



Justitiedepartementet

Enheten för migrations-och asylpolitik

**Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 18 maj 2017**

Dagordningspunkt 3

Rubrik: Faktisk tillämpning av principerna om ansvar och solidaritet  
=lägesrapport

Dokument: Inför RIF-rådet den 18 maj 2017 förutses inget dokument.

Liggande förslag från kommissionen finns i Dublinförordningen:

KOM(2016) 270 slutlig

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)

Tidigare dokument: Faktapromemoria 2015/16:FPM94

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: den 3 juni 2016, den 7 oktober 2016, den 2 december 2016 och den 24 mars.

Tidigare behandlad vid möte med socialförsäkringsutskottet:

Tjänstemannainformation den 19 maj 2016 samt överläggning den 26 maj 2016. Tjänstemannainformation den 24 november 2016 och information den 1 december 2016 samt den 23 mars. Överläggning den 2 februari 2017.

## **Bakgrund**

Kommissionen presenterade förslaget till revidering av Dublinförordningen den 4 maj 2016. Förhandling i rådsarbetsgrupp påbörjades i maj 2016. Förslaget har i princip gått igenom en gång. Sedan oktober har inga förhandlingar ägt rum på tjänstemannanivå. Eftersom det råder oenighet mellan medlemsstaterna gällande omfördelningsmekanismen har frågan om solidaritet lyfts till politisk nivå och kommer att behandlas vid RIF-rådet den 18 maj 2017.

Något reviderat förslag till Dublinförordning har inte presenterats och kan bli aktuellt först när frågan om solidaritet diskuterats färdigt. Av Europeiska rådets slutsatser den 15 december 2016 framgår att rådet uppmanas att nå konsensus om EU:s asylpolitik under det maltesiska ordförandeskapet.

## **Rättslig grund och beslutsförfarande**

Rättslig grund för förslaget till revidering av Dublinförordningen är artikel 78.2 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, artikel 294 i EUF-fördraget. Förfarandet innebär att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till förordning ska antas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

## **Svensk ståndpunkt**

Regeringen vill se ett ökat gemensamt ansvarstagande för asylsökande i EU och att det kommer till stånd en rättvis omfördelning av asylsökande i enlighet med den modell som finns i kommissionens förslag. Asylsystemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge beslut av hög kvalitet som värnar asyrrätten. Medlemsstaterna måste fullt ut genomföra det gemensamma regelverket.

Detta kan i andra hand ske genom ett solidaritetskoncept som är utformat i flera steg, beroende på nivån av antal asylsökande som kommer till unionen och hur dessa fördelas mellan medlemsstaterna. Regeringen förordar en solidaritetsmekanism med omfördelning som ligger i Dublinförordningen men kan acceptera en separat mekanism. I ett normalläge ska gängse regler såsom Dublinförordningen gälla (första steget).

I ett utmanande läge (andra steget) verkar regeringen för att aktiveringen av en solidaritetsmekanism med omfördelning sker med automatik i så

stor utsträckning som möjligt. Likaså bör aktiveringen av steg två ske i ett så tidigt skede som möjligt efter det att medlemsstatens andel har överskridits. Kommissionen bör ges så stor beslutsbefogenhet som möjligt när det gäller övergången till det andra steget.

Regeringen förordar att referensnyckeln utformas på ett sätt som gör den enkel att tillämpa med hänsyn tagen till relevanta och rättvisa faktorer. En eventuell övre gräns för hur många personer som måste omfördelas per år ska vara så hög att en övergång till nästa steg i möjligaste mån kan undvikas. En övre gräns för antalet som måste tas emot inom ramen för omfördelningen får inte innebära att det sätts ett tak för antalet asylsökande totalt i EU. En enskild medlemsstat ska frivilligt kunna ta emot omfördelade asylsökande även när en övre gräns för omfördelningen är nådd.

Regeringen ska driva att det inte ska vara möjligt att avsäga sig ansvaret att ta emot omfördelade personer, men kompletterande alternativ till omfördelning bör kunna övervägas liksom en gradvis infasning för medlemsstater med begränsad kapacitet.

Vid en situation när åtgärder som vidtagits i tidigare steg inte räcker eller när en övre gräns är nådd, är det viktigt att Europeiska rådet ger riktlinjer för hur situationen ska hanteras, exempelvis genom operativa beslut eller lagstiftningsförfarande (tredje steget). Det kan komma att röra sig om en ökad omfördelning, praktiskt och finansiellt stöd till vissa medlemsstater samt utökat samarbete med tredjeländer. Folkrätten, rätten att söka asyl, principen om non-refoulement, den individuella asylprövningen och rätten till effektivt rättsmedel måste uppfyllas även i krissituationer. Regeringen ska verka för att kriterierna för vad som avser kvalificera ett säkert tredje land ska ligga fast även vid en krissituation.

Sverige ska fortsatt verka för att EU:s sjöräddningsinsatser genomförs i enlighet med folkrätten och med full respekt för internationell flyktingrätt och mänskliga rättigheter.

