

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status upravičencev do mednarodne zaščite, in o vsebini te zaščite

(prenovitev)

COM(2009) 551 konč./2 – 2009/0164 (COD)

(2011/C 18/14)

Poročevalec: **g. PÎRVULESCU**

Svet je 26. novembra 2009 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status upravičencev do mednarodne zaščite, in o vsebini te zaščite (prenovitev)

COM(2009) 551 konč. – 2009/0164 (COD).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. marca 2010.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 462. plenarnem zasedanju 28. in 29. aprila 2010 (seja z dne 28. aprila) s 136 glasovi za, nobenim glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi

1.1 EESO se strinja s cilji, ki jih je določila Komisija v zvezi s prilagoditvijo sistema skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS). Vendar opozarja na razkorak med cilji, sprejetimi na evropski ravni, in nacionalnimi praksami na področju, ki bi ga lahko gospodarska kriza ter njeni socialni in politični učinki močno prizadeli.

1.2 Odbor meni, da lahko pregled direktive prispeva k oblikovanju veliko primernejše zakonodajne in institucionalne podlage, ki bo omogočala višjo in doslednejšo pomoč za osebe, ki zaprosijo za mednarodno zaščito.

1.3 Vendar Odbor opozarja, da tudi v primeru te evropske politike obstaja tveganje, da bi izpričane vrednote EU zaradi pretirane retorike in dobronamernih izjav lahko izgubile vsebino. Zato bi kazalo v drugi fazi izvajanja te politike, ko bo v sistemu odločanja uporabljen postopek soodločanja, poskrbeti za zagotovitev zakonodajnih pogojev, ki bi prosilcem za azil omogočali dejanski dostop do trga dela in programov usposabljanja.

1.4 Odbor opozarja na načelo priznavanja vloge civilne družbe nasploh in še zlasti vloge nevladnih organizacij, specializiranih na področju azila in zaščite beguncev, ter zahteva, naj se jim dovoli neomejen dostop do vseh postopkov in krajev, povezanih z njihovo dejavnostjo. Hkrati pa opozarja na dejstvo, da te organizacije ne morejo prevzeti vloge in odgovornosti vlad na tem področju.

1.5 Odbor z zaskrbljenostjo ugotavlja, da prakse na nacionalnih ravneh in na ravni EU v zvezi z izgonom ljudi, ki morda potrebujejo mednarodno zaščito, niso dovolj pregledne, da bi

jih bilo mogoče upravičiti pred državljani držav članic in mednarodno skupnostjo.

1.6 Odbor meni, da različne stopnje omejevanja proračunskih sredstev, ki izhajajo iz gospodarske krize, ne smejo povzročiti zniževanja ravni in kakovosti zaščite, dodeljene upravičencem.

1.7 Odbor podpira cilj izboljšanja vsebine mednarodne zaščite v obliki priznavanja kvalifikacij in boljšega dostopa do poklicnega usposabljanja in zaposlovanja ter mehanizmov vključevanja in stanovanj.

2. Uvod

2.1 Vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS) v okviru območja svobode, varnosti in pravice temelji na zavezi za učinkovito izvajanje Ženevske konvencije o statusu beguncev (1951) in na vrednotah, ki opredeljujejo področje človekovih pravic, skupnih vsem državam članicam. V skladu s sklepi Evropskega sveta v Tampereju in pozneje s Haaškim programom je bil skupni evropski azilni sistem vzpostavljen kot najpomembnejši instrument za uvedbo skupnega azilnega postopka in enotnega sistema zaščite v vseh državah članicah Evropske unije.

2.2 Med letoma 1999 in 2006 je bil dosežen velik napredek, med drugim sprejetje štirih instrumentov, ki so sestavni del sedanjega pravnega reda. Direktiva 2004/83/ES („direktiva o izpolnjevanju pogojev za priznanje statusa“) je omogočila opredelitev skupnih meril za določanje oseb, ki lahko zaprosijo za mednarodno zaščito, in za zagotavljanje minimalnega obsega ugodnosti za te osebe v vseh državah članicah. S Haaškim in Stockholmskim programom se je Evropska komisija zavezala, da bo ocenila napredek, dosežen v prvi fazi, in predložila Svetu in Evropskemu parlamentu vrsto ukrepov za sprejetje pred koncem leta 2010.

2.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor je že od leta 2002 vključen v oblikovanje in izvajanje skupnega evropskega azilnega sistema s pripravljanim številnim mnenj, vključno z mnenjem o direktivi, za katero se v tem predlogu predlaga pregled⁽¹⁾, zeleni knjigi o prihodnosti evropskega azilnega sistema⁽²⁾ in akcijskem načrtu o azilu⁽³⁾.

2.4 V akcijskem načrtu o azilu⁽⁴⁾, sprejetem 17. junija 2008, je Komisija predlagala, naj Unija zaključi drugo fazo skupnega evropskega azilnega sistema s sprejetjem boljših standardov zaščite in zagotovitvijo njihovo usklajeno izvajanje v vseh državah članicah. Evropski pakt o priseljevanju in azilu, ki ga je Evropski svet sprejel 17. oktobra 2008, je ponovno potrdil podporo tej politiki in opredeljenim ciljem.

2.5 Akcijski načrt predvideva pregled „direktive o izpolnjevanju pogojev za priznanje statusa“ kot dela širšega svežnja, ki bo vključeval pregled dUBLINSKE uredbe in uredbe Eurodac ter direktive o pogojih za sprejem⁽⁵⁾, kot tudi sprejetje – 19. februarja 2009 – predloga za ustanovitev evropskega urada za podporo azilu⁽⁶⁾. Med ukrepi je še vedno krepitev zunanje razsežnosti azila, med drugim s pomočjo evropskega programa za ponovno naselitev in z razvojem regionalnih programov zaščite.

2.6 Pregled direktive lahko pomaga ustvariti zakonodajno in institucionalno podlago, ki bo zagotovila visoko in dosledno raven pomoči za osebe, ki zaprosijo za mednarodno zaščito. V drugi fazi bo v sistemu odločanja uporabljen postopek soodločanja, v skladu s členom 294 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki določa, da Svet odloča s kvalificirano večino in da je Evropski parlament vključen v postopek kot sozakonodajalec.

2.7 Pregled direktive je potreben zaradi nejasnosti v izvirnem besedilu, ki so po mnenju držav članic eden glavnih razlogov za sedanje težave, med katerimi so še posebej razlike med stopnjami sprejemanja vlog in veliko število izpodbijanih odločb.

2.8 Pregled direktive bo omogočil uskladitev njene vsebine s sodbami Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropske unije, ki so ustrezna podlaga za pojasnitev zakonodajnih besedil in celotnega sklopa postopkov za dodelitev mednarodne zaščite.

2.9 Pregled je potreben tudi, če upoštevamo, da je direktiva eden bistvenih elementov mehanizma za priznanje mednarodne zaščite. Standardi, opisani v direktivi, dopolnjujejo druge

sestavne dele pravnega reda, zlasti Direktive o azilnih postopkih. Ta pregled – skupaj z drugimi ukrepi institucionalne in finančne podpore – je lahko pomemben korak v smeri vzpostavitve delujočega in učinkovitega skupnega evropskega azilnega sistema.

2.10 Odbor je v svoji vlogi kot predstavnik evropskih organizirane civilne družbe pozdravil prizadevanja za posvetovanje s civilno družbo in strokovnjaki pri oblikovanju politike na področju azila. Opozarja zlasti na posvetovanje za pripravo zelene knjige, ki jo je predložila Evropska komisija junija 2007⁽⁷⁾, in v okviru priprave študij o izvajanju direktive (med drugim poročila Odisej) ali zunanjsega poročila o uspehu politike na področju azila⁽⁸⁾.

2.11 Odbor priznava pomembno vlogo lokalnih oblasti pri uspešnosti azilne politike, zlasti glede vključevanja upravičencev do mednarodne zaščite. V zvezi s tem EESO meni, da bi moral biti v posvetovanja o azilni politiki vključen tudi Odbor regij.

2.12 EESO je zelo zaskrbljen zaradi ravnanja vlad držav članic in agencije Frontex glede izгона ljudi, ki morda potrebujejo mednarodno zaščito⁽⁹⁾. Te dejavnosti, katerih pogostost in obseg sta se povečala, morajo potekati v razmerah popolne preglednosti in v celoti prevzete odgovornosti⁽¹⁰⁾. Odbor priporoča, naj Frontex in evropski urad za podporo azilu sodelujeta s ciljem preprečevanja kršitev človekovih pravic. Izgon ljudi v države ali na območja, kjer je ogrožena njihova varnost, je očitna kršitev načela nevračanja. Odbor zahteva, da se pripravi nujno poročilo o dejavnostih agencije Frontex in da se takoj določi pogoje, pod katerimi agencija – v sodelovanju z nacionalnimi organi – izvaja izgone. Hkrati opozarja, da krepitev agencije, ne da bi predvideli postopke, ki zagotavljajo spoštovanje človekovih pravic, ogroža skupni evropski azilni sistem kot celoto ter spodkopava verodostojnost Evropske unije in njenih držav članic.

⁽⁷⁾ COM(2007) 301 konč.

⁽⁸⁾ GHK, *Impact assessment studies on The future development of measures on the qualification and status of third country nationals or stateless persons as persons in need of international protection and on the content of the protection granted, based on Council Directive 2004/83/EC in The future development of measures on procedures in MS for granting and withdrawing refugee status, based on Council Directive 2005/85/EC, Multiple framework service contract JLS/2006/A1/004* (GHK, študije ocene vpliva na prihodnji razvoj ukrepov za kvalifikacijo in status državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva kot oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite, ki temelji na Direktivi Sveta 2004/83/ES, in prihodnji razvoj ukrepov glede postopkov v državah članicah za priznanje ali odvzem statusa begunca, ki temelji na Direktivi Sveta 2005/85/ES; okvirna pogodba o opravljanju storitev JLS/2006/A1/004).

⁽⁹⁾ Glej poročilo Human Rights Watch (HRW) *Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers* („Zavrtnjeni, zavračani – Italija s silo vrača migrante in prisilce za azil, ki prihajajo z ladjami, Libija pa z njimi grdo ravna“), Human Rights Watch 2009.

⁽¹⁰⁾ Odbor pozdravlja pripravljenost Evropske komisije, da zagotovi preglednost postopkov na tem področju.

⁽¹⁾ UL C 221, 17.9.2002, str. 43.

⁽²⁾ UL C 204, 9.8.2008, str. 77.

⁽³⁾ UL C 218, 11.9.2009, str. 78.

⁽⁴⁾ COM(2008) 360 konč.

⁽⁵⁾ COM(2008) 825 konč.

⁽⁶⁾ COM(2009) 66 konč.

2.13 Odbor meni, da bo lahko delovanje skupnega evropskega azilnega sistema uspešno le, če bo v praksi uveljavljeno načelo solidarnosti med državami članicami. Nekatere so namreč – predvsem zaradi svojega geografskega položaja – izpostavljene veliko večjim pritiskom kot druge. CEAS lahko deluje le, če bodo te države članice deležne podpore drugih držav članic in specializiranih agencij EU.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja predlog za pregled direktive, katere vsebina upošteva njegova prejšnja priporočila, zlasti glede obravnavanja prosilcev za zaščito in razjasnitev statusa oseb, ki so upravičene do mednarodne zaščite. Vendar pa bo potrebnih še veliko korakov, preden bo skupni evropski azilni sistem lahko začel delovati. Tak sistem bo dejansko uresničljiv le, če bo trdno zasidran v **nabor skupnih vrednot in načel**, ki **dostojanstvo in varnost ljudi** umešča v središče delovanja EU in njenih držav članic. Vzpostavljanje tega sistema je ogroženo tudi zaradi **pomanjkanja orodij in virov** za zagotovitev preglednega in učinkovitega postopka priznavanja mednarodne zaščite, skupaj s **politikami in programi vključevanja** upravičencev do zaščite v družbo in gospodarstvo držav članic.

3.2 Ugotoviti je mogoče **precejšnje razhajanje** med zakonodajo na evropski ravni na eni strani ter nacionalnimi zakonodajami in praksami na drugi strani⁽¹¹⁾. Usklajevanje ne sme temeljiti na najnižjem skupnem imenovalcu zaščite. Iz velike raznolikosti nacionalnih praks, kot je razvidno iz razlik med stopnjami sprejema vlog, številom izpodbijanih odločb in sekundarnimi premiki prosilcev za azil, izhaja, da se **implicitno načelo solidarnosti med državami članicami** ne uporablja.

3.3 EESO se je ob številnih priložnostih zavzel za vrsto načel, ki bi morala vedno biti vodilo ravnanja držav članic in institucij EU⁽¹²⁾: **načelo nevrtačanja**, po katerem begunec ne more biti izgnan v državo, kjer bi bilo ogroženo njegovo življenje ali svoboda, **načelo zaupnosti podatkov**, vsebovanih v vsaki prošnji za azil, in **jamstvo, da** prosilci za azil **ne bodo pridržani** zgolj zato, ker zaprosijo za azil.

3.4 V svojem mnenju o zeleni knjigi o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu⁽¹³⁾ je Odbor izrazil svojo podporo tem načelom in izdal **posebna priporočila za izboljšanje obravnavanja oseb**, ki iščejo mednarodno zaščito. Pozval je

evropske in nacionalne institucije k medsebojnemu sodelovanju, da bi tako zagotovili, da osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, lahko v vsakem trenutku vstopijo na ozemlje Unije, ter da bodo vloge obravnavane resno in individualno. Odbor je tudi priporočil, da se s seznama črtajo države, ki štejejo za varne, in ustanovitev evropskega urada za podporo azilu.

3.5 Poleg opredelitve nabora vrednot in načel za ukrepanje na področju azila Odbor priporoča zavzemanje za doseganje nekaterih **posebnih ciljev**, namenjenih znatnemu izboljšanju obravnavanja oseb, ki iščejo in so deležne mednarodne zaščite. EESO poziva, naj se opredeli **sklop ključnih kazalnikov**, na podlagi katerega bo mogoče spremljati in oceniti napredek pri doseganju teh ciljev.

3.6 EESO podpira vzpostavitev **evropskega sistema za analizo in oceno tveganja za varnost** posameznikov in skupin v tretjih državah prek evropskega urada za podporo. Trenutno obstaja več sistemov ocenjevanja tveganja ali političnega nasilja, ki so jih pripravili nacionalni organi, pa tudi nevladne organizacije, univerze in raziskovalni inštituti⁽¹⁴⁾.

3.7 Glede zbiranja podatkov EESO meni, da bi bilo treba vedno, ko je to potrebno, v postopek vključiti evropsko službo za zunanje delovanje (EEAS), diplomatske predstavnike držav članic, pa tudi mednarodne in nevladne organizacije, ki imajo dostop do tretjih držav in tam delujejo. Ta sistem analize in ocene **bo služil kot merilo za nacionalne organe**, za učinkovitejše in hitreje obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito. Sistem bo **skupna osnova za oceno** in bo omogočal **ugotavljanje tveganj v realnem času**.

4. Posebne ugotovitve

4.1 V svoji predstavitvi pravnih elementov predloga za direktivo Komisija priporoča sklop opredelitev, ki omogočajo sprejetje strožjih standardov zaščite in nadaljnje usklajevanje že obstoječih. Z istim namenom Odbor predlaga, da se pojasnijo in razvijejo vidiki, ki naj bi prispevali k vzpostavitvi praks v skladu s temeljnimi vrednotami in načeli Evropske unije.

⁽¹⁴⁾ Navesti je mogoče veliko takšnih sistemov ocenjevanja: *Fund for Peace* (Sklad za mir): http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366; *Minorities at Risk* (Ogrožene manjšine): <http://www.cidcm.umd.edu/mar/about.asp>; *Conflict and Peace* (Konflikt in mir): <http://www.cidcm.umd.edu/pc/>; *Global Report The Center for Systemic Peace (CSP)* (Svetovno poročilo Center za sistemski mir): <http://www.systemicpeace.org/>; *Human Security Report* (Poročilo o varnosti ljudi): <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>

⁽¹¹⁾ COM(2009) 551 – SEC(2009) 1374, str. 14–16.

⁽¹²⁾ UL C 193, 10.7.2001, str. 77–83.

⁽¹³⁾ UL C 204, 9.8.2008, str. 77–84.

4.2 *Akterji zaščite.* Odbor meni, da je neprimerno razširiti opredelitev akterjev zaščite, in obžaluje, da so bili v začetku v seznam akterjev zaščite vključeni nedržavni subjekti, kot so nevladne in mednarodne organizacije. Čeprav so ti akterji (mednarodne in nevladne organizacije) lahko pripravljene – in celo zmožni – zaščititi državljane neke države, **za to nimajo končne odgovornosti.** Mednarodne organizacije so odgovorne državam članicam, nevladne organizacije pa svojim članom in tistim, ki jih financirajo. Edina veljavna ter srednjeročno in dolgoročno delujoča zaščita je lahko samo državna, saj je država odgovorna svojim lastnim državljanom, ki so seveda akterji, ki so najbolj zainteresirani za trajnost in stabilnost sistema zaščite. Čeprav akterji zaščite lahko – še posebej v okviru reševanja humanitarnih problemov – kratkoročno zagotavljajo koristne ali včasih celo nujno potrebne storitve, **jim ne more biti, niti delno, zaupana odgovornost za zaščito ljudi na določenem ozemlju.** Na prisotnost teh akterjev, da bi tako utemeljevali zavrnitev mednarodne zaščite, se ni mogoče sklicevati.

4.3 *Zaščita v notranjosti države.* Obstoj zaščite v notranjosti države ne zadošča za zagotavljanje varnosti možnih prosilcev za mednarodno zaščito. V nekaterih primerih je varen le majhen del državnega ozemlja, in ni verjetno, da bi lahko vsi ogroženi posamezniki šli tja. Obstajajo tudi razmere, ko se za nadzor nad nekim območja poteguje več akterjev in kjer ni mogoče jasno ugotoviti, kdo je odgovoren za zagotavljanje reda in varnosti. Zato je treba opredelitev pojasniti. **Zaščita v notranjosti države je veljavna le, če je večina ozemlja pod nadzorom delujoče osrednje oblasti, ki ima na voljo potrebna sredstva za zagotavljanje notranjega reda,** ter če obstaja minimalna raven javnih storitev in ustrezna zaščita pravic in varnosti posameznikov.

4.4 *Vzročna povezava.* Še posebej koristno je predvideti „vzročna povezava“ v primerih, ko preganjanje izvajajo nevladni akterji. V primerih preganjanja, kjer ni vladne zaščite, so vloge za mednarodno zaščito upravičene. **Pomembno je, da je razlaga te povezave široka in skrbno nadzorovana v vseh primerih, ko vlada – implicitno ali eksplicitno – zavrne zaščito svojih državljanov.**

4.5 *Pripadnost določeni družbeni skupini.* Odbor pozdravlja **vklučitev merila enakosti spolov** v opredelitev družbenih skupin, ki bi bile lahko ogrožene, saj meni, da je ta ukrep dobrodošel. Prav tako je treba sprejeti celovit pristop k razlagi Ženevske konvencije, da bi bolj upoštevali razmere, v katerih se ženske soočajo s še posebnim tveganjem. Odbor opozarja, da je

vir preganjanja lahko tudi spolna usmerjenost. V nekaterih družbah sta varnost in dobro počutje posameznika odvisna od njihovega spola. EESO meni, da bi bilo treba v posvetovanja o azilni politiki vključiti organizacije in ustanove s strokovnim znanjem na tem področju, da bi dobili popolnejšo sliko o vrstah ogroženosti, ki izhajajo iz pripadnosti določenemu spolu. Odbor tudi priporoča, da se vprašanje enakosti spolov prizna v okviru dejavnosti evropskega urada za podporo azilu z vzpostavitvijo specializiranih struktur.

4.6 *Prenehanje statusa begunca.* Odbor pozdravlja predlagano spremembo in meni, da je v skladu s temeljnimi vrednotami in načeli, ki so podlaga za azilno politiko. Status oseb pod mednarodno zaščito **lahko preneha šele, ko vrnitev upravičencev do mednarodne zaščite v kraj izvora ne pomeni več nevarnosti** zanje.

4.7 *Razlikovanje glede na vsebino obeh statusov zaščite.* Odbor pozdravlja prehod k **združitvi obeh statusov zaščite.** Že večkrat je izrazil svojo podporo tovrstni združitvi, ki bo lahko v prihodnje zagotavljala bolj celovito zaščito ogroženih oseb in jim pomagala pri boljšem vključevanju v državah članicah Evropske unije. Ob tem pa združitev teh dveh statusov zaščite ne bi smela – neposredno ali posredno – privedi do znižanja ravni in kakovosti zaščite.

4.8 *Vsebina zaščite.* Vsebina zaščite je občutljiv del azilne politike. Razlike med državami članicami so tudi pomembnejše kot pri samih postopkih za priznavanje mednarodne zaščite. Komisija mora pri razvoju azilne politike nujno **zbrati potrebna sredstva za temeljito in bolj specifično proučevanje nacionalnih politik in programov na tem področju. Brez proaktivnih ukrepov priznavanje mednarodne zaščite nima prave vsebine** in bo zato upravičence do tega statusa implicitno diskriminiralo. Odbor priporoča vključitev sindikatov in delodajalcev v pripravo in izvajanje azilne politike na nacionalni ravni.

4.9 Odbor pozdravlja vključitev določb o priznavanju in enakovrednosti diplom in kvalifikacij ter ukrepe, ki olajšujejo dostop upravičencev do mednarodne zaščite do programov poklicnega usposabljanja. To so pomembni koraki v smeri vključevanja teh ljudi v gospodarstvo in družbo ter za izboljšanje kakovosti njihovega življenja. Dostop do trga dela je treba okrepiti z aktivnimi ukrepi za boj proti diskriminaciji in za spodbujanje gospodarskih subjektov.

4.10 *Družinski člani.* Odbor pozdravlja razjasnitev opredelitve družinskih članov in meni, da bo omogočila bolj natančno in bolj enotno obravnavo vlog za mednarodno zaščito v vseh državah članicah EU.

4.11 Odbor pozdravlja uporabo merila otrokovih koristi pri oceni o priznanju mednarodne zaščite.

V Bruslju, 28. aprila 2010

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI
