

Hur kan Dublinförordningen reformeras?

Flyktingsituationen i Europa har gjort tydligt att den så kallade Dublinförordningen är otillräcklig. Men vad är egentligen problemet, och vad innebär EU-kommissionens förslag till reformering? Frågorna diskuterades vid seminariet "Dublinförordningen: Varför fungerar den inte och vad måste förändras?" som Sieps arrangerade den 8 april. Följande text sammanfattar innehållet i diskussionen.

Medverkande i seminariet: Bernd Parusel, fil. dr. i statsvetenskap och modern historia, utredningssekreterare i, Delegationen för migrationsstudier (Delmi) och Emily Diab, doktorand i folkrätt vid Uppsala universitet. Maria Westman-Clément, biträdande enhetschef på enheten för migration och asylpolitik på Justitiedepartementet, informerade om förhandlingsläget och kommenterade EU-kommissionens meddelande om en reform av den gemensamma asylpolitiken.

Vad är Dublinförordningen? Enklast kan den förklaras som ett system för att avgöra vilket medlemsland som ska ansvara för att pröva en asylansökan¹. Det görs utifrån ett antal kriterier där förstalandsprincipen förmodligen är den mest kända. Eftersom det handlar om en förordning, är regelverket bindande och ska tillämpas i sin helhet av medlemsstaterna.

Dublinbestämmelserna kom till samtidigt som Schengensamarbetet, vilket är viktigt att förstå. Avsaknaden av inre

gränskontroller – den centrala delen i samarbetet – medförde krav på en mekanism för att fördela asylsökande mellan medlemsländerna. Regelverket har reformerats ett antal gånger. I "Dublin II" tillkom Eurodac, databasen för fingeravtryck². I "Dublin III", den nuvarande förordningen, klargjordes rangordningen av de kriterier som styr besluten om asylland. En varningsmekanism för problem i ländernas asylsystem tillkom också. Förra året aviserade dock Europeiska kommissionen att man ansåg att en översyn av Dublinförordningen var nödvändig och den 6 april i år

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 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), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1460630504362&uri=CELEX:32013R0604>

² 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. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=URISERV%3A133153>

presenterades ett förslag till reformering av det gemensamma europeiska asylsystemet³.

Grundproblemet med Dublinförordningen är att EU:s medlemsstater inte erbjuder likvärdigt skydd för asylsökande, vilket leder till att asylsökande söker sig till länder med gott skydd, exempelvis Tyskland och Sverige. Ett annat problem är att gränsstaterna inte maktar med den mängd flyktingar som kommer. Sammanfattningsvis fungerar Dublinsystemet således varken för medlemsstaterna eller för de asylsökande.

Dublinförordningen av central betydelse

Bernd Parusel inledde med att redogöra för det gemensamma europeiska asylsystemets rättsliga instrument.

- Asylprocedurdirektivet: minimivåer för hur en asylprocess ska gå till, bland annat vad gäller intervju, överklagande och rättsliga garantier under processen.
- Mottagandedirektivet: rättigheter och förmåner under asylprövningen, exempelvis gällande möjligheten att jobba och tillgång till sjukvård.
- Skyddsgrundsdirektivet: kriterier för vem som kan få skydd i form av flyktingstatus eller subsidiärt skydd.

³Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

- Dublinförordningen: regler för vilken medlemsstat som ansvarar för ett asylärende.

Parusel betonade att dessa instrument hänger ihop och är beroende av varandra. Dublinsystemet bygger på principen att det ska vara likvärdiga villkor i alla medlemsstater.

– Om skyddsgrundsdirektivet inte tillämpas enhetligt blir följden att Dublinförordningens ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna blir orättvis. Detsamma gäller frågan om tillgång till exempelvis sjukvård och arbetsmarknad.

Bernd Parusel, som har analyserat det gemensamma europeiska asylsystemet⁴, påpekade att det har skett en viss harmonisering av asylbesluten inom EU.

– Det finns en harmoniseringstrend, fast en väldigt svag och försiktig sådan. Medlemsstater fattar fortfarande ganska olika beslut i liknande asylärenden.

Parusel höll med om att Dublinsystemet har sina brister, men menade att detta inte är huvudorsaken till att antalet asylsökande är ojämnt fördelade mellan medlemsstaterna. Han pekade istället på att systemet är ineffektivt och på längre sikt orättvist eftersom vissa länder överför betydligt fler asylsökande än de tar emot från andra stater.

Han framhöll också att det är problematiskt att det saknas europeisk statistik över hur lång tid det tar för en medlemsstat att avgöra vilket land som är ansvarigt för asylprövningen, för att

⁴ Parusel, B. (2015). "Solidarity and fairness in the Common European Asylum System - failure or progress?" Migration letters, 12(2), 124-136.

begära att ärendet tas upp av en annan stat, och för att verkställa en överföring.

– I Sverige 2015 låg den genomsnittliga tiden från ansökan till dess att personen registrerats som utrest på 174 dagar. Detta betyder att Dublin i praktiken blir ett slags "väntrum" för asylsökande, istället för att ge dem snabbt tillgång till en asylprocess.

Det är oklart varför antalet faktiska överföringar är så liten jämfört med antalet ärenden, det vill säga antalet förfrågningar som går ut från ett land till ett annat. 2013 resulterade bara 28 procent av de förfrågningar som accepterades av det andra landet i faktiska överföringar. Tyskland, Sverige, Norge och Storbritannien överför fler asylsökande till andra länder än de tar emot från andra länder, konstaterade Bernd Parusel.

– Sverige har varit förhållandevis framgångsrikt, 2013 resulterade 36 procent av alla accepterade förfrågningar som Migrationsverket skickade ut i en överföring. Det kan jämföras med exempelvis Tysklands 17 procent.

Många länder tar emot ungefär lika många som man själv överför, menade han.

– I ett gemensamt asylsystem framstår det som ganska orimligt att överföra personer som ändå skulle få avslag på sin asylansökan. En Dublinprocess kan då ta längre tid jämfört med att behandla och avslå ansökan.

Rättighetsperspektiv i skymundan

Emily Diab framhöll att det finns en spänning mellan Dublinförordningens administrativa dimension – som reglerar vilken medlemsstat som ska ansvara för

respektive asylprövning – och den dimension som rör förordningen som en del av EU:s gemensamma asylpolitik.

Denna administrativa dimension är tydlig när man tittar på den historiska utvecklingen av Dublinsystemet och är ett av de primära syften som har följt med från Dublinkonventionens tid, dvs. att bli av med s.k. sekundära förflyttningar ("asylum shopping") som följde med införandet av Schengen.

Emily Diab menar att nuvarande förordning, "Dublin III", stärker rättighetsperspektivet. Samtidigt finns ett tydligt mål om att möjliggöra en snabb tillgång till asyلفörfarandet för den asylsökande.

– Det indikerar att det inom ramen för det gemensamma europeiska asylsystemet även finns en rättighetstanke där asyrrätten ses som skyddsvärd. Samtidigt är det tydligt att grundtanken om ett harmoniserat asylsystem i EU – där alla medlemsstater lever upp till folkrätten och EU-rättens krav – genomsyrar förordningen och kanske framförallt dess tillämpning.

Kritiken mot Dublinförordningen har framför allt handlat om att den dels utgår från principen om ömsesidigt förtroende – dvs. antagandet att alla medlemsstater lever upp till sina förpliktelser enligt internationell rätt – och dels riskerna för kränkningar av rätten till familjeliv, genom att familjer vid en tillämpning av förordningen separeras, menade Diab. Vad gäller principen om ömsesidigt förtroende har det, enligt Diab, skett en förändring genom kodifieringen i "Dublin III" av domar i EU-domstolen och Europadomstolen för mänskliga rättigheter. Numera har medlemsstaterna en

skyldighet att stoppa överföringar till länder där det föreligger s.k. "systematiska brister" i asylsystemet, vilket är fallet när det gäller Grekland. Liknande diskussioner har förts kring situationen i Bulgarien, Italien och Ungern. Men trots rapporter om brister i mottagnings- och asylsystemen har varken EU-domstolen eller Europadomstolen ännu bedömt att systematiska brister i den mening som avses i förordningen föreligger i dessa länder.

– Vi väntar nu spánt på att se hur Migrationsöverdomstolen hanterar det tillfälliga stopp av överföringar till Ungern som nyligen har fastställts genom två domar från Migrationsdomstolen.

Emily Diab menade att ett annat centralt problem rör frågan om rätten till familjeliv. Lagtekniskt måste Dublinförordningens kriterier för bestämmande av ansvarig stat följas i hierarkisk ordning. Till skillnad från vad som ofta är den allmänna uppfattningen så är det inte det första landet man kommer till som är det enda och centrala kriteriet. Dublinförordningen omfattar även regler för ensamkommande barn, familjesammanhållning, beroendeförhållanden, eller när den asylsökande beviljats en visering innan inresa eller uppehållstillstånd i en medlemsstat, påpekade Diab.

– Familjesammanhållning är det kriterium som först måste behandlas i förordningen, vilket också är en indikation på att man avsett att minska risken för kränkningar av rätten till familjeliv, vilket varit en stark kritik mot Dublinsystemet.

Emily Diab framhöll att statistik emellertid visar att lite hänsyn tas till

familjekriteriet⁵. Genom en tillämpning av förordningens artikel 17, den s.k. "diskretionära klausulen", finns, utöver familjekriteriet, också en möjlighet för medlemsstaterna att påta sig ansvaret även om de enligt förordningen inte fastställts som ansvarig medlemsstat. I förordningens inledande artiklar framgår att den bör kunna tillämpas, särskilt då det föreligger humanitära skäl för att sammanföra familjemedlemmar, släktingar eller andra närstående. Också här visar statistik att artikel 17 tillämpas i ytterst få fall⁶. Vidare är familjebegreppet i Dublinförordningen relativt snävt, vilket bidrar till situationer där förordningen riskerar att komma i konflikt med Europakonventionens något mer utvidgade förståelse av vem som kan omfattas av familjebegreppet, sade Diab.

– Det finns en inbyggd spänning i systemet där målet om att effektivisera asylprocessen genom en snabb och rutinmässig tillämpning av Dublinförordningen ofta kommer i konflikt med asylsökandes rättigheter. Individerna är bortglömda.

EU-kommissionens förslag

Europeiska kommissionens meddelande om en reform av asylsystemet uppehåller sig vid fem områden: fördelning av asylsökande, förstärkning av Eurodac, ökad harmonisering av asylsystemen, att förhindra sekundära förflyttningar samt ett nytt mandat för europeiska stödkontoret för asylfrågor, EASO. Vad gäller Dublinsystemet presenteras två alternativ. Dessa kan enklast beskrivas som å ena sidan

⁵ Fratzke, Susan. 2015. Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System. Brussels: Migration Policy Institute Europe

⁶ Ibid

Dublinförordningen som den är utformad idag men med en inbyggd omfördelningsmekanism, och å andra sidan ett helt nytt system där en automatisk omfördelning av alla asylsökande sker.⁷

Bernd Parusel menade att kommissionens idé att komplettera Dublinsystemet med en omfördelningsmekanism kan vara bra.

– Det är heller inte otänkbart att överge principen om att det måste vara det första asyllandet som ska ha ansvaret. EU behöver en mer rättvis fördelning av asylsökande mellan staterna. Ska detta lyckas behöver vi också jobba vidare med att asylbesluten blir mer enhetliga och jämförbara, att ländernas olika procedurer närmar sig varandra och att asylsökande har samma rättigheter oavsett vilket land de kommer till. De olika delarna av det gemensamma asylsystemet är kommunicerande organ som inte fungerar var för sig.

Vad gäller kommissionens alternativ om att centralisera asylprocessen och låta EASO ansvara för allokeringen av asylsökande, ser Emily Diab en viss fara med avsaknaden av transparens.

– Jag är inte säker på att det skulle vara mer effektivt eller om det ens är önskvärt utifrån ett rättighetsperspektiv. I realiteten är det svårt att få ett trångt och icke-flexibelt regelverk att passa för människor på flykt.

⁷ Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

Vad gäller övriga kommissionsförslag menade Bernd Parusel att de i stor utsträckning bygger på att medlemsstaterna kan komma överens beträffande omfördelningen. En omfördelningsnyckel skulle i viss mån behöva ta hänsyn till den asylsökandes preferenser för att komma åt problemet med sekundär förflyttning. Detta eftersom bristen på harmonisering är en viktig anledning till varför asylsökande flyttar mellan medlemsstater.

– Med tanke på hur reaktionerna har sett ut vad gäller den omfördelning som EU redan har fattat beslut om – och det lilla antalet flyktingar som faktiskt har fördelats – kan man undra hur kommissionen ser att detta ska gå att få igenom på politisk nivå.

Alternativ till Dublinförordningen

Emily Diab menade att hänsyn till de asylsökandes preferenser är helt avgörande för hållbarheten i och förtroendet för det europeiska asylsystemet.

– Det finns all anledning att vara kritisk mot Dublinsystemet i dess nuvarande form. Så länge systemet bygger på tvång kommer problemen att kvarstå. Jag har svårt att se att en ordning som inte tar hänsyn till de asylsökandes preferenser i större utsträckning ska kunna motverka sekundära förflyttningar eller främja asylsökandes rättigheter i asylprocessen.

Diab menade dock att ett system där de asylsökande tillåts välja vilken medlemsstat de söker asyl i inte skulle få politiskt stöd i nuläget.

– Tyvärr är det mycket som talar för att målet om ordning och reda i asylsystemet får prioritet i förhållande till

asylsökandes rättigheter. Individen är bortglömd.

En annan möjlighet som Emily Diab lyfte fram, är att låta de skyddsbehövande dra nytta av den fria rörligheten i ett tidigare skede.

– Det skulle minska incitamenten för sekundära förflyttningar. Idag gäller den fria rörligheten först efter fem år, när tredje landsmedborgaren har fått status som varaktigt boende i EU.