Det är av stor vikt att alla EU:s medlemsstater delar solidariskt på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd. I dag finns stora problem på detta område. Regeringen anser att ekonomiska incitament ska kunna användas för att uppnå ett ökat solidariskt ansvarstagande i migrationspolitiken. Det kan t.ex. handla om att en medlemsstat som inte tar emot skyddsbehövande i enlighet med EU-gemensamma regler och beslut inte heller ska kunna få tillgång till stöd från EU på

samma sätt som idag, **eller bli skyldig att betala ett vite eller en straffavgift.**

Regeringen ska verka för en tydligare koppling mellan medlemsstaternas deltagande i solidaritetsåtgärder och deltagandet i Schengensamarbetet.

Utgångspunkten är att eventuella utgifter på statens budget eller på EU-budgeten måste hanteras genom omprioriteringar inom beslutade ekonomiska ramar.

### **Europaparlamentets inställning**

Europaparlamentet har inte tagit ställning till kommissionens förslag till reviderad Dublinförordning. Rapportörens utkast till betänkande cirkulerade den 17 februari 2017.

### **Förslaget**

Det har i solidaritetsfrågan förts fram flera tankar av såväl innevarande som föregående ordförandeskap. Något nytt formellt förslag finns i nuläget inte att ta ställning till. Hittills, i de informella diskussioner som har förts, har i grova drag följande element varit aktuella.

Det diskuteras en trestegsmodell som innebär att i normalläge tillämpas Dublinförordningen (första steget), vid ett utmanande läge med högre inströmning aktiveras en solidaritetsmekanism - som antingen ligger helt eller delvis utanför Dublinförordningens ram (andra steget) - och vid extrem kris ger Europeiska rådet riktlinjer om ytterligare åtgärder (tredje steget).

Solidaritetsmekanismen i steg två aktiveras med en kombination av att antal asylsökande når upp till en viss nivå i en medlemsstat och en s.k. kvalitativ utvärdering som kommissionen genomför. Medlemsstaternas andelar, dvs. antalet asylsökande för vilka medlemsstaterna ansvarar, definieras genom en referensnyckel jämförd med det totala antalet asylsökande i EU.

Den utvärdering kommissionen föreslås genomföra handlar t.ex. om att göra en analys av flöden, mottagningskapacitet och genomförande av regelverk.

Rådet, på förslag av kommissionen, fattar ett genomförandebeslut och anger vilka konkreta solidaritetsåtgärder som ska vidtas. Beslutet fattas

med kvalificerad majoritet men om rådet inte kommer överens föreslås att beslutet ska kunna fattas med omvänd kvalificerad majoritet som innebär att en blockerande majoritet medlemsstater kan hindra att beslutet antas.

De olika stegen i aktiveringen av en solidaritetsmekanism och beslutsfattandet kommer troligtvis föreslås ske inom vissa tidsramar.

Det är sannolikt att det kommer att föreslås en övre gräns för hur många personer som ska omfördelas, t.ex. 200 000 per år (eller fler/färre). Vid omfördelning är tanken att alla medlemsstater tar emot minst 50 procent av sin andel. För resterande 50 procent kan en medlemsstat välja att bidra på alternativa sätt, t.ex. genom att skicka fler experter till EASO- eller Frontexoperationer, förutsatt att det finns behov och att berörd medlemsstat godtar det. Det ska också vara möjligt att bidra finansiellt.

För medlemsstater som idag tar emot få asylsökande kan det bli aktuellt med en infasningsperiod på 3-5 år. Stöd från EU-budget kan föreslås för varje omfördelad person.

Vid en extrem situation, då åtgärder som föreslås vidtas i steg två inte räcker på grund av fortsatt oproportionerligt högt tryck eller att den övre gränsen är nådd, ska Europeiska rådet ge riktlinjer för hur situationen ska hanteras. Det kan handla om en ökad omfördelning, praktiskt och finansiellt stöd till vissa medlemsstater samt utökad samarbete med tredjeländer. Här finns också förslag på att se över möjligheterna att sänka kraven på vad som ska anses vara ett säkert tredjeland i krissituation inom ramen för internationell rätt.

En viktig aspekt som ligger vid sidan av de olika stegen är kopplingen mellan en solidaritetsmekanism och ett ansvarstagande å ena sidan och ett fullt ut fungerande Schengensamarbete å den andra.

Frågan om att koppla utbetalningen av stöd från andra politikområden till medlemsstaternas ansträngningar på migrationsområdet och möjligheten att utforma ett asylsystem som bygger på ekonomiska incitament är också aktuell.

### **Gällande svenska regler och förslagetts effekter på dessa**

Dublinförordningen är, och en omarbetad förordning blir, direkt tillämplig i Sverige.

Det är för närvarande inte möjligt att närmare ange vilka eventuella författningsändringar som kan komma att behöva göras.

### **Ekonomiska konsekvenser**

För att genomföra förslaget till reviderad Dublinförordning behövs ytterligare resurser på 1 831 miljoner euro för perioden 2017–2020, enligt kommissionen. Detta ska täcka överföringskostnader när omfördelningsmekanismen har aktiverats, etablerandet av det automatiserade IT-systemet samt även stöd till att utveckla mottagandekapaciteten i vissa medlemsstater. Regeringen anser att förslaget bör finansieras genom omprioriteringar inom EU:s budgetram. De personella resurserna som krävs av kommissionen ska tillgodoses genom omfördelning av nuvarande personalstyrka.

Utgångspunkten är att eventuella utgifter på statens budget kan ske genom omprioriteringar. Ett fungerande gemensamt asylsystem torde i förlängningen få positiva konsekvenser för den svenska statsbudgeten.

### **Övrigt**

-