



AZILNA POLITIKA

Namen azilne politike EU je vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ponuditi ustrezen status v eni od držav članic in zagotoviti spoštovanje načela nevračanja. Zato si Unija prizadeva razviti skupni evropski azilni sistem.

PРАВNA PODLAGA

- Členi 67(2), 78 in 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),
- člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

CILJI

Cilj Evropske unije je oblikovati skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti, da bi vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ponudili ustrezen status in zagotovili upoštevanje načela nevračanja. Ta politika mora biti skladna z Ženevsko konvencijo o statusu beguncev z dne 28. julija 1951 in s protokolom k tej konvenciji z dne 31. januarja 1967. Niti PDEU niti Listina ne opredeljujeta pojmov „azil“ in „begunec“, oba dokumenta pa se izrecno sklicujeta na Ženevsko konvencijo in njen protokol.

DOSEŽKI

A. Prispevek Amsterdamske pogodbe in Pogodbe iz Nice

Z Maastrichtsko pogodbo iz leta 1993 je bilo poprejšnje medvladno sodelovanje na področju azila vključeno v institucionalni okvir EU. Svet je moral kot glavni akter k svojemu delu pritegniti Komisijo in obveščati Parlament o pobudah na področju azila. Sodišče Evropske unije ni imelo na področju azila nobene pristojnosti.

Amsterdamska pogodba iz leta 1999 je institucijam EU podelila nove pristojnosti in jim omogočila oblikovanje zakonodaje na področju azila s posebnim institucionalnim mehanizmom – petletnim prehodnim obdobjem, v katerem so imele Komisija in države članice skupno pravico do pobude, odločitve pa je po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejel Svet. Sodišče Evropske unije je postalo pristojno za specifične primere. Z Amsterdamsko pogodbo je bilo določeno tudi, da se lahko Svet na podlagi Pogodbe po zaključku prve petletne faze odloči, da se bo v nadaljevanju uporabljal običajni postopek soodločanja, tako da od tega trenutka dalje odločitve



sprejema s kvalificirano večino. Svet se je tako odločil konec leta 2004 in od leta 2005 se uporablja postopek soodločanja (po novem imenovan redni zakonodajni postopek).

S sprejetjem programa iz Tampereja oktobra 1999 je Evropski svet odločil, da se bo skupni evropski sistem izvajal v dveh zaporednih fazah: kratkoročno bi sprejetje skupnih minimalnih standardov moralo privedi do skupnega postopka, na dolgi rok pa z enotnim statusom za tiste, ki se jim odobri azil, veljaven v vsej Uniji.

To je privedlo do „prve faze“ skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS) od leta 1999 do leta 2004, s katero so bili vzpostavljeni merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil (ki nadomešča mednarodno/medvladno Dublinsko konvencijo iz leta 1990), vključno z vzpostavitvijo evropskega sistema za primerjavo prstnih odtisov prosilcev za azil (Eurodac) za shranjevanje in primerjavo podatkov o prstnih odtisih; določeni so bili tudi skupni minimalni standardi, ki so jih morale države članice upoštevati v zvezi s sprejemanjem prosilcev za azil, pogoji za mednarodno zaščito in narava zaščite, ki se zagotovi, ter postopki za podelitev in preklic statusa begunca. Začasno zaščito v primeru množičnih prihodov je urejala dodatna zakonodaja.

Novembra 2004 je EU s haaškim programom pozvala, naj se instrumenti in ukrepi za drugo fazo sprejmejo pred koncem leta 2010 in tako poudarila svojo ambicijo po preseganju minimalnih standardov in razvoju enotnega azilnega postopka, ki bi vključeval skupna jamstva in enoten status oseb, ki se jim odobri zaščita. Z Evropskim paktom o priseljivanju in azilu iz leta 2008 je bil ta rok preložen na leto 2012.

B. Lizbonska pogodba

Z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati decembra 2009, se je položaj spremenil, saj so bili ukrepi na področju azila spremenjeni iz določitve minimalnih standardov v oblikovanje skupnega sistema, ki vključuje enoten status in enotne postopke.

Skupni evropski azilni sistem mora vključevati:

- enotni status azila,
- enotni status subsidiarne zaščite,
- skupni sistem začasne zaščite,
- skupne postopke za dodelitev ali odvzem enotnega statusa azila ali subsidiarne zaščite,
- merila in mehanizme za odločanje o tem, katera država članica je pristojna za obravnavo prošnje za azil,
- standarde glede pogojev za sprejem,
- partnerstvo in sodelovanje s tretjimi državami.

Od sprejetja Lizbonske pogodbe tudi člen 80 PDEU izrecno predpisuje načelo solidarnosti in poštene delitve odgovornosti med državami članicami, kar vključuje tudi finančna bremena. Ukrepi EU na področju azila bi morali po potrebi vključevati ustrezne ukrepe za zagotovitev uveljavitve tega načela. S Pogodbo je bil poleg tega bistveno spremenjen postopek odločanja na področju azila, saj je postopek soodločanja postal standarden. Poleg tega se je znatno izboljšal sodni nadzor, ki ga izvaja Sodišče



Evropske unije. Odslej lahko za predhodno odločanje zaprosijo vsa sodišča države članice, ne le nacionalna sodišča zadnje stopnje, kot je veljalo doslej. To je Sodišču omogočilo, da je razvilo obsežnejšo sodno prakso na področju azila.

V stockholmskem programu, ki ga je Evropski svet 10. decembra 2009 sprejel za obdobje 2010–2014, je ponovno poudarjen cilj vzpostavitve skupnega območja zaščite in solidarnosti, ki temelji na skupnem azilnem postopku ter enotnem statusu oseb, ki uživajo mednarodno zaščito. Poudarja predvsem, da je treba spodbujati resnično solidarnost z državami članicami, ki se soočajo s posebnimi pritiski, in pomembno vlogo novega Evropskega azilnega podpornega urada (EASO).

Čeprav je Komisija že v letih 2008 in 2009 predložila svoje predloge za drugo fazo skupnega evropskega azilnega sistema, so pogajanja napredovala počasi. „Druga“ faza skupnega evropskega azilnega sistema je bila tako sprejeta po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, pri tem pa je bil poudarek z minimalnih standardov premeščen na skupni azilni postopek na podlagi enotnega statusa zaščite.

C. Glavni veljavni pravni instrumenti in sedanja prizadevanja za reformo

Z izjemo prenovljene [direktive o pogojih](#), ki je začela veljati januarja 2012, so prenovitve ostalih zakonodajnih aktov začele veljati šele julija 2013 ([uredba eurodac](#), [uredba Dublin III](#), [direktiva o sprejemu](#) in [direktiva o azilnih postopkih](#)), kar je pomenilo, da je njihov zapozneli prenos sredi julija 2015 sovpadel z vrhuncem migracijske krize. Evropski svet je junija 2014 na podlagi [sporočila Komisije](#) iz marca 2014 in napredka, doseženega s stockholmskim programom, opredelil [strateške smernice](#) za zakonodajno in operativno načrtovanje na območju svobode, varnosti in pravice (člen 68 PDEU) za naslednjih nekaj let. V smernicah je poudarjeno, da sta popoln prenos skupnega evropskega azilnega sistema in njegovo učinkovito izvajanje absolutni prednostni nalogi.

Komisija je maja 2015 v luči migracijskega pritiska po letu 2014 objavila [evropsko agendo o migracijah](#) (4.2.3.), v kateri predlaga več ukrepov za obravnavanje tega pritiska, vključno s pristopom žariščnih točk, ki so ga vzpostavili EASO, Evropska agencija za mejno in obalno stražo (nekdanja agencija Frontex) in Europol. Ta pristop, ki deluje na terenu, pomeni, da najbolj obremenjene države članice čim hitreje identificirajo in registrirajo prihajajoče migrante ter vzamejo njihove prstne odtise. Pristop žariščnih točk naj bi prispeval tudi k izvajanju mehanizmov za nujno premestitev za skupaj 160 000 ljudi, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Komisija je te mehanizme predlagala za pomoč Italiji in Grčiji, Svet pa jih je po posvetovanju s Parlamentom sprejel [14. septembra](#) in [22. septembra 2015](#). Sklep Sveta je pozneje potrdilo Sodišče EU s [sodbo](#) z dne 6. septembra 2017. Premestitev predstavlja mehanizem za praktično izvajanje načela solidarnosti in pravično delitev odgovornosti iz člena 80 PDEU. A so bile stopnje premestitev [nižje od pričakovanih](#) in so se izvajale počasi.

V evropski agendi o migracijah so tudi določeni nadaljnji ukrepi v smeri reforme skupnega evropskega azilnega sistema, ki so bili maja in julija 2016 predstavljeni v dveh svežnjih zakonodajnih predlogov, sedaj pa o njih razpravljata Parlament in Svet. Zakonodajne pobude so namenjene izboljšanju skupnega evropskega azilnega sistema, med drugim s predložitvijo uredb, ki se uporabljajo neposredno, namesto



direktiv (razen za pogoje za sprejem, ki bi imeli še naprej obliko direktive in jih je treba še vedno izvajati z nacionalno zakonodajo), in vključujejo:

- ukrepe za poenostavitev, pojasnitev in skrajšanje [azilnih postopkov](#), zagotavljanje skupnih jamstev za prosilce za azil in strožjih pravil za preprečevanje zlorab, vključno s skupnim seznamom varnih držav izvora, ki je bil prvotno predlagan z [ločeno uredbo](#). Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je 25. aprila 2018 sprejel [poročilo](#), ki se uporablja kot pogajalski mandat;
- pogoje, ki jih je treba izpolnjevati za mednarodno zaščito (t. i. „[direktiva o pogojih](#)“), za večje zблиževanje stopenj ugodno rešenih prošenj za azil in oblik zaščite, vključno s strožjimi določbami za sankcioniranje sekundarnih gibanj prosilcev in obveznimi pregledi statusa tudi za begunce s prizanim statusom. Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je sprejel [poročilo](#) 15. junija 2017. Parlament in Sveta sta sredi leta 2018 dosegla začasni dogovor, ki pa ni prejel dovoljše podpore držav članic^[1];
- [pogoje za sprejem](#), pri katerih so najbolj sporne točke čakalno obdobje, preden prosilci za mednarodno zaščito dobijo dostop do trga dela, in kaznovalni pristop Komisije, ko prosilec preprečuje premike v države članice, ki niso pristojne za obravnavo njihove prošnje za azil. Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je sprejel [poročilo](#) o predlogu 15. junija 2017. Poročilo je bilo potrjeno na plenarnem zasedanju 17. maja 2018 kot pooblastilo za začetek medinstitucionalnih pogajanj; Parlament in Sveta sta sredi leta 2018 dosegla začasni dogovor, vendar pogajanja med Parlamentom in Svetom še vedno potekajo;
- reformo [dublinske uredbe](#), ki določa merila za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito (načeloma država prvega vstopa). Predlog ohranja sedanja merila dublinskega sistema in jih obenem dopolnjuje s korektivnim mehanizmom prerazporejanja za blažitev bremena držav članic pod nesorazmernim pritiskom. [Predlog Komisije iz septembra 2015](#) o uredbi o stalnem kriznem mehanizmu za premestitev v okviru dublinskega sistema je tako trenutno zastal v Svetu. Podobno je bil prejšnji [predlog spremembe dublinske uredbe](#), ki je zadeval določbo glede države članice, pristojne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito mladoletnikov brez spremstva, ki nimajo sorodnikov na ozemlju držav članic, umaknjen, njegova vsebina pa je vključena v sedanji predlog uredbe Dublin III. Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je 19. oktobra 2017 sprejel [poročilo](#), ki je bilo potrjeno na plenarnem zasedanju kot pooblastilo za začetek medinstitucionalnih pogajanj;
- revizijo [podatkovne zbirke prstnih odtisov azilantov Eurodac](#) in njeno razširitev, da bo zajemala osebne podatke državljanov tretjih držav, ki ne zaprosijo za mednarodno zaščito, a je bilo zanje ugotovljeno, da prebivajo v EU brez urejenega statusa, da se organom kazenskega pregona omogoči dostop do te podatkovne

[1]<https://www.consilium.europa.eu/media/37402/st15252-en18.pdf>



zbirke in odvzem prstnih odtisov otrok, starejših od šest let, za lažje sledenje in ponovno združevanje družin. Na plenarnem zasedanju je bilo potrjeno, da lahko odbor LIBE začne medinstitucionalna pogajanja na podlagi [poročila](#) z dne 30. maja 2017 o omenjenem predlogu. Pogajanja s Svetom so se začela septembra 2017, Parlament in Svet pa sta junija 2018 dosegla začasni dogovor;

- preoblikovanje EASO iz podporne agencije EU v [Agencijo EU za azil \(EUAA\)](#), ki bi bila odgovorna za podporo delovanju skupnega evropskega azilnega sistema, zagotavljanje enotnejše presoje prošelj za azil po vsej EU ter spremljanje operativne in tehnične uporabe prava Unije, vključno z zagotavljanjem pomoči državam članicam pri usposabljanju nacionalnih strokovnjakov. Parlament je sprejel [poročilo](#) 8. decembra 2016, sredi junija 2017 pa je bil sprejet širok začasni sporazum s Svetom. Komisija je septembra 2018 predstavila [spremenjeni predlog](#) za okrepitev projekta EUAA z več osebjem, orodji in finančnimi sredstvi, da bi se zagotovilo, da se lahko države članice vedno zanesejo na polno operativno podporo EU;
- [okvir Unije za preselitve](#), ki bi zagotovil skupna pravila EU o sprejemu državljanov tretjih držav, vključno s finančno podporo državam članicam pri prizadevanjih za preselitev, s čimer bi se dopolnili sedanji ad hoc večstranski in nacionalni programi za preselitev. Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je 12. oktobra 2017 sprejel [poročilo](#) o predlogu in dobil pooblastilo za začetek medinstitucionalnih pogajanj.

[Direktiva iz leta 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite](#) v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb je še vedno veljavna, vendar se doslej ni nikoli uporabila, niti na vrhuncu migracijske krize. Najverjetneje zaradi nejasnih pogojev, ki jih določa, in napetosti med državami članicami v Svetu glede porazdelitve bremen.

D. Zunanja razsežnost

[Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti](#) (GAMM), ki ga je Komisija sprejela leta 2011, je splošni okvir zunanje migracijske in azilne politike EU ter določa, kako EU izvaja politični dialog in sodelovanje z državami, ki niso članice EU, na podlagi jasno opredeljenih prednostnih nalog in vključenosti v celotno zunanje delovanje EU, vključno z razvojnim sodelovanjem. Glavni cilji tega pristopa so boljše organiziranje zakonitih migracij, preprečevanje in zatiranje nezakonitih migracij, maksimiranje razvojnega učinka migracij in mobilnosti ter spodbujanje mednarodne zaščite.

Evropski svet in Turčija sta marca 2016 dosegla dogovor, namenjen zmanjšanju pritoka migrantov brez urejenega statusa prek Turčije v Evropo. Kot EU in Turčija navajata v [skupni izjavi](#), bo mogoče vrniti v Turčijo vse nove migrante in prosilce za azil brez urejenega statusa, ki iz te države pridejo na grške otoke in katerih prošnje za azil se razglasijo za nedopustne. Za vsakega Sirca, ki se vrne v Turčijo, bi moral biti en Sirec preseljen v EU, v zameno za nadaljnjo liberalizacijo vizumskega režima za turške državljanke in plačilo v višini 6 milijard EUR v okviru instrumenta za begunce v Turčiji do konca leta 2018. Komisija v poročilu o napredku [pri izvajanju evropske agende o migracijah](#) iz maja 2018 navaja, da ima izjava še naprej ključno vlogo pri zagotavljanju učinkovitega odzivanja na migracijske izzive v vzhodnem Sredozemlju. Vendar pa je



v poročilu tudi poudarjeno, da ostajajo nekatere pomanjkljivosti: zlasti počasen pregled prošenj za azil v Grčiji še nadalje zavira vračanje v Turčijo.

Na svetovni ravni je septembra 2016 generalna skupščina OZN soglasno sprejela [newyorško deklaracijo o beguncih in migrantih](#), ki je prelomna politična izjava, usmerjena v izboljšanje načina, na katerega se mednarodna skupnost odziva na velike premike beguncev in migrantov, pa tudi na dolgotrajne begunske krize. Posledično naj bi bila v letu 2018 sprejeta dva globalna dogovora, in sicer o beguncih in o drugih migrantih. Newyorška deklaracija določa celostni okvir za odzivanje na begunsko krizo, in sicer s posebnimi ukrepi za zmanjšanje pritiska na države gostiteljice, za povečanje samostojnosti beguncev, za razširitev dostopa do rešitev glede tretjih držav in za podporo za vzpostavitev pogojev v državah izvora za varno in dostojanstveno vrnitev beguncev. Kot del nadaljnjih ukrepov po newyorški deklaraciji iz leta 2016 bo visoki komisar OZN za begunce v svojem letnem poročilu generalni skupščini leta 2018 predlagal „globalni dogovor o beguncih“.

Parlament je na svojem plenarnem zasedanju aprila 2018 [izrazil mnenje, da morajo EU in njene države članice prevzeti vodilno vlogo](#) v sedanjih pogovorih na svetovni ravni, da bi dosegle soglasje o obeh dogovorih, zlasti ob upoštevanju odločitve ZDA, da se umaknejo iz pogajanj.

E. Financiranje, ki je na voljo za azilno politiko

Glavni instrument financiranja v proračun EU na področju azila je Sklad za azil, migracije in vključevanje (AMIF), katerega sredstva za obdobje 2014–2020 so bila povečana z 3,31 milijarde EUR na 6,6 milijard EUR. Za naslednji dolgoročni proračun EU za obdobje 2021–2027 Komisija predlaga, naj se financiranje v okviru prenovljenega Sklada za migracije in azil (AMF) poveča za 51 % na 10,4 milijarde EUR, med drugim za okrepitev in razvoj vseh vidikov skupnega evropskega azilnega sistema, vključno z njegovo zunanjo razsežnostjo. Sredstva se namenajo tudi iz drugih instrumentov financiranja EU, kot so Evropski socialni sklad (ESS [2.3.2.](#)), Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD [2.3.9.](#)) in Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR [3.1.2.](#)), večinoma v podporo vključevanju beguncev in migrantov, čeprav se delež njim namenjenih sredstev ne obračunava ločeno v proračunskih vrsticah in s tem ni očiteno.

Prav tako so se začetna sredstva za obdobje 2014–2020, namenjena EASO, bodoči Agenciji EU za azil, povečala s 109 milijonov na 456 milijonov EUR. Da bi zagotovila popolno operativno podporo azilnim postopkom v prihodnosti, je Komisija za obdobje 2021–2027 predlagala proračun v višini 1,25 milijarde EUR.

Zunaj večletnega finančnega okvira, a znotraj proračuna EU, so skrbniški skladi za zunanje ukrepe, kot so nujni skrbniški sklad EU za Afriko (1,8 milijarde EUR) za pomoč afriškim državam pri upravljanju migracij in nadzoru meja, regionalni skrbniški sklad EU za odziv na krizo v Siriji (500 milijonov EUR) in instrument za begunce v Turčiji (3 milijarde EUR za obdobje 2016–2017 in 3 milijarde za obdobje 2018–2019).

In nazadnje, zunaj proračuna EU, se Evropski razvojni sklad (ERS, 30,5 milijarde EUR, od tega je 2,2 milijarde EUR prispevek za nujni skrbniški sklad EU za Afriko) osredotoča na izkoreninjenje revščine in uresničevanje razvojnih ciljev Agende za trajnostni razvoj



do leta 2030, čeravno se v zadnjih letih vse bolj uporablja za financiranje odzivanja na migracijsko problematiko.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je vedno odločno zagovarjal skupni evropski azilni sistem v skladu s pravnimi zavezami Unije. Parlament je tudi pozval k zmanjšanju nezakonitega preseljevanja in k varstvu ranljivih skupin.

Pregled glavnih stališč in pomislekov Parlamenta na področju azila je podan v [resoluciji z dne 12. aprila 2016](#) o razmerah v Sredozemlju in potrebi po celostnem pristopu EU do migracij.

Evropski parlament zahteva zanesljive in pravične postopke, ki se učinkovito izvajajo in temeljijo na načelu nevračanja. Poudarja, da moramo preprečiti zniževanje ravni zaščite in kakovosti sprejema ter zagotoviti pravičnejšo porazdelitev bremena, ki ga nosijo države članice ob zunanjih mejah Evropske unije. Parlament je pozval države članice, naj uporabijo obstoječe možnosti za zagotavljanje humanitarnih vizumov, in meni, da bi morali imeti prosilci za mednarodno zaščito možnost, da na katerem koli konzulatu ali veleposlaništvu zaprosijo za evropski humanitarni vizum, ter je zato pozval k spremembi vizumskega zakonika Unije.

Po mnenju Parlamenta so potrebni nadaljnji ukrepi, s katerimi bi zagotovili, da skupni evropski azilni sistem postane resnično enoten: potrebna je celovita ocena njegovega izvajanja. Parlament je opozoril na pomen vzajemnega priznavanja tako pozitivnih kot negativnih odločb o azilu med državami članicami.

Poudaril je tudi, da bi moralo biti pridržanje mogoče le v jasno opredeljenih izjemnih okoliščinah, pridržani pa bi morali imeti možnost pritožbe na sodišče. Podprl je ustanovitev Evropskega azilnega podpornega urada.

Kar zadeva odnose s tretjimi državami v okviru [globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti](#), je Parlament pozval k pospešenim prizadevanjem za krepitev zmogljivosti in dejavnosti preselitve, ki bi jih bilo treba izvajati skupaj s tretjimi državami, v katerih je veliko beguncev. Parlament je izrazil mnenje, da se mora sodelovanje s tretjimi državami osredotočiti na odpravljanje temeljnih razlogov za nezakonite migracijske tokove v Evropo.

Evropski parlament lahko tudi vloži ničnostno tožbo pred Sodiščem EU. To možnost je uspešno uporabil pri [sodbi Sodišča EU z dne 6. maja 2008](#) za razveljavitev določb o postopkih za sprejetje skupnega seznama tretjih držav, ki se štejejo za varne države izvora, in skupnega seznama varnih evropskih tretjih držav, kot je določeno v Direktivi Sveta 2005/85/ES.

Več o tej temi:

- [Priseljevanje v Evropo](#)
- [Migracijska kriza v Evropi](#)
- [Politika priseljevanja EU](#)



