



Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i utlänningslagen med anledning av den omarbetade Dublinförordningen.

Regeringen föreslår att om Migrationsverkets eller Polismyndighetens beslut om överföring enligt Dublinförordningen överklagas och klaganden yrkar inhibition inom överklagandetiden får beslutet om överföring inte verkställas innan en migrationsdomstol har prövat frågan om inhibition.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandet.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:150 Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen	5
Reservation	9
Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen (SD)	9
Särskilt yttrande	10
Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen (V).....	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
Följdmotionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:150 och avslår motion 2016/17:3684 av Paula Bieler och Jennie Åfeldt (båda SD).

Reservation (SD)

Stockholm den 18 maj 2017

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Jennie Åfeldt (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Yilmaz Kerimo (S), Solveig Zander (C), Rickard Persson (MP), Tina Ghasemi (M), Kerstin Nilsson (S), Emma Carlsson Löfdahl (L), Wiwi-Anne Johansson (V), Aron Modig (KD), Teresa Carvalho (S), Mathias Tegnér (S) och Paula Bieler (SD).

Redogörelse för ärendet

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 26 juni 2013 förordning (EU) nr 604/2013 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), den s.k. omarbetade Dublinförordningen. Förordningen trädde i kraft den 19 juli 2013 och började tillämpas den 1 januari 2014. Som EU-förordning är den direkt tillämplig i EU:s medlemsstater. Vissa lagändringar som motiveras av den omarbetade Dublinförordningen har redan gjorts i svensk rätt (SFS 2014:792, prop. 2013/14:197, bet. 2013/14:SfU20).

Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen (Ds 2016:34) utarbetats.

Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande över lagförslaget. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

En redovisning av följdmotionen och det riksdagsbeslut som föreslås i propositionen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag som lämnas i propositionen finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag om ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen och avslår ett motionsyrkande om avslag på propositionen.

Jämför reservationen (SD) och det särskilda yttrandet (V).

Bakgrund

Som ett led i arbetet med att skapa ett gemensamt asylsystem i EU antog rådet den 18 februari 2003 förordning (EG) nr 343/2003 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, 2003 års Dublinförordning. Förordningen ersatte den s.k. Dublinkonventionen från 1990. Syftet med förordningen var att på ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan som lämnats in av en tredjelandsmedborgare i någon medlemsstat. En huvudprincip i förordningen var att en asylansökan ska prövas av en enda medlemsstat.

Den 26 juni 2013 antog Europaparlamentet och rådet den omarbetade Dublinförordningen. Den omarbetade förordningen har ett vidgat tillämpningsområde och innehåller bl.a. särskilda rättssäkerhetsgarantier för ensamkommande barn, bestämmelser om förvar och informationsutbyte mellan medlemsstater.

I april 2016 presenterade EU-kommissionen ett meddelande om en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet. Det övergripande syftet är att frångå ett system som på grund av sin utformning eller bristfälliga tillämpning lägger ett oproportionerligt stort ansvar på vissa medlemsländer och främjar okontrollerade migrationsflöden. Den 4 maj 2016 presenterade kommissionen en första uppsättning förslag för att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet, bl.a. ett förslag till en ny omarbetad Dublinförordning som ska ersätta den omarbetade Dublinförordningen. Genom förslaget vill kommissionen etablera en omfördelningsmekanism.

Propositionen

Ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen är omedelbart verkställbart. Till skillnad från 2003 års Dublinförordning reglerar den omarbetade Dublinförordningen rätten till ett effektivt rättsmedel. I artikel 27 anges bl.a.

att det ska finnas en rätt till överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller beslut om överföring. För att säkerställa en sådan rätt ska medlemsstaterna föreskriva ett av tre alternativ för hur ett överklagande av ett beslut om överföring, eller en ansökan om omprövning, ska påverka verkställigheten av beslutet om överföring. Utgångspunkten är att beslutet om överföring är verkställbart under överklagandetiden till dess att den berörda personen överklagar eller begär omprövning. I ett av alternativen krävs dessutom att den klagande begär inhibition för att beslutet om överföring inte ska få verkställas. Medlemsstaterna har följande alternativ att välja mellan.

a) Låta överklagandet eller ansökan om omprövning innebära att den berörda personen har rätt att stanna kvar i den berörda medlemsstaten i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen.

b) Föreskriva att överföringen avbryts automatiskt och avbrytandet upphör efter en viss skälig tidsperiod, under vilken en domstol efter noggrann och minutiös kontroll av begäran ska ha beslutat huruvida suspensiv verkan med anledning av ett överklagande eller en begäran om omprövning ska beviljas.

c) Ge den berörda personen möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett effektivt rättsmedel genom att avbryta verkställigheten av överföringen till dess att ett beslut har fattats om den första begäran om uppskov.

Förutom att överklaga eller ansöka om omprövning krävs enligt alternativ c) att den klagande också yrkar inhibition för att överföringsbeslutet inte ska få verkställas. Eftersom alternativ c) möjliggör en tidig verkställighet samtidigt som det är mest likt dagens system och i praktiken redan tillämpas gör regeringen bedömningen att alternativ c) är att föredra av de tre alternativen.

Regeringen föreslår därför att om en utlänning har överklagat ett beslut som Migrationsverket eller Polismyndigheten har fattat om överföring enligt Dublinförordningen, och inom överklagandetiden har yrkat inhibition av beslutet, får beslutet inte verkställas innan en migrationsdomstol har prövat frågan om inhibition. Detta gäller endast första gången utlänningen yrkar inhibition.

Det finns enligt regeringen ingen definition av skälig tidsperiod i Dublinförordningen. För att på ett enkelt och praktiskt sätt kunna hantera överklaganden av överföringsbeslut bör tidsfristen för att begära inhibition vara densamma som gäller för överklagande, dvs. tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse tas in i utlänningslagen med innebörden att en begäran om inhibition ska göras inom överklagandetiden.

Enligt artikel 27.3 c i Dublinförordningen ska ett beslut om att inte avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut vara motiverat. Den bestämmelse om motiveringsskyldighet som finns i 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller beslut som innebär att rätten skiljer mål ifrån sig. Någon motsvarande skyldighet att motivera inhibitionsbeslut finns emellertid inte i

förvaltningsprocesslagen. Regeringen föreslår därför att det ska framgå av den nya bestämmelsen i utlänningslagen att ett beslut om att inte avbryta verkställigheten av ett överföringsbeslut enligt Dublinförordningen ska vara motiverat.

Inom förvaltningsprocessrätten gäller att domstolen bör pröva inhibitionsfrågan skyndsamt. Hur lång tid en domstol kan dröja med att pröva ett yrkande om inhibition utan att överskrida kravet på skyndsamt behandling är enligt regeringen en bedömningsfråga. Mål om överföring enligt Dublinförordningen är ofta av begränsad omfattning. Det redan nu gällande skyndsamhetskravet i svensk rätt får anses tillräckligt för att uppfylla kraven i förordningen.

Enligt regeringen ger artikel 27 inte rätt till överprövning i flera domstolsinstanser. Rätten att stanna kvar i landet i avvaktan på domstolens inhibitionsprövning gäller därför endast vid överklagande till den första domstolsinstansen.

Regeringen, som bedömer att det inte behövs några fler författningsändringar med anledning av den omarbetade Dublinförordningen, föreslår att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2017. Enligt regeringen finns det inte något behov av övergångsbestämmelser och eventuella kostnadsökningar ryms inom befintliga anslagsramar.

Motionen

Paula Bieler och Jennie Åfeldt (båda SD) begär i kommittémotion 2016/17:3684 avslag på propositionen. Motionärerna framhåller att verkställighet grundad på Dublinförordningen är närmast obefintlig. Regeringens förslag innebär att verkställigheten kommer att försämrats ytterligare. Förordningen är för närvarande under omarbetning och den artikel propositionen bygger på kommer sannolikt att göras om, varför livslängden på den aktuella lagändringen blir mycket kort.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid ett flertal tillfällen hanterat förslag om att genomföra EU-lagstiftning i svensk rätt. I regel handlar det då om genomförande av EU-direktiv. I det nu aktuella ärendet rör det sig emellertid om en EU-förordning som redan föranlett vissa följdändringar i utlänningslagen. En förordning är normalt direkt tillämplig i EU:s medlemsstater. I det här fallet, som handlar om inhibition av verkställighet av överföring enligt Dublinförordningen, lämnar förordningen dock åt medlemsstaterna att välja ett av tre alternativ för genomförande och anpassning av sina lagstiftningar. Regeringen har valt det alternativ som mest liknar regleringen i svensk rätt och som möjliggör en tidig verkställighet av en överföring till en annan medlemsstat. Utskottet har inget att invända mot det val regeringen gjort.

Det förhållandet att det pågår ett arbete inom EU för att reformera bl.a. den nu aktuella förordningen saknar enligt utskottet betydelse. Kommissionens arbete med att ta fram en ny omarbetad Dublinförordning torde ta åtskillig tid, samtidigt som det är angeläget att under tiden få till stånd de föreslagna ändringarna i svensk rätt.

Med det anförda anser utskottet att propositionens förslag bör bifallas. Därmed avstyrks motion 2016/17:3684 (SD).

Reservation

Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen (SD)

av Jennie Åfeldt (SD) och Paula Bieler (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Därmed bifaller riksdagen motion 2016/17:3684 av Paula Bieler och Jennie Åfeldt (båda SD) och avslår proposition 2016/17:150.

Ställningstagande

I propositionen föreslår regeringen att personer som fått ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen ska ges möjlighet att begära inhibition av verkställigheten av beslutet. Ett överföringsbeslut kommer efter en sådan begäran inte att kunna verkställas innan en migrationsdomstol prövat frågan om inhibition. Dessvärre är verkställighet av överföringsbeslut enligt Dublinförordningen närmast obefintlig eftersom flera medlemsstater helt enkelt bortser från gällande regelverk. Regeringens förslag innebär att möjligheten att verkställa överföringsbeslut kommer att försämrats ytterligare. Förordningen är dessutom för närvarande under omarbetning, och den artikel propositionen bygger på kommer sannolikt att göras om. Livslängden på den aktuella lagändringen kommer därför att bli mycket kort. Av nu nämnda skäl bör propositionen avslås.

Särskilt yttrande

Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen (V)

Wiwi-Anne Johansson (V) anför:

Dublinförordningen styr vilket land som är ansvarigt för att behandla en asylansökan. När antalet människor som sökte sig till Europa ökade under 2015 kollapsade Dublinsystemet, och det visade sig ohållbart att upprätthålla principen om att de länder som har gräns mot de delar av världen som människor flyr från ska ta hela ansvaret för människor på flykt. Detta bekräftades också i rapporter om brister i den grekiska asylprocessen och belastade lokalsamhällen såväl i den grekiska övärlden som i södra Italien. Vänsterpartiet har länge kritiserat Dublinförordningen och velat se ett annat system. Nu ska Dublinsystemet reformeras. En reform behövs, men i en tid där rasism och populism växer i Europa råder det stora tvivel om att reformen kommer att gå i rätt riktning. Trots denna kritik mot Dublinsystemet står vi bakom regeringens förslag om inhibition av verkställighet av ett beslut om överföring.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:150 Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Följdmotionen

2016/17:3684 av Paula Bieler och Jennie Åfeldt (båda SD):

Riksdagen avslår proposition 2016/17:150 Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)
dels att 12 kap. 13 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 12 kap. 9 a §, och närmast före
12 kap. 9 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

Verkställighet av ett beslut om överföring enligt Dublinförord- ningen

9 a §

Om en utlänning har överklagat ett beslut som Migrationsverket eller Polismyndigheten har fattat om överföring enligt 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) (Dublinförordningen), och inom överklagandetiden har yrkat inhibition av beslutet, får beslutet inte verkställas innan en migrationsdomstol har prövat frågan om inhibition. Detta gäller endast första gången utlänningen yrkar inhibition. Ett beslut att avslå ett sådant yrkande om inhibition ska vara motiverat.

13 §¹

Om det i andra fall finns särskilda skäl till det, får Migrationsverket besluta om inhibition.

Bestämmelser om inhibition finns också i 8 a, 16 a och 18– 20 §§.	Bestämmelser om inhibition finns också i 8 a, 9 a, 16 a, 18– 19 a och 20 §§.
---	--

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

¹ Senaste lydelse 2016:1243.