KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 3.12.2008
SEK(2008) 2963

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

towarzyszący

Wnioskowi dotyczącemu

ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zło żonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpa ństwowca

(wersja przekształcona)

Streszczenie oceny skutków

{KOM(2008) 820 wersja ostateczna}
{SEK(2008) 2962}

1. WPROWADZENIE

Przyjęcie wniosku dotyczącego zmian w rozporządzeniu Rady (WE) nr 343/2003 w sprawie kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (zwanego dalej rozporządzeniem dublińskim)[1]; zostało uwzględnione w ramach programu prac Komisji na 2008 r.[2] jako jedna z inicjatyw strategicznych wchodzących w jego skład.

W celu przygotowania do drugiego etapu przyjmowania przepisów dotyczących azylu, do których przyjęcia wezwano w programie haskim, Komisja rozpoczęła proces oceny rezultatów osiągniętych w trakcie pierwszego etapu ustanawiania wspólnego europejskiego systemu azylowego (zwanego dalej WESA).

Jeżeli chodzi o rozporządzenie dublińskie, Komisja w pierwszej kolejności opublikowała kompleksowe **sprawozdanie z oceny** systemu dublińskiego w dniu 6 czerwca 2007 r.[3] w oparciu o materiały nadesłane przez różne zainteresowane strony. Następnie w dniu 6 czerwca 2007 r. Komisja przedstawiła **zieloną księgę** dotycząca przyszłości WESA[4] i mającą na celu określenie możliwych wariantów dla drugiego etapu tworzenia WESA. Sprawozdanie z oceny zawierało **ocenę techniczną** systemu dublińskiego, natomiast konsultacje opierające się na zielonej księdze miały na celu sformułowanie **oceny politycznej**.

Ponadto w okresie od października 2007 r. do lipca 2008 r. odbył się szereg **posiedzeń ekspertów** z udziałem przedstawicieli państw członkowskich, organizacji pozarządowych, Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR,) adwokatów, sędziów i posłów Parlamentu Europejskiego w celu zapoznania się z ich opiniami na temat zmian, które należałoby wprowadzić do rozporządzenia dublińskiego.

Podniesione kwestie oraz zgłoszone w trakcie procesu konsultacji sugestie stanowiły podstawę do opracowania niniejszej oceny skutków.

2. AKTUALNY STAN I PROBLEMY

Zidentyfikowano następujące grupy problemów ze stosowaniem rozporządzenia dublińskiego:

- niejasne lub nieodpowiednie przepisy operacyjne rozporządzenia dublińskiego mają negatywny wpływ na wydajność całego systemu i tworzą trudności dla osób ubiegających si ę o azyl;

- spory pomiędzy państwami członkowskimi dotyczące stosowania reguł systemu dubli ńskiego nie są rozstrzygane w skuteczny sposób;

---

1 Numer referencyjny CLWP: 2008/JLS/022

2 COM(2007) 640

3 Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego COM(2007) 299 wersja ostateczna, SEC(2007) 742. Celem „systemu dublińskiego" jest ustalenie państwa cz łonkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, złożonego w jednym z pa ństw członkowskich UE przez obywatela kraju trzeciego. Na system ten składają się rozporządzenie dublińskie i rozporządzenie Eurodac oraz przepisy wykonawcze do nich.

4 COM(2007) 301

- przekazywanie osób na podstawie procedury dublińskiej może się przyczynić do dalszego przeciążenia państw członkowskich znajdujących się pod szczególnie silną presją;

- przekazywanie osób na podstawie procedury dublińskiej może, w wyjątkowych okoliczno ściach, doprowadzić do sytuacji, w której osoby ubiegające się o azyl nie będą mogły otrzymać odpowiedniego standardu ochrony;

- nieodpowiednie informacje i gwarancje prawne dla osób ubiegających się o azyl w ramach procedury dublińskiej;

- państwa członkowskie nie gwarantują odpowiednio zachowania jedności rodziny oraz ochrony interesów dzieci i innych szczególnie zagrożonych grup.

W ocenie skutków zawarto możliwy scenariusz rozwoju sytuacji w przypadku braku podjęcia środków na poziomie UE i stwierdzono, że obecne problemy nie zniknęłyby oraz że istnieją mocne argumenty za podjęciem działań przez UE.

3. ZAŁOŻENIA POLITYKI

Ogólne cele drugiego etapu WESA, jeżeli chodzi o wniosek o zmianę rozporządzenia dubli ńskiego, są następujące: (i) zagwarantowanie, że potrzeby osób ubiegających się o ochronę mi ędzynarodową są kompleksowo uwzględniane w ramach mechanizmu ustalania odpowiedzialności, oraz zwiększenie skuteczności systemu w celu zmniejszenia czasu i zasobów poświęcanych przez państwa członkowskie oraz (ii) przyczynienie się do lepszego rozwiązywania problemów w sytuacji, gdy jedno z państwo członkowskich doświadcza szczególnych obciążeń jeżeli chodzi o zdolność do przyjmowania azylantów i realizacji procedur związanych z azylem.

Ogólne cele należy uzupełnić w szczególności za pomocą następujących **celów szczegó łowych:**

I) zagwarantować, że procedura ustalania odpowiedzialności jest realizowana sprawnie;

II) zagwarantować, że spory pomiędzy państwami członkowskimi są sprawnie rozwi ązywane;

III) zapobiec dalszemu przeciążaniu państw członkowskich znajdujących się pod szczególną presją i zagwarantować, że osoby ubiegające się o azyl otrzymują ochronę o odpowiednim standardzie;

IV) wzmocnić gwarancje prawne dla osób ubiegających się o azyl i umożliwić im skuteczniejszą obronę swoich praw;

V) zagwarantować poszanowanie prawa rodzin do zachowania jedności i poprawić zarz ądzanie szczególnie zagrożonymi grupami, w celu uwzględnienia ich szczególnych potrzeb.

Zdefiniowano także szereg indykatywnych celów operacyjnych.

4. WARIANTY POLITYKI

Uwzględniając zróżnicowany charakter wspomnianych powyżej celów szczegółowych, w niniejszej ocenie skutków proponuje się podwarianty dotyczące każdego z tych celów. Preferowany wariant polityki określono poprzez połączenie preferowanych podwariantów wskazanych w przypadku każdego celu szczegółowego.

Status Quo (ten wariant dotyczy wszystkich zidentyfikowanych problemów)

Obecne ramy prawne nie uległyby zmianie, a trwające obecnie w państwach członkowskich działania byłyby kontynuowane. Komisja nadzorowałaby wprowadzenie w życie rozporz ądzenia dublińskiego.

4.1. Preferowany wariant polityki

Ze względu na poziom skomplikowania proponowanych podwariantów, niniejsze podsumowanie ogranicza się wyłącznie do wymienienia najważniejszych elementów składaj ących się na preferowany wariant polityki. Preferowany wariant tworzą zarówno **warianty przewidujące działania legislacyjne** oraz warianty skoncentrowane na **wzmocnieniu praktycznej współpracy** pomiędzy państwami członkowskimi.

W nawiązaniu do:

I) zagwarantowania sprawnego funkcjonowania procedury, preferowane podwarianty dotyczące działań legislacyjnych przewidują:

– wprowadzenie odpowiednich terminów składania wniosków o wtórne przyjęcie ubiegaj ących się o azyl oraz terminów udzielania odpowiedzi na wnioski motywowane względami humanitarnymi, jak również skrócenie terminów obowiązujących przy odpowiadaniu na wnioski o udzielenie informacji;

– ustanowienie reguł dotyczących tego, które państwo członkowskie musi ponieść koszty w związku z przekazywaniem osób w ramach systemu dublińskiego i wyjaśnienie, jakie są konsekwencje w przypadku omyłkowo zrealizowanego przekazania oraz w przypadku uchylenia decyzji o przekazaniu wskutek odwołania po tym, gdy dana osoba została już przekazana;

– wyjaśnienie okoliczności i procedur dotyczących stosowania kilku klauzul rozporządzenia (klauzuli wygaśnięcia odpowiedzialności, klauzuli suwerenności i klauzuli humanitarnej).

Preferowane warianty współpracy praktycznej, które uzupełniają preferowane działania legislacyjne, przewidują:

– opracowanie i rozpowszechnienie, za pośrednictwem spotkań ekspertów, najlepszych praktyk dotyczących przeprowadzania przekazywania osób ubiegających się o azyl;

– stworzenie podręcznika dotyczącego stosowania regulacji dublińskich, zawierającego odpowiedzi na pytania zadane przez ekspertów państw członkowskich, dotyczące stosowania rozporządzeń w konkretnych przypadkach, które powinny być wykorzystywane jako punkt odniesienia w podobnych sprawach.

II) zagwarantowanie, że spory pomiędzy państwami członkowskimi będą rozstrzygane skuteczne: preferowany podwariant dotyczący działań legislacyjnych przewiduje uruchomienie mechanizmu pojednawczego obejmującego wszystkie kwestie sporne związane ze stosowaniem rozporządzenia dublińskiego;

Preferowany wariant współpracy praktycznej uzupełnia preferowane rozwiązanie legislacyjne i dotyczy stworzenia podręcznika dotyczącego stosowania rozporządzeń dublińskich (takiego samego, jak w punkcie I).

III) zapobieżenie dalszemu nadmiernemu obciążaniu państw członkowskich znajduj ących się pod szczególną presją oraz zagwarantowanie, że osoby ubiegające się o azyl mogą otrzymać ochronę o odpowiednim standardzie w odpowiedzialnym państwie członkowskim; preferowany podwariant zakłada możliwość podejmowania na podstawie odpowiednich zasad procedury komitetowej decyzji o wstrzymaniu przekazywania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego w ograniczonych i ściśle opisanych przypadkach.

Utworzenie zespołów ekspertów ds. azylu, których działalność koordynowano by na szczeblu UE, w celu wsparcia państw członkowskich, które zostałyby nadmiernie obciążone wskutek du żej liczby osób przekazanych w ramach systemu dublińskiego, jest preferowanym wariantem współpracy praktycznej, częściowo alternatywnym wobec preferowanego wariantu opieraj ącego się na działaniach legislacyjnych (powinien on zostać zastosowany w przypadku, gdy nie podjęto decyzji o zawieszeniu przekazań (zgodnie z działaniem legislacyjnym) lub w przypadku gdy decyzja taka została podjęta, na określony czas do momentu ustabilizowania sytuacji w dotkniętych problemem państwach członkowskich).

IV) wzmocnienie gwarancji prawnych dla osób ubiegających się o azyl i umo żliwienie im skuteczniejszej obrony swoich praw; preferowany podwariant opieraj ący się na działaniach legislacyjnych zakłada:

– nałożenie na państwa członkowskie obowiązku udzielania osobom ubiegających się o azyl bardziej szczegółowych informacji o procedurach w ramach systemu dublińskiego oraz prawach przysługujących tym osobom w ramach tego systemu. Ponadto państwa cz łonkowskie będą zobowiązane do przeprowadzenia, zgodnie z wymogami systemu dubli ńskiego, indywidualnych rozmów z osobami ubiegającymi się o azyl podlegającymi procedurze dublińskiej. Stwierdzono również potrzebę opracowania i wykorzystywania standardowej unijnej wielojęzycznej ulotki o procedurach w ramach systemu dublińskiego w ramach stosownej procedury komitetowej (kwestia ta została także omówiona poniżej);

– ustanowienie prawa do zaskarżenia decyzji o przekazaniu oraz obowiązku badania przez s ądy z ich własnej inicjatywy potrzeby tymczasowego zawieszenia realizacji decyzji o przeniesieniu;

– zdefiniowanie ściśle określonych podstaw i warunków, w oparciu o które możliwe jest zatrzymanie osób ubiegających się o azyl w ramach procedury dublińskiej . W szczególności tego typu zatrzymanie powinno rozwiązaniem ostatecznym, stosowanym po powiadomieniu osoby ubiegającej się o azyl o decyzji o przekazaniu i w sytuacji, kiedy oczekuje się, że wszystkie inne rozwiązania - niezwiązane z pozbawieniem wolności - nie przyniosą zadowalających rezultatów, ponieważ istnieją obiektywne przesłanki nakazujące przepuszczać, że istnieje ryzyko ucieczki osoby ubiegającej się o azyl;

– zagwarantowanie, że osoba ubiegająca się o azyl podlegająca procedurze dublińskiej ma we wszystkich okolicznościach dostęp do procedury azylowej zgodnie z zasadami ustanowionymi w dyrektywie o procedurach azylowych;

– utrzymanie prawa państw członkowskich do wysłania osoby ubiegającej się o azyl do kraju trzeciego, ale wyłącznie po starannym przeanalizowaniu, czy jest to kraj bezpieczny, zgodnie z kryteriami ustalonymi w dyrektywie o procedurach azylowych.

V) zagwarantowanie poszanowania jedności rodzin i poprawa zarządzania szczególnie zagrożonymi grupami; preferowane podwarianty zakładają:

– wzmocnienie gwarancji dotyczących małoletnich bez opieki, na przykład: realizacja prawa małoletniego bez opieki do ponownego połączenia się z krewnymi przebywającymi w innym państwie członkowskim, którzy mogą się nim zająć, będzie obowiązkowa; ustanowiona zostanie zasada dotycząca reprezentowania małoletnich bez opieki w ramach procedury; doprecyzowane zostaną zasady stosowania reguły „najlepszego zabezpieczenia interesu dziecka" przy ustalaniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego;

– wprowadzenie nowego przepisu zobowiązującego państwa członkowskie do wymiany odpowiednich informacji (jak np. informacji medycznych) przed przystąpieniem do realizacji przekazania w ramach systemu dublińskiego, przede wszystkim w celu zagwarantowania ci ągłości ochrony oferowanej osobom ubiegającym się o azyl;

– rozszerzenie prawa do łączenia rodzin poprzez objęcie zakresem zastosowania rozporz ądzenia osób, które złożyły wnioski o udzielenie ochrony uzupełniającej oraz osób korzystaj ących z takiej ochrony oraz sprecyzowanie, że zastosowanie klauzuli suwerenności nie powinno uniemożliwiać osobom ubiegającym się o azyl ponownego połączenia z członkami ich rodzin. Realizacja prawa do ponownego połączenia się z krewnymi zależnymi stanie się obowiązkowa, a definicja „członka rodziny" zostanie poszerzona żeby zapewnić lepszą zgodność z zasadą „najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka". Ponadto zakres zastosowania klauzuli humanitarnej zostanie rozszerzony na krewnych, którzy niekoniecznie są od siebie zależni w ściśle humanitarnym sensie (jak np. pełnoletnie rodzeństwo).

Preferowane warianty współpracy praktycznej, które uzupełniają preferowane działania legislacyjne, przewidują:

– konieczność zapewnienia przez państwa członkowskie odpowiednio wyszkolonego personelu zaangażowanego w procedurę ustalania odpowiedzialności, tak aby mogły one odpowiednio rozpatrywać w szczególności sprawy dotyczące szczególnie zagrożonych grup;

– ustanowienie sieci ekspertów z państw członkowskich zajmujących się małoletnimi.

Podstawowe zalety preferowanego wariantu politycznego są następujące:

- **efektywność i spójność** procedury ustalania odpowiedzialności zwiększy się dzięki dzia łaniom legislacyjnym, jak np. ustanowieniu odpowiednich terminów, wyjaśnieniu okoliczno ści i procedur dotyczących stosowania szeregu przepisów, jak również poprzez praktyczne środki współpracy, takie jak przygotowanie podręcznika dotyczącego stosowania rozporz ądzenia dublińskiego;

- **poziom ochrony** przyznany osobom ubiegającym się o azyl w ramach systemu dublińskiego zostałby znacznie zwiększony poprzez m.in. jasne określenie warunków zatrzymania i wzmocnienie gwarancji prawnych dotyczących decyzji o przekazaniu w ramach systemu dublińskiego;

- potrzeby państw członkowskich znajdujących się w **sytuacji i poddanych wyjątkowo du żym obciążeniom** zostałyby odpowiednio zaspokojone w ramach procedury dublińskiej a prawa osób ubiegających się o azyl w tego typu sytuacjach byłyby lepiej zagwarantowane.

W odniesieniu do **podstawowych skutków** wariant ten:

- Preferowany wariant polityczny ma ogólnie rzecz biorąc silny pozytywny wpływ na osoby ubiegające się o azyl podlegające procedurze dublińskiej z punktu widzenia praw podstawowych. W szczególności znacznemu wzmocnieniu ulegnie prawo do zachowania jedności rodziny dzięki poszerzeniu zakresu łączenia rodzin w ramach procedury dubli ńskiej; interesy małoletnich bez opieki zostaną lepiej uwzględnione w procedurze dubli ńskiej; prawo do wolności i swobodnego przemieszczania się zostanie wzmocnione dzięki ograniczeniu zatrzymań itp.;

- dzięki zagwarantowaniu działania systemu w sprawniejszy, szybszy i zapewniający lepszą ochronę sposób oraz lepszemu informowaniu osób ubiegających się o azyl o stosowaniu mechanizmu dublińskiego i prawach przysługujących im w ramach tego mechanizmu, zmniejszeniu może ulec pokusa do wtórnego przemieszczenia się pomiędzy państwami cz łonkowskimi UE, co będzie miało pozytywny wpływ na akceptację tych osób przez spo łeczeństwa przyjmujące i ich integrację z tymi społeczeństwami.

Jeżeli chodzi o **wykonalność z finansowego punktu widzenia**, koszty finansowe i administracyjne ogólnie uległyby zwiększeniu, jednak w niektórych przypadkach możliwe by łoby również zmniejszenie kosztów lub uzyskanie oszczędności w dłuższej perspektywie czasowej:

- niezbędne byłyby dodatkowe koszty aby móc przestrzegać proponowanych terminów, ale w perspektywie średniookresowej możliwe jest uzyskanie korzyści skali dzięki zwiększeniu efektywności tej procedury;

- niektóre państwa członkowskie musiałyby ponieść dalsze koszty jeżeli podjęta zostałaby decyzja o zawieszeniu przekazywania osób z tych państw do odpowiedzialnego państwa cz łonkowskiego ze względu na sytuację szczególnego obciążenia, ponieważ stałyby się one odpowiedzialne za przeanalizowanie wniosków osób, które nie podlegałyby przeniesieniu;

- koszty wzrosłyby w przypadku, gdy państwa członkowskie musiałyby dostosować obecnie udzielane informacje do wymogów tego wariantu politycznego i ustanowić procedurę przeprowadzania rozmowy zgodnie z wymogami systemu dublińskiego. Możliwe byłyby oszczędności, jeżeli udostępniane informacje przyczyniłyby się do zwiększenia skłonności do współpracy i lepszego przestrzegania zasad przez osoby ubiegające się o azyl w ramach procedury dublińskiej;

- w przypadku przyjęcia odwołania od decyzji o przekazaniu, ze względu na skutek zawieszaj ący takiej decyzji dodatkowe koszty ponosiłoby państwo członkowskie, w którym tymczasowo miałaby pozostawać osoba ubiegająca się o azyl. Jednak możliwe byłoby

również uzyskanie oszczędności, dzięki temu, że uniknięto by kosztów ewentualnych powrotów wynikających z uchylenia decyzji;

- zmniejszenie liczby przypadków, w których osoby podlegające systemowi dublińskiemu mogą zostać zatrzymane, zasadniczo prowadziłoby do uzyskania oszczędności, ponieważ zmniejszyłoby się obciążenie ośrodków zatrzymania prowadzonych przez państwa cz łonkowskie oraz zmniejszeniu uległyby znaczne koszty, z którymi wiąże się zatrzymanie;

- koszty wzrosłyby w związku z koniecznością zajęcia się małoletnimi bez opieki (tj. zapewnieniem ich reprezentacji w trakcie realizacji procedury dublińskiej) oraz z wymianą informacji dotyczących przekazywanych szczególnie zagrożonych osób. Zwiększyłyby się koszty praktycznych środków współpracy, takich jak szkolenia pracowników i tworzenie sieci ekspertów. Jednak dużą część tych środków można by częściowo sfinansować za po średnictwem projektów w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.

5. MONITOROWANIE I OCENA

Monitorowanie i ocena wdrażania preferowanego wariantu będzie miało duże znaczenie dla zapewnienie efektywności zrewidowanego rozporządzenia dublińskiego. Z tego względu Komisja będzie regularnie oceniała stosowanie zrewidowanego rozporządzenia w państwach członkowskich i przedstawiała sprawozdania na ten temat. Nadal będą odbywały się regularne spotkania ekspertów w celu przedyskutowania problemów związanych z wdrażaniem i wymiany najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi.

Wejście w życie rozporządzenia w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej[5], które zawiera odwołania do danych statystycznych dotyczących systemu dublińskiego, przyczyni się do zapewnienia odpowiedniego monitorowania i oceny.

Ponadto, zgodnie z zapowiedziami, które znalazły się w planie polityki, oprócz ocen przygotowywanych w regularnych odstępach czasu, Komisja zobowiązuje się do ponownego ocenienia zasady, na której opiera się system dubliński w momencie rozpoczęcia realizacji drugiego etapu WESA.

Poniższych głównych wskaźników można by użyć do oceny postępów we wdrażaniu oraz efektywności preferowanego wariantu w zakresie realizacji celów polityki:

- wdrożenie przez państwa członkowskie zmian proponowanych w rozporządzeniu dubli ńskim;

- zasoby przeznaczone na wprowadzenie zmian proponowanych w rozporządzeniu dubli ńskim;

- liczba wykonanych operacji przekazania osób ubiegających się o azyl w porównaniu do liczby zaakceptowanych wniosków o przekazanie;

- liczba sporów rozstrzygniętych przy wykorzystaniu mechanizmu rozstrzygania sporów;

- liczba spraw, w których zastosowano klauzulę suwerenności i klauzulę humanitarną;

[5] Rozporządzenie (WE) nr 862/2007, Dz.U. L 199 z 31.7.2007.

- zasoby wykorzystane w celu informowania osób ubiegających się o ochronę mi ędzynarodową na podstawie procedury dublińskiej i udzielenia im pomocy prawnej;
- liczba osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w ramach procedury dublińskiej;
- liczba przypadków wstrzymania przekazywania w sytuacjach szczególnych obciążeń;
- rozkład wniosków o ochronę międzynarodową w stosunku do liczby ludności (na 1000 mieszkańców) w państwach członkowskich;
- liczba zespołów ekspertów ds. azylu utworzonych i wysłanych do państw członkowskich znajdujących się pod szczególną presją.