COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

que acompaña a la

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida

(Refundición)

Resumen de la evaluación de impacto

{COM(2008) 820 final}
{SEC(2008) 2962}

1. INTRODUCCIÓN

La adopción de una propuesta de modificación del Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (en lo sucesivo, el Reglamento de Dublín)[1], se incluyó en el programa de trabajo de la Comisión para 2008[2] como una de sus iniciativas estratégicas.

Con objeto de preparar la segunda fase de la legislación sobre asilo, tal como pedía el Programa de La Haya, la Comisión inició el proceso de evaluación de los resultados logrados en la primera fase de implantación del Sistema Europeo Común de Asilo (denominado en lo sucesivo SECA).

Por cuanto se refiere al Reglamento de Dublín, la Comisión publicó en primer lugar un **Informe de Evaluación** global sobre el sistema de Dublín el 6 de junio 2007[3] basado en un nutrido número de contribuciones de diferentes partes interesadas. En segundo lugar la Comisión presentó, también el 6 de junio de 2007, un **Libro Verde** sobre el futuro sistema europeo común de asilo[4] con la finalidad de identificar las opciones posibles para dar forma a la segunda fase del SECA. El Informe de Evaluación sirvió de **análisis técnico** del sistema de Dublín, mientras que la consulta basada en el Libro Verde sirvió de **evaluación política**.

Por último, entre octubre de 2007 y julio de 2008, se organizaron varias **reuniones de expertos** con los Estados miembros, ONG y el ACNUR, abogados, jueces y diputados europeos para recabar su opinión sobre las mejoras que era necesario introducir en el Reglamento de Dublín.

Las cuestiones planteadas y las sugerencias realizadas durante el proceso de consulta han servido de base para la preparación de la presente evaluación de impacto.

2. SITUACIÓN ACTUAL Y PROBLEMAS DETECTADOS

En relación con la aplicación del Reglamento de Dublín se detectaron los siguientes tipos de problemas:

- algunas disposiciones de funcionamiento poco claras o inadecuadas del Reglamento de Dublín suponen una rémora para la eficacia del sistema y son fuente de dificultades para los solicitantes de asilo;
- los litigios entre Estados miembros a propósito de la aplicación de las normas de Dublín no se afrontan eficazmente;
- los traslados realizados en aplicación del procedimiento de Dublín podrían sobrecargar aún más a los Estados miembros que deben hacer frente a situaciones de especial presión;
- los traslados realizados en aplicación del procedimiento de Dublín podrían, en casos excepcionales, impedir que los solicitantes de asilo se beneficiasen de unos niveles de protección adecuados;

---

1 Número de referencia PLTC 2008/JLS/022.

2 COM (2007) 640

3 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del sistema de Dublín, COM(2007) 299 final, SEC(2007) 742. El objetivo del «sistema de Dublín» es determinar cuál es el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. El sistema está compuesto por los Reglamento de Dublín y Eurodac y por sus normas de aplicación.

4 COM(2007) 301.

- los solicitantes de asilo no cuentan con información y garantías legales en el marco del procedimiento de Dublín;
- los Estados miembros no garantizan suficientemente la unidad familiar y los intereses de los menores y otros grupos vulnerables.

La evaluación de impacto estudia a continuación la posible evolución de la situación si no se adoptan medidas a escala de la Unión Europea y concluye afirmando que los problemas actuales persistirán y que una intervención comunitaria está totalmente justificada.

3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los **objetivos generales** de la segunda fase del SECA en relación con la propuesta de modificación del Reglamento de Dublín son: *i*) garantizar que el mecanismo de determinación de la responsabilidad responda a todas las necesidades de los solicitantes de protección internacional y mejorar la eficacia del sistema para ahorrar tiempo y recursos a los Estados miembros y *ii*) contribuir a mejorar la manera de hacer frente a situaciones de especial presión que afectan a los centros de recepción y a la capacidad de los Estados miembros para tramitar las solicitudes de asilo.

Estos objetivos generales deben apoyarse en los siguientes **objetivos específicos**:

I) garantizar que el procedimiento de determinación de la responsabilidad funcione adecuadamente;

II) garantizar que los litigios entre Estados miembros se solucionen eficazmente;

III) evitar sobrecargar aún más a los Estados miembros que deben hacer frente a situaciones de especial presión y garantizar a los solicitantes de asilo unos niveles de protección adecuados;

IV) reforzar las garantías legales ofrecidas a los solicitantes de asilo, para que puedan defender mejor sus derechos;

V) garantizar el respeto del derecho a la unidad familiar y gestionar mejor la situación de los grupos vulnerables con el fin de satisfacer sus necesidades especiales.

También se definen algunos objetivos operativos indicativos.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

Teniendo en cuenta la diversa naturaleza de estos objetivos específicos, la evaluación de impacto propone subopciones para cada uno de ellos. La opción estratégica preferida se ha elaborado combinando las subopciones preferidas para cada objetivo específico.

***Status Quo* (esta opción es válida para todos los problemas detectados)**

El marco jurídico vigente no sufrirá cambios y las actividades en curso en los Estados miembros proseguirán. La Comisión seguiría controlando la aplicación del Reglamento de Dublín.

4.1. Opción estratégica preferida

Dada la complejidad de las subopciones estratégicas propuestas, el presente resumen se limita a enumerar los principales elementos de la opción preferida. Ésta está constituida por **opciones legislativas** y por opciones centradas en el **fomento de la cooperación práctica** entre los Estados miembros.

Por lo que se refiere al objetivo de:

I) garantizar que el procedimiento de determinación de la responsabilidad funcione adecuadamente, las subopciones legislativas preferidas prevén:

– establecer unos plazos adecuados para la presentación de las solicitudes de readmisión así como para responder a las solicitudes por motivos humanitarios y acortar el plazo para responder a las peticiones de información;

– adoptar normas relativas al Estado miembro que deba sufragar los costes generados por los traslados realizados en aplicación del procedimiento de Dublín y aclarar las consecuencias en caso de traslado equivocado o de anulación, por vía de recurso, de una decisión una vez que la persona ya ha sido trasladada;

– precisar las circunstancias y los procedimientos de ejecución de diversas cláusulas del Reglamento (cláusula de cese de responsabilidad, cláusulas de soberanía y humanitaria).

Las opciones de cooperación práctica preferidas, que completan las opciones legislativas preferidas, proponen:

– determinar y divulgar, a través de reuniones de expertos, las mejores prácticas en relación con el traslado de solicitantes de asilo;

– publicar un manual sobre la aplicación del Reglamento de Dublín, con respuestas a las preguntas planteadas por los expertos de los Estados miembros sobre la aplicación del Reglamento en casos concretos, que debería servir de referencia para casos similares;

II) garantizar que los litigios entre Estados miembros se solucionen eficazmente, la subopción estratégica legislativa preferida prevé un mecanismo de conciliación para todas aquellas cuestiones objeto de controversia relativas a la aplicación del Reglamento de Dublín.

La opción de cooperación práctica preferida que complementa la opción legislativa preferida contempla la publicación de un manual sobre la aplicación del Reglamento de Dublín (el mismo al que se hace referencia en el punto I);

III) evitar sobrecargar aún más a los Estados miembros que deben hacer frente a situaciones de especial presión y garantizar que los solicitantes de asilo disfruten de unos niveles de protección adecuados en el Estado miembro responsable, la subopción estratégica preferida prevé la posibilidad de adoptar, de acuerdo con las normas de comitología aplicables, la decisión de suspender los traslados hacia el Estado miembro responsable en casos limitados y bien definidos.

La creación de equipos de expertos en temas de asilo, coordinados a escala de la Unión Europea y encargados de ayudar a los Estados miembros que estén desbordados por el elevado número de traslados realizados en aplicación del Reglamento de Dublín, constituye la opción legislativa preferida [esta opción se aplicaría en caso de no tomarse la decisión de suspender los traslados (tal como prevé la subopción legislativa) o en caso de que tal decisión se tomase con carácter temporal hasta que se estabilice la situación en los Estados miembros afectados];

IV) reforzar las garantías legales ofrecidas a los solicitantes de asilo, permitiéndoles defender mejor sus derechos, las subopciones estratégicas legislativas preferidas proponen:

– obligar a los Estados miembros a proporcionar a los solicitantes de asilo una información más amplia y completa sobre el procedimiento de Dublín, así como sobre los derechos que les asisten. Los Estados miembros también deberán celebrar entrevistas específicas con los

solicitantes de asilo en el marco del procedimiento de Dublín. Asimismo, deberá adoptarse, de acuerdo con las normas de comitología aplicables, un folleto armonizado y multilingüe en toda la Unión Europea sobre el procedimiento de Dublín;

– establecer el derecho de recurrir las decisiones de traslado e imponer a los órganos jurisdiccionales la obligación de examinar por propia iniciativa la necesidad de suspender temporalmente la ejecución de una decisión de traslado;

– precisar las situaciones y motivos en que los solicitantes de asilo sujetos al procedimiento de Dublín pueden ser internados. En concreto, sólo debería recurrirse a la detención en última instancia, previa notificación de la decisión de traslado al solicitante de asilo y siempre que no se esperen resultados positivos de ninguna de las otras medidas no privativas de la libertad, por existir razones objetivas para creer que existe riesgo de fuga del solicitante de asilo;

– dejar sentado que los solicitantes de asilo sometidos al procedimiento de Dublín tienen en cualquier caso acceso al procedimiento de asilo, de conformidad con las normas establecidas en la Directiva sobre procedimientos de asilo;

– confirmar el derecho de los Estados miembros a enviar a un solicitante de asilo a un tercer país, aunque siempre después de examinar cuidadosamente si el tercer país cumple los requisitos de seguridad establecidos en la Directiva sobre procedimientos de asilo;

V) garantizar el respeto del derecho a la unidad familiar y gestionar mejor la situación de los grupos vulnerables, las subopciones estratégicas preferidas proponen**:**

– reforzar las garantías en relación con los menores no acompañados, por ejemplo: dotar de obligatoriedad al derecho de los menores no acompañados a reunirse con familiares en otro Estado miembro que puedan ocuparse de ellos; prever una norma sobre la representación de los menores no acompañados durante el procedimiento y precisar la aplicabilidad del principio del interés superior del menor en el contexto de la determinación del Estado miembro responsable;

– incluir una nueva disposición que obligue a los Estados miembros a intercambiar información útil (en especial informaciones médicas) antes de proceder a los traslados de Dublín, con el objetivo básico de garantizar la continuidad de la protección ofrecida a los solicitantes de asilo;

– ampliar el derecho a la reunificación familiar, incluyendo a los solicitantes y beneficiarios de protección subsidiaria en el ámbito de aplicación del Reglamento, y precisar que la aplicación de la cláusula de soberanía no será óbice para la reunificación del solicitante de asilo con miembros de su familia. El derecho a la reunificación con familiares a su cargo será obligatorio y la definición de «familiar» se ampliará para garantizar un mayor respeto del principio del interés superior del menor. Además, la aplicación de la cláusula humanitaria se extenderá a familiares que no tienen por qué depender necesariamente uno del otro en sentido estricto desde el punto de vista humanitario (como, por ejemplo, los hermanos mayores).

Las opciones de cooperación práctica preferidas que complementan las opciones legislativas preferidas prevén que:

– los Estados miembros proporcionen una formación adecuada al personal que participa en el procedimiento de determinación de la responsabilidad, fundamentalmente para que puedan tratar correctamente los casos que afectan a grupos vulnerables;

– se cree una red de expertos nacionales en asuntos de menores.

Las **ventajas principales** de la opción estratégica preferida son:

- **la eficacia y la coherencia** del procedimiento de determinación de la responsabilidad aumentarán gracias a medidas legislativas como la fijación de plazos adecuados, la precisión de las circunstancias y procedimientos para la aplicación de varias disposiciones y la publicación de un manual sobre la aplicación del Reglamento de Dublín;
- **el nivel de protección** ofrecido a los solicitantes de asilo por el procedimiento de Dublín aumentará sustancialmente, por ejemplo, al precisar y aclarar las condiciones de detención y reforzar las garantías legales relacionadas con las decisiones de traslado previstas en el Reglamento de Dublín;
- las necesidades de los Estados miembros que tengan que hacer frente a **situaciones de especial presión** se tratarán adecuadamente en el procedimiento de Dublín y los derechos de los solicitantes de asilo en este tipo de situaciones estarán mejor protegidos.

Por lo que se refiere a sus **repercusiones principales**:

- la opción estratégica preferida repercutirá favorablemente en los solicitantes de asilo sujetos al procedimiento de Dublín, desde el punto de vista de los derechos fundamntales. Por ejemplo: se reforzará notablemente el derecho a la unidad familiar al ampliarse el alcance de la reunificación familiar con arreglo al procedimiento de Dublín; durante este procedimiento se dará más importancia al interés superior de los menores no acompañados; se potenciará el derecho a la libertad y a la libre circulación limitando las posibilidades de detención, etc.
- al garantizar un funcionamiento más rápido, fluido y de protección del sistema e informar mejor a los solicitantes de asilo sobre la aplicación del procedimiento de Dublín y los derechos que les asisten con arreglo al mismo, reducirá el interés por los movimientos secundarios irregulares lo que redundará en una mejor aceptación e integración de los solicitantes de asilo en las sociedades de acogida.

En cuanto a su **viabilidad financiera**, aumentarán, en general, los costes financieros y administrativos, aunque en algunos casos podrían abaratarse los costes y generarse ahorros a largo plazo:

- el cumplimiento de los nuevos plazos estipulados conllevará costes adicionales, aunque a medio plazo podrían lograrse algunas economías de escala gracias a la mayor eficacia del procedimiento;
- algunos Estados miembros soportarán mayores costes si se adopta la decisión de suspender los traslados al Estado miembro responsable en situaciones de especial presión, puesto que deberán asumir la responsabilidad de examinar las solicitudes de las personas que no se trasladen;
- los costes aumentarán en los casos en que los Estados tengan que adaptar la información que proporcionan en la actualidad a los requisitos previstos en la opción estratégica y establecer la entrevista específica del sistema de Dublín. A pesar de ello, podrían realizarse algunas economías si la información facilitada suscitase mayor colaboración y respeto de las normas por parte de los solicitantes de asilo con el procedimiento de Dublín;
- si se concede, el efecto suspensivo de un recurso contra una decisión de traslado podría conllevar costes para el Estado miembro donde el solicitante deba permanecer temporalmente. No obstante, también podría producirse algún ahorro puesto que se evitaría el coste de los posibles viajes de retorno subsiguientes a la anulación de la decisión recurrida;

- en principio, la reducción de los casos en que los solicitantes sujetos al sistema de Dublín pueden ser internados debería permitir ciertas economías al disminuir la presión a la que están sometidos los centros de internamiento de los Estados miembros y reducirse los cuantiosos costes que conllevan los internamientos;
- el trato de los menores no acompañados (por ejemplo, garantizar su representación durante todo el procedimiento de Dublín) y el intercambio de información sobre las personas vulnerables trasladadas generarán costes adicionales. Otro tanto sucederá con las medidas de cooperación práctica, tales como la formación del personal y la creación de una red de expertos. Sin embargo, un elevado porcentaje de estas medidas podría ser cofinanciado mediante proyectos en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados.

5. CONTROL Y EVALUACIÓN

El control y la evaluación de la aplicación de la opción estratégica preferida constituirán un elemento importante para garantizar la eficacia del Reglamento de Dublín modificado. A tal efecto, la Comisión llevará regularmente a cabo evaluaciones e informes sobre la aplicación por los Estados miembros del Reglamento modificado. Además, seguirán celebrándose periódicamente reuniones de expertos en las que se analizarán los problemas que suscite la aplicación y se intercambiarán mejores prácticas entre Estados miembros.

La entrada en vigor del Reglamento sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional,[5] en el que se hacen referencias específicas a datos estadísticos relacionados con el sistema de Dublín, contribuirá a garantizar un control y evaluación adecuados.

Por añadidura, tal como se anunció en el Plan de Política de Asilo, además de una evaluación periódica, la Comisión se ha comprometido a reevaluar el principio sobre el que reposa el sistema de Dublín, una vez que esté en marcha la segunda fase del SECA.

En cuanto a los indicadores para evaluar los progresos y la eficacia de la opción estratégica preferida para alcanzar los objetivos, pueden utilizarse, entre otros, los siguientes:

- la aplicación por los Estados miembros de las modificaciones que se ha propuesto introducir en el Reglamento
- los recursos dedicados a la aplicación de esas modificaciones
- el número de solicitantes de asilo trasladados en relación con el número de solicitudes de traslado aceptadas
- el número de litigios resueltos gracias al mecanismo de conciliación
- el número de casos en que se aplicaron las cláusulas de soberanía y humanitaria
- los recursos utilizados para informar y proporcionar asistencia jurídica a los solicitantes de protección internacional sujetos al procedimiento de Dublín
- el número de solicitantes sujetos al procedimiento de Dublín
- los traslados suspendidos en situaciones de especial presión
- (la distribución de) las solicitudes de protección internacional en relación con el número de habitantes (por cada 1 000 habitantes) por Estado miembro

[5] Reglamento (CE) nº 862/2007, DO L 199 de 31.7.2007.

- El número de equipos de expertos en temas de asilo creados y enviados a los Estados miembros sometidos a situaciones de especial presión.