KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.12.2008
SEK(2008) 2963

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

forslaget til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne

(omarbejdning)

Resumé af konsekvensanalysen

{KOM(2008) 820 endelig}
{SEK(2008) 2962}

1. INDLEDNING

Vedtagelsen af et forslag til ændring af Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (i det følgende benævnt Dublinforordningen)[1], indgik i Kommissionens arbejdsprogram for 2008[2] som et af dens strategiske initiativer.

Med henblik på at forberede anden fase af asyllovgivningen som krævet i Haagprogrammet indledte Kommissionen arbejdet med at evaluere de resultater, som er opnået i første fase af indførelsen af det fælles europæiske asylsystem.

For så vidt angår Dublinforordningen, udsendte Kommissionen for det første den 6. juni 2007 en omfattende **evalueringsrapport** om Dublinsystemet[3] på grundlag af en lang række bidrag fra forskellige parter. For det andet fremlagde Kommissionen den 6. juni 2007 en **grønbog** om det fremtidige fælles europæiske asylsystem[4] med det formål at afgrænse mulige løsninger med henblik på gennemførelsen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem. Mens evalueringsrapporten fungerede som en **teknisk vurdering** af Dublinsystemet, fungerede høringen på grundlag af grønbogen som en **evaluering af politikken**.

Endelig blev der fra oktober 2007 til juli 2008 afholdt en række **ekspertmøder** med deltagelse af medlemsstaterne, ngo'er og UNHRC, jurister og dommere og medlemmer af Europa-Parlamentet med henblik på at høre deres mening om, hvilke forbedringer af Dublinforordningen der var nødvendige.

De spørgsmål, der blev rejst, og de forslag, der blev fremsat under høringsprocessen, har dannet grundlag for udarbejdelsen af denne konsekvensanalyse.

2. DEN AKTUELLE SITUATION OG PROBLEMER

Der er blevet peget på følgende problemområder med hensyn til anvendelsen af Dublinforordningen:

- En række uklare eller uhensigtsmæssige operationelle bestemmelser i Dublinforordningen har en negativ indvirkning på systemets effektivitet og skaber problemer for asylansøgerne.
- Uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne om anvendelsen af Dublinreglerne behandles ikke på en effektiv måde.
- Overførsler efter Dublinproceduren kan være med til yderligere at overbelaste de medlemsstater, som står over for situationer med særligt pres.
- Overførsler efter Dublinproceduren kan under særlige omstændigheder resultere i, at asylansøgerne ikke sikres en passende beskyttelsesstandard.
- Oplysningerne og retsgarantierne for asylansøgere under Dublinproceduren er utilstrækkelige.

---

1 CLWP-referencenummer: 2008/JLS/022.

2 KOM(2007) 640.

3 Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af Dublinsystemet, KOM(2007) 299 endelig, SEK(2007) 742. Formålet med "Dublinsystemet" er at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne. Det består af Dublinforordningen og Eurodacforordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

4 KOM(2007) 301.

- Medlemsstaterne tager ikke i tilstrækkelig grad hensyn til familiens enhed og børns og andre sårbare gruppers interesser.

I konsekvensanalysen ses der derefter nærmere på den mulige udvikling i situationen, hvis der ikke gøres en indsats på EU-plan, og det konkluderes, at de eksisterende problemer vil fortsætte, og at der er et stort behov for en EU-indsats.

3. MÅLSÆTNINGER

De **overordnede mål** for anden fase af det fælles europæiske asylsystem for så vidt angår forslaget til ændring af Dublinforordningen er i) at sikre, at ansvarsfastlæggelsesproceduren tager tilstrækkeligt hensyn til behovene hos ansøgere om international beskyttelse, og at gøre systemet mere effektivt for at mindske den tid og de ressourcer, som medlemsstaterne bruger, og ii) at bidrage til en bedre håndtering af situationer med særligt pres på medlemsstaternes modtagelsesfaciliteter og/eller kapacitet til asylsagsbehandling.

De overordnede mål skal specielt underbygges af følgende **specifikke mål**:

I) at sikre, at ansvarsfastlæggelsesproceduren fungerer gnidningsløst

II) at sikre, at uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne behandles effektivt

III) at forhindre en yderligere overbelastning af medlemsstater, som står over for situationer med særligt pres, og at sørge for, at asylansøgere sikres en passende beskyttelsesstandard

IV) at styrke retsgarantierne for asylansøgere og give dem bedre mulighed for at forsvare deres rettigheder

V) at sikre, at retten til familiens enhed overholdes, og at forbedre behandlingen af sårbare grupper for at sikre, at deres særlige behov varetages.

Der fastlægges også en række vejledende operationelle mål.

4. POLITIKLØSNINGER

Under hensyntagen til ovennævnte specifikke måls forskellige karakter foreslås det i konsekvensanalysen, at der udarbejdes delløsninger for hvert af disse mål. Den foretrukne politikløsning er skabt ved at kombinere de foretrukne delløsninger for hvert af de specifikke mål.

Status quo (denne løsning dækker alle de konstaterede problemer)

De eksisterende retlige rammer forbliver uændrede, og de igangværende aktiviteter i medlemsstaterne fortsætter. Kommissionen overvåger fortsat gennemførelsen af Dublinforordningen.

4.1. Den foretrukne politikløsning

I betragtning af de foreslåede delløsningers kompleksitet omfatter dette resumé kun hovedelementerne i den foretrukne politikløsning. Den foretrukne politikløsning består både af **lovgivningsmæssige løsninger** og løsninger, som fokuserer på at **fremme det praktiske samarbejde** mellem medlemsstaterne.

Med hensyn til:

I) at sikre, at proceduren fungerer gnidningsløst, omfatter de foretrukne

lovgivningsmæssige delløsninger:

– fastsættelse af passende frister for indgivelse af anmodninger om tilbagetagelse og for besvarelse af anmodninger, der bygger på humanitære årsager, og forkortelse af fristen for besvarelse af anmodninger om oplysninger

– fastlæggelse af regler for, hvilken medlemsstat der skal afholde de omkostninger, som Dublinoverførslerne medfører, og præcisering af konsekvenserne i tilfælde af fejlagtige overførsler, og når en afgørelse er blevet omstødt efter påklage, efter at den pågældende er blevet overført

– præcisering af omstændighederne og procedurerne for anvendelse af en række af forordningens bestemmelser (bestemmelserne om ansvarets ophør, suverænitetsklausulen og den humanitære klausul).

De foretrukne løsninger for det praktiske samarbejde, som supplerer de foretrukne lovgivningsmæssige løsninger, omfatter:

– indkredsning og udbredelse via ekspertmøder af bedste praksis for gennemførelse af overførsler af asylansøgere

– udarbejdelse af en håndbog om anvendelsen af Dublinforordningerne, som indeholder svar på de spørgsmål, som medlemsstaternes eksperter har stillet om anvendelsen af forordningerne i konkrete sager, der skal bruges som reference for lignende sager.

II) at sikre, at uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne behandles effektivt, omfatter den foretrukne lovgivningsmæssige delløsning en forligsprocedure til brug i tilfælde af uoverensstemmelser om anvendelsen af Dublinforordningen.

Den foretrukne løsning for det praktiske samarbejde, som supplerer den foretrukne lovgivningsmæssige løsning, henviser til udarbejdelsen af en håndbog om anvendelsen af Dublinforordningerne (den samme som under punkt I).

III) at forhindre en yderligere overbelastning af medlemsstaterne, som står over for situationer med særligt pres, og at sørge for, at asylansøgere sikres en passende beskyttelsesstandard i den ansvarlige medlemsstat, giver den foretrukne delløsning mulighed for efter de gældende komitologiregler at træffe afgørelse om at suspendere overførslerne til den ansvarlige medlemsstat under begrænsede og klart definerede omstændigheder.

Oprettelsen af hold af asyleksperter, som koordineres på EU-plan og har til opgave at bistå de medlemsstater, som ville blive overbelastet af det høje antal Dublinoverførsler, er den foretrukne løsning for det praktiske samarbejde, som delvis er et alternativ til den foretrukne lovgivningsmæssige løsning (den skal anvendes, når der ikke er truffet afgørelse om at suspendere overførslerne (ifølge den lovgivningsmæssige foranstaltning), eller, hvis der er truffet en sådan afgørelse, i en midlertidig periode, indtil situationen i de berørte medlemsstater er stabil).

IV) at styrke retsgarantierne for asylansøgere og give dem bedre mulighed for at forsvare deres rettigheder omfatter de foretrukne lovgivningsmæssige delløsninger:

– indførelse af en forpligtelse for medlemsstaterne til at give asylansøgere udførlige oplysninger om Dublinproceduren og deres rettigheder under denne procedure. Desuden vil medlemsstaterne få pligt til at gennemføre en specifik Dublinsamtale med asylansøgere, der er underlagt Dublinproceduren. Det fastslås også, at der er behov for at vedtage en flersproget standardfolder for hele EU om Dublinproceduren efter de gældende komitologiregler

– indførelse af retten til at påklage en afgørelse om overførsel og en forpligtelse for domstolene eller retterne til på eget initiativ at undersøge, om det er nødvendigt midlertidigt at suspendere fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel

– fastlæggelse af begrænsede grunde til og betingelser for frihedsberøvelse af asylansøgere under Dublinproceduren. Specielt bør en sådan frihedsberøvelse være en sidste udvej, efter at en afgørelse om overførsel er blevet meddelt asylansøgeren, og når alle andre ikke-frihedsberørende foranstaltninger ikke forventes at give tilfredsstillende resultater, fordi der er objektive grunde til at tro, at der er risiko for, at asylansøgeren forsvinder

– præcisering af, at en asylansøger, der er underlagt Dublinproceduren, under alle omstændigheder skal have adgang til asylproceduren i overensstemmelse med reglerne i direktivet om asylprocedurer

– bevarelse af medlemsstaternes ret til at sende en asylansøger til et tredjeland, men først efter en omhyggelig gennemgang af kriterierne for sikre tredjelande, som er fastsat i direktivet om asylprocedurer.

V) at sikre, at retten til familiens enhed overholdes, og at forbedre behandlingen af sårbare grupper omfatter de foretrukne delløsninger:

– styrkelse af garantierne i forbindelse med uledsagede mindreårige; f.eks. vil uledsagede mindreårige asylansøgeres ret til at blive sammenført med slægtninge, der befinder sig i en anden medlemsstat og kan tage sig af dem, blive obligatorisk, der vil blive indført en regel om repræsentation af uledsagede mindreårige under hele proceduren, og det vil blive præciseret, at princippet om "barnets tarv" finder anvendelse, når det skal afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig

– indførelse af en ny bestemmelse, som pålægger medlemsstaterne at udveksle relevante oplysninger (såsom lægelige oplysninger), inden de foretager Dublinoverførsler, med det hovedformål at sikre kontinuitet i beskyttelsen af asylansøgere

– udvidelse af retten til familiesammenføring ved at medtage personer, der har ansøgt om eller har fået tildelt subsidiær beskyttelse, i forordningens anvendelsesområde, og præcisering af, at anvendelsen af suverænitetsklausulen ikke bør forhindre asylansøgere i at blive sammenført med medlemmer af deres familie. Retten til sammenføring med afhængige slægtninge vil blive gjort obligatorisk, og definitionen af "familiemedlem" vil blive udvidet for at sikre en større overholdelse af princippet om "barnets tarv". Desuden vil anvendelsen af den humanitære klausul blive udvidet til slægtninge, som ikke nødvendigvis er afhængige af hinanden ud fra et snævert humanitært synspunkt (f.eks. voksne søskende).

De foretrukne løsninger for det praktiske samarbejde, som supplerer de foretrukne lovgivningsmæssige løsninger, vedrører:

– behovet for, at medlemsstaterne sørger for passende uddannelse af de medarbejdere, som er involveret i ansvarsfastlæggelsesproceduren, navnlig for at de kan behandle sager, der vedrører sårbare grupper, korrekt

– oprettelse af et netværk af eksperter fra medlemsstaterne, der beskæftiger sig med mindreårige.

Hovedfordelene ved den foretrukne politikløsning er følgende:

- **Effektiviteten og sammenhængen** i ansvarsfastlæggelsesproceduren vil blive øget gennem lovgivningsmæssige foranstaltninger, såsom indførelsen af passende frister og præciseringen af omstændighederne og procedurerne for anvendelsen af en række bestemmelser og

gennem praktiske samarbejdsforanstaltninger, såsom udarbejdelsen af en håndbog om anvendelsen af Dublinforordningen.

- **Beskyttelsesniveauet** for asylansøgere, der falder ind under Dublinsystemet, vil blive øget betydeligt, bl.a. gennem en præcisering af betingelserne for frihedsberøvelse og en styrkelse af retsgarantierne i forbindelse med afgørelser om Dublinoverførsler.
- Der vil under Dublinproceduren blive taget passende hensyn til behovene i de medlemsstater, som står over for **situationer med særligt pres**, og asylansøgernes rettigheder i denne form for situationer vil blive sikret bedre.

For så vidt angår de **vigtigste virkninger**:

- Med hensyn til de grundlæggende rettigheder har den foretrukne politikløsning generelt store positive virkninger for asylansøgere, der er underlagt Dublinproceduren. Navnlig vil der ske en betydelig styrkelse af retten til familiesammenføring via en udvidelse af anvendelsesområdet for familiesammenføring efter Dublinproceduren, der vil blive taget større hensyn til uledsagede mindreåriges tarv under Dublinproceduren, og retten til frihed og fri bevægelighed vil blive styrket via en begrænsning af anvendelsen af frihedsberøvelse mv.
- Ved at sikre, at systemet fungerer hurtigere og mere gnidningsløst og yder større beskyttelse, og ved at informere asylansøgerne bedre om anvendelsen af Dublinmekanismen og om deres rettigheder under denne mekanisme, vil man kunne mindske incitamentet til at benytte sig af ulovlige sekundære bevægelser, hvilket i sidste ende vil have en positiv indvirkning på de pågældendes sociale accept og integration i de modtagende samfund.

For så vidt angår **økonomisk gennemførlighed**, vil de finansielle og administrative omkostninger generelt stige, men i nogle tilfælde vil der også kunne opnås langsigtede omkostningsreduktioner eller besparelser:

- Overholdelsen af de nye frister, som foreslås, vil medføre yderligere omkostninger, men der kan på mellemlang sigt opnås visse stordriftsfordele på grund af en mere effektiv procedure.
- Nogle medlemsstater vil skulle afholde yderligere omkostninger, hvis der træffes beslutning om at suspendere udgående overførsler til den ansvarlige medlemsstat på grund af situationer med særligt, da de vil blive ansvarlige for behandlingen af ansøgningerne fra de personer, som ikke overføres.
- Omkostningerne vil stige, når medlemsstaterne skal tilpasse deres eksisterende oplysninger til de krav, som er forbundet med denne politikløsning, og indføre en specifik Dublinsamtale. Der kan muligvis opnås besparelser, hvis de oplysninger, som gives, medfører en mere samarbejdsvillig og imødekommende holdning hos ansøgere, der er underlagt Dublinproceduren.
- Når en asylansøger påklager en afgørelse om overførsel, og dette tillægges opsættende virkning, kan det medføre omkostninger for den medlemsstat, hvor ansøgeren midlertidigt skal blive. Der kan dog også blive tale om besparelser, fordi omkostningerne ved mulige tilbagesendelser som følge af omstødte afgørelser kan undgås.
- Når man mindsker antallet af sager, hvor Dublinsansøgere kan frihedsberøves, burde det i princippet medføre besparelser, da presset på medlemsstaternes faciliteter til brug for frihedsberøvelse og de betydelige omkostninger, som dette medfører, vil blive reduceret.
- Der vil ske en stigning i omkostningerne i forbindelse med uledsagede mindreårige (bl.a. fordi de skal sikres repræsentation under hele Dublinproceduren) og i forbindelse med

udveksling af oplysninger om sårbare personer, der skal overføres. Der kan ske en stigning i omkostningerne til praktiske samarbejdsforanstaltninger, såsom uddannelse af medarbejdere og oprettelse af et ekspertnetværk. En stor del af disse omkostninger kan dog også samfinansieres via projekter under Den Europæiske Flygtningefond.

5. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Overvågningen og evalueringen af gennemførelsen af den foretrukne politikløsning vil i høj grad være med til at sikre, at den reviderede Dublinforordning bliver effektiv. I den forbindelse vil Kommissionen regelmæssigt evaluere og rapportere om medlemsstaternes anvendelse af den reviderede forordning. Der vil fortsat blive holdt regelmæssige ekspertmøder for at drøfte gennemførelsesproblemer og udveksle bedste praksis medlemsstaterne imellem.

Ikrafttrædelsen af forordningen om EF-statistikker over migration og international beskyttelse[5], som indeholder specifikke henvisninger til Dublinrelaterede statistiske oplysninger, vil være med til at sikre en tilfredsstillende overvågning og evaluering.

Som anført i den strategiske plan vil Kommissionen desuden ud over den evaluering, som foretages med jævne mellemrum, reevaluere det princip, som Dublinsystemet bygger på, når anden fase af det fælles europæiske asylsystem er gennemført.

Følgende hovedindikatorer kan bruges til at vurdere fremskridtene med og effektiviteten af den foretrukne politikløsning med hensyn til at nå de strategiske mål:

- medlemsstaternes gennemførelse af de foreslåede ændringer af Dublinforordningen
- de ressourcer, som bruges til at gennemføre de foreslåede ændringer af Dublinforordningen
- antallet af gennemførte overførsler af asylansøgere sammenlignet med antallet af accepterede anmodninger om overførsler
- antallet af uoverensstemmelser, som bilægges ved hjælp af ordningen for bilæggelse af uoverensstemmelser
- antallet af sager, hvor suverænitetsklausulen og den humanitære klausul anvendes
- de ressourcer, som bruges til at informere og yde juridisk bistand til ansøgere om international beskyttelse efter Dublinproceduren
- antallet af ansøgere, der er underlagt Dublinproceduren
- overførsler, som suspenderes i situationer med særligt pres
- (fordelingen af) ansøgninger om international beskyttelse i forhold til befolkningens størrelse (pr. 1 000 indbyggere) pr. medlemsstat
- antallet af hold af asyleksperter, som oprettes og sendes til medlemsstater under særligt pres.

[5] Forordning (EF) nr. 862/2007, EUT L 199 af 31.7.2007.