



Bryssel den 10.6.2013
COM(2013) 416 final

2008/0243 (COD)

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET

enligt artikel 294.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

om

rådets ståndpunkt inför antagandet av ett 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

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET

enligt artikel 294.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

om

rådets ståndpunkt inför antagandet av ett 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

1. Bakgrund

Överlämnande av förslaget till Europaparlamentet och rådet 6 december 2008
(dokument KOM(2008) 820 slutlig/2 – 2008/0243 (COD))

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Juni 2009 respektive oktober 2009

Europaparlamentets ståndpunkt vid första behandlingen: 6 maj 2009

Planerat datum för antagande av rådets ståndpunkt: 7 juni 2013

(dokument KOM(2008) 820 slutlig/2 – 2008/0243 (COD))

2. Syfte med kommissionens förslag

Förslaget innebär en ändring av Dublinförordningen från 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en tredjelandsmedborgare har gett in i en medlemsstat, och syftar till att förbättra systemets effektivitet och att se till att de sökandes behov av internationellt skydd verkligen tas i beaktande på ett övergripande sätt i samband med förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Förslaget syftar vidare till att hantera situationer där medlemsstaternas mottagningskapacitet och asylsystem utsätts för särskilt tryck, och situationer där skyddsnivån för personer som ansöker om internationellt skydd är otillräcklig.

3. Kommentarer till rådets ståndpunkt

Efter kommissionens ändrade förslag i december 2008 nådde medlagstiftarna på politisk nivå i juli 2012 en gemensam ståndpunkt om väsentliga delar av utkastet till förordning. Den gemensamma ståndpunkten godkändes informellt av Coreper den 18 juli 2012 och av Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor den 19 september 2012 genom en vägledande omröstning. När det gäller frågan om delegerade akter och genomförandeakter i Dublinförordningen nåddes en politisk överenskommelse den 14 november, som godkändes av utskottet genom en vägledande omröstning den 27 november 2012.

Coreper godkände den gemensamma ståndpunkten om hela Dublinförordningen den 27 november.

Den 30 november sände ordföranden i Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor en skrivelse till rådets ordförande i vilken han meddelade att han, om rådet formellt översänder texten som överenskommet, vid en kommande plenarsession skulle rekommendera utskottsledamöterna och därefter plenarförsamlingen att anta den gemensamma ståndpunkten utan ändringar.

De viktigaste skillnaderna mellan den gemensamma ståndpunkten och kommissionens förslag från 2008 redovisas nedan.

I. Förbättra systemets effektivitet

Kommissionens förslag höll fast vid samma generella princip att ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd ska ligga på den medlemsstat som har spelat den största rollen vid den sökandes inresa till och vistelse på medlemsstaternas territorium, med vissa undantag som utformades för att skydda familjers sammanhållning. Enligt förslaget infördes särskilt tidsfrister för att lämna in framställningar om återtagande och förkortades tidsfristen för att besvara en begäran om upplysningar. En tidsfrist för att besvara framställningar av humanitära skäl infördes och det klargjordes att sådana framställningar får göras vid vilken tidpunkt som helst. Bestämmelserna om ansvarets upphörande förtydligades, särskilt med avseende på under vilka omständigheter dessa bestämmelser ska vara tillämpliga. Bestämmelser om felaktiga överföringar och om kostnaderna för överföringar har införts.

Den gemensamma ståndpunkten begränsar möjligheten att ge in en framställan av humanitära skäl till perioden före det första beslutet i sak. Kommissionen anser att man genom denna ändring kan förebygga missbruk i form av upprepade ansökningar om det första beslutet i sak är negativt. Tidsfristerna för att ge in en framställan, svara på framställningar och verkställa överföringar har förkortats när det gäller personer som kvarhålls i förvar på en specifik grund inom ramen för Dublinförfarandet (se nedan under punkt c.)

II. Förbättra skyddet av de sökande inom ramen för Dublinförfarandet

Avbrytande av överföringar/system för tidig varning

Avsikten i kommissionens förslag var att införa ett undantagsförfarande för att avbryta överföringar till en viss medlemsstat, under en begränsad period och i två olika situationer: i fall av särskilt tryck och för att se till att alla som ansöker om internationellt skydd kommer i åtnjutande av ett tillräckligt skydd i alla medlemsstater.

