



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 6.6.2007
COM(2007) 299 végleges

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE
AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

a dublini rendszer értékeléséről

{SEC(2007) 742}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a dublini rendszer értékeléséről

1. BEVEZETÉS

1.1. A dublini rendszer

A dublini rendszer annak megállapítására szolgál, hogy a valamely harmadik ország állampolgára által az EU tagállamai egyikének területén, Norvégiában vagy Izlandon¹ benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért mely tagállam felel.

A rendszer a következő rendeleteken alapul: az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet (a dublini rendelet)² és annak végrehajtási rendelete³, valamint a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló, 2000. december 11-i 2725/2000/EK tanácsi rendelet (az Eurodac-rendelet)⁴ és annak végrehajtási rendelete⁵.

A dublini rendszer területi hatálya egy nemzetközi egyezményrel Svájcra is kiterjed, ez azonban még csak ideiglenesen alkalmazandó.

1.2. A jelentés tárgya és célkitűzései

Mind a dublini rendelet, mind az Eurodac-rendelet előírja, hogy a Bizottság az adott rendelet működésbe lépésétől számított három év elteltével jelentést készít az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a rendelet alkalmazásáról, és szükség esetén módosító javaslatokat terjeszt elő. Mivel az Eurodac-rendelet célja az, hogy megteremtse a dublini rendelet hatékony alkalmazását megkönnyítő eszközt, a Bizottság úgy határozott, hogy a két értékelésről együttes átfogó jelentést készít.

E jelentés célja a két rendelet hatályba lépésétől 2005 végéig eltelt időszakban (referencia-időszak) azok alkalmazásának értékelése. Fel kívánja továbbá mérni, hogy a tagállamokban menedéket kérők teljes létszámához képest a dublini rendszer mekkora áramlást váltott ki. A jelentés a következő két dokumentumból áll: egy **jelentésből**, amely a Bizottság szolgálatai

¹ Dánia 2006. február 21-ig nem vett részt a dublini rendelet alkalmazásában. E jelentés alkalmazásában tehát a „tagállamok” szónak a következő országok értendők: Dánia kivételével az EU valamennyi tagállama, valamint Norvégia és Izland.

² HL L 50., 2003.2.25.

³ A Bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) a 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról (HL L 222., 2003.9.5.)

⁴ HL L 316., 2000.12.15.

⁵ A Tanács 407/2002/EK rendelete (2002. február 28.) a 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról (HL L 62., 2002.3.5.)

által végzett vizsgálat főbb eredményeit és következtetéseit mutatja be, és a **bizottsági szolgálatok munkadokumentumából**⁶, amely a vizsgálat részletes adatait ismerteti.

E jelentés eredményei a szabadsággal, biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos uniós politikák értékelési folyamatának részét képezik. E folyamat részletes leírása a 2006. június 28-i bizottsági közleményben olvasható⁷.

2. A DUBLINI RENDSZER ALKALMAZÁSA

2.1. Bevezetés

A **dublini rendelet** értelmében a tagállamok tárgyilagos és rangsorolt kritériumok szerint állapítják meg, hogy melyik tagállam felelős a területükön benyújtott menedékkérelmek iránti kérelem megvizsgálásáért. Amennyiben e kritériumok vizsgálata valamely másik tagállam felelősségét eredményezi, a másik tagállamot felkérhetik a menedékkérő „átvételére”, azaz a kérelem megvizsgálására. Amennyiben a másik tagállam elismeri a felelősségét, az első tagállam a menedékkérőt átadja a másik tagállamnak.

Amennyiben valamely tagállam már megvizsgálta a menedékkérelmet, vagy hozzákezdett annak vizsgálatához, ezt a tagállamot fel lehet kérni az engedély nélkül valamely másik tagállamban tartózkodó menedékkérő visszavételére és a menedékkérelmek iránti kérelem vizsgálatának befejezésére, vagy arra, hogy tegye meg a megfelelő intézkedéseket a menedékkérő származási országába való visszairányítására. Amennyiben az említett tagállam elismeri felelősségét, az a tagállam, amelyben a menedékkérő engedély nélkül tartózkodik, átadja őt a felelős tagállamnak.

Az **Eurodac-rendelet** külön eszköz létrehozásáról rendelkezik, amely megkönnyíti a dublini rendelet alkalmazását. Az eszköz a menedékkérők ujjlenyomatainak nyilvántartásba vételén és az adatbázisban szereplő ujjlenyomatokkal való összehasonlításán alapul. A tagállamok a harmadik országok valamennyi, a területükön menedékkérelmet kérő vagy külső határ tiltott átlépése során elfogott 14 év feletti állampolgáráról kötelezően ujjlenyomatot vesznek. Ezenkívül módjukban áll ujjlenyomatot venni a felderített, területükön illegálisan tartózkodó külföldiektől is annak megállapítására, hogy nyújtottak-e be menedékkérelmet akár az adott tagállam, akár más tagállam területén. Ezeket az adatokat haladéktalanul elküldik az Eurodac-nak a Bizottság igazgatása alatt álló központi egységébe, amely központi adatbázisban nyilvántartásba veszi az adatokat, és összehasonlítja a tárolt adatokkal. Amennyiben a bevitt adat egyezik valamely már tárolt adattal, az összehasonlítás „találatot” eredményez. Amennyiben a találat azt mutatja, hogy a menedékkérő más tagállamban is kért menedékkérelmet, vagy illegálisan lépett valamely tagállam területére, a tagállamok a dublini rendeletnek megfelelően közösen léphetnek fel.

2.2. Adatok és általános ténymegállapítások

A dublini rendelet alkalmazására vonatkozó tagállami **statisztikai adatok** vizsgálata igen nehézkesnek bizonyult. Az egyik legnagyobb gondot az okozta, hogy a tagállamok jelentéseinek összesítése során jelentős eltérés mutatkozik egyrészt a más tagállamokból a tagállamokhoz érkező megkeresések és határozatok száma között (bejövő adatok), másrészt a

⁶ SEC (2007) 742.

⁷ COM (2006) 332 végleges.

tagállamok által más tagállamoknak küldött megkeresések és határozatok száma között (kimenő adatok) (a részleteket lásd a munkadokumentumban). Noha a két adathalmaznak elvileg azonosnak kellene lennie, a nyilvántartandó adatok eltérő értelmezése és bizonyos adatok hiánya miatt a két szám mégsem egyezik. Az egyszerűség kedvéért ez a jelentés csak a kimenő adatokat veszi alapul, míg a munkadokumentumban feltüntetjük mind a bejövő, mind a kimenő adatokat.

Ebből is látszik, hogy közösen megállapított statisztikai keretre van szükség a menekültügy és a bevándorlás terén. Ennek megvalósításához járul hozzá a hamarosan elfogadásra kerülő, a bevándorlásra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról szóló rendelet⁸.

A dublini rendelet alkalmazása 2003. szeptember – 2005. december	
Megkeresések	55 310 ¹
EURODAC-alapú megkeresések	28 393 ²
Elfogadott megkeresések	40 180 ¹
Elutasított megkeresések	10 536 ¹
Átadott személyek	16 842 ³
¹ IT, UK, LU és ES: az adatok 2004 januárjától állnak rendelkezésre. FR: nincs adat. ² IT, UK és ES: az adatok 2004 januárjától állnak rendelkezésre. FR, LU és SE: nincs adat. ³ IT, UK, LU és ES: az adatok 2004 januárjától állnak rendelkezésre. FR, SE és BE: nincs adat.	

A tagállamok adatai szerint a tagállamok több mint 55 300 ízben **kerestek meg** egy másik tagállamot valamely személy átadása ügyében (ez a szám az ugyanabban az időszakban *valamennyi tagállamban* benyújtott összes menedékkjog iránti kérelem (589 499) 11,5 %-a).

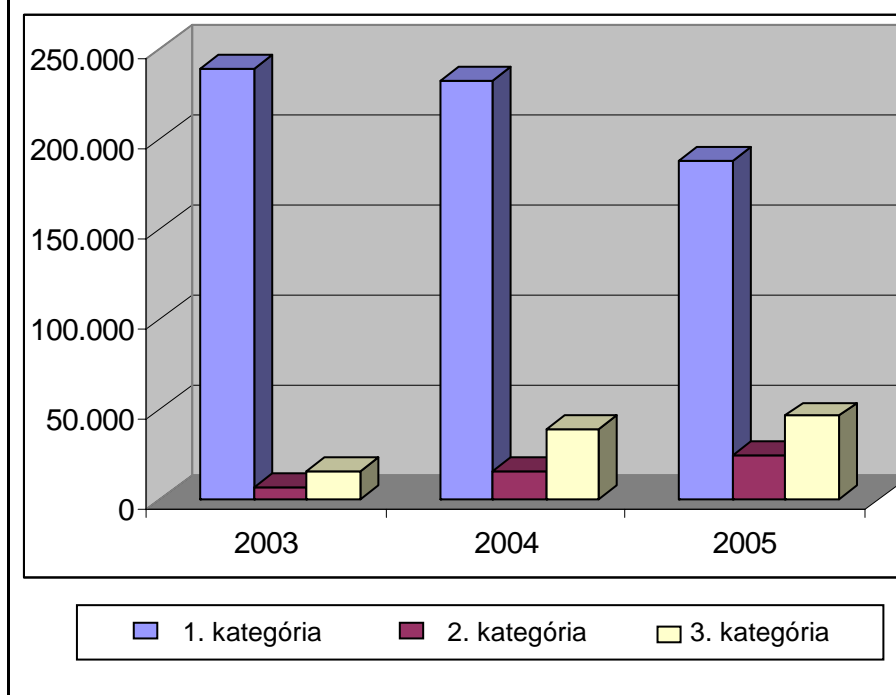
A megkereséseket 72 %-ban **fogadták el** (40 180), azaz ilyenkor a másik tagállam vállalta a menedékkérő iránti felelősséget.

A tagállamok ugyanakkor ténylegesen mindössze 16 842 menedékkérőt **adtak át** valamely másik tagállamnak (ennek részleteit, valamint ennek az összes elfogadott megkereséshez viszonyított arányát lásd a munkadokumentumban). Elmondható tehát, hogy a dublini rendszer hatékony alkalmazásának egyik legnagyobb akadálya a menedékkérők átadásával függ össze.

Az Eurodac statisztikái a tagállamokénál jóval megbízhatóbbak, mivel az adatok a központi egység automatikus jelentéseiből származnak. A tagállamok által az Eurodac központi egységébe küldött tranzakciók alakulását három csoportra bontva az alábbi táblázat mutatja.

⁸ COM(2005) 375 végleges, 2005.9.14.

Az Eurodac-rendelet alkalmazása 2003. január – 2005. szeptember



A tagállamok a referencia-időszakban 657 753 menedékkérő adatait küldték el sikeresen (**1. kategóriás tranzakciók**). A tranzakciók száma folyamatosan csökkenő tendenciát mutat (2003: 238 325; 2004: 232 205; 2005: 187 223). Ez azért is figyelemre méltó, mert 2004. május 1-jétől a 10 új tagállam is részt vesz az Eurodac-rendelet alkalmazásában, ráadásul a számok nemcsak az újonnan benyújtott menedékkérelmeket jelentik, hanem ide tartoznak a többszörösen benyújtott kérelmek is. Tehát a tapasztalatok szerint az elmúlt években általánosan csökkent az EU-ban benyújtott menedékkérelmek száma.

A menedékkérőkre vonatkozó új és már tárolt adatok összehasonlításából kiderül, hogy 2005-ben az esetek 16 %-a **többszörösen benyújtott kérelem** volt, azaz a menedékkérő ugyanabban vagy más tagállamban korábban is nyújtott már be menedékkérelmet.

Ugyanebben az időszakban a központi adatbázisban 48 657 olyan személyt vettek nyilvántartásba, akit harmadik ország állampolgáraként valamelyik külső határ szabálytalan átlépésével kapcsolatban fogtak el (**2. kategóriás tranzakciók**). Az ilyen tranzakciók száma évről évre számottevően nő, ám az adat az EU külső határaitra nehezedő illegális migrációs nyomáshoz képest még mindig meglepően alacsony.

A referencia-időszakban a harmadik országok 101 884 állampolgárát azért vették nyilvántartásba, mert illegálisan tartózkodott valamely tagállam területén (**3. kategóriás tranzakciók**). Ez az adat is évről évre növekszik, ami azt mutatja, ahogy a tagállamok egyre inkább érdekeltek ennek az ellenőrzési lehetőségnek a kihasználásában.

2.3. Gyakorlati végrehajtás és tökéletesítési lehetőségek

2.3.1. A dublini rendelet alkalmazása

Az értékelés azt mutatja, hogy a dublini rendelet alkalmazása általában kielégítően folyik, és a rendelet megfelelő rendszert alakított ki annak megállapítására, hogy ki felelős valamely menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért. A rendelet alkalmazásával kapcsolatban azonban felmerül néhány probléma is, amelyeket az alábbiakban röviden felvázolunk, és a munkadokumentumban részletesen leírunk.

Az eljárásokhoz való tényleges hozzáférés

A dublini rendelet értelmében a menedékjog iránti kérelmet a felelősként meghatározott tagállam köteles megvizsgálni. A tagállamok többsége ezt a rendelkezést – helyesen – úgy értelmezi, hogy ennek során teljes körűen fel kell mérnie a menedékkérő védelmi szükségleteit is. A Bizottság tudomása szerint azonban van egy tagállam, amely bizonyos körülmények között – a menedékkérők más tagállamból való visszavételekor – nem végzi el ezt az értékelést.

A Bizottság emlékezteti a tagállamokat arra, hogy a menedékjog iránti kérelem dublini rendeletben meghatározott „megvizsgálása” kivétel nélkül úgy értendő, hogy értékelni kell azt is, az érintett menedékkérő a védelemre való jogosultság elismeréséről szóló irányelv⁹ alapján menekülnék minősíthető-e.

Összhang az EU menedékjogával

A dublini rendelet nem alkalmazandó a kiegészítő védelmet kérőkre (vagy élvezőkre). Ez különösen hátrányosan érinti azokat a menedékkérőket, akik csatlakozni kívánnak egy másik tagállamban kiegészítő védelemben részesülő családtagjaikhoz. A dublini rendelet elsősorban azért nem rendelkezik a kiegészítő védelemről, mert ez a fogalom a rendelet elfogadásakor még nem szerepelt az uniós menekültügyi vívmányok között. Azonban a védelemre való jogosultság elismeréséről szóló irányelv elfogadásával ez a fogalom is az uniós menekültügyi jogi keret szerves részévé vált, amelyet valamennyi menekültügyi eszközben figyelembe kell venni.

A Bizottság javasolni kívánja a dublini rendelet hatályának a kiegészítő védelemre történő kiterjesztését.

Az alkalmazás egységessége

A dublini rendelet csak akkor működhet megfelelően, ha szabályait és kritériumait egységesen alkalmazzák. A tagállamok azonban nem mindig értenek egyet abban, hogy milyen körülmények között alkalmazandók bizonyos rendelkezések.

Különösen a következő két záradék alkalmazásának értelmezésében tapasztalhatók eltérések: a **független felelősségvállalási záradék** (a dublini rendelet 3. cikkének (2) bekezdése), amely

⁹ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (HL L 304., 2004.9.30., 12. o.).

lehetővé teszi, hogy a tagállamok akkor is vállalják a felelősséget, ha a dublini kritériumok erre más tagállamot jelölnének ki; valamint a **humanitárius záradék** (a dublini rendelet 15. cikke), amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok olyan esetben is egyesítsék a családtagokat, amikor a kritériumok szigorú alkalmazása elválasztaná őket egymástól.

A független felelősségvállalási záradékot a tagállamok a humanitárius indoktól a gyakorlati megfontolásokig terjedően számos okból alkalmazzák.

Ösztönözni kell a független felelősségvállalási záradék humanitárius célú alkalmazását, mivel a rendelkezés mögött meghúzódó célkitűzésnek vélhetően ez felel meg.

A dublini rendelet szövege jelenleg nem köti ki a menedékkérő beleegyezését a független felelősségvállalási záradék alkalmazásába. Ez esetenként hátrányos következményekhez vezet, mivel megakadályozza, hogy a menedékkérők más tagállamban tartózkodó családtagjaikhoz csatlakozzanak.

A humanitárius záradék alkalmazásának körülményei bizonyos esetekben nincsenek pontosan meghatározva, így különösen az, hogy alkalmazható-e a menedékkérő kérelmére is, és vonatkoznak-e határidők a tagállamok által egymásnak küldött megkeresésekre.

A Bizottság mind a független felelősségvállalási záradék, mind a humanitárius záradék esetében javasolni fogja, hogy határozzák meg pontosabban az alkalmazás körülményeit és eljárásait, azaz állapítsanak meg megkeresési határidőket, ezenkívül a független felelősségvállalási záradék alkalmazásánál kössék ki az érintett menedékkérő beleegyezését.

Egyes tagállamokban nehézséget okozott a felelősség megszűnésére vonatkozó rendelkezések alkalmazása (a dublini rendelet 10. cikkének (1) bekezdése, 16. cikkének (3) és (4) bekezdése és 20. cikkének (2) bekezdése). Ez a vonatkozó rendelkezések tisztázásával leküzdhető lehet.

A Bizottság javasolni fogja, hogy határozzák meg pontosabban, milyen körülmények között szűnik meg egy tagállam felelőssége.

Végül a tagállamok eltérően értelmezik a korábban valamely másik tagállamban menedékjog iránti kérelmet benyújtott, kísérő nélküli kiskorúak visszavételére vonatkozó megkereséseket (a dublini rendelet 6. cikke). Néhány tagállam nem kéri a kísérő nélküli kiskorúak visszavételét.

Nem szabad kizárni a kísérő nélküli kiskorúak visszavétele iránti megkeresések alkalmazását, ugyanakkor mindig a gyermek mindenek felett való érdekét kell szem előtt tartani.

A Bizottság pontosítani fogja, hogy milyen körülmények között alkalmazhatók a dublini szabályok a kísérő nélküli kiskorúakra.

Bizonyítási eszközök

Gyakran nehéz megfelelően bizonyítani, hogy kinek kell átvennie a menedékkérőt.

Ez különösen a családegyesítési kritériumok alkalmazását érinti hátrányosan, így a dublini rendelet egyik legfontosabb rendelkezésének gyakorlati végrehajtását teheti lehetetlenné.

Hasonló nehézség merült fel az EU területére való illegális belépés kritériumának alkalmazásakor (a dublini rendelet 10. cikkének (1) bekezdése), mivel jellemzően csak az Eurodac-ból származó bizonyítékokat fogadják el.

A tagállamok ugyanakkor megállapodtak abban, hogy mely bizonyítékok és közvetett bizonyítékok fogadhatók el, és ezeket a végrehajtási rendelet melléklete sorolja fel.

Bár a Bizottság tisztában van azzal, hogy a rendszerrel való visszaélések elkerülése érdekében – különösen a családegyesítésre való tekintettel – milyen fontos az egyértelmű bizonyítékok alkalmazása, mégis úgy véli, hogy a tagállamoknak teljes körűen kell alkalmazniuk a dublini rendeletet és annak végrehajtási rendeletét, és valamennyi előírt bizonyítékot figyelembe kell venniük, beleértve a menedékkérő hiteles és igazolható nyilatkozatait is.

Határidők

Több tagállam szerint rontja a rendszer hatékonyságát, hogy nem írtak elő határidőt a menedékkérő visszavételére irányuló megkeresésekre.

Ezenkívül a tagállamok elégedetlenek az **információkérések** megválaszolására rendelkezésre álló hathetes határidővel, mivel a bizonyíték jelentőségéhez képest túl hosszúnak tartják.

A Bizottság határidőket javasol a visszavételi megkeresésekre, és javasolja az információkérések megválaszolási határidejének 4 hétre való lerövidítését.

Átadások

Nagymértékben aláássa a rendszer hatékonyságát, hogy az elfogadott átadásokhoz képest csak kevés menedékkérő átadását hajtják ténylegesen végre. A tagállamok szerint ennek az egyik oka az, hogy a menedékkérők gyakran eltűnnek a kézhez vett átadási határozattal.

A statisztika szerint bizonyos tagállamok hasonló számú menedékkérőt adnak át egymásnak. Mind az átadásokért felelős szervezeti egységekre háruló munkamennyiséget, mind a működési költségeket csökkenteni lehetne azzal, ha a tagállamok mechanizmusokat hozhatnának létre az átadások számának korlátozására. Így kisebb lenne az átadásokat követő másodlagos mozgások előfordulása is.

A Bizottság meg fogja vizsgálni annak lehetőségét, hogy a tagállamok kétoldalú megállapodásokat köthessenek arról, hogy meghatározott körülmények között kölcsönösen „érvénytelenítik” azonos számú menedékkérő átadását.

A szabadságelvonással járó intézkedések számának növekedése

Egyre több tagállam vezet be szabadságelvonással járó intézkedéseket az átadási határozatban érintett személyekre vonatkozóan annak érdekében, hogy megakadályozzák az átadás végrehajtása előtti szökésüket.

A Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy bár tisztában van azzal, hogy meg kell találni az átadások hatékonyabbá tételének módját, úgy véli, csak végső megoldásként szabad szabadságelvonással járó intézkedésekhez folyamodni, amennyiben nem várható kielégítő eredmény semmilyen egyéb, szabadságelvonással nem járó intézkedéstől, és a

menedékkérő szökése objektív okok alapján nagy valószínűséggel vélelmezhető. Semmiképpen nem szabad ugyanakkor figyelmen kívül hagyni a családok, az orvosi ellátásra szoruló személyek, a nők és a kísérő nélküli kiskorúak helyzetét.

Helytelen alkalmazás

A rendelet helytelen alkalmazása elsősorban eljárási szempontból fordul elő: nem tartják be a megkeresési vagy a válaszadási **határidőket**.

A tagállamoknak szigorúan be kell tartaniuk a dublini rendeletben előírt határidőket, figyelembe véve, hogy amennyiben nem adnak választ egy megkeresésre a kért határidőn belül, az hallgatólagos elfogadásnak minősül, valamint figyelembe véve, hogy a menedékkérők a határidő be nem tartását számon kérhetik a tagállamok hatóságaitól.

További gondot jelent, hogy nem minden tagállam használja rendszeresen a **DubliNet** elnevezésű biztosított kétoldalú kommunikációs eszközt. Ez a továbbított információk jellegéből kifolyólag adatvédelmi problémákat vethet fel.

A Bizottság felhívja a tagállamok figyelmét arra, hogy a DubliNet alkalmazása – eltekintve a dublini végrehajtási rendelet 15. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében meghatározott kivételektől – mindig kötelező.

2.3.2. Az Eurodac-rendelet alkalmazása

Az Eurodac-rendeletet általában valamennyi tagállam kielégítő módon alkalmazza, egyes rendelkezések gyakorlati alkalmazása azonban gondot jelent.

Határidők

Az Eurodac-rendelet szerint a tagállamoknak adataikat haladéktalanul el kell küldeniük az Eurodac központi egységébe (a 4. cikk (1) bekezdése és a 8. cikk (1) bekezdése). Mégis néha 30 napnál is többet vesz igénybe a továbbítás. Mivel a **késedelmes** továbbítás miatt előfordulhat, hogy helytelenül állapítják meg a felelős tagállamot, rendkívül fontos, hogy a tagállamok csökkentsék ezeket a késedelmeket.

A Bizottság egyértelmű határidőt javasol az adatoknak az Eurodac központi egységébe való továbbítására.

Adatgyűjtés

Amint a fentiekből kitűnik, a Bizottság meglepően alacsonynak tartja a nyilvántartott **illegális határátlépők** számát (48 657). Felmerül a kérdés, vajon hatékonyan alkalmazzák-e a tagállamok azt a kötelezettséget, hogy az Unió határain valamennyi illegális határátlépőtől ujjlenyomatot kell venni. Mivel az ilyen információk rendkívül fontosak az egyik dublini kritérium hatékony alkalmazásához, a tagállamoknak ezt a kötelezettséget szigorúan be kell tartaniuk.

Elképzelhető, hogy a Bizottság a Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása keretprogram 2010. évi felülvizsgálatakor és különösen az egyes alapokra alkalmazandó elosztási kritériumok felülvizsgálatakor figyelembe veszi azt, hogy a tagállamok a kötelezettség ellenére rendszeresen nem veszik le az illegális határátlépők ujjlenyomatát.

Minőség

A statisztika szerint az adatok 6 %-a elfogadhatatlan minőségű. Az Eurodac központi egységébe küldött adatok minőségén szakképzéssel, helyi minőségellenőrzéssel és korszerű berendezések – például live scannerek – alkalmazásával lehetne javítani. A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy vegyék igénybe az e célra rendelkezésre álló közösségi finanszírozást.

A Bizottság az adatminőség javítására képzéseket szervez a tagállami közigazgatások számára.

Törlés

Problémás a bizonyos adatok törlésére vonatkozó kötelezettség (az Eurodac-rendelet 7. cikke és 10. cikkének (2) bekezdése) betartása is, például az időközben állampolgárságot szerző menedékkérők esetében. Sajnos az adatokat nem törlik rendszeresen, mivel az adatokat bevivő tagállam többnyire nem értesül a státuszváltozásról.

A Bizottság típusonkénti törlési kódok bevezetését javasolja annak érdekében, hogy jobban nyomon lehessen követni a kötelezettség betartását, valamint olyan rendszeres információcsere-eszközöket javasol, amelyekkel közölni lehet a menedékkérő státuszának megváltozását.

Adatvédelem

Gondot okoz azoknak a személyes adatok tiszteletben tartására vonatkozó szabályoknak megfelelő alkalmazása is, amelyek alapján az adatok alanyai kérelmezhetik, hogy a tagállamok ellenőrizzék a saját adataikkal kapcsolatos információkat az Eurodac-adatbázisban (ügynevezett „különleges kereséssel”, az Eurodac-rendelet 18. cikke). A referencia-időszakban – meglepő módon – több mint 3700 ilyen különleges keresésre került sor.

A Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy az ilyen keresések szigorúan csak az adatvédelmi szabályok alkalmazására korlátozódhatnak.

2.3.3. A dublini rendelet támogatása az Eurodac-kal

Az Eurodac-rendelet célja az, hogy megkönnyítse a dublini rendelet alkalmazását. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy valóban hozzájárul-e a dublini rendelet célkitűzéseinek megvalósításához.

Mint fentebb megjegyeztük, 2005-ben a menedékjog iránti kérelmek 16 %-a **többszörösen benyújtott kérelem** volt. Ez azt jelenti, hogy a dublini rendszer esetleg mégsem hozta meg a kívánt hatást, és nem rettentette el a kérelmezőket több menedékjog iránti kérelem benyújtásától. Sok menedékkérő továbbra is azzal igyekszik elérni ügyének kedvező elbírálását, hogy többször is benyújtja menedékjog iránti kérelmét. E jelenség ellen többek között azzal lehetne fellépni, hogy megfelelően tájékoztatjuk a menedékkérőket a kérelem többszöri benyújtásának következményeiről.

Az **illegális határátlépés bizonyítékaira** vonatkozóan ismételt ki kell emelni, hogy az Eurodac-rendelet csak akkor lesz képes hatékonyan megkönnyíteni a dublini rendelet alkalmazását, ha valamennyi tagállam kivétel nélkül eleget tesz a kötelességének, és rögzíti az EU területére illegálisan belépő külföldiek adatait.

Végül a tagállamok igen gyakran **több találatot** is kapnak az Eurodac központi egységétől, ami azt jelenti, hogy egy menedékkérő adatait több tagállam is nyilvántartásba vette. Ilyenkor nem mindig állapítható meg egyértelműen az információkból a kitűzött határidőn belül, hogy melyik tagállam felelős a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért.

A többszörös találatok vizsgálatának egyszerűsítése érdekében a Bizottság olyan mechanizmusok létrehozását fogja javasolni a tagállamoknak, amelyekkel folyamatosan tájékoztathatják egymást az Eurodac-adatok alanyainak státuszáról, valamint javasolni fogja technikai módosítások végrehajtását az adatoknak az Eurodac központi egységébe való továbbítási mechanizmusát illetően annak érdekében, hogy több információt lehessen bevinni a menedékkérő státuszáról.

2.3.4. Az Eurodac-rendelet további lehetséges hasznosítása

Az Eurodac-rendelet fő célja az, hogy támogassa annak gyors megállapítását, hogy melyik tagállam felelős egy menedékjog iránti kérelemért. Az Eurodac-adatbázis információi azonban más hasznos célokat is szolgálhatnak: hozzájárulhatnak például a menekültügyi rendszerrel történő visszaélések megakadályozásához.

A tagállamok a külső határokat illegálisan átlépő külföldiek ujjlenyomatait kötelesek tárolni, nem kötelesek ugyanakkor tárolni a területükön illegálisan tartózkodó személyek ilyen adatait.

Ugyanakkor a tagállamok – a 2003–2005 közötti időszak adatai szerint – egyre nagyobb érdeklődést mutatnak a harmadik országok illegálisan területükön tartózkodó állampolgáira vonatkozó adatok felhasználása iránt. Ezenkívül jelentős eltérés mutatkozik a valamely tagállam területén illegálisan tartózkodó (101 884) és valamely külső határ illegális átlépésével kapcsolatosan elfogott (48 657) személyek száma között. Ezért a Bizottság javasolja a tagállamok területén illegálisan tartózkodó elfogott személyek adatainak tárolását. Ezek az adatok hasznosak a menedékjog iránti kérelmek megvizsgálásakor: segítenek például a visszaélések megakadályozásában, mivel ellenőrizhetők lesznek a menedékkérők állításai. Az ilyen adatokat kezdetben két évig tárolhatják attól függően, hogy mi történik az illegális határátlépőkkel. Amennyiben a személyt ismételten elfogják, a tárolási időt meg lehet hosszabbítani.

A Bizottság javasolni kívánja az EU területén illegálisan tartózkodó elfogott személyek adatainak tárolását.

Ezenkívül a Bizottság további vizsgálatokat és teljes körű hatásvizsgálatot kíván végezni annak megállapítására, hogy ki lehet-e terjeszteni az Eurodac alkalmazási körét, és fel lehet-e használni az abban gyűjtött adatokat bűnüldözési célokra, illetve az illegális bevándorlás elleni küzdelem céljaira.

3. A DUBLINI ÁRAMLÁSOK VIZSGÁLATA

Dublini áramlások 2005-ben			
		átvételek	átadások
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LT	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	N/A
23.	FI	N/A	735
24.	SE	N/A	N/A
25.	NO	N/A	848
26.	FR	N/A	N/A

Bár széles körben elterjedt az a vélemény, hogy az átadott személyek többségét a külső határokon fekvő tagállamokba adják át, az adatok azt mutatják, hogy meglehetősen kiegyensúlyozottan oszlik meg az átadott személyek száma a határmenti és a belső tagállamok között. 2005-ben a tagállamok az EU külső határain fekvő tagállamokba összesen 3055 személyt, míg a belső tagállamokba 5161 személyt adtak át.

A munkadokumentumban részletesen megvizsgáljuk, hogy a dublini áramlatok mennyiben érintik a tagállamok teljes menedékkérő népességét. Röviden összefoglalva úgy tűnik, hogy a tagállamok többségében a dublini átadások következtében legfeljebb 5 %-kal módosult a menedékkérők teljes száma. Lengyelország esetében azonban mintegy 20 %-kal, Szlovákiában, Litvániában, Lettorszában, Magyarországon és Portugáliában pedig mintegy 10 %-kal nőtt meg ez a szám. Luxemburgban és Izlandon ugyanakkor mintegy 20 %-kal csökkent a menedékkérők száma.

Ugyanez a tendencia tapasztalható akkor is, ha feltételezzük, hogy valamennyi elfogadott átadást ténylegesen végre is hajtanak, ez esetben azonban Magyarország, Lengyelország és Szlovákia esetében sokkal nagyobb a hatás (mintegy 40 %-os növekedés). A nem határmenti tagállamokba még így is több személyt (13 968) adnának azonban át, mint az EU határain fekvőkbe (7 829).

Meg kell azonban jegyezni, hogy az átadások nagy része visszavétel keretében történik¹⁰, ami többnyire azt jelenti, hogy az átvevő tagállamokban nem nyújtanak be újabb menedékjog iránti kérelmet, mivel kérelmük már szerepel a menekültügyi statisztikában, és megkezdték annak vizsgálatát.

Érdeemes megjegyezni azt is, hogy az 1. és 2. kategóriás tranzakciók adatainak összehasonlításával megállapítható, hogy elsősorban Spanyolországon, Olaszországon és Görögországon keresztül érkeztek olyan menedékkérők, akik kérelmük benyújtása előtt illegálisan léptek be az EU területére. Ugyanakkor az e tagállamok határain elfogott személyek többsége az elfogást követően ugyanabban az államban folyamodott menedékjogért, ahol szabálytalanul belépett. Azok pedig, akik nem kértek menedékjogot, többnyire az Egyesült Királyságba és Franciaországba utaztak tovább.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Összességében elmondható, hogy a dublini rendszer célkitűzései nagyrészt megvalósultak: egyértelmű és működőképes mechanizmus jött létre annak megállapítására, hogy ki felelős valamely menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért.

Pontos adatok hiányában nem lehetett értékelni a dublini rendelet egyik fő elemét, a költségeket. A tagállamok megítélése szerint azonban a rendszer politikai célkitűzéseinek teljesülése a pénzügyi vonatkozásoktól függetlenül rendkívül fontos.

Továbbra is problémás ugyanakkor a rendszer gyakorlati alkalmazásának és hatékonyságának néhány kérdése. E kérdések megoldására és a hatékonyság fokozása céljából a Bizottság javasolni fogja a szükséges intézkedések megtételét.

Ez az értékelés az első lépés annak a közös európai menekültügyi politika jövőjéről szóló vitának az elindításához, amely a 2007 júniusában kiadandó átfogó bizottsági zöld könyvvel veszi kezdetét.

¹⁰ Lásd a munkadokumentum 2. táblázatát.