

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)”

[COM(2016) 270 *final* – 2016/0133(COD)],

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010”

[COM(2016) 271 *final* – 2016/0131(COD)],

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)”

[COM(2016) 272 *final* – 2016/0132(COD)]

(2017/C 034/24)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Wniosek o konsultację:	Rada Unii Europejskiej, 15.6.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 270 <i>final</i> – 2016/0133(COD)], [COM(2016) 271 <i>final</i> – 2016/0131(COD)], [COM(2016) 272 <i>final</i> – 2016/0132(COD)]
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję:	27.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania	215/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski

1.1. Zdaniem EKES-u niezbędna jest sprawna i skuteczna reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) oraz ulepszenie legalnych sposobów dotarcia do Unii Europejskiej, z uwzględnieniem poszanowania praw prześladowanych osób.

1.2. Należy zaproponować faktyczny wspólny system, obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich i prowadzący do harmonizacji wszystkich przepisów krajowych. Jeśli nie udałoby się tego osiągnąć, należałoby wprowadzić przynajmniej wspólny system wzajemnego uznawania decyzji podejmowanych w sprawie udzielenia azylu między państwami członkowskimi UE, co sprzyjałoby urzeczywistnieniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA).

1.3. W każdym razie EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowany cel, jakim jest usprawnienie i przyspieszenie procedur określania statusu z myślą o większej skuteczności, sądzi jednak, że trzeba wyjaśnić i uwzględnić przepisy dotyczące kwestii proceduralnych, zindywidualizowanego traktowania wniosków, utrzymania klauzul dyskrecjonalnych, zachowania okresu wygaśnięcia obowiązku przyjęcia przez państwo członkowskie odpowiedzialności, praw osób ubiegających się o ochronę i ograniczeń korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków.

1.4. Trzeba zapewnić spójność przepisów zaproponowanych w rozporządzeniu z przepisami istniejącymi już w tym obszarze i środkami, które KE planuje opracować w ramach szeroko zakrojonych zmian wspólnego europejskiego systemu azyłowego (WESA), jak również z innymi politykami UE.

1.5. Wszystkie państwa członkowskie muszą udzielać wnioskodawcy szczegółowych i aktualnych informacji na temat procedur związanych z systemem dublińskim, zgodnie z postanowieniami art. 4.

1.6. Należy zagwarantować zasadę proporcjonalności, aby utrzymać faktyczny zrównoważony charakter systemu, w połączeniu z szybkim dostępem do procedur azyłowych osób ubiegających się o azyl oraz zdolnością administracji państw członkowskich do wdrożenia systemu.

2. Kontekst

2.1. W dniu 6 kwietnia 2016 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym wskazuje na niedociągnięcia w koncepcji i stosowaniu wspólnego europejskiego systemu azyłowego, zwłaszcza postanowień z Dublina, oraz wskazuje na pięć priorytetowych obszarów w celu polepszenia sytuacji.

2.2. Komisja proponuje reformę wspólnego europejskiego systemu azyłowego z myślą o stworzeniu bardziej sprawiedliwego, skutecznego i zrównoważonego systemu poprzez zmianę obecnego rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2.3. Komisja stwierdziła, że system dubliński nie został opracowany z myślą o zagwarantowaniu wyważonego, sprawiedliwego i skutecznego podziału odpowiedzialności za osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową w całej UE. System ten nie działa prawidłowo ani nie jest spójny: doświadczenie ostatnich lat pokazuje że w wypadku masowych przepływów migracyjnych kilka państw członkowskich musi rozpatrywać większość wniosków o ochronę międzynarodową. Prowadzi to w niektórych wypadkach do coraz częstszego nieprzestrzegania przepisów azyłowych UE.

2.4. Aby zaradzić tym problemom, Komisja proponuje zmianę rozporządzenia w celu:

- zwiększenia skuteczności systemu poprzez wyznaczenie jednego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej,
- zniechęcenia do nadużywania systemu azylu oraz zapobieżenia wtórnemu przemieszczaniu się wnioskodawców wewnątrz UE,
- ustanowienia sprawiedliwszego systemu rozdziału poprzez mechanizm korekcyjny, który automatycznie zbada, czy dane państwo boryka się z nieproporcjonalnie dużą liczbą wniosków o azyl,
- wyjaśnienia obowiązków osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej oraz konsekwencji nieprzestrzegania tych obowiązków,
- przeglądu rozporządzenia Eurodac, tak aby dostosować je do zmian w systemie dublińskim oraz zapewnić jego prawidłowe stosowanie,
- wzmocnienia mandatu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) poprzez ustanowienie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu.

3. Analiza

3.1. Kryteria dublińskie zaproponowane w celu określenia odpowiedzialności państwa członkowskiego

W obecnym rozporządzeniu (UE) nr 604/2013 najpowszechniejszym ogólnym kryterium określenia przekazania jest dokumentacja i miejsce wjazdu, przez co największa odpowiedzialność spoczywa na państwach członkowskich znajdujących się na zewnętrznej granicy UE. Dane z Eurodacu i wizowego systemu informacyjnego (VIS) są akceptowane jako dowód przez większość państw członkowskich, niemniej w niektórych wypadkach nie są uważane za wystarczające.

Wniosek przewiduje, że kryterium określenia państwa członkowskiego zostanie zastosowane tylko raz, a w art. 9 stwierdza się, że wnioskodawca powinien ubiegać się o ochronę w pierwszym państwie członkowskim, do którego wjechał, bez względu na to, czy dostał tam legalnie czy drogą nieuregulowaną. Hierarcha kryteriów ustanowiona w art. 10–17 utrzymuje podobne postanowienia:

3.1.1. **Małoletni:** Propozycja zmiany zachowuje ustalone postanowienia, lecz jedynie w odniesieniu do małoletnich bez opieki ubiegających się o ochronę międzynarodową.

3.1.2. **Członkowie rodziny:** Poszerza się definicję członków rodziny, rozciągając ją na rodzeństwo i uwzględniając związki rodzinne uformowane przed przybyciem do państwa członkowskiego, niekoniecznie w kraju pochodzenia, jak miało to miejsce w ramach rozporządzenia Dublin III. Obie te kwestie mają nadrzędne znaczenie. Komitet zwraca szczególnie uwagę na sytuację braku ochrony, jaka wynika z nieuznawania rodzeństwa za „członków rodziny”, gdyż często ma to wpływ na małoletnich bez opieki, dla których jedyną rodziną w państwie członkowskim jest siostra bądź brat.

3.1.3. **Dokument pobytu lub wiza:** Utrzymana zostaje odpowiedzialność państwa członkowskiego za zbadanie wniosków o ochronę międzynarodową w wypadku wydania takich dokumentów. Wprowadza się także przepisy mające na celu wyjaśnienie kryteriów odpowiedzialności.

3.1.4. **Nieuregulowany wjazd przez państwo członkowskie:** Zniesiono postanowienia dotyczące wygaśnięcia odpowiedzialności 12 miesięcy po przekroczeniu granicy bez pozwolenia.

3.1.5. **Klauzule dyskrecjonalne:** Ogranicza się zdolność państw członkowskich i ustanawia jedynie możliwość wzięcia odpowiedzialności za wniosek o ochronę międzynarodową, za który państwo nie jest odpowiedzialne, w oparciu o stosunki rodzinne niebędące przedmiotem rozważań w ramach definicji członków rodziny.

3.1.6. W odniesieniu do osób zależnych, nie wprowadzono zmian, tak więc w wypadku, gdy osoba ubiegająca się o ochronę zależy od pomocy swoich dzieci, rodzeństwa czy rodziców legalnie zamieszkujących w państwie członkowskim, z uwagi na ciężę, niedawny poród, ciężką chorobę, poważne upośledzenie lub podeszły wiek, lub gdy członkowie rodziny zależą od pomocy osoby składającej wniosek, państwa członkowskie mają obowiązek połączyć rodzinę, pod warunkiem że więzy rodzinne istniały w kraju pochodzenia oraz że osoby te mogą udzielić takiej pomocy i wyrażą to na piśmie.

3.2. Procedura ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

3.2.1. Celem reformy rozporządzenia dublińskiego jest ustanowienie sprawliwszego i trwalszego systemu, uproszczenie procedur i zwiększenie skuteczności. Niemniej wprowadzone zmiany nie zawsze temu służą.

W art. 3 wprowadza się analizę kryteriów dopuszczalności wniosku o ochronę międzynarodową przed ustaleniem odpowiedzialnego państwa członkowskiego, bez zbadania, czy osoba wnioskująca posiada rodzinę w innym państwie członkowskim, oraz bez uwzględnienia potrzeb małoletnich.

