



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

Bruksela, dnia 6.6.2007
KOM(2007) 299 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

z oceny systemu dublińskiego

{SEK(2007) 742}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z oceny systemu dublińskiego

1. WPROWADZENIE

1.1. System dubliński

Celem „systemu dublińskiego” jest określenie państwa członkowskiego właściwego do rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich UE, Norwegii lub Islandii przez obywatela państwa trzeciego¹.

System obejmuje rozporządzenie Rady nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (rozporządzenie dublińskie)² i odpowiednie rozporządzenie wykonawcze³ oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej (rozporządzenie EURODAC)⁴ i odpowiednie rozporządzenie wykonawcze⁵.

Zakres terytorialny systemu dublińskiego rozszerzono na Szwajcarię na mocy umowy międzynarodowej, którą dotychczas stosuje się jedynie tymczasowo.

1.2. Zakres i cele sprawozdania

Rozporządzenie dublińskie i rozporządzenie EURODAC zobowiązują Komisję do złożenia po trzech latach ich obowiązywania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdań z ich stosowania oraz do zaproponowania w stosownych przypadkach koniecznych zmian. Ponieważ w rozporządzeniu EURODAC ustanowiono narzędzie służące skutecznemu stosowaniu rozporządzenia dublińskiego, postanowiono połączyć dwie oceny w jedno kompleksowe sprawozdanie.

Celem niniejszego sprawozdania jest dokonanie oceny stosowania obydwu rozporządzeń, począwszy od daty ich wejścia w życie do końca 2005 r. („okres odniesienia”). Ponadto w sprawozdaniu podjęto próbę dokonania pomiaru przepływu osób objętych systemem dublińskim w stosunku do ogółu osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich.

¹ Do dnia 21 lutego 2006 r. Dania nie uczestniczyła w stosowaniu rozporządzenia dublińskiego. W związku z tym określenie „państwa członkowskie” w niniejszym sprawozdaniu oznacza wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Danii, a także Norwegię i Islandię.

² Dz.U. L 50 z 25.2.2003.

³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 (Dz.U. L 222 z 5.9.2003).

⁴ Dz.U. L 316 z 15.12.2000.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 407/2002 z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiające niektóre zasady wykonania rozporządzenia (WE) nr 2725/2000 (Dz.U. L 62 z 5.3.2002).

Sprawozdanie składa się z dwóch dokumentów: **sprawozdania** przedstawiającego główne ustalenia i wnioski z analizy przeprowadzonej przez służby Komisji oraz **dokumentu roboczego służb Komisji**⁶, który zawiera szczegóły dotyczące wspomnianej analizy.

Wyniki sprawozdania zostaną uwzględnione w ocenie prowadzonej przez UE polityki w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jak przewidziano w komunikacie Komisji z dnia 28 czerwca 2006 r.⁷

2. STOSOWANIE SYSTEMU DUBLIŃSKIEGO

2.1. Wprowadzenie

Zgodnie z **rozporządzeniem dublińskim** państwa członkowskie mają obowiązek ustalić na podstawie obiektywnych kryteriów, wymienionych w kolejności ich stosowania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego na ich terytorium. Jeżeli w wyniku analizy wspomnianych kryteriów ustalono, że odpowiedzialne jest inne państwo członkowskie, państwa mogą postanowić zwrócić się do tego państwa o „przejęcie” osoby ubiegającej się o azyl i rozpatrzenie jej wniosku. Jeżeli to inne państwo członkowskie uzna swoją odpowiedzialność, pierwsze państwo musi przenieść do niego osobę ubiegającą się o azyl.

W przypadku gdy dane państwo członkowskie już rozpatrzyło lub zaczęło rozpatrywać wniosek o azyl, można zwrócić się do niego o „przyjęcie z powrotem” osoby ubiegającej się o azyl, która przebywa bez odpowiedniego pozwolenia w innym państwie członkowskim, w celu zakończenia procedury rozpatrywania wniosku lub podjęcia właściwych środków zobowiązujących taką osobę do powrotu do kraju pochodzenia. Jeżeli wspomniane państwo członkowskie uzna swoją odpowiedzialność, państwo członkowskie, w którym osoba ubiegająca się o azyl zamieszkuje bez odpowiedniego pozwolenia, musi przenieść taką osobę do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

W **rozporządzeniu EURODAC** ustanowiono narzędzie ułatwiające stosowanie rozporządzenia dublińskiego poprzez rejestrowanie i porównywanie odcisków palców osób ubiegających się o azyl. Państwa członkowskie mają obowiązek pobierania odcisków palców każdego obywatela państwa trzeciego powyżej 14. roku życia, który ubiega się o azyl na ich terytorium lub został zatrzymany podczas próby nielegalnego przekroczenia granicy. Mogą również pobierać odciski palców cudzoziemców przebywających nielegalnie na ich terytorium w celu sprawdzenia, czy wystąpili oni o azyl (na ich terytorium lub w innym państwie członkowskim). Państwa muszą bezzwłocznie przekazać te dane jednostce centralnej EURODAC, podlegającej Komisji, która rejestruje je w centralnej bazie danych i porównuje z przechowywanymi w niej danymi. Jeżeli wprowadzone dane są zgodne z danymi już zarejestrowanymi w bazie danych, porównanie doprowadzi do uzyskania „trafienia”. Jeżeli w wyniku takiego trafienia okaże się, że osoba ubiegająca się o azyl już wystąpiła o azyl w innym państwie członkowskim lub wjechała nielegalnie na jego terytorium, państwa członkowskie mogą działać razem zgodnie z przepisami rozporządzenia dublińskiego.

⁶ SEC(2007) 742.

⁷ COM (2006) 322.

2.2. Dane liczbowe i ustalenia ogólne

Jeżeli chodzi o stosowanie rozporządzenia dublińskiego, analiza **danych statystycznych** przekazanych przez państwa członkowskie okazała się niezwykle trudnym zadaniem. Jak wyjaśniono bardziej szczegółowo w dokumencie roboczym, jednym z głównych problemów jest znaczna rozbieżność między deklarowaną przez każde państwo członkowskie liczbą wniosków a liczbą decyzji otrzymanych od innych państw (dane przychodzące) oraz między deklarowaną przez każde państwo członkowskie liczbą wniosków a liczbą decyzji wysłanych innym państwom (dane wychodzące). Te dwa zbiory danych powinny zasadniczo być takie same, ale z uwagi na różne interpretacje definicji potrzebnych do rejestracji i niekompletność niektórych danych te dwie liczby nie są identyczne. Aby uniknąć wątpliwości, niniejsze sprawozdanie opiera się jedynie na danych wychodzących, natomiast w dokumencie roboczym wprowadzono rozróżnienie między danymi przychodzącymi i wychodzącymi.

W kontekście tego problemu wyraźnie rysuje się konieczność wprowadzenia wspólnie uzgodnionych zasad ramowych dotyczących statystyk w dziedzinie azylu i imigracji; przyjęcie rozporządzenia w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej⁸ umożliwi osiągnięcie tego celu.

Stosowanie rozporządzenia dublińskiego wrzesień 2003 r. – grudzień 2005 r.	
Wnioski	55 310 ¹
Wnioski oparte na EURODAC	28 393 ²
Wnioski przyjęte	40 180 ¹
Wnioski odrzucone	10 536 ¹
Przeniesienia osób	16 842 ³

¹IT, UK, LU i ES: dane dostępne od stycznia 2004 r. FR: brak danych.
²IT, UK i ES: dane dostępne od stycznia 2004 r. FR, LU i SE: brak danych.
³IT, UK, LU i ES: dane dostępne od stycznia 2004 r. FR, SE i BE: brak danych.

Według danych przekazanych przez państwa członkowskie wysłano ponad 55 300 **wniosków** o przeniesienie (11,5 % ogółu wniosków o azyl – 589 499 – *we wszystkich państwach członkowskich* w tym samym okresie).

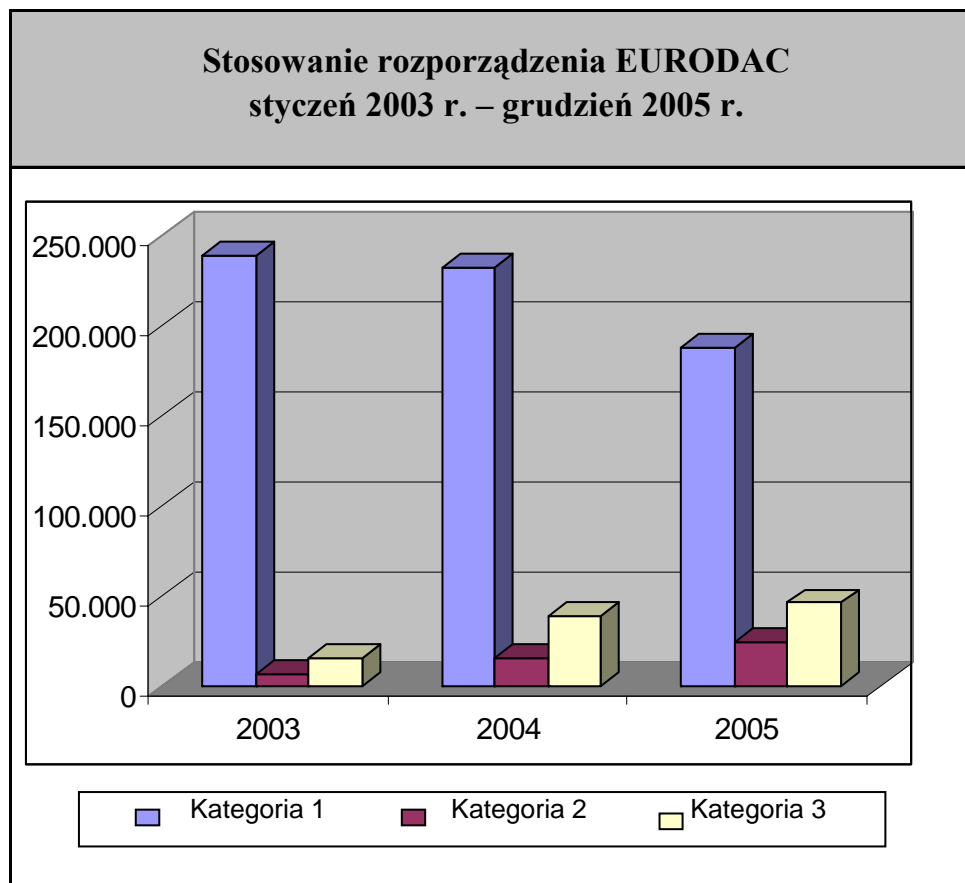
Spośród tych wniosków 72 % zostało **przyjętych**; innymi słowy, w 40 180 przypadkach inne państwo członkowskie zgodziło się przejąć odpowiedzialność za osobę ubiegającą się o azyl.

Jednocześnie państwa członkowskie przeprowadziły jedynie 16 842 **przeniesienia** osób ubiegających się o azyl (więcej szczegółów na temat tej liczby i tego, jaki stanowi ona odsetek względem ogółu przyjętych wniosków, podano w dokumencie roboczym). Kwestię

⁸ COM (2005) 375 z 14.9.2005 r.

przeniesień osób ubiegających się o azyl powinno się zatem uznać za jeden z głównych problemów utrudniających skuteczne stosowanie systemu dublińskiego.

Jeżeli chodzi o EURODAC, statystyki są dużo bardziej rzetelne, ponieważ dane pochodzą z automatycznych sprawozdań z jednostki centralnej. Poniższa tabela pokazuje zmiany w zakresie trzech rodzajów operacji; informacje na ich temat państwa członkowskie przekazują jednostce centralnej EURODAC.



W okresie odniesienia wysłano dane dotyczące 657 753 wniosków o azyl („operacje kategorii 1”). Liczba takich operacji stale malała (2003: 238 325; 2004: 232 205; 2005: 187 223). Ten spadek jest jeszcze bardziej uderzający, biorąc pod uwagę, że w dniu 1 maja 2004 r. 10 nowych państw członkowskich zaczęło stosować rozporządzenie EURODAC i że liczby te nie uwzględniają jedynie „nowych” wniosków o azyl (obejmują także wielokrotne wnioski). Stan ten odzwierciedla ogólny spadek liczby wniosków o azyl, jaki odnotowano w UE w ciągu kilku ostatnich lat.

W 2005 r. porównanie nowych danych dotyczących osób ubiegających się o azyl z danymi już zarejestrowanymi wykazało, że 16 % tych przypadków stanowiły „wielokrotne wnioski”, tj. osoba ubiegająca się o azyl złożyła wcześniej wniosek w tym samym lub innym państwie członkowskim.

W tym samym okresie odniesienia w centralnej bazie danych zarejestrowano dane dotyczące 48 657 obywateli państw trzecich zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej („operacje kategorii 2”). Liczba takich operacji co roku znacznie wzrasta, ale nadal jest zaskakująco niska, biorąc pod uwagę dużą presję migracyjną na zewnętrznych granicach UE spowodowaną napływem nielegalnym migrantów.

W ciągu okresu odniesienia zarejestrowano także dane dotyczące 101 884 obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państw członkowskich („operacje kategorii 3”). Ta liczba wzrasta co roku, wskazując na rosnące zainteresowanie państw członkowskich wykorzystaniem takiej możliwości kontroli.

2.3. Praktyczne stosowanie i możliwe ulepszenia

2.3.1. Stosowanie rozporządzenia dublińskiego

Ocena wykazała, że rozporządzenie dublińskie zasadniczo stosowane jest prawidłowo i że rzeczywiście zapewnia sprawnie działający system w zakresie określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego. Jednakże wykryto pewne problemy w jego stosowaniu, które zostały wymienione poniżej i opisane bardziej szczegółowo w dokumencie roboczym.

Dostęp do procedur

Rozporządzenie dublińskie nakłada na państwo członkowskie uznane za odpowiedzialne obowiązek rozpatrzenia wniosku o azyl. Z wiadomości, jakimi dysponuje Komisja, wynika, że chociaż większość państw członkowskich odczytuje ten przepis prawidłowo jako dotyczący obowiązku dokonania pełnej oceny zakresu ochrony potrzebnej osobie ubiegającej się o azyl, jedno państwo członkowskie w pewnych okolicznościach nie dokonuje takiej oceny przy przyjmowaniu z powrotem osób ubiegających się o azyl z innych państw członkowskich.

Należy przypomnieć, że pojęcie „rozpatrzenie wniosku o azyl” zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu dublińskim powinno się w każdej sytuacji interpretować jako dokonanie oceny tego, czy danej osobie ubiegającej się o azyl przysługuje status uchodźcy zgodnie z dyrektywą kwalifikacyjną⁹.

Zgodność z dorobkiem prawnym UE w dziedzinie azylu

Rozporządzenie dublińskie nie ma zastosowania do osób ubiegających się o ochronę uzupełniającą (ani do osób z niej korzystających). Ma to szczególnie niekorzystne skutki dla tych osób ubiegających się o azyl, które nie mogą połączyć się z członkami rodziny objętymi ochroną uzupełniającą w innym państwie członkowskim. Głównym powodem, dla którego ochrona uzupełniającą nie została objęta rozporządzeniem dublińskim, było to, że w momencie jego przyjęcia takiego pojęcia nie było jeszcze w dorobku prawnym UE w dziedzinie azylu. Jednakże wraz z przyjęciem dyrektywy kwalifikacyjnej pojęcie to stało się integralną częścią ram prawnych UE w dziedzinie azylu, co powinno znaleźć wyraz we wszystkich instrumentach prawnych dotyczących tej problematyki.

Komisja zamierza zaproponować rozszerzenie zakresu rozporządzenia dublińskiego w celu objęcia nim ochrony uzupełniającej.

Jednolite stosowanie

⁹ Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304 z 30.9.2004, str. 12).

Jednolite stosowanie zasad i kryteriów określonych w rozporządzeniu dublińskim jest niezbędne dla jego prawidłowego funkcjonowania. Jednakże państwa członkowskie nie zawsze zgadzają się co do okoliczności, w jakich niektóre przepisy powinny mieć zastosowanie.

Takie rozbieżne interpretacje odnotowano w szczególności, jeżeli chodzi o stosowanie **klauzuli suwerenności** (art. 3 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego), która pozwala państwom członkowskim przejąć odpowiedzialność, nawet jeżeli według kryteriów dublińskich powinno zostać wyznaczone inne państwo członkowskie, oraz **klauzuli humanitarnej** (art. 15 rozporządzenia dublińskiego), która pozwala państwom członkowskim na połączenie członków rodziny, podczas gdy rygorystyczne stosowanie kryteriów spowodowałoby ich rozdzielanie.

Państwa członkowskie stosują klauzulę suwerenności z różnych przyczyn, od humanitarnych po czysto praktyczne.

Należy zachęcać do stosowania klauzuli suwerenności z przyczyn humanitarnych, ponieważ wydaje się to zgodne z podstawowym celem tego przepisu.

W obowiązującej wersji rozporządzenia dublińskiego zgoda osoby ubiegającej się o azyl nie jest konieczna do zastosowania klauzuli suwerenności, jednak skutki stosowania tej zasady w pewnych okolicznościach okazały się niekorzystne, szczególnie gdy uniemożliwiała ona osobom ubiegającym się o azyl połączenie się z członkami rodziny przebywającymi w innych państwach członkowskich.

Jeżeli chodzi o klauzulę humanitarną, dokładne warunki jej zastosowania nie są określone w niektórych przypadkach, w szczególności gdy można ją zastosować na wniosek osoby ubiegającej się o azyl; nie określono również, czy w przypadku wniosków przesyłanych przez jedno państwo członkowskie innemu państwu powinny obowiązywać terminy.

Komisja zaproponuje dokładniejsze określenie okoliczności i procedur stosowania zarówno klauzuli suwerenności, jak i humanitarnej, w szczególności w celu ustalenia terminów mających zastosowanie do wniosków i wprowadzenia wymogu uzyskania zgody osoby ubiegającej się o azyl, której dotyczy zastosowanie klauzuli suwerenności.

Niektóre państwa członkowskie napotkały trudności w stosowaniu przepisów dotyczących wygaśnięcia odpowiedzialności (art. 10 ust. 1, art. 16 ust. 3 i 4 i art. 20 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego). Objaśnienie stosownych przepisów mogłoby pomóc przezwyciężyć wspomniane trudności.

Komisja zaproponuje objaśnienie okoliczności, w jakich wygasa odpowiedzialność państwa członkowskiego.

Wreszcie, istnieją rozbieżne interpretacje, jeżeli chodzi o wnioski o przyjęcie z powrotem małoletniego pozbawionego opieki, który wcześniej złożył wniosek o azyl w innym państwie członkowskim (art. 6 rozporządzenia dublińskiego). Niektóre państwa członkowskie nie przyjmują z powrotem małoletnich pozbawionych opieki.

Mimo że powinno się dopuszczać wnioski o przyjęcie z powrotem małoletnich pozbawionych opieki, zawsze należy podjąć działania leżące w najlepszym interesie małoletniego.

Komisja wyjaśni bardziej szczegółowo zasady stosowania przepisów dublińskich do małoletnich pozbawionych opieki.

Dowody

Często trudno dostarczyć dowody wymagane do przejęcia osoby ubiegającej się o azyl. Ma to szczególnie niekorzystny wpływ na stosowanie kryteriów dotyczących łączenia rodzin, utrudniając tym samym praktyczne stosowanie jednego z najważniejszych przepisów rozporządzenia dublińskiego.

Podobny problem odnotowano w przypadku stosowania kryterium nielegalnego wjazdu na terytorium UE (art. 10 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego), przy którym zazwyczaj przyjmuje się jedynie dowody z systemu EURODAC.

Jednakże państwa członkowskie uzgodniły wykaz dowodów i wykaz poszlak, które załączono do rozporządzenia wykonawczego.

Komisja rozumie, jak ważne są jasne dowody w celu uniknięcia przypadków nadużywania systemu, szczególnie w zakresie łączenia rodzin, uważa jednak, że państwa członkowskie powinny stosować rozporządzenie dublińskie i przepisy wykonawcze w całości, wykorzystując wszystkie przewidziane dowody, w tym wiarygodne i możliwe do sprawdzenia oświadczenia osób ubiegających się o azyl.

Terminy

Niektóre państwa członkowskie uważają, że brak terminów składania wniosków o „przyjęcie z powrotem” osoby ubiegającej się o azyl utrudnia skuteczne działanie systemu.

Ponadto państw członkowskich nie zadowala sześciotygodniowy termin udzielenia odpowiedzi na wnioski o **informacje**, który uważają za zbyt długi w stosunku do wagi dowodów.

Komisja zaproponuje terminy składania wniosków o „przyjęcie z powrotem” i skrócenie do czterech tygodni terminu udzielenia odpowiedzi na wnioski o informacje.

Przeniesienia

Niski wskaźnik liczby **przeniesień** osób ubiegających się o azyl w stosunku do liczby przypadków wyrażenia zgody na przeniesienie budzi wątpliwości co do skuteczności systemu. Jako powód państwa członkowskie podają częste przypadki znikania osób ubiegających się o azyl po otrzymaniu decyzji o przeniesieniu.

Statystyki wykazały, że niektóre państwa członkowskie przenoszą do siebie nawzajem podobną liczbę osób ubiegających się o azyl. Utworzenie przez państwa członkowskie mechanizmów ograniczających liczbę przeniesień mogłoby zmniejszyć nakład pracy i koszty operacyjne wydziałów odpowiedzialnych za przeniesienia. Dzięki temu można by również uniknąć dalszego wtórnego przemieszczania się osób po przeniesieniu.

Komisja przeanalizuje możliwość zezwolenia państwom członkowskim na zawieranie dwustronnych umów dotyczących „unieważnienia” wymiany jednakowej liczby osób ubiegających się o azyl w ściśle określonych okolicznościach.

Częstsze zastosowanie środków polegających na pozbawieniu wolności

Państwa członkowskie coraz częściej stosują środki polegające na pozbawieniu wolności wobec osób, których dotyczą decyzje o przeniesieniu, aby uniemożliwić im ucieczkę przed przeniesieniem.

Komisja przypomina, że chociaż uznaje konieczność znalezienia sposobów podniesienia skuteczności systemu przeniesień, pozbawienie wolności winno być ostatnim rozwiązaniem w sytuacji, gdy istnieje podejrzenie, że zastosowanie środków niepolegających na pozbawieniu wolności nie przyniesie zadowalających rezultatów i gdy występują obiektywne przyczyny, aby uznać, że istnieje wysokie ryzyko ucieczki osoby ubiegającej się o azyl. W każdym przypadku należy uwzględnić sytuację rodzin, osób wymagających szczególnej opieki zdrowotnej, kobiet i małoletnich pozbawionych opieki.

Nieprawidłowe stosowanie

Nieprawidłowości w stosowaniu rozporządzenia dotyczą głównie aspektów proceduralnych, w szczególności niedotrzymywania **terminów** złożenia wniosku lub udzielenia odpowiedzi.

Państwa członkowskie winny ściśle dotrzymywać terminów określonych w rozporządzeniu dublińskim, biorąc pod uwagę sankcję domniemanej zgody w przypadku, gdy brak odpowiedzi we wnioskowanym terminie, oraz możliwość dochodzenia przez osoby ubiegające się o azyl swoich praw w przypadku niedotrzymania terminu przez władze państw członkowskich.

Inny problem dotyczy niesystematycznego stosowania przez niektóre państwa członkowskie bezpiecznego narzędzia komunikacji dwustronnej, zwanego **DubliNet**. Z uwagi na charakter przekazywanych informacji może to wywołać pewne problemy związane z ochroną danych.

Komisja przypomina, że stosowanie DubliNet jest zawsze obowiązkowe, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 15 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia wykonawczego.

2.3.2. Stosowanie rozporządzenia EURODAC

Jeżeli chodzi o rozporządzenie EURODAC, wszystkie państwa członkowskie stosują je na ogół prawidłowo, jednak praktyczne zastosowanie niektórych przepisów pozostaje problematyczne.

Terminy

Zgodnie z rozporządzeniem EURODAC państwa członkowskie mają bezzwłocznie przysyłać dane jednostce centralnej EURODAC (art. 4 ust. 1 i art. 8 ust. 1). Okazuje się, że w niektórych przypadkach trwa to ponad 30 dni. Ponieważ takie **opóźnienie** może doprowadzić do nieprawidłowego określenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, jest niezwykle ważne, aby państwa członkowskie skróciły ten czas.

Komisja zaproponuje dokładny termin przekazywania danych jednostce centralnej EURODAC.
--

Gromadzenie danych

Jak wspomniano powyżej, Komisja uważa, że liczba zarejestrowanych przypadków **nielegalnego wjazdu** (48 657) jest zaskakująco niska. Budzi to wątpliwości co do rzeczywistego wypełniania obowiązku pobierania na granicy odcisków palców od wszystkich osób nielegalnie wjeżdżających na terytorium Unii. Ponieważ taka informacja jest kluczowa z punktu widzenia skutecznego stosowania jednego z kryteriów dublińskich, państwa członkowskie winny ściśle wypełniać swój obowiązek w tym zakresie.

Komisja mogłaby wziąć pod uwagę problem systematycznego niewypełniania obowiązku pobierania odcisków palców od osób nielegalnie wjeżdżających na terytorium Unii w ramach planowanej na 2010 r. kontroli realizacji programu ramowego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”; w szczególności należy uwzględnić właściwe kryteria przyznawania środków z różnych funduszy.

Jakość

Statystyki wykazały, że 6 % danych odrzuca się z powodu złej jakości. Jakość danych przekazywanych jednostce centralnej EURODAC można by jeszcze bardziej poprawić dzięki szkoleniom specjalistycznym, lokalnym kontrolom jakości i wykorzystywaniu najnowocześniejszego sprzętu, takiego jak *live scanner* (urządzenie przetwarzające odciski palców na dane cyfrowe). Zachęca się państwa członkowskie do korzystania w tym celu z dostępnych wspólnotowych środków finansowych.

Komisja zorganizuje seminaria szkoleniowe służące poprawie jakości danych dla pracowników administracji państw członkowskich.

Usuwanie

Dopełnienie obowiązku usuwania niektórych danych (art. 7 i art. 10 ust. 2 rozporządzenia EURODAC), np. w przypadkach, gdy osoba ubiegająca się o azyl uzyskuje obywatelstwo, jest również problematyczne. Niestety takich danych nie usuwa się systematycznie, ponieważ państwo członkowskie, które je wprowadziło, nie wie o zmianie statusu danej osoby.

Komisja zaproponuje wprowadzenie szczególnych kodów do oznaczenia różnych przyczyn usunięcia danych, tak aby lepiej kontrolować wypełnianie tego obowiązku, a także zaproponuje sposoby systematycznej wymiany informacji w przypadku zmiany statusu osoby ubiegającej się o azyl.

Ochrona danych

Inne obawy dotyczą prawidłowego stosowania przepisów dotyczących poszanowania danych osobowych, szczególnie przepisów zezwalających osobom, których dane dotyczą, na zwrócenie się do państw członkowskich o sprawdzenie informacji na ich temat w bazie danych EURODAC (wykorzystując do tego celu funkcję tzw. „specjalnego wyszukiwania”, art. 18 rozporządzenia EURODAC). W okresie odniesienia miało miejsce ponad 3 700 takich specjalnych wyszukiwań, co jest zaskakująco wysoką liczbą.

Komisja przypomina, że możliwość takiego wyszukiwania jest ściśle ograniczona do kwestii związanych ze stosowaniem przepisów dotyczących ochrony danych.

2.3.3. *Wkład systemu EURODAC w stosowanie rozporządzenia dublińskiego*

Celem rozporządzenia EURODAC jest ułatwienie stosowania rozporządzenia dublińskiego. W związku z tym warto zbadać, czy EURODAC rzeczywiście przyczynił się do osiągnięcia celów określonych w rozporządzeniu dublińskim.

Jak podano powyżej, w 2005 r. 16 % wniosków o azyl stanowiły w rzeczywistości **wnioski wielokrotne**. Może to oznaczać, że system dubliński nie miał spodziewanego skutku odstraszającego, jeżeli chodzi o zjawisko „handlowania azylem”. Wiele osób ubiegających się o azyl nadal stara się uzyskać korzystną decyzję, składając więcej niż jeden wniosek o azyl. Udzielenie osobom ubiegającym się o azyl prawidłowych informacji na temat skutków składania wielokrotnych wniosków mogłoby być jednym ze środków mogących przyczynić się do wyeliminowania tego zjawiska.

Jeżeli chodzi o **dowody potwierdzające nielegalny wjazd**, należy ponownie podkreślić, że rozporządzenie EURODAC będzie mogło rzeczywiście ułatwić stosowanie rozporządzenia dublińskiego jedynie wówczas, gdy wszystkie państwa członkowskie zaczną spełniać obowiązek gromadzenia danych dotyczących każdego cudzoziemca nielegalnie wjeżdżającego na terytorium UE.

Wreszcie, zaobserwowano, że państwa członkowskie dość często otrzymują od jednostki centralnej EURODAC rezultaty zawierające **wielokrotne trafienia**, co oznacza, że dane osoby ubiegającej się o azyl zostały zarejestrowane przez kilka państw członkowskich. Na podstawie takich informacji nie zawsze można w oczywisty sposób określić, które państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o azyl, szczególnie w wyznaczonym terminie.

Aby ułatwić analizę wielokrotnych trafień, Komisja zaproponuje państwom członkowskim mechanizmy służące wzajemnemu informowaniu się o statusie osób, których dotyczą dane EURODAC, oraz o zmianach technicznych w mechanizmie przekazywania danych jednostce centralnej EURODAC, szczególnie w celu dodania informacji o statusie osób ubiegających się o azyl.

2.3.4. *Możliwe kierunki przyszłych zmian w rozporządzeniu EURODAC*

Głównym celem rozporządzenia EURODAC jest udzielenie wsparcia w celu szybkiego ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego. Jednakże informacje przechowywane w bazie danych EURODAC mogłyby również służyć innym celom, takim jak zapobieganie przypadkom nadużycia systemu azylowego.

Chociaż państwa członkowskie są zobowiązane do przechowywania obrazów odcisków palców cudzoziemców nielegalnie przekraczających granice zewnętrzne, nie wymaga się od nich, aby przechowywały tego typu dane dotyczące osób nielegalnie przebywających na ich terytorium.

Mimo to państwa członkowskie już teraz wykazują rosnące zainteresowanie wykorzystaniem informacji na temat obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na ich terytorium jako danych liczbowych w statystykach za okres 2003-2005. Ponadto istnieje znaczna rozbieżność pomiędzy liczbą osób nielegalnie przebywających na terytorium danego państwa (101 884) a liczbą osób zatrzymanych w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy zewnętrznej (48 657). Proponuje się zatem przechowywanie danych dotyczących osób

zatrzymanych w związku z nielegalnym pobytam na terytorium państwa członkowskiego. Dane te będą przydatne w procesie rozpatrywania wniosków azylowych, na przykład w celu zapobiegania nadużyciom poprzez kontrolę oświadczeń osób ubiegających się o azyl. Takie dane można by wstępnie przechowywać przez okres dwóch lat, tak samo jak dane dotyczące osób nielegalnie przekraczających granice. Okres przechowywania danych mógłby ulec przedłużeniu w przypadku ponownego zatrzymania danej osoby.

Komisja zamierza zaproponować przechowywanie danych osób zatrzymanych w związku z nielegalnym pobytam na terytorium UE.

Ponadto na podstawie dalszej analizy i pełnej oceny wpływu Komisja zbada możliwość rozszerzenia zakresu systemu EURODAC w celu wykorzystania danych do celów egzekwowania prawa i zwalczania nielegalnej imigracji.

3. ANALIZA PRZEPLYWU OSÓB OBJĘTYCH SYSTEMEM DUBLIŃSKIM

Przeływ osób objętych systemem dublińskim w 2005 r.			
		Przeniesienia przychodzące	Przeniesienia wychodzące
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LT	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	brak danych
23.	FI	brak danych	735
24.	SE	brak danych	brak danych
25.	NO	brak danych	848
26.	FR	brak danych	brak danych

Wbrew szeroko przyjętemu założeniu, że większość osób przenosi się do państw członkowskich, których granice są granicami zewnętrznymi UE, okazuje się, że w rzeczywistości liczba przeniesień do państw położonych przy granicy zewnętrznej jest zasadniczo porównywalna z liczbą przeniesień do państw niepołożonych przy tej granicy. W 2005 r. łączna liczba wszystkich przeniesień do państw członkowskich UE położonych przy granicy zewnętrznej wyniosła 3 055, natomiast dokonano 5 161 przeniesień do państw członkowskich niepołożonych przy tej granicy.

W dokumencie roboczym przedstawiono szczegółową analizę, w ramach której podjęto próbę określenia, w jakim zakresie przepływ osób objętych systemem dublińskim wpłynął na ogólną liczebność osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich. W skrócie, wydaje się, że w większości państw członkowskich przeniesienia w ramach systemu dublińskiego nie wpłynęły na zwiększenie ani zmniejszenie łącznej liczby osób ubiegających się o azyl o więcej niż 5 %. Jednakże w przypadku Polski liczba ta wzrosła o około 20 %, a w przypadku Słowacji, Litwy, Łotwy, Węgier i Portugalii – o około 10 %. Z drugiej strony w przypadku Luksemburga i Islandii liczba osób ubiegających się o azyl zmalała o około 20 %.

Taka tendencja potwierdziła się również w sytuacji hipotetycznej, w której założono, że przeprowadzono wszystkie uzgodnione przeniesienia, chociaż skutki w przypadku Węgier, Polski i Słowacji byłyby bardziej znaczące (wzrost liczby o około 40 %). Niemniej jednak nawet w tym przypadku byłoby więcej przeniesień do państw członkowskich niepołożonych przy granicy zewnętrznej (13 968) niż do państw położonych przy tej granicy (7 829).

Należy jednak zauważyć, że większość przeniesień dotyczy przypadków „przyjęcia z powrotem”¹⁰, które zazwyczaj nie odpowiadają nowym wnioskom o azyl w państwach członkowskich będących miejscem przeznaczenia, gdyż wnioski takie zostały już uwzględnione w statystykach dotyczących azylu i zaczęto już je rozpatrywać.

Warto zauważyć, że wyniki wyszukiwań w zakresie „operacji kategorii 1” w stosunku do wyników wyszukiwań dotyczących „operacji kategorii 2” wykazują, że osoby ubiegające się o azyl, które wjechały na terytorium UE nielegalnie przed złożeniem wniosku, przejeżdżały głównie przez Hiszpanię, Włochy i Grecję. Jednakże większość osób zatrzymanych na granicy tych państw następnie złożyła wniosek o azyl w tym samym państwie, do którego wjechały nielegalnie. Z drugiej strony osoby, które nie złożyły wniosku o azyl i kontynuowały podróż, kierowały się zazwyczaj do Zjednoczonego Królestwa i Francji.

4. WNIOSKI

Ogólnie rzecz biorąc, cele systemu dublińskiego, czyli utworzenie jasnego i sprawnie działającego mechanizmu służącego określeniu państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, zostały w dużej mierze osiągnięte.

Z uwagi na brak dokładnych danych nie można było ocenić jednego ważnego elementu systemu dublińskiego, a mianowicie jego kosztów. Jednakże państwa członkowskie uważają osiągnięcie celów politycznych systemu za bardzo ważne, niezależnie od skutków finansowych.

¹⁰ Patrz tabela 2 w dokumencie roboczym.

Niemniej jednak do rozwiązania pozostają pewne problemy, dotyczące zarówno praktycznego stosowania, jak i skuteczności systemu. W związku z tym Komisja proponuje konieczne środki w celu rozwiązania tych problemów i dalszego podniesienia skuteczności systemu.

Obecna ocena stanowi zapowiedź debaty na temat przyszłości europejskiej wspólnej polityki azylowej, która rozpocznie się wraz z publikacją przez Komisję kompleksowej zielonej księgi w czerwcu 2007 r.