 31/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (Dublin-systemet)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 4 maj 2016 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) samt en promemoria om förslaget

Helsingfors den 2 juni 2016

Inrikesminister Petteri Orpo

Regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
2.6.2016

EU/2016/0953

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OM AVGÖRANDE AV VILKEN MEDLEMSSTAT SOM ÄR ANSVARIG FÖR ATT PRÖVA EN ASYLANSÖKAN

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav den 6 april 2016 ett meddelande för en reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa. Enligt kommissionen är en av prioriteterna vid reformen av asylsystemet en strävan att skapa ett hållbart och rättvist system för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om asyl. Detta så kallade Dublinsystemet bör utvecklas på så sätt att det fungerar bättre också i en situation med ett stort inflöde av migranter.

Kommissionen lämnade ett första lagstiftningspaket om reformen av det gemensamma asylsystemet den 4 maj 2016. Paketets viktigaste del är förslaget 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) (KOM (2016) 270 slutligt, nedan Dublinförordningen). De övriga lagstiftningsförslagen i det första lagstiftningspaketet gäller fingeravtrycksregistret Eurodac (KOM (2016) 272 slutligt) och Europeiska unionens asylmyndighet (KOM (2016) 271 slutligt). Kommissionen avser att lämna ytterligare ett lagstiftningspaket om asylförfarandet, definitionen av internationellt skydd och mottagningen av asylsökande redan före augusti 2016.

De första EU-rättsakterna på asylområdet utfärdades åren 2000–2005. År 2011–2013 gjordes omarbetningar i vilka förfarandena utvecklades och de asylsökandes förmåner och rättigheter utökades. I praktiken har man dock konstaterat att de nuvarande rättsakterna inte fungerar i situationer med ett kraftigt migrationstryck. Därför föreslår kommissionen betydande ändringar i den gällande Dublinförordningen (EU) Nr 604/2013. Målet är att garantera att inflödet av sökande administreras, göra det lättare att fastställa den ansvariga staten samt att förhindra missbruk och att sökande reser vidare till andra medlemsstater. Eftersom förslaget om Dublinförordningen kopplas på många olika sätt till andra rättsakter som gäller det gemensamma europeiska asylsystemet, är det viktigt att samordna beredningen av kommissionens samtliga lagstiftningsförslag om asylsystemet.

Kommissionen föreslår att Dublinsystemets grundläggande principer förblir oförändrade: en ansökan om asyl prövas endast i en medlemsstat och den ansvariga staten är i allmänhet den medlemsstat till vilken den sökande först anländer. Enligt förslaget förstärks den grundläggande principen med föreskrifter om den sökandes skyldighet att ansöka om asyl i den medlemsstat i vilken den sökande först anländer samt om den sökandes skyldighet att uppehålla sig på den aktuella statens område under den tid som hans ansökan prövas. Enligt förslaget leder underlåtenhet att fullfölja denna skyldighet bland till att ansökan behandlas vid ett påskyndat förfarande. Syftet med detta är att minska missbruk av Dublinförfarandet och förhindra att sökande reser vidare till andra medlemsstater. Enligt förslaget ska själva förfarandet för fastställande av ansvaret effektiviseras betydligt.

En nyhet i förslaget till Dublinförordningen är ett förslag om solidaritet mellan medlemsstaterna, vilket förverkligas genom omplacering av personer i andra medlemsstater. Detta är ett förslag på en grundläggande förändring av det gemensamma asylsystemet. Fördelningen av ansvaret mellan medlemsstaterna jämnas ut med hjälp av en automatisk fördelningsmekanism

som tas i användning när tillströmningen av asylsökande till en medlemsstat är oproportionerligt stor. Den nya mekanismen baseras på 1) automatisk övervakning av antalet sökande och antalet omplacerade i medlemsstaterna, 2) en fördelningsnyckel som fastställer ett referensvärde för antalet sökande och den maximala bärförmågan för respektive medlemsstat och 3) förflyttning av den mängd sökande som överskrider medlemsstatens bärförmåga till medlemsstater där antalet sökande som staterna har ansvaret för underskrider staternas egna referensvärden.

2 Huvudsakligt innehåll

Enligt förslaget ska definitionen av en familjemedlem utvidgas på två sätt: 1) genom att lägga till den sökandes syskon i definitionen och 2) genom att i definitionen även uppta sådana familjeförhållanden som bildades efter utresan från utreselandet men före inresan till medlemsstaten. (artikel 2)

Innan den ansvariga staten fastställs utreder den medlemsstat där asylansökan har lämnats in huruvida ansökan ska avvisas utan prövning på den grund att ett land utanför medlemsstaterna betraktas som det första asyllandet eller som ett säkert tredjeland. Denna medlemsstat ska också undersöka huruvida den sökande kommer från ett säkert ursprungsland eller huruvida den sökande orsakar ett allvarligt hot för medlemsstatens nationella säkerhet eller allmänna ordning, och i dessa situationer avgöra ärendet genom ett påskyndat förfarande. Som ansvarig stat betraktas den medlemsstat som fattat beslut om att avvisa ansökan utan prövning eller avgjort ärendet genom ett påskyndat förfarande på de grunder som anförs ovan. (artikel 3 punkt 3)

När en sökande anlant olagligt till medlemsstaternas område, ska den sökande ansöka om asyl genast när det är möjligt i den första medlemsstaten till vilken den sökande anlant. Om den sökande uppehåller sig lagligt på medlemsstatens område ska den sökande lämna in en ansökan i detta land. Bestämmelsen understryker att den sökande inte kan själv välja det land där han ansöker om asyl och att inte heller medlemsstaten har möjlighet att påverka vilka ansökningars grunder landet prövar. Om den sökande inte fullföljer sin skyldighet ska den medlemsstat som har ansvaret pröva ansökan genom ett påskyndat förfarande. Den sökande är berättigad till de förmåner och rättigheter som fastställs i mottagningsdirektivet endast i det land som ansvarar för handläggningen av den sökandes ansökan. (artiklarna 4 och 5)

Kravet på att den sökande ska samarbeta betonas på så sätt att den sökande åläggs uttryckliga skyldigheter, till exempel skyldighet att lämna in information som behövs för att fastställa den ansvariga staten inom en utsatt frist och skyldighet att samarbeta med medlemsstaternas myndigheter. Den sökande ska också vara närvarande och anträffbar för myndigheterna i medlemsstaten i fråga. Om den sökande inte fullföljer sina skyldigheter, medför detta påföljder. Till exempel vid prövning av grunderna för asyl kan en upplysning som utan motiverade grunder lämnades in för sent lämnas obeaktad. (artikel 5)

Barnets bästa medför begränsningar i fråga om fastställandet av den ansvariga staten och till exempel familjeband har inverkan på detta. Ansvaret för asylansökan av en minderårig som kommit utan vårdnadshavare innehas av den medlemsstat där den minderåriga lämnat sin första asylansökan, om detta inte står i strid med barnets bästa. Denna uttryckliga bestämmelse klargör det förfarande som medlemsstaterna redan tillämpar av tradition. Ett ytterligare syfte är att göra bedömningen av barnets bästa bättre fungerande genom att föreslå garantier som gäller minderåriga utan vårdnadshavare. (artiklarna 8 och 10)

I förordningen föreslås även att den stat som en gång fastställts som ansvarig stat också har ansvaret för ansökningar som den sökande lämnar in senare. Detta förstärker principen om att endast en stat förblir den ansvariga staten och att ansvaret endast fastställs en gång. (artikel 9)

Den ansvariga staten åläggs skyldighet att ta tillbaka en person som får internationellt skydd som gjort en ansökan om asyl i en annan medlemsstat eller som uppehåller sig olagligt på en annan medlemsstats område. (artikel 20)

Den omarbetade Dublinförordningen innehåller kortare frister för de olika skedena i förfarandet. Syftet med detta är att göra fastställandet av den ansvariga staten snabbare och göra det möjligt för den sökande att snabbare komma in i asylprocessen. Som frist för användningen av ett effektivt rättsmedel för att förhindra avlägsnande ur landet föreslås 7 dagar och som handläggningstid för överklaganden 15 dagar. Enligt förslaget begränsas rätten till effektivt rättsmedel så att den endast täcker risken för omänskligt eller nedsättande bemötande samt tryggar rättigheterna hos minderåriga, familjemedlemmar och personer i beroendeställning. (artikel 28) Tiden för hållande i förvar föreslås bli förkortad från fyra till två veckor. (artikel 29)

Förslaget presenterar en automatisk korrektionsmekanism för att säkerställa en rättvis fördelning av ansvaret för asylsökande som kommer till medlemsstaternas område. Den korrigeringseffektiva fördelningsmekanismen aktiveras när en oproportionerligt stor mängd asylsökande kommer till en enskild medlemsstat. (artikel 34)

Medlemsstaterna ska omedelbart registrera alla inlämnade asylansökningar i ett automatiserat system som används för att följa upp medlemsstaternas andelar av sökande. Även personer som omplacerats i medlemsstaterna registreras. Systemet administreras av eu-LISA. (artiklarna 34 och 44–45)

Antalet registrerade i det föreslagna automatiserade systemet utgör också grunden för fastställandet av ansvarsandelarna. Systemet följer kontinuerligt upp antalet personer som registrerats på respektive medlemsstats ansvar och jämför antalet med medlemsstatens referensandel av alla ansökningar som lämnats in på medlemsstaternas område. Detta referensvärde baseras på medlemsstatens befolkningens mängd och bruttonationalprodukt, av vilka båda har samma vikt, 50 procent. Denna fördelningsnyckel används för att hänvisa sökande till medlemsstaterna och fördela ansvaret proportionellt mellan medlemsstaterna. Om ett land får ansvaret för en oproportionellt stor procentuell andel av ansökningarna (över 150 % av referensvärdet), hänvisas nya sökande som i fortsättningen kommer till det aktuella landet till medlemsstater där antalet sökande ligger under referensvärdet för respektive land, dvs. under 100 %. Ansökningar som avvisas utan prövning eller som behandlas i ett påskyndat förfarande med stöd av den föreslagna artikeln 3.3 hänvisas dock inte till andra medlemsstater. (artiklarna 34 och 35)

En medlemsstat kan fatta beslut om att inte delta i korrigeringsmekanismen i 12 månaders tid. En medlemsstat ska registrera denna uppgift i det automatiserade systemet och även underrätta de övriga medlemsstaterna, Europeiska kommissionen och Europeiska unionens asylmyndighet om detta. Medlemsstaten i fråga ska då erlagga en solidaritetsavgift om 250 000 euro per en sökande till de medlemsstater som fastställdes som ansvariga för prövningen av de förflyttade ansökningarna. Enligt förslaget ger kommissionen en genomförandeakt som preciserar de praktiska detaljerna i anslutning till användningen av solidaritetsmekanismen. (artikel 37)

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund föreslår kommissionen artikel 78(2)(e) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF).

Enligt artikel 78(2)(e) ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan när en tredjelandsmedborgare eller statslös person lämnat en asylansökan i någon medlemsstat i Europeiska unionen.

Enligt statsrådets uppfattning är denna rättsliga grund riktig.

Kommissionen anser att det inte är möjligt att lösa detta allmänna problem med åtgärder som vidtas av enskilda medlemsländer. I stället behövs ett gemensamt förhållningssätt för EU. Enligt kommissionen överskrider de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte den nivå som är nödvändig för att målen ska uppnås.

Statsrådet betraktar förslaget som förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Förslagen behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om godkännande fattas i rådet med en kvalificerad majoritet (minst 55 % av medlemsstaterna som representerar minst 65 % av EU:s totala befolkning).

4 Förslagets förhållande till de skyldigheter som de grundläggande och mänskliga rättigheterna medför samt till grundlagen

Kommissionen anser att förslaget är fullkomligt förenligt med de grundläggande rättigheterna samt med de allmänna principerna för både gemenskapsrätten och den internationella rätten. Kommissionen lyfter särskilt fram de föreslagna ändringarna som gäller bättre information om Dublinförfarandet till sökande, ändringssökande, verkställande av Dublin-omplaceringar, förkortning av fristerna, respekt för familjens gemenskap och minderåriga sökandes ställning.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Enligt kommissionen är det anslag som reserverats för att stödja verkställandet av förslaget totalt 1 830 927 000 euro för åren 2017–2020. I kostnaderna om 1 828 603 000 euro under rubrik 3 (Säkerhet och medborgarskap) för de fyra följande åren ingår omplaceringskostnaderna i en situation i vilken det korrigerande fördelningsförfarandet aktiverats till någon medlemsstats förmån, grundandet av ett IT-system för registrering och automatisk fördelning av asylsökande samt stöd till dess funktion och även till utvecklandet av den nödvändiga mottagningskapaciteten för såväl infrastrukturens som driftskostnadernas del särskilt i de medlemsstater som tillsvidare endast behövt behandla små mängder asylsökande. Kommissionens administrations- och personalkostnader inom migrations- och inrikesfrågor under rubrik 5 (Administration) utgör ytterligare 2 324 000 euro.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med den nuvarande budgetramen för åren 2014–2020 och kan förutsätta användning av de särskilda instrument som definieras i rådets förordning Nr 1311/2013 (EU, Euratom).

Målet ska vara att anslagen används på ett resultatgivande och kostnadseffektivt sätt som baseras på faktiska behov. Förslagets ekonomiska konsekvenser för statsbudgetens och EU-budgetens del behöver fortfarande utredas. För EU-budgetens del ska utredningen göras innan användningen av sådana särskilda finansieringsinstrument och mekanismer för flexibilitet som budgetramen möjliggör övervägs. Det är centralt att målet är att sköta finansieringen inom ramen för den nuvarande ramen för statsfinanserna och EU:s nuvarande finansieringsram genom

att vid behov omallokera resurser. Målet ska vara att anslagen används på ett resultatgivande och kostnadseffektivt sätt som baseras på faktiska behov.

Konsekvenser för den nationella budgeten

De ekonomiska konsekvenserna för den nationella budgeten kommer att bedömas. Beslut om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i statens budgetprocess. Förslaget är avsett att träda i kraft efter att verkställandet av de tillfälliga besluten om interna förflyttningar och av resolutionen om omplacering har slutförts.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftningen och Gränsbevakningsväsendet.

7 Förslagets nationella behandling och behandling i Europeiska unionen

Förslaget behandlades i asylarbetsgruppen preliminärt 12.5.2016 och artikelspecifikt 26.5.2016.

Förslaget och U-skrivelsen behandlades skriftligen i EU-sektion 6 23–24.5.2016. U-skrivelsen behandlades i regeringens EU-ministerutskott 27.5.2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

För närvarande finns det medlemsstater till vilka det inte är möjligt att flytta asylsökande i enlighet med Dublinförordningen eftersom de gemensamma bestämmelserna verkställts bristfälligt i dessa stater. Detta står i strid med systemets grundläggande principer och en sådan situation bör inte godkännas i fortsättningen. Ett av de främsta målen med det nya europeiska asylsystemet är att det nya systemet garanterar ett gemensamt överenskommet skydd för dem som behöver det i alla medlemsstater.

Kommissionen har haft som utgångspunkt för sitt förslag att bevara och förstärka grunderna för fastställande av ansvaret (för avgörande av vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan) i den nuvarande Dublinförordningen. Den viktigaste av dessa grunder är otillåten passering av unionens yttre gräns. Statsrådet stödjer detta förhållningssätt. Statsrådet stödjer också de förslag av kommissionen som avser att göra det praktiska Dublinförfarandet snabbare och klarare.

Asylsystemet ska vara tydligt och välfungerande. Personer som anländer till landet ska identifieras och registreras snabbt. En central förutsättning för en effektiv asylopolitik är att exakt och aktuell information erhålls om de asylansökningar som görs inom EU:s område. Det är nödvändigt att få situationen vid de yttre gränserna under kontroll och återsändningen till tredjeländer i gång. Sekundär förflyttning från det första inreselandet och från en medlemsstat som redan gett skydd ska begränsas effektivare än i dag.

I praktiken har vi redan sett att det kan uppstå en orimlig situation i en stat som ligger vid unionens yttre gräns när otillåten passering av en yttre gräns används som kriterium för fastställande av ansvaret. Det gemensamma asylsystemet borde ändras på så sätt att ingen medlemsstat – en stat vid den yttre gränsen eller till exempel en bestämd stat som är populär bland sökande – hamnar i en orimlig situation. Dublinsystemet, som gäller avgörande av vilken medlemsstat som ansvarar för prövning av en asylansökan, kan ändras så att den också beaktar situationer i vilka tillströmningen av asylsökande till en enskild medlemsstat blir oproportioner-

ligt stor. När Dublinsystemet utvecklas är det centralt att de första inreseländerna och de övriga medlemsstaterna ges tillräckliga skyldigheter och sporrar för att de ska hantera inflödet av migranter utan att överföra trycket på andra medlemsstater.

I en sådan situation ska medlemsstaten i fråga i första hand ges stöd i form av expertis inom gränsbevakning och andra områden, finansiering och hjälp av EU:s olika förvaltningar. En medlemsstat kan i en krissituation bli tvungen att konstatera att stödåtgärderna inte hjälper även om det inte finns problem i funktionen av asylsystemet i landet i fråga. På grund av sitt geografiska läge vid unionens yttre gräns eller som en stat som är populär bland sökande kan också Finland bli föremål för massiv inresa.

Statsrådet tar ställning till den fördelningsmekanism som kommissionen föreslår och till förslagets övriga punkter inklusive förslagets förhållande till de grundläggande och mänskliga rättigheterna när mer information om förslagets innehåll och betydelse erhållits genom rådets behandling och de nationella förberedelserna. Särskilt i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna påverkas bedömningen av ärendet även av i vilken omfattning de rättsakter som ska utfärdas avses bli förpliktande på så sätt att en mer tillmötesgående behandling inte är möjlig.