Kryteria dopuszczalności, które można ocenić z wyprzedzeniem, to: bezpieczny kraj trzeci, kraj pierwszego azylu, bezpieczny kraj pochodzenia oraz nieokreślone pojęcie prawne „zagrożenia dla bezpieczeństwa”.

We wniosku wprowadza się zmiany dotyczące terminów (znaczne ich skrócenie) oraz usprawnia procesy readmisji.

3.2.2. Wyeliminowano wygaśnięcie odpowiedzialności, o którym mowa w obecnym art. 19 (gdy wnioskodawca dobrowolnie opuścił terytorium UE na więcej niż 3 miesiące lub został wydany). Proponuje się, by to samo państwo członkowskie było odpowiedzialne za wszelkie wnioski złożone przez daną osobę w jakimkolwiek czasie, bez względu na to, czy osoba ta wróciła do kraju pochodzenia na dłuższy czas, zmieniła się jej sytuacja życiowa czy rodzinna bądź uległy znacznej zmianie warunki w tym państwie członkowskim.

3.3. **Gwarancje proceduralne i poszanowanie praw podstawowych podczas ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego**

3.3.1. **Prawo do informacji:** W art. 6 ust. 1 wzmacnia się prawo do uzyskania informacji przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową objęte procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a także szczegółowo wymienia informacje, jakich należy udzielić.

3.3.2. **Prawo do skutecznego środka prawnego:** Art. 27 zobowiązuje do jak najszybszego pisemnego powiadomienia wnioskodawcy o decyzji przeniesienia go do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a jednocześnie udzielenia informacji na temat środków odwoławczych. Art. 28 gwarantuje skutek zawieszający środków przeciw decyzji o przeniesieniu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ustanawiając terminy dla procedury ponownego rozpatrzenia wniosku (zbyt krótkie; jedynie 7 dni na złożenie odwołania).

3.3.3. **Prawo do swobody przemieszczania się oraz zatrzymanie wnioskodawców objętych procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego:** Art. 29 zmniejsza o połowę terminy procedur w wypadku osób zatrzymanych. Zmniejsza także z 6 do 4 tygodni czas na decyzję o przekazaniu bądź zwolnieniu.

3.4. **Obowiązki i sankcje**

3.4.1. We wniosku wprowadza się wyraźnie obowiązki osób ubiegających się o ochronę międzynarodową:

- przedstawienie wniosku o ochronę międzynarodową w pierwszym państwie, do którego osoba wjechała drogą nieuregulowaną bądź w państwie, w którym legalnie przebywa,
- przedłożenie wszystkich informacji i dowodów najszybciej jak to możliwe, a najpóźniej podczas wywiadu mającego na celu ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, jak również współpracowanie z władzami państwa członkowskiego mającego za zadanie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego,
- obecność i dostępność na wezwanie władz państwa członkowskiego przeprowadzającego procedurę ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego,
- spełnienie obowiązku przeniesienia się do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

3.4.2. W wypadku niespełnienia tych warunków art. 5 przewiduje nieproporcjonalne konsekwencje proceduralne i związane z przyjmowaniem, które stoją w sprzeczności z obecnymi dyrektywami w sprawie procedur (2013/32/UE) i przyjmowania (2013/33/UE) oraz z Kartą praw podstawowych UE.

- Jeśli wniosek nie zostanie złożony w państwie członkowskim, w którym dana osoba przebywa legalnie lub do którego dostała się drogą nieuregulowaną, jego rozpatrzenie następuje w trybie przyspieszonym, zgodnie z art. 31 ust. 8 dyrektywy 2013/32/UE. Niemniej, artykuł ten nie obejmuje takiej sytuacji, co oznacza rozszerzenie przypadków zastosowania trybu przyspieszonego. To z kolei będzie oznaczać w praktyce ograniczenie czasu na dogłębne przestudiowanie wniosku, ograniczenie gwarancji i duże utrudnienia we wskazaniu w tak krótkim czasie osób wymagających szczególnej opieki. Ma to szczególne znaczenie w świetle obowiązku ustanowionego w art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE, by nie stosować trybu przyspieszonego w wypadku wnioskodawców potrzebujących szczególnej pomocy.
- Uwzględniane będą jedynie informacje i dokumenty dostarczone do momentu wywiadu mającego na celu ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Niemniej potwierdzenie więzi rodzinnych często wymaga dowodu pochodzenia dziecka, co może zabrać więcej czasu.
- Wyłączenie w jakimkolwiek innym państwie członkowskim warunków przyjmowania ustanowionych w art. 14–19 dyrektywy 2013/33/UE: wśród tych warunków znajduje się nauka szkolna i kształcenie małoletnich (art. 14 dyrektywy 2013/33/UE), co jest wyraźnym pogwałceniem prawa dzieci do nauki (art. 14 i 24 Karty praw podstawowych), opieka zdrowotna poza nagłymi przypadkami (art. 19 dyrektywy 2013/33/UE) lub odpowiedni poziom życia gwarantujący osobom wystarczające środki i ochronę ich zdrowia fizycznego i psychicznego (art. 17 dyrektywy 2013/33/UE).

- Wyklucza się możliwość zaskarżenia odrzucenia wniosku o ochronę międzynarodową w stosunku do osób, którym udzielono odpowiedzi odmownej i które przeniosły się do innego państwa członkowskiego (art. 20 ust. 5 wniosku). Postanowienie to może stać w sprzeczności z art. 46 dyrektywy 2013/32/UE i art. 47 Karty praw podstawowych.

3.5. *Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków*

Ustanawia się mechanizm korekcyjny w obliczu możliwych dysproporcji w liczbie wnioskodawców, za które odpowiedzialne będą poszczególne państwa członkowskie zgodnie z wymienionymi wcześniej kryteriami. W tym celu oblicza się, według PKB i liczby mieszkańców, referencyjną wartość dla wniosków i przesiedleń, jakie jest w stanie przyjąć na siebie każde państwo członkowskie. Jeśli poziom ten zostanie przekroczony o 150 %, automatycznie włącza się mechanizm korekcyjny i następuje przeniesienie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową z tego państwa członkowskiego (beneficjenta) do innych państw członkowskich (krajów przydziału), które są mniej obciążone.

3.6. *Wzmocnienie systemu Eurodac*

Wniosek Komisji ma na celu dostosowanie systemu Eurodac i zmierza do poprawy systemu stworzonego w 2000 r. z myślą o zbudowaniu i wykorzystaniu europejskiej bazy danych, w której rejestrowane są odciski palców osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz różnych kategorii migrantów o nieuregulowanym statusie. Ostatecznym celem systemu jest ułatwienie stosowania rozporządzenia dublińskiego poprzez określenie, które państwo członkowskie było pierwszym krajem wjazdu do UE osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową. Przewidziano możliwość poszerzenia zakresu działania oraz uwzględnienia i przechowywania danych dotyczących osób pochodzących z państw trzecich, które nie ubiegają się o ochronę międzynarodową i przebywają w UE na nieuregulowanych zasadach.

3.7. *Nowy mandat Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu*

Komisja proponuje zmianę mandatu EASO w celu ułatwienia funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego i rozporządzenia dublińskiego.

Rozważa także przekształcenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu i poszerzenie jego mandatu z myślą o zwiększeniu jego funkcji i nadzorowaniu skutecznego stosowania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

4. *Zalecenia szczegółowe*

4.1. *Małoletni bez opieki*

Postanowienia stoją w sprzeczności z „nadrzędnym interesem dziecka”, mając na uwadze fakt, że bardzo często małoletni bez opieki z różnych powodów nie mają dostępu do procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową. Nie gwarantują one również uwzględnienia indywidualnych potrzeb dzieci.

4.2. *Nieuregulowany wjazd przez państwo członkowskie*

Zniesienie wygaśnięcia odpowiedzialności obejmującej 12 miesięcy od momentu nieuregulowanego przekroczenia granicy wydaje się stać w sprzeczności z jednym z priorytetów reformy, a mianowicie z zagwarantowaniem równomiernego rozłożenia odpowiedzialności i stworzenia sprawiedliwszego systemu. Wyeliminowanie tego postanowienia nie zapewni pożądanej równości w stosunku do państw członkowskich leżących u zewnętrznych granic UE.

4.3. *Klauzule dyskrecjonalne*

4.3.1. Komitet nie zgadza się z ograniczeniem tej klauzuli jedynie do więzi rodzinnych innych niż definicja członków rodziny. Trzeba koniecznie pamiętać o możliwych problemach w państwie członkowskim i to nie tylko ilościowych – związanych z liczbą osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – lecz także jakościowych, dotyczących kwestii związanych ze skutecznym stosowaniem dyrektywy 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w zakresie dostępu do procedur azylowych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, informacji i porad, gwarancji proceduralnych i specjalnych procedur dla osób, które ich potrzebują. Przekształcona dyrektywa 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania zawiera wspólne przepisy zapewniające osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową porównywalne warunki życia we wszystkich państwach członkowskich oraz pełne poszanowanie ich praw podstawowych.

4.3.2. Mogą zaistnieć sytuacje, w których dane państwo członkowskie nie jest w stanie zagwarantować przepisów zawartych we wspomnianych dyrektywach, dlatego należy zachować postanowienie rozporządzenia Dublin III dotyczące podjęcia przez jakiekolwiek państwo członkowskie decyzji o rozpatrzeniu przedłożonego mu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nawet jeżeli za takie rozpatrzenie nie jest odpowiedzialne.

4.3.3. Należy również pamiętać, że wiele osób ubiegających się o ochronę międzynarodową boryka się z poważnymi chorobami i/lub poważnym upośledzeniem i nie ma rodziny w żadnym państwie członkowskim. Niemniej, z uwagi na szczególną sytuację, nie mogą ze względów medycznych zostać przeniesione do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, co rodzi stosunek zależności od państwa członkowskiego, w którym złożyli wniosek. Konieczne jest ujęcie tych przypadków w proponowanym nowym sformułowaniu klauzul dyskrecjonalnych.

4.3.4. Niezbędne jest utrzymanie przyjęcia odpowiedzialności z przyczyn humanitarnych bądź kulturowych, tak aby zapewnić pomoc osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, zgodnie z przepisami dyrektywy 2013/32/UE, oraz zróżnicowane traktowanie według oceny konkretnych okoliczności.

4.4. Procedura ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

4.4.1. Jeśli ocena dopuszczalności dokonana bez sprawdzenia istnienia członków rodziny w innym państwie członkowskim lub bez uwzględnienia potrzeb małoletnich doprowadzi do odrzucenia wniosku o ochronę międzynarodową, może to stać w sprzeczności z prawem do życia rodzinnego uznanym w art. 7 Karty praw podstawowych i art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

4.4.2. Automatyczne stosowanie pojęcia bezpiecznego kraju trzeciego, kraju pierwszego azylu, bezpiecznego kraju pochodzenia oraz prawnego pojęcia „zagrożenia dla bezpieczeństwa” może prowadzić do dyskryminacji w zależności od narodowości lub trasy ucieczki. Ponadto art. 3 ust. 3 stanowi, że w wypadku bezpiecznego kraju pochodzenia i zagrożenia dla bezpieczeństwa zastosowanie ma tryb przyspieszony. Nie może to w żadnym razie naruszać gwarancji proceduralnych z powodu krótkich terminów. Nie może też prowadzić do uogólnionej oceny wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdyż jest to zabronione w art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2013/32/UE.

4.4.3. Art. 33 wniosku nie wprowadza żadnej poprawy w stosunku do przekazywania między państwami członkowskimi informacji na temat szczególnych przypadków, problemów medycznych i innych kwestii dotyczących wnioskodawców, którzy mają zostać przeniesieni, chociaż jest to jedno z najważniejszych niedociągnięć stwierdzonych w trakcie praktycznego stosowania systemu dublińskiego.

4.4.4. Przepisy dotyczące wygaśnięcia odpowiedzialności, jeżeli wnioskodawca dobrowolnie przebywał poza UE ponad trzy miesiące lub został wydalony, mogą prowadzić do sytuacji, w której nie uwzględnia się więzi rodzinnych powstałych w kraju pochodzenia już po złożeniu pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w UE bądź też nie gwarantuje się podczas składania drugiego wniosku warunków przyjmowania i procedur w odpowiedzialnym państwie członkowskim, jakie obowiązywały w momencie składania pierwszego wniosku.

4.5. Gwarancje proceduralne

4.5.1. Jeśli chodzi o prawo do informacji, przepisy dotyczące przekazywania informacji w broszurze informacyjnej nie uwzględniają faktu, że w większości państw członkowskich zawiera ona jedynie ogólne informacje w języku mało zrozumiałym lub zupełnie niezrozumiałym dla wnioskodawców. Informacje takie powinny być przedstawiane na etapie wywiadu.

4.5.2. Odnośnie do prawa do skutecznego środka odwoławczego, Komitet jest zdania, że nie może się ono ograniczać jedynie do trzech rozważanych przypadków, gdyż ograniczyłoby to dostęp do skutecznego środka prawnego:

- ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w odpowiedzialnym państwie członkowskim z powodu nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu azylowego,
- decyzje dotyczące przeniesienia oparte na kryterium dotyczącym małoletnich (art. 10), kryterium rodzinnym (art. 11, 12 i 13) oraz kryterium osób zależnych (art. 18),
- decyzje dotyczące przyjęcia odpowiedzialności za ocenę (brak przeniesienia), jeżeli nie zastosowano kryterium rodzinnego.

4.5.3. Jeśli chodzi o prawo do swobodnego przemieszczania się i możliwość zatrzymania wnioskodawców objętych procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, ograniczenie czasu trwania zatrzymania (dwa tygodnie) nie wprowadza nowych postanowień dotyczących wyjątkowych przypadków, w jakich można nakazać zatrzymanie. Ze względu na zaobserwowaną przez Komisję różnorodność praktyk w państwach członkowskich, zaleca się wprowadzenie jasnych i dokładnych kryteriów dotyczących wyjątkowego charakteru zatrzymania oraz oceny konieczności i proporcjonalności tego środka.

4.6. *Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków*

4.6.1. Zastosowanie tak wysokiego kryterium, a mianowicie 150 % zdolności danego państwa członkowskiego, może negatywnie wpłynąć na procedury i warunki przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które znajdowały się już w tym państwie przed osiągnięciem wskazanego poziomu. Jeżeli, zgodnie z kryteriami, ustanowiono poziom określający zdolność przyjmowania, wydaje się logiczne, by uruchomić ten mechanizm po przekroczeniu tego poziomu, a nie czekać do osiągnięcia 150 %. Ponadto, aby mechanizm ten był skuteczny, realokację należałoby stosować do wszystkich, którzy kwalifikują się do ubiegania się o azyl, niezależnie od kraju pochodzenia.

4.6.2. Mechanizm stosuje się przed ustaleniem odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Ustalenia tego dokonuje później państwo członkowskie, do którego osoby te zostały przeniesione. Oznacza to, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej może, po przeniesieniu z państwa członkowskiego będącego beneficjentem do państwa członkowskiego będącego celem przydziału, zostać odesłana do trzeciego państwa członkowskiego, w którym znajduje się jego rodzina. Zakłóca to skuteczność systemu i prowadzi do większego opóźnienia w dostępie do procedury określenia statusu ochrony międzynarodowej.

4.6.3. Ponadto automatyczne zastosowanie tego środka nie uwzględnia indywidualnej sytuacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową ani szczególnych potrzeb i sytuacji zagrożenia, które mogą stanowić przeciwwskazanie dla przeniesienia do państwa członkowskiego przydziału.

4.6.4. Mechanizm korekcyjny nie bierze pod uwagę osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które wjechały do UE przed wejściem w życie tej reformy. Z przydziału wyłączono osoby, których wnioski odrzucono przed zastosowaniem kryteriów ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 3, a także wnioskodawców, którzy przybyli do państwa członkowskiego przed osiągnięciem przez nie poziomu 150 % zdolności. Może to zniekształcić ostateczny cel tego mechanizmu i mieć bardzo ograniczony wpływ na podział odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków i przyjmowanie.

4.6.5. Możliwość zwolnienia państw członkowskich z zastosowania mechanizmu korekcyjnego poprzez zapłacenie ustalonej kwoty za każdą osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, która nie zostanie przeniesiona na ich terytorium, może prowadzić do dyskryminacji, gdyż stworzy się możliwość dokonania przez państwo wyboru, jakie osoby, ze względu na religię, pochodzenie etniczne lub narodowość, zostaną wypuszczone na jego terytorium.

4.7. *System Eurodac*

Wszelkie rozważania na temat dostosowania rozporządzenia powinny uzasadniać konieczność i proporcjonalność przyjętych środków, z uwzględnieniem wrażliwości załączonych danych, zwłaszcza w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz do poufnego charakteru procedury.

4.8. *Mandat Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu*

Komitet zgadza się z przedstawionymi propozycjami, mając na uwadze fakt, że od rozpoczęcia działalności EASO oczekiwania nie zostały spełnione. Uważa, że w nowym wniosku należy wzmocnić i rozwinąć rolę forum konsultacji z organizacjami, które istnieje już obecnie i którego zadania są w praktyce bardzo ograniczone. W przyszłości Agencja powinna dysponować informacjami pochodzącymi od tych organizacji oraz korzystać z prac, jakie prowadzą one w każdym z państw członkowskich w celu monitorowania właściwego wdrażania i funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS