KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

priložen

predlogu

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva

(prenovitev)

Povzetek ocene učinka

{COM(2008) 820 konč.}
{SEC(2008) 2962}

1. UVOD

Sprejetje predloga o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države (v nadaljnjem besedilu: dublinska uredba)[1], je bilo vključeno v delovni program Komisije za leto 2008[2] kot ena njenih strateških pobud.

Za pripravo druge faze zakonodaje o azilu, k čemur je pozval Haaški program, je Komisija za čela postopek vrednotenja rezultatov, doseženih v prvi fazi vzpostavitve skupnega evropskega azilnega sistema (v nadaljnjem besedilu: CEAS).

Kar zadeva dublinsko uredbo, je Komisija 6. junija 2007[3] najprej izdala obsežno **poročilo o oceni** dublinskega sistema, ki je temeljilo na širokem razponu prispevkov različnih zainteresiranih strani. Poleg tega je Komisija 6. junija 2007 predstavila tudi **Zeleno knjigo** o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu[4], s katero je želela opredeliti možnosti za oblikovanje druge faze CEAS. Poročilo o oceni je služilo kot **tehnična ocena** dublinskega sistema, posvetovanje na osnovi zelene knjige pa kot **ocena politike**.

Poleg tega je bilo med oktobrom 2007 in julijem 2008 organiziranih več **strokovnih srečanj** z državami članicami, nevladnimi organizacijami ter UNCHR, odvetniki in sodniki ter poslanci Evropskega parlamenta, da bi se pridobilo njihovo mnenje glede potrebnih izboljšav dublinske uredbe.

Vprašanja in predlogi, ki so jih v procesu posvetovanja izrazile zainteresirane strani, so tvorili osnovo za pripravo te ocene učinka.

2. TRENUTNO STANJE IN TEŽAVE

V zvezi z uporabo dublinske uredbe so bili ugotovljene naslednje težave:

- nejasne ali neprimerne operativne določbe dublinske uredbe ovirajo učinkovitost sistema in povzročajo težave prosilcem za azil,
- spori med državami članicami glede uporabe dublinskih pravil se ne rešujejo na učinkovit na čin,
- predaje v okviru dublinskega postopka bi lahko prispevale k še večji preobremenjenosti dr žav članic, ki se že srečujejo s posebnim pritiskom,
- predaje v okviru dublinskega postopka bi v izjemnih okoliščinah lahko pomenile, da prosilci za azil ne bi bili deležni primernih standardov zaščite,
- neustrezne informacije in pravni zaščitni ukrepi za prosilce za azil v okviru dublinskega postopka,
- države članice ne zagotavljajo zadovoljivo enotnosti družine ter interesov otrok in drugih ranljivih skupin.

V oceni učinka je proučen razvoj dogodkov ob predpostavki, da na ravni EU ne bi bili sprejeti

---

1 Zakonodajni in delovni program Komisije (CLWP), referenčna št. 2008/JLS/022.

2 COM(2007) 640.

3 Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni dublinskega sistema, COM(2007) 299 kon č., SEC(2007) 742. Cilj „dublinskega sistema“ je določiti, katera država članica je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, ki jo na ozemlju ene od držav članic EU vloži državljan tretje države. Ta sistem je sestavljen iz dublinske uredbe in uredbe Eurodac ter njunih izvedbenih pravilih.

4 COM(2007) 301.

nobeni ukrepi. Ugotovitev ocene je, da bi se v tem primeru sedanje težave ohranile in da obstajajo tehtni razlogi za ukrepanje na ravni EU.

3. CILJI POLITIKE

Splošni cilji druge faze CEAS v zvezi s predlogom o spremembi dublinske uredbe so i) zagotoviti, da se potrebe prosilcev za mednarodno zaščito celovito obravnavajo v okviru mehanizma za določanje odgovornosti, ter povečati učinkovitost sistema, da bi se skrajšal čas in zmanjšali viri, ki jih namenijo države članice, in ii) prispevati k boljšemu odzivu na posebni pritisk na sprejemne zmogljivosti ter zmogljivosti za obravnavanje prošenj za azil v državah članicah.

Splošne cilje je treba podpreti z naslednjimi **posebnimi cilji**:

I) zagotavljanje nemotenega poteka postopka za določanje odgovornosti;

II) zagotavljanje učinkovitega reševanja sporov med državami članicami;

III) preprečevanje preobremenjevanja držav članic, ki se že srečujejo s posebnim pritiskom, in zagotavljanje ustreznih standardov zaščite za prosilce za azil;

IV) krepitev pravnih zaščitnih ukrepov za prosilce za azil in omogočanje slednjim, da bolje branijo svoje pravice;

V) zagotavljanje spoštovanja pravice do enotnosti družine in boljše upravljanje ranljivih skupin, da bi se obravnavale njihove posebne potrebe.

Prav tako so opredeljeni številni okvirni operativni cilji.

4. MOŽNE AZILNE POLITIKE

Ob upoštevanju različne narave zgoraj omenjenih posebnih ciljev ocen učinka predlaga možne politike za vsakega od teh ciljev. Najprimernejša politika je bila oblikovana z združitvijo najprimernejših možnih politik, določenih za vsak cilj.

Ohranitev sedanjega stanja (ta možnost obravnava vse ugotovljene težave)

Obstoječi pravni okvir se ne bi spremenil in tekoče dejavnosti v državah članicah bi se nadaljevale. Komisija bi še naprej spremljala izvajanje dublinske uredbe.

4.1. Najprimernejša politika

Glede na raven zahtevnosti predlaganih možnih politik je ta povzetek omejen na naštevanje glavnih elementov, ki sestavljajo najprimernejšo politiko. Najprimernejša politika je oblikovana na podlagi **zakonodajnih možnosti** in možnosti, osredotočenih na **spodbujanje praktičnega sodelovanja** med državami članicami.

Glede na:

I) zagotavljanje nemotenega poteka postopka predvideva najprimernejša zakonodajna politika:

– uvedbo primernih rokov za predložitev zahtev za ponovni sprejem in odgovorov na zahteve iz humanitarnih razlogov ter skrajšanje rokov za odgovor na zahteve po informacijah;

– vzpostavljanje pravil glede države članice, ki mora nositi stroške, nastale zaradi predaj v okviru dublinskega postopka, in razjasnitev posledic pri zmotnih predajah ter pri odločbah o predaji, razveljavljenih na podlagi pritožbe, ko je bila oseba že predana;

– razjasnitev okoliščin in postopkov za uporabo več klavzul Uredbe (klavzule o prenehanju odgovornosti in suverenosti ter humanitarne klavzule).

Najprimernejše možnosti praktičnega sodelovanja, ki dopolnjujejo najprimernejše zakonodajne možnosti, predlagajo:

– ugotavljanje in razširjanje najboljše prakse pri izvajanju predaje prosilcev za azil na podlagi srečanj na strokovni ravni;

– oblikovanje priročnika za uporabo dublinske uredbe, ki bi vseboval odgovore na vprašanja strokovnjakov držav članic glede uporabe Uredbe v konkretnih primerih in bi služil kot referenca za podobne primere;

II) zagotavljanje učinkovitega reševanja sporov med državami članicami najprimernej ša zakonodajna politika določa spravni mehanizem za reševanje vseh spornih zadev pri uporabi dublinske uredbe.

Najprimernejša politika za praktično sodelovanje, ki dopolnjuje najprimernejšo zakonodajno možnost, se nanaša na oblikovanje priročnika za uporabo dublinske uredbe (enako, kakor v to čki I);

III) preobremenjevanje držav članic, ki se že srečujejo s posebnim pritiskom, in zagotavljanje, da so prosilci za azil deležni ustreznih standardov zaščite v odgovorni državi članici, najprimernejša politika predvideva možnost sprejetja odločitve na podlagi veljavnih pravil komitologije glede začasne odložitve predaj v odgovorno državo članico v omejenih in dobro določenih okoliščinah.

Oblikovanje strokovnih skupin za azil, ki bi se usklajevale na ravni EU, za pomoč državam članicam, ki bi bile preobremenjene zaradi velikega števila dublinskih predaj, je najprimernejša možnost za praktično sodelovanje in je deloma alternativa najprimernejši zakonodajni možnosti (uporabljati bi jo bilo treba, kadar ni bila sprejeta odločitev o ustavitvi predaje (v skladu z zakonodajnim ukrepom), ali v primeru sprejetja take odločitve, za začasno obdobje, dokler se razmere v zadevni državi članici ne stabilizirajo);

IV) krepitev zaščitnih ukrepov za prosilce za azil in omogočanje le-tem, da bolje zaš čitijo svoje pravice, najprimernejša zakonodajna možna politika predlaga:

– uvedbo obveznosti za države članice, da prosilcem za azil zagotavljajo izčrpne informacije glede dublinskega postopka ter njihovih pravic v okviru tega postopka. Poleg tega se bo od držav članic zahtevalo, da s prosilci za azil opravijo poseben razgovor v okviru dublinskega postopka. Prav tako je določena potreba po sprejetju standardne večjezične brošure po vsej EU glede dublinskega postopka na podlagi veljavnih pravil komitologije,

– uvedbo pravice do pritožbe zoper odločitev o predaji in obveznosti za sodišča ali razsodiš ča, da na lastno pobudo proučijo nujnost ukrepa začasnega zadržanja izvršitve odločitve o predaji,

– opredelitev omejenih razlogov in pogojev za pridržanje prosilcev za azil v okviru dublinskega postopka, zlasti bi bilo treba tak ukrep pridržanja uporabiti le kot zadnjo mo žnost, potem ko je bil prosilec za azil obveščen o odločitvi o predaji in vsi drugi ukrepi, ki ne pomenijo pridržanja, ne bi dali zadovoljivih rezultatov, ker obstajajo objektivni razlogi za tveganje, da bi prosilec za azil pobegnil,

– razjasnitev, da ima prosilec za azil, za katerega se uporablja dublinski postopek, v vseh okoli ščinah dostop do azilnega postopka v skladu s pravili iz direktive o azilnem postopku,

– ohranitev pravice držav članic, da prosilca za azil pošljejo v tretjo državo, vendar le po skrbni proučitvi meril za določanje varne tretje države iz direktive o azilnem postopku;

V) zagotavljanje spoštovanja pravice do enotnosti družine in boljšega upravljanja ranljivih skupin najprimernejša možna politika predlaga:

– krepitev zaščitnih ukrepov v zvezi z mladoletniki brez spremstva, na primer: pravica mladoletnika brez spremstva do ponovne združitve s sorodniki iz druge države članice, ki lahko skrbijo zanj, bo obvezna; uvedeno bo pravilo o zastopanju mladoletnika brez spremstva v celotnem postopku; razjasnjena bo možnost uporabe načela „največje koristi otroka“ pri določanju odgovorne države članice,

– uvedba nove določbe, ki bo države članice zavezovala k medsebojni izmenjavi ustreznih informacij (kot so zdravstvene informacije), preden izvedejo predajo v okviru dublinskega sistema, pri čemer bo glavni namen zagotavljati neprekinjeno zagotavljanje zaščite za prosilce za azil,

– razširitev pravice do ponovne združitve z družino z vključitvijo prosilcev za subsidiarno zaščito in upravičencev do takšne zaščite v področje uporabe Uredbe ter pojasnitev, da uporaba klavzule o suverenosti ne bi smela preprečiti prosilcem za azil, da se ponovno združijo s člani svojih družin; pravica do ponovne združitve z nepreskrbljenimi sorodniki bo obvezna in opredelitev „družinskega člana“ bo razširjena, da bi se zagotovilo boljše spoštovanje načela „največje koristi otroka“. Poleg tega bo uporaba humanitarne klavzule razširjena na sorodnike, ki niso nujno odvisni eden od drugega v strogo humanitarnem smislu (kot so polnoletni bratje in sestre).

Najprimernejše možnosti praktičnega sodelovanja, ki dopolnjujejo najprimernejše zakonodajne možnosti, zadevajo:

– potrebo, da države članice osebju, ki sodeluje v postopku za določanje odgovornosti, zagotovijo primerno usposabljanje, da bi bili tako sposobni primerno obravnavati zlasti primere, ki zajemajo ranljive skupine,

– vzpostavitev mreže strokovnjakov držav članic, ki se ukvarjajo z mladoletniki.

Glavne prednosti najprimernejše politike so:

- **učinkovitost in skladnost** postopka za določanje odgovornosti se bosta povečali z zakonodajnimi ukrepi, kot sta določitev zadostnih časovnih rokov ter razjasnitev okoliščin in postopkov za uporabo več določb, pa tudi z ukrepi na podlagi praktičnega sodelovanja, kot je oblikovanje priročnika o uporabi dublinske uredbe,

- **raven zaščite**, dodeljene prosilcem za azil, ki so obravnavani v okviru dublinskega sistema, bi se znatno povečala, na primer z razjasnitvijo pogojev za pridržanje in krepitvijo pravnih zaščitnih ukrepov v zvezi z odločitvami o predaji v okviru dublinskega sistema,

- potreba držav članic, ki se srečujejo z **izjemnim pritiskom**, bi bila primerno obravnavana v okviru dublinskega postopka, pravice prosilcev za azil v tovrstnih razmerah pa bi bile zagotovljene v večji meri.

Glavni učinki najprimernejše politike so naslednji:

- najprimernejša politika ima z vidika temeljnih pravic na splošno močno pozitiven vpliv na prosilce za azil, za katere se uporablja dublinski postopek, to je pravica do enotnosti družine bi se znatno okrepila z razširitvijo področja uporabe ponovne združitve družine v okviru dublinskega postopka, največje koristi mladoletnikov brez spremstva bi se med dublinskim

postopkom bolje upoštevale, pravica do svobode in prostega gibanja bi se okrepila z omejitvijo pridržanja itd,

- z zagotavljanjem nemotenega, hitrejšega in bolj zaščitniškega delovanja sistema ter z boljšim obveščanjem prosilcev za azil o uporabi dublinskega mehanizma ter njihovih pravicah v okviru tega mehanizma se bo zmanjšala pobuda za nezakonito sekundarno gibanje, kar bo končno pozitivno vplivalo na njihovo sprejemanje v družbi in integracijo v državah, ki jih bodo sprejele.

Kar zadeva **finančno izvedljivost**, se bodo finančni in upravni stroški na splošno povečali, vendar bi se v nekaterih primerih prav tako lahko pojavili dolgoročno zmanjšanje stroškov ali prihranki:

- zaradi upoštevanja novih časovnih rokov bi nastali dodatni stroški, vendar bi bilo srednjero čno mogoče v določeni meri doseči ekonomijo obsega zaradi učinkovitejšega postopka,
- nekatere države članice bi se srečevale z dodatnimi stroški, kadar bi sprejele odločitev o odložitvi predaje v odgovorno državo članico zaradi posebnega pritiska v tej državi članici, saj bi postale odgovorne za obravnavo prošenj oseb, ki ne bi bile premeščene,
- če bi morale države članice prilagoditi svoje obstoječe informacije zahtevam te možnosti politike in vzpostaviti poseben razgovor v okviru dublinskega postopka, bi stroški narasli. V primeru, da bi zagotovljene informacije spodbudile večje sodelovanje prosilcev ter njihovo spoštovanje pravil v okviru dublinskega postopka, bi bili možni prihranki,
- odložilni učinek pritožbe zoper odločitev o predaji bi v primeru ugoditve lahko povzročil stroške za državo članico, na ozemlju katere bi se prosilec začasno zadrževal. Vendar pa bi bili mogoči tudi prihranki, saj bi se izognili stroškom morebitnih vračanj zaradi razveljavljenih odločitev,
- zmanjšanje števila primerov, v katerih je možno pridržanje prosilcev v okviru dublinskega sistema, bi načeloma omogočilo prihranke, saj bi bile zmogljivosti za pridržanje v državah članicah manj obremenjene in bi se zmanjšali precejšnji stroški, povezani s pridržanjem,
- povečali bi se stroški obravnavanja mladoletnikov brez spremstva (tj. zagotavljanje zastopanja za take mladoletnike v celotnem dobinskem postopku) in izmenjave informacij v zvezi z ranljivimi premeščenimi osebami. Stroški bi se lahko povečali zaradi ukrepov na podlagi praktičnega sodelovanja, kot so usposabljanje osebja in vzpostavitev mreže strokovnjakov. Vendar pa bi se velik del teh stroškov lahko sofinanciral tudi prek projektov v okviru Evropskega sklada za begunce.

5. SPREMLJANJE IN OCENA

Spremljanje in ocena izvajanja najprimernejše politike bo pomemben del zagotavljanja u činkovitosti spremenjene dublinske uredbe. V zvezi s tem bo Komisija redno ocenjevala uporabo spremenjene dublinske uredbe v državah članicah in o tem redno poročala. Nadaljevala se bodo redna strokovna srečanja, na katerih bodo potekali razgovori o težavah pri izvajanju in izmenjava najboljših praks med državami članicami.

Začetek veljavnosti Uredbe o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti[5], ki se posebej sklicuje na statistične podatke, povezane z dublinskim sistemom, bo prispeval k zagotavljanju učinkovitega spremljanja in ocenjevanja.

Poleg tega je, kakor je bilo napovedano v načrtu politike azila, Komisija zavezana ne le

[5] Uredba (ES) št. 862/2007, UL L 199, 31.7.2007.

ocenjevanju v rednih časovnih presledkih, temveč tudi ponovni oceni načela, na katerem temelji dublinski sistem, ko bo vzpostavljena druga faza CEAS.

Za ocenjevanje napredka in učinkovitosti najprimernejše politike pri doseganju ciljev politike bi se lahko uporabili naslednji glavni kazalniki:

- izvajanje predlaganih sprememb dublinske uredbe v državah članicah,
- viri, namenjeni izvajanju predlaganih sprememb dublinske uredbe,
- število izvršenih predaj prosilcev za azil v primerjavi s številom odobrenih zahtev za predajo,
- število sporov, rešenih v okviru mehanizma za reševanje sporov,
- število primerov, v katerih sta bili uporabljeni klavzula o suverenosti in humanitarna klavzula,
- viri, uporabljeni za obveščanje in zagotavljanje pravne pomoči prosilcem za mednarodno zaš čito v okviru dublinskega postopka,
- število prosilcev, za katere se uporablja dublinski postopek,
- odložene predaje v primerih posebnega pritiska,
- (razdelitev) prošenj za mednarodno zaščito glede na število prebivalstva (na 1 000 prebivalcev) na posamezno državo članico,
- število oblikovanih strokovnih skupin za azil, napotenih v državo članico, ki se srečuje s posebnim pritiskom.