



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 6.6.2007
COM(2007) 299 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Raport asupra evaluării sistemului Dublin

{SEC(2007) 742}

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Raport asupra evaluării sistemului Dublin

1. INTRODUCERE

1.1. Sistemul Dublin

„Sistemul Dublin” are ca scop determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil introduse într-un stat membru al UE, în Norvegia sau Islanda de un resortisant al unei țări terțe.

Sistemul Dublin cuprinde Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și 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 țări terțe (Regulamentul Dublin)², Regulamentul de punere în aplicare a acestuia³ și Regulamentul nr. 2725/2000 al Consiliului din 11 decembrie 2000 privind instituirea sistemului EURODAC⁴ pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Convenției de la Dublin (Regulamentul EURODAC)⁴ și Regulamentul de punere în aplicare a acestuia⁵.

Sfera de aplicare teritorială a sistemului Dublin s-a extins și în Elveția, printr-un acord internațional care, până în prezent, este aplicabil doar cu titlu provizoriu.

1.2. Sfera de aplicare și obiectivele raportului

Potrivit regulamentelor Dublin și EURODAC Comisia are obligația să raporteze Parlamentului European și Consiliului cu privire la aplicarea acestora, după trei ani de funcționare și să propună, după caz, modificările necesare. Deoarece Regulamentul EURODAC creează un instrument pentru aplicarea eficientă a Regulamentului Dublin, s-a decis unificarea celor două evaluări într-un singur raport global.

Acest raport urmărește să evalueze aplicarea ambelor regulamente, de la intrarea în vigoare a acestora până la sfârșitul anului 2005 („perioada de referință”). De asemenea, urmărește să măsoare fluxurile Dublin în comparație cu numărul total al solicitanților de azil în statele membre. Raportul conține două documente: un **raport**, care prezintă principalele rezultate și

1 Până la data de 21 februarie 2006 Danemarca nu a aplicat Regulamentul Dublin . De aceea, în sensul acestui raport, state membre înseamnă toate statele membre ale UE, cu excepția Danemarcei, plus Norvegia și Islanda.

2 JO L50 din 25.2.2003.

3 Regulamentul (CE) nr. 1560/2003 al Comisiei din 2 septembrie 2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului (JO L 222 din 5.09.2003).

4 JO L316 din 15.12.2000.

5 Regulamentul (CE) nr. 407/2002 al Consiliului din 28 februarie 2002 de stabilire a anumitor norme de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 2725/2000 al Consiliului (JO L 62 din 5.3.2002).

concluzii ale analizei efectuate de serviciile Comisiei și un **Document de lucru al serviciilor Comisiei**⁶ care conține detaliile acestei analize.

Rezultatele acestui raport vor contribui la procesul de evaluare a politicilor UE în domeniul libertății, securității și justiției, conform dispozițiilor Comunicării Comisiei din 28 iunie 2006⁷.

2. APLICAREA SISTEMULUI DUBLIN

2.1. Introducere

Conform **Regulamentului Dublin**, statele membre trebuie să evalueze, pe baza unor criterii obiective și ierarhice, care stat membru este responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate pe teritoriul lor. În cazul în care din analiza acestor criterii reiese că un alt stat membru este responsabil, statele pot decide să ceară acestui stat membru „să preia” solicitantul de azil și, în consecință, să-i examineze cererea. În cazul în care statul membru desemnat își recunoaște responsabilitatea, primul stat membru trebuie să transfere solicitantul de azil acestui stat membru.

În cazul în care un stat membru a examinat deja sau a început să examineze o cerere de azil, i se poate cere să „reprimească” solicitantul de azil care se află în alt stat membru fără permisiune, pentru a putea finaliza examinarea cererii de azil sau pentru a lua măsurile corespunzătoare de trimitere a solicitantului de azil înapoi în țara sa de origine. Dacă statul membru menționat anterior își recunoaște responsabilitatea, statul membru în care rezidă fără permisiune solicitantul de azil are obligația să-l transfere către statul membru responsabil.

Regulamentul EURODAC a creat un instrument care facilitează aplicarea Regulamentului Dublin, prin înregistrarea și compararea amprentelor digitale ale solicitanților de azil. Statele membre sunt obligate să ia amprente digitale ale fiecărui resortisant al unei țări terțe, care are cel puțin 14 ani și care solicită azil pe teritoriul lor sau care a fost reținut cu ocazia încercării de a trece ilegal frontiera lor externă. Statele membre pot lua și amprente digitale ale străinilor care se află ilegal pe teritoriul lor, pentru a verifica dacă aceștia au solicitat azil (pe teritoriul lor sau pe teritoriul altui stat membru). Statele trebuie să trimită imediat aceste date unității centrale EURODAC, gestionate de Comisie, care le va înregistra în baza centrală de date și le va compara cu datele deja stocate. Această comparație poate conduce la "rezultate pozitive", atunci când datele nou introduse corespund celor deja înregistrate. Când rezultatele pozitive indică faptul că un solicitant de azil a solicitat deja azil sau că a intrat în mod ilegal pe teritoriul unui alt stat membru, cele două state membre pot acționa împreună în conformitate cu Regulamentul Dublin.

2.2. Cifre și concluzii generale

În ceea ce privește aplicarea Regulamentului Dublin, analiza **statisticilor** furnizate de statele membre s-a dovedit a fi foarte dificilă. Conform celor explicate detaliat în documentul de lucru, una dintre problemele principale constă în decalajul semnificativ constatat între, pe de o parte, numărul de cereri și de hotărâri pe care fiecare stat membru declară că le-a primit de la celelalte state membre (date primite) și, pe de altă parte, numărul de cereri și de hotărâri pe

⁶ SEC (2007) 742.

⁷ COM (2006) 332 final.

care fiecare stat membru declară că le-a trimis celorlalte state membre (date transmise). În principiu, aceste două cifre ar trebui să fie identice, dar, din cauza interpretărilor diferite ale definițiilor privind înregistrarea și a faptului că anumite date sunt incomplete, cele două cifre nu coincid. Pentru a evita confuziile, prezentul raport se bazează doar pe datele transmise, în vreme ce documentul de lucru cuprinde o comparație a datelor primite, pe de o parte, și a datelor transmise, pe de altă parte.

Această problemă subliniază importanța existenței unui cadru statistic, convenit de comun acord, în domeniul azilului și imigrării, la a cărui realizare va contribui, odată adoptat, regulamentul privind statisticile comunitare referitoare la migrație și la protecția internațională⁸.

Aplicarea Regulamentului Dublin septembrie 2003-decembrie 2005	
Cereri	55 310 ¹
Cereri pe baza EURODAC	28 393 ²
Acceptări	40 180 ¹
Refuzuri	10 536 ¹
Transferuri	16 842 ³
¹ Pentru IT, UK, LU și ES datele sunt disponibile din 01.2004 . Pentru FR nu există date disponibile. ² Pentru IT, UK și ES datele sunt disponibile din 01.2004. Pentru FR, LU și SE: nu există date disponibile. ³ Pentru IT, UK, LU și ES datele sunt disponibile din 01.2004. Pentru FR, SE și BE: nu există date disponibile.	

Conform datelor transmise de statele membre, au fost trimise mai mult de 55 300 de **cereri** de transfer (11,50% din numărul total de solicitări de azil – 589 499 - *în toate statele membre*, pentru același interval de timp).

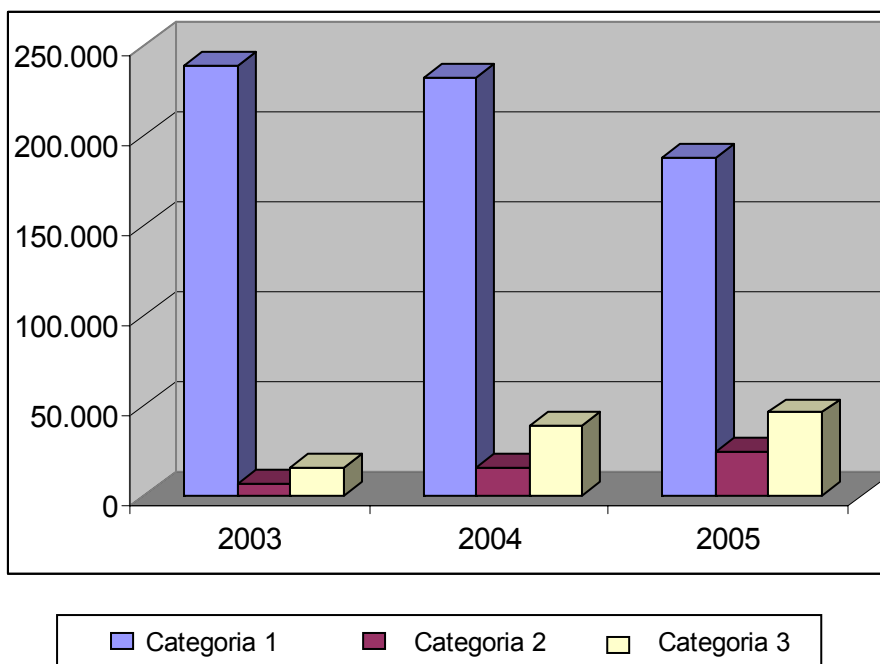
Dintre aceste cereri, 72% au fost **acceptate**; cu alte cuvinte, în 40 180 de cazuri un alt stat membru a acceptat să își asume responsabilitatea pentru un solicitant de azil.

Cu toate acestea, doar 16 842 cereri de azil au fost de fapt **transferate** de către statele membre (documentul de lucru cuprinde mai multe precizări cu privire la această cifră și la semnificația acesteia ca procent din numărul total de cereri acceptate). Prin urmare, aspectul transferurilor ar putea fi considerat ca una dintre principalele probleme pentru aplicarea eficientă a sistemului Dublin.

În ceea ce privește EURODAC, statisticile sunt mult mai fiabile, deoarece datele au fost extrase din rapoartele generate automat de unitatea centrală. Tabelul de mai jos prezintă evoluția celor trei tipuri de tranzacții comunicate de statele membre unității centrale EURODAC.

8 COM (2005) 375 final din 14.9.2005.

Aplicarea Regulamentului EUODAC ianuarie 2003-decembrie 2005



Pe parcursul perioadei de referință au fost transmise cu succes date cu privire la 657 753 de solicitanți de azil (**„tranzacții de categoria 1”**). Numărul acestor tranzacții s-a aflat în continuă scădere (2003: 238 325; 2004: 232 205; 2005: 187 223). Această scădere este cu atât mai semnificativă cu cât se ia în considerare faptul că începând cu 1 mai 2004 alte 10 state membre au început să aplice Regulamentul EUODAC și că aceste cifre nu includ doar „noile” cereri de azil (ci includ și cererile multiple). Această situație reflectă scăderea generală a numărului de cereri de azil care se poate observa de câțiva ani în UE.

O comparație între datele noi și cele deja înregistrate referitoare la solicitanții de azil, efectuată în anul 2005, arată că în 16% din cazuri este vorba de **„cereri multiple”**, ceea ce înseamnă că solicitantul de azil a prezentat anterior o cerere de azil în același stat membru sau în alt stat membru.

În aceeași perioadă de referință, în baza centrală de date s-au înregistrat date privind 48 657 de resortisanți ai unor țări terțe reținuți pentru trecerea ilegală a frontierei externe a UE (**„tranzacții de categoria a 2-a”**). Numărul acestui tip de tranzacții a crescut considerabil în fiecare an, dar rămâne totuși surprinzător de scăzut, dacă se iau în considerare presiunile puternice exercitate de imigrația ilegală la frontierele externe ale UE.

Din nou, raportat la perioada de referință, s-au înregistrat date privind 101 884 de resortisanți ai unor țări terțe aflați ilegal pe teritoriul unui stat membru (**„tranzacții de categoria a 3-a”**). Acest număr a crescut în fiecare an, demonstrând interesul din ce în ce mai mare al statelor membre de a recurge la o astfel de posibilitate de verificare.

2.3. Punerea în aplicare în practică și îmbunătățirile posibile

2.3.1. Aplicarea Regulamentului Dublin

Evaluările au arătat că Regulamentul Dublin este în general aplicat într-o manieră satisfăcătoare și că acesta asigură un sistem operativ de determinare a responsabilității pentru examinarea cererilor de azil. Cu toate acestea, au fost identificate câteva probleme în aplicarea sa, acestea fiind expuse mai jos și prezentate în detaliu în documentul de lucru.

Accesul efectiv la proceduri

Regulamentul Dublin obligă statul membru desemnat ca responsabil să examineze cererea de azil. Deși majoritatea statelor membre interpretează corect această prevedere, ca fiind o obligație de evaluare completă a nevoilor de protecție ale unui solicitant de azil, din informațiile deținute de Comisie, există totuși un stat membru care nu efectuează, în anumite condiții, această evaluare în momentul în care reprimește solicitanții de azil din alte state membre.

Trebuie reamintit faptul că noțiunea de „examinare a cererii de azil”, conform definiției din Regulamentul Dublin, trebuie interpretată, fără nici o excepție, ca însemnând verificarea dacă solicitantul în cauză îndeplinește condițiile proprii statutului de refugiat în conformitate cu dispozițiile directivei privind standardele minime⁹.

Compatibilitatea cu acquis-ul UE în domeniul azilului

Regulamentul Dublin nu se aplică solicitanților (sau beneficiarilor) de protecție subsidiară. Acest fapt are consecințe negative în mod special asupra acelor solicitanți de azil care nu se pot reuni cu membrii familiei lor cărora li s-a acordat protecție subsidiară în alt stat membru. Principalul motiv pentru care protecția subsidiară nu a fost inclusă în Regulamentul Dublin a fost acela că, la momentul adoptării sale acest concept nu făcea încă parte din *acquis*-ul UE în domeniul azilului. Cu toate acestea, odată cu adoptarea directivei privind standardele minime, acest concept a devenit parte integrantă a cadrului legislativ al UE în materie de azil, acesta trebuind prin urmare să se regăsească în toate instrumentele aplicabile azilului.

Comisia intenționează să propună extinderea domeniului de aplicare al Regulamentului Dublin pentru a include și protecția subsidiară.

Aplicarea uniformă

Pentru funcționarea sa corespunzătoare, este esențial ca regulile și criteriile stabilite de Regulamentul Dublin să fie aplicate uniform. Cu toate acestea, statele membre nu sunt întotdeauna de acord cu circumstanțele în care trebuie aplicate anumite dispoziții.

Aceste interpretări divergente au fost observate mai ales cu ocazia aplicării **clauzei de suveranitate** (articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul Dublin) care permite statelor membre să își asume responsabilitatea, chiar dacă potrivit criteriilor din regulament un alt stat membru

9 Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională, și referitoare la conținutul protecției acordate (JO L 304, din 30.9.2004 p. 12-23).

ar trebui să examineze cererea de azil și a **clauzei umanitare** (articolul 15 din Regulamentul Dublin) care permite statelor membre să reunească membrii unei familii, în timp ce aplicarea strictă a criteriilor din regulament ar conduce la separarea lor.

Statele membre pun în aplicare clauza de suveranitate din motive diferite care variază de la motive umanitare la motive de ordin pur practic.

Aplicarea clauzei de suveranitate din motive umanitare ar trebui să fie încurajată, deoarece aceasta pare să corespundă obiectivului fundamental al acestei dispoziții.

Conform formulării actuale a Regulamentului Dublin, pentru aplicarea clauzei de suveranitate nu se cere consimțământul solicitantului de azil. În anumite circumstanțe, acest lucru a avut consecințe negative, mai ales atunci când a împiedicat solicitantul de azil să se reunească cu membrii familiei aflați în alte state membre.

În ceea ce privește clauza umanitară, nu sunt specificate circumstanțele exacte ale aplicării sale în cazuri determinate, în special nu se specifică dacă poate fi aplicată la cererea solicitantului de azil și dacă cererile trimise de un stat membru unui alt stat membru sunt supuse unor termene.

Comisia va propune să se precizeze mai clar circumstanțele și procedurile potrivit cărora se pot aplica clauza de suveranitate și cea umanitară, să se stabilească în special termenele aplicabile cererilor și să se introducă condiția consimțământului solicitantului de azil afectat de aplicarea clauzei de suveranitate.

Unele state membre au întâmpinat dificultăți în aplicarea dispozițiilor privitoare la încetarea responsabilității (articolul 10 alineatul (1), articolul 16 alineatul (3) și (4), articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul Dublin). Din acest punct de vedere, pentru depășirea acestor dificultăți ar putea fi utilă o clarificare a dispozițiilor relevante.

Comisia va propune clarificarea circumstanțelor în care încetează responsabilitatea unui stat membru.

În sfârșit, există și câteva interpretări divergente cu privire la cererile de preluare a unui minor neînsoțit, care a solicitat anterior azil într-un alt stat membru (articolul 6 din Regulamentul Dublin). Unele state membre evită să solicite preluarea unui minor neînsoțit.

Deși în cazul minorilor neînsoțiți, nu trebuie exclusă posibilitatea formulării unei cereri de preluare, interesul superior al copilului trebuie să prevaleze întotdeauna.

Comisia va preciza ulterior modalitățile de aplicare a normelor din cadrul sistemului Dublin în ceea ce privește minorii neînsoțiți.

Elementele de probă

Adeseori obținerea probelor necesare pentru acceptarea preluării unui solicitant de azil se dovedește dificilă. Acest fapt are efecte negative mai ales în ceea ce privește aplicarea criteriului unității familiei, ceea ce afectează aplicarea practică a uneia dintre cele mai importante dispoziții ale Regulamentului Dublin.

O dificultate asemănătoare s-a observat și în ceea ce privește aplicarea criteriului intrării ilegale pe teritoriul UE (articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul Dublin), cu privire la care par a fi acceptate numai probe din sistemul EURODAC.

Cu toate acestea, statele membre au convenit asupra unei liste de mijloace de probă și asupra unei liste de prezumții, care au fost anexate la regulamentul de punere în aplicare.

Deși înțelege importanța probelor clare pentru evitarea abuzurilor care pot apărea în sistem, în special în ceea ce privește reunificarea familiilor, Comisia consideră că statele membre ar trebui să aplice Regulamentul Dublin și regulamentul de punere în aplicare a acestuia în integralitatea lor, utilizând toate mijloacele de probă prevăzute, inclusiv declarațiile credibile și verificabile ale solicitantului de azil.

Termenele

Mai multe state membre consideră că absența termenelor pentru cererile de preluare a unui solicitant de azil afectează în mod negativ eficiența sistemului.

În afară de acest lucru, statele membre nu sunt mulțumite de termenul de șase săptămâni alocat pentru răspunsul la cererile **de informare**, termen care este considerat prea lung pentru astfel de probe esențiale.

Comisia va propune introducerea unor termene pentru cererile de „preluare” și va propune reducerea termenului pentru răspunsul la cererile de informare la 4 săptămâni.

Transferurile

Rata scăzută de transferuri efectuate cu privire la solicitanții de azil, în comparație cu cele acceptate, subminează considerabil eficiența sistemului. Statele membre consideră că un motiv care stă la baza acestei situații este faptul că adesea solicitanții de azil nu mai pot fi găsiți după primirea deciziei de transfer.

Statisticile au arătat că anumite state membre își transferă reciproc un număr similar de solicitanți de azil. Dacă statele membre ar avea posibilitatea de a crea mecanisme de limitare a numărului de transferuri, aceasta ar putea reduce volumul de muncă și costurile operaționale ale departamentelor responsabile cu transferurile. De asemenea, s-ar putea evita și mutările subsecvente transferurilor.

Comisia va examina posibilitatea de a permite statelor membre să încheie acorduri bilaterale privind „anularea” schimbului unui număr egal de solicitanți de azil, în anumite circumstanțe bine definite.

Creșterea numărului de măsuri privative de libertate

Statele membre introduc din ce în ce mai multe măsuri privative de libertate cu privire la persoanele care fac obiectul unei decizii de transfer, în scopul de a preveni ca acestea să dispară înaintea efectuării transferului.

Comisia reamintește că, dacă este imperios necesar să se găsească mijloacele de îmbunătățire a eficacității transferurilor, măsurile privative de libertate ar trebui folosite numai ca ultimă soluție, atunci când orice alte măsuri neprivative de libertate nu

se așteaptă să aducă rezultate satisfăcătoare și atunci când există motive obiective de a considera că există un risc ridicat ca solicitantul de azil să dispară. În orice caz, situația familială, a persoanelor care necesită îngrijire medicală, a femeilor și a minorilor neînsoțiți trebuie întotdeauna să fie luate în considerare.

Cererea incorectă

Aplicarea incorectă a regulamentului se observă mai ales în legătură cu aspectele procedurale, în special în ceea ce privește nerespectarea **termenelor** de introducere a cererilor sau de acordare a unor răspunsuri.

Statele membre ar trebui să respecte cu strictețe termenele stabilite de Regulamentul Dublin, ținând seama de sancțiunea acceptării implicite în cazul neacordării unui răspuns la o cerere în termenul prevăzut, precum și de posibilitatea solicitanților de azil de a trage la răspundere autoritățile statelor membre pentru nerespectarea termenelor.

Un alt aspect se referă la utilizarea nesistematică de către anumite state membre a rețelei securizate de comunicare bilaterală, denumite **DubliNet**. Datorită naturii informațiilor transmise, această situație poate ridica anumite probleme de protecție a datelor.

Comisia amintește faptul că utilizarea rețelei DubliNet este obligatorie în toate cazurile, cu excepția cazurilor definite în articolul 15 alineatul (1) al doilea paragraf.

2.3.2. Aplicarea Regulamentului EUODAC

În ceea ce privește Regulamentul EUODAC, deși toate statele membre îl aplică în general într-o manieră satisfăcătoare, aplicarea practică a anumitor dispoziții ale acestuia rămâne problematică.

Termenele

Regulamentul EUODAC cere statelor membre să transmită fără întârziere datele pe care le dețin unității centrale EUODAC (articolele 4 alineatul (1) și 8 alineatul (1)). Se pare însă că, în unele cazuri, transmiterea datelor durează peste 30 de zile. Deoarece o astfel de întârziere poate conduce la determinarea greșită a statului membru responsabil este foarte important ca statele membre să reducă această întârziere.

Comisia va propune un termen clar pentru transmiterea datelor către unitatea centrală EUODAC.

Culegerea datelor

Astfel cum s-a menționat anterior, Comisia consideră că numărul înregistrat de **persoane intrate ilegal** pe teritoriul UE (48 657) este surprinzător de mic. Acest fapt ridică întrebări cu privire la aplicarea eficientă a obligației de luare, la frontiera UE, a amprentelor digitale ale tuturor persoanelor intrate ilegal în Uniune. Deoarece astfel de informații sunt cruciale pentru aplicarea eficientă a uneia dintre criteriile Dublin, statele membre ar trebui să respecte cu strictețe această obligație.

Nerespectarea sistematică a obligației de a lua amprente digitale ale persoanelor care au intrat ilegal în UE ar putea fi luată în considerare de către Comisie cu ocazia examinării în 2010 a punerii în aplicare a programului-cadru privind solidaritatea și administrarea fluxurilor

migratoare și, în special, a criteriilor relevante de distribuire aplicabile diferitelor fonduri.

Calitatea

Statisticile au arătat că un procent de 6% din date este respins din cauza slabei calități. Calitatea datelor transmise către unitatea centrală EURODAC ar mai putea fi îmbunătățită cu ajutorul unei formări specifice, al unor verificări locale a calității și prin utilizarea unor echipamente de vârf, precum scanerele pentru amprente digitale (*live scanners*). Statele membre sunt încurajate să utilizeze în acest scop fondurile comunitare disponibile.

Comisia va organiza seminare de formare pentru administrațiile statelor membre, având drept scop îmbunătățirea calității datelor.

Ștergerea

Respectarea obligației de a șterge anumite date (articolele 7 și 10 alineatul (2) din Regulamentul EURODAC) este, de asemenea, problematică, de exemplu în cazurile în care un solicitant de azil dobândește cetățenia unui stat membru. Din nefericire, această ștergere nu se efectuează în mod obișnuit, în special din cauză că statul membru care a introdus datele respective nu a fost informat cu privire la schimbarea statutului solicitantului.

Comisia va propune introducerea unor coduri specifice pentru fiecare tip de ștergere, pentru a putea monitoriza mai bine respectarea acestei obligații, precum și a unor mecanisme de informare sistematică în cazul schimbării statutului unui solicitant de azil.

Protecția datelor

Alte preocupări sunt legate de aplicarea corectă a regulilor privitoare la respectarea datelor personale, mai ales a acelor care permit persoanelor vizate să ceară statelor membre să verifice informațiile privind datele lor, date care se află în baza de date EURODAC (prin utilizarea așa-numitelor „căutări speciale”, articolul 18, Regulamentul EURODAC). Pe parcursul perioadei de referință, au avut loc peste 3700 de astfel de căutări speciale, acest număr fiind surprinzător de ridicat.

Comisia reamintește faptul că astfel de căutări sunt strict limitate la aplicarea regulilor privind protecția datelor.

2.3.3. Sprijinul acordat de EURODAC Regulamentului Dublin

Obiectivul Regulamentului EURODAC este să faciliteze aplicarea Regulamentului Dublin. Din această perspectivă este interesantă examinarea faptului dacă EURODAC a contribuit într-adevăr la realizarea obiectivelor Regulamentului Dublin.

Așa cum s-a observat și mai înainte, în 2005, un procent de 16% din cererile de azil a fost reprezentat de fapt de **cererile multiple**. Acest lucru poate indica faptul că sistemul Dublin nu a avut efectul disuasiv scontat în ceea ce privește fenomenul de „asylum shopping”. Mulți solicitanți de azil continuă să încerce obținerea unei decizii favorabile în cazul lor prin introducerea mai multor cereri de azil. Furnizarea de informații corecte solicitanților de azil privind consecințele cererilor lor subsecvente ar putea constitui una dintre măsurile care ar contribui la îngrădirea acestui fenomen.

În ceea ce privește **probele privind intrarea ilegală** în UE, trebuie subliniat încă o dată faptul că doar dacă toate statele membre își îndeplinesc obligația de a culege date referitoare la toți străinii care pătrund ilegal pe teritoriul UE va fi posibil ca Regulamentul EURODAC să faciliteze aplicarea eficientă a Regulamentului Dublin.

În final, s-a observat că statele membre primesc desul de frecvent răspunsuri de la unitatea centrală EURODAC care conțin **rezultate pozitive multiple**, ceea ce înseamnă că datele referitoare la un solicitant de azil au fost înregistrate în mai multe state membre. Pe baza acestor informații, nu este întotdeauna ușor să se determine care este statul membru responsabil de examinarea cererii de azil, mai ales cu respectarea termenelor stabilite.

Pentru simplificarea analizei rezultatelor pozitive multiple, Comisia va propune statelor membre anumite mecanisme de informare reciprocă asupra statutului persoanelor ale căror date sunt înregistrate în baza de date EURODAC, precum și modificări de natură tehnică ale mecanismelor de transmitere a datelor către unitatea centrală EURODAC, în special în scopul introducerii mai multor informații privitoare la statutul solicitanților de azil.

2.3.4. *Evoluția posibilă a Regulamentului EURODAC*

Obiectivul principal al Regulamentului EURODAC este de a înlesni identificarea statelor membre responsabile să examineze o cerere de azil. Cu toate acestea, informațiile cuprinse în baza de date EURODAC ar putea fi utilizate și în alte scopuri, acestea putând contribui, de exemplu, la prevenirea abuzurilor legate de sistemul de azil.

În timp ce statele membre sunt obligate să păstreze amprente digitale ale străinilor surprinși cu ocazia trecerii ilegale a frontierei lor externe, acestea nu au obligația să stocheze datele respective în cazul străinilor descoperiți a fi cu ședere ilegală pe teritoriul lor.

Cu toate acestea, statele membre manifestă un interes din ce în ce mai mare, confirmat de statisticile pentru perioada 2003-2005, în utilizarea datelor referitoare la resortisanții din țări terțe descoperiți a fi cu ședere ilegală pe teritoriul lor. Mai mult decât atât, există o discrepanță semnificativă între cei descoperiți a fi cu ședere ilegală pe teritoriul unui stat (101 884) și cei surprinși cu ocazia trecerii ilegale a unei frontiere externe (48 657). Din acest motiv se propune stocarea de date referitoare la persoanele descoperite a fi cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru. Aceste date sunt utile în cadrul examinării cererilor de azil, acestea putând, de exemplu, să contribuie la prevenirea abuzurilor prin oferirea posibilității de verificare a declarațiilor solicitanților de azil. Aceste date ar putea fi stocate, ca și în cazul migranților surprinși la trecerea ilegală a frontierei, pentru o perioadă inițială de doi ani. Perioada de stocare ar putea fi prelungită în cazul unei recidive.

Comisia intenționează să propună stocarea datelor referitoare la persoanele descoperite a fi cu ședere ilegală pe teritoriul UE.

În plus, Comisia va examina, pe baza analizelor viitoare și a unui studiu de impact complet, posibilitatea de a extinde scopul EURODAC, în vederea folosirii datelor pe care le are la dispoziție pentru a aplica legea și pentru a contribui la lupta împotriva imigrării ilegale.

3. ANALIZA FLUXURILOR DUBLIN

Fluxurile Dublin în 2005			
		transferuri de intrare	transferuri de ieșire
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.	LV	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	N/A
23.	FI	N/A	735
24.	SE	N/A	N/A
25.	NO	N/A	848
26.	FR	N/A	N/A

Contrar opiniei larg răspândite potrivit căreia majoritatea transferurilor sunt îndreptate către statele membre situate la frontiera externă, se pare că repartizarea generală între aceste state și cele care nu se află la frontiera externă a UE este destul de echilibrată. În 2005, numărul total al transferurilor către statele membre de la frontiera externă a UE a fost de 3055, în timp ce transferurile către statele membre care nu se află la frontiera externă a UE au fost în număr de 5161.

Documentul de lucru conține o analiză detaliată care încearcă să determine incidența fluxurilor Dublin asupra numărului total de solicitanți de azil din statele membre. Pe scurt, se pare că transferurile Dublin nu au determinat nici scăderea și nici creșterea numărului total de solicitanți de azil cu mai mult de 5% în majoritatea statelor membre. Totuși, în cazul Poloniei, creșterea a fost de aproximativ 20%, iar în cazul Slovaciei, Lituaniei, Letoniei, Ungariei și Portugaliei, de aproximativ 10%. Pe de altă parte, în cazul Luxemburgului și Islandei, numărul solicitanților de azil a scăzut cu aproximativ 20%.

Această tendință a fost confirmată și în ipoteza în care toate transferurile acceptate ar fi efectuate, deși având un impact mult mai mare în cazul Ungariei, Poloniei și Slovaciei (o creștere de aproximativ 40%). Cu toate acestea, chiar în acest caz, ar exista mai multe transferuri către statele membre care nu se află la frontiera externă a UE (13 968) decât către cele aflate la frontiera UE (7 829).

Totuși, trebuie observat că majoritatea transferurilor reprezintă cazuri de „preluare”¹⁰, care, în general, nu corespund noilor cereri de azil pentru statele membre de destinație, deoarece cererile respective erau deja înregistrate în statisticile referitoare la azil și examinarea acestora începuse deja.

Este necesar de menționat, de asemenea, faptul că rezultatele căutărilor privind „tranzacțiile de categoria 1” în raport cu cele privind „tranzacțiile de categoria a 2-a” arată că solicitanții de azil care au pătruns ilegal pe teritoriul UE înainte de a introduce cereri de azil au tranzitat mai ales prin Spania, Italia și Grecia. Totuși, majoritatea persoanelor reținute la frontierele acestor state membre au solicitat ulterior azil în același stat în care au intrat ilegal. Pe de altă parte, cei care nu au solicitat azil și și-au continuat călătoria, s-au îndreptat în primul rând către Regatul Unit și Franța.

4. CONCLUZII

În general, obiectivele sistemului Dublin, mai ales cele privitoare la stabilirea unui mecanism operativ și clar de determinare a responsabilității asupra solicitanților de azil, au fost atinse în mare măsură.

Din cauza lipsei de date exacte, nu a fost posibilă evaluarea unui element important al sistemului Dublin, și anume costul acestuia. Totuși statele membre consideră că realizarea obiectivelor politice ale sistemului este foarte importantă, indiferent de implicațiile sale financiare.

Cu toate acestea, câteva probleme continuă să existe, atât în ceea ce privește aplicarea practică a sistemului, cât și în ceea ce privește eficiența acestuia. Prin urmare, Comisia va propune măsurile necesare pentru a rezolva aceste probleme și pentru a eficientiza sistemul în continuare.

Prezenta evaluare reprezintă prima etapă din cadrul unei dezbateri asupra viitorului politicii comune europene în domeniul azilului care va începe cu publicarea de către Comisie, în iunie 2007, a unei cărți verzi exhaustive.

10 Vezi tabelul 2 din documentul de lucru.