Den gemensamma ståndpunkten ställer sig inte bakom införandet av en sådan mekanism i Dublinförordningen, på grund av farhågor för att den skulle kunna bli en drivande kraft för irreguljär migration och ge medlemsstaterna incitament till att inte uppfylla sina skyldigheter enligt EU-lagstiftningen.

I den gemensamma ståndpunkten ersätts bestämmelserna om avbrytande av överföringar med inrättandet av ett system för tidig varning, beredskap och krishantering. Detta system är

inriktat på att upptäcka och åtgärda de underliggande orsakerna till problem som kan utvecklas till asylkriser. Dessutom betonas solidaritet och skyddet för de grundläggande rättigheterna. Tillsammans med den nya artikel 3.2a garanterar systemet samma skyddsnivå för de sökande som i kommissionens förslag när det gäller avbrytande av överföringar, och därmed uppfylls målsättningarna i kommissionens förslag.

Effektivt rättsmedel mot beslut om överföring

I den nuvarande Dublinförordningen finns inga bestämmelser om effektivt rättsmedel. Kommissionens förslag innehöll tre huvudsakliga förändringar av det nuvarande systemet: 1. Det infördes en rätt till effektiva rättsmedel mot ett beslut om överföring. 2. Det infördes en bestämmelse om att myndigheterna på eget initiativ bör utreda behovet av att avbryta verkställandet av ett beslut om överföring och att den berörda personen måste stanna på medlemsstatens territorium fram till dess att ett beslut om att avbryta överföringen görs. 3. Det infördes en bestämmelse om att juridisk rådgivning och/eller ett juridiskt ombud bör tillhandahållas kostnadsfritt om den berörda personen inte själv kan stå för kostnaderna.

När det gäller **den suspensiva verkan föreslås i den gemensamma ståndpunkten ett system med följande alternativ för medlemsstaterna:**

- (1) En automatisk suspensiv verkan (när ett överklagande inges får personen alltid rätt att stanna kvar inom medlemsstatens territorium i väntan på resultatet av överklagandet).
- (2) En automatisk suspensiv verkan under en begränsad tid (såsom i det första alternativet, men en domstol ombeds avgöra om den sökande behöver stanna kvar inom medlemsstatens territorium i väntan på resultatet, inom en på förhand fastställd tidsfrist som är tillräcklig för en noggrann kontroll av begäran om uppskov).
- (3) Suspensiv verkan på begäran (varvid ett uppskov med överföringen inte automatiskt ges alla sökande som överklagar ett beslut om överföring, utan endast dem som begär det; överföringen skjuts därefter upp till dess att domstolen förväntas meddela ett avgörande).

Dessutom införs en ny bestämmelse om att en sökande inte kan överföras till en medlemsstat där det finns risk för kränkningar av de grundläggande rättigheterna. På det hela taget bibehålls kommissionens målsättningar, eftersom det säkerställs att en domstol för varje ärende utreder om personen kan överföras, och personen stannar kvar på medlemsstatens territorium i väntan på avgörandet.

När det gäller kostnadsfritt rättsligt bistånd införs enligt den gemensamma ståndpunkten en *rimlighetsprövning* som genomförs av en förvaltningsmyndighet. De sökande får också ytterligare garantier framförallt när det gäller deras rätt att överklaga avslag på kostnadsfritt rättsligt bistånd vid en domstol.

Kommissionen anser att dessa åtgärder är tillräckliga för att garantera en tillfredsställande nivå i fråga om effektivt rättsmedel för sökanden, även i fall då kostnadsfritt rättsligt bistånd ges på begäran, eftersom den sökande alltid kan överklaga en domstols beslut att inte bevilja kostnadsfritt rättsligt bistånd. Dessutom är rimlighetsprövningen en viktig faktor som hjälper medlemsstaterna att undvika missbruk i form av ogrundade ansökningar om kostnadsfritt rättsligt bistånd.

Förvar

För närvarande finns det inga särskilda bestämmelser om kvarhållande av personer i förvar inom ramen för Dublinförfarandet. Kommissionens förslag syftade till att säkerställa att kvarhållandet av personer inom ramen för Dublinförfarandet inte sker godtyckligt, genom att följande huvudsakliga villkor och garantier infördes: En person kan inte hållas i förvar endast av det skälet att han eller hon har ansökt om internationellt skydd. En person som omfattas av ett beslut om överföring kan också kvarhållas när det föreligger en betydande risk för att personen avviker (definieras i texten). Kvarhållandet får inte pågå längre än vad som rimligen krävs för att fullgöra de administrativa förfarandena i samband med överföringen. De garantier och villkor vid kvarhållande som fastställs i direktivet om mottagningsvillkor upprepas i Dublinförordningen.

Under förhandlingarna har man intagit hållningen att det för att skapa rättslig enhetlighet är bäst att i ett enda asylinstrument sammanföra alla nödvändiga bestämmelser som rör garantierna för personer som kvarhålls i förvar och villkoren vid kvarhållande, nämligen i direktivet om mottagningsvillkor. Endast särskilda grunder och villkor inom ramen för Dublinförfarandet måste definieras i själva Dublinförordningen.

Den gemensamma ståndpunkten återspeglar denna hållning på följande sätt:

- Hänvisning till direktivet om mottagningsvillkor, vars garantier och villkor vid kvarhållande tillämpas på personer som hålls i förvar inom ramen för Dublinförfarandet, med ett förtydligande att en person som omfattas av Dublinförfarandet endast kan hållas i förvar på grunder som hänger samman med Dublinförordningen.
- Införande av principen att en person inte kan hållas i förvar endast av skälet att han eller hon omfattas av Dublinförfarandet (vilket innebär en utvidgning av skyddet till tidigare sökande av internationellt skydd, vilka tidigare omfattats av återvändandedirektivet och nu åtnjuter ett mer omfattande skydd).
- Införande av tydliga tidsfrister för varje steg av Dublinförfarandet, så att en person inte kan hållas kvar under längre tid än sammanlagt 3 månader (Dublinförfarandet kan pågå i upp till elva månader om personen inte kvarhålls i förvar); annars ska personen släppas. Vid beräkningen av tiden för förvar beaktas de olika tidsfristerna för den suspensiva verkan, vilka i dagsläget kan vara kortare än överklagandeförfarandet, så att det säkerställs att en person inte oberättigat hålls i förvar under längre tid än tiden för den suspensiva verkan.

Den gemensamma ståndpunkten tillgodoser syftena i kommissionens förslag och går till och med längre än detta genom att fastställa att kvarhållandet i förvar inte får överstiga tre månader.

Sårbara personer - minderåriga och personer i beroendeställning

Kommissionens förslag innehöll olika ändringar av den nuvarande Dublinförordningen för att öka skyddet för minderåriga, särskilt för underåriga utan medföljande vuxen. I kommissionens förslag utvidgas definitionen av familjemedlemmar i tre avseenden: 1. Man har tagit bort villkoret att den underåriga måste vara i beroendeställning för att erkännas som en familjemedlem till den sökande. 2. Giftna underåriga barn ges möjlighet att vara "familjemedlemmar", om det ligger i den underåriges intresse. 3. Definitionen inbegriper underåriga ogiftna syskon till den sökande, om han eller hon är underårig och ogift.

Vad beträffar personer i beroendeställning har de tidigare bestämmelserna i den humanitära klausulen införts i början av kriteriernas rangordning, tillsammans med de familjerelaterade kriterierna.

Den gemensamma ståndpunkten innehåller ett nytt skäl där det förtydligas att de rättigheter och garantier som gäller för sökande enligt direktivet om asylförfaranden även gäller personer som omfattas av Dublinförfarandet, med förbehåll för de begränsningar av räckvidden som gäller för Förenade kungariket och Irland. Räckvidden för familjen som begrepp begränsas till kärnfamiljen, i enlighet med skyddsdirektivet, men hänvisningar till släktingar införs i de relevanta artiklarna. I den gemensamma ståndpunkten godtas att gifta underåriga omfattas av definitionen av ensamkommande barn. En definition ges av begreppet släkting, som avser en farbror/morbror, faster/moster eller mor- eller farförälder till en underårig. För medlemsstaterna införs skyldighet att handla proaktivt och börja leta efter familjemedlemmar till ett ensamkommande barn. Det införs en möjlighet för en gift underårig utan medföljande vuxen att återförenas med familj och syskon om han/hon inte åtföljs av make/maka.

Kriteriet avseende personer i beroendeställning har flyttats utanför kriteriernas rangordning, och medlemsstaterna ”ska ... normalt” hålla den sökande samman med en sådan person.

När det gäller situationen för ett ensamkommande barn utan familj eller släktingar på EU:s territorium fastställs i den gemensamma ståndpunkten att det är den medlemsstat där den underåriga har lämnat in sin ansökan om internationellt skydd som är ansvarig. Till förslaget till förordning bifogas en förklaring, enligt vilken kommissionen, så snart Europeiska unionens domstol har meddelat ett förhandsavgörande i mål C-648/11, kommer att lägga fram ett nytt förslag i denna fråga där detta förhandsavgörande beaktas.

Europaparlamentet och rådet uppmanar kommissionen att överväga, utan att det påverkar dess initiativrätt, en översyn av artikel 8.4 i förslaget till omarbetning av Dublinförordningen när domstolen meddelat ett avgörande i mål C-648/11 MA m. fl. mot Secretary of State for the Home Department och senast inom de tidsfrister som anges i artikel 41 i Dublinförordningen. Europaparlamentet och rådet kommer därefter båda att utöva sina lagstiftningsbefogenheter, med hänsyn tagen till barnets bästa. Kommissionen godtar, i en anda av kompromissvilja och för att sörja för ett omedelbart antagande av förslaget, att överväga denna uppmaning, som kommissionen uppfattar som begränsad till dessa särskilda omständigheter och inte ger upphov till ett prejudikat.

Kommissionen anser att den gemensamma ståndpunkten garanterar den skyddsnivå som förespråkades i kommissionens förslag och dessutom inför normer som går utöver detta i vissa avseenden (t.ex. återförening av syskon oavsett ålder eller rättslig status, utan ytterligare villkor). Det faktum att begreppet släktingar till ensamkommande barn nu ges en definition gör det lättare att övervaka familjeåterföreningsskyldigheten i praktiken.

När det gäller personer i beroendeställning kan den gemensamma ståndpunkten godtas trots att detta kriterium inte tagits med i rangordningen, eftersom kriteriet ingår i en obligatorisk bestämmelse, från vilken undantag kan göras endast i särskilda situationer. Den nuvarande

formuleringen innebär att personer i beroendeställning måste hållas/sammanföras med familjemedlemmar, om det inte finns fördelaktigare bestämmelser.

Rätt till information och personlig intervju

Kommissionens förslag utökade och ändrade de nuvarande bestämmelserna om information, genom att specificera den information som ska tillhandahållas den sökande skriftligt, på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå, och föreskriver en personlig intervju för att underrätta den sökande om detta förfarande och för att samla in information som är nödvändig för att fastställa ansvarig medlemsstat.

Den gemensamma ståndpunkten gör den personliga intervjun obligatorisk, med begränsade undantag, och det införs en skyldighet att informera den berörda personen inte bara om kriterierna, utan också om rangordningen mellan dem, inbegripet det faktum att ansökan kan komma att granskas av en medlemsstat som inte är ansvarig enligt rangordningen mellan kriterierna (suveränitetsklausulen), samt om det faktum att personen kan begära att överföringen avbryts.

Kommissionen anser att det genom den gemensamma ståndpunkten garanteras att den sökande får tillräcklig information, både skriftligen och genom den obligatoriska intervjun, och att den därför på det hela taget uppfyller de mål som kommissionen ställt upp.

III. Delegerade akter och genomförandeakter

Kommissionens förslag lades fram före Lissabonfördraget och innehöll därför inga bestämmelser om befogenheter för kommissionen att anta delegerade akter eller genomförandeakter. Förslaget innehöll emellertid hänvisningar till det förfarande som anges i artikel 5 i beslut 1999/468/EG (det föreskrivande förfarandet) när det gäller antagandet av en gemensam broschyr, bestämmelser om underåriga och personer i beroendeställning, standardformuläret för att ge in framställningar om övertagande eller återtagande, förteckningar över bevis och indicier, passersedeln, inrättandet av det elektroniska kommunikationsnätet samt i artikel 5 a i det beslutet (föreskrivande förfarande med kontroll) när det gäller kompletterande bestämmelser om återförening av underåriga och personer i beroendeställning med familj och släktingar, om hur överföringar ska verkställas och vem som ska bära kostnaderna för överföringar.

Jämfört med kommissionens förslag behåller den gemensamma ståndpunkten möjligheten att anta genomförandeakter för alla de frågor för vilka kommissionen har föreslagit genomförandeförfaranden. Härtill kommer befogenheten att anta ett gemensamt hälsointyg och ett standardformulär för utväxling av information om familjemedlemmar och släktingar till underåriga.

Vidare föreskrivs i den gemensamma ståndpunkten en möjlighet för kommissionen att anta delegerade akter med kompletterande bestämmelser om återförening av underåriga och personer i beroendeställning med familjemedlemmar och släktingar. I ett skäl framhålls att kommissionen bör samråda med experter, inklusive alla relevanta nationella myndigheter. Möjligheten att anta kompletterande bestämmelser om kostnaderna för överföringar bibehölls

inte, eftersom rådet anser att bestämmelserna i den grundläggande rättsakten är tillräckliga i detta avseende. När det gäller överföringar ger den gemensamma ståndpunkten endast möjlighet att anta enhetliga bestämmelser för genomförandet, men inte kompletterande bestämmelser. Den tidsfrist som fastställts för Europaparlamentet och rådet för att göra eventuella invändningar mot en delegerad akt som antagits av kommissionen har fastställts till fyra månader. Denna tidsfrist kan förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

När det gäller kommissionens befogenheter att anta genomförandeakter införs i den gemensamma ståndpunkten en begränsning av befogenheterna, såtillvida att kommissionen inte kan anta en rättsakt om den kommitté som biträder kommissionen inte lägger fram något yttrande om utkastet till förslag. Kommissionen har avgett en förklaring rörande denna fråga som kommer att bifogas den slutliga texten:

Kommissionen betonar att det strider mot både ordalydelsen och andemeningen i förordning (EU) nr 182/2011 (EUT L 55, 28.2.2011, s. 13) att åberopa artikel 5.4 andra stycket b på ett systematiskt sätt. För att denna bestämmelse ska användas måste det finnas ett särskilt behov av att avvika från principen om att kommissionen får anta ett utkast till genomförandeakt om inget yttrande avges. Eftersom detta är ett undantag från den allmänna regel som fastställs i artikel 5.4, kan inte användningen av andra stycket b anses ingå i lagstiftarens utrymme för skönmässig bedömning, utan användningen måste tolkas restriktivt och därmed också motiveras.

Slutligen förtydligar kommissionen i en förklaring att den när den lägger fram förslag till genomförandeakter på detta område kommer att följa normerna för överföringar enligt förordningen 1560/2003:

När det gäller tillämpningen av föreliggande förordning upprepar kommissionen att den, när den föreslår enhetliga villkor för genomförandet av bestämmelserna om överföringar enligt denna förordning, kommer att se till att de nuvarande normerna för överföringar som anges i artiklarna 7–10 i kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 ska följas.

4. Slutsats

Den gemensamma ståndpunkten uppfyller huvudsyftet med kommissionens förslag. Den tillför särskilt ett mervärde i förhållande till de nuvarande normerna för behandling av sökande inom ramen för Dublinförfarandet. Den garanterar deras rätt till information och tillgång till effektivt rättsmedel mot beslut om överföring och det införs klara regler om förvar och tillgång till kostnadsfritt juridiskt bistånd, frågor som inte regleras i det nuvarande instrumentet. Den ger en mer förutsebar ram för förbindelserna mellan medlemsstaterna och mer gynnsamma villkor för återförening av sårbara personer, särskilt ensamkommande barn, med sin familj eller släktingar. Innehållet i rådets ståndpunkt ligger i det stora hela i linje med kommissionens förslag. Kommissionen kan därför ställa sig bakom ståndpunkten.