

Dublin I och II –

Från konvention till förordning

Abstract

År 1990 presenterade den Europeiska gemenskapen Dublinkonventionen (Dublin I), rörande en harmonisering av den europeiska asylpolitiken. År 2003 lades en förordning (Dublin II) fram som var ämnad att ersätta Dublin I. Vi har i vår uppsats undersökt vilka komponenter i detta dokument som utgjorde svårigheter för att ett fullgott verkställande skulle kunna genomföras. Detta med hjälp av teorier av bland andra Van Meter och Van Horn, om vilka kriterier som skall uppfyllas för att uppnå en lyckad implementering. Exempel på sådana kriterier är tydligt och precist formulerade direktiv och en ej för omfattande omställning. Uppsatsens slutsats är att då en förordning, till skillnad från en konvention, är överordnad nationell lagstiftning samt då Dublin II var betydligt mer precist formulerad än Dublin I, har Dublin II en bättre möjlighet att genomgå en lyckad implementering, än vad Dublin I hade.

Nyckelord: Implementering, Dublinkonventionen, Dublinförordningen, Top-Down, Asylpolitik.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1	Fel! Bokmärket är inte definierat.
1.1	Problemformulering	1	Fel! Bokmärket är inte definierat.
1.1.1	Syfte och frågeställningar.....	2.	
1.1.2	Avgränsingar		Fel! Bokmärket är inte definierat.
1.2	Metod.....	3.	
1.3	Material.....	3.	
1.3.1	Val av fall.....	4.	
1.3.2	Operationalisering.....	4.	
1.4	Disposition.....	4.	
2	Teori	6.	
2.1	Bakgrund/Tidigare forskning.....	6.	
3	Empiri	9.	
3.1	Vad är en konvention respektive en förordning?.....	9.	
3.2	Dublinkonventionen.....	9.	
3.3	Dublinförordningen.....	11.	
3.4	EURODAC.....	12.	
3.5	Sveriges förslag till Grönboken.....	14.	
3.6	Migrationsverket.....	15.	
3.7	Intervju med handläggare på Dublinenheten.....	15.	
3.8	Vad krävs för en lyckad implementering?.....	16.	
3.9	Top-Downperspektivet.....	17.	
3.10	Kommissionens utvärdering av Dublinsystemet.....	18.	
4	Analys	19.	
4.1	Läsnyckel.....	19.	
4.2	Det svenska systemet ur ett top-downperspektiv.....	19.	
4.3	Skillnader mellan Dublin I och II.....	20.	
4.4	Van Meter och Van Horns modell applicerad på Dublin I.....	21.	
4.5	Van Meter och Van Horns modell applicerad på Dublin II.....	23.	
4.6	Feedbackmodellen.....	25.	
5	Slutsats/Vidare forskning	27.	
5.1	Avslutande resonemang.....	27.	
5.2	Vidare forskning.....	28.	
6	Referenser	29.	

1 Inledning

Invandring har alltid varit ett existerande fenomen. Det finns en mängd olika anledningar till varför människor väljer eller tvingas att lämna sitt ursprungsland. Bland annat anledningar som arbetslöshet, politiskt förtryck, krig, svält, fattigdom och naturkatastrofer. Ett faktum är att invandringen många gånger direkt korrelerar med det egna landets och omvärldens konjunktursvängningar (Öberg 1994:11 & 12). Landets inställning till invandringen skiftar också beroende på om landet i fråga befinner sig i en hög- eller lågkonjunktur. Ett land i lågkonjunktur är mer restriktivt och en hög invandring kan uppfattas som ett ”hot” mot den egna välfärdsstaten, då invandringen skulle kunna påverka landets levnadsstandard negativt.

Under 1960- och 70- talen bestod Sveriges invandring till större del av en önskad arbetskraftsinvandring (Öberg 1994:29). Då hade ännu inte det behovet av att reglera invandringen uppstått, som vi ser idag. Sedan 1980-talet och fram tills idag har vi sett en ökad flyktingbetingad invandring (Öberg 1994:29). Detta har medfört att en ny punkt på den politiska dagordningen har uppstått, det vill säga hur man skall bemöta de eventuella problem som uppstår i samband med en mer flyktingbetingad invandring. Dels som enskild stat och dels, sedan Sveriges EU-inträde 1995, som en union.

Vi har i denna uppsats valt att ägna oss åt att undersöka hur Dublinkonventionen från 1990 (hädanefter refererad till som Dublin I) har utvecklats och sedermera ersatts av Dublinförordningen 2003 (hädanefter refererad till som Dublin II). Dessa båda dokument berör asylfrågor och då i synnerhet ”förstalandsprincipen”, det vill säga att en asylsökande flykting endast skall prövas för asyl i det landet, till vilket han eller hon först anländer. Utöver Dublin I och II finns än så länge inga gemensamma regler eller riktlinjer inom EU vad gäller vidare mottagande av asylsökande. EU:s vision är att inom en snar framtid skapa ett gemensamt system för Europas asylpolitik.

1.1 Problemformulering

Vad vi valt att undersöka är framförallt skillnaden mellan och utvecklingen av Dublin I respektive Dublin II. Vi kommer att analysera, problematisera och teoretisera kring orsaker till eventuella problem som kan tänkas uppstå i samband med implementering av ett policybeslut. Vad vi försöker påvisa, med hjälp av de teorier som presenteras nedan, är vilken eller vilka länkar i implementerings-

kedjan som poneras vara den felande. Vidare vill vi även belysa vilken del i nämnda kedja som skulle kunna ligga till grund för en utveckling från Dublin I till dess ersättare Dublin II.

1.1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna jämförande undersökning är att belysa de eventuella implementeringsproblem som kan uppstå då exempelvis en konvention respektive en EU-förordning skall verkställas. Vidare ämnar vi belysa de eventuella felande länkar som kan uppstå i en implementeringsprocess. Slutligen är ett ständigt syfte att tillskansa sig kunskap om det valda ämnet, förstå samband mellan olika avgörande politiska händelser samt att utveckla de färdigheter vi redan har. Våra frågeställningar lyder som följer:

- *På vilket sätt har Dublin I utvecklats till Dublin II och varför?*
- *Vilket eller vilka moment i implementeringskedjan kan ligga till grund för en utvecklingsprocess av Dublin I till Dublin II?*

1.1.2 Avgränsningar

Istället för att undersöka hela Sveriges asylpolitik, vilket visserligen vore mycket intressant, har vi valt att avgränsa oss till en specifik konvention, och sedermera dess ersättare, ett specifikt fördrag vilket behandlar samma fråga som tidigare nämnda konvention. Vi har valt att studera de dokument som, i vår mening, har präglat den svenska asylpolitiken mest. Detta då dessa dokument reglerar och avgör vilka samt hur många asylsökningar som Sverige ansvarar för per år. För att på bästa sätt undersöka problemområdet och svara på våra frågeställningar har vi valt att studera Dublin I respektive II på en inledningsvis hög abstraktionsnivå för att sedan klättra neråt på abstraktionsstegen. Vår inledande tanke var att genomföra ett antal intervjuer på medborgarnivå och kommunnivå. Detta för att få både en medborgerlig förankring samt en mer professionell och yrkesmässig inblick i verkställandet och hur policyn implementerades. Efter lite övervägande valde vi att enbart använda oss av det professionella uttalandena om verkställandet och implementeringen av policyn. Vi valde således bort den mer känslobaserade medborgarintervjun då vi ansåg, trots att den är intressant ur en demokrativärdessynpunkt, att nämnda intervju, i detta sammanhang, inte har tillräcklig vetenskapligt baserad anknytning för att tillföra något relevant till vår uppsats. Därmed lägger vi emfas vid en mer teoribaserad analys av de bägge dokumenten.

1.2 Metod

Vår metodansats är att göra en kvalitativ textanalys med komparativa inslag. Detta yttrar sig i att vi till en början kritiskt granskat texten, det vill säga Dublin I och II, för att sedan systematisera materialet genom att tillämpa de teorier, som omnämns nedan, på den granskade texten. Systematiseringen sker genom att vi kategoriserar relevanta delar av texten och vidare passar in dessa under de kategorier som presenteras i modeller som hör till vår valda teori (Esaiasson et al, 2007:238). Komparationen yttrar sig i det att vi jämför de bägge dokumenten, Dublin I respektive II, och ser till dess olikheter. Vår strävan är i detta arbete att uppnå en så hög grad av intersubjektivitet som möjligt. Detta så att läsaren skall finna arbetet rekonstruerbart. Med andra ord innebär detta att en akademiker med samma empiriska och teoretiska instrument skall kunna dra samma slutsatser och röra sig inom samma analytiska område som den redan utförda studien (Lundquist 1993:52). Dessutom skall undersökningen både vara objektiv och transparent (Esaiasson et al, 2007:24).

1.3 Material

I vårt syfte att belysa skillnaderna mellan implementeringen av Dublin I respektive Dublin II har vi tillskansat oss information och material om de grundläggande delarna som tillsammans, men även var för sig, påverkar Sveriges asylpolitik och implementeringen av densamma. I sökandet efter vilken teori vi skulle använda oss av vände vi oss till boken *Implementing Public Policy* skriven av de framstående forskarna Michael Hill, professor emeritus vid universitetet i Newcastle samt andre redaktör för "Journal of Social Policy", och Peter Hupe, biträdande professor vid institutionen för offentlig administration vid Erasmusuniversitetet i Rotterdam och tidigare policyrådgivare i Haag. I denna bok presenteras ett antal olika teorier ur antingen ett *top down*- eller *bottom up*-perspektiv, av vilka vi valde en teori av forskarna Van Meter och Van Horn. Vidare har vi använt oss av EU:s officiella hemsida från vilken vi hämtat information om bland annat EURODAC samt laddat ner Dublin I och II. Utöver detta har vi använt oss av en informantintervju, vilket innebär en intervju där forskaren eller forskarna, det vill säga vi, tillskansar sig information inom ett visst område eller angående ett eller flera specifika händelseförlopp för att på bästa möjliga sätt kunna redogöra för vad som skett (Esaiasson et al, 2007:257 & 258). I vårt fall har informantintervjun gett oss möjlighet att få en klarare bild och ett mer fullständigt och verklighetsförankrat perspektiv på det vi ämnat undersöka. Vad vi är medvetna om i vårt fall är att vi endast har en informant och därmed en synvinkel på situationen i fråga. Vår mening är således inte att lägga för tung vetenskaplig emfas vid denna informantintervju, utan att färglägga den

information vi valt att analysera. För att vidare verklighetsförankra vår analys och våra kommande slutsatser har vi valt att ha med en sammanfattad version av rapport som kommissionen givit till Europaparlamentet och det Europeiska rådet, angående implementeringen av Dublinsystemet.

