

Mišljenje Europskog odbora regija – Reforma zajedničkog europskog sustava azila

(2017/C 185/12)

Izvjestitelj:	Vincenzo BIANCO (IT/PSE), gradonačelnik Catanije
Referentni dokumenti:	<p>Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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)</p> <p>COM(2016) 270 završna verzija</p> <p>Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010</p> <p>COM(2016) 271 završna verzija</p> <p>Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu [Uredbe (EU) br. 604/2013 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] radi identificiranja državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona (preinaka)</p> <p>COM(2016) 272 završna verzija</p>

I. PREPORUKE ZA IZMJENE

Amandman 1.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 3. stavak 3. i članak 3. stavak 5.

Pristup postupku za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
3. Prije primjene kriterija za određivanje odgovorne države članice u skladu s poglavljima III. i IV. prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu mora:	3. Prije primjene kriterija za određivanje odgovorne države članice u skladu s poglavljima III. i IV. prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu mora:

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(a) razmotriti je li zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkama (b) i (c) Direktive 2013/32/EU ako se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila ili sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva i</p> <p>(b) razmotriti zahtjev ubrzanim postupkom u skladu s člankom 31. stavkom 8. Direktive 2013/32/EU ako se primjenjuje sljedeće:</p> <p>i. podnositelj ima državljanstvo treće zemlje uvrštene na zajednički popis EU-a sigurnih zemalja porijekla utvrđen na temelju Uredbe [Prijedlog COM(2015) 452 od 9. rujna 2015.] ili je osoba bez državljanstva koja je prethodno imala uobičajeno boravište u toj zemlji ili</p> <p>ii. postoje ozbiljni razlozi da se smatra kako podnositelj zahtjeva predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice ili je prisilno protjeran iz ozbiljnih razloga javne sigurnosti ili javnog reda prema nacionalnom pravu.</p> <p>4. [...]</p> <p>5. Država članica koja je razmotrila zahtjev za međunarodnu zaštitu, uključujući u slučajevima iz stavka 3., odgovorna je za razmatranje daljnjih dokaza ili naknadnog zahtjeva predmetnog podnositelja u skladu s člancima 40., 41. i 42. Direktive 2013/32/EU, bez obzira na to je li podnositelj zahtjeva napustio državno područje država članica ili je s njega udaljen.</p>	<p>(a) razmotriti je li zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkama (b) i (c) Direktive 2013/32/EU ako se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila ili sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva; ova se odredba ne primjenjuje kada prosječna stopa prihvaćanja zahtjeva za azil za zemlju podrijetla podnositelja azila premašuje 33,33 % na razini EU-a, i</p> <p>(b) razmotriti zahtjev ubrzanim postupkom u skladu s člankom 31. stavkom 8. Direktive 2013/32/EU ako se primjenjuje sljedeće:</p> <p>i. podnositelj ima državljanstvo treće zemlje uvrštene na zajednički popis EU-a sigurnih zemalja porijekla utvrđen na temelju Uredbe [Prijedlog COM(2015) 452 od 9. rujna 2015.] ili je osoba bez državljanstva koja je prethodno imala uobičajeno boravište u toj zemlji ili</p> <p>ii. postoje ozbiljni razlozi da se smatra kako podnositelj zahtjeva predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni red države članice ili je prisilno protjeran iz ozbiljnih razloga javne sigurnosti ili javnog reda prema nacionalnom pravu.</p> <p>4. [...]</p> <p>5. Država članica koja je razmotrila zahtjev za međunarodnu zaštitu, uključujući u slučajevima iz stavka 3., odgovorna je za razmatranje daljnjih dokaza ili naknadnog zahtjeva predmetnog podnositelja u skladu s člancima 40., 41. i 42. Direktive 2013/32/EU, bez obzira na to je li podnositelj zahtjeva napustio državno područje država članica ili je s njega udaljen.</p>

Obrazloženje

Potrebno je uspostaviti ravnotežu između potrebe za brzim djelovanjem i učinkovitošću sustava te potrebe za zaštitom temeljnih prava. Stoga uvođenje prethodne procjene prihvatljivosti, koja odgovara prvoj potrebi, ne bi trebalo dovoditi do uskraćivanja prava na učinkovito razmatranje zahtjeva podnositelja koji su podrijetlom iz zemalja za koje postoji značajna stopa uspješnosti odobravanja zahtjeva. U tom smislu, treba podsjetiti da većina maloljetnika, uključujući maloljetnike bez pratnje, dolazi iz zemalja za koje postoji stopa uspješnosti od oko 50 %.

Amandman 2.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 7. stavak 1.

Osobni intervju

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
1. Da se olakša postupak određivanja odgovorne države članice, država članica koja provodi taj postupak s podnositeljem zahtjeva vodi osobni intervju, osim ako je pobjegao ili ako su informacije koje je pružio u skladu s člankom 4. stavkom 2. dovoljne za određivanje odgovorne države članice. Intervju također omogućuje da podnositelj zahtjeva pravilno razumije informacije koje dobiva u skladu s člankom 6.	1. Da se olakša postupak određivanja odgovorne države članice, država članica koja provodi taj postupak s podnositeljem zahtjeva vodi osobni intervju, osim ako je pobjegao bez opravdanog i obrazloženog razloga ili ako su informacije koje je pružio u skladu s člankom 4. stavkom 2. dovoljne za određivanje odgovorne države članice. Intervju također omogućuje da podnositelj zahtjeva pravilno razumije informacije koje dobiva u skladu s člankom 6.

Obrazloženje

Smatra se da, uzimajući u obzir ozbiljnost posljedica predviđenih prijedlogom Komisije u slučaju bijega (neobavljanje intervjua i ubrzani postupak razmatranja), podnositelj zahtjeva treba imati mogućnost dokazivanja opravdanog razloga i time u cijelosti ponovno steći svoja prava.

Amandman 3.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 7.

Osobni intervju

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
	<p>Dodati nakon točke 5.:</p> <p>6. Tijekom razgovora iz ove točke, podnositelj zahtjeva treba biti obaviješten o mogućnosti traženja prihvata u određenoj državi članici (i o mogućnosti podređenog navođenja još najviše dvije). U tom slučaju, podnositelju se trebaju uputiti posebna pitanja kako bi se utvrdile njegove jezične vještine, prethodni boravci, kontakti sa zajednicama iz njegove zemlje ili regije podrijetla sa zakonitim boravkom, stručne vještine i svi drugi osobito značajni čimbenici za korisnost i jednostavnost socijalne uključenosti, uključujući onu privremenu.</p>

Obrazloženje

Kako bi se odvrtilo od sekundarnih kretanja, smatra se korisnijim od samog početka utvrditi preferencije podnositelja zahtjeva za jednu ili više zemalja (najviše tri) kao i znanja, kontakte i vještine koji bi mogli olakšati njegovu integraciju, uključujući onu privremenu, što će uvelike koristiti socijalnoj ravnoteži zemlje prihvata.

Amandman 4.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 8. stavak 2.

Zaštitne mjere za maloljetnike

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
Svaka država članica u kojoj maloljetnik bez pratnje mora biti prisutan osigurava da zastupnik zastupa i/ili pomaže maloljetniku bez pratnje u odgovarajućim postupcima iz ove Uredbe.	Svaka država članica osigurava da zastupnik zastupa i/ili pomaže maloljetniku bez pratnje u odgovarajućim postupcima iz ove Uredbe.

Obrazloženje

Smatra se da bi maloljetnicima, s obzirom na njihovu osjetljivost, pomoć i zastupanje uvijek trebali biti zajamčeni čak i ako se iz bilo kojeg razloga ne nalaze u državi članici nadležnoj za razmatranje njihovog zahtjeva.

Amandman 5.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 10.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>1. Ako je podnositelj zahtjeva maloljetnik bez pratnje, primjenjuju se samo kriteriji iz ovog članka redosljedom kojim su navedeni u stavcima od 2. do 5.</p> <p>2. Odgovorna država članica ona je u kojoj je zakonito prisutan član obitelji maloljetnika bez pratnje, pod uvjetom da je to u najboljem interesu maloljetnika. Kada je podnositelj zahtjeva maloljetnik u braku čiji bračni drug nije zakonito prisutan na državnom području država članica, odgovorna država članica je država članica u kojoj je zakonito prisutan otac, majka ili druga odrasla osoba odgovorna za maloljetnika, u skladu s pravom ili praksom te države članice, ili brat ili sestra.</p> <p>3. Kada podnositelj zahtjeva ima rođaka koji je zakonito prisutan u drugoj državi članici i kada se na temelju pojedinačnog razmatranja utvrdi da se rođak može brinuti za maloljetnika, ta država članica spaja maloljetnika s njegovim rođakom i odgovorna je država članica, pod uvjetom da je to u najboljem interesu maloljetnika.</p>	<p>1. Ako je podnositelj zahtjeva maloljetnik bez pratnje, primjenjuju se samo kriteriji iz ovog članka redosljedom kojim su navedeni u stavcima od 2. do 5.</p> <p>2. Odgovorna država članica ona je u kojoj je zakonito prisutan član obitelji maloljetnika bez pratnje, pod uvjetom da je to u najboljem interesu maloljetnika. Kada je podnositelj zahtjeva maloljetnik u braku čiji bračni drug nije zakonito prisutan na državnom području država članica, odgovorna država članica je država članica u kojoj je zakonito prisutan otac, majka ili druga odrasla osoba odgovorna za maloljetnika, u skladu s pravom ili praksom te države članice, ili brat ili sestra.</p> <p>3. Kada podnositelj zahtjeva ima rođaka koji je zakonito prisutan u drugoj državi članici i kada se na temelju pojedinačnog razmatranja utvrdi da se rođak može brinuti za maloljetnika, ta država članica spaja maloljetnika s njegovim rođakom i odgovorna je država članica, pod uvjetom da je to u najboljem interesu maloljetnika.</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>4. Kada članovi obitelji ili rođaci iz stavaka 2. i 3. borave u više od jedne države članice, odgovorna država članica određuje se na temelju najboljih interesa maloljetnika.</p> <p>5. U odsutnosti člana obitelji ili rođaka iz stavaka 2. i 3., odgovorna je ona država članica u kojoj je maloljetnik bez pratnje prvi put podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, osim ako se dokaže da to nije u najboljem interesu maloljetnika.</p> <p>6. Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 57. o identifikaciji članova obitelji ili rođaka maloljetnika bez pratnje; kriterije za utvrđivanje postojanja dokazanih rodbinskih veza; kriterije za ocjenu sposobnosti rođaka da se skrbe za maloljetnika bez pratnje, uključujući kada članovi obitelji, braća i sestre ili rođaci maloljetnika bez pratnje borave u više od jedne države članice. Komisija pri ostvarivanju svojih ovlasti u donošenju delegiranih akata ne prelazi područje primjene najboljih interesa djeteta kako je predviđeno člankom 8. stavkom 3.</p> <p>7. Komisija provedbenim aktima uspostavlja jedinstvene uvjete za savjetovanje i razmjenu podataka među državama članicama. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom razmatranja iz članka 56. stavka 2.</p>	<p>4. Kada članovi obitelji ili rođaci iz stavaka 2. i 3. borave u više od jedne države članice, odgovorna država članica određuje se na temelju najboljih interesa maloljetnika.</p> <p>5. U odsutnosti člana obitelji ili rođaka iz stavaka 2. i 3., odgovorna je ona država članica u kojoj se maloljetnik bez pratnje nalazi, osim ako se dokaže da to nije u najboljem interesu maloljetnika.</p> <p>6. Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 57. o identifikaciji članova obitelji ili rođaka maloljetnika bez pratnje; kriterije za utvrđivanje postojanja dokazanih rodbinskih veza; kriterije za ocjenu sposobnosti rođaka da se skrbe za maloljetnika bez pratnje, uključujući kada članovi obitelji, braća i sestre ili rođaci maloljetnika bez pratnje borave u više od jedne države članice. Komisija pri ostvarivanju svojih ovlasti u donošenju delegiranih akata ne prelazi područje primjene najboljih interesa djeteta kako je predviđeno člankom 8. stavkom 3.</p> <p>7. Komisija provedbenim aktima uspostavlja jedinstvene uvjete za savjetovanje i razmjenu podataka među državama članicama. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom razmatranja iz članka 56. stavka 2.</p>

Obrazloženje

Ovaj amandman u skladu je s presudama Suda Europske unije (presuda M.A. et al., predmet C-648/11) i cilj mu je osigurati da se postupak određivanja odgovorne države članice nepotrebno ne produžuje.

Amandman 6.

COM(2016) 270 završna verzija

Dodati novi članak nakon članka 14.

Preferencije, vještine i relevantne veze

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
	<p>1. Ako je tijekom intervjua iz članka 7. podnositelj izrazio preferenciju za određenu državu članicu (ili podredno za druge države članice, a najviše dvije) te postoje utvrđeni ili vjerodostojni čimbenici poput jezičnih vještina, kontakta sa zajednicama iz njegove zemlje ili regije podrijetla, posebnih stručnih vještina i mogućnosti zapošljavanja, ili drugi čimbenici koji se smatraju relevantnima za integraciju, pa i onu privremenu, prema informacijama koje jednom godišnje dostavlja EASO, navedena država odgovorna je za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da u predmetnoj zemlji unutar tekuće godine nije već premašen prag od 50 % referentne vrijednosti utvrđene prema ključu iz članka 35.</p> <p>2. Ako je spomenuti prag već premašen unutar tekuće godine, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu bit će odgovorne sljedećim redoslijedom:</p> <p>(a) država članica odabrana tijekom intervjua kao drugi izbor, uz ispunjavanje gore spomenutih uvjeta te pod uvjetom da unutar tekuće godine nije premašen prag iz prethodne točke;</p> <p>(b) država članica odabrana kao treći izbor, uz ispunjavanje gore spomenutih uvjeta te pod uvjetom da unutar tekuće godine nije premašen prag iz prethodne točke.</p> <p>3. Kada je prag iz točke 1. također premašen za zemlje iz točke 2., država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva utvrdit će se na temelju sljedećih članaka ovog poglavlja.</p>

Obrazloženje

U skladu s poštovanjem temeljnih prava i s načelima solidarnosti i pravedne raspodjele te u cilju odvratanja od sekundarnih kretanja, smatra se da, u hijerarhiji kriterija za utvrđivanje nadležne države članice, veze i mogućnosti integracije koje je podnositelj istaknuo, kao i prihvatni kapacitet svake zemlje (kako je utvrđeno prema referentnom ključu za svaku zemlju iz članka 35.) trebaju prevladavati u odnosu na zemlju dolaska. Uostalom, čini se da bi to bilo dosljednije logici cjelokupne hijerarhije kriterija navedenih u III. poglavlju (usmjerenom prvenstveno na kriterije povezane sa svojstvima i životnim putem podnositelja prema redoslijedu: maloljetnost, obiteljske veze i posjedovanje dokumenata koje je izdala država članica, čak i ako su istekli prije manje od dvije godine).

Vodeći se i dalje načelima pravedne raspodjele i solidarnosti, primjereno je, međutim, ograničiti primjenu ovog kriterija do postizanja praga od 50 % kapaciteta svake zemlje, kako bi se izbjeglo da u vremenima manjih priljeva teret padne isključivo na zemlje koje se smatra najprivlačnijima, što opterećuje njihove prihvatne kapacitete.

Razmatranje zahtjeva ostaje u nadležnosti prve zemlje dolaska samo kada je spomenuti prag premašen (i dok se ne dostignu ostali najviši pragovi iz podstavka 3.)

Napomena: obavijest EASO-a iz članka 43. treba biti dostavljena i u slučaju predviđenom u podstavku 1. ovog amandmana.

Amandman 7.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 28. stavak 2.

Pravni lijekovi

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
2. Države članice osiguravaju razdoblje od sedam dana od obavijesti o odluci o transferu u kojem predmetna osoba može ostvariti svoje pravo na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1.	2. Države članice osiguravaju razdoblje od petnaest dana od obavijesti o odluci o transferu u kojem predmetna osoba može ostvariti svoje pravo na učinkovit pravni lijek u skladu sa stavkom 1.

Obrazloženje

Treba se pridržavati načela prema kojem se dodjeljuje opravdan rok od najmanje 14 dana (Predmet Diouf).

Amandman 8.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 34. stavak 2.

Opća načela

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
2. Stavak 1. primjenjuje se ako automatizirani sustav iz članka 44. stavka 1. pokazuje da je broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu za koje je država članica odgovorna prema kriterijima iz poglavlja III., članka 3. stavka 2. ili 3., članka 18. i 19., uz broj osoba koje su stvarno preseljene, viši od 150 % referentnog broja za tu državu članicu kako je definirano prema ključu iz članka 35.	2. Stavak 1. primjenjuje se ako automatizirani sustav iz članka 44. stavka 1. pokazuje da je broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu za koje je država članica odgovorna prema kriterijima iz poglavlja III., članka 3. stavka 2. ili 3., članka 18. i 19., uz broj osoba koje su stvarno preseljene, viši od 120 % referentnog broja za tu državu članicu kako je definirano prema ključu iz članka 35.

Obrazloženje

Potrebno je da prag za aktivaciju automatskog mehanizma za premještaj bude postavljen na razinu koja bi, iako prelazi prihvatni kapacitet jedne države članice (kao što je utvrđeno na temelju članka 34. stavka 2.), njegovu primjenu mogla učiniti izvedivom i učinkovitom.

Uzimajući u obzir veću rigidnost cjelokupnog sustava uslijed predloženih izmjena Komisije te statističke podatke za posljednje tri godine, razina koju je predložila Komisija (150 % referentne vrijednosti svake države članice) mogla bi dovesti do toga da se mehanizam nikad ne aktivira, ili da bude aktiviran samo u slučaju zasićenja sustava za prihvat i kapaciteta za obradu izloženijih država članica, što bi dovelo do usporavanja cjelokupnog sustava i neizbježnih društvenih napetosti.

Napomena: obavijest EASO-a iz članka 43. treba biti dostavljena i u slučaju izmjene predviđene ovim amandmanom.

Amandman 9.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 35.

Referentni ključ

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>1. Za potrebe korektivnog mehanizma referentni broj za svaku državu članicu određuje se prema ključu.</p> <p>2. Referentni ključ iz stavka 1. temelji se na sljedećim kriterijima za svaku državu članicu prema podacima Eurostata:</p> <p>(a) broju stanovnika (ponderiranje 50 %);</p> <p>(b) ukupnom BDP-u (ponderiranje 50 %).</p> <p>3. Kriteriji iz stavka 2. primjenjuju se prema formuli utvrđenoj u Prilogu I.</p> <p>4. Agencija Europske unije za azil utvrđuje referentni ključ te svake godine prilagođava brojke kriterija za referentni ključ kao i za referentni ključ iz stavka 2. na temelju podataka Eurostata.</p>	<p>1. Za potrebe korektivnog mehanizma referentni broj za svaku državu članicu određuje se prema ključu.</p> <p>2. Referentni ključ iz stavka 1. temelji se na sljedećim kriterijima za svaku državu članicu prema podacima Eurostata:</p> <p>(a) broju stanovnika države članice (ponderiranje 50 %);</p> <p>(b) ukupnom BDP-u države članice (ponderiranje 50 %);</p> <p>Referentni ključ izmjenjuje se tako da se kvota za sljedeću godinu smanji za 20 % razlike između kvote koja se temelji na BDP-u i stanovništvu i prosječnog broja prihvata u određenoj državi članici u tri prethodne godine, za države koje su u prethodne tri godine u prosjeku prihvatile kvotu dolazaka veću od one određene u skladu s a) i b).</p> <p>3. Kriteriji iz stavka 2. primjenjuju se prema formuli utvrđenoj u Prilogu I.</p> <p>4. Agencija Europske unije za azil utvrđuje referentni ključ te svake godine prilagođava brojke kriterija za referentni ključ kao i za referentni ključ iz stavka 2. na temelju podataka Eurostata.</p>

Obrazloženje

Za utvrđivanje stvarnog i trenutnog prihvatnog kapaciteta određene države članice, potrebno je uzeti u obzir broj već primljenih migranata i učinak cjelokupnog migracijskog fenomena na gospodarske i društvene strukture države članice. Ovim amandmanom uvode se ispravci u izračunu referentnog ključa radi ograničavanja rizika od neispunjavanja ciljeva solidarnosti i pravedne raspodjele, koje se u prijedlogu uredbe smatra prioritetnima. On služi i kao odgovor na potrebu za usvajanjem sveobuhvatnog pristupa koji bi u obzir uzimao sve politike iz područja azila te cjelokupni migracijski fenomen.

Napomena: naravno, formulu iz Priloga I. (na koji upućuje stavak 3.) trebat će također prilagoditi na temelju ispravka iz ovog amandmana.

Amandman 10.

COM(2016) 270 završna verzija

Članak 37. stavak 3.

Financijska solidarnost

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>3. Na kraju dvanaestomjesečnog razdoblja iz stavka 2. država članica koja ne sudjeluje u korektivnom mehanizmu raspodjele dobiva obavijest iz automatiziranog sustava o broju podnositelja zahtjeva za koje bi inače bila država članica raspodjele. Država članica zatim plaća solidarni doprinos od 250 000 EUR za svakog podnositelja zahtjeva koji bi inače bio dodijeljen toj državi članici tijekom predmetnog dvanaestomjesečnog razdoblja. Solidarni doprinos plaća se državi članici koja je određena odgovornom za razmatranje predmetnih zahtjeva.</p>	<p>3. Na kraju dvanaestomjesečnog razdoblja iz stavka 2. država članica koja ne sudjeluje u korektivnom mehanizmu raspodjele dobiva obavijest iz automatiziranog sustava o broju podnositelja zahtjeva za koje bi inače bila država članica raspodjele. Država članica zatim plaća solidarni doprinos od 60 000 EUR za svakog podnositelja zahtjeva koji bi inače bio dodijeljen toj državi članici tijekom predmetnog dvanaestomjesečnog razdoblja. Solidarni doprinos plaća se državi članici koja je određena odgovornom za razmatranje predmetnih zahtjeva.</p>

Obrazloženje

Nametanje solidarnog doprinosa državama članicama koje (makar privremeno) odbiju premještaje razumljivo je i temeljeno na ispravnom načelu. Međutim, iznos doprinosa treba postaviti na održivu i pravednu razinu, kako bi se izbjeglo stvaranje negativnog stajališta javnosti, što bi u različitim državama članicama unaprijed izazvalo odbacivanje samog načela solidarnosti. Stoga je iznos doprinosa bolje postaviti na razinu (60 000 EUR) koja odgovara pravednim parametrima, kao npr. prosječni godišnji trošak prihvata i pomoći za svakog podnositelja zahtjeva s uključenim troškovima zdravstvene skrbi, pomnožen s prosječnim trajanjem dodijeljene dozvole.

Amandman 11.

COM(2016) 271 završna verzija

Članak 2.

Zadaće

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
Zadaće su koje Agencija obavlja sljedeće:	Zadaće su koje Agencija obavlja sljedeće:
(a) [...]	(a) [...]
(b) [...]	(b) [...]
(c) potpora državama članicama u provedbi EASO-a;	(c) potpora državama članicama te regionalnim i lokalnim vlastima u provedbi EASO-a;
(d) pomoć državama članicama pri osposobljavanju stručnjaka iz svih nacionalnih uprava, sudova i nacionalnih službi nadležnih za pitanja azila, među ostalim pri razradi zajedničkog temeljnog programa obuke;	(d) pomoć državama članicama te regionalnim i lokalnim vlastima pri osposobljavanju stručnjaka iz svih nacionalnih uprava, sudova i nacionalnih službi nadležnih za pitanja azila, među ostalim pri razradi zajedničkog temeljnog programa obuke;
(e) [...]	(e) [...]
(f) [...]	(f) [...]

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(g) pružanje djelotvorne operativne i tehničke pomoći državama članicama, posebno kad su izložene nerazmjernom pritisku na sustave azila i prihvata;	(g) pružanje djelotvorne operativne i tehničke pomoći državama članicama te regionalnim i lokalnim vlastima , posebno kad su izložene nerazmjernom pritisku na sustave azila i prihvata;
[...]	[...]

Obrazloženje

Budući da su često lokalne i regionalne vlasti te koje u cijelosti ili djelomično pružaju usluge pomoći i prihvata, Odbor smatra da EASO i njima treba osigurati svoju podršku.

Amandman 12.

COM(2016) 271 završna verzija

Članak 3. stavak 2.

Dužnost suradnje u dobroj vjeri i razmjene informacija

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
2. Agencija blisko surađuje s tijelima država članica za azil, nacionalnim službama za imigraciju i azil i s drugim nacionalnim službama, te s Komisijom. Agencija izvršava svoje zadaće ne dovodeći u pitanje zadaće dodijeljene drugim relevantnim tijelima Unije i blisko surađuje s tim tijelima i s Visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR).	2. Agencija blisko surađuje s tijelima država članica za azil, nacionalnim službama za imigraciju i azil i s drugim nacionalnim, regionalnim i lokalnim službama, te s Komisijom. Agencija izvršava svoje zadaće ne dovodeći u pitanje zadaće dodijeljene drugim relevantnim tijelima Unije i blisko surađuje s tim tijelima i s Visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR).

Obrazloženje

Budući da su često lokalne i regionalne vlasti te koje podnositeljima zahtjeva u cijelosti ili djelomično pružaju usluge pomoći i prihvata, Odbor smatra da EASO s njima treba izravno surađivati.

Amandman 13.

COM(2016) 272 završna verzija

Članak 38.

Slanje podataka trećim zemljama za potrebe vraćanja

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
	<p>Dodati nakon točke 3.</p> <p>4. U skladu s Direktivom 2013/32/EU, podaci se ni u kojem slučaju ne smiju prenositi niti stavljati na raspolaganje trećim zemljama koje se ne smatraju sigurnim trećim zemljama.</p> <p>5. Podaci o maloljetnicima ne smiju se ni u kojem slučaju stavljati na raspolaganje trećim zemljama, čak ni nakon što dostignu punoljetnost.</p>

Obrazloženje

Stječe se dojam da se u cijelom članku, iako vođenom potrebom da se olakša postupak vraćanja, podnositelje izlaže mogućim odmazdama po povratku u njihove zemlje podrijetla, posebno ako im one nisu u mogućnosti osigurati odgovarajuću zaštitu podataka. No, Odbor ipak smatra da trebaju ostati zabranjene u najmanju ruku razmjene podataka s trećim zemljama koje se ne smatra sigurnima, odnosno sa svim trećim zemljama u slučaju podataka o maloljetnicima.

II. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Ciljevi i opći pristup paketa reformi

1. pozdravlja odluku Europske komisije da predloži reformu cjelokupnog zakonodavnog okvira o azilu i naglašava vezu između prijedloga iz prvog paketa, predstavljenog 4. svibnja 2016., i prijedloga sadržanih u drugom paketu, predstavljenom 13. srpnja 2016. Sadašnje razlike između pravnih i proceduralnih sustava te sustava za pomoć u državama članicama utječu na odluke tražitelja azila i povećavaju sekundarna kretanja, što se pak odražava na učinkovitost sustava za određivanje odgovorne države članice i te se povećava potreba za korištenjem sustava EUODAC i podrškom EASO-a;
2. pozdravlja neke od ciljeva iz prvog paketa prijedloga, kao što su ograničavanje neovlaštenih sekundarnih kretanja, pravednija raspodjela tražitelja azila među državama članicama, jačanje uloge EASO-a te njegovo pretvaranje u agenciju;
3. smatra nezadovoljavajućim pristup Komisije u prijedlogu reforme DUBLINSKE uredbe, prema kojem su glavni problemi sustava uzrokovani izvanrednim krizama s kojima se s jedne strane moguće suočiti uvođenjem ispravaka, a s druge strane mjerama za jačanje osnovnog kriterija (odgovornost prve zemlje ulaska u EU). Međutim, suočavamo se sa strukturnom krizom (godišnji broj zahtjeva u posljednje se tri godine utrostručio, u razdoblju 2013. – 2015. premašio je broj od 1 200 000, što je devet puta više u usporedbi s 1985.) i upravljanje hitnim situacijama mora se odvijati usporedno s uvođenjem stabilnog, učinkovitog i cjelovitog sustava;
4. primjećuje da je primjena sadašnjeg sustava u raznim aspektima postala još stroža uz upotrebu prisilnih mehanizama (neprihvatljivost zahtjeva, posljedično uskraćivanje pomoći i ubrzani postupci); stoga se pozivaju suzakonodavci da pažljivo provjere usklađenost spomenutih mjera s temeljnim pravima, posebno kada se radi o najranjivijim skupinama;
5. primjećuje da je primjena sadašnjeg sustava u raznim aspektima postala još stroža uz upotrebu prisilnih mehanizama (odbijanje obrade zahtjeva, posljedično uskraćivanje pomoći, ubrzani postupci); stoga se pozivaju suzakonodavci da pažljivo provjere usklađenost spomenutih mjera s temeljnim pravima, posebno kada se radi o ranjivijim skupinama;
6. preporučuje uključivanje pozitivnih aspekata Komisijinog prijedloga (proširenje pojma člana obitelji na braću i sestre te na zajednice nastale nakon odlaska, važnost dokumenata koje je izdala država članica, uključujući one istekle) i poziva da se više pažnje obrati na put i težnje te na profesionalno iskustvo podnositelja, odvrćući tako od sekundarnog kretanja; u tom kontekstu naglašava da, kad god je moguće, prednost treba davati pozitivnim poticajima a ne sankcijama u nastojanju izbjegavanja sekundarnih kretanja;
7. pozdravlja uvođenje ubrzanih i pojednostavljenih postupaka za koje naglašava da se trebaju koristiti za povećanje učinkovitosti i brzine sustava, ali da ne smiju dovesti do uskraćivanja temeljnih prava; pored toga smatra da i zahtjeve koji ne ispunjavaju uvjete ili koji se razmatraju u ubrzanom postupku treba ubrojiti u izračun za primjenu referentnog ključa iz članka 36.;
8. uvjeren je da su ova tri prijedloga u skladu s načelom supsidijarnosti jer se na jasan način bave transnacionalnim pitanjima kao što su solidarnost među državama članicama, uspostavljanje cjelovitijeg sustava azila i poticanje razmjene informacija među članicama. Pojedinačne države članice te ciljeve ne bi mogle ispuniti. Uz to, predložene mjere nužne su za postizanje cilja utvrđivanja jedinstvenih pravila primjenjivih u cijeloj Europskoj uniji; u tom pogledu, prijedlozi se također vode načelom proporcionalnosti;

Vodeća načela te korektivni i kompenzacijski mehanizmi

9. smatra da je, kao bitan čimbenik za utvrđivanje nadležnosti u razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uvođenje kriterija prihvatnog kapaciteta u svakoj zemlji značajni napredak koje je, na temelju objektivnih mjerila, već navedeno kao moguća opcija u komunikaciji Komisije od 6. travnja 2016. – COM(2016) 197; primjećuje, međutim, da taj kriterij predstavlja krajnju mjeru jer se primjenjuje isključivo u kriznim situacijama;

10. razočaran je činjenicom da se u prijedlogu Komisije nikakva važnost ne pridaje težnjama podnositelja zahtjeva, čak ni u prisutnosti objektivnih čimbenika (jezične vještine, radne sposobnosti, prethodni boravci) na osnovu kojih bi mu se određena država članica mogla preporučiti kao određite;

11. stoga preporučuje uspostavljanje drugačije vrste ravnoteže između kriterija prihvatnog kapaciteta (koji je, kao takav, kompatibilan s uzimanjem u obzir preferencija i osobnog puta podnositelja) i kriterija prve zemlje dolaska, dajući dvoma kriterijima ravnopravna obilježja i uzimajući u obzir referentni ključ iz članka 35. u svrhu svake njihove primjene;

12. nadalje predlaže da se za potrebe utvrđivanja stvarnog i postojećeg prihvatnog kapaciteta određene države članice u obzir uzme i broj dolazaka zabilježenih u toj državi, što objektivno utječe na prihvatne i upravljačke kapacitete, te da se taj parametar uključi u referentni ključ iz članka 35.;

13. uz to predlaže, također u cilju uvažavanja stvarnog i trenutnog prihvatnog kapaciteta, zadržavanje vremenskog roka nakon kojeg prestaje nadležnost države članice koja je bila zadužena za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu za razmatranje daljnjih dokaza ili naknadnog zahtjeva predmetnog podnositelja u skladu s člankom 3. stavkom 5. Za taj rok moglo bi se odrediti razdoblje od pet godina, što je znatno dulje od razdoblja koje je trenutačno na snazi;

14. poziva države članice da razviju pouzdane, transparentne i poštene unutarnje sustave za raspodjelu izazova u pogledu vršenja prihvaćanja migranata preko njihovih državnih teritorija, uzimajući u obzir relevantne socioekonomske podatke kao i prethodne prihvate u različitim gradovima i regijama i integracijske potrebe i mogućnosti migranata te da posebno pomognu gradovima/regijama izloženim u geografskom smislu zbog čega su pod posebnim pritiskom;

15. pozdravlja uvođenje korektivnog mehanizma raspodjele tražitelja međunarodne zaštite; ističe, međutim, da je predloženi prag Komisije za aktivaciju mehanizma toliko visoko postavljen da (uzimajući u obzir, primjerice, podatke za posljednje tri godine) čak i u kriznim situacijama postoji mogućnost da se ne aktivira, a svakako ne bi donio nikakvu strukturnu korist;

16. kako bi se izbjeglo narušavanje solidarnosti uzrokovano suvišnim povećanjem opterećenja za države članice, smatra da ključna učinkovita primjena propisa o zakonitoj migraciji u skladu s vladavinom prava;

17. naglašava da je iznos predviđenog solidarnog doprinosa na teret država članica koje privremeno obustave svoje sudjelovanje u automatskom korektivnom mehanizmu suviše visok i nije utemeljen na objektivnim i pravednim mjerilima kao što su troškovi za pomoć tijekom određenog razdoblja; stoga predlaže da se spomenuti iznos smanji i da ga se odredi na temelju prosječnog godišnjeg troška po korisniku (procijenjenog na 20 000 EUR prema raspoloživim podacima) i prosječne duljine trajanja zakonitog boravka (koji se odobrava na razdoblje od tri do pet godina);

18. također ističe da je Komisijin prijedlog o solidarnom doprinosu ograničen na slučajeve u kojima države odluče obustaviti svoje sudjelovanje u sustavu, dok ne postoje odredbe za slučaj neprovedbe odluka o premještanju ili preuzimanju odgovornosti za podnositelje zahtjeva ili korisnike, unatoč činjenici da je, prema raspoloživim podacima, postotak provedbe tih obveza u potpunosti nezadovoljavajući (otprilike 25 %); stoga predlaže da se, u sklopu jačanja njegove uloge i pretvaranja u agenciju, EASO-u povjeri praćenje i izvješćivanje o neispunjavanju obveza, dijelom i u svrhu primjene sankcija Europske komisije; druga mogućnost je jačanje Fonda za azil, imigraciju i integraciju ili osnivanje novog solidarnog fonda koji bi bio na raspolaganju državama članicama te regionalnim i lokalnim vlastima koje su se zatekle u nepovoljnom položaju uslijed neobavljenih transfera te onima koje su savjesnije u provedbi i primanju transfera;

19. također naglašava da je smanjenje navedenog solidarnog doprinosa u odnosu na iznos koji je predložila Europska komisija (kao što je predloženo u ovom mišljenju) potrebno i kako bi se izbjegli nesporazumi i rizici od gubitka povjerenja europskih građana u Europsku uniju;

20. ponovno poziva da relevantni fondovi EU-a za podršku prihvata i integracije migranata postanu izravno dostupni lokalnim i regionalnim vlastima koje u tom području snose glavnu odgovornost;

Mjere za jačanje sustava i postupaka te skraćivanje rokova

21. preporučuje ukidanje najstrožih mjera (poput uskraćivanja pomoći, isključujući zdravstvenu) koje ograničavaju temeljna prava osobama čiji zahtjev je nedopušten ili onima koji otputuju u druge države članice dok se njihov zahtjev razmatra u nadležnoj državi;

22. predlaže zadržavanje vremenskog roka – iako puno duljeg od onog trenutačno predviđenog (npr. 5 godina umjesto 12 mjeseci) – nakon kojeg prestaje odgovornost države članice nadležne za razmatranje početnog zahtjeva;

23. poziva na skraćivanje razdoblja potrebnog za dobivanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem za korisnike međunarodne zaštite, osobito kada postoje relevantne veze s drugim zemljama pored one u kojoj se zahtjev za azil razmatra, što bi vjerojatno dovelo do odvratanja od sekundarnih kretanja;

24. uzimajući u obzir vezu između raspodjele zahtjeva za azil među državama članicama te kriterija i postupaka koje su usvojile (i koji utječu na odluke tražitelja azila, čime se potiče „utrka prema dnu” kao način odvratanja od dolazaka), smatra iznimno važnim da se među europskim zemljama srednjoročno postigne uzajamno priznavanje odluka o azilu i izravna obrada zahtjeva (osim u tijelima država članica) u Agenciji EU-a za azil;

25. preporučuje da se pojam „predstavnicima maloljetnika” u pravnom tekstu tumači i bude tumačen, i prema potrebi izmijeni, kao „osobe koje skrbe o maloljetnicima” ili neki drugi pojam koji bi u dotičnom nacionalnom kontekstu podrazumijevao osobu ili tijelo neovisno od uprave koje bi se imenovalo pravnim putem ili od strane sudskog tijela i koje bi djelovalo isključivo u cilju zaštite interesa maloljetnika;

Maloljetnici bez pratnje

26. uzimajući u obzir podatke o dolasku maloljetnika bez pratnje u Europu (88 000 u 2015. odnosno 6,7 % ukupnog broja tražitelja azila), preporučuje jačanje struktura i uvjeta za pružanje pomoći (u tom pogledu, neupitna je važnost prijedloga reforme direktive o uvjetima prihvata iz drugog paketa predstavljenog 13. srpnja, ako se uzme u obzir i to da često lokalne vlasti moraju pokriti troškove);

27. preporučuje da se poduzmu mjere za jačanje psihološke pomoći i savjetovanja za maloljetnike bez pratnje te da im se olakša pristup pravnoj pomoći koja im ujedno treba biti razumljiva te da se podupire rad osoba koje skrbe o maloljetnicima te poziva da im se, uz podršku EASO-a i civilnog društva, poboljšaju programi osposobljavanja i poveća njihova neovisnost;

28. preporučuje promicanje prikladnih informativnih kampanja i kulturne osviještenosti u područjima boravka maloljetnika bez pratnje, između ostalog kako bi se spriječilo stvaranje ozračja nepovjerenja i sumnjičavosti prema njima;

29. predlaže pronalaženje alternativnih tranzicijskih putova u mjesto repatrijacije čim je dosegnuta punoljetnost (čemu prethodi opće odobravanje privremene zaštite), uzimajući u obzir eventualno sudjelovanje u tekućim obrazovnim programima;

30. smatra da treba ustrajati u davanju prednosti načelu prema kojem se maloljetnike ne smije premještati iz mjesta u kojem se nalaze čak i ako su zatečeni u državi članici različitoj od države ulaska uslijed neovlaštenih sekundarnih kretanja;

31. smatra da zaštitu i pomoć treba pružati čak i ako je njihova maloljetnost upitna, barem do pokretanja žalbenog postupka i rješavanja pravnog spora;

Agencija Europske unije za azil

32. izražava zadovoljstvo što je Agenciji Europske unije za azil (sada EASO) povjerena odgovornost za pružanje tehničke i operativne pomoći te osposobljavanja i što Agencija sada ima mogućnost djelovanja (članak 16.) čak i ako za to nije primila zahtjev iz neke od država članica, u slučaju da je dotična država izložena iznimnom pritisku (članak 22.);

33. poziva na veću ažurnost, ujednačenost i potpunost podataka koji se dostavljaju Eurostatu pod nadzorom EASO-a, uključujući, između ostalog, podatke o postotku slučajeva pritvora u svrhu transfera ili repatrijacije uz pripadajuća obrazloženja i postotku izvršenih transfera te podatke o maloljetnicima;
34. predlaže veća ulaganja u sustave za prihvata i integraciju država članica, regija te lokalnih vlasti kako bi ih se potaknulo na sudjelovanje već tijekom samog postupka obrade zahtjeva za azil, a i kako bi se ohrabrila razmjena rješenja i dobrih praksi uz potporu EASO-a, također među lokalnim vlastima;
35. preporučuje jačanje prekogranične suradnje u razmjeni podataka među tijelima država članica, regija i lokalnih vlasti i u utvrđivanju obiteljskih veza;
36. poziva na jačanje žarišnih točaka (eng. hotspots) kako bi se osigurala ažurnost i ispravnost transfernih postupaka predviđenih ovom uredbom;

Eurodac

37. imajući u vidu da se velik broj nestalih osoba prijavljuje sa zakašnjenjem, zalaže se za smanjivanje dobne granice (s 14 na 6 godina) primjerene za uzimanje otisaka prstiju maloljetnicima, predviđeno prijedlogom EURODAC-a; također se zalaže za razmjenu podataka među agencijama EU-a i tijelima država članica, ali, za razliku od Komisije, smatra da bi zabrana razmjene podataka s trećim zemljama trebala ostati na snazi.

Bruxelles, 8. prosinca 2016.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA