COMISIA COMUNITĂ ILOR EUROPENE

Bruxelles, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Document de înso ire a

Propunerii de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN I AL CONSILIULUI

de stabilire a criteriilor i mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protec ie interna ională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei ări ter e sau de către un apatrid

(reformare)

Rezumatul evaluării impactului

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

1. INTRODUCERE

Adoptarea unei propuneri de modificare a Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor i mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei ări ter e (denumit în continuare Regulamentul Dublin)[1] a fost inclusă în Programul de lucru al Comisiei pentru anul 2008[2], ca una dintre ini iativele strategice.

În vederea pregătirii pentru cea de-a doua etapă a elaborării legisla iei în domeniul azilului, a a cum a recomandat programul de la Haga, Comisia a început procesul de evaluare a rezultatelor ob inute în prima fază a procesului de stabilire a unui sistem european comun de azil (denumit în continuare SECA).

În ceea ce prive te Regulamentul Dublin, pe de o parte, Comisia a publicat la 6 iunie 2007 un **raport de evaluare** global a sistemului Dublin[3], bazat pe o gamă largă de contribu ii din partea diferi ilor actori interesa i. Pe de altă parte, la 6 iunie 2007, Comisia a prezentat o **carte verde** privind viitorul SECA[4], menită să identifice op iunile posibile privind conturarea celei de-a doua faze a SECA. În timp ce raportul de evaluare a constituit **analiza tehnică** a sistemului Dublin, consultarea derulată pe baza căr ii verzi a reprezentat **evaluarea din punct de vedere al politicilor**.

În cele din urmă, între octombrie 2007 i iulie 2008 s-au organizat **reuniuni ale exper ilor** cu statele membre, cu organiza ii neguvernamentale, cu Înaltul Comisariat al Na iunilor Unite pentru Refugia i (ICNUR), cu avoca i i judecători, precum i cu membri ai Parlamentului European, pentru a afla opiniile acestora cu privire la îmbunătă irile care trebuie aduse Regulamentului Dublin.

Problemele ridicate i sugestiile formulate în cursul procesului de consultare au constituit fundamentul pentru pregătirea prezentei evaluări a impactului.

2. SITUA IA CURENTĂ I PROBLEME EXISTENTE

În ceea ce prive te aplicarea Regulamentului Dublin, au fost identificate următoarele tipuri de probleme:

- dispozi iile opera ionale neclare sau neadecvate din Regulamentul Dublin nu sunt doar contraproductive pentru eficien a sistemului, dar creează probleme i solicitan ilor de azil;
- diferendele dintre statele membre privind aplicarea normelor Dublin nu sunt rezolvate într-un mod eficient;
- transferurile efectuate în conformitate cu procedura Dublin contribuie la suprasolicitarea statelor membre, supuse deja unei presiuni deosebite;
- transferurile efectuate în conformitate cu procedura Dublin ar putea, în circumstan e excep ionale, să aibă drept consecin ă o protec ie insuficientă a solicitan ilor de azil;

---

[1] Nr. de referin ă CLWP: 2008/JLS/022.

[2] COM (2007) 640

[3] Raportul Comisiei către Parlament i Consiliu asupra evaluării sistemului Dublin, COM (2007) 299 final, SEC (2007) 742. „Sistemul Dublin" are ca scop determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil introduse de un resortisant al unei ări ter e pe teritoriul unuia dintre statele membre. Acesta este format din Regulamentul Dublin i Regulamentul Eurodac, precum i din normele de aplicare a acestora.

[4] COM (2007) 301.

- informa ii i garan ii juridice neadecvate pentru solicitan ii de azil, în temeiul procedurii Dublin;
- unitatea familiei i interesele copiilor i ale altor grupuri vulnerabile nu sunt garantate suficient de către statele membre.

Evaluarea impactului analizează apoi posibila evolu ie a situa iei în cazul în care nu sunt luate măsuri la nivelul UE i concluzionează că problemele existente ar persista i că o ac iune imediată din partea UE este perfect justificată.

3. OBIECTIVE DE POLITICĂ

Obiectivele generale ale celei de-a doua faze a SECA în ceea ce prive te propunerea de modificare a Regulamentului Dublin sunt: i) asigurarea faptului că nevoile solicitantului de protec ie interna ională sunt exhaustiv abordate în cadrul mecanismului de determinare a responsabilită ii i cre terea eficien ei sistemului, pentru a reduce timpul i resursele consacrate de statele membre i ii) îmbunătă irea reac iei în situa iile în care capacită ile de primire i de tratare a cererilor de azil ale statelor membre sunt supuse unei presiuni deosebite.

Obiectivele generale trebuie să fie completate, în special, de următoarele **obiective specifice:**

I) garantarea unei desfă urări fără obstacole a procedurii de determinare a responsabilit ă ii;

II) garantarea unei rezolvări eficiente a diferendelor dintre statele membre;

III) prevenirea suprasolicitării statelor membre supuse deja unei presiuni deosebite i asigurarea faptului că solicitan ii de azil primesc un nivel de protec ie corespunz ător;

IV) consolidarea garan iilor juridice acordate solicitan ilor de azil i crearea de condi ii care să le permită să î i apere mai bine drepturile;

V) asigurarea respectării dreptului la unitatea familiei i îmbunătă irea gestionării grupurilor vulnerabile pentru a răspunde mai bine nevoilor specifice ale acestora.

De asemenea, au fost definite o serie de obiective opera ionale orientative.

4. OP IUNI DE POLITICĂ

inând cont de natura diferită a obiectivelor specifice men ionate anterior, evaluarea impactului propune subop iuni de politică pentru fiecare dintre aceste obiective. Op iunea preferată de politică a fost ob inută prin combinarea subop iunilor de politică preferate, identificate pentru fiecare obiectiv specific.

***Statu quo* (această op iune se referă la toate problemele identificate)**

Cadrul juridic existent ar rămâne neschimbat, iar activită ile în curs de derulare în statele membre ar continua. Comisia ar continua să monitorizeze punerea în aplicare a Regulamentului Dublin.

4.1. Op iuni de politică preferate

Având în vedere nivelul de complexitate a subop iunilor propuse, prezentul rezumat se limitează la o enumerare a principalelor elemente ce compun op iunea de politică preferată. Această op iune cuprinde atât **op iuni legislative**, cât i op iuni axate pe **consolidarea**

cooperării practice dintre statele membre.

În ceea ce prive te:

I) asigurarea bunei desfă urări a procedurii, subop iunile de politică legislative preferate prevăd:

– introducerea de termene suficiente pentru depunerea cererilor de preluare i pentru r ăspunsul la solicitările din motive umanitare, precum i reducerea termenelor pentru r ăspunsul la cererile de informa ii;

– adoptarea de norme referitoare la statul membru care trebuie să suporte costurile aferente transferurilor efectuate în cadrul procedurii Dublin i clarificarea consecin elor în cazurile de transfer eronat sau în cazul anulării deciziei de transfer ca urmare a exercitării unei căi de atac, după ce persoana fusese deja transferată;

– clarificarea condi iilor i a procedurilor de aplicare a diferitelor clauze din regulament (clauzele de încetare a responsabilită ii, clauza de suveranitate i cea umanitară).

Op iunile de cooperare practică preferate care completează op iunile legislative preferate propun:

– identificarea i diseminarea, prin intermediul reuniunilor la nivel de exper i, a celor mai bune practici privind efectuarea transferurilor de solicitan i de azil;

– elaborarea unui manual privind aplicarea regulamentelor Dublin, care să con ină răspunsuri la întrebările exper ilor din statele membre în ceea ce prive te aplicarea regulamentelor în cazuri concrete i care ar trebui să fie folosit ca o referin ă în cazuri similare.

II) asigurarea unei solu ionări eficace a diferendelor dintre statele membre, subop iunea de politică legislativă preferată prevede un mecanism de conciliere pentru toate aspectele litigioase referitoare la aplicarea Regulamentului Dublin;

Op iunea preferată de cooperare practică, ce completează op iunea legislativă preferată, men ionează elaborarea unui manual de aplicare a regulamentelor Dublin (în mod similar cu punctul I).

III) prevenirea suprasolicitării statelor membre confruntate cu o presiune deosebită i asigurarea faptului că solicitan ii de azil primesc un nivel de protec ie corespunzător în statul membru responsabil, subop iunea de politică prevede posibilitatea luării unei decizii în temeiul normelor de comitologie aplicabile, de a suspenda transferurile către statul membru responsabil în anumite cazuri bine precizate.

Crearea unor echipe de exper i în materie de azil, coordonate la nivelul Uniunii, care să asiste statele membre suprasolicitate de numărul mare de transferuri efectuate ca urmare a aplicării procedurii Dublin, reprezintă op iunea practică privilegiată de cooperare, par ial ca o alternativă la op iunea legislativă preferată (acesta ar trebui aplicată atunci când nu s-a luat o decizie de suspendare a transferurilor - în conformitate cu măsura legislativă - sau în cazul în care o asemenea decizie a fost luată, cu titlu temporar, până când situa ia se stabilizează în statul membru afectat).

IV) consolidarea garan iilor juridice în favoarea solicitan ilor de azil i oferirea posibilită ii de a- i apăra mai bine drepturile, subop iunile legislative preferate propun:

– impunerea unei obliga ii pentru statele membre de a furniza solicitan ilor de azil informa ii detaliate privind procedura Dublin i drepturile pe care aceasta le conferă. În plus,

statele membre vor fi obligate să desfă oare un interviu individual specific cu solicitan ii de azil supu i procedurii Dublin. De asemenea, este prevăzută necesitatea de a adopta o bro ură multilingvă privind procedura Dublin, standardizată la nivelul UE, în conformitate cu normele de comitologie în vigoare;

– instituirea dreptului la o cale de atac împotriva unei decizii de transfer i obliga ia instan elor de a examina din proprie ini iativă necesitatea suspendării temporare a executării unei asemenea decizii;

– definirea unor condi ii limitate de deten ie a solicitan ilor de azil supu i procedurii Dublin. În mod concret, o astfel de deten ie ar trebui să fie o măsură luată în ultimă instan ă, după ce o decizie de transfer a fost notificată solicitantului de azil i în cazul în care nici o altă măsură alternativă deten iei nu este considerată ca fiind satisfăcătoare, deoarece există motive obiective de a considera că există riscul ca solicitantul să se sustragă procedurii;

– precizarea faptului că un solicitant de azil supus procedurii Dublin are, în orice situa ie, acces la procedura de azil, în conformitate cu dispozi iile Directivei privind procedurile de azil;

– men inerea dreptului statelor membre de a trimite un solicitant de azil către o ară ter ă, dar numai după o examinare detaliată a criteriilor privind ările ter e sigure, prevăzute de Directiva privind procedurile de azil;

V) asigurarea respectării unită ii familiei i îmbunătă irea gestionării grupurilor vulnerabile, subop iunea preferată de politică propune:

– cre terea garan iilor privind minorii neînso i i, de exemplu: va deveni obligatoriu dreptul minorilor neînso i i la reunificarea cu rudele aflate în alt stat membru i care sunt în măsură să îi între ină; va fi inclusă o dispozi ie privind reprezentarea minorilor neînso i i pe parcursul întregii proceduri; va fi clarificată aplicabilitatea principiului „interesului superior al copilului” în ceea ce prive te determinarea statului membru responsabil;

– introducerea unei noi dispozi ii care obligă statele membre să facă schimb de informa ii relevante (cum ar fi cele medicale) înainte de a efectua transferurile în conformitate cu procedura Dublin, cu scopul principal de a asigura continuitatea protec iei oferite solicitan ilor de azil;

– extinderea dreptului la reîntregirea familiei prin includerea solicitan ilor i a beneficiarilor de protec ie subsidiară în domeniul de aplicare a regulamentului i clarificarea faptului că aplicarea clauzei de suveranitate nu ar trebui să împiedice reunificarea solicitan ilor de azil cu familiile lor. Dreptul la reîntregirea familiei cu rudele aflate în între inere va deveni obligatoriu, iar defini ia „membrului familiei” va fi extinsă pentru a asigura o mai bună respectare a principiului „interesului superior al copilului”. În plus, aplicarea clauzei umanitare va fi extinsă la rudele care nu se află neapărat în între inere în sens strict umanitar (cum ar putea fi cazul fra ilor adul i).

Op iunile de cooperare practică preferate care completează op iunile legislative preferate se referă la:

– necesitatea ca statele membre să ofere instruirea adecvată personalului implicat în procedura de stabilire a responsabilită ii, pentru a le permite acestora să trateze corect cazurile în care sunt implicate în special grupuri vulnerabile;

– stabilirea unei re ele a exper ilor din statele membre care se ocupă de minori.

Principalele avantaje ale op iunii preferate sunt următoarele:

- **eficien a i coeren a** procedurii de determinare a responsabilită ii va cre te prin m ăsuri legislative, cum ar fi stabilirea unor termene corespunzătoare, prin clarificarea circumstan elor i procedurilor de aplicare a diferitelor dispozi ii, precum i prin m ăsuri de cooperare practică, cum ar fi manualul privind aplicarea Regulamentului Dublin;
- **nivelul de protec ie** oferit solicitan ilor de azil cărora li se aplică sistemul Dublin ar cre te în mod semnificativ, de exemplu, prin clarificarea condi iilor de deten ie i prin consolidarea garan iilor juridice referitoare la deciziile de transfer efectuate în conformitate cu procedura Dublin;
- procedura Dublin ar oferi un răspuns adecvat la nevoile statelor membre confruntate cu **situa ii de presiune deosebită**, iar drepturile solicitan ilor de azil în acest context ar fi mai bine garantate.

În ceea ce prive te **principalele rezultate**:

- Din punct de vedere al drepturilor fundamentale, op iunea de politică preferată are, în ansamblu, un puternic impact pozitiv pentru solicitan ii de azil supu i procedurii Dublin. În special: dreptul la unitatea familiei ar fi considerabil consolidat prin extinderea domeniului de aplicare a reîntregirii familiei, în temeiul procedurii Dublin; interesul superior al minorilor neînso i i ar fi mai bine luat în considerare, în temeiul aceleia i proceduri; dreptul la libertate i la libera circula ie ar fi consolidat prin limitarea deten iei etc.;
- prin asigurarea unei func ionări mai rapide, mai protec ioniste i fără obstacole a sistemului i printr-o mai bună informare a solicitan ilor de azil privind aplicarea mecanismului Dublin i drepturile conferite de acesta, motiva ia de a recurge la fluxuri secundare ilegale ar putea fi redusă, având un efect pozitiv în ceea ce prive te acceptarea i integrarea acestora în societă ile-gazdă;

În ceea ce prive te **fezabilitatea financiară**, costurile financiare i administrative ar cre te în ansamblu, însă, în anumite cazuri, ar putea apărea reduceri ale costurilor sau economii pe termen lung:

- pentru a respecta noile termene propuse, ar fi necesare costuri suplimentare, dar, pe termen lung, s-ar putea realiza economii de scară, datorită unei proceduri mai eficiente;
- unele state membre ar trebui să suporte costuri suplimentare atunci când î i suspendă transferurile în derulare către statul membru responsabil, ca urmare a unor situa ii de presiune deosebită, deoarece aceste state ar urma să devină responsabile de examinarea cererilor persoanelor netransferate;
- costurile ar cre te, dat fiind faptul că statele membre ar trebui să î i adapteze informa iile existente la cerin ele stabilite de această op iune de politică i să efectueze un interviu individual specific. Economii ar putea fi realizate dacă informa iile furnizate ar determina o atitudine mai cooperantă i o respectare crescută a normelor, din partea solicitan ilor care sunt supu i procedurii Dublin;
- dacă este admisă, efectul suspensiv al unei căi de atac împotriva unei decizii de transfer ar putea determina costuri pentru statul membru în care solicitantul rămâne temporar, dar ar putea fi realizate i economii, deoarece ar fi evitate costurile determinate de eventualele returnări aferente deciziilor anulate;
- reducerea numărului de cazuri în care solicitan ii supu i procedurii Dublin pot fi de inu

i ar trebui, în principiu, să permită realizarea de economii, deoarece centrele de deten ie din statele membre ar fi mai pu in solicitate, iar costurile considerabile pe care deten ia le implică ar fi reduse;

- solu ionarea cazurilor privind minorii neînso i i (de exemplu, pentru asigurarea reprezentării acestora în cursul procedurii Dublin), precum i schimbul de informa ii privind persoanele vulnerabile ar determina costuri suplimentare. Costurile ar putea cre te i pentru măsurile de cooperare practică, cum ar fi instruirea personalului sau crearea unei re ele de exper i. Cu toate acestea, o mare parte a acestor măsuri ar putea fi cofinan ate prin proiecte în cadrul Fondului european pentru refugia i.

5. MONITORIZARE I EVALUARE

Monitorizarea i evaluarea implementării op iunii preferate vor constitui un element important pentru a asigura eficien a Regulamentului Dublin revizuit. În acest sens, Comisia va evalua i raporta în mod regulat cu privire la aplicarea regulamentului revizuit de către statele membre. Reuniuni la nivel de exper i vor fi organizate în mod regulat pentru a analiza problemele de implementare i a face schimb de bune practici între statele membre.

Intrarea în vigoare a Regulamentului privind statisticile comunitare din domeniul migra iei i protec iei interna ionale[5], care cuprinde referiri specifice la datele statistice aferente sistemului Dublin, va contribui la asigurarea unei monitorizări i evaluări adecvate.

În plus, a a cum se anun a în planul de ac iune, în afară de evaluarea efectuată la intervale regulate, Comisia are inten ia de a reexamina principiile pe care se bazează sistemul Dublin, odată ce a doua fază a SECA va fi în vigoare.

Următorii indicatori principali ar putea fi utiliza i pentru a evalua progresul i eficacitatea op iunii de politică preferate în realizarea obiectivelor de politică:

- implementarea de către statele membre a modificărilor propuse la Regulamentul Dublin;
- resursele alocate pentru punerea în aplicare a modificărilor propuse la Regulamentul Dublin;
- numărul de transferuri ale solicita ilor de azil efectuate, în compara ie cu numărul de cereri de transfer acceptate;
- numărul de diferende solu ionate în cadrul mecanismului de solu ionare a diferendelor;
- numărul de cazuri în care sunt aplicate clauza de suveranitate i clauza umanitară;
- resursele folosite pentru informarea i oferirea de asisten ă juridică solicitan ilor de protec ie interna ională supu i procedurii Dublin;
- numărul de solicitan i supu i procedurii Dublin;
- transferurile suspendate în situa ii de presiune deosebită;
- (distribu ia) cazurilor de solicitare de protec ie interna ională, în raport cu mărimea popula iei (la 1000 de locuitori) pe stat membru;
- numărul de echipe de exper i în materie de azil create i trimise într-un stat membru confruntat cu o presiune deosebită.

[5] Regulamentul (CE) nr. 862/2007 (JO L 199, 31.7.2007).