



Dokument s plenarne sjednice

A9-0245/2020

2.12.2020

IZVJEŠĆE

o provedbi Dublinske uredbe III
(2019/2206(INI))

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

Izvjestiteljica: Fabienne Keller

SADRŽAJ

	Stranica
OBRAZLOŽENJE – SAŽETI PREGLED ČINJENICA I REZULTATA ISTRAŽIVANJA ...	3
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	12
PISMO ODBORA ZA PRAVA ŽENA I RODNU RAVNOPRAVNOST	26
INFORMACIJE O USVAJANJU U NADLEŽNOM ODBORU	29
POIMENIČNO KONAČNO GLASOVANJE U NADLEŽNOM ODBORU	30

OBRAZLOŽENJE – SAŽETI PREGLED ČINJENICA I REZULTATA ISTRAŽIVANJA

Uvod

Izbjeglička kriza iz 2015. i 2016. pretvorila se u krizu sustava azila i pokazala neučinkovitost Uredbe Dublin III u odgovoru na takvu situaciju, njezine strukturne propuste i brojne nedostatke u njezinoj provedbi.

Europska komisija priznala je da „zbog svojeg ustrojstva ili loše provedbe [Uredba] stavlja nerazmjernu odgovornost na određene države članice te potiče nekontrolirane i nezakonite migracijske tokove”¹. Stoga je 2016. predložila novi tekst kako bi se ti problemi riješili. Međutim, iako Europski parlament od studenoga 2017. ima pregovarački mandat, Vijeće još uvijek nije donijelo svoje opće smjernice.

Komisija je kao rješenje najavila „Europski pakt za migracije i azil”, uključujući novi prijedlog revizije Uredbe Dublin III.

Ambiciozna reforma uključuje precizno poznavanje prednosti i nedostataka teksta na snazi. Međutim, iako je Komisija u prosincu 2015. i ožujku 2016. objavila dvije evaluacije Uredbe (članak 46.), još uvijek nije dostavila svoju periodičnu evaluaciju čiji je rok bio srpanj 2018.

U tom kontekstu i s obzirom na neuspjeh Uredbe Dublin III, Europski parlament odlučio je, zbog odgovornosti prema europskim građanima za zakonodavne akte koje donosi, izraditi ažuriranu analizu te uredbe.

Metodologija

Ta evaluacija temelji se na nizu komplementarnih izvora: javnom saslušanju u odboru LIBE 19. veljače, terenskim posjetima, razgovorima s dionicima, dvama upitnicima poslanim svim stalnim predstavništvima i nacionalnim parlamentima država koje primjenjuju Uredbu, studiji Službe Europskog parlamenta za istraživanja (EPRS)² i redovitim koordinacijskim sastancima izvjestitelja i izvjestitelja u sjeni.

1. DIO I.: Iskustva nakon krize, naučene lekcije za reformu Uredbe Dublin III

1.1. Pojava Dublinske uredbe: postupno usklađivanje

Na europskoj razini uspostavu područja slobodnog kretanja pratilo je pokretanje europske suradnje u području azila. Schengenska i Dublinska konvencija stupile su na snagu otprilike u isto vrijeme godine 1990.

Od samog početka primarna je svrha dublinskog sustava bila određivanje države članice koja je u Uniji odgovorna za zahtjev za azil kako bi se izbjegli višestruki zahtjevi. Nakon smjernica dogovorenih na europskom sastanku na vrhu u Tampereu 1999. te u cilju boljeg usklađivanja donesena je odluka o stvaranju zajedničkog europskog sustava azila (CEAS).

Dublinska konvencija prenesena je 2003. u pravo Unije u obliku Uredbe Dublin II.

Od 2007. Ugovorom iz Lisabona omogućuje se uključivanje načela solidarnosti u politiku azila (članak 80. UFEU-a) i primjena redovnog zakonodavnog postupka. Međutim, Vijeće i dalje jednoglasno donosi odluke, što djelomično objašnjava trenutačnu blokadu.

¹ COM(2016) 197 final

² EPRS, „Dublinska uredba o primjeni međunarodne zaštite, procjena provedbe na europskoj razini” (engl. Dublin Regulation on International protection applications, European Implementation Assessment), veljača 2020.

Komisija je 2008. pokrenula drugu fazu CEAS-a s „Planom politike azila”³, uključujući reviziju Uredbe Dublin III.

1.2. Dosad nezapamćen pritisak na CEAS

Posljednjih godina EU se suočava s najvećim migracijskim izazovom od Drugog svjetskog rata. U tri godine broj tražitelja azila porastao je više od četiri puta. U razdoblju 2015. – 2016. azil u Europskoj uniji zatražilo je 2,5 milijuna osoba, u usporedbi s 562 000 zahtjeva 2014. i 278 000 zahtjeva 2012.⁴ Glavne zemlje podrijetla i dalje su Sirija, Afganistan i Irak, zemlje zahvaćene građanskim ratom, nasiljem i sukobima⁵. Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije, od 2014. u pokušaju dolaska u Europu poginulo je 33 000 osoba.

Početkom 2020. u postupku je bilo još 855 000 zahtjeva za azil, puno manje nego prije 5 godina⁶. Međutim, Revizorski sud ističe da su osobe koje su 2018. u grčkim žarišnim točkama podnijele zahtjev za azil dobile termin za razgovor tek 2022. ili čak 2023. Nadalje, neučinkovitost europske politike vraćanja osoba koje ne ispunjavaju uvjete za azil znatno doprinosi preopterećenju sustava azila.

1.3. Duboke neravnoteže u pitanjima azila

Izniman priljev migranata skreće pozornost na neravnoteže unutar EU-a.

U razdoblju 2008. – 2017. trećina država članica primila je 90 % tražitelja azila u Uniji. U Njemačkoj je 2018. zabilježen najveći broj zahtjeva za azil (184 180 zahtjeva, odnosno 28 % od ukupnog broja), a slijede Francuska (120 425 zahtjeva, odnosno 19 %), Grčka (66 695 zahtjeva, odnosno 11 %), Italija (59 950 zahtjeva, odnosno 10 %) i Španjolska (52 700 zahtjeva, odnosno 9 %). Zemlje prvog ulaska, kao što su Grčka, Malta i Cipar, također primaju velik broj zahtjeva za azil u odnosu na svoje stanovništvo.

Suočene s tom krizom, neke države članice su u razdoblju 2015. – 2016. uredbu prestale primjenjivati. Brojni migranti koji su stigli preko Grčke, Italije ili Španjolske nisu registrirani u Eurodacu zbog nedostatka resursa, ali i zbog nedostatka solidarnosti među državama članicama.

Zaključak je jasan: „dublinski sustav”, gotovo nepromijenjen od 1990., pokazao se kao neuspjeh.

1.4. Hitne mjere tijekom krize

Kao odgovor na vrhunac migracija 2015. godine Komisija je donijela hitne mjere: uspostava „žarišnih točaka” za upravljanje prihvatom migranata i registracijom zahtjeva za azil, privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva te dotad nezabilježeno povećanje operativnih i financijskih sredstava Frontexa i EASO-a.

Te hitne mjere nisu bile dovoljne da se riješe nedostaci CEAS-a i sustava Dublin III. U grčkim žarišnim točkama vladaju masovna prenapučenost i neprihvatljivi zdravstveni uvjeti⁷. Iako su inicijalno trebale moći primiti 6000 osoba, u njima se početkom 2020. još uvijek nalazilo 42 000 migranata.

Kako bi se zaustavio dolazak migranata i njihova opasna putovanja s istočnog Sredozemlja,

³ COM(2008)360 final.

⁴ Eurostat.

⁵ EPRS, „Reforma dublinskog sustava” (engl. Reform of the Dublin system), ožujak 2019.

⁶ EASO, „Posebni izvještaj: trendovi u području azila i COVID-19” (engl. Special Report: asylum trends and Covid-19), travanj 2020.

⁷ Agencija EU-a za temeljna prava (FRA), Mišljenje 3/2019, ožujak 2019.

Europsko vijeće sklopilo je 18. ožujka 2016. sporazum s Turskom. Ta deklaracija, sastavljena izvan međunarodnog pravnog okvira i bez savjetovanja s Europskim parlamentom, trebala je ponuditi privremeno rješenje za izbjegličku krizu. Međutim, opetovani diplomatski pritisak turskog predsjednika, posebno u pogledu stanja na grčko-turskoj granici, istaknuo je krhkost tog sporazuma i pojačao potrebu za održivim europskim rješenjem.

Zbog humanitarne situacije migranata, posebno u Grčkoj, ključno je uspostaviti održiv mehanizam za podjelu odgovornosti među državama članicama za registraciju tražitelja azila.

1.5. Žarišne točke, *ad hoc* sporazumi i premještanje: prvi znakovi solidarnosti

Prema mišljenju Europskog vijeća za izbjeglice i prognanike (ECRE), Uredba Dublin III općenito se dobro primjenjivala u žarišnim točkama u razdoblju 2016. – 2018.⁸ Grčka je na temelju kriterija spajanja obitelji u druge države članice premjestila 8604 tražitelja azila. Uz potporu EASO-a poslala je 19 784 zahtjeva za prihvrat izbjeglica, od čega se 43 % odnosilo na osobe iz žarišnih točaka.

Revizorski sud kritizira nastojanja EU-a da pruži potporu Grčkoj i Italiji od 2015. Navodi operativne nedostatke koji otežavaju učinkovitost premještanja, upotrebu EASO-ove stručne potpore i nepoštovanje rokova⁹.

Vijeće je 2015. uz potporu Europskog parlamenta donijelo dvije odluke o premještanju 160 000 tražitelja azila iz Grčke i Italije¹⁰. Međutim, države članice obvezale su se na premještanje samo 98 256 tražitelja azila, a u konačnici su stvarno premjestile njih samo 34 705. Neke države članice koje se nisu slagale s tom odlukom jednostavno su je odbile primijeniti.

Na središnjem Sredozemlju, Italija i Malta bile su pod velikim pritiskom zbog porasta u dolascima migranata koji pristižu preko Libije. Nakon blokade na razini 27 država članica, 2019. sklopljeno je nekoliko *ad hoc* sporazuma o premještanju iskranih osoba nakon spašavanja na moru. Pravni okvir Uredbe Dublin III omogućio je dobrovoljne transfere u države članice koje su potpisale „Izjavu iz Malte”.

1.6. Odgovornost zemlje prvog ulaska i solidarnost među državama članicama

Od 1990. svrha načela zemlje prvog ulaska bila je dati državama članicama odgovornost za upravljanje vanjskim granicama EU-a. Međutim, to načelo nerazmjerno opterećuje predmetne zemlje i čini operativnu potporu Frontexovih službenika neizostavnom.

Osim toga, iako se u usporedbi s vrhuncem iz 2015. i 2016. broj novih zahtjeva za azil smanjio tijekom 2017. (654 600) i 2018. (580 000), 2019. godine zabilježen je novi porast od 18 %, odnosno 714 000 novih zahtjeva za azil. Taj je trend potvrđen početkom 2020.: zabilježen je porast od 20 % u usporedbi s 2019. Primjećuje se i diversifikacija migracijskih ruta i zemalja podrijetla. Nakon Sirije i Afganistana, sada velik broj osoba pristiže iz Venezuele i Kolumbije. Uniji stoga treba mehanizam solidarnosti, kojim će se zajamčiti pravedna podjela opterećenja i odgovornosti među državama članicama, među ostalim premještanjem na temelju objektivnih kriterija.

⁸ EPRS, 2020., str. 39.

⁹ Revizorski sud, 2019., str. 4. i 51.

¹⁰ Odluka Vijeća (EU) 2015/1601, uvodna izjava 23.

2. DIO II.: Strukturni nedostaci, razlike u tumačenju, operativne poteškoće i političke prepreke

2.1. Prepreke u utvrđivanju države odgovorne za zahtjev za azil

2.1.1. Obvezna registracija u Eurodacu

Tijekom registracije zahtjeva za azil izbjeglice pri ulasku u EU, predmetna država članica mora unijeti otiske prstiju te osobe u bazu podataka Eurodac. Uvidom u spis u Eurodacu nadležna tijela mogu provjeriti je li osoba registrirana ili je podnijela zahtjev za azil u nekog drugoj državi članici.

Međutim, 2015., prije uspostave žarišnih točaka, dvije zemlje s najvećom stopom nezakonitih ulazaka, Grčka (885 000) i Italija (154 000), zabilježile su samo 11 370 (Grčka) odnosno 83 245 (Italija) zahtjeva za azil¹¹. Ti nedostaci znatno slabe dublinski sustav i načelo zemlje prvog ulaska te dovode do brojnih sekundarnih kretanja.

2.1.2. Pristrana primjena hijerarhije kriterija za određivanje odgovorne države

U poglavlju III. Dublinske uredbe utvrđuje se hijerarhija kriterija na temelju kojih se određuje koja država mora „prihvatiti” tražitelja azila. Prednost ima jedinstvo obitelji (čl. 8. do 11.), zatim posjedovanje dokumenata o boravku ili viza (čl. 12.), nezakoniti ulazak ili boravak (čl. 13.), ulazak bez vizne obveze (čl. 14.), zahtjev na međunarodnom tranzitnom području zračne luke (čl. 15.) te prva zemlja u kojoj je podnesen zahtjev (čl. 3. st. 2.).

Međutim, zahtjevi za prihvata ne odražavaju tu hijerarhiju. Kriterij jedinstva obitelji upotrijebljen je 2018. u 5 % slučajeva u Francuskoj (od 12 000) i 3,7 % u Njemačkoj (od 17 500). Postoci su još manji u Belgiji, Švedskoj, Švicarskoj ili Austriji¹², a drastično se razlikuju od postotka u Grčkoj: 79,3 %.

Zahtjevi za spajanje obitelji rjeđe se prihvaćaju: tek 48 % u usporedbi s prosječnom stopom od 67,6 % za sve postupke. Države prečesto nameću pravila kako bi regulirale i ograničile spajanja obitelji i zahtijevaju obvezujuće uvjerljive dokaze (npr. test DNK, procjena dobi).

2.1.3. Administrativno opterećenje dublinskih postupaka i njihova nedosljedna primjena

Broj dublinskih postupaka povećao se s oko 90 000 u 2014. na 160 000 u razdoblju 2016. – 2017. Od 2016. do 2019. Njemačka i Francuska izdale su daleko najviše zahtjeva: zajedno 68 % od ukupnog broja. Zemlje koje izdaju malo zahtjeva u skladu s Dublinskom uredbom su Španjolska, Estonija, Litva, Latvija, Slovačka, Bugarska, Poljska i Češka. Iznenaduje da Španjolska gotovo ne izdaje zahtjeve u skladu s Dublinskom uredbom (7 zahtjeva 2016., 11 zahtjeva 2017., 7 zahtjeva 2018.), unatoč velikom i rastućem broju zahtjeva za azil (16 544 zahtjeva 2016., 31 738 zahtjeva 2017., 55 570 zahtjeva 2018.). Za usporedbu, Grčka je 2016. izdala 2886 zahtjeva za prihvata (na 51 091 zahtjeva za azil), 9784 zahtjeva 2017. (na 58 661 zahtjeva za azil) i 5211 zahtjeva 2018. (na 66 969 zahtjeva za azil).

Dublinski sustav time stvara znatno administrativno, ljudsko i financijsko opterećenje, a u

¹¹ Eurostat, CP 44/2016: http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/du/115b2342_rapport-information.pdf (vidi stranicu 23.); <https://www.senat.fr/rap/r15-795/r15-7952.html>; https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf (vidi str. 18. – 19.).

¹² Revizorski sud, 2019., str. 48.

konačnici se provede tek 11 % transfera. Također postoje znatne razlike među zemljama: 54,6 % transfera u Grčkoj, 42,2 % u Švedskoj i samo 11,2 % u Njemačkoj, 6,7 % u Francuskoj, 1,6 % u Italiji u razdoblju 2016. – 2019.

S druge strane, diskrecijske klauzule (članak 17.) rijetko se primjenjuju. Klauzula o suverenosti upotrijebljena je 2018. tek nešto manje od 2000 puta u odnosu na više od 155 000 zahtjeva za azil. Najviše su je koristile Njemačka (65 %), Nizozemska (13 %) i Francuska (10 %). Neke su je zemlje koristile samo jedanput (Austrija, Danska, Poljska), a druge nikada (Slovenija, Portugal, Rumunjska, Bugarska, Estonija).

2.1.4. Previše složeni i predugi postupci

Administrativni put tražitelja azila nakon dolaska u Europu vrlo je složen¹³. Obradu zahtjeva znatno usporava velik broj dionika (administrativnih, pravnih, medicinskih, policijskih, nevladinih organizacija), njihova zemljopisna raspršenost i nedostatak dostupnosti. Problem su također nedovoljna suradnja među tim tijelima, a u nekim slučajevima obeshrabrenost njihova osoblja. Primjerice, u Francuskoj se tražitelji azila registriraju u jednoj od 11 prefektura te zemlje i svi moraju doći u parišku regiju na razgovor s Nacionalnom agencijom za azil (OFPRA).

Udio dublinskih postupaka u ukupnom broju zahtjeva za azil porastao je s 15 % u 2014. na 26 – 27 % 2016. i 2017. Dublinske jedinice u državama članicama stoga su se suočile sa znatnim porastom radnog opterećenja, što je dovelo do zagušenja i duljih rokova.

Neka nacionalna tijela morala su se reorganizirati zbog velikog broja predmeta. Na kašnjenja uvelike utječe i nedostatak ljudskih resursa (posebno službenika za zaštitu i usmenih prevoditelja). Prema dostupnim informacijama, Grčka, Španjolska i Cipar imaju manje službenika za azil u usporedbi s brojem zahtjeva za azil. Španjolska je 2019. imala 197 službenika na 55 290 zahtjeva, u usporedbi s 1 121 službenika na 5 780 zahtjeva u Austriji. Sve veće oslanjanje na osoblje koje radi na određeno vrijeme, primjerice u Grčkoj i na Cipru, može ugroziti sposobnost nadležnih tijela za obradu zahtjeva.

Dublinskom uredbom predviđeni su rokovi u svakoj fazi dublinskih postupaka¹⁴. Međutim, ti se rokovi uvelike prekoračuju, često i za nekoliko mjeseci. Različito se tumači i trenutak početka svakog od postupaka pa su potrebna pojašnjenja Suda Europske unije (vidi presudu u predmetu *Mengesteab*).

Izostanak primjene određenih odredbi (npr. spajanje obitelji, prihvata maloljetnika bez pratnje) i nepoštovanje rokova također otkrivaju poteškoće u provjeri informacija o podnositeljima zahtjeva. Mnogi dolaze bez osobnih isprava, što otežava utvrđivanje dobi, državljanstva i obiteljskih veza te zahtjeva dodatne provjere.

¹³ La Cimade, „Dublin Regulation, European asylum machine”, travanj 2019.

¹⁴ Vidi EPRS 2020., str. 68.

2.2. Prepreke za transfer tražitelja azila

2.2.1. Prekratko razdoblje odgovornosti država članica

Nakon odluke o transferu države članice imaju 6 mjeseci da izvrše transfer (18 mjeseci u slučaju bijega). Nakon toga za zahtjev postaje odgovorna država izdavanja.

U praksi, ograničeno razdoblje odgovornosti može potaknuti države članice od kojih je zatraženo da prime tražitelje azila da odgode provedbu transfera. Također potiče tražitelje azila da ne ulaze u postupak te da zatim svoj zahtjev podnesu u drugoj državi¹⁵.

Produljenje trajanja odgovornosti omogućilo bi suzbijanje sekundarnih kretanja i nezakonitog boravka.

2.2.2. Višestruke prepreke

Prepreke su višestruke i raznolike, a kreću se od odbijanja ili izostanka suradnje država članica kojima je podnesen zahtjev do poništenja odluka na nacionalnim žalbenim tijelima ili nepoštovanja rokova. Još jedan važan čimbenik je „administrativni bijeg” osoba za koje je određen transfer. Na operativnoj razini nacionalna tijela navode poteškoće u provođenju transfera i ograničenja prijevoza (često zračnim putem) koje nameću zračni prijevoznici (ograničen broj osoba po letu, obveza putne isprave s imenom osobe, izostanak veza itd.).

Sudska praksa Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava bavi se manjkom odgovarajućih kapaciteta za prihvata ili izostankom usklađenosti s dublinskim postupcima. Oba suda odbila su transfer u države u kojima bi podnositeljima zahtjeva nepravredno bila uskraćena međunarodna zaštita ili bi bili izloženi kršenju temeljnih prava¹⁶.

Česte su i žalbe na odluke u dublinskim postupcima. To je temeljno pravo, no produžuje brojne dublinske postupke jer je stopa žalbi u svim državama visoka, do 80 %. U nekim slučajevima tražitelji azila koji ne žele biti premješteni s pomoću žalbe ostaju na teritoriju predmetne države članice.

2.3. Migrantske rute, podcijenjeni element u europskom sustavu azila

2.3.1. Sekundarna kretanja, neprijatelj načela jedinstvenog zahtjeva za azil

Sekundarno kretanje odlazak je osobe iz države članice odgovorne za zahtjev za azil u drugu državu članicu. Ta pojava znatno narušava dublinski sustav. Na taj se način podriva postupak određivanja odgovorne države, povećava broj dublinskih postupaka i narušava načelo jedinstvenog zahtjeva za azil u EU-u.

Prema nizozemskom Savjetodavnom odboru za migracijska pitanja (ACVZ)¹⁷, unatoč manjem broju zahtjeva za azil nakon 2015. i 2016., sekundarna kretanja znatno su se povećala. Njemačka i Francuska dva su glavna odredišta tih sekundarnih kretanja tražitelja azila. Razlozi za sekundarna kretanja su višestruki: postojanje obiteljskih veza, prisutnost dijaspor, poznavanje jezika, uvjeti prihvata, mogućnosti na tržištu rada, odbijanje transfera.

Uzrok sekundarnih kretanja još je jedan veliki propust u sustavu: razlike u stopama zaštite. Upečatljiv je primjer stopa zaštite Afganistanaca, koja ovisno o državi članici varira između 6 % i 98 %. Za Iračane ta stopa varira od 8 % do 98 %. Te razlike u procjeni, uz nedostatak

¹⁵ Nizozemski Savjetodavni odbor za migracijska pitanja (ACVZ), 2019.

¹⁶ EPRS, 2020., str. 63.

¹⁷ Nizozemski Savjetodavni odbor za migracijska pitanja (ACVZ), 2019.

europskog popisa sigurnih zemalja podrijetla i zajedničke analize rizika po zemljama, potiču tražitelje azila da se presele u državu članicu u kojoj će najvjerojatnije primiti međunarodnu zaštitu. Razlike u uvjetima prihvata podnositelja zahtjeva za azil također su poticaj za sekundarna kretanja.

Analiza sekundarnih kretanja i promjena tih kretanja dovodi u pitanje relevantnost određenih izvornih načela iz Uredbe Dublin III. Razlike u životnim uvjetima među državama članicama utječu na uvjete prihvata. Neuzimanje u obzir želja podnositelja zahtjeva i ograničeno trajanje odgovornosti država potiču ljude da se presele u željenu državu članicu i ostanu u „administrativnom bijegu” kako bi mogli zatražiti azil negdje drugdje.

Nacionalne strategije usmjerene samo na sankcije ili ograničavanje pristupa azilu, koje do danas podržava većina država članica, pružaju tek djelomičan odgovor na tu pojavu. Sustav koji ni u manjoj mjeri ne uzima u obzir rute tražitelja azila i njihove razloge za traženje azila u određenoj zemlji osuđen je na neuspjeh¹⁸.

2.3.2. Promjene migracijskih tokova

Potrebno je stoga analizirati migrantske rute kako bi se na priljev odgovorilo na strukturiraniji način i kako bi se bolje organizirali postupci azila.

Zabilježen je porast broja zahtjeva za azil osoba koje su u zemlju ušle na zakonit način, zahvaljujući izuzeću od vizne obveze ili posjedovanju boravišne vize. Prema EASO-u, tijekom 2019. četvrtinu zahtjeva podnijele su osobe koje su ušle u EU zahvaljujući izuzeću od vizne obveze. Zemlje iz kojih dolaze, iako se smatraju sigurnima, nude vrlo nisku razinu zaštite: Sjeverna Makedonija (1 %), Moldova (1 %), Venezuela (5 %), Albanija (6 %), Kolumbija (7 %), Ukrajina (9 %). Brojni takvi zahtjevi, koji vjerojatno neće biti prihvaćeni, zagušuju sustave azila.

Nedostatak podataka o migrantskim rutama prepreka je za bolje razumijevanje disfunkcionalnosti Uredbe Dublin III. Interoperabilnost podataka o azilu stoga je od ključne važnosti. EASO-u bi također trebalo pod sigurnim uvjetima omogućiti pristup podacima iz Eurodaca kako bi se provela analiza i proširila uloga agencije eu-LISA.

2.3.3. Ljudske žrtve neuspjeha dublinskog sustava

Neučinkovitost Dublinske uredbe prvenstveno osjećaju migranti koji su već doživjeli traume u svojoj zemlji ili na putu prema Europi. Mjeseci, čak i godine administrativnog natezanja i nesigurnosti predstavljaju novu traumu i pogoduju trgovcima ljudima, koji drže kontrolu nad migrantima putem mreža prostitucije ili prisilnog rada. Neuspjeh Dublinske uredbe i CEAS-a dovodi do brojnih kršenja temeljnih prava. Trenutačni uvjeti u grčkim žarišnim točkama teški su i nehumani.

Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti zaštiti najboljih interesa djece i maloljetnika bez pratnje. Nekoliko država ima specijalizirane jedinice za maloljetnike bez pratnje (Belgija, Francuska, Mađarska), dok druge zapošljavaju posebno osposobljeno osoblje (Njemačka, Poljska, Cipar). No te dobre prakse nisu univerzalne.

Određivanje dobi migranata jedna je od glavnih prepreka. Prakse se razlikuju među državama članicama, a procjene nisu pouzdane, kao što je slučaj s onima koje se temelje na medicinskim testovima. Multidisciplinarni pristupi, koje provode kvalificirani stručnjaci, omogućuju prikupljanje skupova relevantnih pokazatelja i pouzdanije utvrđivanje dobi osoba (Ujedinjena Kraljevina, Malta, Italija, Grčka, Nizozemska i Francuska primjenjuju takve pristupe). Osim toga, iako je imenovanje pravnog zastupnika koji će pratiti ili zastupati maloljetnike u

¹⁸ Stajalište Odbora regija. Rezolucija od 8. prosinca 2018. o zajedničkom europskom sustavu azila (CEAS).

postupcima azila obvezno (članak 6.), u provedbi dolazi do velikih propusta. Naposljetku, brojne države ne pružaju informacije prilagođene maloljetnicima.

Pravo na informiranje (članak 4.) još je jedno načelo koje se nedovoljno poštuje. Neki su od problema: pružanje djelomičnih informacija; ograničen pristup podnositelja zahtjeva pravnoj pomoći; jezične barijere i nedostatak usmenih prevoditelja; zastoji u pružanju informacija¹⁹. Ti se nedostaci mogu objasniti nedostatkom resursa na terenu, ali i političkim odlukama.

2.4. Prekid CEAS-a i dublinskih postupaka tijekom krize prouzročene bolešću COVID-19

Tijekom zdravstvene krize i zbog uvedenih mjera zabrane kretanja, dublinski su postupci znatno smanjeni ili čak potpuno obustavljeni. To se posebno odnosi na razgovore za azil. Iako su se neke zemlje odlučile za sastanke „na daljinu”, brojni su razgovori odgođeni²⁰. EASO je 16. travnja 2020. objavio preporuke za osiguravanje kontinuiteta prava na azil, no ne postoji plan upravljanja krizom prilagođen takvim okolnostima, čime se dodatno podriva primjena Uredbe Dublin III.

2.5. Novi načini upravljanja, sve veća uloga agencija EU-a

Brojne razlike u tumačenju i primjeni Uredbe Dublin III među državama članicama ugrožavaju njezinu učinkovitost. Neke od njih rezultat su nacionalnih strategija za borbu protiv sekundarnih kretanja ili za smanjenje zastoja u obradi. Druge su posljedica povijesnih praksi ili nedostatka dijaloga među nacionalnim tijelima za azil. U svakom slučaju trpi interes Zajednice: sekundarna kretanja koja se spriječe u jednoj zemlji postaju problem u drugoj.

Nadalje, sklopljeni su bilateralni sporazumi između država članica i trećih zemalja ili između država članica kako bi se poboljšala učinkovitost postupaka ili osigurao transfer ili vraćanje tražitelja azila čiji su zahtjevi odbijeni (npr. sporazumi između Španjolske i Maroka ili Njemačke i Albanije). Iz tih se sporazuma moraju izvući pouke koje treba primijeniti u najširem mogućem opsegu kako bi se izbjegle buduće pogreške.

Usklađivanjem vizne politike među državama članicama vjerojatno bi se poboljšalo i funkcioniranje CEAS-a i Uredbe Dublin III jer brojni tražitelji azila dolaze na teritorij EU-a na zakonit način s vizom ili zahvaljujući izuzeću od vizne obveze.

Kako bi se poboljšala usklađenost nacionalnih sustava, Komisija vodi mrežu stručnjaka za dublinski sustav iz država članica. Međutim, njihovi se sastanci održavaju prerijetko (jedan do dva puta godišnje) da bi bili operativno važni.

Sve važniju i proaktivniju ulogu u poboljšanju usklađenosti, uzajamnog povjerenja među državama i razvijanju zajedničke kulture azila ima EASO. Ta je agencija 2016. uspostavila „mrežu dublinskih jedinica”, koja je aktivnija od mreže Komisije. EASO izrađuje i brojne smjernice²¹, a organizira i tečajeve osposobljavanja za osoblje u dublinskim jedinicama.

Operativna potpora državama članicama stoga je dosad najznačajniji doprinos EASO-a provedbi Dublinske uredbe. Poticanje preobrazbe EASO-a u uistinu neovisnu agenciju prioritet je u cilju poboljšanja učinkovitosti CEAS-a.

Naposljetku, Komisija također mora osigurati veću dosljednost u provedbi Uredbe Dublin III s drugim odredbama CEAS-a (prihvat, postupci azila). Treba napomenuti da bi reforma CEAS-a bila uzaludna bez znatnog povećanja stope vraćanja osoba koje ne ispunjavaju uvjete za azil.

¹⁹ EPRS, 2020., str. 35. – 37.

²⁰ EASO, travanj 2020.: informacijski obrasci CEAS-a.

²¹ Npr. EASO, „Practical guide on the implementation of the Dublin III Regulation”, listopad 2019.

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o provedbi Dublinske uredbe III (2019/2206(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir članak 78. stavak 2. točku (e) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU),
- uzimajući u obzir članak 80. UFEU-a o načelu solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama, uključujući i njegove financijske implikacije,
- uzimajući u obzir članke 1., 2., 3., 4., 18., 19. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,
- uzimajući u obzir članke 2., 3., 5., 8. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP),
- uzimajući u obzir članak 14. Opće deklaracije o ljudskim pravima, koju je 1948. usvojila Opća skupština UN-a,
- uzimajući u obzir Globalni sporazum UN-a o izbjeglicama,
- uzimajući u obzir Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. i njezin Protokol iz 1967. godine (Ženevska konvencija),
- uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), poznatu kao Uredba Dublin III²²,
- uzimajući u obzir odluke Vijeća (EU) 2015/1523 od 14. rujna 2015.²³ i (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015.²⁴, kojima se uspostavljaju privremene mjere u području međunarodne zaštite u korist Italije i Grčke,
- uzimajući u obzir prijedlog Komisije upućen Europskom parlamentu i Vijeću (COM(2016)0270) o reformi Uredbe Dublin III,
- uzimajući u obzir pregovarački mandat koji je Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove usvojio 19. listopada 2017. i koji je odobren na plenarnoj sjednici 16. studenoga 2017. te potvrđen od strane Konferencije predsjednika 17. listopada 2019.,

²² SL L 180, 29.6.2013., str. 31.

²³ SL L 239, 15.9.2015., str. 146.

²⁴ SL L 248, 24.9.2015., str. 80.

- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 12. travnja 2016. o situaciji na Sredozemlju i potrebi za cjelovitim pristupom EU-a migraciji²⁵,
- uzimajući u obzir presude Suda Europske unije povezane s Uredbom (EU) br. 604/2013, a posebno C-695/15 PPU Mirza (ECLI:EU:C:2016:188), C-63/15 Ghezelbash (veliko vijeće) (*) (ECLI:EU:C:2016:409), C-155/15, Karim (ECLI:EU:C:2016:410), C-578/16 PPU C.K. i dr. (*) (ECLI:EU:C:2017:127), C-528/15 Al Chodor (ECLI:EU:C:2017:213), C-36/17 Ahmed (rješenje) (ECLI:EU:C:2017:273), C-490/16 A.S. (veliko vijeće) (ECLI:EU:C:2017:585), C-646/16 Jafari (veliko vijeće) (*) (ECLI:EU:C:2017:586), C-670/16 Mengesteab (veliko vijeće) (ECLI:EU:C:2017:587), C-60/16 Khir Amayri, ECLI:EU:C:2017:675, C-201/16 Shiri, (ECLI:EU:C:2017:805), C-360/16 Hasan (ECLI:EU:C:2018:35), C-647/16 Hassan (ECLI:EU:C:2018:368), C-213/17 X (ECLI:EU:C:2018:538), C-56/17 Fathi (ECLI:EU:C:2018:803), C-47/17 X (veliko vijeće) (ECLI:EU:C:2018:900), C-661/17 M.A. i dr. (veliko vijeće) (*) (ECLI:EU:C:2019:53), C-163/17 Jawo (veliko vijeće) (*) (ECLI:EU:C:2019:218), C-582/17 H. (veliko vijeće) (*) (ECLI:EU:C:2019:280) te C-715/17, C-718/17 i C-719/17 Komisija protiv Poljske, Mađarske i Češke,
- uzimajući u obzir presude Europskog suda za ljudska prava povezane s Uredbom (EU) br. 604/2013, a posebno Sharifi/ Austrija od 5. prosinca 2013. (presuda vijeća), Mohammadi/ Austrija od 3. srpnja 2014. (presuda vijeća), Sharifi i dr./ Italija i Grčka od 21. listopada 2014. (presuda vijeća) i Tarakhel/ Švicarska od 4. studenoga 2014 te ESLJP – M.S.S./Belgija i Grčka (GC), zahtjev br. 30696/09, presuda od 21. studenoga 2011., u vezi s Uredbom (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. (Dublin II),
- uzimajući u obzir Europski migracijski program Komisije od 13. svibnja 2015. (COM(2015)0240),
- uzimajući u obzir tzv. Izjavu iz Malte iz rujna 2019.,
- uzimajući u obzir studiju visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice iz kolovoza 2017. naslovljenu „Left in limbo” o provedbi Uredbe Dublin III,
- uzimajući u obzir evaluaciju Uredbe Dublin III iz 2015. te evaluaciju provedbe Uredbe Dublin III iz 2016., koje je u ime Komisije proveo ICF International,
- uzimajući u obzir tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 24/2019 iz studenoga 2019. naslovljeno „Azil, premještanje i vraćanje migranata: vrijeme je da se poduzmu odlučnije mjere za usklađivanje ciljeva i rezultata”,
- uzimajući u obzir komunikaciju Komisije naslovljenu „COVID-19: Smjernice za provedbu relevantnih odredaba EU-a u području postupaka azila i vraćanja te za preseljenje” (2020/C 126/02),
- uzimajući u obzir izvješće Europskog potpornog ureda za azil od 2. lipnja 2020. o

²⁵ SL C 58, 15.2.2018., str. 9.

- hitnim mjerama uslijed bolesti COVID-19 u sustavima azila i prihvata,
- uzimajući u obzir izvješće Europskog potpornog ureda za azil iz lipnja 2020. pod naslovom „Godišnje izvješće o stanju u području azila u Europskoj uniji”,
 - uzimajući u obzir procjenu provedbe Dublinske uredbe koju je provela Služba Europskog parlamenta za istraživanja (EPRS) iz siječnja 2019. i sastavila dr. Amandine Scherrer iz Odjela za *ex post* evaluaciju Uprave Parlamenta za procjenu učinka i europsku dodanu vrijednost (prvi dio) te istraživački tim Europskog vijeća za izbjeglice i prognanike (ECRE), na zahtjev Odjela za *ex post* evaluaciju (drugi dio),
 - uzimajući u obzir druge studije koje je naručio Europski parlament, posebno EPRS-ovu procjenu provedbe Dublinske uredbe i postupaka azila u Europi koju su proveli Gertrud Malmersjö i Milan Remáč iz 2016., studiju Resornog odjela za prava građana i ustavna pitanja (Glavna uprava za unutarnju politiku) o reformi Uredbe Dublin III koju je proveo Francesco Maiani iz lipnja 2016., studiju EPRS-a pod nazivom „Cijena nedjelovanja na europskoj razini u okviru politike azila” koju su proveli Wouter van Ballegooij i Cecilia Navarra iz listopada 2018. te studiju EPRS-a o reformi dublinskog sustava koju je provela Anja Radjenovic iz ožujka 2019.,
 - uzimajući u obzir saslušanje Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) održano 19. veljače 2020.,
 - uzimajući u obzir odgovore parlamenata država članica putem automatiziranog sustava Europskog centra za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju o njihovom radu na Uredbi Dublin III,
 - uzimajući u obzir odgovor Njemačke na pet pitanja koja su predsjednik odbora LIBE i izvjestiteljica uputili svim nacionalnim tijelima uključenima u dublinski postupak,
 - uzimajući u obzir putovanja izvjestiteljice u svrhu utvrđivanja činjenica u Bochum (Njemačka), Ter Apel (Nizozemska), Bukurešt (Rumunjska) i Lampedusu (Italija),
 - uzimajući u obzir članak 54. Poslovnika, kao i članak 1. stavak 1. točku (e) te Prilog III. Odluci Konferencije predsjednika od 12. prosinca 2002. o postupku odobrenja izrade izvješća o vlastitoj inicijativi,
 - uzimajući u obzir pismo Odbora za prava žena i rodnu ravnopravnost,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (A9-0245/2020),
- A. budući da je 2015. međunarodnu zaštitu u zemljama EU+ zatražilo 1 393 920, a 2016. 1 292 740 tražitelja azila, što je četiri puta više u odnosu na 2012. (373 375 zahtjeva) i 2013. (464 515 zahtjeva); budući da se broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u zemljama EU+ ponovno povećao između 2018. (665 920) i 2019. (738 425), što je jednako 0,13 % ukupnog stanovništva EU-a u 2019.;
- B. budući da djeca čine gotovo polovicu zahtjeva za azil podnesenih u EU-u, a oko 17 700

maloljetnika bez pratnje podnijelo je zahtjev za međunarodnu zaštitu u 2019.; budući da su 86 % njih bili dječaci, a 90 % njih bilo je staro od 14 do 18 godina;

- C. budući da je država članica koja izdaje vizu državljaninu treće zemlje odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 12. Uredbe Dublin III; budući da je, u skladu s člankom 14. Uredbe Dublin III, za razmatranje zahtjeva državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koja je ušla na državno područje države članice koja odobrava izuzeće od vizne obveze odgovorna ta država članica;
- D. budući da je 2019. doneseno 145 000 odluka o zahtjevima u skladu s Dublinskom uredbom; budući da je 2019. stopa odobrenja za odluke o zahtjevima u skladu s Dublinskom uredbom iznosila 62 %;
- E. budući da je jedna trećina država članica u razdoblju od 2008. do 2017. prihvatila 90 % tražitelja azila;
- F. budući da kriteriji za utvrđivanje odgovornosti države članice za zahtjev za azil obuhvaćaju, hijerarhijskim redoslijedom, jedinstvo obitelji, izdavanje dozvola za boravak ili viza, nezakoniti ulazak ili boravak te ulazak bez vizne obveze; budući da u slučaju kada nijedan od tih kriterija nije primjenjiv, država članica u kojoj je zahtjev prvotno podnesen postaje odgovorna država članica u skladu s člankom 3. stavkom 2.; budući da zbog nerazmjerne provedbe članka 13., kojim se odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil pripisuje državi članici prvog nezakonitog ulaska, odgovornosti nisu pravedno raspodijeljene među državama članicama; budući da je u nekoliko zemalja „prvog ulaska” na Sredozemlju, odnosno u Grčkoj, Italiji, Malti, Cipru i Španjolskoj, podnesen velik udio prvih zahtjeva, posebno tijekom krize u razdoblju 2015. – 2016.;
- G. budući da je 2018. u Njemačkoj (82,8 milijuna stanovnika, 18,6 % ukupnog stanovništva EU-a) zabilježen najveći broj zahtjeva (184 180, ili 28 % ukupnog broja zahtjeva, što odgovara 0,22 % njezina stanovništva), a slijede Francuska (66,9 milijuna stanovnika, 15 % ukupnog stanovništva EU-a) s 120 425 zahtjeva (19 % ukupnog broja zahtjeva, što odgovara 0,18 % njezina stanovništva), Grčka (10,74 milijuna stanovnika, 2,4 % ukupnog stanovništva EU-a) sa 66 695 zahtjeva (11 % ukupnog broja zahtjeva, 0,62 % njezina stanovništva), Italija (60,48 milijuna stanovnika, 13,6 % ukupnog stanovništva EU-a) s 59 950 zahtjeva (10 % ukupnog broja zahtjeva, 0,01 % njezina stanovništva) i Španjolska (46,66 milijuna stanovnika, 10,49 % ukupnog stanovništva EU-a) s 52 700 zahtjeva (9 % ukupnog broja zahtjeva, 0,11 % njezina stanovništva);
- H. budući da su od 2016. do 2019. Njemačka i Francuska izdale daleko najviše zahtjeva u skladu s Dublinskom uredbom (68 % ukupnog broja u EU-u), dok su Španjolska, Estonija, Litva, Latvija, Slovačka, Bugarska, Poljska i Češka izdale mali broj zahtjeva; budući da Španjolska gotovo da i nije izdavala zahtjeve u skladu s Dublinskom uredbom, unatoč velikom i rastućem broju zahtjeva za azil; budući da postoje značajne razlike među zemljama, s 54,6 % transfera iz Grčke, 42,2 % iz Švedske, 11,2 % iz Njemačke, 6,7 % iz Francuske i 1,6 % iz Italije u razdoblju od 2016. do 2019.; budući da za niz zemalja nedostaje velik dio informacija;
- I. budući da se Uredba Dublin III temelji na osnovnoj pretpostavci da tražitelji azila imaju jednaka prava u svim državama članicama i da se svaki zahtjev pravedno razmatra,

neovisno o tome gdje je u EU-u zahtjev podnesen; budući da je to daleko od stvarnog stanja;

- J. budući da su države članice tek u ograničenoj mjeri iskoristile klauzulu o uzdržavanim osobama (članak 16.) ili humanitarnu i diskrecijsku klauzulu (članak 17.) u Uredbi; budući da se tim klauzulama nude razumna rješenja za spajanje obitelji ili premještanje, uključujući nakon iskrcaja;
- K. budući da se u većini dublinskih postupaka odredbe o hijerarhiji kriterija i utvrđeni rokovi ne implementiraju na pravilan način, a transferi se ne provode; budući da su u situacijama koje uključuju djecu i obitelji takvi nedostaci osobito štetni za najbolji interes djeteta i za pravo tražitelja azila na spajanje obitelji;
- L. budući da se u podacima i studijama o provedbi Uredbe Dublin III naglašava redovito zanemarivanje odredbi o obitelji i nepravilna primjena načela najboljih interesa djeteta; budući da je, primjerice, 2018. kriterij jedinstva obitelji upotrijebljen u samo 5 % zahtjeva za „prihvat” u Francuskoj (od 12 000) i 3,7 % u Njemačkoj (od 17 500), a postoci su još manji u Belgiji, Švedskoj i Švicarskoj; ističe da je Grčka, za razliku od njih, 2018. izdala 79,3 % svojih zahtjeva za „prihvat” na temelju kriterija jedinstva obitelji; budući da se zahtjevi za spajanje obitelji rjeđe odobravaju (u 48 % slučajeva), u usporedbi s prosječnom stopom odobravanja za sve postupke (67,6 %); budući da bi se učinkovitom provedbom članaka 16. i 17. Uredbe mogla jamčiti primjenjivost prava tražitelja azila na obiteljski život i jedinstvo obitelji;
- M. budući da je u provedbi Uredbe Dublin III bilo znatnih nedostataka, među ostalim, za vrijeme velikog broja dolazaka 2015. i tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19, čime je narušeno povjerenje među državama članicama i pravo na međunarodnu zaštitu, što je dovelo do kršenja temeljnih prava; budući da se pokazalo da su pravila iz Uredbe Dublin III neprimjerena za suočavanje s jakim priljevom migranata, što je dovelo do sustava koji stavlja prekomjernu odgovornost i teret na mali broj država članica;
- N. budući da je privremeni mehanizam solidarnosti za traganje i spašavanje na Sredozemlju, koji je dogovoren Izjavom iz Malte i koji su 23. rujna 2019. potpisale Njemačka, Francuska, Italija i Malta, bio valjan u razdoblju od najmanje šest mjeseci; budući da se nijedna druga država članica nije priključila tom *ad hoc* sporazumu;
- O. budući da odredba o preventivnom djelovanju (članak 33.) nikad nije primijenjena;
- P. budući da se člankom 28. Uredbe Dublin III dopušta zadržavanje kao izvanredna mjera da se omogući „izvršenje postupaka za transfer” kada „postoji velika opasnost od bijega” podnositelja zahtjeva; budući da je ta definicija i dalje nejasna i da se njezino tumačenje razlikuje među državama članicama;
- Q. budući da postoji neusklađenost u pogledu postupovnih jamstava i zaštitnih mjera za tražitelje azila, posebno za djecu; budući da trajanje postupaka, nepredvidivost ishoda te loši uvjeti prihvata i socijalna nesigurnost utječu na dobrobit tražitelja azila, koji često imaju traumatična iskustva u vlastitim zemljama i/ili na putu do EU-a;
- R. budući da je provedba Uredbe Dublin III usko povezana s provedbom drugih

dokumenata o europskoj politici azila i migracija; budući da su nedostaci preinačene Direktive o postupcima azila (2013/32/EU), preinačene Direktive o prihvatu (2013/33/EU) i preinačene Direktive o kvalifikacijama (2011/95/EU) naročito utjecali na provedbu Uredbe Dublin III; budući da bi Europska komisija trebala više raditi na osiguravanju usklađenosti država članica s tim direktivama, uključujući kroz postupke zbog povrede;

- S. budući da su neki od tih nedostataka dio ustrojstva Dublinske uredbe i ne mogu se riješiti samo boljom provedbom;
- T. budući da zbog nedostataka informacija nije moguće provesti sveobuhvatnu evaluaciju provedbe Uredbe Dublin III; budući da države članice ne pružaju statističke informacije na sistematičan i dosljedan način te da one nisu jednako detaljne ili redovite; budući da nedostaci ključnih informacija obuhvaćaju razloge za zahtjeve, trajanje postupaka, sredstva, povučene zahtjeve, neuspjele transfere, žalbene postupke i zadržavanje;
- U. budući da je Parlament 6. studenoga 2017. dvotrećinskom većinom usvojio zakonodavnu rezoluciju o prijedlogu preinake Uredbe Dublin IV;

Uključivanje načela solidarnosti u zajednički europski sustav azila

1. smatra da se trenutačnom Uredbom Dublin III nameće nerazmjerna odgovornost manjini država članica, osobito u vrijeme velikog broja dolazaka; smatra da, zbog njihove geografske lokacije, kriterij zemlje prvog ulaska u Uredbi Dublin III na dosad neviđen način nerazmjerno opterećuje najizloženije zemlje u pogledu registracije i prihvata tražitelja azila; ističe da Uredba Dublin III, na način kako je osmišljena i kako se provodi, nije uspjela postići svoj glavni cilj, to jest, brzo utvrđivanje države članice odgovorne za zahtjev za azil, čime bi se zajamčila pravedna podjela odgovornosti među državama članicama, kao i djelotvoran i brz pristup postupcima azila;
2. naglašava da je cilj uvođenja žarišnih točaka u kombinaciji s privremenim programom premještanja koji je Komisija predložila 2015. bilo lakše upravljanje zahtjevima za azil kada tražitelji uđu na teritorij EU-a, kao i da se radilo o pragmatičnom pristupu kojim su se uklanjali nedostaci Uredbe Dublin III koji su tada postali očiti; nadalje, podsjeća na doprinos agencija EU-a kao što su EASO i Frontex u podupiranju država članica koje se suočavaju s prekomjernim opterećenjem u provedbi pravne stečevine u području azila te ističe potrebu za poboljšanjem suradnje među tim agencijama;
3. ističe da je neodgovarajuća primjena hijerarhije kriterija, posebno pretjerana primjena kriterija prve zemlje ulaska i neučinkovito izvršenje transfera, povećala nerazmjernu odgovornost određenih država članica, posebno onih najizloženijih; mišljenja je da je stoga EU-u potreban održiv mehanizam solidarnosti kojim se uvode pravedna pravila za raspodjelu odgovornosti među državama članicama u skladu s člankom 80. UFEU-a, uz potpuno poštovanje temeljnog prava na sigurnost i zaštitu tražitelja azila;
4. smatra da je ključno pružiti više resursa i kapaciteta najizloženijim državama članicama, primjerice preko EASO-a, sve dok se ne provede reforma Dublinske uredbe;
5. podsjeća na to da je pravo na azil jedno od temeljnih prava; naglašava da postupak azila

služi za razmatranje zahtjeva i odobravanje međunarodne zaštite podnositeljima zahtjeva koji ispunjavaju uvjete te istodobno omogućuje donošenje brze i pravedne odluke za one koji ih ne ispunjavaju;

6. primjećuje da u skladu s člankom 24. stavkom 4. Uredbe Dublin III države članice mogu zatražiti ponovni prihvat osobe ili provesti postupak vraćanja u slučaju osoba čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen konačnom odlukom u jednoj državi članici; naglašava da bi, u kontekstu primjene članka 24. stavka 4., vraćanje osoba koje ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu, posebno na temelju dobrovoljnog poštovanja propisa, moglo pomoći funkcioniranju migracijskih politika EU-a;
7. pozdravlja odluke Vijeća o premještanju iz 2015. i 2016. koje su donesene kao hitna mjera solidarnosti; izražava razočaranje zbog neispunjenih obveza država članica u pogledu solidarnosti i podjele odgovornosti, dok istodobno priznaje pozitivan doprinos nekih država članica; podsjeća na to da se Europska komisija nije odazvala na poziv Europskog parlamenta iz Rezolucije od 18. svibnja 2017. da predloži produljenje mjera premještanja do provedbe reforme Uredbe Dublin III; naglašava da *ad hoc* sporazumi o premještanju ne mogu zamijeniti usklađen i održiv zajednički europski sustav azila (CEAS);
8. žali zbog činjenice da Vijeće, za razliku od Parlamenta, nije usvojilo stajalište o prijedlogu preinake Uredbe Dublin IV, zbog čega je došlo do blokade reforme Uredbe Dublin III unatoč njezinim detaljno dokumentiranim nedostacima; smatra da se ta blokada može protumačiti kao povreda načela lojalne uzajamne suradnje među institucijama EU-a iz članka 13. stavkom 2. UEU-a, također uzimajući u obzir činjenicu da je Vijeće uvijek nastojalo postići jednoglasni dogovor iako je kvalificirana većina propisana Ugovorima; osobito žali zbog toga što Unija još uvijek ima ista pravila koja su se pokazala neučinkovitima u upravljanju velikim brojem dolazaka; poziva na brzu reformu zajedničkog europskog sustava azila (CEAS);
9. konstatira da mehanizam za rano upozoravanje, pripravnost i upravljanje krizom utvrđen člankom 33. dosad nije primijenjen, čak ni tijekom velikog broja dolazaka u razdoblju 2015. – 2016.; nadalje, konstatira da se tek treba pozvati na odredbe Direktive o privremenoj zaštiti kojima se nastoji riješiti pitanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla;
10. mišljenja je da bi u EU-u trebalo uspostaviti mehanizam koji se temelji na solidarnosti kako bi se osigurao kontinuitet temeljnog prava na azil u EU-u te zajamčili pristup azilu i podjela odgovornosti među državama članicama; naglašava da bi zaštita temeljnih prava tražitelja azila uvijek trebala biti u središtu tog mehanizma; smatra da bi takav mehanizam trebao omogućiti sudjelovanje organizacija civilnog društva koje pružaju stručnu pomoć osobama kojima treba međunarodna zaštita, naročito kada je riječ o pravnoj pomoći;
11. ističe da se diskrecijska klauzula iz članka 17., koja državi članici omogućuje preuzimanje odgovornosti za zahtjev za azil, čak i ako nije utvrđena kao odgovorna država članica u skladu s Uredbom Dublin III, primjenjuje na različite načine, rijetko i u samo nekoliko država članica; primjećuje da su većinu slučajeva 2018. činile Njemačka, Nizozemska i Francuska; poziva sve države članice da bolje iskoriste diskrecijsku

klauzulu iz članka 17. za rješavanje zahtjevnih situacija i humanitarnih kriza u nedostatku trajnog mehanizma solidarnosti; smatra da diskrecijske klauzule iz članka 17. treba koristiti kao instrument solidarnosti za podjelu odgovornosti, posebno u situacijama velikog broja dolazaka kopnom i morem, ili za transfer tražitelja azila koji trenutačno žive u žarišnim točkama u nehumanim, ponižavajućim, nehigijenskim i nesigurnim uvjetima i bez dovoljnog pristupa zdravstvenim uslugama koje se tiču tjelesnog i psihičkog zdravlja;

12. mišljenja je da bi se odredbe o jedinstvu obitelji, koje su prve u hijerarhiji kriterija za utvrđivanje odgovornosti, trebale učinkovito provoditi i da bi se odredbe o uzdržanim osobama (članak 16.) i diskrecijske klauzule (članak 17.) mogle šire primjenjivati radi potpore jedinstvu obitelji;
13. ističe mnoge izazove povezane s provedbom Uredbe Dublin III; prima na znanje znatnu operativnu i tehničku potporu koju EASO pruža tijelima država članica u provedbi dublinskih postupaka, naročito u žarišnim točkama;
14. poziva Komisiju i države članice da olakšaju rad osoblju EASO-a tako da dopuste razgovore s tražiteljima azila na jeziku koji nije jezik zemlje u kojoj se razgovor provodi te da pritom osiguraju prijevod za podnositelja zahtjeva na jeziku koji razumije; naglašava potrebu da se EASO u svojem operativnom radu pridržava najviših standarda i da na prvo mjesto stavi interese podnositelja zahtjeva kojima treba međunarodna zaštita, uključujući najbolje interese djeteta; poziva na osnivanje Europske agencije za azil, s odgovarajućim financijskim i ljudskim resursima, za potporu državama članicama u dublinskim postupcima; snažno potiče na odgovarajući ustroj i zapošljavanje u europskim dublinskim jedinicama kako bi se pojednostavnilo i ubrzalo dovršavanje dublinskih postupaka, a posebno kako bi se zajamčila pravilna primjena Poglavlja III. Uredbe Dublin III, kojim se tražitelj azila povezuje s određenom državom članicom;

Zaštita temeljnih prava

15. podsjeća da zaštita temeljnih prava mora biti u središtu svih mjera provedbe Uredbe Dublin III, uključujući zaštitu djece, žrtava trgovine ljudima, LGBTI osoba i ostalih osoba u ranjivom položaju; ističe posljedice koje nedostaci zajedničkog europskog sustava azila imaju za živote tražitelja azila, čije je psihičko zdravlje već oslabljeno traumama koje su iskusili u svojoj zemlji podrijetla i potencijalno duž migracijskih ruta;
16. podsjeća na to da tražitelji azila imaju pravo biti u potpunosti informirani o postupcima; žali zbog toga što se razina informacija koje se pružaju tražiteljima azila znatno razlikuje među državama članicama; apelira na države članice da maloljetnicima zajamče pristup informacijama prilagođenima djeci i posebnoj potpori; naglašava da je pružanje pravne pomoći i prijevoda ključno za osiguravanje prava podnositelja zahtjeva na pristup informacijama;
17. ističe da transferi tražitelja azila, posebno ranjivih osoba, maloljetnika i obitelji, mogu dovesti do povreda njihovih ljudskih prava; ponovno ističe da su načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i povrede ljudskih prava dovoljan razlog za odgodu prijenosa, čak i kad u odredišnoj zemlji nema vidljivih sistemskih nedostataka; snažno potiče države članice da temeljito procijene rizike kojima bi podnositelji zahtjeva bili

izloženi u odredišnoj državi članici; posebno naglašava da se transferi moraju provoditi tako da osobe ni u kojim okolnostima nisu izložene riziku od prisilnog udaljenja ili vraćanja;

18. podsjeća na to da se u skladu s člankom 28. zadržavanje tražitelja azila u okviru dublinskog postupka može odrediti samo kao krajnja mjera i samo ako se pritom poštuje načelo proporcionalnosti te ako se ne mogu djelotvorno provesti druge manje prisilne mjere za osiguranje postupka transfera u slučaju da postoji znatna opasnost od bijega; poziva države članice da ulože konkretne napore kako bi pronašle valjane alternative zadržavanju;
19. smatra da takvo zadržavanje mora biti što kraće i da ne smije trajati dulje nego što je to razumno potrebno da se s dužnom pažnjom izvrše potrebni upravni postupci sve do izvršenja transfera u skladu s ovom Uredbom; naglašava da su u nedostatku usklađenih kriterija za utvrđivanje opasnosti od bijega države članice donijele različite i katkad kontroverzne kriterije; poziva države članice i Komisiju da pojasne „veliku opasnost od bijega”;
20. snažno potiče države članice i Komisiju da jasno navedu da zadržavanje nikada nije u najboljem interesu djeteta;
21. podsjeća na to da je, prema Europskom sudu za ljudska prava²⁶, nezakonito izreći mjeru zadržavanja maloljetniku bez uzimanja u obzir njegovih najboljih interesa, njegove osobne situacije kao maloljetnika bez pratnje, ako je primjenjivo, ili bez ocjene proporcionalnosti ili dostupnih alternativa zadržavanju;
22. naglašava da krajnja svrha zaštite djece, kao što je zaštita od trgovine djecom, uvijek ima prioritet kako bi se za djecu migrante osigurao brz pristup obrazovanju, zdravstvenoj skrbi i odgovarajućem smještaju; ističe da bi djeci bez pratnje trebalo pružiti odgovarajuće mjere zaštite, kao što je učinkovito skrbništvo;
23. upozorava na brojne i sistemske nedostatke u poštovanju hijerarhije kriterija; naglašava da jedinstvo obitelji nikako nije kriterij koji se najčešće primjenjuje iako se nalazi na samom vrhu hijerarhije u Poglavlju III. Uredbe; smatra da bi države članice, na temelju načela uzajamne suradnje, trebale pomoći nadležnim tijelima i državljanima trećih zemalja u poboljšanju utvrđivanja postojećih dokazanih obiteljskih veza u postupku određivanja odgovorne države članice; poziva Komisiju da osigura potpuno poštovanje hijerarhije kriterija;
24. smatra da je nužno pojasniti uvjete za primjenu kriterija spajanja obitelji te, u skladu s člankom 7. stavkom 3. Uredbe, dati prednost primjeni članaka 8., 10. i 16. kao glavnih kriterija za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil kako bi se zajamčile djelotvornost prava na jedinstvo obitelji te brža provedba odluka o spajanju obitelji; poziva Komisiju i države članice da usklade standard dokazivanja koji je potreban za spajanje obitelji, pri čemu bi im cilj trebali biti ostvariviji standardi i zahtjevi; ističe da se tumačenja onoga što čini „obitelj” razlikuju među državama

²⁶ EDAL, ESLJP – Rahimi / Grčka, zahtjev br. 8687/08, presuda od 5. srpnja 2011.:

<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-rahimi-v-greece-application-no-868708-1>

članicama, čime se doprinosi nedostatku usklađenosti s hijerarhijom kriterija i disfunkcionalnosti sustava; stoga poziva Komisiju da pažljivo motri pravilnost primjene definicija povezanih s obitelji u državama članicama, kako je definirano u članku 3. Uredbe;

25. podsjeća na to da bi, u skladu s Uredbom, u svim dublinskim postupcima i odlukama koje se tiču djece u prvom redu trebalo voditi računa o najboljim interesima djeteta; žali zbog toga što države članice primjenjuju različita tumačenja najboljih interesa djeteta;
26. žali zbog toga što neadekvatni mehanizmi identifikacije i katkad pogrešne metode procjene dobi često dodatno pogoršavaju situaciju maloljetnika, uzrokujući kašnjenja ili negativno utječući na ishod dublinskih postupaka; napominje da se u određenim državama članicama razvijaju dobre prakse, kao što su upotreba specijaliziranog osoblja za maloljetnike bez pratnje ili multidisciplinarni pristup utvrđivanju dobi;
27. duboko je zabrinut zbog toga što se u mnogim državama članicama zbog praktičnih problema često odgađa ili nije zajamčeno imenovanje zastupnika koji će pomagati maloljetnicima bez pratnje u dublinskim postupcima; također primjećuje da ti zastupnici u pojedinim zemljama nisu dovoljno informirani o dublinskim postupcima i da maloljetnici bez pratnje nemaju potporu prilagođena djeci;

Pojednostavljivanje postupaka, znatno skraćivanje rokova za obradu i poštovanje prava na djelotvoran pravni lijek

28. naglašava da je broj postupaka transfera jako porastao u razdoblju 2016. – 2017. i da je prouzročio znatne ljudske, materijalne i financijske troškove; žali, međutim, zbog toga što su transferi provedeni u samo 11 % slučajeva, što je dodatni čimbenik u čestom preopterećivanju sustava azila i jasno ukazuje na nedostatak djelotvornosti Uredbe; smatra ključnima nastojanja da se zajamči pristup informacijama i brzim postupcima za spajanje obitelji i transfere tražitelja azila;
29. ističe važnu sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije iz proteklih godina u okviru koje su pojašnjeni prihvatljivi razlozi za sprečavanje transfera u skladu s Dublinskom uredbom, a posebno svaki mogući izvor opasnosti za pojedinca; naročito primjećuje sve veći broj odluka europskih i nacionalnih sudova o odgodi transfera u države članice kada bi tražitelju azila nepravедno bila uskraćena međunarodna zaštita (slučajevi neizravnog prisilnog udaljenja ili vraćanja) ili kada bi mu bila uskraćena prava u okviru dublinskog postupka; žali zbog toga što su tražitelji azila žrtve nehumanog ili ponižavajućeg postupanja u pojedinim državama članicama;
30. konstatira da nedostaci u pogledu strukturne organizacije i funkcioniranja nacionalnih tijela za azil, zajedno s manjkom resursa, pridonose kašnjenju dublinskih postupaka i ometaju primjenu Uredbe; primjećuje da su, iako je većina zemalja ovlastila samo jedno specijalizirano tijelo za azil, pojedine države članice odlučile podijeliti odgovornost među različitim tijelima, čime su u određenim slučajevima stvorile komplikacije u praksi za tražitelje azila i prouzročile odstupanja u provedbi Uredbe;
31. naglašava da djelotvornost dublinskih postupaka također ovisi o kvaliteti i broju zaposlenika u svakom nacionalnom tijelu za azil; primjećuje da postoje značajna

odstupanja među tijelima za azil u smislu broja zaposlenika u odnosu na broj podnositelja zahtjeva za azil; naglašava da nacionalne dublinske jedinice nemaju dovoljno osoblja te da se istovremeno suočavaju sa znatnim porastom radnog opterećenja; poziva države članice da povećaju resurse koji su potrebni kako bi Uredba Dublin III postala operativna, a posebno broj službenika za azil;

32. ističe da nedostaje suradnje i razmjene informacija među državama članicama, čime se aktivno narušava načelo solidarnosti EU-a i izravno pridonosi preopterećenju sustava u određenim državama članicama;
33. naglašava da pretjerana i djelomično neprikladna primjena kriterija „nezakonitog ulaska” nerazmjerno opterećuje zemlje prvog ulaska, kojima često manjka resursa i kapaciteta za prihvata i registraciju tražitelja azila; napominje da su zahtjevi za „ponovni prihvata” proteklih godina bili prevladavajući oblik dublinskih postupaka, što znači da je većina osoba podvrgnutih dublinskom postupku već zatražila azil u drugoj državi članici; konstatira da bi se odgovarajuće mjere za sprečavanje sekundarnih kretanja trebale primjenjivati na države članice u schengenskom prostoru, kao i na one izvan njega;
34. podsjeća na to da je svrha rokova u svakoj fazi dublinskog postupka ta da postupak bude kratak i da se omogući brz pristup postupku azila; primjećuje da još uvijek postoje nejasnoće i varijacije među državama članicama u odnosu na izračun rokova i trenutka u kojemu započinje svaki postupak; predlaže pojašnjenje i usklađivanje uvjeta za pokretanje postupaka transfera;
35. smatra da u nekim slučajevima pravila o prijenosu odgovornosti u okviru Uredbe Dublin III podrivaju učinkovitost postupaka azila i provedbu transfera jer povećavaju opasnost od bijega; žali zbog razloga država članica za odbijanje transfera, koji su često upitni; smatra da ti čimbenici, među ostalim, doprinose povećanju sekundarnih kretanja poticanjem tražitelja azila da ostanu izvan sustava; poziva Komisiju da revidira pravila kako bi se poboljšalo izvršenje transfera i ukinuo prijenos odgovornosti u slučajevima u kojima tražitelj azila pobjegne te kako bi se ojačalo povjerenje među državama članicama, pratilo stanje i, prema potrebi, nametnule kazne državama članicama koje odbijaju transfere;
36. primjećuje da nepravilna primjena pravila o hijerarhiji kriterija, posebno u pogledu spajanja obitelji i položaja djece bez pratnje, kao i nerazmjerna primjena kriterija prve zemlje nezakonitog ulaska također ugrožavaju postupke azila; konstatira da ti nedostaci u provedbi mogu potaknuti tražitelje azila da ostanu izvan sustava; naglašava da je dodatno usklađivanje sustava azila država članica ključno za funkcionalnu Uredbu Dublin III i sprečavanje sekundarnih kretanja; poziva Komisiju da predloži sustav kojim bi se propisno uzimale u obzir dokazane značajne veze tražitelja azila s određenom državom članicom, kao što su prethodno zakonito boravište ili obrazovne diplome, te kojim bi se osiguralo da se prema tražiteljima azila u relativnom smislu jednako postupaju diljem EU-a;
37. smatra da je pružanje pravne pomoći tražiteljima azila u dublinskim postupcima, posebno u žarišnim točkama, od ključne važnosti kako bi se zajamčilo informiranje podnositelja zahtjeva o njihovim pravima i obvezama tijekom dublinskog postupka;

ističe da bi se time poboljšali postupci u skladu s pravima, pojednostavnili dublinski postupci i poboljšalo donošenje odluka; konstatira da pravni zastupnici mogu osigurati da je spis svakog predmeta potpun i točan te doprinijeti smanjenju stope žalbi i zaštiti prava na zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja; sa zabrinutošću primjećuje da su određena specifična pitanja na nacionalnoj razini i dalje neriješena, kao što su ograničen pristup neovisnim pravnim zastupnicima u udaljenim centrima za prihvata azilanata, niska financijska naknada za pravnu pomoć, nedostatak odgovarajućih ustanova za pripremne i privatne razgovore te neadekvatno pružanje pravne pomoći podnositeljima zahtjeva u centrima za zadržavanje; poziva države članice i Europsku komisiju da povećaju sredstva dostupna za pružanje pravne pomoći tijekom dublinskog postupka;

38. naglašava da kvaliteta i količina informacija koje se daju podnositeljima zahtjeva tijekom dublinskih postupaka nije ni blizu zadovoljavajuće razine, da se znatno razlikuje među zemljama, a u pojedinim slučajevima i unutar zemalja; primjećuje da različiti čimbenici utječu na poštovanje prava na informacije, kao što su kvaliteta i jasnoća informacija, pristup usmenom prevoditelju, dostupnost prevedenih dokumenata i pristup informacijama u odgovarajućem trenutku; podsjeća na to da je pravo na informiranje u skladu s člankom 4. Uredbe od temeljne važnosti u pogledu složene prirode dublinskih postupaka i za jamčenje pristupa pravednom razmatranju zahtjeva za azil u EU-u; ističe da se propusti u tom području mogu pripisati manjku resursa, ali i da mogu biti rezultat namjernog odabira politika u pojedinim zemljama u kojima je imenovano vrlo malo pravnih zastupnika; snažno potiče države članice da uz potporu Komisije i EASO-a poboljšaju informacije dostupne tražiteljima azila u pogledu složenih dublinskih postupaka, da zajamče da su jasne i pristupačne svima, osobito u pogledu spajanja obitelji, u skladu s člancima 4. i 26. Uredbe, kao i pristupa djelotvornom pravnom lijeku i pravnoj pomoći u skladu s člankom 27.;
39. poziva Komisiju da ocijeni sveukupnu provedbu zajedničkog europskog sustava azila (CEAS), kao i svih nedostataka i propusta u Uredbi Dublin III koji dovode do nerazmjernog tereta odgovornosti na zemljama na vanjskim granicama EU-a;

Jedinstvena provedba dublinskih mehanizama u predmetima azila diljem EU-a koja je usmjerena na prava

40. naglašava da se načelo jedinstvenog zahtjeva za azil u EU-u ne može poštovati, što je u suprotnosti sa samom svrhom Uredbe Dublin III; konstatira da provedbu tog načela otežavaju različiti čimbenici, što znači da postoje brojni razlozi za podnošenje naknadnih zahtjeva za azil; smatra da bi nadležna nacionalna tijela trebala dijeliti svoje korisne informacije u europskoj bazi podataka kao što je Eurodac, prije svega one koje se tiču odobravanja i odbijanja zahtjeva za azil, kako bi se ubrzali postupci i izbjegli višestruki zahtjevi za azil, uz poštovanje zaštite osobnih podataka; smatra da je prioritet registracija svih podnositelja zahtjeva i migranata koji nezakonito prelaze granice;
41. primjećuje da se razmjeri zaštite tražitelja azila znatno razlikuju među državama članicama za određene nacionalnosti i da to može pridonijeti daljnjem kretanju; smatra da bi uzimanje u obzir pojedinačnih potreba podnositelja zahtjeva u dublinskim postupcima smanjilo sekundarna kretanja; vjeruje da je uzimanje u obzir „dokazanih značajnih veza” s određenom državnom članicom djelotvoran pristup smanjenju sekundarnih kretanja te poziva da se to uvrsti u kriterije za premještanje;

Jačanje upravljanja i konvergencije među državama članicama

42. naglašava da se Komisijina mreža dublinskih jedinica država članica sastala samo jednom ili dvaput u godini i da nije imala operativnu ulogu; smatra da nekoordinirana upotreba mreže dublinskih jedinica EASO-a sprečava djelotvorno funkcioniranje Uredbe Dublin III; primjećuje, međutim, da je mreža dublinskih jedinica EASO-a aktivnija i da EASO provodi niz korisnih misija u svrhu pružanja potpore državama članicama u provedbi Uredbe Dublin III, kao što su izrada smjernica i analiza, organizacija tečajeva za osposobljavanje ili raspoređivanje zastupnika; snažno potiče na tješnju suradnju među nacionalnim tijelima nadležnima za azil u cilju razmjene informacija, poticanja ujednačenih i najboljih praksi, pojednostavljenja transfera i sprečavanja višestrukih zahtjeva; predlaže da se EASO-u dodijeli mandat za uspostavu boljeg upravljanja u pogledu primjene Uredbe Dublin III, uključujući mjesečni operativni dijalog između nacionalnih tijela te platformu za razmjenu i širenje informacija i najboljih praksi;
43. poziva Komisiju i države članice da među izvore koje koriste za kontrolu provedbe Uredbe uvrste pouzdane i ažurirane informacije koje dostavljaju nedržavni akteri, posebno međunarodne i nevladine organizacije;
44. primjećuje da su od 2008. do 2017. znatan broj zahtjeva za azil podnijeli državljani trećih zemalja koji su putovali bez vize ili s kratkotrajnom vizom radi ulaska u schengensko područje²⁷; osim toga, primjećuje da su neki od tih zahtjeva podneseni u državi članici koja nije ona za koju je viza izdana; ističe da je za naknadne dublinske postupke dokazano da pravila iz članaka 12. i 14. nisu dovoljno jasna, čime se otežava utvrđivanje odgovorne države članice; poziva Komisiju da pojasni kako bi se članci 12. i 14. Uredbe trebali primjenjivati pri utvrđivanju koja bi država članica trebala biti odgovorna za podnošenje zahtjeva za azil; predlaže da se, kao jedan od kriterija u hijerarhiji, evaluiira mogući učinak zahtjeva za ulazak bez vizne obveze na pravilno funkcioniranje dublinskog sustava;
45. konstatira da su sklopljeni bilateralni sporazumi između država članica kako bi se poboljšala učinkovitost dublinskih postupaka ili osigurao transfer tražitelja azila; ističe, međutim, da se također pokazalo da imaju negativan učinak te da u nekim slučajevima podrivaju postizanje ciljeva Uredbe na europskoj razini; snažno potiče Komisiju i sve države članice da razmotre čimbenike koji doprinose većoj učinkovitosti, da poduzmu zajedničke i koordinirane mjere za optimizaciju učinkovite provedbe Uredbe Dublin III te da rade na usklađivanju provedbe Uredbe; 46. konstatira da države članice mogu izraditi preventivne akcijske planove, uz potporu Komisije i u koordinaciji s njom, ako bi primjena Uredbe mogla biti ugrožena zbog opravdanog rizika od osobito velikog pritiska na sustave azila država članica i/ili zbog problema u funkcioniranju njihovih sustava azila, u skladu s člankom 33.; primjećuje da se u sklopu tih preventivnih mjera mogu uzeti u obzir informacije Komisije i EASO-a te da bi te mjere mogle dovesti do istinske i praktične solidarnosti, u skladu s člankom 80. UFEU-a, s državama članicama koje su suočene s osobito velikim pritiskom na svoje sustave azila općenito, među

²⁷ Europska komisija, Europska migracijska mreža, „Utjecaj liberalizacije viznog režima na zemlje odredišta”, ožujak 2019.: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_visa_liberalisation_2019_synthesis_report_en_0.pdf

ostalim, zbog mješovitih migracijskih tokova, te s podnositeljima zahtjeva, čime bi se omogućila bolja pripremljenost u slučaju potencijalne krize u području azila;

46. smatra da se provedba Uredbe Dublin III ne pokazuje djelotvornom jer njezini primarni ciljevi nisu ostvareni, odnosno brzo i pravedno utvrđivanje države članice odgovorne za zahtjev za međunarodnu zaštitu; podsjeća na to da su utvrđeni znatni nedostaci u provedbi niza dublinskih odredbi; ističe da je provedba Uredbe vrlo neučinkovita u odnosu na napore, ljudske resurse i osoblje koje su joj posvetile države članice;
47. poziva Vijeće da pri reformi Uredbe Dublin III i kada postupa u skladu s člankom 78. stavkom 2. UFEU-a uvede glasovanje kvalificiranom većinom;
48. žali zbog toga što Komisija još uvijek nije objavila svoje izvješće o ocjeni iz članka 46.; poziva Komisiju da osigura učinkovitiju provedbu Uredbe Dublin III;

o

o o

49. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću, Komisiji, vladama država članica i nacionalnim parlamentima.

PISMO ODBORA ZA PRAVA ŽENA I RODNU RAVNOPRAVNOST

Juan Fernando López Aguilar

Predsjednik

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o provedbi Dublinske uredbe III (2019/2206(INI))

Poštovani gospodine predsjedniče,

u okviru gore spomenutog postupka Odbor za prava žena i rodnu ravnopravnost odlučio je podnijeti mišljenje Vašem odboru. Na svojoj sjednici od 4. prosinca 2019. Odbor je odlučio to mišljenje poslati u obliku pisma.

Odbor za prava žena i rodnu ravnopravnost razmotrio je predmetno pitanje na svojoj sjednici od 16. srpnja 2020. Na toj sjednici²⁸ Odbor je odlučio pozvati Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti prijedloge navedene u nastavku.

S poštovanjem,

Evelyn Regner

²⁸ Na konačnom glasovanju bili su prisutni: Evelyn Regner (predsjednica Odbora), Robert Biedroń (potpredsjednik Odbora), Gwendoline Delbos-Corfield (potpredsjednica Odbora), Evelyn Regner (izvjestiteljica za mišljenje), Elena Kountoura, Eugenia Rodríguez Palop (GUE/NGL), Isabella Adinolfi (NI), Rosa Estaràs Ferragut, Frances Fitzgerald, Cindy Franssen, Livia Járóka, Arba Kokalari, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Christine Schneider, Elissavet Vozemberg Vrionidi (EPP), Karen Melchior, Samira Rafaela, María Soraya Rodríguez Ramos, Hilde Vautmans, Chrysoula Zacharopoulou (RE), Robert Biedroń, Viliija Blinkievičiūtė, Heléne Fritzon, Lina Gálvez Muñoz, Maria Noichl, Pina Picierno, Evelyn Regner (S&D), Gwendoline Delbos Corfield, Pierrette Herzberger Fofana, Diana Riba i Giner, Ernest Urtasun (Verts/ALE), Derk Jan Eppink, Andželika Anna Mozdżanowska, Jessica Stegud (ECR), Simona Baldassarre, Isabella Tovaglieri, Christine Anderson, Annika Bruna (ID) u skladu s člankom 209. stavkom 7.

PRIJEDLOZI

- A. budući da žene i djevojčice čine velik dio ranjivih tražitelja azila jer su često izložene višestrukim oblicima diskriminacije i svim oblicima rodno uvjetovanog nasilja, trgovanja ljudima i iskorištavanja u svojim zemljama podrijetla, tranzita i odredišta, osobito prije službene prijave svog statusa;
1. naglašava važnost otkrivanja i uzimanja u obzir potreba žena i djevojčica tijekom cjelokupnog postupka azila; poziva na pružanje posebne psihološke pomoći i pristup seksualnim i reproduktivnim pravima za žene koje su proživjele traumu i bile izložene rodno uvjetovanom nasilju (uključujući hitnu kontracepciju, sigurne usluge pobačaja i profilaksu nakon izlaganja HIV-u), te ističe nužnost rodno osjetljivog osposobljavanja za sve sudionike u postupku pružanja azila, uključujući službenike tijela za kazneni progon i zaposlenike imigracijskih službi;
 2. iznimno je zabrinut zbog stalnog rodno uvjetovanog nasilja, osobito nad ženama, transrodnim osobama i svim osobama koje su žrtve nasilja zbog svog rodnog identiteta i/ili spolne orijentacije i koje je potrebno riješiti kako bi se zaštitila temeljna prava; osuđuje primjenu mjera prisile od strane tijela za kazneni progon pri provedbi transfera u skladu s Dublinskom uredbom o kojoj je izvješteno u više država članica, pri čemu su tražitelji azila bili u lisicama, pod sedativima i izloženi policijskom nasilju; naglašava da su žene, posebno trudnice, žene s novorođenčadi, žene s invaliditetom, starije žene i tražitelji azila iz zajednice LGBTI + posebno ranjive skupine koje se moraju nositi s dugotrajnim posljedicama;
 3. osuđuje zadržavanje tražitelja azila i smatra paradoksalnom primjenu mjera pritvora na žrtve nasilja koje traže azil te smatra da je nužno izbjeći pritvaranje trudnica i žena s novorođenčadi, što je u najboljem interesu fizičkog i psihičkog zdravlja majke i djeteta; naglašava da bi trebalo aktivno razmotriti zamjenska rješenja umjesto pritvora i da bi se zahtjevi za azil podneseni zbog prethodne izloženosti nasilju trebali rješavati tako da se žene i djevojčice zaštite od sekundarne viktimizacije;
 4. podsjeća da je za tražitelje azila ključno njihovo pravo na obiteljski život, osobito s obzirom na njihov budući život, među ostalim integraciju, te je stoga bitan odgovarajući postupak za pronalaženje informacija o ostalim članovima obitelji u državama članicama EU-a s ciljem spajanja obitelji u okviru postupka za određivanje države članice odgovorne za obrađivanje zahtjeva za azil propisanog Dublinskom uredbom III.

POIMENIČNO KONAČNO GLASOVANJE U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

27	+
GUE/NGL	Elena Kountoura, Eugenia Rodríguez Palop
NI	Isabella Adinolfi
PPE	Rosa Estaràs Ferragut, Frances Fitzgerald, Cindy Franssen, Lívia Járóka, Arba Kokalari, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska, Christine Schneider, Elissavet Vozemberg-Vrionidi
Renew	Karen Melchior, Samira Rafaela, María Soraya Rodríguez Ramos, Hilde Vautmans, Chrysoula Zacharopoulou
S&D	Robert Biedroń, Vilija Blinkevičiūtė, Helène Fritzon, Lina Gálvez Muñoz, Maria Noichl, Pina Picierno, Evelyn Regner
Verts/ALE	Gwendoline Delbos Corfield, Pierrette Herzberger Fofana, Diana Riba i Giner, Ernest Urtasun

7	-
ECR	Derk Jan Eppink, Andželika Anna Możdżanowska, Jessica Stegrud
ID	Simona Baldassarre, Isabella Tovaglieri, Christine Anderson, Annika Bruna

0	0
---	---

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani

INFORMACIJE O USVAJANJU U NADLEŽNOM ODBORU

Datum usvajanja	30.11.2020						
Rezultat konačnog glasovanja	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 100px;">+:</td> <td style="text-align: right;">45</td> </tr> <tr> <td>–:</td> <td style="text-align: right;">10</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">13</td> </tr> </table>	+:	45	–:	10	0:	13
+:	45						
–:	10						
0:	13						
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Magdalena Adamowicz, Katarina Barley, Pietro Bartolo, Nicolas Bay, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Marcel de Graaff, Anna Júlia Donáth, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Livia Járóka, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Nuno Melo, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Nicola Procaccini, Emil Radev, Paulo Rangel, Terry Reintke, Diana Riba i Giner, Ralf Seekatz, Michal Šimečka, Birgit Sippel, Martin Sonneborn, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Dragoș Tudorache, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Bettina Vollath, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos						
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Beata Kempa, Leopoldo López Gil, Kris Peeters, Anne-Sophie Pelletier, Sira Rego, Franco Roberti, Miguel Urbán Crespo, Hilde Vautmans						

POIMENIČNO KONAČNO GLASOVANJE U NADLEŽNOM ODBORU

45	+
PPE	Magdalena Adamowicz, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Lena Düpont, Andrzej Halicki, Jeroen Lenaers, Leopoldo López Gil, Nuno Melo, Kris Peeters, Emil Radev, Paulo Rangel, Ralf Seekatz, Tomas Tobé, Javier Zarzalejos
S&D	Katarina Barley, Pietro Bartolo, Caterina Chinnici, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Lukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Franco Roberti, Birgit Sippel, Bettina Vollath, Elena Yoncheva
Renew	Anna Júlia Donáth, Fabienne Keller, Moritz Körner, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu, Dragoș Tudorache, Hilde Vautmans, Sophia in 't Veld, Michal Šimečka
Verts/ALE	Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Damien Carême, Alice Kuhnke, Terry Reintke, Diana Riba i Giner, Tineke Strik
NI	Laura Ferrara

10	-
PPE	Balázs Hidvéghi, Lívía Járóka, Nadine Morano
ID	Nicolas Bay, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Peter Kofod, Tom Vandendriessche, Marcel de Graaff
NI	Milan Uhrík

13	0
PPE	Vladimír Bilčík
ID	Annalisa Tardino
ECR	Jorge Buxadé Villalba, Patryk Jaki, Assita Kanko, Beata Kempa, Nicola Procaccini, Jadwiga Wiśniewska
GUE/NGL	Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier, Sira Rego, Miguel Urbán Crespo
NI	Martin Sonneborn

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani