

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 17.6.2008
COM(2008) 360 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE
EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**NAČRT POLITIKE AZILA
CELOSTNI PRISTOP K ZAŠČITI V EU**

{SEC(2008) 2029}
{SEC(2008) 2030}

1. Uvod

1.1. Ozadje

Dejavnosti za vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema so se začele nemudoma po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe maja 1999 na podlagi smernic, določenih na zasedanju Evropskega sveta v Tampereju. Cilj prve faze skupnega evropskega azilnega sistema (1999–2005) je bil uskladiti pravne okvire držav članic na podlagi skupnih minimalnih standardov¹.

V Haaškem programu so bili določeni cilji druge faze skupnega evropskega azilnega sistema, in sicer oblikovanje skupnega azilnega postopka in enotnega statusa oseb, ki jim je bil priznan azil ali subsidiarna zaščita, krepitev sodelovanja v praksi med nacionalnimi upravami za azil ter zunanja razsežnost azila.

Komisija je menila, da je treba pred predložitvijo novih pobud z vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi začeti tudi poglobljen razmislek in razpravo o prihodnji sestavi skupnega evropskega azilnega sistema. Zato je junija 2007 predstavila zeleno knjigo, v kateri obravnava možnosti za oblikovanje druge faze skupnega evropskega azilnega sistema. V okviru javnega posvetovanja je Komisija prejela 89 prispevkov, ki so jih predložile številne zainteresirane strani². Vprašanja in predlogi, ki so jih zainteresirane strani izrazile med posvetovanjem, so pomenila osnovo za pripravo tega načrta politike.

Ta načrt politike na podlagi obstoječega in prihodnjega pravnega okvira podrobno opredeljuje časovni raspored za prihodnja leta in ukrepe, ki jih Komisija namerava predlagati za dokončanje druge faze skupnega evropskega azilnega sistema.

Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe (v nadaljnjem besedilu Pogodba o delovanju Evropske unije, „PDEU“) se bo spremenil pravni okvir azilne politike. Načrt politike se bo zato izvedel v skladu z dvema različnima pravnima okviroma, določbami obstoječe Pogodbe in določbami PDEU. Ženevska konvencija³ je temeljnega pomena v obeh ureditvah.

Ta možna sprememba pravne podlage bo vplivala na rok za predložitev predlogov, opisanih v tem načrtu politike. To bo pomenilo, da bo morda treba preložiti rok za dokončanje druge faze skupnega evropskega azilnega sistema, po možnosti na leto 2012. Časovni načrt pobud je na voljo v Prilogi I.

1.2. Trendi

Iz analize razpoložljivih statističnih podatkov je mogoče zaslediti tri pomembne trende. Ti trendi in njihove posledice za prihodnji razvoj azilne politike so dodatno proučeni v oceni učinkov, priloženi temu načrtu politike.

¹ Vsi ustrezni zakonodajni instrumenti in dokumenti o politikah so navedeni v Prilogi II.

² Na voljo na:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm.

³ Vsa sklicevanja na Ženevsko konvencijo se štejejo za sklicevanja na Konvencijo iz leta 1951 o statusu beguncev in njen protokol iz leta 1967.

Prvič, zgodovinsko nizko število prošelj za azil v večini držav članic pomeni, da je več azilnih sistemov držav članic trenutno manj obremenjenih kot v bližnji preteklosti (čeprav so se v nekaterih mejnih državah azilni tokovi povečali, zlasti zaradi njihove geografske lege). To naj bi bil torej pravi trenutek za osredotočenje prizadevanj na izboljšanje kakovosti teh sistemov.

Drugič, odločitve o odobritvi ali zavrnitvi prošelj za azil, ki jih vložijo prosilci iz istih držav izvora, se med seboj razlikujejo, kar opozarja na hudo pomanjkljivost sedanjega skupnega evropskega azilnega sistema: tudi po določeni zakonodajni uskladitvi na ravni EU se rezultati, med drugim zaradi pomanjkanja skupnih praks, različnih tradicij in različnih virov informacij o državah izvora, razlikujejo. To ustvarja sekundarna gibanja in je v nasprotju z načelom zagotavljanja enakega dostopa do zaščite v EU.

Tretjič, iz proučitve ugodno rešenih prošelj izhaja, da se vedno večjemu odstotku prosilcev na podlagi nacionalne zakonodaje prizna status subsidiarne zaščite ali druge oblike zaščite in ne toliko status begunca v skladu z Ženevsko konvencijo. Razlog za to pa je verjetno dejstvo, da vedno večji delež današnjih sporov in preganjanj ni zajet v Konvenciji. Zato bo treba v drugi fazi skupnega evropskega azilnega sistema posebno pozornost nameniti subsidiarni zaščiti in drugim oblikam zaščite.

2. POGLAVITNI CILJI SKUPNEGA EVROPSKEGA AZILNEGA SISTEMA

Resnično skladen, celovit in integriran skupni evropski azilni sistem bi moral:

- zagotavljati **dostop do zaščite osebam, ki jo potrebujejo**: azil v EU mora ostati dostopen. Zakoniti ukrepi, sprejeti za zmanjševanje nezakonitih migracij in varovanje zunanjih meja, ne bi smeli preprečevati dostopa beguncev do zaščite v EU, temveč zagotavljati spoštovanje temeljnih pravic vseh migrantov. Prav tako si je treba prizadevati za olajšanje dostopa do zaščite zunaj ozemlja EU;
- zagotoviti enoten in **skupen postopek** za učinkovito, hitro, kakovostno in pravično sprejemanje odločitev;
- uvesti **enotna statusa** za azil in subsidiarno zaščito, ki bi imela skupno večino pravic in obveznosti, hkrati pa dovoljevala upravičene razlike v obravnavi;
- vključiti spoštovanje načela **enakosti spolov** in upoštevati posebne potrebe **ranljivih skupin**;
- krepiti **sodelovanje v praksi**, da se med drugim organizirajo skupna usposabljanja, skupaj ocenijo informacije o državi izvora ter zagotovi podpora državam članicam, ki so še posebej obremenjene;
- določati **odgovornosti** in pospeševati **solidarnost**: skupni evropski azilni sistem mora vključevati pravila za določanje države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, ter zagotavljati prave mehanizme **solidarnosti** tako znotraj EU kot s tretjimi državami;
- zagotavljati **skladnost z drugimi politikami**, ki vplivajo na mednarodno zaščito, zlasti politikami, povezanimi z mejno kontrolo, bojem proti nezakonitemu priseljevanju in vračanjem.

Da bi Komisija dosegla te cilje, predlaga v tem načrtu politike tridelno strategijo, ki temelji na:

- boljših in bolj usklajenih standardih zaštite, in sicer z nadaljnjim usklajevanjem azilnega prava držav članic (poglavje 3),
- učinkovitem in dobro podprtem sodelovanju v praksi (poglavje 4) ter
- višji stopnji solidarnosti in odgovornosti med državami članicami EU ter med EU in tretjimi državami (poglavje 5).

Ta strategija se bo nenehno sklicevala na določbe Ženevske konvencije, razvijajočo se sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in popolno spoštovanje Listine o temeljnih pravicah.

3. ZAGOTOVITEV BOLJŠE KAKOVOSTI IN VEČJE USKLAJENOSTI STANDARDOV MEDNARODNE ZAŠČITE

Kot celota se zakonodajni instrumenti prve faze skupnega evropskega azilnega sistema lahko štejejo med pomembne dosežke in pomenijo osnovo, na kateri mora temeljiti druga faza. Ugotovljene pa so bile pomanjkljivosti in jasno je, da dogovorjeni skupni minimalni standardi niso ustvarili zelenih enakih pogojev. Komisija namerava zato predlagati spremembe obstoječe zakonodaje in proučiti nove instrumente. Komisija bo hkrati še naprej spremljala pravilno izvajanje in spoštovanje obstoječih določb.

3.1. Direktiva o pogojih sprejema

V poročilu Komisije o oceni direktive o pogojih sprejema so bile ugotovljene številne težave, v veliki meri zaradi diskrecijske pravice, ki jo imajo države članice na več pomembnih področjih. Spremembe instrumenta bi morale prispevati k doseganju višje stopnje usklajenosti in izboljšanju standardov sprejema, zaradi česar bi bilo tudi manj možnosti, da se zaradi teh težav ustvarijo sekundarna gibanja.

Komisija bo zato v letu 2008 predlagala spremembe, da bi:

- vključila osebe, ki potrebujejo subsidiarno zaščito, in s tem zagotovila skladnost s preostalim pravnim redom na področju azila,
- zagotovila večjo enakost in boljše standarde obravnave glede stopnje in vrste materialnih pogojev sprejema,
- zagotovila poenostavljen in bolj usklajen dostop do trga dela, pri čemer bi poskrbela, da dodatne nepotrebne upravne omejitve ne bi ovirale dejanskega dostopa do zaposlitve, brez poseganja v pristojnosti držav članic,
- vključila postopkovna jamstva na področju pripora in
- omogočila takojšnjo opredelitev posebnih potreb ranljivih oseb, kot so otroci, ženske, žrtve mučenja ali osebe, ki potrebujejo zdravstveno oskrbo, ter zagotovitev ustreznega varstva zanje.

3.2. Direktiva o azilnih postopkih

Zaradi različnih postopkovnih ureditev in jamstev se razlikujejo tudi rezultati uporabe skupnih meril za opredelitev oseb, ki zares potrebujejo mednarodno zaščito. To lahko škoduje poglavitnemu cilju, in sicer zagotavljanju enakih pogojev dostopa do zaščite po vsej EU. Poleg tega Haaški program in PDEU pozivata k vzpostavitvi skupnega azilnega postopka, zaradi česar je potrebna bistveno višja stopnja uskladitve azilnih postopkov držav članic, kakor je bilo to potrjeno v okviru posvetovanja o zeleni knjigi.

Za dosego tega cilja naj bi se s spremembami direktive o azilnih postopkih (ki bodo predlagane leta 2009) predvsem:

- vzpostavil enoten in skupen azilni postopek, ki v državah članicah ne bo dopuščal prevelikega števila različnih postopkovnih ureditev, da se omogoči temeljita proučitev potreb po zaščiti v okviru Ženevske konvencije in sistema EU za subsidiarno zaščito;
- vzpostavila obvezna postopkovna jamstva, pa tudi skupne opredelitve in mehanizmi, ki bodo konsolidirali azilni postopek in zagotovili enak dostop do postopkov po vsej Uniji;
- prilagodile posebne okoliščine mešanih prihodov, vključno s primeri, v katerih osebe zaprosijo za mednarodno zaščito neposredno na zunanjih mejah EU, ter
- povečala enakost spolov v azilnem postopku in zagotovila dodatna jamstva za ranljive prosilce.

3.3. Direktiva o pogojih

Direktiva o pogojih je zagotovila minimalno stopnjo uskladitve meril za priznanje mednarodne zaščite⁴ in vsebine statusov zaščite v EU. Direktiva je imela pozitivne učinke v več državah članicah. Podatki pa kažejo, da se priznanje potreb po zaščiti, ki jih imajo prosilci iz istih držav izvora, še vedno znatno razlikuje od ene države članice do druge. Ta pojav je v določeni meri posledica besedila nekaterih določb direktive o pogojih.

Da bi se zagotovila prava skupna razlaga in dosegel cilj uvedbe enotnih statusov (v skladu z zahtevami Haaškega programa in PDEU), bo Komisija predlagala, da se v letu 2009:

- spremenijo merila za upravičenost do mednarodne zaščite, določena v tej direktivi. V ta namen je morda treba med drugim dodatno pojasniti pogoje za upravičenost do subsidiarne zaščite, saj so v skladu z besedilom obstoječih ustreznih določb možna znatna razhajanja glede razlage in uporabe koncepta v državah članicah;
- podrobneje določi, kdaj se lahko nedržavni subjekti štejejo za nosilce zaščite. Komisija bo še posebej proučila potrebo po natančnejši opredelitvi meril, ki jih bodo organi držav članic uporabljali, da bodo ocenili sposobnost potencialnega nosilca zaščite, da zagotovi učinkovito, dostopno in trajno zaščito;
- ob upoštevanju nedavnega razvoja sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice pojasnijo pogoji za uporabo koncepta o možnosti azila znotraj meja („alternativa notranjega leta“), tj. pogoji, v skladu s katerimi se lahko šteje, da ima prosilec za azil možnost, da poišče zaščito v določenem delu svoje države izvora,

⁴

Mednarodna zaščita zajema status begunca in status subsidiarne zaščite.

- in
- ponovno prouči stopnja pravic in koristi, ki se prizna upravičencem do subsidiarne zaščite, da se izboljša njihov dostop do družbenih in gospodarskih pravic, ki so bistvenega pomena za njihovo uspešno vključitev, hkrati pa zagotovi spoštovanje načela enotnosti družine v EU.

Poleg tega se bo proučila možnost za vzpostavitev učinkovitega mehanizma za prenos zaščite, bodisi v okviru spremembe direktive o pogojih bodisi kot ločen instrument.

Izvedla se bo tudi študija o možni uskladitvi nacionalnih oblik statusov zaščite, ki trenutno ne spadajo v sistem EU za mednarodno zaščito.

4. SODELOVANJE V PRAKSI

V današnjem času se na področju azila uporablja pomemben pravni red, ki ga morajo države članice spoštovati. Še vedno pa obstajajo med odločitvami, sprejetimi tem področju, velika razhajanja (tudi v okviru podobnih primerov). Po eni strani gre to pripisati nizkim standardom usklajevanja obstoječe zakonodaje, po drugi strani pa različnim praksam nacionalnih uprav. Zato je treba uskladitev zakonodaje izvajati vzporedno z učinkovitim sodelovanjem v praksi.

Eden od pglavitnih ciljev sodelovanja v praksi je povečati zblíževanje postopkov odločanja držav članic o azilnih zadevah v zakonodajnem okviru EU. V zadnjih letih so se že začele izvajati številne dejavnosti sodelovanja v praksi, zlasti glede skupnega pristopa k informacijam o državi izvora in glede vzpostavitve skupnega evropskega programa usposabljanja na področju azila. Iz odzivov na zeleno knjigo je bila razvidna široka podpora povečanju dejavnosti sodelovanja v praksi in zamisli za vzpostavitev posebne strukture, ki bo podpirala in usklajevala takšne dejavnosti v okviru evropskega urada za podporo azilu.

Da bi se tem dejavnostim zagotovila ustrezna podpora in da bi se povečal obseg sodelovanja, je Komisija začela študijo izvedljivosti o vzpostavitvi strukturne podpore za sodelovanje v praksi na področju azila. Rezultati te študije bodo na voljo julija 2008. Na podlagi ugotovitev študije ter v skladu z mandatom Haaškega programa in sklepi Sveta PNZ, sprejetimi 18. aprila 2008, bo Komisija v letu 2008 predstavila zakonodajni predlog za ustanovitev evropskega urada za podporo azilu. Evropski urad za podporo azilu bo zagotavljal praktično pomoč državam članicam pri sprejemanju odločitev glede prošenj za azil. Med tem se bo še naprej zagotavljala podpora obstoječim dejavnostim.

5. SPODBUJANJE ODGOVORNOSTI IN SOLIDARNOSTI

V PDEU načelo „solidarnosti in poštene delitve odgovornosti“ ureja izvajanje številnih skupnih politik, vključno s skupnim evropskim azilnim sistemom. Poleg tega je v PDEU naštet eden od elementov skupnega evropskega azilnega sistema, namreč „partnerstvo in sodelovanje s tretjimi državami za obvladovanje dotoka oseb, ki prosijo za azil ali subsidiarno ali začasno zaščito“.

Zato bi moralo tretje področje tridelne strategije temeljiti na odgovornosti in solidarnosti znotraj EU ter med Unijo in tretjimi državami.

5.1. Poštena delitev odgovornosti in solidarnost znotraj EU

Eden od ciljev skupnega evropskega azilnega sistema v skladu s Haaškim programom je pomagati tistim državam članicam, ki se zlasti zaradi svoje geografske lege soočajo s posebnimi pritiski na nacionalne azilne sisteme. Unija mora za izzive, s katerimi se soočajo posamezne države članice, najti skupno rešitev, ki bo temeljila na načelu solidarnosti.

Treba je poudariti, da se bodo z nadaljnjo uskladitvijo nacionalnih azilnih postopkov, pravnih standardov in pogojev sprejema ter okrepljenim sodelovanjem v praksi, kakor sta predvidena v tem načrtu politike, nedvomno zmanjšala tista sekundarna gibanja prosilcev za azil, ki so v glavnem posledica razhajanj pri uporabi pravil. Zato bi to lahko privedlo do pravičnejše splošne porazdelitve prošenj za azil med državami članicami.

Predlagana razširitev določb direktive o rezidentih za daljši čas na upravičence do mednarodne zaščite, pa tudi mehanizem za prenos zaščite, ki se predlaga v poglavju 3.3., lahko prav tako pozitivno vplivata na „preobremenitev“ določenih držav članic.

5.1.1. Spremembe dublinskega sistema

Komisija je sklenila, da prevzame dvotirni pristop, pri čemer bo tehnično vrednotenje dublinskega sistema ločila od vrednotenja politike. Ocenjevalno poročilo, objavljeno 6. junija 2007, je pomenilo tehnično vrednotenje, medtem ko je bilo s posvetovanjem o zeleni knjigi izvedeno vrednotenje politike.

V oceni je bilo potrjeno, da so bili cilji dublinskega sistema, in sicer vzpostavitev jasnega in učinkovitega mehanizma za določanje odgovornosti glede prošenj za azil, v veliki meri doseženi. Med posvetovanjem so države članice na splošno podprle ohranitev obstoječega sistema, hkrati pa priznale potrebo po izboljšanju nekaterih vidikov.

Komisija meni, da je treba temeljna načela dublinskega sistema ohraniti in da bodo višji enotni standardi zaščite, ki jih predvideva dokončanje skupnega evropskega azilnega sistema, dolgoročno odpravili večino pomislekov glede delovanja obstoječega sistema, hkrati pa zagotovili, da bodo osebe, predane drugim državam članicam, imele enak dostop do zaščite.

Kljub temu, da Komisija priznava potrebo po sistemu, ki bi jasno določal odgovornost za obravnavo prošenj za azil, da se prepreči pojav „kupovanja azila“, se zavzema, da bo redno ocenjevala uporabo dublinske uredbe ter po vzpostavitvi druge faze skupnega evropskega azilnega sistema ponovno proučila načela, na katerih temelji.

Komisija bo kratkoročno in da bi odpravila pomanjkljivosti, ugotovljene v ocenjevalnem poročilu, leta 2008 predlagala spremembe dublinske uredbe, pa tudi uredb Eurodac. Najprej bo njihovo področje uporabe razširjeno, da se vanje vključi subsidiarna zaščita zaradi zagotovitve skladnosti z razvijajočim se pravnim redom na področju azila.

Komisija bo v okviru sprememb dublinske uredbe:

- dopolnila in pojasnila več določb, da bi zagotovila večjo skladnost in enotno uporabo v državah članicah (zlasti humanitarne določbe, določbo o suverenosti in določbe o enotnosti družine), ter
- uvedla spremembe za večjo učinkovitost sistema (zlasti glede rokov).

Komisija bo v okviru sprememb uredb EURODAC v skladu z napovedmi iz ocene dublinskega sistema predlagala:

- sprostitev podatkov o priznanih beguncih ter zagotovitev dostopa nacionalnim azilnim organom do teh podatkov, da se beguncu, ki je priznan v eni državi članici, prepreči, da bi za zaščito zaprosil v drugi državi članici;
- natančno določitev rokov za prenos podatkov in pravil za njihov izbris, da se izboljša učinkovitost sistema, ter
- vnos več informacij v sistem, da se zagotovi boljše določanje odgovorne države članice.

Poleg tega bo Komisija nadalje proučila izvedljivost in pogoje dostopa organov držav članic in Europolu do sistema EURODAC za namene kazenskega pregona v skladu s Sporočilom Komisije o interoperabilnosti in sklepi Sveta z dne 12. in 13. junija 2007⁵.

5.1.2. *Mehanizmi solidarnosti*

Dublinski sistem ni bil zasnovan kot instrument za porazdelitev bremena: kljub temu ima lahko delovanje dublinskega sistema dejansko za posledico dodatne obremenitve držav članic, ki imajo omejene zmogljivosti sprejema ter absorpcije in ki se zaradi svoje geografske lege srečujejo s posebnimi migracijskimi pritiski.

Komisija je prepričana, da se visoka raven solidarnosti ne bo najbolje zagotovila s sprejetjem novega poglobitnega instrumenta, temveč tako, da se državam članicam dajo na razpolago številni mehanizmi, ki jim bodo pomagali obvladovati različne izzive, s katerimi se srečujejo.

V ta namen bo Komisija predlagala:

- izvedbo študije, ki bi ocenila možnosti skupne obravnave posebnih primerov v EU, kakor je bilo zahtevano v Haaškem programu, pa tudi proučila, kako lahko skupna obravnava omili pritisk na določene „preobremenjene“ države članice;
- vzpostavitev mehanizma Skupnosti, ki bi omogočil, da se v dobro opredeljenih in izjemnih okoliščinah lahko začasno prekine uporaba dublinskih pravil za predaje prosilcev za azil državi članici, ki nima ustreznega sprejemnega sistema, da bi lahko absorbirala predane osebe;
- oblikovanje skupin strokovnjakov na področju azila, ki naj bi jih usklajeval evropski urad za podporo azilu in bi se lahko pozvale, da začasno pomagajo preobremenjenim državam članicam pri začetnem opredeljevanju prosilcev za azil. Skupine strokovnjakov bi lahko zlasti zagotavljale podporo z opravljanjem storitev tolmačenja, pa tudi obravnavanjem primerov in prispevanjem znanja o državi izvora;
- olajšanje notranje prerazporeditve – ki naj bi bila prostovoljna – upravičencev do mednarodne zaščite iz ene države članice v drugo v primerih izjemnega pritiska na azilne sisteme, med drugim z zagotavljanjem posebnega financiranja EU v okviru obstoječih finančnih instrumentov.

⁵ Ustrezna sprememba bo predlagana leta 2009.

Vprašanje finančne obremenitve sredstev držav članic zaradi velikega števila prosilcev za azil pa bi bilo treba proučiti v širšem okviru migracijskih pritiskov na splošno. Komisija bo v letu 2009 začela študijo, da bi proučila možne metode izboljšanja vpliva finančne solidarnosti EU, vključno z Evropskim skladom za begunce, ter ocenila, ali obstoječi finančni instrumenti učinkovito pomagajo državam članicam pri obvladovanju močnih nezakonitih migracijskih pritiskov. Predlogi bodo obravnavani na podlagi rezultatov študije.

5.2. Zunanja solidarnost

Zunanja razsežnost azila bo v prihodnjih letih še pomembnejša. Odgovornost za upravljanje beguncev si mora EU deliti s tretjimi državami in državami prvega azila, ki v primerjavi z Evropo sprejmejo mnogo večji odstotek beguncev s celega sveta. V tem okviru bo na voljo več finančnih sredstev za krepitev zmogljivosti zaščite v tretjih državah. Za obdobje 2007–2013 je na voljo skupni znesek 384 milijonov EUR v okviru „tematskega programa sodelovanja s tretjimi državami na področju migracije in azila“. Azil in mednarodna zaščita sta ključni prednostni nalogi tega programa.

Poleg tega bo Komisija v razvojno sodelovanje s tretjimi državami še naprej vključevala krepitev zmogljivosti na področju azila s poudarkom na dolgoročnem in temeljitim pristopu. Azil se ne sme obravnavati v okviru kriznega upravljanja, temveč kot sestavni del razvojnega načrta na področju upravljanja, migracije in varstva človekovih pravic.

Komisija je poleg tega prepričana, da bi se morala EU, da bi zagotovila uresničitev zaveze na področju solidarnosti do tretjih držav, usmeriti v tri različne, a med seboj povezane vrste ukrepov, s katerimi bi spodbujala zaščito beguncev:

5.2.1. Regionalni programi zaščite

Številne zainteresirane strani so se odzvale na zeleno knjigo in poudarile pomen regionalnih programov zaščite kot sredstev za krepitev zunanje razsežnosti azila.

Komisija trenutno tesno sodeluje z državami članicami, državami gostiteljicami, visokim komisarjem ZN za begunce in drugimi ključnimi zainteresiranimi stranmi, da bi nadalje razvijala regionalne programe zaščite ter tako znatno prispevala k izboljšanju sistemov zaščite in azila v posebnih regijah sveta. V ta namen in na podlagi ocene, ki bo izvedena v letu 2008, bodo regionalni programi zaščite preoblikovani v večletne regionalne akcijske načrte ter v celoti skladni z nacionalnimi in regionalnimi akcijskimi načrti ter tematskim programom, v katerih bodo opredeljene pomanjkljivosti na področju zaščite in konkretne dejavnosti, ki bi jih bilo treba izvesti.

Trenutni regionalni programi zaščite, ki se izvajajo v Tanzaniji (kot del območja Velikih jezer), Ukrajini, Belorusiji in Moldaviji, se bodo nadalje razvijali v letu 2009.

Komisija bo v skladu s svojim sporočilom iz leta 2005 proučila, ali se lahko na drugih območjih, kot so Severna Afrika, Afriški rog, Afganistan in Bližnji vzhod, vzpostavijo regionalni programi zaščite, ter po potrebi oblikovala nove predloge. Pri izbiri novih območij za regionalne programe zaščite se bodo upoštevali številni dejavniki, še zlasti ocena posebnih razmer beguncev, finančne možnosti, ki so na razpolago v okviru sredstev EU, ter obstoječa razmerja, pa tudi okviri za sodelovanje med Unijo in določenimi državami ali območji.

5.2.2. *Preselitev*

V zunanjih politikah EU na področju azila ima preselitev pomembno vlogo, zato bi bilo na tem področju zelo koristno okrepiti sodelovanje med državami članicami, visokim komisarjem ZN za begunce in nevladnimi organizacijami.

Odzivi na zeleno knjigo so to v veliki meri priznali. Zato se bo preselitev nadalje razvijala in razširila v učinkovit instrument zaščite, ki ga bo EU uporabljala za izpolnjevanje potreb beguncev na področju zaščite v tretjih državah in izkazovanje solidarnosti do tretjih držav prvega azila.

Komisija bo v letu 2009 predstavila predloge o oblikovanju sheme EU za preselitve, ki bi določala skupna merila in mehanizme usklajevanja, države članice pa bi v njej prostovoljno sodelovale. Sodelovanje na področju praktičnih in logističnih vidikov bo privedlo do večje finančne in kakovostne učinkovitosti (organizacija misij, zdravstveno in varnostno preverjanje, organizacija potovanj, priprava in predložitev primerov s strani visokega komisarja ZN za begunce). Komisija bo sodelovala z državami članicami in drugimi pomembnimi zainteresiranimi stranmi, kot so visoki komisar ZN za begunce in nevladne organizacije, da bi obravnavala obliko in funkcije sheme EU za preselitve.

5.2.3. *Spodbujanje dobro organiziranih in urejenih prihodov oseb, ki potrebujejo zaščito*

Vzpostavitev temeljitih in natančnejših sistemov mejnih kontrol poziva k vedno večjemu osredotočenju na vprašanje dostopa prosilcev za azil na ozemlje EU. Z neurejenimi prestopi meja mnogi pridejo do varnosti, ki jo ponuja EU, tihotapci ljudi pa pri tem znatno olajšujejo vstop. Zato je bistvenega pomena, da si Unija še posebej prizadeva, da bi bili prihodi oseb, ki upravičeno iščejo azil, na ozemlje držav članic dobro organizirani in urejeni, da bi se tako zagotovil zakonit in varen dostop do zaščite, hkrati pa odvrnili tihotapci in trgovci z ljudmi.

Komisija bo zato ob upoštevanju potreb po zaščiti proučila sredstva in mehanizme, na podlagi katerih bi lahko razlikovali med osebami, ki potrebujejo zaščito, in drugimi skupinami migrantov, *preden* prispejo na mejo potencialne države gostiteljice, in sicer postopke varovanega vstopa in prilagodljivejšo uporabo vizumske ureditve.

V skladu s študijo Komisije iz leta 2003 so nekatere države članice uporabljale določene oblike takih mehanizmov ali z njimi imele izkušnje v preteklosti, vendar v zanemarljivem številu. Na tem področju je potrebno skupno ukrepanje, ki bi moralo privedi do boljšega dostopa do zaščite, hkrati pa omejiti tihotapljenje.

Poleg tega bo Komisija leta 2009 v tesnem posvetovanju z visokim komisarjem ZN za begunce izvedla študijo o koristih, primernosti in izvedljivosti skupne obravnave prošenj za azil zunaj ozemlja EU. Ugotovitve študije bodo prispevale k prihodnjim razpravam in razvijanju politik na ravni EU za izboljšanje dostopa do Unije, kot dopolnilo skupnega evropskega azilnega sistema in v skladu z ustreznimi mednarodnimi standardi.

6. SKLEP

Komisija se v celoti zavzema za doseg ambicioznih ciljev, določenih v Haaškem programu in PDEU, ter predlaga ukrepe, opredeljene v tem načrtu politike, in spremlja pravilno izvajanje obstoječih in novih ukrepov.

Ukrepanje EU na področju azila bo v prihodnjih letih temeljilo na naslednjih načelih:

- **ohranjanje tradicije Unije na področju humanitarne pomoči in zaščite ter zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic** pri izvajanju skupnega evropskega azilnega sistema: zagotoviti, da bi bila v svetu, ki se nenehno spreminja in v katerem so migracije in gibanja prebivalstva pogostejša ter so vzroki zanje bolj raznoliki kot kdaj koli prej, zaščita dostopna tistim, ki jo potrebujejo;
- **vzpostavitev enakih pogojev**: EU bi morala biti ambiciozna in vzpostaviti sistem, v okviru katerega bi bili vsi prosilci za azil deležni enake obravnave, z enakimi visokimi standardi na področju jamstev in postopkov, ne glede na kraj v EU, v katerem vložijo svojo prošnjo za azil;
- **povečanje učinkovitosti azilnega sistema**: skupni evropski azilni sistem bi moral državam članicam priskrbeti vrsto enotnih pravnih norm in standardov, skupnih instrumentov in mehanizmov sodelovanja, ki bi zagotavljali visoko kakovost standardov zaščite v okviru celotnega azilnega postopka, od trenutka sprejema prosilcev za azil do popolne vključitve tistih, ki jim je bila priznana zaščita, s preprečevanjem zlorab pa hkrati ohraniti integriteto azilnega sistema ter
- **zagotovitev solidarnosti znotraj in zunaj Unije**: Unija bi morala še naprej zagotavljati in krepiti podporo svojim državam članicam na področju nudenja zaščite. Solidarnost se mora enako izraziti do držav zunaj EU, da se okrepi njihova zmogljivost za zagotavljanje učinkovite zaščite in trajnih rešitev, hkrati pa da se zagotovi pripravljenost Unije, da prevzame pravični delež odgovornosti.