AZILNA POLITIKA

V tem poglavju kratkega vodnika je pojasnjena azilna politika Evropske unije. Namen azilne politike EU je vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, zagotoviti ustrezen status v eni od držav članic in poskrbeti za spoštovanje načela nevračanja[1]. Zato si EU prizadeva razviti skupni evropski azilni sistem.

PRAVNA PODLAGA

— Členi 67(2), 78 in 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določajo pravno podlago za skupno azilno politiko EU;

— Člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa pravico do azila.

CILJI

EU namerava razviti skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti, da bi se:

— priznal ustrezen status vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito;

— zagotovilo spoštovanje 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 EU o temeljnih pravicah ne opredeljujeta pojmov „azil“ in „begunec“, oba dokumenta pa se izrecno sklicujeta na Ženevsko konvencijo in njen protokol.

DOSEŽKI

A. Napredek v okviru pogodb

Z **Maastrichtsko pogodbo** iz leta 1993 je bilo prejšnje medvladno sodelovanje na področju azila vključeno v institucionalni okvir EU. Svet je moral kot glavni akter v svoje delo vključiti 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, tj. petletnim prehodnim obdobjem, v katerem so imele Komisija in države članice skupno pravico do pobude, odločitve pa je po posvetovanju s Parlamentom soglasno sprejel Svet. Sodišče Evropske unije je postalo pristojno za specifične primere. Z Amsterdamsko pogodbo je bilo določeno tudi, da se lahko Svet 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).

[1]Temeljno načelo mednarodnega prava o beguncih in človekovih pravicah, ki državam prepoveduje vračanje posameznikov v državo, v kateri obstaja dejanska nevarnost preganjanja, mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali drugih kršitev človekovih pravic.

S sprejetjem **programa iz Tampereja** oktobra 1999 je Evropski svet sklenil, da se bo skupni evropski azilni sistem izvajal v dveh zaporednih fazah. Kratkoročno bi sprejetje skupnih minimalnih standardov moralo privesti do skupnega postopka, dolgoročno pa do enotnega statusa za tiste, ki se jim odobri azil, veljavnega v vsej EU.

Rezultat tega je bila „**prva faza" skupnega evropskega azilnega sistema** v obdobju 1999–2004, ki je vzpostavila merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošenj za azil. Vključevala je tudi vzpostavitev evropskega sistema za primerjavo prstnih odtisov prosilcev za azil (sistem Eurodac) za shranjevanje in primerjavo podatkov o prstnih odtisih. Poleg tega so bili določeni skupni minimalni standardi, ki jih morajo države članice upoštevati v zvezi s sprejemanjem prosilcev za azil, merila glede pogojev za mednarodno zaščito in naravo zagotovljene zaščite ter postopki za priznanje in odvzem statusa begunca. Začasno zaščito v primeru množičnih prihodov je urejala dodatna zakonodaja.

Novembra 2004 se je v **Haaškem programu** pozvalo k drugi fazi skupnega evropskega azilnega sistema, in sicer k prehodu z minimalnih standardov na vzpostavitev skupnega azilnega postopka.

B. Lizbonska pogodba

Z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati decembra 2009, se je stanje spremenilo, saj so bili ukrepi na področju azila spremenjeni in namesto določitve minimalnih standardov se je oblikoval skupen sistem, 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 priznanje 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 člen 80 PDEU tudi izrecno določa načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, vključno z morebitnimi finančnimi bremeni. Ukrepi EU na področju azila bi morali po potrebi vsebovati ustrezne ukrepe za uveljavitev tega načela. S to pogodbo je bil bistveno spremenjen tudi 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. Odtlej lahko za predhodno odločanje zaprosijo vsa sodišča države članice, ne le nacionalna sodišča zadnje stopnje, kot je veljalo dotlej. To je Sodišču Evropske unije omogočilo, da je razvilo obsežnejšo sodno prakso na področju azila.

