



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 6.6.2007
COM(2007) 299 konč.

**POROČILO KOMISIJE
EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

o oceni dublinskega sistema

{SEC(2007) 742}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni dublinskega sistema

1. Uvod

1.1. Dublinski sistem

Cilj „dublinskega sistema“ je določiti, katera država članica je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, ki jo na ozemlju ene od držav članic EU ter na Norveškem ali Islandiji vloži državljani tretje države¹.

Ta sistem obsega Uredbo Komisije št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države („Dublinska uredba“)², in njeno izvedbeno uredbo³ ter Uredbo Sveta št. 2725/2000 z dne 11. decembra 2000 o vzpostavitvi sistema „Eurodac“ za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Dublinske konvencije (Uredba EURODAC)⁴ in njeno izvedbeno uredbo⁵.

Uporaba dublinskega sistema se z mednarodnim sporazumom, ki se je do zdaj le začasno uporabljal, razširi tudi na ozemlje Švice.

1.2. Področje uporabe in cilji Poročila

V Dublinski uredbi in Uredbi EURODAC se zahteva, da mora Komisija po treh letih delovanja Evropskemu parlamentu in Svetu poročati o uporabi teh uredb in, kjer je ustrezno, predlagati potrebne spremembe. Ker je z Uredbo EURODAC vzpostavljeno orodje za učinkovito uporabo Dublinske uredbe, je bilo odločeno, da se obe oceni združita v enem izčrpnem poročilu.

Namen tega poročila je oceniti uporabo obeh uredb od njunega začetka veljavnosti do konca leta 2005 („referenčno obdobje“). Prav tako poskuša izmeriti migracijske tokove v okviru dublinskega sistema v primerjavi s celotnim številom prosilcev za azil v državah članicah. Sestavljeno je iz dveh dokumentov: **Sporočila**, v katerem so predstavljene glavne ugotovitve in sklepi analize, ki so jo opravile službe Komisije, ter **delovnega dokumenta služb Komisije**⁶, v katerem je taka analiza podrobno opisana.

¹ Dublinska uredba do 21. februarja 2006 za Dansko ni veljala. V tem poročilu besedna zveza države članice torej pomeni vse države članice EU, razen Danske, ter Norveško in Islandijo.

² UL L 50, 25.2.2003.

³ Uredba Komisije št. 1560/2003 z dne 2. septembra 2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta št. 343/2003 (UL L 222, 5.9.2003).

⁴ UL L 316, 15.12.2000.

⁵ Uredba Sveta št. 407/2002 z dne 28. februarja 2002 o pravilih za izvedbo Uredbe Sveta št. 2725/2000 (UL L 62, 5.3.2002).

⁶ SEC(2007) 742.

Rezultati tega poročila bodo vključeni v postopek ocenjevanja politik EU na področju svobode, varnosti in pravice, kakor je bilo določeno v Sporočilu Komisije z dne 28. junija 2006⁷.

2. UPORABA DUBLINSKEGA SISTEMA

2.1. Uvod

V skladu z **Dublinsko uredbo** morajo države članice na podlagi objektivnih in hierarhičnih meril presoditi, katera država članica je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, vložene na njenem ozemlju. Če je po analizi teh meril kot odgovorna določena druga država članica, se lahko države odločijo, da to drugo državo članico zaprosijo, naj sprejme prosilca za azil in zato obravnava prošnjo. Če druga država članica prizna svojo odgovornost, mora prva država članica predati prosilca za azil tej drugi državi.

Kadar je država članica že obravnavala ali začela obravnavati prošnjo za azil, se lahko zahteva, da se prosilca za azil, ki je v drugi državi članici brez dovoljenja, ponovno sprejme, da se dokonča obravnavanje prošnje za azil ali ustrezno ukrepa glede vrnitve prosilca za azil v njegovo matično državo. Če prej omenjena država članica prizna svojo odgovornost, mora država članica, v kateri prebiva prosilec za azil brez dovoljenja, tega prosilca predati odgovorni državi članici.

Z **Uredbo EUODAC** je vzpostavljeno orodje za lažjo uporabo Dublinske uredbe z evidentiranjem in primerjavo prstnih odtisov prosilcev za azil. Države članice morajo vzeti prstne odtise vsakega državljana tretje države, ki je starejši od 14 let in na njihovem ozemlju zaprosi za azil oziroma ki je prijet zaradi nezakonitega prehoda njihovih zunanjih meja. Prav tako lahko vzamejo prstne odtise tujcev, ki nezakonito prebivajo na njihovem ozemlju, da preverijo, ali so zaprosili za azil (na njihovem ozemlju ali na ozemlju druge države članice). Te podatke morajo čim prej poslati centralni enoti EUODAC-a, ki jo upravlja Komisija, da se evidentirajo v osrednjo zbirko podatkov in primerjajo z že shranjenimi podatki. Kadar se vneseni podatki ujemajo z že shranjenimi podatki, se lahko pri taki primerjavi izpišejo „zadetki“. Kadar zadetki kažejo, da je prosilec za azil že zaprosil za azil ali da je nezakonito vstopil na ozemlje druge države članice, lahko države članice ukrepajo skupaj v skladu z Dublinsko uredbo.

2.2. Številke in splošne ugotovitve

Kar zadeva Dublinsko uredbo, se je analiza **statističnih podatkov**, ki so jih predložile države članice, izkazala za izjemno težko. Eden izmed glavnih problemov, kakor je podrobneje pojasnjeno v delovnem dokumentu, je precejšnje neskladje med številom prošenj in odločitev, o katerih vsaka država članica poroča, da jih je prejela od drugih držav članic (prejeti podatki), ter številom prošenj in odločitev, o katerih vsaka država članica poroča, da jih je poslala drugim državam članicam (poslani podatki). Oba sklopa podatkov bi morala biti načeloma enaka, toda zaradi različnih razlag opredelitev evidentiranja in nepopolnosti nekaterih podatkov se ti dve številki ne ujemata. Da bi se izognili zmedi, temelji to sporočilo le na poslanih podatkih, medtem ko se v delovnem dokumentu razlikuje med prejetimi podatki na eni strani in poslanimi podatki na drugi.

⁷ COM(2006) 332.

Ta problem poudarja pomen oblikovanja skupno dogovorjenega okvira za statistične podatke na področju azila in priseljevanja, ki ga bo pomagala vzpostaviti Uredba o statističnih podatkih Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti⁸, ko bo sprejeta.

Uporaba Dublinske uredbe od septembra 2003 do decembra 2005	
Prošnje	55.310 ¹
Prošnje, ki temeljijo na EURODAC-u	28.393 ²
Odobrene prošnje	40.180 ¹
Zavrnjene prošnje	10.536 ¹
Predaje	16.842 ³
¹ Za IT, UK, LU in ES so podatki na voljo od januarja 2004. Za FR ni na voljo nobenih podatkov. ² Za IT, UK in ES so podatki na voljo od januarja 2004. Za FR, LU in SE ni na voljo nobenih podatkov. ³ Za IT, UK, LU in ES so podatki na voljo od januarja 2004. Za FR, SE in BE ni na voljo nobenih podatkov.	

Na podlagi podatkov, ki so jih posredovale države članice, je bilo poslanih več kot 55 300 **prošenj** za predajo (11,5% skupnega števila prošenj za azil, kar znaša 589 499 prošenj *v vseh državah članicah* v istem obdobju).

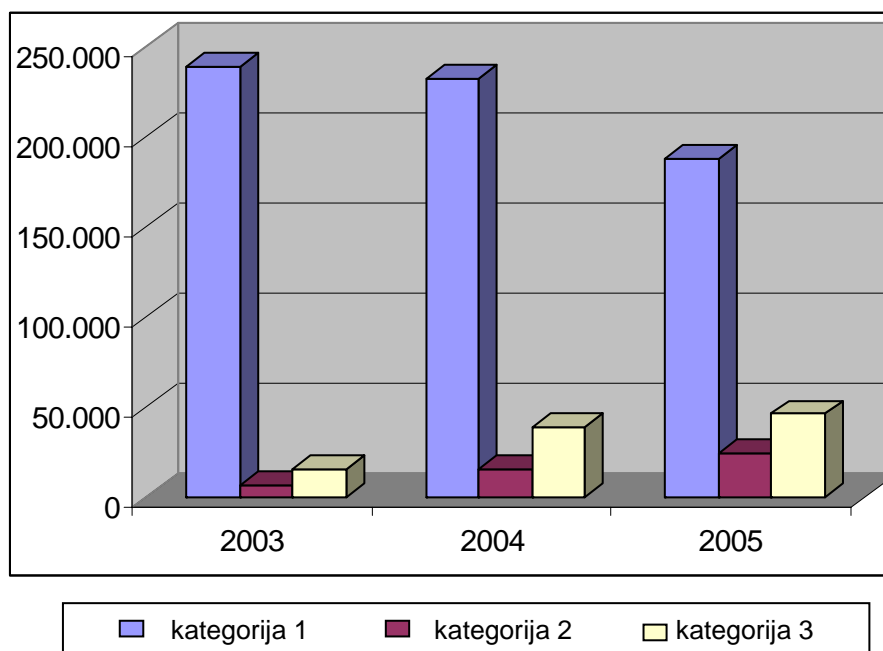
Od teh prošenj jih je bilo 72 % **odobrenih**; z drugimi besedami – v 40 180 primerih je odgovornost za prosilca za azil sprejela druga država članica.

Vendar so države članice dejansko **predale** 16 842 prosilcev za azil (v delovnem dokumentu pa je ta številka podrobneje navedena in tudi kolikšen odstotek skupnega števila odobrenih prošenj pomeni). Vprašanje predaje prosilcev za azil bi se lahko zato obravnavalo kot eden glavnih problemov za učinkovito uporabo dublinskega sistema.

Kar zadeva EURODAC, so statistični podatki mnogo zanesljivejši, saj so bili podatki zagotovljeni z avtomatični poročili centralne enote. V spodnji razpredelnici je prikazan razvoj treh vrst postopkov, ki jih države članice pošiljajo centralni enoti EURODAC-a.

⁸ COM(2005) 375, 14.9.2005.

Uporaba Uredbe EUODAC od januarja 2003 do decembra 2005



V referenčnem obdobju so bili uspešno poslani podatki o 657 753 prosilcih za azil („**postopki kategorije 1**“). Število tovrstnih postopkov je dosledno upadalo (leta 2003 – 238 325; leta 2004 – 232 205; leta 2005 – 187 223). To zmanjšanje je še očitnejše, če pomislimo, da je s 1. majem 2004 deset novih držav članic začelo izvajati Uredbo EUODAC in da te številke ne zajemajo le „novih“ prosilcev za azil (ampak tudi večkrat vložene prošnje). To odraža splošno zmanjšanje prošenj za azil, ki se že nekaj let opaža v EU.

Primerjava novih podatkov o prosilcih za azil s shranjenimi podatki o teh prosilcih je leta 2005 pokazala, da so bile v 16-odstotkih primerov „**prošnje večkrat vložene**“, kar pomeni, da je prosilec za azil predhodno zaprosil za azil v isti oziroma drugi državi članici.

V istem referenčnem obdobju so bili v osrednji zbirki podatkov evidentirani podatki o 48 657 državljanih tretjih držav, prijetih zaradi nezakonitega prehoda zunanjih meja („**postopki kategorije 2**“). Število takih postopkov vsako leto znatno raste, a je še vedno presenetljivo nizko, če upoštevamo močne pritiske nezakonite migracije na zunanji mejah EU.

V referenčnem obdobju so bili prav tako evidentirani podatki o 101 884 državljanih tretjih držav, ki se nezakonito zadržujejo na ozemlju države članice („**postopki kategorije 3**“). To število vsako leto narašča in kaže vedno večje zanimanje držav članic, da lahko uporabijo tako možnost preverjanja.

2.3. Izvajanje v praksi in možne izboljšave

2.3.1. Uporaba Dublinske uredbe

Ocena je pokazala, da se Dublinska uredba na splošno uporablja ustrezno in da zagotavlja učinkovit mehanizem, s katerim se določi odgovornost za obravnavanje prošenj za azil. Vendar so se pri njeni uporabi pojavila nekatera vprašanja, opisana v nadaljnjem besedilu in nadrobneje navedena v delovnem dokumentu.

Dejanski dostop do postopkov

Na podlagi Dublinske uredbe mora država članica, ki je določena kot odgovorna, obravnavati prošnjo za azil. Medtem ko si večina držav članic pravilno razlaga to določbo, in sicer kot obveznost, da je treba celovito presoditi potrebo po zaščiti prosilcev za azil, pa v skladu z informacijami, s katerimi je seznanjena Komisija, ena država članica v določenih pogojih ne izvaja take presoje, ko ponovno sprejema prosilce za azil iz drugih držav članic.

Opozoriti je treba, da se mora pojem „obravnavanje prošnje za azil“, kakor je opredeljen v Dublinski uredbi, razumeti tako, da brez vsakih izjem obsega presojo, ali je zadevni prosilec za azil opredeljen kot begunec v skladu s Kvalifikacijsko direktivo⁹.

Skladnost s pravnim redom EU s področja azila

Dublinska uredba se ne uporablja za prosilce za subsidiarno zaščito (ali upravičence do subsidiarne zaščite). To ima precejšnje negativne posledice za tiste prosilce za azil, ki se ne morejo združiti s svojimi družinski člani, ki jim je bila odobrena subsidiarna zaščita v drugi državi članici. Tak pristop še ni bil zajet v pravni red EU s področja azila in to je bil poglobitveni razlog, zaradi katerega subsidiarna zaščita ni bila vključena v Dublinsko uredbu ob njenem sprejetju. Toda s sprejetjem Direktive o pogojih je postal tak pristop sestavni del pravnega okvira EU o azilu in bi se moral izražati v vseh instrumentih na področju azila.

Komisija namerava predlagati, da se področje uporabe Dublinske uredbe razširi še na subsidiarno zaščito.

Enotna uporaba

Za pravilno delovanje Dublinske uredbe je bistveno, da se predpise in merila, določene v tej uredbi, uporablja enotno. Vendar se države članice ne strinjajo vedno glede okoliščin, v katerih je treba uporabljati nekatere določbe.

Tako različne razlage je bilo opaziti zlasti pri uporabi **določbe o prenosu suverenosti** (člen 3(2) Dublinske uredbe), v skladu s katero lahko države članice prevzamejo odgovornost, čeprav je na podlagi dublinskih meril kot odgovorna določena druga država članica, in **humanitarne določbe** (člen 15 Dublinske uredbe), ki državam članicam omogoča, da združijo družinske člane, medtem ko bi jih bilo treba ob strogi uporabi meril ločiti.

⁹ Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL L 304, 30.9.2004, str. 12).

Države članice uporabljajo določbo o prenosu suverenosti iz različnih razlogov, in sicer od humanitarnih do povsem praktičnih.

Spodbujati je treba uporabo določbe o prenosu suverenosti v humanitarne namene, saj se zdi, da to ustreza temeljnemu cilju te določbe.

V sedanjem besedilu Dublinske uredbe ni zahteve, da se mora prosilec za azil strinjati z uporabo določbe o prenosu suverenosti. To je imelo v nekaterih okoliščinah negativne posledice, še zlasti kadar je bila zaradi tega onemogočena združitev z družinskimi člani v drugih državah članicah.

Kar zadeva humanitarno določbo, v nekaterih primerih ni natančno opredeljeno, v kakšnih okoliščinah se uporablja, predvsem ali se lahko uporablja na zahtevo prosilca za azil in ali bi bilo treba pri pošiljanju prošenj med državami članicami določiti roke.

Komisija bo predlagala, da se podrobneje opredelijo okoliščine in postopki za uporabo določbe o prenosu suverenosti in humanitarne določbe, zlasti da se določijo roki, ki bodo veljali za prošnje, ter uvede zahtevo, da mora zadevni prosilec za azil soglašati z uporabo določbe o prenosu suverenosti.

Nekatere države članice so imele težave z uporabo določb o prenehanju obveznosti (člen 10(1), člen 16(3) in (4) ter člen 20(2) Dublinske uredbe). V zvezi s tem bi lahko pojasnitev zadevnih določb pripomogla k odpravi teh težav.

V skladu s predlogom Komisije se bodo pojasnile okoliščine, v katerih se obveznost držav članic preneha izvajati.

Prav tako obstajajo različne razlage glede zahtev po ponovnem sprejemu mladoletnika brez spremstva, ki je vložil prošnjo za azil v drugi državi članici (člen 6 Dublinske uredbe). Nekatere države članice nočejo ponovno sprejeti mladoletnika brez spremstva.

Kljub temu da v primeru mladoletnikov brez spremstva ne bi smela biti izključena uporaba zahtev po ponovnem sprejemu, bi morale vedno prevladati načelo največje koristi za otroka.

Komisija bo nadalje pojasnila uporabo dublinskih pravil za mladoletnike brez spremstva.

Dokazila

Dokazila, potrebna za sprejem prosilca za azil, je pogosto težko zagotoviti. To je negativno vplivalo na uporabo merila o združitvi družine in tako oslabilo dejansko izvajanje ene izmed najpomembnejših določb Dublinske uredbe.

Podobna težava je bila ugotovljena glede uporabe merila o nezakonitem vstopu na ozemlje EU (člen 10(1) Dublinske uredbe), pri čemer se sprejemajo le dokazila EURODAC-a.

Države članice so se kljub temu dogovorile o seznamu dokaznih sredstev in seznamu posrednih dokazov, ki sta bila dodana izvedbeni uredbi.

Ob upoštevanju pomena jasnih dokazil za preprečevanje zlorab sistema, zlasti glede ponovne združitve družine, Komisija meni, da morajo države članice uporabljati

Dublinsko uredbo in njena izvedbena pravila v celoti ter pri tem izkoristiti vsa predvidena dokazna sredstva, vključno z verodostojnimi in preverljivimi izjavami prosilca za azil.

Roki

Ker pri zahtevi za ponovni sprejem prosilca za azila ni rokov, več držav članic meni, da je to neproduktivno za učinkovitost sistema.

Poleg tega države članice niso zadovoljne s šesttedenskim rokom, v katerem je treba poslati odgovor na zahteve po **informacijah**, saj se jim zdi predolg za tako bistvena dokazila.

Komisija bo predlagala, da se roki uvedejo za zahteve za „ponovni sprejem“, roki za odgovarjanje na zahteve po informacijah pa skrajšajo na 4 tedne.

Predaje

Zaradi nizke stopnje opravljenih predaj prosilcev za azil v primerjavi z odobrenimi predajami je učinkovitost sistema precej oslABLjena. Države članice kot razlog za to navajajo dejstvo, da prosilci za azil ob prejemu odločitve o predaji pogosto izginejo.

Statistični podatki so pokazali, da si nekatere države članice medsebojno predajajo podobno število prosilcev za azil. Možnost, da države članice vzpostavijo mehanizme za omejevanje števila predaj, bi lahko zmanjšala delovno obremenitev in operativne stroške oddelkov, odgovornih za predaje. S to možnostjo bi se lahko izognili tudi nadaljnjim dodatnim premikom po predaji.

Komisija bo proučila možnost, da se državam članicam omogoči sklepanje dvostranskih sporazumov o „razveljavitvi“ izmenjave enakega števila prosilcev za azil v jasno opredeljenih okoliščinah.

Večje število nadzornih ukrepov

Države članice uvajajo čedalje več nadzornih ukrepov za osebe, na katere se nanaša odločitev o predaji, zato da bi preprečile pobege oziroma skrivanje prosilcev za azil pred opravljeno predajo.

Čeprav Komisija priznava, da je treba najti načine za izboljšanje učinkovitosti predaj, hkrati poudarja, da je treba nadzorne ukrepe uporabiti zgolj kot zadnje sredstvo, kadar vsi ostali ukrepi, ki niso nadzorni, predvidoma ne bodo prinesli zadovoljivih rezultatov in zaradi objektivnih razlogov za domnevo, da obstaja veliko tveganje, da bodo prosilci za azil pobegnili oziroma da se bodo skrili. V vsakem primeru je treba vedno ustrezno upoštevati položaj družin, oseb, ki potrebujejo zdravstveno oskrbo, žensk in mladoletnikov brez spremstva.

Nepravilna uporaba

Nepravilna uporaba Uredbe je bila ugotovljena zlasti v zvezi s postopkovnimi vidiki, predvsem kadar se ne upoštevajo **roki** za posredovanje ali odgovor na prošnje.

Države članice se morajo strogo držati rokov iz Dublinske uredbe in pri tem upoštevati, da se zahteva obravnava kot implicitno sprejeta, kadar se nanjo ne odgovori v

določenem roku, ter na možnost prosilcev za azil, da ugovarjajo organom držav članic v primeru nespoštovanja roka.

Naslednje vprašanje zadeva nekatere države članice, ki nesistemično uporabljajo varno dvostransko komunikacijsko orodje, imenovano **DubliNet**. Zaradi narave posredovanih informacij bi lahko to povzročilo nekatere probleme glede varstva podatkov.

Komisija poudarja, da je treba omrežje DubliNet zmeraj obvezno uporabljati, razen pri izjemah, določenih v drugem pododstavku člena 15(1) izvedbene uredbe Dublinske uredbe.

2.3.2. Uporaba Uredbe EUODAC

Kar zadeva Uredbo EUODAC, čeprav jo vse države članice na splošno zadovoljivo uporabljajo, ostaja uporaba nekaterih določb v praksi še vedno problematična.

Roki

V Uredbi EUODAC je zahtevano, naj države članice svoje podatke takoj pošiljajo centralni enoti EUODAC-a (člen 4(1) in člen 8(1)). Zdi se, da za to včasih potrebujejo več kot 30 dni. Ker se lahko zaradi take zamude pri pošiljanju napačno določi odgovorna država članica, je izjemno pomembno, da države članice to zamudo skrajšajo.

Komisija bo predlagala jasen rok za pošiljanje podatkov centralni enoti EUODAC-a.

Zbiranje podatkov

Kakor je navedeno zgoraj, se zdi Komisiji število evidentiranih **nezakonitih priseljencev** (48 657) presenetljivo nizko. Pri tem se postavlja vprašanje o učinkovitem izvajanju obveznosti jemanja prstnih odtisov vsem nezakonitim priseljencem na mejah Unije. Ker so taki podatki bistveni za učinkovito izvajanje enega od dublinskih meril, morajo države članice strogo izpolnjevati to obveznost.

Komisija bi lahko upoštevala sistematično neizpolnjevanje obveznosti jemanja prstnih odtisov nezakonitim priseljencem, ko bo leta 2010 proučila okvirni program o solidarnosti in upravljanju migracijskih tokov ter še zlasti zadevna merila dodelitve, ki se uporabljajo za različne sklade.
--

Kakovost

Statistični podatki kažejo, da je 6 % podatkov zavrnjenih zaradi slabe kakovosti. Kakovost podatkov, poslanih centralni enoti EUODAC-a, se lahko še vedno izboljša s posebnim usposabljanjem, preverjanjem kakovosti na lokalni ravni ter z uporabo najsodobnejše opreme, kot so naprava za zajem in prepoznavanje prstnih odtisov. Države članice se spodbuja, da v ta namen uporabljajo sredstva Skupnosti.

Komisija bo organizirala izobraževalne seminarje za uprave držav članic, da se izboljša kakovost podatkov.
--

Izbris

Izpolnjevanje obveznosti, da je treba brisati nekatere podatke (člen 7 in člen 10(2) Uredbe EUODAC), npr. kadar prosilec za azil pridobi državljanstvo, je prav tako problematično. Žal se tako brisanje ne izvaja rutinsko, država članica, ki je vnesla podatke, namreč ni seznanjena s spremembo statusa.

Komisija bo predlagala uvedbo posebnih kod za posamezne vrste izbrisa, da bi bolje spremljala izpolnjevanje te obveznosti, ter sistematične načine za izmenjavo informacij v primeru sprememb statusa prosilca za azil.

Varstvo podatkov

Drugi pomisleki so povezani s pravilno uporabo predpisov za spoštovanje osebnih podatkov, predvsem tistih podatkov, ki posameznikom, na katere se nanaša obdelava podatkov, omogočajo, da od držav članic zahtevajo, naj preverijo informacije o njihovih lastnih podatkih v datoteki EUODAC-a (z uporabo t.i. „posebnega iskanja“ člen 18 Uredbe EUODAC). Med referenčnim obdobjem je bilo opravljenih več kot 3.700 posebnih iskanj, kar je presenetljivo visoka številka.

Komisija poudarja, da so taka iskanja strogo omejena na uporabo pravil o varstvu podatkov.

2.3.3. Podpora EUODAC-a, namenjena Dublinski uredbi

Namen Uredbe EUODAC je poenostaviti uporabo Dublinske uredbe. Zato je zanimivo proučiti, ali je EUODAC resnično prispeval k doseganju ciljev Dublinske uredbe.

Kakor je bilo prej navedeno, je v letu 2005 16 % prosilcev za azil dejansko **večkrat vložilo prošnje**. To bi lahko pomenilo, da dublinski sistem ni imel pričakovanega odvratilnega učinka zoper pojav „kupovanja azila“. Številni prosilci za azil skušajo še naprej pridobiti pozitivno odločitev za svoj primer z vlaganjem več kot ene prošnje za azil. Eden od ukrepov, ki bi lahko pomagal preprečiti ta pojav, bi bil, da se prosilcem za azil zagotovijo pravilne informacije o posledicah ponovno vloženih prošnji.

Kar zadeva **dokazila o nezakonitem vstopu**, je treba znova poudariti, da bo Uredba EUODAC učinkovito poenostavila uporabo Dublinske uredbe samo, če bodo vse države članice izpolnjevale obveznost in zbirale podatke o vsakem tujcu, ki nezakonito vstopi v EU.

Ugotovljeno je bilo, da države članice od centralne enote EUODAC-a dokaj pogosto prejemajo rezultate, ki vsebujejo **večkratne zadetke**, kar pomeni, da je podatke o prosilcu za azil evidentiralo več držav članic. Na podlagi takih informacij ni mogoče jasno določiti, katera država članica je odgovorna za proučevanje prošnje za azil, zlasti v veljavnem roku.

Komisija bo za poenostavitev analize večkratnih zadetkov predlagala mehanizme, s katerimi bi se države članice medsebojno obveščale o statusu posameznikov, ki jih zadeva obdelava podatkov v EUODAC-u, ter tehnične spremembe mehanizma za prenos podatkov v centralno enoto EUODAC, predvsem za vnos večjega števila informacij o prosilcih za azil.

2.3.4. *Možen razvoj Uredbe EURODAC v prihodnosti*

Glavni namen Uredbe EURODAC je zagotoviti podporo za hitro določitev države članice, odgovorne za prošnjo za azil. Vendar je mogoče informacije iz datoteke EURODAC uporabiti tudi na druge koristne načine, npr. kot prispevek k preprečevanju zlorab azilnega sistema.

Medtem ko so države članice obvezane, da shranijo prstne odtise tujcev, ki nezakonito prehajajo njihove zunanje meje, jim ni treba shraniti istih podatkov za tujce, ki nezakonito prebivajo na njihovem ozemlju.

Toda države članice kažejo vedno več zanimanja za uporabo podrobnih podatkov o državljanih tretjih držav, ki se nezakonito zadržujejo na njihovem ozemlju, kakor je razvidno iz številke za obdobje med leti 2003 in 2005. Poleg tega je precejšnje neskladje med tistimi državljanji tretjih držav, ki se nezakonito zadržujejo na ozemlju države (101 884), in tistimi, prijetimi zaradi nezakonitega prehoda zunanjih meja (48 657). Zato se predlaga, da se shranijo podatki o osebah, prijetih zaradi nezakonitega prebivanja na ozemlju države članice. Ti podatki bodo uporabni pri obravnavanju prošenj za azil, na primer pomagali bodo pri preprečevanju zlorab s preverjanjem izjav, ki so jih podali prosilci za azil. Taki podatki so lahko shranjeni za začetno obdobje dveh let, skladno s tem, kar se zgodi z osebami, ki nezakonito prečkajo mejo. Obdobje shranjevanja se lahko podaljša, če je oseba ponovno prijeta.

Komisija namerava predlagati, da se podatki o osebah, prijetih zaradi nezakonitega prebivanja na ozemlju EU, shranjujejo.

Poleg tega bo Komisija na podlagi nadaljnje analize in celovite ocene učinka proučila možnost razširitve področja uporabe Uredbe EURODAC z namenom, da svoje podatke uporabi za potrebe kazenskega pregona ter kot sredstvo za boj proti nezakonitem priseljevanju.

3. ANALIZA MIGRACIJSKIH TOKOV V OKVIRU DUBLINSKEGA SISTEMA

Migracijski tokovi v okviru dublinskega sistema v letu 2005			
		predaje v državo	predaje iz države
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	ni podatkov
23.	FI	ni podatkov	735
24.	SE	ni podatkov	ni podatkov
25.	NO	ni podatkov	848
26.	FR	ni podatkov	ni podatkov

V nasprotju z zelo razširjeno domnevo, da se večina predaj opravi v države članice, ki so na zunanjih mejah, se zdi, da je skupna porazdelitev med državami članicami na zunanjih mejah EU in državami članicami, ki se ne nahajajo na zunanjih mejah EU, dejansko dokaj uravnotežena. Skupno število vseh predaj v letu 2005 je bilo 3 055 predaj v države članice na zunanjih mejah EU, medtem ko je število predaj v države članice, ki se ne nahajajo na zunanjih mejah EU, znašalo 5 161.

V delovnem dokumentu je podrobna analiza, ki skuša določiti, do kakšne mere so ti dublinski tokovi vplivali na celotno število prosilcev za azil v državah članicah. Če povzamemo, se zdi, da dublinske predaje niso povečale ali zmanjšale skupnega števila prosilcev za azil za več kot 5 % v večini držav članic. Vendar se je v primeru Poljske to število povečalo za približno 20 %, v primeru Slovaške, Litve, Latvije, Madžarske in Portugalske pa za okrog 10 %. Na drugi strani se je število prosilcev za azil v Luksemburgu in na Islandiji zmanjšalo za približno 20 %.

Tak razvoj se je potrdil tudi v hipotetičnem primeru, in sicer če bi se izvedle vse sprejete predaje, toda to bi imelo precej večje posledice v primeru Madžarske, Poljske in Slovaške (več kot 40-odstotno povečanje). Tudi v tem primeru bi bilo vseeno več predaj izvedenih v države članice, ki se ne nahajajo na zunanjih mejah EU (13 968), kot v države članice na zunanjih mejah EU (7 829).

Vendar je treba opozoriti, da se večina predaj sklada s primeri ponovnega sprejema¹⁰, ki v glavnem ne ustrezajo novim prošnjam za azil za namembne države članice, saj so bile prošnje že evidentirane v statističnih podatkih o azilu in so se že začele obravnavati.

Prav tako je treba navesti, da rezultati iskanja pri „postopkih kategorije 1“ v primerjavi s „postopki kategorije 2“ kažejo, da so prosilci za azil, ki so na ozemlje EU vstopili nezakonito pred vložitvijo svoje prošnje, prehajali zlasti preko Španije, Italije in Grčije. Toda večina oseb, prijetih na meji teh držav članic, je nato zaprosila za azil v isti državi, v katero so nezakonito vstopile. Osebe, ki po drugi strani niso zaprosile za azil in so potovale naprej, so bile v glavnem namenjene v Združeno kraljestvo in Francijo.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Cilji dublinskega sistema, zlasti da se vzpostavi jasen in učinkovit mehanizem za določanje odgovornosti glede prošenj za azil, so bili v veliki meri doseženi.

Zaradi pomanjkanja natančnih podatkov ni bilo mogoče oceniti pomembnega elementa dublinskega sistema, in sicer njegovih stroškov. Vendar je po mnenju držav članic izpolnjevanje političnih ciljev sistema izjemno pomembno, ne glede na njegove finančne posledice.

Toda nekateri pomisleki ostajajo, in sicer glede dejanskega izvajanja ter učinkovitosti sistema. Komisija bo tako predlagala potrebne ukrepe za reševanje teh vprašanj in nadalje izboljšala njegovo učinkovitost.

Ta ocena je prvi korak v pričetni razpravi o prihodnosti skupne evropske azilne politike, ki se bo začela, ko bo Komisija junija 2007 objavila obsežno zeleno knjigo.

¹⁰ Glej razpredelnico 2 v delovnem dokumentu.