1.3.1 Val av fall

Debatten kring Europas flyktinginvandring är ständigt aktuell, vilket vi påminns om nästan dagligen via press, radio och TV. Sverige är ett av länderna inom EU som tar emot flest flyktingar varje år. Genom vårt medlemskap i EU och de beslut som har utvecklats, så regleras även Sveriges flyktingmottagande till stor del av de bestämmelser som gäller inom unionen. Flyktingfrågan berör oss alla som invånare i kommuner med flyktingmottagande. Det finns många olika åsikter om detta hos gemene man. Det är viktigt att det ges objektiv information om invandrarfrågan, då det annars många gånger bildas ogrundade rykten som avsevärt kan försvåra flyktingarnas integration i samhället. Dublin I och II är tänkta viktiga instrument att hjälpa till att styra invandringen i Europa så att den ska kunna gå så komplikationsfritt som möjligt. Vi försöker i denna sammanställning se hur detta fungerar i praktiken.

1.3.2 Operationalisering

Med begreppet *implementering* avses ett genomförande av politiska beslut. Jeffrey L. Pressman och Aaron Wildavsky brukar ses som de första statsvetarna som studerat imlementering och dess process. Deras bok, *Implementation – How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it’s amazing that federal programs work at all, this being as saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, publicerades 1973 och blev ett startskott till en uppsjö av studier kring ämnet (Sannerstedt, 2001:18 & 19). Med begreppet *implementeringsprocess* avses den kedja av aktörer och institutioner som påverkar och påverkas av ett policybeslut (Sannerstedt, 2001:26 & 27).

1.4 Disposition

För att ge en översiktlig bild av vad som komma skall redogör vi här för innehållet i följande kapitel. I kapitel två presenterar vi den teori vi valt att utgå ifrån. För att ge en bred bild av den forskning som bedrivits på området belyser vi även tidigare akademikers arbete. I nästkommande kapitel tar empirin sitt avstamp i den, enligt oss väldigt relevanta och viktiga, skillnaden mellan konvention och förordning. Därefter presenteras dokumenten som spelar huvudrollen i denna undersökning, det vill säga Dublin I och Dublin II. Näst efter dessa dokument

sammanfattar vi essensen i EUODAC respektive Grönboken, vars relevans beror på att de är starkt sammanflätade med svensk och europeisk asylpolitik. Vidare presenteras en kort bakgrund till migrationsverket och dess utveckling samt en informantintervju med en handläggare på Dublinenheten vid nämnda institution. Empirin fortsätter med ett stycke om vad som krävs för att man skall åstadkomma en lyckad implementering och vilka faktorer som i sammanhanget spelar in. Avslutningsvis framlägges innebörden av de två implementeringsperspektiven *Top-down* och *Bottom-up*. I kapitel fyra gör vi en ansats till att knyta samman samtliga delar i empirin för att vidare applicera det utarbetade materialet på de teoribaserade modellerna. Bland annat beskriver vi de förändringar som gjorts från det att konventionen trädde i kraft, till det att dokumentet modifierades, presenterades på nytt och uppnådde ny status i form av det lagbundna dokumentet *Dublinförordningen*. I kapitel fem presenterar vi avslutningsvis slutsatser vi har kunnat dra utifrån vad vi teoretiserat om i analysen och tänkbara idéer till framtida forskning.

2 Teori

2.1 Bakgrund/Tidigare forskning

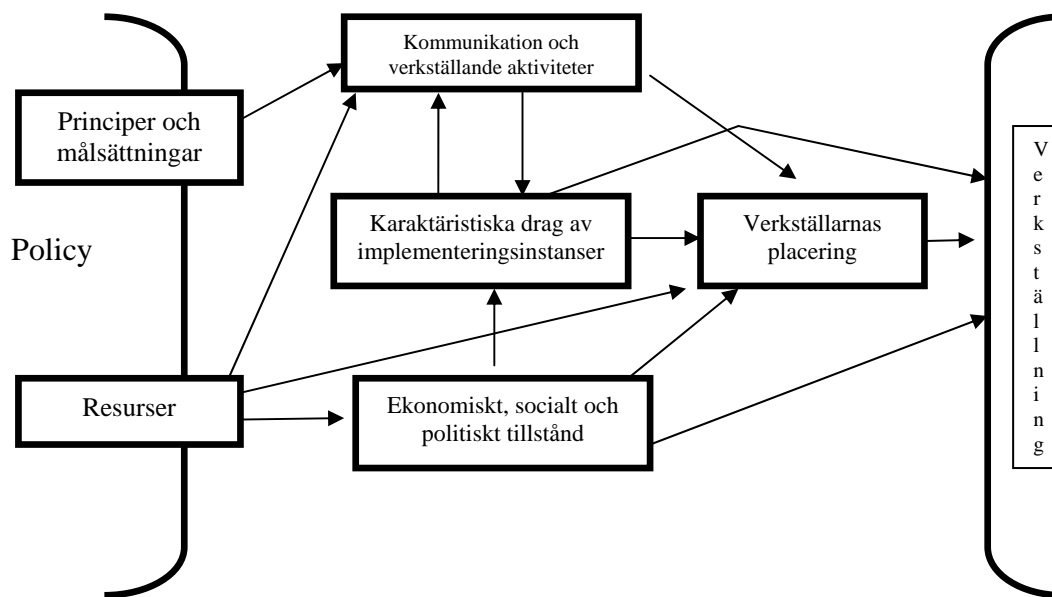
Den teori vi i uppsatsen valt att utgå ifrån är en del av en modell som utvecklats av de amerikanska forskarna Donald Van Meter och Carl Van Horn. Denna teori går under namnet system building och innefattar hypotesen att 'implementering är mest framgångsrik när endast en marginell förändring krävs, och målinriktad konsensus är hög' (egen översättning). Hypotesen utvecklas med analysen att relevansen av hög konsensus gäller vid förekomsten av en interrelation (egen översättning) det vill säga exempelvis i en krigssituation då en hög grad av konsensus kan generera en mer utbredd förändring (Hill & Hupe 2006:45 & 46).

Där tidigare akademiker på området (Pressman, Wildavsky) har bidragit med generella förklaringar av implementeringssystem, bidrog Van Meter och Van Horn 1975 med ett nytt sätt att betrakta samt analysera implementeringsprocessen. I presenterandet av sin studie och tillika modell över analyseringsprocessen av implementering, konstaterade de båda forskarna att det, trots att tidigare litteratur på området varit utbredd och lärorik, saknas ett teoretiskt perspektiv, med vilket Van Meter och Van Horn ämnade bidra. I författandet och utvecklandet av den teori de senare skulle presentera, menar forskarna att de sett till en mängd olika ämnen inom den statsvetenskapliga disciplinen för inspiration. Bland annat hänvisar de till studier som bedrivits avseende effekten av offentlig politik och då i synnerhet implementeringen av domstolsbeslut (Amerikanska Högsta Domstolen). Vidare menar de båda forskarna att de inspirerats av den organisationsteoretiska forskningen som bedrivits och då särskilt studiet avseende effekterna av förändring (vilket speglas av formuleringen av deras teori), men de framhäver även att de använt sig av de studier som avsett den påverkan som organisationsmässig kontroll kan tänkas ha på bland annat sociologiskt arbete, en studie som influerats av den tyske forskaren och författaren Max Weber. Slutligen hänvisar Van Meter och Van Horn till ett fåtal studier som bedrivits inom ämnet mellanstatliga relationer, som källa till inspiration för den teori de utvecklat (Hill & Hupe 2006:45).

I den implementeringsmodell som tidigare nämnts framgår det tydligt att Van Meter och Van Horn ser på implementeringsprocessen som sprungen ur ett första steg, nämligen ett ursprungligt politiskt beslut. Vad som av tidigare forskare (bl a Eaton, 1953) har porträtterats som "inputs" respektive "outputs" i implementeringsmodeller (Hill & Hupe, 2006:9), delas av Van Meter och Van Horn upp i sex olika variabler som är dynamiskt sammanbundna med produktionen av ett resultat. I detta sammanhang omnämns alltså resultatet som "prestation" (egen översättning) och inte som output. I bilden nedan ses modellen ur vilken teorin/hypotesen sprungit, som vi valt att utgå ifrån i vår uppsats. Här

syns tydligt, som ovan nämnt, att varje implementeringsprocess, enligt Van Meter och Van Horn, måste utgå från ett ursprungligt politiskt beslut. I samband med att beslutet tagits, påverkas det av tidigare policy, och detta påverkar alltså innehållet i den ruta i vilken det står ”principer och målsättningar”. Det essentiella i modellen och tillika hypotesen, är att pilar (tidslinjer) utgår från policyn och pekar antingen vertikalt eller horisontellt, men *aldrig* tillbaka till den ursprungliga policyn.

När Van Meter och Van Horn skriver om och runt sina teorier, konstaterar de att de tidigare studier som bedrivits på området inte lagt tillräckligt mycket emfas vid kopplingen mellan policy och prestation (Van Horn & Van Meter, 1975:447).

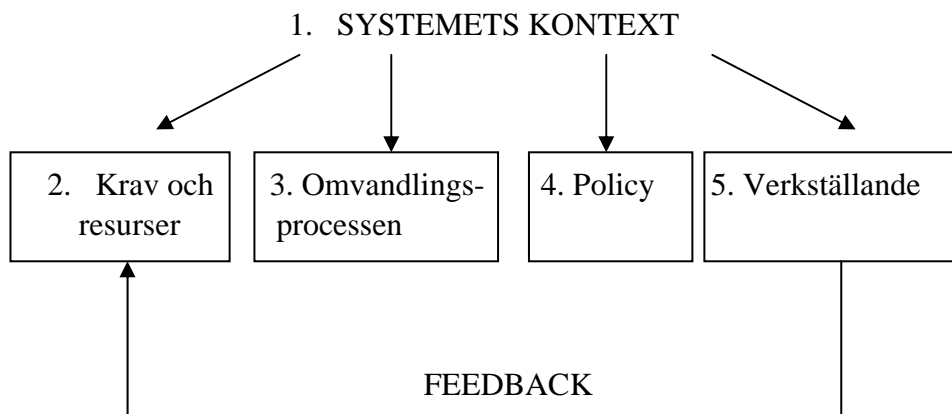


Utöver den modell som tidigare nämnts och förklarats så presenterar de båda författarna ytterligare en modell; *The policy delivery system*, eller på svenska *system över politiskt verkställande* (egen översättning). Denna innehåller komponenter som:

1. *Systemets kontext*, det vill säga den kontext i vilken policybeslutet först formulerats och som även har en inverkan på vilket innehåll policyn får.
2. *Krav och resurser*, som ställs på beslutsfattarna från medborgarna och tjänstemän. Politiker och tjänstemän formulerar dessa tankar i ett dokument som vidarebefordras till den övre instansen, tillika beslutsfattarna.
3. *Omvandlingsprocessen*, är statens formella strukturer och förfaranden, som omvandlar krav och resurser till offentlig policy.
4. *Policy*, den politik som speglar statliga tjänstemäns intentioner, viljor och formella mål.

5. *Verkställande*, effektuerandet av den aktuella policyn så som den läggs fram för klienterna, i detta sammanhang, medborgarna.

6. *Feedback*, från *verkställandet* tillbaka till *krav och resurser*, avseende politiska beslut och dess effektivering. Feedbacken hamnar även i *omvandlingsprocessen* då denna i sin tur omvandlas till folkets krav och resurser i ett senare skede (Van Horn & Van Meter, 1975:446).



En viktig aspekt med implementering av politiska beslut, är enligt Van Meter och Van Horn, att komma ihåg att ny policy alltid omfattar handlingar och insatser som offentliga och privata individer (som haft en inverkan på politiska beslut), är ansvariga för och som påverkats av tidigare beslut. Istället för att hålla sig till gängse implementeringsundersökningar rörande effekten av implementerade politiska beslut, som utgår ifrån frågeställningen ”*vad har hänt?*” (i implementeringsprocessen) frågar de sig istället varför det skedde på det viset (Van Horn & Van Meter, 1975:447).

3 Empiri

3.1 Vad är en konvention respektive en förordning?

En konvention är en mellanstatlig överenskommelse som undertecknas av fördragsslutande stater oberoende av mellanstatlig organisationstillhörighet. (EU:s webbportal A: 2009-05-18).

En EU-förordning är tvingande och kan jämföras med nationell lag, omedelbart ifrån att den träder ikraft. Detta innebär att alla EU:s medlemsstater måste rätta sig efter förordningens bestämmelser. För att se till att en förordning verkligen blir realiserad och efterföljs i samtliga medlemsstater kan EU införa sanktioner i form av exempelvis böter eller viten för de länder som inte lever upp till de bestämmelser som fattats (Allgårdh & Norberg 2004:235).

3.2 Dublinkonventionen

Konventionen som benämns Dublinkonventionen och som trädde i kraft år 1990, inleds med att precisera dess syfte, vilket är att bestämma vilken medlemsstat som är ansvarig för prövandet av en asylsökande. Efter att detta konstaterats presenteras de tretton länders statsöverhuvud som gått med på att underteckna konventionen och som dessutom har tagit hänsyn till de målsättningar som satts upp i Europarådet 1989, angående en harmonisering av den europeiska asylpolitiken. Dessa målsättningar innebär ett område vars inre gränser är utsuddade och inom vilket man är berättigad fri rörlighet förutsatt att man uppfyller de krav om uppehälle som specificeras i fördraget om den Europeiska gemenskapen (www.immi.se: 2009-04-10).

Vidare konstaterar konventionen att det fordras av dessa medlemsstater att de är högst medvetna om vilka åtgärder som ligger hos dem att vidta. Dessutom läggs vikt vid att en sökande inte skall sväva i ovisshet om framskridandet av dennes ansökan under en alltför lång tidsperiod. Utöver detta poängteras att en asylsökande inte skall utsättas för att slussas från en medlemsstat till en annan utan att någon av de tidigare nämnda medlemsstaterna erkänner sitt ansvar för att pröva den aktuella asylsökanden. De ytterligare punkter som återfinns i Dublin I:s målsättningar och syfte är en önskan om att låta den dialog som upprättats med Förenta nationernas flyktingkommissarie, fortlöpa samt utvecklas. Denna dialog innefattar bland annat ett nära samarbete och även utbyte av information, de båda institutionerna emellan (www.immi.se: 2009-04-10).

I de artiklar som upprättats för att tydliggöra vilka mål som man med konventionen ämnar uppnå, återfinns bland annat definitioner av de begrepp som används i konventionen där en *utlänning* definieras som en person som inte innehar ett medborgarskap i en medlemsstat. Med en *asylansökan* avses en begäran om skydd hos en medlemsstat, enligt Genèvekonventionen. Dessutom förklarar sig utlänningen i fråga ha flyktingstatus i enlighet med första artikeln i nämnda konvention. En *asylsökande* är en utlänning som till en medlemsstat har lämnat in en ansökan om asyl, men vars ansökan ännu ej slutgiltigt avgjorts. Med begreppet *uppehållstillstånd* avses det bemyndigande som en utlänning erhållit av myndigheterna i en medlemsstat. Detta tillstånd berättigar utlänningen i frågas vistelse på medlemsstatens territorium (s. 1, artikel 1 & s. 2 Dublin I).

I konventionens andra artikel konstateras att medlemsstaterna godkänner sina skyldigheter enligt den nu gällande Genèvekonventionen, med hänsyn till de förändringar som gjordes i New York-protokollet. En ytterligare detalj som understryks är att det inte skall finnas någon geografisk restriktion av det område där Genèvekonventionen skall tillämpas (artikel 2, s. 3 Dublin I).

En av förpliktelserna som medlemsstaterna undertecknar i och med konventionens i kraftträdande rör faktumet att varje utlänning som lämnar in en asylansökan vid en medlemsstats gräns eller inom en medlemsstats territorium, skall få sin ansökan prövad under korrekta former och i enlighet med de kriterier som presenteras i konventionen. Vidare konstateras att ansökan skall prövas i enlighet med varje medlemsstats nationella lagstiftning (artikel 3, s. 3, Dublin I).

I artikel fyra preciseras att om en asylsökande har en familjemedlem som uppfyller kriterierna för flyktingstatus i enlighet med Genèvekonventionen, och vars asylansökan lämnats in i ett annat medlemsland än det den först omnämnde asylsökande befinner sig i, är detta land ansvarigt för bägge parternas asylansökan. Denna familjemedlem kan inte vara annan än den sökandes make, maka eller hans eller hennes omyndiga, tillika ogifta barn under 18 år. Alternativt kan den anhöriga vara sökandens mor eller far (artikel 4, s. 3 Dublin I). Vidare kommenteras i kapitel nio, de alternativ som ges en medlemsstat i behandlandet av en asylansökan. Bland annat är varje medlemsstat förbehållen rätten, trots att denna stat inte är ansvarig, att pröva en asylansökan på begäran av en annan medlemsstat. Detta grundat på eventuella humanitära alternativt familje- eller kulturskäl, förutsatt att den asylsökande så önskar (artikel 9, s. 5 Dublin I).

I artikel 14 ges ett flertal exempel på ömsesidiga utbyten som medlemsstaterna som omfattas av konventionen, bör ägna sig åt. Bland annat skall de ta hänsyn till de nationella lagbestämmelser och den praxis som är tillämplig inom det område som konventionen avser. Vidare skall månatliga statistiska uppgifter om hur många asylsökande och vilken härkomst dessa har, vidarebefordras till samtliga medlemsstater samt Förenta nationernas flyktingkommissarie, varje kvartal. Utöver detta skall medlemsstaterna kunna ta del av undersökningar som gjorts avseende nya tendenser rörande asylansökanden och deras härkomst (artikel 14, s. 6 & 7 Dublin I).

I artikel 15 konstateras att varje medlemsstat skall vidarebefordra den personliga information som är nödvändig för att fastställa vilken medlemsstat som är

ansvarig för prövning av den aktuella asylansökan. Sådan information kan gälla härkomst, fullständigt namn, tidigare namn, pseudonymer, resväg och liknande uppgifter. Den asylsökande måste under alla omständigheter ge sitt samtycke till spridning av informationen. Denna information skall lagras under en period som är rimlig och inte längre än nödvändig för prövandet av den aktuella asylansökan. I de avslutande artiklarna fastslås att denna konvention inte lämnar något som helst utrymme för någon reservation. Avslutningsvis fastslås även att:

”...denna konvention är öppen för anslutning av varje stat som blir medlem av Europeiska gemenskaperna...” (artikel 20 & 21, s. 9 Dublin I).

3.3 Dublinförordningen

Förordningen antogs den 18:e februari 2003, och går under namnet Dublinförordningen. Detta då förordningen är en bearbetning av den tidigare nämnda Dublinkonventionen. Förordningen är således avsedd att ersätta konventionen, detta i sin tur bygger på ett beslut som fattades i Tammerfors den 15:e respektive 16:e oktober 1999, av Europeiska rådet. Beslutet avsåg arbetet mot ett gemensamt europeiskt asylsystem och att Genèvekonventionen uteslutande skulle tillämpas när det kom till nämnda system, i synnerhet för att garantera att ingen asylsökande skickas tillbaka till det land från vilket de kommit och där utsätts för förföljelse. Huvudbudskapet med förordningen är att fastställa vilken medlemsstat inom den Europeiska Unionen som har ansvaret för att pröva en asylansökan. Förordningen ämnar vidare möjliggöra ett snabbt och praktiskt avgörande när det kommer till vilken medlemsstat som har ansvaret, målet skall därmed vara att behandla asylansökningar snabbt. Det i Tammerfors överenskomna förslaget om en gemensam asylpolitik för hela den Europeiska Unionens medlemsländer innebär i sin tur en gemensam status i hela unionen, fri rörlighet och tillgång till ett europeiskt territorium utan inre gränser, för asylsökande vars ansökan beviljas. Vidare är en av punkterna i förordningen att familjer, i den mån det är genomförbart, skall hållas samman och att en och samma medlemsstat skall göra en ansats till att pröva samtliga familjers asylansökan. I detta stycke understryks även att i fall gällande hela familjers asylansökan, kan ansökan behandlas grundligt så att de beslut som fattas i samband med nämnda familjers asylansökan, blir enhetliga. Dessutom erläggs medlemsstaterna möjligheten att frångå ansvarskriterierna för att möjliggöra ett sammanförande av familjemedlemmarna, dock endast när sagda scenario är nödvändigt av humanitära skäl (EU:s webbplats : 2009-04-03).

Överenskommelserna i Tammerfors angående en gemensam asylpolitik för hela unionen anses kunna uppnås genom bilaterala överenskommelser avseende en effektiv tillämpning av den tidigare nämnda Dublinkonventionen. Detta ämnas uppnås genom tillämpning av EURODAC, ett system som möjliggör en jämförelse av fingeravtryck från flyktingar som sökt asyl. Detta system förklaras

ytterligare nedan. I Dublin I används ett antal begreppsbeskrivningar för att klargöra vad man avser med respektive begrepp. Med *tredjelandsmedborgare* menas de individer som inte är medborgare i den Europeiska Unionen. Med *asylansökan* menas en ansökan som lämnats in i ett medlemsland av en tredjelandsmedborgare. Denna ansökan betraktas som en förfrågan om att den medlemsstat, i vilken ansökan lämnas in, skall ge nämnda tredjelandsmedborgare internationellt skydd i enlighet med Genèvekonventionen. *Genèvekonventionen* är en konvention angående asylsökandes rättsliga ställning och upprättades 1951 men ändrades i och med New York-protokollet 1967. Med *sökande* eller *asylsökande* avses en tredjelandsmedborgare vars inlämnade asylansökan ännu ej avgjorts (s. 2, Dublinförordningen).

Med benämningen *flykting* avses den person vars status uppfyller de kriterier som anges i Genèvekonventionen. Vidare menas med *uppehållstillstånd* ett tillstånd som utfärdas av myndigheten i det aktuella medlemslandet. Detta berättigar den sökande att uppehålla sig på landets territorium fram till dess att ett beslut fattats, antingen gällande utvisning eller också visering. Slutligen avses med *visering* det tillstånd som respektive medlemsstat utfärdar till sökande gällande vistelse i landet. Följande olika definieringar av vistelser finns: *visering för längre vistelse*, *visering för kortare vistelse*, *transvisitering* samt *visitering för flygplatstransitering*. I kapitlet ”Allmänna principer”, konstateras att varje medlemsstat i den Europeiska Unionen skall pröva samtliga asylansökningar som lämnas in av en flykting, antingen vid landets gräns eller inom dess territorium. Tyngdpunkten läggs vid att asylansökan skall prövas av **en enda medlemsstat**, och det är även denna medlemsstat som är ansvarig för den sökande. Detta konstaterande ligger som första punkt i detta stycke. Den nästföljande punkten erbjuder dock ett undantag från den tidigare. Därur kan utläsas att varje medlemsland frivilligt får pröva en asylansökan som lämnats in i det aktuella landet, även om det inte krävs av nämnda land i enlighet med denna förordning. Skulle detta ske, övertar den aktuella medlemsstaten ansvaret från tidigare medlemsstat, i vilken ansökan prövats. Vidare upplyser punkt tre i samma kapitel om att alla medlemsländer är förbehållen rättigheten att skicka en asylsökande till ett tredje land, från vilken sökande kommit från början. Avslutningsvis var en av punkterna man kom överens om i förnyandet från konvention till förordning, att genomförandet av förordningen regelbundet bör utvärderas (s. 2, Dublinförordningen).

3.4 EURODAC

Anledningen till att vi har valt att ta med EURODAC i vår uppsats är att detta system är vitalt då det på många sätt är sammankopplat med Dublin II. Idag är EURODAC-systemet frivilligt, men kommer i slutet av 2009 bli tvingande för samtliga EU:s medlemsstater samt bli en självklar del av Dublin II.

För att underlätta och öka ansökningsprocessen vad gäller asylsökande upprättade EU i början av 2003 en unik databas över fingeravtryck. Databasen, European Dactyloscopie, hjälper EU-medlemsstater att identifiera de många asylsökande som anländer varje år. Staterna kan genom denna centrala databas, vilken ligger under EU-kommissionens ansvar, på ett enkelt och effektivt sätt kontrollera exempelvis om den sökande redan tidigare ansökt om asyl i ett av de andra medlemsstaterna (Europeiska kommissionens webbportal:2009-04-30). Då en asylsökande får avslag men fortsätter åka runt från en medlemsstat till en annan för att där på nytt söka asyl kallas detta "asylum shopping" (Select Committee on European Union 2005: punkt 19). Policyn är att fingeravtryck registreras på alla asylsökande över 14 år och vidare att alla fingeravtryck maximalt sparas i tio år i databasen eller fram tills dess att individen i fråga har blivit beviljad medborgarskap i ett av EU:s medlemsstater. Danmark är den enda medlemsstaten som har valt att stå utanför EURODAC, medan Norge och Island, som idag står utanför EU, har valt det motsatta. Ansvaret för hantering och överföring av EURODAC-uppgifter ligger i Sverige hos Migrationsverket. För att förebygga och kontrollera att systemet inte missbrukas har alla länder som undertecknat avtalet en oberoende kontrollenhet. Denna enhet ser till att reglerna kring systemet följs samt att myndigheterna värnar om principerna kring de asylsökandes rättigheter (Europeiska kommissionens webbportal:2009-04-30).

Med hjälp av databasen upptäcks varje år allt fler flyktingar, vilka har sökt asyl i fler än ett medlemsland. Vid matchning av fingeravtryck skickas denne tillbaka till det land där han eller hon först ansökt om uppehållstillstånd. Systemets första år, 2003, upptäckte det svenska Migrationsverket, tack vare databasen, 2 654 "dubbelansökningar" av de sammanlagt 31 400 asylsökande. Motsvarande siffror år 2006 var 5 725 upptäckta fall av de totalt 17 500 asylsökande (Sydsvenskan). Dessa siffror indikerar på en positiv utveckling av EURODAC och även på en väl genomförd implementering av ett omfattande system.

Dock stöter även framgångsrika system på nya hinder, som måste hanteras och överstigas. Ett kryphål som måste täppas till är hanteringen av den grupp av asylsökande vilka förstör sina fingertoppar för att på så sätt omöjliggöra identifieringen i databasen. Migrationsverket tog år 2007 fingeravtryck på 30 000 av de totalt 36 207 asylsökande. Av dessa var omkring sju procent av fingeravtrycken omöjliga att använda. Detta motsvara cirka 2100 individer, som Migrationsverket inte kunde föra in i systemet. Än så länge förs ingen riktig statistik kring detta, utan det Migrationsverket konstaterar är att det inte alltid handlar om avsiktligt förstörande utan att det finns flera anledningar till denna problematik. Av de sju procent som inte kunde identifieras 2007 fanns det exempelvis fall där fingeravtryck blivit utslätade på grund av ålderdom eller fall där personer drabbats av svåra eksem. Migrationsverket uppskattade dock siffran, avseende avsiktligt förstörande av fingertoppar, att ligga på omkring tre procent av det totala antalet flyktingar som sökte asyl i Sverige 2007 (DN).

3.5 Sveriges förslag till Grönboken

I Dublin II står det klart och tydligt att förordningen skall omprövas och utvärderas senast år 2006. Dessa målsättningar har dock inte fullföljts och man arbetar fortfarande idag (2009) på att förnya förordningen. Detta avsnitt berör Sveriges förslag till en fortsatt utveckling av dokumentet och blir således högst relevant för vår studie. Förslaget till Grönboken ger en bredare och tydligare bild av kontexten i vilken Dublin II har skapats. Utöver detta ger Sveriges förslag till Grönboken även en målande bild av vilken position Sverige har då det kommer till europeiska asylfrågor.

Vid tillämpning av ny lagstiftning, gällande EU, ger EU-kommissionen ut ett diskussionsdokument vilket de sammanställer i den så kallade Grönboken. Tanken är att alla medlemstater, instanser och personer genom detta dokument har en möjlighet att få sin röst hörd. Grönboken lägger en grund till den handlingsplan kommissionen senare utarbetar kring den kommande lagstiftningen (EU:s webbplats B: 2009-04-30).

I oktober 2007 formulerade det svenska regeringskansliet sina tankar, åsikter och vidare förslag till förbättringar kring EU:s gemensamma asylpolitik. I dokumentet med titeln ”Synpunkter på Grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet” beskriver regeringen bland annat vilket parti samt den roll Sverige är villiga att ta i denna fråga. Det man efterlyser är en ökad harmonisering kring flyktingpolitiken inom EU. En gemensam asylpolitik, menar den svenska regeringen, skulle vara ett steg mot ett effektivare samt mer rättvist system vad gäller behandling av asylsökande. Stängda murar kring EU skall undvikas och det ska finnas goda möjligheter till att söka asyl. Tillsammans med hjälp av gemensamma riktlinjer skall EU:s medlemsstater bli bättre på att bekämpa illegal invandring samt människosmuggling (Regeringskansliet:2009-04-27) Fem centrala och viktiga punkter som berör den gemensamma asylpolitiken diskuterades fram:

- 1) *Gemensamt regelverk* bör utformas för hela integrationsprocessen och inte enbart beröra ansökningsprocessen.
- 2) *Nationell prövning* samt individuell prövning av de asylsökande bör utvecklas samt bygga på en gemensam rättspraxis.
- 3) *Gemensamt stöd- och samordningskontor* är ett nödvändigt steg vid tillämpning av ett gemensamt asylsystem. Exempelvis skulle detta kunna vara gemensamma utbildningar, vidarbosättningsinsatser och vidare.
- 4) *Ansvarsfördelningen* bör vara rimligt fördelade mellan de medlemsstater vilka har resurser samt möjlighet att omhändera flyktingar. Dublin II:s fördelningsprinciper bör vara grunden för fördelningssystemet.

5) *Ökad tonvikt på den yttre dimensionen av asylpolitiken* har innebörden att EU ska ta ett större ansvar då det kommer till internationellt flyktingmottagande som ligger utanför EU:s gränser. Ett större samarbete med UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees, samt andra relevanta internationella organisationer är också att önska (Regeringskansliet:2009-04-27).

3.6 Migrationsverket

Huvudansvaret för den svenska asylpolitiken ligger i Sverige hos Migrationsverket, vilket är en statlig förvaltningsmyndighet belägen under Justitiedepartementet. Myndigheten, som fram tills 1 juli 2000 benämndes som Statens invandrarverk, etableras 1969. Innan dess var ansvaret för invandrapolitiken fördelat på tre olika instanser. Justitiedepartementet behandlade frågor om medborgarskap, utlänningskommissionen ansvarade för tillståndsproblematiken och slutligen låg ansvaret rörande integrationsprocessen hos en avdelning på Inrikesdepartementet. Den ökade arbetskraftsinvandringen, som fanns i Sverige på 1960-talet, ledde dock till att dessa tre instanser sattes samman till en gemensam enhet för asylpolitiken. På senare år, i och med Sveriges inträde i EU, har Migrationsverkets uppgifter blivit allt mer omfattande samt reglerade. Hänsyn måste idag tas till de gemensamma riktlinjer som unionen tillsammans skapat för en mer effektiv asylpolitik, exempelvis som Dublin II och EURODAC (www.lagen.nu:2009-04-10).

3.7 Intervju med handläggare på Dublinenheten

För att få en yrkesmässig och professionell synvinkel, ur vilken man kan betrakta vårt undersökningsområde, har vi valt att utföra en informantintervju med en handläggare på Dublinenheten på Migrationsverket. Vi är mycket väl medvetna om att vi måste se källkritiskt på materialet som framkommer och framförallt att informanten i detta fallet bara återger sin egen utsago i frågan. Detta vetandes, menar vi på att denna information ändå är relevant då den ger en målande bild samt en empirisk förankring till vår analys. Även om nämnde handläggare inte bidrar med ett legitimt "facit", kan dennes yrkesmässiga kunskap i viss mån ge oss bekräftelse på att våra tankar kring problemområdet i fråga, inte är helt obefogade. Då följande intervju är relativt kort har vi valt att sammanfatta den i arbetet och hela intervjun i ett appendix. Detta för att underlätta för läsaren.

Dublinkonventionen är föregångare till Dublinförordningen och benämns allmänt som Dublin I och förordningen som Dublin II. Handläggaren tillägger att den kommande förordningen, som var beräknad att träda i kraft senast 2006, kommer att benämnas Dublin III. Konventionen är inte så utförlig vad gäller definitioner. När det kommer till ansvarsreglerna är konventionen och förordningen relativt

likartade. Fatalitetiderna, det vill säga handläggningstiderna, har förbättrats i och med att förordningen trädde i kraft 2003. Implementeringen av konventionen, det vill säga Dublin I, tog sig uttryck i att man såg den som ett utslag av första asylansökanprincipen och använde befintliga avvisningsregler till säkert tredje land. Detta var således ett indirekt implementerande. Denna implementering fungerade någorlunda väl men det fanns ett flertal aspekter som behövde ses över.

Dublinförordningen tillämpas av handläggare på Dublinenheten varje dag och den är i de flesta fall ett utmärkt verktyg för att bestämma ansvarig medlemsstat. Systemet avseende fingeravtryckstagande i samband med viseringsansökan, det vill säga EURODAC, kommer i december i år (2009) genomföras inom Dublinförordningens tillämpningsområde och kommer därmed bli tvingande för alla EU:s medlemsstater. Detta kommer att förbättra kommunikationen medlemsstaterna emellan och dra ner de ekonomiska utgifterna vad gäller dubbel handläggning av asylsökningar. Förändringen som skedde i och med att Dublin II ersatte det tidigare dokumentet Dublin I var tydlig. Bland annat förenklades förfarandet nämnvärt då den gemensamma blankett som används vid övertagande av ansvar för asylsökande kraftigt nedkortades. Dessutom tillämpas nu ett gemensamt datasystem vid namn "DubliNet", där korrespondensen sker elektroniskt. Implementeringen av Dublin II fungerade väl efter att praxisavgörande domar fallit i Migrationsöverdomstolen. Dessa framhävde att förordningen är överordnad nationell lagstiftning. Avslutningsvis understryker handläggaren att samtlig personal, inom sina respektive ansvarsområden, är mycket kunnig och erfaren. Vidare konstateras att nämnda personal i princip kan betraktas som experter inom Dublinhanteringen, och även när det kommer till användandet av EURODAC och "DubliNet".

3.8 Vad krävs för en lyckad implementering?

När EU beslutar om att göra omfattande förändringar som att skapa olika EU-direktiv eller lagar sätts en stor process igång vilken involverar en mängd olika aktörer. Vid implementering av ett större beslut är det på förhand svårt att förutse alla tänkbara situationer som kan uppkomma i samband med implementeringen. Detta kan i sin tur leda fram till att beslutsfattarnas intentioner inte helt kommer att överensstämma med det faktiska resultatet.

Statsvetaren Anders Sannerstedt sammanfattar i fem punkter de viktigaste förutsättningarna för att man skall kunna uppnå en lyckad implementering. Med andra ord, en implementering som får sitt tänkta utfall.

- Beslutet skall vara entydigt. Aktörerna, vilka skall implementera beslutet, skall under inga omständigheter kunna missuppfatta intentionerna bakom beslutet.
- Utformningen skall vara realistiskt upplagd. Ett stort projekt kräver vid verkställning både tid och rätt resurser. Alla inblandade måste även

vara medvetna och ha kunskap om hur ansvarsfördelningen ser ut samt rätta sig efter denna.

- Aktörerna som skall implementera måste även vara eniga om beslutets innehåll och vara motiverade att arbeta mot att uppnå det tänkta resultatet.
- Verkställningsprocessen måste på ett enkelt sätt kunna återrapporteras och återkopplas till beslutsfattarna, så att de tydligt kan kontrollera att implementeringen går i önskad och tänkt riktning.
- En sista förutsättning för en lyckad implementering är att verkställarna inte låter sig påverkas av utomstående aktörer, med andra intressen och intentioner än beslutsfattarna. Detta skulle exempelvis kunna vara massmedier eller olika intresseorganisationer (Sannerstedt 2001:29).

Det är även viktigt att framhäva att dessa fem förutsättningar måste vara uppfyllda samtidigt, annars riskerar implementeringen att misslyckas. Det räcker exempelvis inte med att tillämparen har förstått beslutet, om vederbörande inte har vilja och förmåga att genomdriva det. Å andra sidan om det fattade beslutet framstår som otydligt finns det utrymme för olika tolkningar och dessutom kan det vara lättare för utomstående krafter att påverka tillämparen. Lennart Lundquist, professor i statsvetenskap, menar att fokus även måste riktas mot tillämparen. För att implementeringen skall få sin tänkta genomslagskraft måste tillämparen uppfylla dessa tre villkor: ”Tillämpare skall förstå beslutet. Tillämparen skall kunna genomföra beslutet. Tillämparen skall vilja genomföra beslutet.”(Sannerstedt 2001:29)

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns en mängd olika anledningar till att implementeringen inte genomförs så som beslutsfattarna har avsett. Ju större beslut, som skall verkställas, desto fler länkar och aktörer, behöver man koppla samman. Detta leder vidare till att ovanstående förutsättningar blir svårare att kontrollera och riskerna för att det uppstår en ”felande” länk blir allt större.

3.9 Top-Downperspektivet

Två perspektiv, vilka ofta är återkommande i implementeringssammanhang, är top-down, uppifrån- och nedperspektivet, respektive bottom-up, nedifrån- och upp-perspektivet. Top-downperspektivet utgår ifrån det politiska beslutet och bildar en styrningskedja ner mot verksamheten. Bottom-upperspektivet utgår istället från hur det politiska beslutet faktiskt har tillämpats och bedrivits ute i verkligheten. Ett verklighetsförankrat exempel på hur bottom-upstrategin skulle kunna tänkas se ut är då närbyråkraten vidarebefordrar den yrkesmässiga makt och kunskap, som personen i fråga besitter, till sin klient (i vårt fall rör detta förhållandet mellan handläggaren på Migrationsverket och den asylsökande). (Sannerstedt 2001:24). I detta arbete har vi kommit fram till att vår teori placeras i

top-downkategorin och vi kommer därför inte lägga mer vikt vid att ytterliggare förklara bottom-upstrategin.

Top-downperspektivet är djupt rotad i modeller som är skapade att förklara stegvis implementering. Dessutom är en av dess funktioner att tydliggöra en klar skillnad mellan skedet där policyn formuleras och det skedet där den implementeras (Hill, 2005:176). Top-downperspektivet ser lagen som det instrument, med vilket man inleder styrningskedjan tillika processen (Sannerstedt, 2001:25). En styrningskedja skulle kunna se ut som följer:

Skollag → skolförordningen → styrning och kontroll från statlig skoladministration → beslut i kommunal skolstyrelse → åtgärder på den enskilda skolan → undervisning i klassrummet (Sannerstedt, 2001:24).

Detta perspektiv är ett logiskt sökande efter vad som efterföljer policybeslutet och vad som behöver göras för att detta skall kunna verkställas på bästa möjliga sätt. Ur denna sökan springer följande logiska frågor: vilka har skapat policybeslutet? Vilka har fattat beslut om det? Vilka instanser skall genomföra implementeringen? Om tidigare nämnda subjekt inte är integrerade i en och samma aktör finns det ett behov av att konstatera vilka aktörer som är inblandade. Därefter kommer frågan upp huruvida skaparen av policybeslutet eller beslutsfattaren i fråga har mest inflytande, alternativt innehar en roll som är av högre rang och mer legitimerad än den roll som implementören besitter. Vidare har konstaterats att själva formulerings- respektive beslutsprocessen kan äga rum var som helst i policyprocessen. Det finns ingen anledning att direkt antaga att den eller de som formulerar policybeslutet nödvändigtvis måste befinna sig högst upp i en politiskt hierarkisk organisation. Dock påverkar ständigt tidigare policybeslut den aktuella formulerings- och beslutsprocessen. Alltså påverkar indirekt de som tidigare fattat viktiga policybeslut (Hill, 2005:176 & 177).

3.10 Kommissionens utvärdering av Dublinsystemet

Den bakomliggande orsaken till Dublinsystemet är, som nämnts ovan, att säkerställa vilket europeisk medlemsland som är ansvarigt för prövningen av en "tredjelandetsmedborgares" asylsökans. I denna utvärdering och rapport från den Europeiska Unionens kommission, till Europaparlamentet och rådet, uppfyller kommissionen de målsättningar och principer som satts upp i samband med instiftandet av Dublinsystemet. Dessa var att kommissionen skulle avge rapport om Dublin II samt EURODAC när de bägge förordningarna tillämpats i tre år. Då EURODAC-systemet inrättats enkom av den anledning att förenkla tillämpningen av Dublin I, valde kommissionen att inkludera den förra, för att kunna ge en övergripande rapport om båda förordningarna. Vad man med rapporterna vill uppnå är att få en inblick i, samt bedöma skedet i vilket de båda förordningarna tillämpats sedan ikraftträdandet och fram till utgången av 2005 (Ingång till EU-

rätten, s.1: 2009-05-21). Utvärderingen bygger bland annat på en mängd statistiska uppgifter, exempelvis rörande hur många ansökningar om överföring av ansvar som sånts ut i samtliga medlemsstater (55 300 st). Av dessa ansökningar godtogs 72 procent. Det vill säga att ett annat medlemsland gick med på att ta på sig ansvaret i 72 procent av fallen (Ingång till EU-rätten, s. 4: 2009-05-21). I denna rapport sammanfattas även de fåtal saker som kommissionen gärna sett en förändring i, bland annat skulle förordningen kunna utvecklas så att den omfattar även subsidiärt skydd, medlemsstaterna emellan. Utöver denna förändring vill man överväga ett lösare ramverk när det kommer till återtagande av underåriga barn, utan medföljande vuxen (Ingång till EU-rätten, s. 7: 2009-05-21). Dock är de förändringar man föreslår få och slutsatsen är att det syfte och de målsättningar man hade med Dublinsystemet, innefattande både Dublin I och II, på det stora hela har uppnåtts (Ingång till EU-rätten, s. 13: 2009-05-21).

4 Analys

4.1 Läsnyckel

För att på bästa sätt kunna bidra till kumulativitet och vidare forskning, ansåg vi det nödvändigt och dessutom mer intressant att göra en teoretiskt analys som till större del bygger på etablerade teorier och noga studerad lagtext. För att illustrera på vilket sätt Van Meters och Van Horns modeller skulle kunna fungera i verkligheten har vi valt att applicera dem på implementeringen av Dublin I respektive Dublin II. Utifrån appliceringen av modellerna och dess teori kommer vi teoretisera och problematisera kring de tänkbara förklaringarna som ligger bakom utvecklingen från konvention till förordning. I följande sex avsnitt kommer vi inleda med att hålla oss på en hög abstraktionsnivå för att sedan sänka denna i analysens avslutande del.

4.2 Det svenska systemet ur ett Top-Downperspektiv

För att inledningsvis ta avstamp i en hög abstraktionsnivå kommer vi illustrera implementeringskedjan, ur ett top-downperspektiv.

Rådet beslutar → Dublinförordningen → Justitiedepartementet, styrning och kontroll → Dublinenheten på Migrationsverket → Enskilda handläggare på Dublinenheten och deras möten med den asylsökande.

Denna styrningskedja ger en översiktlig bild av hur implementeringen av Dublin I ser ut. Europeiska unionens råd fattar det slutgiltiga beslutet om att en förordning skall träda i kraft och utgör således den första länken i implementeringskedjan. Förordningen som Rådet beslutat om gäller över svensk nationell lagstiftning och tillämpas omedelbart efter det att den trätt i kraft. På grund av att förordningen gäller över nationell lag har varken regering, riksdag eller annan statlig instans över justitiedepartementet, något att säga till om. Justitiedepartementets roll i sammanhanget är att, liksom all annan svensk lagstiftning tillika EU-direktiv, kontrollera att förordningen följs till punkt och pricka. Nästa länk i styrningskedjan är Dublinenheten på Migrationsverket. Denna enhet har bland annat som uppgift att hålla sig uppdaterade om vilka nya, och i sammanhanget aktuella, beslut som Rådet fattat. Vidare skall ansvariga på denna enhet informera de enskilda handläggarna på denna enhet om de nya bestämmelserna. Den sista

och avslutande länken, ur ett top-downperspektiv, är den enskilde handläggaren som har till uppgift att verkställa de beslut som fattats på hög nivå.

4.3 Skillnader mellan Dublin I och Dublin II

Förutom skillnaden i att Dublinkonventionen är en överenskommelse mellan EU:s medlemsstater och att Dublinförordningen är tvingande för samtliga medlemstater, och därmed kan jämföras med nationell lagstiftning, skiljer sig dokumenten åt på ett flertal punkter. Essensen i Dublin I återfinns i Dublin II, dock är innehållet i det senare dokumentet betydligt mer utvecklat och preciserat.

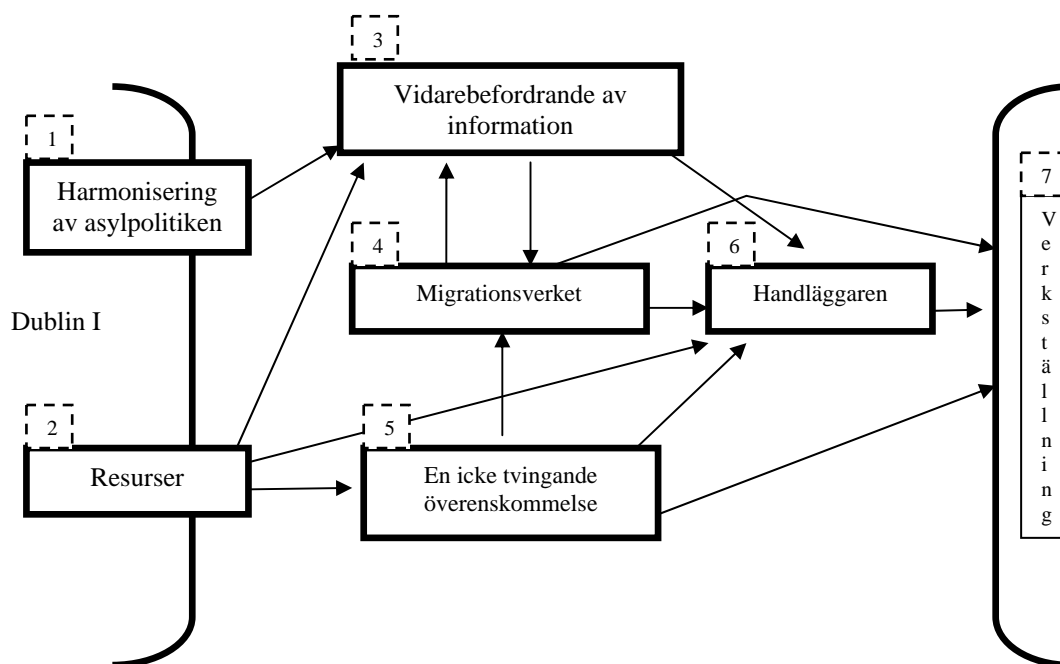
Till att börja med har vi studerat de båda dokumentens språkliga innehåll samt dess strukturer. Dublinkonventionen, från 1990, är ett relativt svårläst dokument utan någon direkt genomtänkt disposition. Texten är byråkratiskt skriven och många gånger svår att tolka. Dublinförordningen, från 2003, är däremot ett mer utvecklat dokument med ett språk som även gemene man kan förstå och följa med i. Dess struktur är genomtänkt och följer en rödtråd. Dublin II är uppdelad i sju olika kapitel; Syfte och definitioner, Allmänna principer, Kriteriernas rangordning, Humanitär klausul, Övertagande och åtgärder, Administrativt samarbete, och Övergångsbestämmelser. Dublin I saknar denna tydliga indelning i kapitel och presenterar tvärtom samtliga artiklar i ett stöp. Den kapitelindelning som återfinns i Dublin II tydliggör vilka ämnen de olika artiklarna berör.

De båda dokumenten börjar med en inledande text om konventionens respektive förordningens målsättningar. Här kan vi urskilja en markant skillnad vad gäller både syfte och djup. Dublin I har som huvudmålsättning att skapa en harmonisering av den europeiska asylpolitiken. I Dublin II har harmoniseringstanken vidarutvecklats till en vision där strävan är att EU:s medlemsstater tillsammans skall uppnå ett gemensamt asylsystem. Målet är vidare att skapa ett område som präglas av frihet, säkerhet och rättvisa. Dublin I har i jämförelse med Dublin II färre, samt mer övergripande, målsättningar. Dublin I:s riktlinjer innefattar bland annat att länderna, vilka undertecknat överenskommelsen, skall trogna sin gemensamma humanitära tradition, skall säkerställa att flyktingarna får ett säkert skydd och bygga vidare på den dialog som inletts med Förenta nationerna. Dublin II har riktlinjer som bland annat innefattar att familjer bör hållas samman, förbättra kommunikationen mellan de aktuella myndigheterna, korta ner handläggningstiderna och dylikt. Nedan följer en beskrivning av specifika begrepp där vi valt att göra ett djuplodande nedslag i de respektive dokumenten. Vi har således valt att belysa de tydligaste skillnaderna som ytrat sig i texterna.

Till att börja med har man i det senare dokumentet valt att använda sig av uttrycket *tredjelandsmedborgare*, istället för uttrycket *utlänning*. Detta tror vi kan ha sin bakgrund i den negativa klang som uttrycket med tiden har fått. Detta är

bara ett exempel på ett uttryck vars definition och yta har utvecklats och filats på i det senare av de två dokumenten. Denna utvecklingen kan i allra högsta grad bero på missförstånd och språkförbistringar som uppstått i samband med användningen samt definitionen av begreppet. Ett annat begrepp som vidareutvecklats från det tidigare dokumentet, till det senare, är *asylansökan*. Begreppets innebörd har utvecklats från att bestå av en extremt kort och koncis förklaring à en rad, till att bli en längre utläggning om innebörd tillika potentiell innebörd. På de flesta områden har det skett utveckling och nya klausuler har även kommit till. Exempelvis har framåtskridandet tagit sig uttryck i att de kriterier som står att finna vad gäller familjer och barn under 18 år, och deras asylansökan har från Dublin I till Dublin II utökats med dispens för beroendeställda. Dessa kan sägas vara exempelvis gravida kvinnor, nyfött barn eller svårt sjuka. Något som vi däremot noterat inte har inkluderats i den nya förordningen, är upprätthållandet av dialogen med Förenta nationerna samt vidarebefordrandet av statistiska uppgifter gällande antal asylsökande per månad och medlemsland, samt dessa sökandes härkomst. Sådan statistik förs utan tvekan även idag, med har inte innefattats i förordningen, utan blivit en självklar del i arbetsprocessen. Avslutningsvis kan konstateras att det finns ett flertal nya tillägg som specificerar vad de gamla artiklarna misslyckades med att framhålla. Ett exempel på ett sådant tillägg är konstaterandet att den asylsökande erhåller rätten att på sitt eget språk skriftligen underrättas om innehållet i förordningen, tidsfrister och dess konsekvenser.

4.4 Van Meters och Van Horns modell applicerad på Dublin I

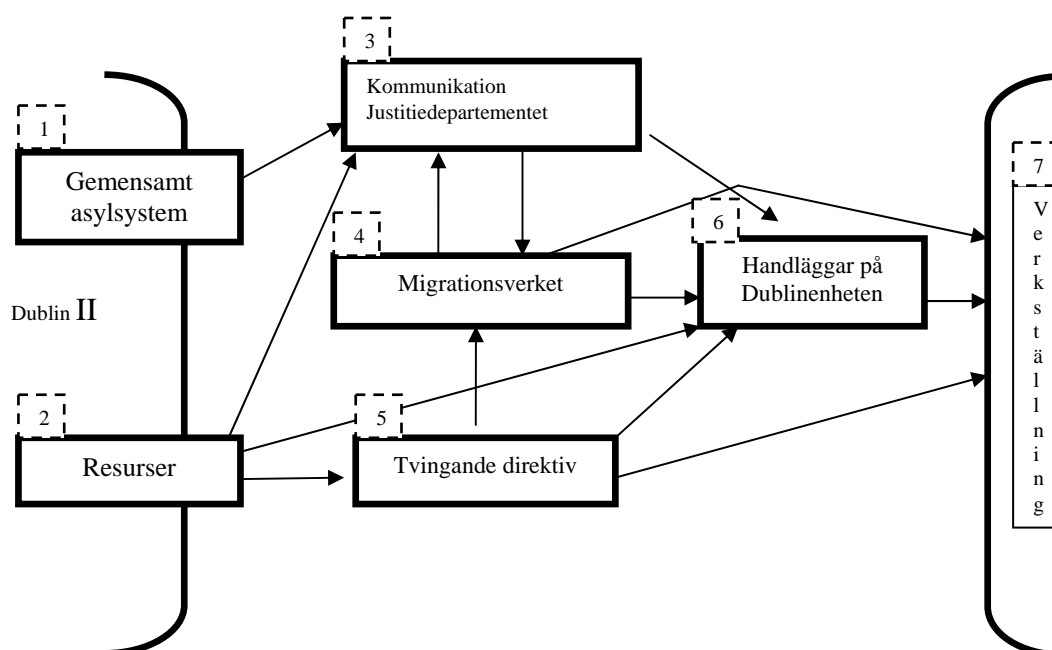


Med hjälp av Van Meter och Van Horns implementeringsmodell ämnar vi analysera samt illustrera problematiken kring Dublin I och dess implementeringskedja. Vi kommer steg för steg att analysera processens utifrån modellens olika länkar. Hela skedet inleds givetvis med författandet av ett policydokument, i detta fall Dublin I. Följande punkter står inte i konsekvent kronologisk ordning, utan har numrerats för att förtydliga vår tankebanan.

1. Där Van Meter och Van Horns placerar *principer och målsättningar* har vi istället valt att placera konventionens huvudmålsättning harmonisering av asylpolitiken.
2. *Resurser* kan i detta fall innefatta en mängd olika komponenter som exempelvis ekonomiskresurser och sakkunnighet.
3. I rutan, *kommunikation och verkställande aktiviteter*, i den ursprungliga modellen, placerar vi enbart vidarbefordrande av information. Då konventionen endast var en mellanstatlig överenskommelse var den inte bindande och stod heller inte över nationell lagstiftning. Detta innebar att det varken fanns någon instans eller något organ att kontrollera huruvida konventionen efterföljdes.
4. I den ruta i vilken originalmodellen hyser *karaktäristiska drag hos implementeringsinstanser* sätter vi Migrationsverket. I Sverige är det denna instans som har det yttersta ansvaret att implementera en konvention av denna natur.
5. Länken, *ekonomiskt, socialt och politiskt tillstånd*, ersätts med innehållet en icke bindande överenskommelse. Detta, som även nämns i punkt tre, utgjorde den kontext och det politiska klimat i vilket konventionen hade att verka.
6. Den näst sista länken i kedjan, *verkställarnas placering*, innehas av den enskilde handläggaren, på vars axlar det yttersta ansvaret för implementeringen av Dublin I vilar.
7. Det slutgiltiga steget är själva *Verkställandet* av Dublin I. Detta sker i form av att handläggaren på Migrationsverket följer de direktiv som givits.

Alla dessa faktorer och aktörer påverkar varandra i den riktning och mån som pilarna i modellerna visar. Om en av aktörerna inte fullföljer sina uppgifter alternativt inte tolkar policyn på det sätt som var avsett, vid dokumentets författande, påverkar detta de andra aktörerna och länkarna i implementeringskedjan. Detta problem kan även uppstå vid bland annat otillräcklig kommunikation.

4.5 Van Meters och Van Horns modell applicerad på Dublin II



I texten nedan kommer Van Horns och Van Meters teoretiska modell appliceras på Dublin II, dessutom jämför vi i samma andetag de två modellerna med varandra.

Som utgångspunkt återfinns policybeslutet Dublin II.

1. Som punkt ett i modellen har vi placerat ett gemensamt asylsystem, avseende hela den Europeiska unionen. Detta symboliserar de målsättningar och de principer som ligger bakom policybeslutet i fråga. Vad som skiljer det tidigare policybeslutet från det senare är dels att implementeringen av konventionen var ett nytt och omfattande projekt, och dels att det var vagt formulerat och lämnade enormt mycket spelrum åt medlemsstaterna, med få restriktioner. Ett exempel på detta är att det i Dublin I lämnades åt respektive medlemsstat att avgöra vitala delar av den asylsökandes privata rättigheter. Exempelvis vilka uppgifter som skulle lagras, där direktiven var att de inte skall lagras "längre än nödvändigt". Förordningen å andra sidan är en lättläst modifiering av den gamla konventionen som inte lämnar mycket åt fantasin, och således inte en fullständig förändring. Dess främsta uppgift var att fullständiggöra konventionen och att uppnå ett fullständigt verkställande. I enlighet med de punkter som radats upp i empirin, kan här även konstateras att ju större beslut som skall verkställas, desto fler länkar och aktörer behöver man sammankoppla, vilket i sin tur medför större risker för att någon av länkarna skall brista. Vidare kan här appliceras, den teori som Van Horn och Van Meter presenterar och som i stort sett går ut på att den mest lyckade

implementeringen är den där en så liten omställning som möjligt krävs. Detta kan jämföras med implementeringen av Dublin II som inte krävde en för stor omställning av implementörerna.

2. På steg nummer två i modellen har vi som i föregående modell placerat resurser. Kring detta moment kan teoretiseras om att man på de åren man haft på sig från det att Dublin I trädde i kraft, till det att Dublin II ersatte det tidigare policydokumentet, har gjort att man tillskansat sig en erfarenhet på området vad gäller både kunskaper och ekonomiska resurser.

3. På denna punkt där kommunikation och Justitiedepartementet spelar huvudrollerna, har mycket förändrats. Dels har system som EURODAC tillkommit, vilket möjliggör en mer smärtlös kommunikation medlemsstaterna emellan. Dock gäller detta enbart för de medlemsstater som valt att underteckna EURODAC-avtalet. Vidare har kommunikationen förbättrats i och med att dokumenten blivit tydligare och lämnar allt mindre utrymme åt egen tolkning i respektive medlemsstat. Till skillnad från konventionen är förordningen överordnad svensk lagstiftning och åligger därmed Justitiedepartementet att kontrollera att förordningen efterföljs. Här kan diskuteras huruvida en instans som vet att de kontrolleras, skärper sin prestation.

4. I detta steg i implementeringsskedet återfinns ännu en gång Migrationsverket. Som nämnts ovan påverkas denna instans onekligen av att dess direktiv från förordningen är entydiga och lätta att tolka.

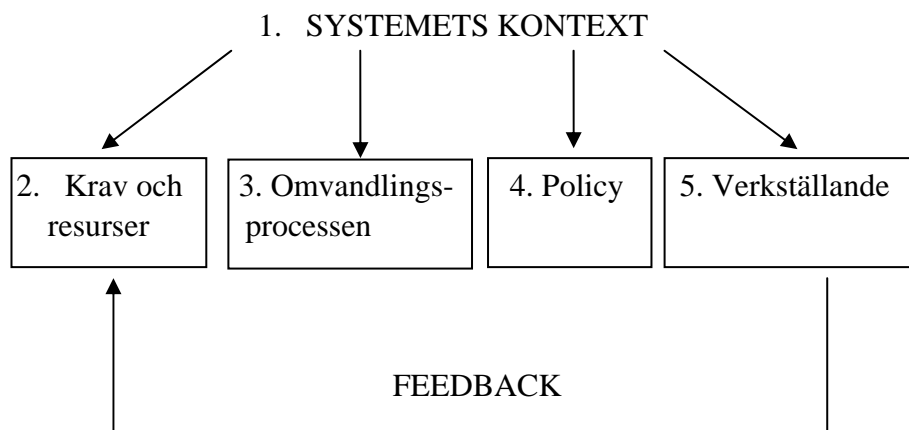
5. Denna ruta i vår modifierade implementeringsmodell har vi placerat ”tvingande dokument”. Detta då policydokumentet uppnått en ny juridisk status i och med att definitionen ändrades från konvention till förordning. Dess nuvarande status är, som tidigare nämnt, överordnad svensk lagstiftning och är därmed tvingande. Detta faktum kan påverka enskilda handläggare positivt i den bemärkelse att de blir mer motiverade att fullfölja sina arbetsuppgifter, samt lära sig behärska den kontext i vilken de arbetar. Detta då de egentligen inte erbjuds något alternativ, till skillnad från om det som var fallet med konventionen, inte var ett tvingande direktiv.

6. På denna punkt i ordningen hänvisas, delvis, till föregående punkt då faktumet att förordningen är ett tvingande direktiv, kan tänkas påverka den enskilde handläggarens arbete positivt. Vidare påverkas dennes arbete onekligen av att det senare av de bägge policydokumenten är betydligt mer lättläst och att det står i klartext vilka restriktioner handläggaren har att hålla dig inom.

7. Det avslutande steget är verkställandet av Dublin II. Här menar vi att verkställandet blev lättare att genomföra, då förändringen från den tidigare gällande konventionen, inte var lika omfattande.

Här kan diskuteras kring huruvida Dublin II blev lättare att implementera än Dublin I, och vad detta kan tänkas bero på. De faktorer som vi kan uttyda utifrån dokumenten och som vi menar spelar in, är alla representerade i modellerna ovan. Dessutom hänger samtliga faktorer samman och påverkar varandra, i den riktning som pilarna i modellerna ovan visar. En faktor som vi menar påverkat hur lätt Dublin I respektive II blev implementerade, är det att målsättningen bakom Dublin I var en stor förändring och en harmonisering av den europeiska asylpolitiken. Denna målsättning var i förhållande till Dublin II:s målsättning om ett *gemensamt* asylsystem, mycket vag. Begreppet *harmonisering* är ett mycket luddigt begrepp som kan tolkas på många olika sätt, till skillnad från begreppet *gemensam*. Detta var, jämfört med Dublin II, en större omställning än den som skulle implementeras 2003. Detta då Dublin II var en modifiering av Dublin I och således var till för att "fylla i luckorna" i det första av de bägge dokumenten. Som nämnts ovan kan ett otydligt dokument, som kan tolkas på flera olika sätt, leda till en försvåring av implementeringen. Vidare gjorde faktumet att den nya förordningen var överordnad svensk lag, att man men klarhet visste vilket svenskt organ som hade till uppgift att kontrollera att förordningen, liksom alla andra svenska lagar, efterföljdes som den skulle. Som vi redan pångterat, är alla dessa faktorer sammanlänkade och påverkar dessutom varandra.

4.6 Feedback-modellen



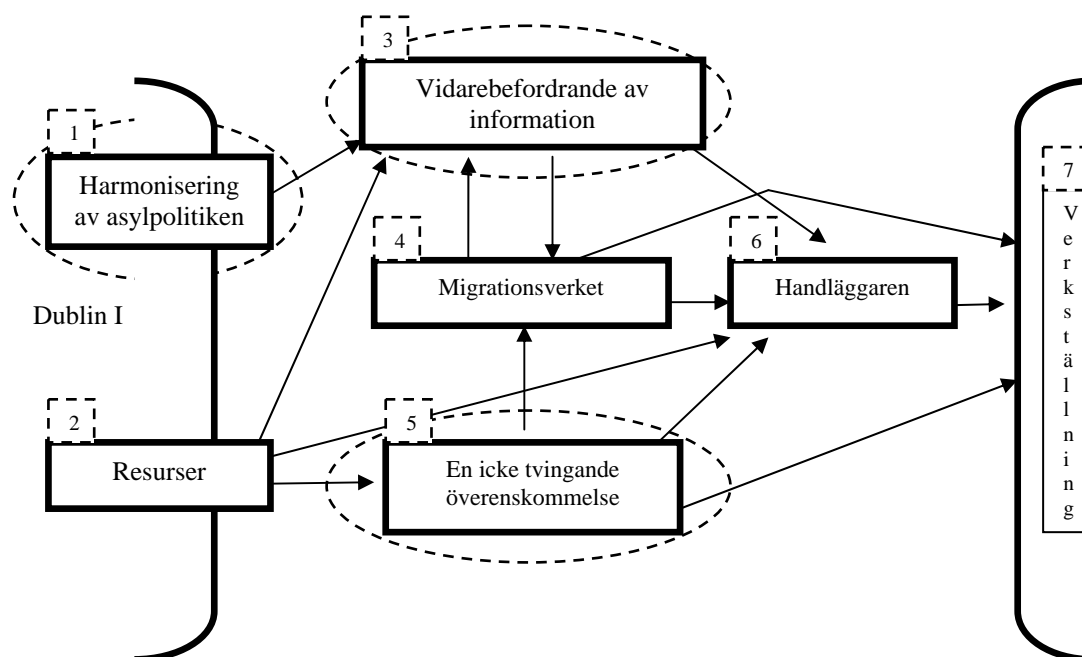
Med appliceringen av denna modell på förändringsprocessen, vill vi tydliggöra vad vi hävdar har skett. Tanken bakom modellen är att den skall symbolisera ett kretslopp, i vilket den Europeiska gemenskapen kan ses som utgångspunkten. Denna gemenskap möjliggör de olika komponenterna i modellen. *Krav och resurser* symboliserar EU:s medborgare och deras krav. *Omvandlingsprocessen* är den som sätts igång när ett dokument skall träda ikraft. Det är denna process som avser bland annat förändringen av institutioner, exempelvis att Migrationsverket

får nya uppgifter att fullfölja i och med denna konvention. *Policyn* är i detta sammanhang Dublin I och påverkas av kontexten på det sätt att det är medlemsländer i den Europeiska gemenskapen som tillsammans skapat och författat överenskommelsen. Vidare är *verkställande* även det direkt kopplat till den kontext i vilket det finner sig, då det är den Europeiska gemenskapen och de länder som valt att underteckna konventionen, som indirekt har att verkställa beslutet. Vad som för kretsloppet vidare är den feedback som uppstår efter det att beslutet verkställs. Med hjälp av diskussionsdokument som exempelvis Grönboken, belystes de brister man upptäckt i samband med implementeringen av konventionen. Här spelar utvärderingar även en väsentlig och bärande roll, exempelvis den som kommissionen presenterat för Europaparlamentet och Rådet. Feedbacken leder till att en ansats görs för att täppa till de luckor som de luckor som noterats. Grönboken kan indirekt se som nya krav och resurser från medlemsländerna samt de länder som stod utanför gemenskapen som undertecknat. Ett exempel på feedback är att dokumenten behöver förtydligas och att kommunikationen länderna emellan är bristande. Ett exempel på bristningar i kommunikationen skulle kunna vara "asylum shopping". Att dessa problem varit gällande, görs tydligt då man noga studerar de bägge dokumenten Dublin I respektive Dublin II, och noterar vilka förändringar som gjorts. *Omvandlingsprocessen* blir i detta sammanhang dels att man börjar utveckla et nytt policydokument som skall bli gällande, samt att utveckla EURODAC som skall förhindra fenomenet "asylum shopping". Nu föds Dublin II i kretsloppet och verkställs i de olika medlemsstaterna. Cirkeln sluts och kretsloppet fortsätter.

5 Slutsats/Vidare forskning

5.1 Avslutande diskussion

För att tydliggöra vilka slutsatser vi har kommit fram till har vi valt att använda oss av ännu en modell. Efter att noga studerat de båda dokumenten och applicerat Van Meters, Van Horns och Anders Sannerstedts olika teorier kring vad som utgör kriterierna för en lyckad implementering, har vi kunnat utläsa och teoretisera kring det vi menar har utgjort de mest avgörande anledningarna till att det första av de två dokumenten ändrades samt vilka svårigheter dokumentet bjöd när det kom till implementeringen av policybeslutet. De inringade rutorna föreställer de länkar och steg i kedjan som vi menar vara de felande länkarna i Dublin I. Vilket i sin tur ledde till en utveckling och modifiering av dokumentet.



Till att börja med menar vi att den vaga formuleringen "harmonisering av asylpolitiken" gravt försvårade tolkningen och därmed verkställandet av Dublin I. Ett dokument vars syfte, målsättning och innehåll är otydligt formulerat får många negativa följder. Detta kan medföra en diskrepans mellan de olika implementeringsinstanserna, i detta fall mellan Sveriges olika migrationsverk. Detta kan utläsas genom att konstatera att det ersättande dokumentet, det vill säga Dublin II, formulerats avsevärt mycket mer precist och tydligt. Dessutom har ett flertal luckor fyllts ut i form av att nya artiklar tillkommit. Utöver denna nyss

nämnda ofullständiga länk har vi utifrån dokumentet kunnat utläsa det faktum att kommunikationen länderna emellan inte varit till belåtenhet då nya kommunikationssystem utvecklats (EURODAC) samt håller på att utvecklas (DubliNet). Dessutom fanns det vid Dublin I:s ikraftträdande, ingen egentlig kontrollinstans som såg till att konventionen efterföljdes. I och med att Dublin II är en förordning och därmed står över svensk lagstiftning finns det nu ett kontrollorgan som bland annat kan sätta press på implementörerna att fullfölja sina uppgifter och åtaganden. Detta leder oss osökt in på den avslutande bristande länken som var, som så många gånger tidigare nämnt, att Dublin II var underordnad svensk lagstiftning och därmed inte var tvingande. En tvingande förordning ger upphov till en större säkerhet och motivation i själva implementeringsskedet.

Att upptäcka brister i en implementeringskedja tar onekligen tid, då det tog tretton år att utveckla och modifiera Dublin I. Det är således inte förvånande att de senare av de bägge dokumenten är mer vattentätt om man dels ser till de tretton år av erfarenhet och rutin som aktörerna i projektet har tillskansat sig, och dels tillämpar den teori om en lyckad implementeringsprocess som Van Meter och Van Horn utvecklat. Vad som här bör poängteras, för att återknyta till den nyss nämnda teorin, är att Dublin I, ställt i kontrast till Dublin II, var ett betydligt mer omfattande projekt. Dessutom kan man tydligare se vad som var positivt respektive negativt med Dublin II, i dess utvärdering, utförd av kommissionen. Implementeringsprocessen fortsätter i ett ständigt kretslopp. Detta då man idag arbetar för att utveckla Dublin III, vilken kommer innefatta en modifiering av Dublin II och därmed grunda sig i de målsättningar som återfinns redan i Dublin I. Ytterligare en del i detta kretslopp, som i viss mån illustrerades i Feedback-modellen, är regeringens förslag till Grönboken. Detta förslag ger som ovan nämnt, upphov till en utveckling av de redan existerande policydokumenten rörande det gemensamma asylsystemet.

5.2 Vidare forskning

Förslag till vad man vidare skulle kunna forska om på området, är huruvida det överhuvudtaget finns något som skulle kunna betraktas som perfekt administration och implementering. Detta fenomen kan tänkas vara något som endast existerar i teorin, som ett ideal. Detta leder oss osökt in på paralleller mellan detta och ekonomins ideal; *Perfekt konkurrens*. Det vi frågar oss här är således kan man uppnå perfekt implementering och går det att få en helt gemensam och en helt rättvis asylpolitik?

6 Referenser

Böcker:

- Allgårdh, Olof - Norberg, Sven 2004. EU och EG-rätten : en läro- och handbok om EU och i EG-rätt : Europeiska unionen, konstitutionella fördraget, institutionerna, de fyra friheterna, konkurrensreglerna, EMU. Stockholm:Nordstedts juridik
- Esaiasson, Peter-Gilljam, Mikael-Oscarsson, Henrik-Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan:Konsten att studera samhälle, individer och marknad*. Tredje upplagan. Norstedts Juridik AB:Vällingby.
- Hill, Michael- Hupe, Peter, 2006. *Implementing Public Policy*. SAGE Publications Ltd: London.
- Hill, Michael, 1997. *The Public Policy Process*. Fjärde upplagan. Pearson Education Limited: Edinburgh.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur: Malmö.
- Sannerstedt, Anders, 2001. "Implementering: Hur politiska beslut genomförs i praktiken", i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag: Angered.
- Öberg, Nils, 1994. *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser?: Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings och invandrapolitik*. Acta Universitatis Upsaliensis: Uppsala.

Artiklar:

- DN: TT, Informationen hämtades 2009-05-01. Publicerades 2008-03-20 "Asylsökande raderar fingertopparna" DN. <http://www.dn.se/nyheter/varlden/asylsokande-raderar-fingertopparna-1.719025>
- Sydsvenskan: Magnusson, Erik, Information hämtades 2009-04-16. Publicerades 2007-02-02. "En av tre söker asyl samtidigt". *Sydsvenskan*. <http://sydsvenskan.se/sverige/article215122.ece>
- Dublinförordningen, 2003-02-25, "Rådets förordning (EG) nr 343/2003", Europeiska unionens officiella tidning, område 19, vol. 6, s. 109-118. Information hämtades 2009-04-03. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:SV:PDF>

Van Meter, Donald S. - Van Horn, Carl E. 1975. "The policy implementation process – a conceptual framework", Administration & Society, vol. 6 Nr. 4, s. 445-488

Webbportaler:

Dublinkonventionen: www.immi.se/lagar/andra/dublinkonventionen.htm:
Informationen inhämtades 09-04-10.

EU:s webbportal A: http://europa.eu/scadplus/glossary/convention_sv.htm:
Informationen inhämtades 2009-05-18.

EU:s webbportal B: http://europa.eu/scadplus/glossary/green_paper_sv.htm
Informationen inhämtades: 2009-04-30.

Europeiska Kommissionen webbportal :
http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/eurodac/eurodac_20_09_04_sv.pdf
df : Information inhämtades 2009-04-30.

Ingång till EU-rätten: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:SV:PDF>
: Informationen inhämtades: 2009-05-21

Lagen.nu: <https://lagen.nu/2007:996>: Informationen inhämtades 2009-05-13.

Regeringskansliet:http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/member_states/sweden_sv.pdf: Informationen inhämtades 2009-04-27.

Select Committee on European Union, Tenth Report: kapitel 4, punkt 19.
Informationen hämtades: 090416, Informationen publicerad: 050315.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/84/8407.htm#n35>

Intervju med handläggare på Migrationsverket

1. Vad känner du till om Dublinkonventionen?

Dublinkonventionen är föregångare till Dublinförordningen som trädde i kraft år 2003 och som benämns allmänt Dublin I, förordningen Dublin II och den kommande förordningen som skulle komma senast 2006, Dublin III. Konventionen är inte så utförlig vad gäller definitioner, vad gäller ansvarsreglerna är konventionen och förordningen relativt likartade. Skillnader till det bättre gällande fatalitetstider (hur lång tid det tar att handlägga ett ärende) är också noterbart.

2. Hur implementerades Dublinkonventionen?

Genom att man såg den som ett utslag av första asylprincipen och använde befintliga avvísingsregler till säkert tredje land. D.v.s ett indirekt implementerande. Denna implementering fungerade någorlunda väl, men den nu gällande Dublinförordningen fungerar bättre, tycker jag.

3. Tycker du att nämnda implementering fungerade väl?

Ja det tycker jag. Denna implementering fungerade någorlunda bra, men den nu gällande Dublinförordningen fungerar bättre, tycker jag.

4. Vad känner du till om Dublinförordningen?

Jag tillämpar förordningen varje dag. Den är i de flesta fall ett utmärkt verktyg för att bestämma ansvarig medlemsstat. Ett gemensamt system med fingeravtryckstagande i samband med viseringsansökan kommer att, med början i december 2009, genomföras inom Dublinförordningens tillämpningsområde. Detta kommer att innebära en markant ökning av antalet ärenden som handläggs i enlighet med Dublinförordningen.

5. Märktes det en tydlig förändring i ditt och dina kollegors arbete efter att Dublinförordningen år 2003 infördes för att ersätta Dublinkonventionen?

Ja. Förfarandet förenklades betydligt eftersom den gemensamma blankett som skall användas vid begäran om övertagande kraftigt nedkortades. Dessutom tillämpar vi nu ett gemensamt datasystem "DubliNet" där korrespondensen sker elektroniskt.

6. Om ja, hur tog sig dessa förändringar ut?

Initialt också enligt då gällande regler om första asylprincipen. Efter införandet av nya Utlänningslagen (2005:716) och efter praxisavgörande domar i Migrationsöverdomstolen har förordningen direkt implementerats. Detta har gjort att förordningen tillämpas direkt som svensk rätt och betraktas som överordnad nationell rätt.

7. Tycker du att nämnda implementering fungerade väl?

Den har fungerat helt utmärkt sedan de klarläggande beslutet tagits av Migrationsöverdomstolen.

8. Är det din uppfattning att de berörda på Dublinenheten är grundligt insatta i problematiken bakom Dublinförordningen samt Eurodac?

Ja det anser jag. Samtlig personal är, inom sina respektive arbetsområden, mycket erfarna och i princip experter inom Dublinhanteringen inklusive DubliNet och Eurodac.