AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

A BIZOTTSÁG SZOLGÁLATAINAK MUNKADOKUMENTUMA

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat:

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS RENDELETE

egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáét felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

(átdolgozás)

A hatásvizsgálat összefoglalása

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

1. BEVEZETÉS

A Bizottság 2008-as munkaprogramja[1] – egyik stratégiai kezdeményezéseként – tartalmazta az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban. a dublini rendelet) módosítására irányuló javaslat[2] elfogadását.

A menekültügyi jogalkotás második szakaszára való felkészülés tekintetében – a hágai program felszólítását megválaszolva – a Bizottság megkezdte a Közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozásának első szakaszában elért eredmények értékelését.

A dublini rendelet vonatkozásában először is a Bizottság 2007. június 6-án közzétette a dublini rendszerről szóló, a különböző érdekeltektől kapott számos hozzászóláson alapuló átfogó **értékelő jelentését**[3]. Másodsorban a Bizottság 2007. június 6-án közzétette a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről[4] szóló **zöld könyvet**, annak meghatározása céljából, hogy hogyan lehetne kialakítani a Közös Európai Menekültügyi Rendszer második szakaszát. Az értékelő jelentés a dublini rendszer **technikai értékelését**, a zöld könyvön alapuló konzultáció pedig **szakpolitika értékelését** szolgálta.

Végül 2007 októbere és 2008 júliusa között számos **szakértői találkozót** szerveztek a tagállamok, nem kormányzati szervezetek, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, jogászok, bírák, valamint az Európai Parlament tagjainak részvételével, hogy kikérjék véleményüket a dublini rendelet továbbfejlesztéséről.

A konzultáció során felvetett kérdések és felmerült javaslatok képezték e hatásvizsgálat kiindulási pontját.

2. A JELENLEGI HELYZET ÉS A PROBLÉMÁK

A dublini rendelet alkalmazása tekintetében a következő problémacsoportokat sikerült azonosítani:

- a dublini rendelet nem egyértelmű vagy nem megfelelő operatív rendelkezései hátráltatják a rendszer hatékonyságát és nehézségeket okoznak a menedékkérők számára;
- a tagállamok között a dublini szabályok alkalmazásáról folytatott vitákat nem rendezik hatékonyan;
- a dublini eljárás szerinti átadások tovább terhelhetik a rendkívüli nyomás alatt álló tagállamokat;
- a dublini eljárás szerinti átadások – különleges körülmények között – ahhoz vezethetnek, hogy a menedékkérők részesülnek a megfelelő védelmi előírások előnyeiben;
- nincs megfelelő információ és jogi biztosíték a dublini eljárás szerinti menedékkérők számára;

---

1 COM(2007) 640

2 CLWP hivatkozási szám: 2008/JLS/022

3 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a dublini rendszer értékeléséről, COM(2007) 299 végleges, SEC (2007) 742. A dublini rendszer segítségével megállapítható, hogy melyik tagállam felelős a valamely harmadik ország állampolgára által az EU tagállamai egyikének területén benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért. Magában foglalja a dublini rendeletet, az Eurodac rendeletet és azok végrehajtási szabályait.

4 COM(2007) 301

- a tagállamok nem biztosítják kellően a család egységét, és nem védik megfelelően a gyermekek és más, kiszolgáltatott helyzetű csoportok érdekeit.

Ezt követően a hatásvizsgálat azt elemzi, hogyan alakulna a helyzet uniós szintű fellépés hiányában, és megállapítja, hogy a meglévő problémák továbbra is fennállnának, valamint számos érv szól az uniós fellépés mellett.

3. POLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

A dublini rendelet módosítására vonatkozó javaslat tekintetében a Közös Európai Menekültügyi Rendszer második szakaszának **általános célkitűzései** a következők: i) annak biztosítása, hogy a felelősséget meghatározó eljárási szabályok átfogóan foglalkozzanak a nemzetközi védelmet kérelmezők szükségleteivel, valamint a rendszer hatékonyságának fokozása annak érdekében, hogy a tagállamoknak kevesebb időt és forrást kelljen az ügyekre fordítaniuk, továbbá ii) a tagállamok befogadó létesítményeire és/vagy menekültügyi eljárási kapacitására nehezedő nyomás megfelelőbb kezelésének elősegítése.

Az általános célkitűzéseket az alábbi **konkrét célkitűzések** erősítik meg:

I) annak biztosítása, hogy a felelősséget meghatározó eljárás gördülékenyen működjön;

II) annak biztosítása, hogy a tagállamok közötti vitákat hatékonyan rendezzék;

III) annak elkerülése, hogy a rendkívüli nyomás alatt álló tagállamok túlterheltsége fokozódjon, valamint annak biztosítása, hogy a menedékkérők részesülhessenek a megfelelő védelmi előírások nyújtotta előnyökben;

IV) a jogi biztosítékok megerősítése a menedékkérők számára, és annak elősegítése, hogy jobban kiállhassanak jogaik mellett;

V) a család egységéhez való jog tiszteletben tartásának biztosítása, és a kiszolgáltatott helyzetű csoportok igényeinek hatékonyabb megválaszolása.

Számos indikatív operatív célkitűzést is meghatároztak.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

A fentiekben felsorolt konkrét célkitűzések különböző természetét figyelembe véve a hatásvizsgálat kiegészítő szakpolitikai lehetőségeket javasol valamennyi fenti célkitűzés esetében . Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség úgy állt össze, hogy kombinálták az egyes konkrét célkitűzések esetében beazonosított előnyben részesített kiegészítő szakpolitikai lehetőségeket.

A jelenlegi állapot fenntartása (e lehetőség valamennyi feltárt problémával foglalkozik)

A fennálló jogi keret változatlan marad, és a tagállamokban folyamatban lévő tevékenységek folytatódnak. A Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri a dublini rendelet végrehajtását.

4.1. Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség

A javasolt szakpolitikai kiegészítő lehetőségek összetettsége miatt ezen összefoglaló az el őnyben részesített szakpolitikai lehetőség főbb elemeinek felsorolására korlátozódik. Az el őnyben részesített szakpolitikai lehetőség magában foglalja mind a **jogalkotási lehetőségeket**, mind pedig a tagállamok **közti gyakorlati együttműködés elősegítésére** összpontosító lehet őségeket.

A következőkre figyelemmel:

I) az eljárás gördülékeny működésének biztosítása – az előnyben részesített jogalkotási szakpolitikai kiegészítő lehetőségek a következőkről rendelkeznek:

– megfelelő határidők bevezetése a visszavételre irányuló megkeresés benyújtására és a humanitárius okokból történő megkeresések megválaszolására, valamint az információkérés megválaszolására vonatkozó határidő lerövidítése;

– szabályok meghatározása a dublini eljárás szerinti átadások költségeit viselő tagállam tekintetében, valamint a következmények tisztázása a téves átadás esetében, és abban az esetben, ha a fellebbezést követően a határozat hatályon kívül helyezésére akkor kerül sor, amikor az érintett személyt már átadták;

– a rendeletben szereplő számos záradék (a felelősség megszűnésére vonatkozó rendelkezések, a független felelősségvállalási és humanitárius záradékok) alkalmazása körülményeinek és eljárásainak tisztázása.

Az előnyben részesített jogalkotási lehetőségeket kiegészítő előnyben részesített gyakorlati együttműködési lehetőségek a következőket javasolják:

– a menedékkérők átadása tekintetében a legjobb gyakorlat beazonosítása és terjesztése szakértői találkozók során;

– a dublini rendeletek alkalmazásáról szóló kézikönyv elkészítése, amely válaszokat tartalmaz azon kérdésekre, amelyeket a tagállami szakértők a rendelet konkrét esetekben történő alkalmazása kapcsán vetettek fel, és amelyek hasonló esetekben referenciaként használhatók.

II) a tagállamok közötti viták hatékony rendezésének biztosítása – az előnyben részesített jogalkotási szakpolitikai kiegészítő lehetőség a dublini rendelet alkalmazása tekintetében felmerülő nézeteltérések esetében egyeztető mechanizmusról rendelkezik.

Az előnyben részesített jogalkotási lehetőséget kiegészítő előnyben részesített gyakorlati együttműködési lehetőség utal a dublini rendeletek alkalmazásáról szóló kézikönyv elkészítésére (lásd az I. pontot).

III) annak elkerülése, hogy a rendkívüli nyomás alatt álló tagállamok túlterheltsége fokozódjon, valamint annak biztosítása, hogy a menedékkérők a felelős tagállamban részesülhessenek a megfelelő védelmi előírások előnyeiben – az előnyben részesített jogalkotási szakpolitikai kiegészítő lehetőség rendelkezik arról, hogy korlátozott és alaposan meghatározott körülmények esetén az alkalmazandó komitológiai szabályok szerint határozatot lehessen hozni a felelős tagállamba irányuló átadás felfüggesztéséről.

Az előnyben részesített gyakorlati együttműködési lehetőséget olyan uniós szinten koordinált menekültügyi szakértői csoportok létrehozása jelenti, amelyek a dublini eljárás szerinti átadások nagy száma miatt túlterhelt tagállamokat támogatnák; e lehetőség részben alternatívája az előnyben részesített jogalkotási lehetőségnek (akkor kell alkalmazni, amikor nem született határozat az átadások felfüggesztéséről – a jogszabályi intézkedésnek megfelel ően –, illetve ha már született ilyen határozat, abban az átmeneti időszakban, amíg az érintett tagállamban a helyzet nem rendeződik).

IV) a jogi garanciák megerősítése a menedékkérők számára, és annak lehetővé tétele, hogy jogaikat jobban védhessék – az előnyben részesített jogalkotási szakpolitikai kiegészítő lehetőségek a következőket javasolják:

– a tagállamok azon kötelezettségének előírása, hogy kötelesek részletes információkkal ellátni a menedékkérőket a dublini eljárásról és az annak alapján őket megillető jogokról.

Ezen felül a tagállamok kötelesek lesznek a dublini eljárás hatálya alá tartozó menedékkérők esetében külön szóbeli meghallgatást tartani. Megállapították annak szükségességét is, hogy – alkalmazandó komitológiai szabályok keretében – Unió-szerte használandó többnyelvű tájékoztatót kell elfogadni a dublini eljárásról;

– az átadásra vonatkozó határozattal szembeni fellebbezési jog létrehozása, valamint a bíróságok és törvényszékek arra vonatkozó kötelezettségének előírása, hogy saját kezdeményezésre megvizsgálják az átadási határozat végrehajtása ideiglenes felfüggesztésének szükségességét;

– a menedékkérők fogva tartását engedélyező korlátozott okainak és körülményeinek meghatározása a dublini eljárás keretében. Ilyen fogva tartásra csak a legvégső esetben kerülhet sor, miután a menedékkérőt értesítették az átadásra vonatkozó határozatról, és amikor az egyéb, szabadságelvonással nem járó intézkedés várhatóan nem hoz kielégítő eredményt, mivel objektív okok alapján vélelmezhető a menedékkérő szökésének veszélye;

– annak tisztázása, hogy a dublini eljárás hatálya alá tartozó menedékkérő – a menekültügyi eljárásról szóló irányelvben lefektetett szabályok alapján – valamennyi esetben hozzáférhet a menekültügyi eljáráshoz;

– a tagállamok azon jogának fenntartása, hogy a menedékkérőket egy harmadik országba küldjék, de csupán a menekültügyi eljárásról szóló irányelvben meghatározott, a biztonságos harmadik országra vonatkozó kritériumok alapos vizsgálatát követően.

V) a család egységéhez való jog tiszteletben tartásának biztosítása, és a kiszolgáltatott helyzetű csoportok kezelésének javítása – az előnyben részesített szakpolitikai kiegészítő lehetőségek a következőket javasolják:

– a biztosítékok megerősítése a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatban, például: kötelezővé teszik a kísérő nélküli kiskorúaknak a más tagállamban tartózkodó, róluk gondoskodni képes hozzátartozóikkal való egyesítéshez való jogát; a rendeletet kiegészítik a kísérő nélküli kiskorúak eljárás során való képviseletére vonatkozó szabállyal; a felelős tagállam meghatározásával összefüggésben tisztázzák a gyermek elsődleges érdeke elvének alkalmazhatóságát;

– új rendelkezés bevezetése, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy – elsősorban a menedékkérőknek kínált védelem folyamatosságának biztosítása céljából – a dublini eljárás szerinti átadások végrehajtása előtt cseréljék ki egymás között a vonatkozó (például az egészségügyi) információkat);

– a családegyesítéshez való jog kiterjesztése azáltal, hogy a rendelet hatálya alá vonják a kiegészítő védelmet kérelmezők és a már kiegészítő védelemben részesített személyeket is, továbbá annak tisztázása, hogy a független felelősségvállalási záradék alkalmazása nem akadályozhatja a menedékkérők családegyesítését. A gyermek elsődleges érdeke elvének szigorúbb betartatása érdekében kötelezővé teszik az eltartott hozzátartozókkal való egyesítéshez való jogot, valamint kibővítik a „családtag” meghatározását. Ezen felül a humanitárius záradék alkalmazását kiterjesztik azokra a hozzátartozókra, akik szigorúan humanitárius értelemben véve nem függenek szükségszerűen egymástól (úgy, mint például a felnőtt testvérek).

Az előnyben részesített jogalkotási lehetőségeket kiegészítő előnyben részesített gyakorlati együttműködési lehetőségek a következőket érintik:

– annak szükségessége, hogy a tagállamok megfelelő képzésben részesítsék a felelősségmeghatározási eljárásban részt vevő személyzetet, különösen annak érdekében, hogy a

kiszolgáltatott helyzetű csoportokat érintő ügyeket megfelelő módon kezelhessék;

– a kiskorúakkal foglalkozó tagállami szakértők hálózatának kialakítása.

Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség **főbb előnyei** a következők:

- nő a felelősséget megállapító eljárás **hatékonysága és egységessége** olyan jogalkotási intézkedéseken keresztül, mint például a megfelelő határidők meghatározása, számos rendelkezés alkalmazási körülményeinek és eljárásainak tisztázása, valamint olyan gyakorlati együttműködési intézkedések révén, mint a dublini rendelet alkalmazásáról szóló kézikönyv elkészítése;
- a dublini rendszer hatálya alá tartozó menedékkérők számára nyújtott **védelem szintje** jelent ős mértékben növekszik, például a fogva tartás feltételeinek tisztázása és a dublini eljárás szerinti átadásokról szóló határozatokkal kapcsolatos jogi biztosítékok megerősítése által.
- a dublini eljárás alapján megfelelőbben kezelik azon tagállamok szükségleteit, amelyek a rájuk nehezedő **rendkívüli nyomás** miatt, kivételes helyzetben vannak, és ilyen esetekben fokozottabban garantálják a menedékkérők jogait.

A **főbb hatások** tekintetében:

- az előnyben részesített lehetőség – az alapvető jogok tekintetében – általánosan erős pozitív hatást gyakorol a dublini eljárás hatálya alá tartozó menedékkérőkre. Különösen a dublini eljárás szerinti családegyesítés alkalmazási körének kiterjesztésével jelentős mértékben megerősítik a család egységéhez való jogot; a kísérő nélküli kiskorú elsődleges érdekét megfelelőbben figyelembe veszik a dublini eljárás során; a szabadsághoz és a szabad mozgáshoz való jogot megerősítik a fogva tartás korlátozása stb. révén;
- a rendszer gördülékenyebb, gyorsabb és nagyobb védelmet nyújtó működésének biztosítása, valamint a menedékkérőknek a dublini rendszer alkalmazásának szabályairól és az annak alapján őket megillető jogokról történő jobb felvilágosítása révén csökken a szabálytalan másodlagos migráció, ami végül pozitív hatást gyakorol a menedékkérők társadalmi elfogadottságára és integrációjára a befogadó társadalomban.

A **pénzügyi megvalósíthatóság** tekintetében a pénzügyi és közigazgatási költségek általánosságban nőnének, de bizonyos esetekben hosszú távon csökkenhetnek a költségek vagy megtakarítások képződhetnek:

- A javasolt új határidőknek való megfelelés miatt további költségek merülnek fel, azonban a hatékonyabb eljárásnak köszönhetően középtávon bizonyos méretgazdaságosság érhető el;
- Egyes tagállamoknak további költségeket kell fedezniük, amikor a rendkívüli nyomás okozta helyzetek miatt felfüggesztik a felelős tagállamba irányuló folyamatban lévő átadásokat, mivel ők válnak felelőssé az át nem adott személyek kérelmeinek megvizsgálásáért;
- Költségek merülhetnek fel, mivel a tagállamoknak a meglévő információikat e szakpolitikai lehetőség követelményeihez kell igazítaniuk és a dublini eljáráshoz kapcsolódó szóbeli meghallgatásokat kell tartaniuk. Megtakarítások képződhetnek, amennyiben a rendelkezésre bocsátott információ elősegíti a dublini eljárás szerinti kérelmezők együttműködőbb és készségesebb magatartását;
- Amennyiben az átadásra vonatkozó határozattal szembeni fellebbezés felfüggesztő hatályt nyer, az költségeket jelenthet azon tagállam számára, amelynek területén a kérelmező átmenetileg marad. Emellett azonban megtakarítások is képződhetnek, mivel a felülbírált

határozatok miatt elkerülhető az esetleges átadás költsége.

- A dublini rendszer hatálya alá tartozó személyek fogva tartási lehetőségeinek csökkentése elvben megtakarításokat eredményezhet, mivel a tagállam fogva tartási létesítményeire háruló nyomás csökkenne, így csökkennének a fogva tartással járó jelentős költségek.
- Megnőnének a költségek a kísérő nélküli kiskorúak kezelése (például képviseletük biztosítása a dublini eljárás során), valamint a kiszolgáltatott helyzetű átadott személyekre vonatkozó információcsere tekintetében. A költségek megnőhetnek olyan gyakorlati együttműködési intézkedések kapcsán, mint például a személyzeti képzések és a szakértői hálózat kialakítása. Az intézkedések nagy része azonban az Európai Menekültügyi Alap keretében benyújtott projektek révén társfinanszírozható.

5. FELÜGYELET ÉS ÉRTÉKELÉS

Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség végrehajtásának felügyelete és értékelése jelent ős szerepet tölt be a felülvizsgált dublini rendelet hatékonyságának biztosításában. Erre vonatkozóan a Bizottság rendszeresen értékelést végez és jelentést készít a felülvizsgált rendelet tagállamok általi alkalmazásáról. Folytatódnak a rendszeres szakértői találkozók annak érdekében, hogy megvitassák a végrehajtási gondokat és a bevált gyakorlatokat megosszák a tagállamok között.

A migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló – a dublini rendszerhez kapcsolódó statisztikai adatokat tartalmazó – rendelet[5] hatályba lépése hozzájárul a megfelelő felügyelet és értékelés biztosításához.

Ezen felül, ahogy azt a szakpolitikai tervben bejelentették, a rendszeres időközönként végzett értékelés mellett a Bizottság elkötelezte magát amellett, hogy amint a Közös Európai Menekültügyi Rendszer második szakasza elindul, újraértékeli a dublini rendszer alapelvét.

Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség hatékonysága és a szakpolitikai célok megvalósítása terén annak révén elért előrelépés többek között a következő fő tényezők figyelembe vételével értékelhető:

- a dublini rendelet javasolt módosításainak végrehajtása a tagállamok által
- a dublini rendelet javasolt módosításainak végrehajtására szánt források
- a menedékkérők megvalósult átadásának száma összevetve az elfogadott átadás iránti megkeresések számával
- a vitarendezési mechanizmus keretében megoldott nézetkülönbségek száma
- azon esetek száma, amelyekben a független felelősségvállalási és humanitárius záradékot alkalmazták
- a dublini eljárás szerint nemzetközi védelmet kérelmezőknek nyújtott tájékoztatásra és jogi segítségnyújtásra fordított források
- a dublini eljárás hatálya alá tartozó kérelmezők száma
- a rendkívüli nyomást jelentő helyezetek miatt felfüggesztett átadások
- a nemzetközi védelem iránti kérelmek számának megoszlása tagállamonként, a népesség méretével arányosan (1000 lakosként)

[5] 862/2007/EK rendelet (HL L 199., 2007.7.31.)

- a létrehozott, valamint a rendkívüli nyomás alatt álló tagállamokba küldött menekültügyi szakértői csoportok száma