EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.12.2008
SEK(2008) 2963

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

som åtföljer

förslaget till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat

(omarbetning)

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

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

1. INLEDNING

Antagandet av ett förslag om ändring av rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en tredjelandsmedborgare har gett in i någon medlemsstat (nedan kallad *Dublinkonventionen*)[1] ingick som ett av kommissionens strategiska initiativ i kommissionens arbetsprogram för 2008[2].

I syfte att förbereda den andra etappen av asyllagstiftningsarbetet, i enlighet med instruktionerna i Haagprogrammet, har kommissionen inlett utvärderingen av resultaten från den första etappen av införandet av det gemensamma europeiska asylsystemet.

När det gäller Dublinförordningen offentliggjorde kommissionen den 6 juni 2007 en sammanfattande **utvärderingsrapport** om Dublinsystemet[3]. Rapporten grundade sig på en lång rad bidrag från olika intressenter. Dessutom lade kommissionen samma datum fram en **grönbok** om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet[4], i syfte att finna möjliga lösningar för utformningen av andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet. Medan utvärderingsrapporten utgjorde den **tekniska utvärderingen** av Dublinsystemet, fungerade samrådet på grundval av grönboken som **strategisk utvärdering**.

Slutligen organiserades mellan oktober 2007 och juli 2008 flera **expertmöten** med deltagande av medlemsstaterna, icke-statliga organisationer, UNHCR, advokater, domare och ledamöter i Europaparlamentet, i syfte att få del av deras synpunkter på hur Dublinförordningen bör förbättras.

De frågor som togs upp och de förslag som lades fram under samrådsprocessen har tjänat som underlag vid utarbetandet av denna konsekvensbedömning.

2. LÄGE OCH PROBLEM

Följande problemområden har konstaterats i samband med tillämpningen av Dublinförordningen:

- Dublinkonventionens oklara och otillräckliga tillämpningsbestämmelser motverkar ett effektivt system och skapar problem för de asylsökande.
- Oenighet mellan medlemsstaterna om tillämpningen av Dublinbestämmelserna tacklas inte på ett effektivt sätt.
- Överföringar inom ramen för Dublinförfarandet kan bidra till ytterligare överbelastning för medlemsstater som ställs inför situationer av särskilt hårt tryck.
- Överföringar inom ramen för Dublinförfarandet kan, under särskilda förhållanden, leda till att asylsökande inte kommer i åtnjutande av ett adekvat skydd.
- Informationen till och rättssäkerhetsgarantierna för asylsökande inom ramen för Dublinförfarandet är otillräcklig.

---

1 CLWP-referensnr: 2008/JLS/022.

2 KOM(2007) 640.

3 Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om utvärderingen av Dublinsystemet, KOM(2007) 299 slutlig, SEK(2007) 742. ”Dublinsystemet” syftar till att fastställa vilken medlemsstat som ansvarar för prövningen av en asylansökan som ges in av en tredjelandsmedborgare i någon av medlemsstaterna. Systemet består av Dublinförordningen och Eurodacförordningen, samt tillämpningsbestämmelserna till dessa.

4 KOM(2007) 301.

- Familjens enhet och barns och andra sårbara gruppers intressen tillvaratas inte i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna.

I konsekvensbedömningen tas därefter upp hur utvecklingen kan komma att se ut om inga åtgärder vidtas på EU-nivå. Slutsatsen är att de befintliga problemen skulle kvarstå och att det är viktigt att vidta åtgärder på EU-nivå.

3. STRATEGISKA MÅL

De **allmänna målen** under den andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet med avseende på förslaget om ändring av Dublinförordningen är i) att säkerställa att behoven för personer som ansöker om internationellt skydd tillvaratas väl inom ramen för systemet för att fastställa ansvarig medlemsstat och att effektivisera detta system och på så sätt minska den tid och de resurser som medlemsstaterna måste lägga ned och i) att bidra till en bättre hantering av situationer med särskilt hårt tryck på medlemsstaternas mottagningsanläggningar och/eller kapacitet att handlägga asylärenden.

De allmänna målen ska i första hand underbyggas av följande **särskilda mål**, nämligen att

I) se till att förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat fungerar smidigt,

II) säkerställa att oenighet mellan medlemsstaterna hanteras på ett effektivt sätt,

III) förebygga ytterligare överbelastning av medlemsstaterna i situationer av särskilt hårt tryck och se till att asylsökande omfattas av lämpligt skydd,

IV) stärka rättssäkerhetsgarantierna för asylsökande och förbättra deras möjligheter att tillvarata sina rättigheter,

V) säkerställa att rätten till familjens enhet respekteras och förbättra behandlingen av sårbara grupper och tillvarata deras särskilda behov.

En rad vägledande operationella mål fastställs också.

4. STRATEGISKA ALTERNATIV

Eftersom de ovannämnda målen är av så olika karaktär, innehåller konsekvensbedömningen förslag till dellösningar för vart och ett av dessa mål. Den föreslagna strategiska lösningen har utformats genom en kombination av den dellösning som föreslagits för vart och ett av de särskilda målen.

Status Quo (denna lösning omfattar alla de konstaterade problemen)

Den befintliga rättsliga ramen skulle kvarstå oförändrad och pågående verksamhet i medlemsstaterna fortsätta. Kommissionen fortsätter att övervaka tillämpningen av Dublinförordningen.

4.1. Föreslagen strategisk lösning

Med hänsyn till graden av komplexitet hos de föreslagna strategiska dellösningarna, omfattar denna sammanfattning endast huvudinslagen i den föreslagna strategiska lösningen. Denna består av såväl **lagstiftningslösningar** som av lösningar inriktade på att **främja praktiskt samarbete** mellan medlemsstaterna.

När det gäller att

I) säkerställa att förfarandet fungerar friktionsfritt inbegriper de föreslagna

lagstiftningslösningarna

– införande av lämpliga tidsfrister för att ge in framställningar om återtagande och för att besvara framställningar på humanitära grunder, och förkortande av tidsfristerna för att besvara framställningar om information,

– införande av bestämmelser rörande den medlemsstat som tvingas bära de kostnader som uppstår i samband med överföringar inom ramen för Dublinförfarandet och klargöra följderna av en felaktig överföring eller av att ett beslut om överföring upphävs efter överklagande efter det att en person redan har överförts,

– klargörande av de omständigheter som ska vara för handen och vilka förfaranden som gäller vid tillämpningen av vissa bestämmelser i förordningen (bestämmelserna om ansvarets upphörande samt suveränitetsklausulen och den humanitära klausulen).

De föreslagna lösningarna när det gäller praktiskt samarbete, som kompletterar de föreslagna lagstiftningslösningarna, innebär att

– via expertmöten fastställa och sprida bästa praxis i samband med överföringar av asylsökande,

– utarbeta en handbok om tillämpningen av Dublinbestämmelserna, som innehåller svar på frågor från medlemsstaternas experter om tillämpningen av förordningarna i konkreta fall som kan användas som exempel.

II) se till att oenighet mellan medlemsstaterna hanteras på ett effektivt sätt, omfattar den föreslagna dellösningen i fråga om lagstiftning en samrådsmekanism som ska användas i alla situationer av oenighet kring tillämpningen av Dublinförordningen.

Den föreslagna lösningen för det praktiska samarbetet, som kompletterar lagstiftningslösningen, omfattar utarbetandet av en handbok om tillämpningen av Dublinförordningarna (samma som under punkt I).

III) förebygga ytterligare överbelastning av medlemsstater som ställs inför situationer av särskilt hårt tryck och se till att asylsökande omfattas av lämpligt skydd i den ansvariga medlemsstaten, innebär den föreslagna strategiska dellösningen en möjlighet att, under väl definierade förhållanden, fatta beslut i enlighet med tillämpliga kommittébestämmelser om att avbryta överföringen/återtagandet till den ansvariga medlemsstaten.

Den föreslagna praktiska samarbetslösningen går ut på att inrätta särskilda team av asylexperter som samordnas på EU-nivå, i syfte att bistå medlemsstater som riskerar att överväldigas på grund av det stora antalet överföringar inom ramen för Dublinförfarandet. Denna lösning fungerar delvis som ett alternativ till den föreslagna lagstiftningslösningen (den ska användas när det inte fattats något beslut om att avbryta överföringarna [i enlighet med lagstiftningsåtgärden] eller, om ett sådant beslut har fattats, under en övergångsperiod, till dessa att situationen i de berörda medlemsstaterna har stabiliserats).

IV) stärka rättssäkerhetsgarantierna för asylsökande och förbättra deras möjligheter att tillvarata sina rättigheter, innebär de föreslagna strategiska dellösningarna att det

– införs en skyldighet för medlemsstaterna att förse asylsökande med utförliga uppgifter om Dublinförfarandet och deras rättigheter i samband med detta förfarande. Dessutom kommer medlemsstaterna åläggas att genomföra en särskild intervju med de asylsökande som omfattas av Dublinförfarandet. Det fastställs också att man bör anta ett flerspråkigt standardformulär för hela EU om Dublinförfarandet i enlighet med tillämpliga

kommittébestämmelser.

– införs en rätt att ansöka om förnyad prövning av ett beslut om överföring, och en skyldighet för de behöriga domstolarna att på eget initiativ undersöka om det finns skäl att tillfälligt avbryta verkställigheten av ett beslut om överföring.

– Fastställs begränsade villkor för kvarhållande av asylsökande i förvar i samband med Dublinförfarandet. Särskilt gäller att en sådan åtgärd bör vara en sista utväg, efter det att beslutet om överföring har delgivits den asylsökande och när alla andra icke frihetsberövande åtgärder inte förväntas ge tillfredsställande resultat, eftersom det finns objektiva skäl att misstänka att den asylsökande kan komma att avvika.

– Förtydligas att en asylsökande som omfattas av Dublinförfarandet alltid ska ha tillgång till asylförfarandet, i enlighet med bestämmelserna i direktivet om asylförfaranden.

– Medlemsstaterna bibehåller rätten att sända en asylsökande till ett tredjeland, men först efter en noggrann genomgång av kriterierna för säkra tredjeländer i direktivet om asylförfaranden.

V) säkerställa respekten för rätten till familjens enhet och förbättra behandlingen av sårbara grupper, innebär de föreslagna strategiska dellösningarna

– förstärkta rättssäkerhetsgarantier för underåriga utan medföljande vuxen. Till exempel kommer rätten för en underårig utan medföljande vuxen att återförenas med släktingar i en annan medlemsstat som kan ta hand om honom eller henne att göras bindande. Vidare kommer det att införas en bestämmelse om representation för underåriga under hela förfarandet. Dessutom kommer det att klargöras att principen om hänsyn till barnets bästa är tillämplig i samband med fastställandet av vilken medlemsstat som är ansvarig.

– att det införs en ny bestämmelse varigenom medlemsstaterna åläggs att utbyta relevant information (till exempel medicinsk information) innan en överföring inom ramen för Dublinförfarandet verkställs. Bestämmelsen syftar i första hand till att säkerställa kontinuitet i det skydd som erbjuds asylsökande.

– att rätten till familjeåterförening enligt förordningen utvidgas till att omfatta personer som ansöker om eller har beviljats subsidiärt skydd och ett klargörande av att tillämpningen av suveränitetsklausulen inte bör hindra asylsökande från att återförenas med familjemedlemmar. Rätten till återförening med beroende släktingar kommer att göras bindande och definitionen av familjemedlem kommer att utvidgas, så att den överensstämmer bättre med principen om hänsyn till barnets bästa. Vidare kommer tillämpningen av den humanitära klausulen att utvidgas till släktingar som inte nödvändigtvis är beroende av varandra i strikt humanitär mening (till exempel vuxna syskon).

Den föreslagna lösningen för det praktiska samarbetet, som kompletterar de föreslagna lagstiftningslösningarna, avser

– behovet av att medlemsstaterna tillhandahåller lämplig fortbildning för den personal som deltar i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat, särskilt för att förbereda dem för att handlägga fall som involverar sårbara grupper,

– inrättandet av ett nätverk av experter från medlemsstaterna som befattar sig med frågor rörande underåriga.

De **huvudsakliga fördelarna** med den valda strategiska lösningen är att

- **effektiviteten och konsekvensen** i förfarandet för fastställande av ansvarig medlemsstat kommer att förbättras genom lagstiftningsåtgärder, exempelvis införandet av lämpliga

tidsfrister, genom förtydligande av villkoren och förfarandena för tillämpning av flera av bestämmelserna samt genom praktiska samarbetsåtgärder, till exempel utarbetandet av en handbok om tillämpningen av Dublinförordningen.

- **Det skydd som** ges till asylsökande som omfattas av Dublinsystemet kommer att förbättras avsevärt genom tydligare villkor för kvarhållande i förvar och förstärkta rättssäkerhetsgarantier i samband med beslut om överföringar inom ramen för Dublinförfarandet.
- I samband med Dublinförfarandet kommer hänsyn att tas till behoven för medlemsstater som ställs inför **situationer med ovanligt stort tryck**, samtidigt som de asylsökandes rättigheter i sådana situationer kommer att garanteras på ett bättre sätt.

Beträffande de **viktigaste verkningarna** gäller följande:

- Den föreslagna lösningen har en generellt sett stor positiv effekt på de grundläggande rättigheterna för personer som omfattas av Dublinförfarandet, bland annat genom en avsevärd förstärkning av rätten till familjeåterförening, större hänsyn till behoven för underåriga utan medföljande vuxen och en förstärkning av rätten till frihet och fri rörlighet genom begränsning av kvarhållande i förvar m.m.
- Genom att se till att systemet fungerar smidigare och snabbare, med ett effektivare skydd, och genom att på ett bättre sätt informera de asylsökande om tillämpningen av Dublinsystemet och deras rättigheter inom ramen för detta system, kommer incitamenten till olagliga sekundära förflyttningar att minska, vilket kommer att inverka positivt på de asylsökandes integration i de mottagande samhällena.

När det gäller den **ekonomiska genomförbarheten**, kommer de finansiella och administrativa kostnaderna generellt att öka, men i vissa fall kommer det även att bli möjligt att uppnå långsiktiga kostnadsminskningar eller besparingar:

- Efterlevnaden av de nya tidsfrister som föreslås kommer att medföra ytterligare kostnader, men vissa skalfördelar skulle kunna uppnås på medellång sikt på grund av ett mer effektivt förfarande.
- Vissa medlemsstater kommer att få ökade kostnader när beslut fattas om att avbryta överföringar till den ansvariga medlemsstaten på grund av en situation med särskilt stort tryck, eftersom de då måste överta ansvaret för asylprövningen med avseende på de berörda personerna.
- Kostnaderna kommer att öka i och med att medlemsstaterna anpassar sin nuvarande information till de krav som är förbundna med denna strategiska lösning och inför en särskild intervju inom ramen för Dublinförfarandet. Även besparingar är dock möjliga om den information som tillhandahålls leder till större samarbetsvilja och ökad benägenhet att följa Dublinförfarandets bestämmelser från de asylsökandes sida.
- Ett överklagande som tas upp till prövning kan genom sin uppskjutande verkan leda till kostnader för den medlemsstat där den sökande under tiden vistas. Det finns dock även möjlighet till besparingar, eftersom man kan undvika kostnader för eventuella återföringar på grund av att ett överföringsbeslut har upphävts.
- Minskade möjligheter att kvarhålla asylsökande i förvar inom ramen för Dublinförfarandet bör i princip leda till besparingar, till följd av lägre belastning på de berörda anläggningarna i medlemsstaterna och en minskning av de avsevärda kostnader som är förknippade med kvarhållande i förvar.

- Kostnaderna för att värna om behoven för underåriga utan medföljande vuxen (det vill säga för att säkerställa att de kan representeras under hela förfarandet) och för att utbyta information om sårbara personer som ska överföras, skulle öka. Även kostnaderna för praktiska samarbetsåtgärder, till exempel fortbildning av personal och inrättande av ett expertnätverk, kan komma att öka. En stor del av dessa kostnader kan också komma att täckas genom samfinansiering inom ramen för den europeiska flyktingfonden.

5. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Övervakningen och utvärderingen av tillämpningen av den föreslagna strategiska lösningen kommer att vara en viktig faktor när det gäller att säkerställa den omarbetade Dublinförordningens effektivitet. Därför kommer kommissionen regelbundet att utvärdera och rapportera om medlemsstaternas tillämpning av förordningen. Expertmöten kommer att fortsätta att äga rum med jämna mellanrum, i syfte att diskutera tillämpningsproblem och utbyta bästa praxis mellan medlemsstaterna.

Ikraftträdandet av förordningen om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd,[5] som särskilt hänvisar till uppgifter med anknytning till Dublinsystemet, kommer att bidra till en väl fungerande övervakning och utvärdering.

Som tillkännagavs i strategiplanen är kommissionen inställd på att, vid sidan av den återkommande utvärderingen, på nytt utvärdera den princip som Dublinsystemet grundar sig på, när väl den första etappen av det gemensamma europeiska asylsystemet är genomförd.

Följande huvudindikatorer kunde användas för att bedöma den föreslagna lösningens effektivitet och vilka resultat den har lett till när det gäller att uppnå de strategiska målen:

- Medlemsstaternas genomförande av de föreslagna ändringarna av Dublinförordningen.
- De resurser som avsatts för genomförandet av de föreslagna ändringarna av Dublinförordningen.
- Antal verkställda överföringar av asylsökande jämfört med antalet godtagna framställningar om överföring.
- Antalet tvister som lösts inom ramen för samrådsmekanismen.
- Antalet fall där suveränitetsklausulen och den humanitära klausulen har tillämpats.
- Vilka resurser som ianspråktagits för att informera och ge juridisk rådgivning till personer som ansöker om internationellt skydd inom ramen för Dublinförfarandet.
- Antalet sökande som omfattats av Dublinförfarandet.
- Överföringar som avbrutits i situationer av särskilt stort tryck.
- (Fördelningen av) Ansökningar om internationellt skydd i förhållande till befolkningens storlek (per 1000 invånare) per medlemsstat.
- Hur många asylexpertteam som inrättats och skickats till medlemsstater som står inför en situation av särskilt stort tryck.

[5] Förordning (EG) nr 862/2007, EUT L 199, 31.7.2007.