V **stockholmskem programu**, ki ga je Evropski svet sprejel 10. decembra 2009 za obdobje 2010–2014, je bil ponovno poudarjen cilj vzpostavitve skupnega območja

zaščite in solidarnosti, ki temelji na skupnem azilnem postopku ter enotnem statusu oseb, ki uživajo mednarodno zaščito. V njem je bilo zlasti poudarjeno, da je treba spodbujati resnično solidarnost z državami članicami, ki se spoprijemajo s posebnimi pritiski, in da ima v zvezi s tem osrednjo vlogo Evropski azilni podporni urad (EASO), ki ga je nadomestila Agencija Evropske unije za azil (EUAA).

C. Pravni instrumenti in sedanja prizadevanja za reformo

Direktiva o začasni zaščiti z dne 20. julija 2001 je bila pripravljena kot okvir za obvladovanje nepričakovanega množičnega prihoda razseljenih oseb in za njihovo takojšnjo zaščito. Njen cilj je spodbujati solidarnost med državami članicami. Svet jo je prvič uporabil v odziv na nezaslišano rusko invazijo na Ukrajino 24. februarja 2022, da bi ljudem, ki bežijo pred vojno v Ukrajini, ponudili hitro in učinkovito pomoč. Začasna zaščita za ljudi, ki bežijo iz Ukrajine, aktualno velja do marca 2027.

Z izjemo prenovljene direktive o pogojih za azil, ki je začela veljati januarja 2012, so prenovitve ostalih zakonodajnih aktov začele veljati šele julija 2013 (uredba Eurodac, dublinska uredba III, direktiva o pogojih za sprejem in direktiva o azilnih postopkih), kar je pomenilo, da je njihov zapozneli prenos sredi julija 2015 sovpadel z vrhuncem migracijske krize.

Komisija je maja 2015 zaradi migracijskega pritiska po letu 2014 objavila evropsko agendo o migracijah, v kateri predlaga več ukrepov za obravnavanje tega pritiska, vključno s pristopom **žariščnih točk,** ki so ga vzpostavili urad EASO (zdaj agencija EUAA), Frontex (Evropska agencija za mejno in obalno stražo) in Agencija Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol). Ta pristop vključuje delo na terenu, na podlagi katerega lahko najbolj obremenjene države članice hitro identificirajo in registrirajo prihajajoče migrante ter vzamejo njihove prstne odtise. Pristop žariščnih točk naj bi prispeval tudi k izvajanju **mehanizmov nujnih 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 v sklepu z dne 14. septembra 2015 in v sklepu z dne 22. septembra 2015. Slednjega je pozneje potrdilo Sodišče Evropske unije s sodbo z dne 6. septembra 2017.

V evropski agendi o migracijah so določeni tudi nadaljnji ukrepi za reformo skupnega evropskega azilnega sistema, ki so bili **maja in julija 2016** predstavljeni v dveh svežnjih zakonodajnih predlogov in o katerih sta Parlament in Svet razpravljala v celotnem zakonodajnem obdobju, ki se je končalo maja 2019. Vendar med letoma 2014 in 2019 ni bil sprejet noben zakonodajni akt, ker so bile zadeve blokirane v Svetu ali ker so bile druge specifične zadeve ustavljene zaradi blokiranja povezanih zadev.

Komisija je 23. septembra 2020 izdala nov pakt o migracijah in azilu, da bi dala nov zagon zastali reformi skupnega evropskega azilnega sistema. Prvi od predlogov reform o ustanovitvi agencije EUAA, ki je nadomestila urad EASO, je bil odobren leta 2022. Po več letih pogajanj je bilo 14. maja 2024 sprejetih naslednjih deset pravnih instrumentov pakta o migracijah in azilu, s katerimi se je reformiral evropski okvir za upravljanje azila in migracij.

Kratek naslov	Referenca	Kratek opis
Direktiva o pogojih za sprejem	Direktiva (EU) 2024/1346	Določa standarde za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito v državah članicah.
Uredba o pogojih za azil	Uredba (EU) 2024/1347	Določa standarde za: izpolnjevanje pogojev državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, da se jim prizna status upravičencev do mednarodne zaščite; enotni status beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite; vsebino priznane mednarodne zaščite.
Uredba o azilnem postopku	Uredba (EU) 2024/1348	Določa skupni postopek za priznanje in odvzem mednarodne zaščite na podlagi Uredbe (EU) 2024/1347.
Postopek vračanja na meji	Uredba (EU) 2024/1349	Določa postopek vračanja na meji. Uporablja se za državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, katerih prošnja je bila zavrnjena v okviru azilnega postopka na meji.
Uredba o okviru za preselitev	Uredba (EU) 2024/1350	Določa enotna pravila za preselitev in humanitarni sprejem.
Uredba o upravljanju azila in migracij	Uredba (EU) 2024/1351	Določa skupni okvir za upravljanje azila in migracij v EU ter za delovanje skupnega evropskega azilnega sistema. Vzpostavlja nov stalni solidarnostni mehanizem med državami članicami in jasna pravila o odgovornosti za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito.
Sprememba uredbe za lažje preverjanje	Uredba (EU) 2024/1352	Spreminja Uredbo (EU) 2019/816 o vzpostavitvi evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc državljanov tretjih držav (sistem ECRIS-TCN) in Uredbo (EU) 2019/818 o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja, azila ter migracij.
Uredba o preverjanju	Uredba (EU) 2024/1356	Vzpostavlja: preverjanje na zunanjih mejah držav članic državljanov tretjih držav, ki so prestopili zunanjo mejo na nedovoljen način, med mejno kontrolo zaprosili za mednarodno zaščito ali so se izkrcali po operaciji iskanja in reševanja, preden se jih napoti na ustrezen postopek;

		preverjanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju držav članic in ni znakov, da je bila zanje že opravljena kontrola na zunanjih mejah, preden se jih napoti na ustrezen postopek.
Uredba Eurodac	Uredba (EU) 2024/1358	Vzpostavlja interoperabilno podatkovno zbirko za podporo azilnemu sistemu in zagotavlja pomoč pri upravljanju nedovoljenih migracij ter podporo izvajanju uredbe o okviru za preselitev in direktive o začasni zaščiti.
Uredba o kriznih razmerah in višji sili	Uredba (EU) 2024/1359	Obravnava izredne krizne razmere, vključno z instrumentalizacijo, in primere višje sile na področju migracij in azila v Uniji z začasnimi ukrepi. Določa okrepljene solidarnostne in podporne ukrepe, ki nadgrajujejo Uredbo (EU) 2024/1351, ob zagotavljanju pravične delitve odgovornosti, ter začasna posebna pravila, ki odstopajo od pravil iz uredb (EU) 2024/1351 in (EU) 2024/1348.

Ta nova pravila so začela veljati 11. junija 2024. Države članice so imele za njihovo izvajanje na voljo dve leti. Novi okvir se bo začel uporabljati v prvi polovici leta 2026, razen uredbe o okviru Unije za preselitev in humanitarni sprejem, ki se je že začela uporabljati. Komisija je junija 2024 predstavila skupni izvedbeni načrt za pakt, da bi podprla države članice pri tem procesu, države članice pa so morale svoje nacionalne izvedbene načrte pripraviti do decembra 2024.

Komisija je v začetku leta 2025 objavila predlog uredbe o vračanju, s katero bi se uvedel evropski nalog za vrnitev, da bi se uskladile odločbe o vrnitvi v vseh državah članicah EU. Pogajanja o predlogu še potekajo.

Parlament in Svet sta februarja 2026 sprejela naslednji uredbi:

— uredbo glede uporabe koncepta varne tretje države, katere cilj je omogočiti uporabo tega koncepta za pospešitev azilnih postopkov in zmanjšanje pritiska na azilne sisteme, hkrati pa ohraniti pravna jamstva za prosilce in zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic;

— uredbo glede vzpostavitve seznama varnih izvornih držav.

Komisija je januarja 2026 predstavila prvo evropsko strategijo za upravljanje azila in migracij. Cilj te strategije je dopolniti pakt o migracijah in azilu ter:

— preprečiti nezakonite migracije in prekiniti dejavnosti kriminalnih tihotapskih mrež;

— zaščititi ljudi, ki bežijo pred vojno in preganjanjem, hkrati pa preprečiti zlorabo azilnega sistema;

— privabiti talente v EU za povečanje konkurenčnosti gospodarstva EU.

D. Zunanja razsežnost

Ena od ključnih pobud, predstavljenih v novem paktu o migracijah in azilu, je bila spodbujanje prilagojenih in vzajemno koristnih partnerstev na področju migracij s tretjimi državami. Komisija je julija 2023 s Tunizijo podpisala memorandum o soglasju, spomladi 2024 pa je podpisala dodatne sporazume z Egiptom, Libanonom in Mavretanijo. V začetku leta 2025 je bilo podpisano strateško in celovito partnerstvo med EU in Jordanijo, Komisija pa predvideva tudi obnovitev partnerstva z Marokom. Evropski svet in Turčija sta marca 2016 tudi dosegla dogovor, namenjen zmanjšanju pritoka migrantov brez urejenega statusa prek Turčije v Evropo. Evropski svet je oktobra 2021 Turčijo pozval, naj zagotovi, da se bo izjava EU-Turčija iz leta 2016 izvajala dosledno in nediskriminatorno, tudi v odnosu do Republike Ciper. Dialog na visoki ravni med EU in Turčijo o migracijah je potekal 23. novembra 2023.

E. Financiranje, ki je na voljo za azilno politiko

Glavni instrument financiranja v proračunu EU na področju azila je Sklad za azil, migracije in vključevanje (AMIF). Sredstva sklada AMIF v sedanjem dolgoročnem proračunu EU za obdobje 2021–2027 znašajo 9,9 milijarde EUR in so med drugim namenjena za učinkovito in humano upravljanje migracij, azila in vključevanja, tudi s finančno podporo državam članicam za solidarnost, izkazano s preselitvijo in premestitvijo. Tudi drugi instrumenti financiranja EU, kot sta Evropski socialni sklad plus (3.6.2.) in Evropski sklad za regionalni razvoj (3.1.2.), dodeljujejo sredstva, večinoma za podporo vključevanju beguncev in migrantov. Za agencijo EUAA je v sedanjem večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 predviden proračun v višini 1,22 milijarde EUR.

Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa združuje večino instrumentov EU za zunanje financiranje. Znaša 79,5 milijarde EUR in vključuje okvirni cilj 10-odstotne porabe v zvezi z migracijami (prožen pristop k migracijam, ki temelji na spodbudah). Za primerjavo, nujni skrbniški sklad Evropske unije za Afriko je mobiliziral približno 5 milijard EUR, od tega približno 4,4 milijarde EUR iz finančnih instrumentov EU in 623 milijonov EUR, ki so jih prispevale države članice in drugi donatorji.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je vedno odločno zagovarjal skupni evropski azilni sistem v skladu s pravnimi zavezami EU. Pozval je tudi k zmanjšanju nedovoljenih migracij in k varstvu ranljivih skupin.

Po začetku izvajanja Lizbonske pogodbe Parlament kot polnopravni sozakonodajalec dejavno sodeluje pri sprejemanju nove zakonodaje o priseljevanju in azilu.

Parlament lahko vloži ničnostno tožbo pri Sodišču Evropske unije. To možnost je uspešno uporabil (glej sodbo Sodišča Evropske unije z dne 6. maja 2008) za razveljavitev določb o postopkih za sprejetje skupnega seznama tretjih držav, ki se štejejo za varne izvorne države, in skupnega seznama varnih tretjih evropskih držav, kot je določeno v Direktivi Sveta 2005/85/ES.

Obiščite spletno stran Parlamenta o odzivu EU na izzive migracij in azila.

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve. Za več informacij o tej temi obiščite spletišče Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026