



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.6.2013
COM(2013) 422 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Četrto letno poročilo o priseljevanju in azilu (2012)

{SWD(2013) 210 final}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Četrto letno poročilo o priseljevanju in azilu (2012)

I. Uvod

Leta 2012 se je število prošenj za azil povečalo za skoraj 10 %, kar je mogoče deloma pripisati konfliktu v Siriji, zaradi katerega je EU ukrepala na področju humanitarne pomoči¹ in zaščite. To dokazuje, kako pomembna je dokončna vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema, ki bi omogočil priznanje enotnega statusa zaščite po vsej EU.

Zaradi gospodarske krize so se prizadevanja evropskih voditeljev še naprej osredotočala na zagotovitev gospodarskega okrevanja in rasti. Kljub še vedno visoki brezposelnosti se je veliko držav članic soočalo s pomanjkanjem delovne sile in usposobljenih delavcev v ključnih sektorjih. Po podatkih Eurostata je delež delovno sposobnega prebivalstva v EU (starostna skupina od 15 do 64 let) leta 2006 že dosegel svoj vrh. Količnik starostne odvisnosti je leta 2012² dosegel 26,8 %, po napovedih pa bo do leta 2060³ strmo narasel na 52,6 %. V tem okviru ima lahko dobro upravljana migracija pozitivno vlogo pri spodbujanju rasti in reševanju pomanjkanja delovne sile.

V letu 2012 so bile predložene in po pogajanjih izvedene ključne pobude, s čimer se odraža dinamičnost pri oblikovanju politike na področju migracij in azila, pa tudi vse večja potreba po usklajenem odzivu EU. Nadaljevala so se pogajanja o vzpostavitvi mehanizmov financiranja za obdobje po letu 2013 v okviru uredbe o ustanovitvi sklada za migracije in azil⁴ ter o predlogih za prenovitev uredbe EURODAC⁵ in direktiv o azilnih postopkih⁶, sezonskih delavcih⁷ in premestitvah zaposlenih znotraj podjetij⁸.

Drugi pomembni dosežek je bil začetek delovanja Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice⁹, zlasti z vidika upravljanja druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II), vizumskega informacijskega sistema (VIS) in sistema EURODAC. Poleg tega je Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti (GAMM)¹⁰ še naprej predstavljal glavni okvir zunanje migracijske in azilne politike EU. Vloga skupne vizumske politike pri spodbujanju rasti v EU je bila v letu 2012 prav tako v središču pozornosti.

To poročilo v glavnem temelji na političnih ocenah Komisije, dopolnjuje pa ga delovni dokument služb Komisije o dejanskem stanju¹¹ s Prilogo, ki vsebuje statistične podatke o

¹ Komisija je obljubila dodatnih 100 milijonov EUR v obliki humanitarne pomoči za več kot 4 milijone ljudi, ki potrebujejo pomoč zaradi konflikta v Siriji. S temi sredstvi, ki jih bo treba izplačati leta 2013, se je humanitarna pomoč Komisije povzpela na 200 milijonov EUR. Glej http://ec.europa.eu/echo/news/2013/20130129_en.htm.

² Eurostat (spletna podatkovna koda: demo_pjanind).

³ Eurostat (spletna podatkovna koda: proj_10c2150p).

⁴ COM(2011) 751 final.

⁵ COM(2012) 254 final. Spremenjen predlog v drugi obravnavi.

⁶ COM(2011) 319 final. Spremenjen predlog.

⁷ COM(2010) 379 final.

⁸ COM(2010) 378 final.

⁹ Uredba (EU) št. 1077/2011. Glej http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/docs/20121129_agency_large_scale_it_systems_en.pdf.

¹⁰ COM(2011) 743 final in ustrezni sklepi Sveta. Dvoletno poročilo o izvajanju pristopa GAMM, ki bo vsebovalo analizo opravljenega napredka in prispevalo k nadaljnji krepitvi izvajanja pristopa GAMM, bo objavljeno v juniju 2013.

¹¹ SWD(2013) 210.

spremembah na ravni EU in držav članic, ki jih je zagotovila Evropska migracijska mreža (EMN)¹². V delovni dokument služb Komisije je vključeno tudi poročilo o razvoju mreže uradnikov za zvezo za priseljevanje¹³.

II. PREGLED STANJA NA PODROČJU MIGRACIJ V EU V LETU 2012¹⁴

Po podatkih Eurostata je število vseh prebivalcev EU na dan 1. januarja 2012 znašalo 503,7 milijona, kar je za 1,3 milijona več kot leta 2011. To ustreza letnemu prirastku +2,6 na 1 000 prebivalcev, ki izhaja iz naravne rasti prebivalstva v višini 0,4 milijona (+0,8 ‰), in neto migracije, povečane za statistično prilagoditev, v višini 0,9 milijona (+1,8 ‰)¹⁵. Število državljanov tretjih držav v EU je bilo 20,7 milijona oz. približno 4,1 % celotnega prebivalstva EU, kar je več od števila državljanov EU, ki so se preselili v drugo državo članico (13,6 milijona ali 2,7 % celotnega prebivalstva EU)¹⁶. V letu 2011 je skoraj 2,5 milijona državljanov tretjih držav prejelo svoje prvo dovoljenje za prebivanje¹⁷. 30 % vseh dovoljenj je bilo izdanih iz družinskih razlogov, 26 % za dejavnosti, za katere se prejema plačilo, 21 % za študij in 23 % iz različnih drugih razlogov (npr. povezanih z zaščito, prebivanjem brez pravice do dela). Večina dovoljenj za prebivanje v letu 2011 je bila izdana državljanom Ukrajine (približno 204 000), ZDA (približno 189 000), Indije (približno 179 000), Kitajske (približno 153 000) in Maroka (približno 120 000).

Čeprav je skupno število prošelj za azil leta 2012 ostalo bistveno nižje od rekordnih 425 000 prošelj iz leta 2001, se je skupno število prosilcev za azil v primerjavi z letom 2011 povečalo za 9,7 %, torej na malo več kot 330 000 oseb, to pa je v glavnem posledica povečanega števila prosilcev za azil iz Sirije (7 % ali vsega skupaj približno 23 510 v letu 2012, v primerjavi s 7 885¹⁸ v letu 2011). Druge pomembne države izvora prosilcev za azil so bile Afganistan (8 % skupnega števila prosilcev), Ruska federacija (7 %), Pakistan (6 %) in Srbija (6 %). V nekaterih državah članicah se je povečalo število neutemeljenih prošelj, ki so jih vložili državljani Srbije, Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije ter, v omejenem obsegu, državljani Bosne in Hercegovine po liberalizaciji vizumskega režima.

Leta 2012 je bila na prvi stopnji odobrena zaščita skupno 71 580 prosilcem za azil (status begunca (37 245), subsidiarna zaščita (27 920) ali humanitarna zaščita (6 415)), kar predstavlja približno 27% vseh sprejetih odločitev¹⁹.

Leta 2012 se je nekoliko povečalo število mladoletnikov brez spremstva, ki so zaprosili za mednarodno zaščito v EU, in sicer z 12 350 (leta 2011) na več kot 12 610 v letu 2012²⁰, pri čemer so Nemčija, Švedska, Belgija in Avstrija sprejele skoraj 70 % vseh prosilcev. Ti

¹² Evropska migracijska mreža, <http://www.emn.europa.eu>.

¹³ Uredba Sveta (ES) št. 377/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 493/2011. UL L 141, 27.5.2001, str. 1.

¹⁴ Na tem mestu in v celotnem sporočilu so večinoma uporabljeni najnovejši statistični podatki, s katerimi razpolaga Eurostat. V statistični prilogi spremnega delovnega dokumenta služb Komisije (SWD(2013) 210) so navedeni podrobnejši statistični podatki, vključno z razčlenitvijo po državah članicah; del navedenih podatkov je zagotovila Evropska migracijska mreža.

¹⁵ Neto migracija v EU, brez statistične prilagoditve, je znašala +0,5 milijona, pri čemer se je 1,2 milijona oseb izselilo in 1,7 milijona oseb priselilo.

¹⁶ Statistika Eurostata o selitvah. Glej tudi *EU Employment and Social Situation Quarterly Review, March 2013, Special supplement on Demographic trends* (Četrletni pregled zaposlovanja in socialnih razmer v EU, posebna priloga o demografskih trendih, marec 2013).

¹⁷ Podatki Eurostata za leto 2011 z dne 31. marca 2013. Podatki Eurostata za leto 2012 bodo na voljo julija 2013. Statistična priloga SWD(2013) 210 vključuje podatke za leto 2012, ki jih je Evropska migracijska mreža predložila za večino držav članic.

¹⁸ Vključno s štirimi pridruženimi državami je njihovo število znašalo 8 980.

¹⁹ Podatki Eurostata iz sporočila za javnost 48/2013 z dne 22. marca 2013.

²⁰ Eurostat, za leto 2012 podatki za Malto in Nizozemsko niso na voljo.

mladoletniki brez spremstva so prišli večinoma iz Afganistana (5 350), Somalije (850), Gvineje (430) in Pakistana (415).

Čeprav so statistični podatki o migrantih z neurejenim statusom še naprej nepopolni ali pa zaradi narave pojava, ki naj bi ga odražali, niso popolnoma zanesljivi, nezakonite migracije še naprej predstavljajo velik del migracij v EU. Kot kazalnike bi bilo mogoče uporabiti število zavrnitev, prijetij in vrnitev, vendar s previdnostjo.

Leta 2012²¹ je bil vstop v EU zavrtnjen približno 316 060 osebam, kar je 8 % manj kot leta 2011, pri čemer je bil veliki večini od teh oseb (63 %) zavrtnjen vstop v EU v Španiji, zlasti na zunanjih kopenskih mejah. Poleg tega je bilo leta 2012 prijetih približno 427 195²² oseb (kar je manj kot leta 2011, ko je bilo takih oseb 468 840), in države članice so vrnilo približno 186 630 državljanov tretjih držav²³ (približno 4 % manj kot leta 2011). Četrtna poročila agencije Frontex²⁴ so med drugim namenjena pravočasnemu obveščanju oblikovalcev politik o tem, kakšno je stanje na zunanjih mejah EU.

Za referenčno obdobje od 2008 do 2010 je bilo med žrtvami trgovine z ljudmi po spolu in starosti 68 % žensk, 17 % moških, 12 % deklic in 3 % dečkov. V večini primerov identificiranih in domnevnih žrtev je bil namen trgovine z ljudmi spolno izkoriščanje (62 %). Trgovina z ljudmi zaradi prisilnega dela (25 %) je na drugem mestu, druge oblike trgovine z ljudmi, na primer zaradi odvzema organov, kriminalnih dejavnosti ali prodaje otrok, pa sledijo z nižjimi deleži (14 %)²⁵. Po podatkih iz nekaterih držav članic, ki jih je pridobila Evropska migracijska mreža, je 736 državljanov tretjih držav²⁶ leta 2012 prejelo dovoljenje za prebivanje, ker so bili priznani kot žrtve trgovine z ljudmi. Prvi podatki iz nekaterih držav članic kažejo, da je bilo 4 351 trgovcev z ljudmi²⁷ pridržanih in 627 trgovcev z ljudmi²⁸ obsojenih.

III. MIGRACIJE KOT ORODJE ZA RAST

Število delovno sposobnega prebivalstva v EU (starostna skupina od 15 do 64 let) je leta 2012 znašalo 335,4 milijona, po najnovejših napovedih Eurostata²⁹ pa se bo v naslednjih 50 letih zmanjšalo in bo leta 2060 znašalo 290,6 milijona. S staranjem prebivalstva in ob predpostavki, da bodo migracije v povprečju še naprej potekale tako kot doslej, se bo količnik starostne odvisnosti povečal s 26,8 % v letu 2012 na 52,6 % leta 2060. Če bi bilo priseljevanja manj, bi bil ta količnik še višji³⁰. V EU so že vidni vplivi staranja prebivalstva na produktivnost, konkurenčnost in rast. Dobro upravljanje migracije morda niso celovita rešitev za ta skupni izziv, vendar pa imajo lahko pozitivno vlogo. V okviru neformalnih zasedanj

²¹ Eurostat (podatki na dan 18. aprila 2013).

²² Eurostat (podatki na dan 18. aprila 2013). EU-27 brez HU in NL.

²³ Eurostat (podatki na dan 25. aprila 2013). EU-27 brez DK, CY, NL. Podatki za LU se nanašajo na obdobje od marca do decembra 2012.

²⁴ <http://www.frontex.europa.eu/publications>.

²⁵ Eurostat. Statistično poročilo GD za notranje zadeve vsebuje podatke za leto 2008, 2009 in 2010 iz vseh 27 držav članic EU, Hrvaške ter naslednjih kandidatov za članstvo v EU in držav EFTA/EGP: Črne gore, Islandije, Norveške, Srbije, Švice in Turčije. Poročilo je na voljo na spletni strani [Evropa Anti-trafficking webpage](#) (Skupaj proti trgovini z ljudmi).

²⁶ BE, BG, EL, FR, IT, MT, NO, PL, RO, SE, SI, in UK. Statistična priloga, razpredelnica 9, SWD(2013) 210. Vir: Evropska migracijska mreža.

²⁷ BG, EL, ES, FI, FR, IT, LU, LV, MT, PL, SE, SK. Vir: Evropska migracijska mreža.

²⁸ BG, EL, FI, IT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SK. Vir: Evropska migracijska mreža.

²⁹ Europop 2010.

³⁰ V primerjavi z nacionalnim prebivalstvom so priseljenci v povprečju mlajši in pripadajo zlasti starostni skupini od 20 do 50 let. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/ESSQR_Mar2013_demogr_suppl_final.pdf.

Sveta za pravosodje in notranje zadeve ter v Evropskem parlamentu potekajo politične razprave o tem, kako bi bilo migracije mogoče učinkoviteje upravljati, da bi prispevale h gospodarski rasti³¹.

III.1. Strategije za obravnavanje obstoječih vrzeli na trgu dela

Za zmanjšanje pomanjkanja delovne sile v nekaterih sektorjih trga dela obstaja več strategij, ki se med seboj dopolnjujejo. Te vključujejo nadaljnji razvoj instrumentov za usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela³², zviševanje starosti delovno sposobnega prebivalstva, povečanje stopnje udeležbe na trgu dela, izpopolnjevanje znanja in veščin obstoječe delovne sile, iskanje zaposlitve za tiste, ki so trenutno brezposelni, in povečanje mobilnosti delavcev znotraj EU³³. V okviru usklajene strategije bi bilo treba več pozornosti nameniti temu, kako bolje uporabiti znanja in veščine državljanov tretjih držav, ki so že v EU³⁴, ter uspešno upravljati ekonomske migracije v partnerstvu s tretjimi državami³⁵. V svežnju o zaposlovanju³⁶, ki opredeljuje srednjeročni program za ukrepe EU in držav članic v podporo okrevanju gospodarstva, ki temelji na številnih novih delovnih mestih, in uresničitvi ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast in delovna mesta, je potrjeno, da bo ekonomska migracija z dolgoročnega vidika ključnega pomena za trg dela EU. To je v skladu s smernicami za zaposlovanje, v okviru katerih so države članice EU pozvane, naj zagotovijo dostop in priložnosti za vse, ne glede na njihovo starost, ter tako zmanjšajo revščino in socialno izključenost z odpravo ovir za udeležbo na trgu dela, s katerimi se soočajo ljudje, ki so od trga dela najbolj oddaljeni, tudi migranti z urejenim statusom³⁷.

Tri države članice (BE, DK, NL) so začele izvajati priporočila, ki so bila v okviru evropskega semestra leta 2012 nanje naslovljena v zvezi z vključevanjem migrantov na trg dela. Komisija je v okviru evropskega semestra leta 2013 prav tako začela pobudo za razvoj znanja in veščin ter prilagajanje izobraževanja in usposabljanja potrebam na trgu dela³⁸, kar je pomembno tudi z vidika vključevanja državljanov tretjih držav.

V letu 2012 je potekalo več pobud, v okviru katerih je bil preučen prispevek migrantov h gospodarski rasti³⁹. Družbeno gospodarski prispevek migrantov je dobro dokumentiran,

³¹ Neformalno zasedanje Sveta za pravosodje in notranje zadeve, 23.–24. julija 2012 in 17.–18. januarja 2013. EP o vključevanju migrantov, njegovih učinkih na trg dela ter zunanji razsežnosti koordinacije v zvezi s socialno varnostjo (glasovanje 10. januarja 2013). Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o migrantih podjetnikih (2012/C 351/04).

³² Npr. evropska panorama spretnosti, <http://euskillspace.europa.eu/>; analiza Evropskega centra za razvoj poklicnega usposabljanja.

³³ Npr. prek Evropskega portala za zaposlitveno mobilnost (<http://ec.europa.eu/eures/>), tudi z lajšanjem mobilnosti državljanov tretjih držav znotraj EU (glej študijo Evropske migracijske mreže).

³⁴ V starostni skupini od 20 do 64 let je stopnja previsoke usposobljenosti državljanov tretjih držav precej višja kot stopnja previsoke usposobljenosti celotnega prebivalstva (45 % v primerjavi z 21 %). SEC(2011) 957 final, str. 28.

³⁵ K okrevanju s številnimi novimi delovnimi mesti, COM(2012) 173 final, str. 18–19. <http://ec.europa.eu/europe2020>.

³⁶ COM(2012) 173 final.

³⁷ Sklep Sveta 2010/707/EU z dne 21. oktobra 2010 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic.

³⁸ Ponovni razmislek o izobraževanju: naložbe v spretnosti za boljše socialno-ekonomske rezultate, COM(2012) 669 final.

³⁹ Zlasti v okviru projektov in študij, ki obravnavajo to vprašanje, npr. Komisijin četrtletni pregled razmer na področju zaposlovanja in socialnih zadev v EU, neodvisna mreža strokovnjakov s področja delovnih migracij in vključevanja pri Mednarodni organizaciji za migracije (<http://www.labourmigration.eu/>) in osmo srečanje Evropskega foruma za vključevanje.

dokazi pa kažejo, da migranti lahko dopolnjujejo delavce EU, namesto da bi postali nadomestilo zanje, ter da prispevajo k večji prožnosti trga dela in inovacijam⁴⁰.

Potencial migrantov podjetnikov⁴¹ in vlagateljev je vse bolj priznan. Komisija je v svojem akcijskem načrtu za podjetništvo 2020⁴² predlagala, da se preučijo pobude za privabljanje podjetnikov migrantov in spodbujanje podjetništva med migranti, ki so že v EU ali vanjo prihajajo, ter da se preuči možnost zakonodajnega predloga za odpravo pravnih ovir za ustanavljanje podjetij in izdajanje stabilnega dovoljenja za kvalificirane podjetnike migrante.

Kljub krizi ter na splošno manjšemu povpraševanju po delovni sili je že mogoče navesti praktične primere področij, na katerih obstajajo vrzeli⁴³. Veliko pomanjkanje ustrezne delovne sile je bilo ugotovljeno na področju informacijske tehnologije (IT) in povpraševanje po strokovnjakih na področju IT bo predvidoma naraščalo za približno 3 % letno ter bo močno preseгло ponudbo⁴⁴. Prav tako je postalo očitno pomanjkanje v zdravstvenem in strojnem sektorju⁴⁵. Migracijska politika EU bi morala podjetja spodbujati pri zaposlovanju usposobljenih ljudi, saj bi se ta podjetja sicer lahko odločila, da svoje dejavnosti preselijo iz EU, kar bi imelo za gospodarstvo EU nadaljnje negativne posledice⁴⁶.

III.2. Kako privabiti in obdržati visoko usposobljene kadre

EU mora vedno bolj tekmovati z državami, kot so na primer Kanada, ZDA in Švica, da bi privabila visoko usposobljene kadre⁴⁷. Evropa mora biti še naprej privlačna destinacija⁴⁸, hkrati pa zagotavljati varnost in preprečevati zlorabe. Dialog na svetovni ravni v okviru Globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti (GAMM) kot del celostnega pristopa za vse vidike upravljanja migracij lahko prispeva k spodbujanju migracij⁴⁹.

Zakonodaja EU na področju migracij prispeva k privabljanju nekaterih kategorij migrantov. Kot primer je mogoče navesti direktivo EU iz leta 2009⁵⁰ o modri karti za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve. Trenutno poteka vrednotenje prenosa te direktive v nacionalne zakonodaje, na podlagi katerega bo mogoče oceniti, v kolikšni meri je bil dosežen cilj direktive EU o modri karti. Prvi statistični podatki o izvajanju te direktive bi morali biti na voljo leta 2013, Komisija pa bo objavila poročilo do sredine leta 2014. Komisija je prejela uradna obvestila nekaterih držav članic o prenosu

⁴⁰ Brückner, H. „The Labour Market Impact of Immigration and its Policy Consequences“. Migration Policy Centre, MPC, (2012).

⁴¹ EESO (2012/C 351/04).

⁴² COM(2012) 795 final.

⁴³ Letni pregled rasti 2012, COM(2011) 815 final, str. 11.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/21022>.

⁴⁵ Evropsko poročilo o prostih delovnih mestih in zaposlovanju za leto 2012, <http://euskills panorama.ec.europa.eu/docs/EVVR2012Factsheets/08-Bottleneck.pdf>.

⁴⁶ Na primer v sektorju IT: Davos 2013: skupni poziv Evropske komisije ter informacijskih in telekomunikacijskih podjetij k odpravi pomanjkanja usposobljenih strokovnjakov in povečanju zaposlovanja v digitalnem sektorju v Evropi, IP/13/52, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-52_sl.htm.

⁴⁷ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012“, razpredelnica 1.A1.2 „Educational attainment of foreign-born and native-born populations aged 15 to 64 not in education, 2009-10“.

⁴⁸ Po podatkih OECD je delež visoko izobraženih prebivalcev, rojenih v tujini, v EU nižji kot v ZDA in Kanadi. (Vir podatkov: „Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012“, Poglavje 7, razpredelnica 1.A1.2).

⁴⁹ Pristop GAMM obravnava tudi preprečevanje nezakonitih migracij in boj proti njim ter odpravo trgovine z ljudmi, doseganje optimalnega razvojnega učinka migracij in mobilnosti ter spodbujanje mednarodne zaščite in krepitev zunanje razsežnosti azilne politike.

⁵⁰ Direktiva 2009/50/ES z dne 25. maja 2009.

direktive o enotnem dovoljenju⁵¹ in spodbuja tudi druge države članice, naj spoštujejo rok za prenos, ki se bo iztekel ob koncu leta 2013. Sozakonodajalca bosta morali vložiti dodatna prizadevanja v to, da se doseže soglasje v zvezi z direktivo o osebah, premeščenih znotraj podjetja⁵², in direktivo o sezonskih delavcih⁵³, v zvezi s katerima so pogajanja v letu 2012 napredovala.

Portal EU o priseljevanju⁵⁴ je pomembno orodje za boljše obveščanje morebitnih migrantov o njihovih možnostih in pogojih za zakonito migracijo. Spletna stran je imela v zadnjem četrtletju leta 2012 v povprečju okoli 7 000 obiskov na mesec. Informacije na portalu so trenutno na voljo v francoščini in angleščini, pripravljajo pa se že druge jezikovne različice⁵⁵.

Da bi EU postala privlačnejša destinacija za najbolj nadarjene študente in raziskovalce ter da bi se spodbujale raziskave, razvoj in inovacije, je Komisija sprejela predlog za prenovitev zakonodaje o pravilih glede pogojev za vstop, prebivanje in pravic raziskovalcev, študentov in drugih skupin državljanov iz tretjih držav⁵⁶. Ta predlog odpravlja več ugotovljenih pomanjkljivosti z uvedbo jasnejših pogojev za sprejem in postopkovnih jamstev ter večjo usklajenostjo s programi mobilnosti EU, kot sta program Erasmus Mundus in stipendije Marie Curie. Študentom zagotavlja več možnosti, da najdejo delo med študijem in po njem. Cilja predloga sta tudi zagotoviti boljšo zaščito in obravnavati nekatere pravice do enake obravnave, kot so je deležni državljani.

Predlog Komisije za uredbo o ustanovitvi evropske prostovoljske enote za humanitarno pomoč⁵⁷ določa možnost, da tudi državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, kandidirajo za prostovoljce v okviru pobude EU Aid Volunteers.

Sodišče Evropske unije je izdalo sodbi⁵⁸ o razlagi direktive o rezidentih za daljši čas⁵⁹. Ena od sodb obravnava vprašanje pravice do enake obravnave v zvezi s stanovanjskimi dodatki, odobrenimi državljanom tretjih držav, ki so zajeti z navedeno direktivo. Sodišče je prav tako potrdilo, da država članica ne more naložiti pretiranih in nesorazmernih taks za izdajo dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav.

III.3. Pametnejša vizumska politika in mejne kontrole za spodbujanje rasti v EU

Poenostavitev prečkanja meje za državljane tretjih držav pri vstopu v EU je še eden od načinov, da EU postane privlačnejša destinacija. Komisija je 28. februarja 2013 sprejela „sveženj o pametnih mejah“, ki vsebuje predloge za „sistem vstopa/izstopa“⁶⁰ in „program za

⁵¹ Direktiva 2011/98/EU, sprejeta 13. decembra 2011. Prenos direktive bi moral biti zaključen do 25. decembra 2013.

⁵² Glej Zakonodajni observatorij EP: medinstitucionalni sklic 2010/0209(COD).

⁵³ Glej Zakonodajni observatorij EP: medinstitucionalni sklic 2010/0210(COD).

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/immigration>.

⁵⁵ Španska različica je na voljo od januarja 2013, arabska različica pa bo na voljo v drugi polovici leta 2013.

⁵⁶ COM(2013) 151 final, sprejet 25. marca 2013. Obstoječa zakonodaja: Direktivi 2005/71/ES (raziskovalci) in 2004/114/ES (študenti).

⁵⁷ COM(2012) 514 final.

⁵⁸ Zadevi C-571/10 in C-508/10, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2012/20120510_en.htm.

⁵⁹ Direktiva 2003/109/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU, da se razširi njeno področje uporabe (status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas) na upravičence do mednarodne zaščite.

⁶⁰ COM(2013) 95.

registrirane potnike⁶¹ ter ustrezne spremembe Zakonika o schengenskih mejah, da bi se pospešili, poenostavili in izboljšali postopki mejne kontrole za tujce, ki potujejo v EU.

Število schengenskih vizumov, izdanih po vsem svetu, je v letu 2011 znašalo 12,7 milijona, v letu 2012 pa je še naraslo, in sicer na 14,2 milijona, kar je dokaz, da izvajanje vizumskega zakonika⁶² daje rezultate.

Komisija je leta 2012 predlagala⁶³, kako bi lahko pametnejša vizumska politika prispevala k ciljem rasti iz strategije Evropa 2020, in sicer z olajšanjem potovanj, zlasti za turiste. Poročilu o izvajanju vizumskega zakonika bo poleg tega priložen predlog za spremembe, s čimer bo zagotovljeno, da bo vizumska politika EU spodbujala gospodarsko rast in kulturne izmenjave, tako da se bo poenostavilo potovanje zakonitih potnikov, kot so poslovneži, turisti, študenti in mladi, hkrati pa se bo še naprej zagotavljala visoka raven varnosti v EU. Predlog bo predmet ocene učinka. Uvajanje vizumskega informacijskega sistema (v nadaljnjem besedilu: sistem VIS) se je v letu 2012 nadaljevalo z vključitvijo dveh dodatnih regij (Bližnjega vzhoda in zalivske regije). Zato se postopki VIS zdaj uporabljajo za večje število vlog za izdajo vizuma, zaradi česar je mogoča hitrejša obdelava vlog in učinkovitejši boj proti kraji identitete⁶⁴. Komisija trenutno izvaja študijo v zvezi s prepoznavanjem prstnih odtisov otrok, mlajših od 12 let, da bi znanstveno ugotovila, ali obstaja starostna meja za zbiranje prstnih odtisov.

III.4. Omogočanje vključevanja v naše družbe

EU mora poskrbeti, da se bodo izvajali učinkoviti ukrepi za spodbujanje vključevanja, pri čemer morajo biti udeleženi priseljenci in tudi družba, v kateri živijo⁶⁵. Dostop do izobraževanja ter socialnega in zdravstvenega varstva je pomemben vidik vključevanja. Države članice so v letu 2012 začele izvajati direktivo o enotnem dovoljenju iz leta 2011, v okviru katere je državljanom tretjih držav, ki so zajeti s to direktivo, podeljena pravica do enake obravnave, kot so je deležni državljani EU, na primer v zvezi z delovnimi pogoji in plačilom, izobraževanjem in poklicnim usposabljanjem ter socialno varnostjo.

Poleg prispevka migrantov z vidika gospodarstva in inovacij v EU pa je treba upoštevati še druge pozitivne vidike migracij. Bogata kulturna in družbena raznolikost EU, pa tudi strpnost morajo biti za vzgled tudi v prihodnje. Pri tem je zaskrbljujoče, da se število primerov ksenofobnega nasilja nad migranti povsod v EU povečuje. EU se lahko z dobrim upravljanjem migracij in politik vključevanja dejavno zoperstavi ksenofobnim nagnjenjem, tako da na primer spodbuja dialog ter boljše razumevanje in povečanje zaupanja med različnimi skupnostmi.

Položaj državljanov tretjih držav v primerjavi s prebivalci EU kot celoto kaže, da bi bilo mogoče bolje poskrbeti za to, da se migranti, ki že prebivajo v EU, dobro vključijo v družbo in lahko uresničijo ves svoj potencial v okolju, kjer so njihove temeljne pravice v celoti spoštovane in kjer lahko prispevajo k blaginji naše družbe.

⁶¹ COM(2013) 97.

⁶² Uredba (ES) št. 810/2009.

⁶³ Sporočilo Komisije Izvajanje in razvoj skupne vizumske politike za spodbujanje rasti v EU (COM(2012) 649 final), ki mu je priloženo tudi poročilo o schengenskem sodelovanju na lokalni ravni (COM(2012) 648 final).

⁶⁴ Leta 2012 je bilo v sistemu VIS zavedenih približno 2,4 milijona vlog za izdajo vizuma. To je približno 16 % vseh vlog za izdajo vizuma v navedenem letu.

⁶⁵ Strategija EU na tem področju je določena v Evropskem programu za vključevanje državljanov tretjih držav, glej COM(2011) 455 final in ustrezne sklepe 3135. zasedanja Sveta za pravosodje in notranje zadeve z dne 13. in 14. decembra 2011. Glej tudi mnenje Odbora regij o programu (CIVEX-V-024).

V skladu s poročilom o zaposlovanju in družbenem razvoju v Evropi v letu 2012⁶⁶ je stopnja brezposelnosti med državljani tretjih držav višja kot med državljani EU (21,3 % v primerjavi z 10,5 %, kolikor znaša evropsko povprečje). Za državljane tretjih držav je bila ugotovljena tudi večja verjetnost, da bodo v primerjavi z državljani posameznih držav članic prekomerno usposobljeni in bolj ogroženi zaradi revščine ali socialne izključenosti⁶⁷. Po vsej EU so ljudje, rojeni na tujem in stari od 25 do 54 let, v povprečju za več kot 10 odstotnih točk bolj ogroženi zaradi revščine in socialne izključenosti kot ostali. Razlika v ogroženosti zaradi revščine po socialnih transferjih je med migranti in državljani EU prav tako občutna, in sicer dosega osem odstotnih točk. Poleg tega obstaja pri otrocih iz priseljskih družin večje tveganje, da zgodaj opustijo šolanje⁶⁸. Rezultati neke druge študije kažejo, da obstaja za mlade iz priseljskih družin v primerjavi z njihovimi sovrstniki bistveno večja verjetnost, da „ne bodo zaposleni, niti se ne bodo izobraževali ali usposabljali“ (NEET)⁶⁹. Svet je priznal težavo in novembra 2012 sprejel sklepe, v katerih so opredeljene prednostne naloge za obravnavo udeležbe in družbenega vključevanja mladih, pri čemer je poudarek na mladih iz priseljskih družin⁷⁰.

Sveženj o socialnih naložbah državam članicam EU zagotavlja smernice in podporo pri njihovih prizadevanjih za odpravo ovir pri udeležbi premalo zastopanih delavcev, vključno z migranti, na trgu dela. Države članice poziva, naj sprejmejo ukrepe za odpravo diskriminacije na delovnem mestu, za izboljšanje shem za priznavanje znanja in kvalifikacij ter za spodbujanje dostopa migrantov do izobraževanja (zlasti visokošolskega), služb za zaposlovanje (tudi do informacij o prostih delovnih mestih), finančnih storitev, prejemkov socialne varnosti in socialne pomoči⁷¹.

Združitev družine ima vlogo pri omogočanju in spodbujanju vključevanja. Po javnem posvetovanju zainteresiranih strani, ki je sledilo objavi zelene knjige o združitvi družine iz leta 2011⁷², Komisija pripravlja smernice za zagotovitev učinkovitega, preglednega in jasnega izvajanja predpisov o združitvi družine na ravni EU. Te smernice, ki bodo objavljene pred koncem leta 2013, bodo obravnavale potrebo po vzpostavitvi ravnovesja med spoštovanjem temeljne pravice do družinskega življenja na eni strani ter dejanskim in usklajenim uveljavljanjem te pravice v skladu z določbami iz direktive na drugi strani⁷³.

⁶⁶ Na voljo na spletni strani: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=sl&catId=89&newsId=1774&furtherNews=yes>, glej tudi Eurostatovo Evropsko raziskavo o delovni sili, razpredelnico lfsa_urban.

⁶⁷ Statistični podatki o stopnji brezposelnosti po posameznih državah članicah so navedeni v SWD(2013) 210.

⁶⁸ COM(2013) 83 final, str. 6–7.

⁶⁹ Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe* (NEET – Mladi, ki niso zaposleni ter se ne izobražujejo ali usposablajo: značilnosti, stroški in odzivi politike v Evropi).

⁷⁰ Glej http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/133859.pdf.

⁷¹ Socialne naložbe za rast in kohezijo – vključno z izvajanjem Evropskega socialnega sklada 2014–2020, COM(2013) 83 final, str. 11–12; delovni dokument služb Evropske komisije „Follow-Up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach“, SWD(2013) 39 final, str. 56.

⁷² COM(2011) 735 final. Prispevki, prejeti v odziv na to zeleno knjigo, so na voljo na spletni strani http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

⁷³ V to razpravo so vključeni rezultati študije, ki jo je Evropska migracijska mreža objavila junija 2012: „Misuses of the Right to Family Reunification - Marriages and convenience and false declarations of parenthood“ (Zloraba pravice do združitve družine: zakoni iz preračunljivosti in lažne izjave o starševstvu).

III.5. Zunanji vidiki

Vprašanje migracij postaja vse bolj pomembno v svetovnem merilu. EU je v okviru pristopa GAMM, ki predstavlja njen glavni okvir zunanje migracijske politike, sprejela vrsto pobud tako na regionalni kot tudi na svetovni ravni. Spodbujanje migracij in mobilnosti bi moralo prispevati h gospodarski rasti in konkurenčnosti EU. Pomembne povezave med migracijami in razvojem so jasno navedene v okviru razvojne politike EU, in sicer v agendi za spremembe.

Poleg obstoječih partnerstev za mobilnost so leta 2012 potekala pogajanja z Marokom in Tunizijo o novih partnerstvih za mobilnost, v okviru katerih sta se med drugim obravnavala spodbujanje mobilnosti in boljše upravljanje zakonitih migracij⁷⁴. EU je začela tudi predhodne pogovore z Azerbajdžanom. Z Jordanijo se je začel strukturiran dialog o migracijah, mobilnosti in varnosti, ki bo morda privedel do partnerstva za mobilnost. Sledili bodo podobni dialogi z drugimi državami v južnem Sredozemlju, ko bodo politične razmere to dopuščale. Preučujejo se možnosti za uvedbo „skupnih agend o migracijah in mobilnosti“ kot dodatnega okvira za sodelovanje s prednostnimi državami zunaj sosedstva EU, kot je Indija.

EU se je leta 2012 vključila tudi v mnoge regionalne in podregionalne procese dialoga in sodelovanja, ki zajemajo vsa vzajemno relevantna vprašanja in tematike na področju migracij in mobilnosti. V skladu s sklepi Sveta z dne 29. maja 2012⁷⁵ imajo prednost partnerstvo med Afriko in Evropsko unijo za migracije, mobilnost in zaposlovanje ter rabatski proces (na jugu)⁷⁶, praški proces⁷⁷ in vzhodno partnerstvo za migracije in azil (na vzhodu), pa tudi dialog o migracijah med EU in državami Latinske Amerike in Karibov ter dialog z državami, ki ležijo ob svileni poti, v okviru budimpeštanskega procesa⁷⁸.

Države izvora imajo prav tako koristi od dobrega upravljanja zakonitih poti za vstop v EU, pomena teh koristi pa se ne bi smelo podcenjevati. Nakazila, ki so še vedno pomemben vir zasebnih prihodkov za mnoge družine v tretjih državah, so leta 2011 znašala 28,5 milijarde EUR, kar v primerjavi z letom 2010 predstavlja 3-odstotno povečanje⁷⁹. Komisija in države članice so v zadnjih letih izvedle mnoge z nakazili povezane pobude in dosegle viden napredek, vendar pa bo treba še veliko narediti⁸⁰. Skupine v diasporah prav tako na mnoge druge načine prispevajo k razvoju v svojih državah izvora, tudi s prenosom znanja in veščin ter spodbujanjem naložb.

EU na svetovni ravni aktivno sodeluje pri pripravi na drugi dialog ZN na visoki ravni o mednarodnih migracijah in razvoju v okviru osemindesetega zasedanja Generalne skupščine Združenih narodov, ki bo potekalo 3. in 4. oktobra 2013, da bi učinkovito prispevala k uspešnim rezultatom zasedanja. V sporočilu „Čim večji razvojni učinek migracij – prispevek EU k dialogu ZN na visoki ravni in naslednji ukrepi za razširitev povezave med razvojem in migracijami“⁸¹ so nadalje obravnavane povezave med migracijami in razvojem,

⁷⁴ Politični sporazum z Marokom je bil sklenjen 1. marca 2013.

⁷⁵ Sklepi Sveta o globalnem pristopu k vprašanju migracij in mobilnosti (ref. št. dokumenta: 9417/12).

⁷⁶ Izjava o evropsko-afriškem partnerstvu za migracije in razvoj, podpisana v Rabatu, 2006.

⁷⁷ Politični proces za spodbujanje migracijskih partnerstev med sodelujočimi državami Evropske unije, schengenskega območja, jugovzhodne in vzhodne Evrope ter srednje Azije (poleg Turčije), ki se je začel z ministrsko konferenco v Pragi leta 2009. Glej: <http://www.icmpd.org>.

⁷⁸ Svetovni forum več kot 50-ih držav in 10-ih mednarodnih organizacij, namenjen razvoju celovitih in trajnostnih sistemov za urejene migracije. Glej: www.icmpd.org.

⁷⁹ Eurostatovo sporočilo za javnost 176/2012 z dne 11. decembra 2012.

⁸⁰ Nakazila EU za države v razvoju, preostale ovire, izzivi in priporočila. http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf.

⁸¹ COM(2013) 292 z dne 21. maja 2013.

opredeljeno pa je skupno stališče EU s ključnimi sporočili za okrepljeno sodelovanje na svetovni ravni.

IV. SOOČANJE Z IZZIVI NA PODROČJU MEDNARODNE ZAŠČITE

IV.1. Dokončna vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema

Evropa ostaja pomembna destinacija za tiste, ki resnično potrebujejo zaščito. Da bi imeli po vsej EU enotni status zaščite, so si Evropski parlament, Svet in Komisija v letu 2012 močno prizadevali za pripravo potrebnega svežnja pravnih aktov, ki bo omogočil izvedbo druge faze skupnega evropskega azilnega sistema. Po sprejetju revidirane direktive o zahtevanih pogojih⁸² v letu 2011 je bil leta 2012 dosežen politični sporazum o prenovitvi direktive o pogojih za sprejem⁸³ in dublinske uredbe⁸⁴. Spremembe direktive o pogojih za sprejem so še posebej pomembne, saj prvič uvajajo podrobne predpise o pridržanju prosilcev za azil, vključno z izčrpnim seznamom omejevalnih razlogov za takšno pridržanje in strogimi zahtevami v zvezi s pogoji za pridržanje. Spremembe dublinske uredbe bodo povečale njeno učinkovitost in zaščito, ki jo zagotavlja, zlasti v zvezi s pravico do pritožbe zoper sklep o premostitvi ter ohranjanjem enotnosti družine. Marca 2013 je bil dosežen politični sporazum o zadnjih dveh zakonodajnih aktih, ki predstavljata pravno podlago za skupni evropski azilni sistem, in sicer o prenovitvi direktive o azilnih postopkih⁸⁵ ter uredbe EURODAC o zbirki biometričnih podatkov za primerjavo prstnih odtisov⁸⁶. Revidirana direktiva o azilnih postopkih bo omogočila pravičnejše, hitrejše in boljše odločitve v azilnih zadevah ter boljše upoštevanje posebnih potreb ranljivih oseb, zlasti z zagotavljanjem večje zaščite za mladoletnike brez spremstva in žrtve mučenja. Revidirana uredba EURODAC bo poleg tega organom kazenskega pregona omogočila dostop do podatkovne zbirke prstnih odtisov prosilcev za azil v EU pod strogo omejenimi pogoji z namenom, da se preprečijo, odkrijejo ali preiskujejo najhujši zločini, kot so umori in terorizem.

Ko se bodo ukrepi za dokončanje skupnega evropskega azilnega sistema začeli učinkovito izvajati, bo znotraj EU vzpostavljen celovit azilni sistem, v okviru katerega bodo določeni splošni postopki in enotni status za tiste, ki sta jim bila odobrena azil ali subsidiarna zaščita na območju EU, hkrati pa se bo izvajalo dovolj zaščitnih ukrepov za preprečevanje zlorab. Cilj teh ukrepov je med drugim zagotoviti varstvo temeljnih pravic prosilcev za azil, zlasti v zvezi z načelom nevračanja in pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.

IV.2. Spodbujanje praktičnega sodelovanja in solidarnosti znotraj EU

Na ravni EU je potekala poglobljena razprava o solidarnosti znotraj EU na področju azila. V tem okviru sta Evropski parlament⁸⁷ in Svet⁸⁸ sprejela strateške dokumente, Odbor regij⁸⁹ in Evropski ekonomsko-socialni odbor⁹⁰ pa sta predložila svoja mnenja. Splošna načela

⁸² Direktiva 2011/95/EU.

⁸³ Prenovljena Direktiva 2003/9/ES. Sporočilo za javnost Sveta 14556/12, zasedanje Sveta za pravosodje in notranje zadeve z dne 25. oktobra 2012.

⁸⁴ Prenovljena Uredba Sveta (ES) št. 343/2003. Sporočilo za javnost Sveta 17315/12, zasedanje Sveta za pravosodje in notranje zadeve z dne 6. in 7. decembra 2012.

⁸⁵ Direktiva 2005/85/ES o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, UL L 326, 13.12.2005, str. 13. Zakonodajni observatorij EP, medinstitucionalni sklic COD(2009)0165.

⁸⁶ Uredba Sveta (ES) št. 2725/2000, UL L 316, 15.12.2000, str. 1. Zakonodajni observatorij EP, medinstitucionalni sklic: COD(2008)0242. Naslednje letno poročilo EURODAC bo objavljeno v drugi polovici leta 2013.

⁸⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0310+0+DOC+XML+V0//SL>

⁸⁸ Glej http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/130731.pdf.

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:277:0012:0017:SL:PDF>.

⁹⁰ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions>.

strategije Komisije iz sporočila o solidarnosti znotraj EU na področju azila⁹¹ so bila deležna podpore. Strategija temelji na spodbujanju medsebojnega zaupanja in vzporednem razvoju širokega nabora orodij, ki omogočajo odzivanje na različne potrebe in razmere v državah članicah. Ta orodja in okviri pa so v praksi lahko uspešni le, če je vzpostavljeno tesno sodelovanje organov držav članic in Evropskega urada za podporo prosilcem za azil (v nadaljnjem besedilu: urad EASO).

Sodelovanje držav članic pri izvajanju solidarnostnih ukrepov je bilo v letu 2012 na izredni preizkušnji trikrat, in sicer v primeru grškega nacionalnega akcijskega načrta o azilu in migracijah⁹², konflikta v Siriji in premestitve upravičencev do mednarodne zaščite znotraj EU, zlasti v okviru projekta EUREMA II. V vseh treh primerih se je pokazala potreba po izboljšanjem praktičnem izvrševanju danih zavez v zvezi s solidarnostjo.

Izvajanje teh ukrepov je bilo tema strokovnega srečanja o solidarnosti znotraj EU, ki je potekalo v začetku leta 2013. Na srečanju je bilo ugotovljeno, da bi bilo mogoče vzpostaviti še tesnejše praktično sodelovanje med nacionalnimi organi. Izkazalo se je na primer, da le nekaj držav članic uporablja evropski azilni načrt v večjem obsegu, čeprav je kakovost tega načrta splošno priznana. Hkrati pa je več strokovnjakov iz držav članic izrazilo pripravljenost za večji nadzor nad nacionalnimi azilnimi postopki na ravni EU v okviru spodbujanja medsebojnega zaupanja, ki temelji na usklajenem prenosu novih predpisov na področju azila. Kar zadeva preprečevanje in obvladovanje kriz, so bili na srečanju opredeljeni ključni izzivi, kot je odgovornost za sodelovanje pri solidarnostnih ukrepih na ravni EU in načrtovanje obvladovanja nepredvidljivih kriznih razmer na področju azila.

IV.2.1. Popolnoma operativen Evropski urad za podporo prosilcem za azil (EASO)

Urad EASO⁹³ ima ključno vlogo pri izvajanju skupnega evropskega azilnega sistema, zlasti s krepitvijo praktičnega sodelovanja in usklajevanja operativne podpore med državami članicami⁹⁴. Urad je postal popolnoma finančno neodvisen septembra 2012, leta 2012 pa mu je bilo zaupano upravljanje glavnih praktičnih ukrepov sodelovanja na področju azila, ki jih je prej upravljal Komisija. Urad še naprej podpira izvajanje akcijskega načrta EU o migracijah in azilu v Grčiji, izvedena pa je bila tudi druga napotitev podpornih skupin za azil urada EASO, tokrat v Luksemburg, v okviru katere je bila zagotovljena pomoč pri usposabljanju novih zaposlenih. Urad EASO čedalje bolj prevzema vlogo vira informacij, pri čemer je njegov cilj sprejetje preventivnih ukrepov in obravnavanje posebnih vprašanj, preden zaradi teh vprašanj nastopijo krizne razmere. Pri opravljanju svojih dolžnosti je odvisen od virov držav članic, države članice pa so pozvane, naj povečajo svojo podporo in prispevke za druge projekte pod okriljem urada, kot so evropski azilni načrt in dejavnosti držav izvora.

Partnerstvo med Evropsko komisijo in uradom EASO bo nadalje okrepljeno leta 2013, ko bo urad postal ključni partner pri izvajanju nove zakonodaje. V letu 2013 bo potekalo prvo vrednotenje njegovega delovanja, in sicer v skladu s sporočilom o solidarnosti znotraj EU⁹⁵. Komisija bo prav tako sodelovala z uradom EASO z namenom, da se ukrepi iz skupne izjave o decentraliziranih agencijah EU v celoti sprejmejo⁹⁶.

⁹¹ COM(2011) 835 final.

⁹² Glej tudi delovno skupino Komisije za Grčijo, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/.

⁹³ Uradna spletna stran urada EASO je začela delovati leta 2012, glej <http://www.easo.europa.eu>, junija 2012 pa je bilo objavljeno tudi prvo letno poročilo tega urada.

⁹⁴ Letno poročilo urada EASO, ki bo objavljeno sredi leta 2013, bo vsebovalo več podrobnosti o različnih dejavnostih, ki so potekale v letu 2012.

⁹⁵ COM(2011) 835 final.

⁹⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/news/2012/07/2012_07_17_joint_agreement_agencies_en.htm.

IV.2.2. Podpora Grčiji na področju azila

Komisija je skupaj z uradom EASO in drugimi zainteresiranimi stranmi sprejela ukrepe za podporo Grčiji pri izboljšanju njenega azilnega sistema. Ti so vključevali misije na terenu, zagotavljanje ciljnega financiranja ter napotitev podpornih skupin za azil urada EASO in strokovnjakov za izvedbo financiranja EU.

Pozitivni dosežki so vključevali novo neodvisno službo za azil, ukrepe za odpravo zaostankov, kot je ustanovitev pritožbenih odborov, in oblikovanje posebne delovne skupine. V podporo tem prizadevanjem so bila prek Evropskega sklada za begunce za obdobje 2011–2013 zagotovljena sredstva v skupnem znesku okoli 19,95 milijona EUR, od tega pa je bilo samo v letu 2013 dodeljenih približno 3,2 milijona EUR⁹⁷.

Komisija je nedvomno zadovoljna s tem razvojem dogodkov, vendar pa meni, da vrzeli še vedno obstajajo in da so potrebna dodatna prizadevanja, zlasti kar zadeva spoštovanje človekovih pravic v centrih za pridržanje, lažji dostop do azilnega postopka ter večjo razpoložljivost odprtih sprejemnih objektov. Komisija bo še naprej sodelovala z grškimi organi, da bo mogoče opredeliti prednostne naloge in poenostaviti hitro izvajanje akcijskega načrta. Poleg tega je nujno potrebna stalna podpora in solidarnost drugih držav članic EU. Kako pomembna je stalna pozornost na tem področju, kažejo posledice sodbe velikega senata Sodišča Evropske unije v združenih zadevah C-411/10 in C-493/10⁹⁸ za celotni evropski azilni sistem.

IV.2.3. Zaščita za begunce iz Sirije

Migracije zaradi konflikta v Siriji so pomemben izziv za azilne sisteme nekaterih držav članic. Velika večina skoraj 600 000 Sircev, ki so leta 2012 zapustili svojo državo, je zbežala v Jordanijo, Turčijo, Libanon in Irak⁹⁹, približno 23 770¹⁰⁰ pa jih je zaprosilo za azil v EU. Med slednjimi je večina zaprosila za azil v Nemčiji in na Švedskem (približno 33 % vseh prosilcev v vsaki od teh držav), na druge države članice pa je imel nastali položaj le obrobni vpliv. Čeprav število beguncev ni bilo dovolj visoko, da bi povzročilo destabilizacijo azilnih sistemov, predvsem zaradi hitre obravnave vlog v Nemčiji, je postalo jasno, da je glede na nepredvidljive dogodke potrebna večja stopnja pripravljenosti.

Komisija je v začetku avgusta 2012 s pristojnimi agencijami (urad EASO, agencija Frontex, Europol) vzpostavila mrežo za redne izmenjave podatkov, da bi se omogočilo usklajevanje ukrepov. Ta mehanizem usklajevanja med Evropsko komisijo in agencijami EU je model za boljše splošno spremljanje razmer na zunanjih mejah EU in azilnih sistemov v EU. S tem se bo olajšalo pravočasno aktiviranje instrumentov podpore, tudi prek mehanizma zgodnjega opozarjanja iz člena 33 revidirane dublinske uredbe.

IV.2.4. Premestitve znotraj EU

Premestitve upravičencev do mednarodne zaščite so še naprej eden od najbolj konkretnih, pa tudi spornih solidarnostnih ukrepov, s katerimi lahko države članice razbremenijo azilne sisteme drugih držav članic, ki so pod pritiskom. Medtem ko je bilo izvajanje projekta

⁹⁷ Za obdobje 2011–2013 so bila Grčiji dodeljena tudi sredstva v višini 97,9 milijona EUR za Sklad za vračanje in sredstva v višini 129,7 milijona EUR za Sklad za zunanje meje. Samo v letu 2013 znašata dodeljena zneska 35,3 milijona EUR in 44 milijonov EUR. Znesek 19,95 milijona EUR vključuje 7,7 milijona EUR sredstev Evropskega sklada za begunce za financiranje v izrednih razmerah.

⁹⁸ Združeni zadevi C-411/10 in C-493/10 (N.S., M.E. in drugi) http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c411_en.pdf.

⁹⁹ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, številčni podatki z začetka januarja 2013.

¹⁰⁰ Podatki za december niso na voljo za vse države članice. Podatki za NL niso na voljo.

EUREMA II¹⁰¹, ki se je začelo v letu 2012, podaljšano do konca leta 2013, še vedno obstajajo težave pri premestitvi upravičencev z Malte v nekatere sodelujoče države članice. Po podatkih urada EASO in podatkih, ki so jih Komisiji predložili Visoki komisariat Združenih narodov za begunce, Mednarodna organizacija za migracije in malteška vlada, so razlogi za to različni. V nekaterih primerih države članice uporabljajo omejevalna merila pri izboru upravičencev za premestitev, včasih pa upravičenci menijo, da bi v državi članici, ki bi jim omogočila premestitev, lahko imeli težave z vidika združitve družine in vključevanja.

IV.3. Zunanja razsežnost azilne politike EU – regionalni programi zaščite in ponovna naselitev

Solidarnost se ne bi smela ustaviti na mejah EU in tudi tretje države bi morale prejemati podporo EU na področju mednarodne zaščite. V okviru pristopa GAMM bi morala EU povečati sodelovanje z relevantnimi državami zunaj EU, da bi jim lahko pomagala pri krepitvi njihovih sistemov zaščite in zagotovila skladnost teh sistemov z mednarodnimi standardi ter pokazala solidarnost z begunci in drugimi osebami po svetu, ki potrebujejo zaščito. Regionalni programi zaščite in ponovne naselitve so skupaj z obstoječim sistemom sodelovanja EU s tretjimi državami na dvostranski in večstranski ravni ključni instrumenti za uresničitev tega cilja.

Poleg prizadevanj v zvezi z obstoječimi regionalnimi programi zaščite¹⁰² se Komisija po pozivu Sveta za pravosodje in notranje zadeve¹⁰³ odziva na sedanji konflikt v Siriji in na položaj beguncev v sosednjih državah s pripravo regionalnega programa razvoja in zaščite, ki bo na Bližnjem vzhodu vzpostavljen leta 2014 in bo dopolnjeval neposredno humanitarno pomoč, ki se že izvaja.

Komisija prav tako zagotavlja finančno podporo Visokemu komisariatu Združenih narodov za begunce, da bi tako podprla njegova prizadevanja za ustrezno registriranje beguncev v državah, ki mejijo na Sirijo, s čimer bi begunci pridobili dostop do zaščite. V podporo je vključena pomoč lokalnim organom v obliki prevoza z mejnih prehodov, potrebne opreme in zalog ter po potrebi usposabljanja o osnovnih načelih mednarodne zaščite in seznanjanja nevladnih organizacij, uradnikov in drugih zainteresiranih strani s temi načeli.

Ponovna naselitev beguncev iz držav zunaj EU bo še naprej ključno dejanje solidarnosti EU in njenih držav članic s tretjimi državami, ki sprejmejo veliko število beguncev. Cilj Komisije je zagotoviti, da bo vsako leto več držav članic ponovno naselilo večje število beguncev, hkrati pa bo spoštovana prostovoljna narava ponovne naselitve. S sklenitvijo sporazuma o skupnem programu EU za ponovno naselitev¹⁰⁴ v okviru Evropskega sklada za begunce marca 2012 so se države članice prvič zedinile o posebnih skupnih prednostnih nalogah EU na področju ponovne naselitve za leto 2013¹⁰⁵. S tem je dan močan politični signal o enotnosti in solidarnosti z mednarodno skupnostjo in begunci, ki potrebujejo trajnostno rešitev, hkrati pa je izražen pomen, ki ga EU in države članice pripisujejo prizadevanjem Unije za ponovno

¹⁰¹ V okviru prvega projekta EU za premestitev beguncev z Malte (EUREMA) je bilo v letih 2010–2011 z Malte premeščenih 227 upravičencev do mednarodne zaščite. Za projekt EUREMA II je bilo sprva zagotovljenih 97 mest, dodatnih 265 dvostranskih mest pa je bilo zagotovljenih z dvostranskimi zavezami zunaj okvirov projekta. Leta 2012 je bilo v okviru projekta EUREMA II ali ustreznih dvostranskih dogovorov tako premeščenih 105 oseb.

¹⁰² Komisija je bila prav tako zelo dejavna pri podpiranju razvoja regionalnih programov zaščite v severni Afriki (tudi v Egiptu in Tuniziji).

¹⁰³ Oktober 2012: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133241.pdf.

¹⁰⁴ Sklep št. 281/2012/EU z dne 29. marca 2012: <http://www.resettlement.eu>.

¹⁰⁵ V okviru te sheme so se sodelujoče države članice zavezale, da v letu 2013 ponovno naselijo 3 962 beguncev. Opazen je porast v primerjavi z letom 2012, ko je bilo zagotovljenih 3 083 mest za ponovno naselitev.

naselitev beguncev, zlasti v dolgotrajnih krizah, ki zahtevajo posebno pozornost in okrepljena prizadevanja. V okviru novega sklada za migracije in azil potekajo pogajanja o osnutku programa EU za ponovno naselitev za obdobje po letu 2014.

IV.4. Mladolletniki brez spremstva

Mladolletniki brez spremstva, tudi tisti, ki ne zaprosijo za azil, predstavljajo ranljivo skupino, ki ji je bilo tudi v letu 2012 namenjeno veliko pozornosti. Vmesno poročilo¹⁰⁶ o izvajanju akcijskega načrta za mladolletnike brez spremstva (2010–2014)¹⁰⁷ je poudarilo potrebo po boljšem zbiranju podatkov, preprečevanju nevarnih migracij in trgovine z ljudmi, zagotavljanju sprejema in postopkovnih jamstev v EU ter iskanju trajnostnih rešitev za učinkovito obravnavo tega stalnega pojava. Vključevanje posebnih potreb mladolletnikov (brez spremstva) in ustrezno prepoznavanje njihovega ranljivega položaja na področju azila je bilo za Komisijo še naprej eno najpomembnejših vprašanj med pogajanjimi o instrumentih skupnega evropskega azilnega sistema.

Urad EASO je pripravil več pobud o tehnikah za oceno starosti in iskanju oz. izsleditvi družin. Komisija je pripravila tudi razpis za zbiranje predlogov za projekte, v okviru katerih bi se analizirale politike in opredelile najboljše prakse na področju sprejema, zaščite in vključevanja mladolletnikov brez spremstva¹⁰⁸.

IV.5. Odprava trgovine z ljudmi in zaščita njenih žrtev

Potrebno je tesno sodelovanje med EU in njenimi državami članicami, da se odpravi trgovina z ljudmi, ki je v glavnem čezmejni pojav. Žrtve z območij zunaj Evropske unije prihajajo večinoma iz Nigerije in Kitajske.

Leta 2012 se je zgodilo več pomembnih in dinamičnih premikov v zvezi s pravnim okvirom in okvirom politike EU za obravnavo trgovine z ljudmi. Komisija je junija 2012 objavila celovito strategijo EU za odpravo trgovine z ljudmi za obdobje 2012–2016¹⁰⁹, s katero je žrtve postavila v ospredje in dopolnila izvajanje zakonodaje EU o trgovini z ljudmi¹¹⁰. Urad koordinatorke EU za boj proti trgovini z ljudmi, ki je bila imenovana leta 2011, ima ključno vlogo pri spremljanju izvajanja. Oktobra 2012 je Evropski svet v svojih sklepih¹¹¹ pozitivno ocenil strategijo ter ponovno potrdil politično voljo in pripravljenost držav članic, da ukrepajo v skladu s svojimi zavezami v okviru politike. Evropski parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij so prav tako izrazili pozitivno mnenje o sporočilu¹¹².

V zvezi z zunanjo razsežnostjo trgovine z ljudmi je bilo v drugem (in končnem) poročilu o izvajanju dokumenta o ukrepih za krepitev zunanje razsežnosti EU pri preprečevanju trgovine z ljudmi¹¹³ priznано, da bi bilo treba strategijo EU uporabiti kot nov sklop smernic za zunanjo razsežnost. To zahteva skupna prizadevanja za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami, in sicer z državami izvora, tranzitnimi državami in ciljnimi državami. To je tudi v skladu s sklepi Sveta o globalnem pristopu k vprašanju migracij in mobilnosti¹¹⁴. Trgovina z ljudmi je tema

¹⁰⁶ COM(2012) 554 final in priloženi delovni dokument služb Komisije SWD(2012) 281.

¹⁰⁷ COM(2010) 213 final.

¹⁰⁸ Glej http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/pilot-project-unaccompanied-minors/index_en.htm.

¹⁰⁹ COM(2012) 286 final.

¹¹⁰ Zlasti Direktivo 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev, UL L 101, 15.4.2011; rok za prenos se izteče aprila 2013.

¹¹¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/133202.pdf.

¹¹² <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.23965>

in

¹¹³ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=CIVEX-V/035&id=21618>.

¹¹⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/12/st13/st13661-re03.sl12.pdf>.

¹¹⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/12/st09/st09417.sl12.pdf>.

vseh dialogov o migracijah in mobilnosti, ki potekajo med EU in njenimi partnerji tako na regionalni kot tudi na dvostranski ravni, pa tudi v okviru partnerstev za mobilnost. Poročilo vsebuje poseben seznam držav in regij, kjer bi bilo treba tovrstno sodelovanje in partnerstvo nadalje krepiti in nadgrajevati, ta seznam pa se bo redno pregledoval in posodabljal.

V. ODZIV POLITIKE EU NA MIGRACIJSKE PRITISKE

V.1. Usklajen pristop k zmanjševanju nezakonite migracije

Nezakonita migracija je še naprej izziv za EU in vse države članice so v večjem ali manjšem obsegu prizadete, enako pa velja za same migrante, ki se pogosto znajdejo v nevarnih in nečloveških razmerah. Jasen cilj EU je preprečevanje pritiskov, ki so posledica nezakonite migracije, in nadzor nad njimi, pa tudi preprečevanje zlorab zakonitih migracijskih poti. To je predpogoj za verodostojno politiko na področju zakonite migracije in mobilnosti.

Svet je 23. aprila 2012 sprejel dokument „Ukrepanje EU v zvezi z migracijskimi pritiski – strateški odziv“¹¹⁵, v katerem je poudaril šest strateških prednostnih področij za ukrepanje: (I) krepitev sodelovanja s tretjimi državami, in sicer s tranzitnimi državami in državami izvora, na področju upravljanja migracij; (II) okrepljeno upravljanje meja na zunanjih mejah; (III) preprečevanje nezakonitega priseljevanja prek grško-turške meje; (IV) uspešnejše obravnavanje zlorab zakonitih migracijskih poti; (V) ohranjanje in varovanje prostega gibanja oseb s preprečevanjem zlorab s strani državljanov tretjih držav in (VI) krepitev upravljanja migracij, vključno s sodelovanjem na področju praks vračanja.

Dokument „Ukrepanje EU v zvezi z migracijskimi pritiski – strateški odziv“ predstavlja orodje, ki EU in njenim državam članicam omogoča obravnavanje nezakonite migracije ob hkratnem zagotavljanju spoštovanja temeljnih pravic¹¹⁶. Za izvajanje in spremljanje elementov iz tega dokumenta je potrebno tesno sodelovanje med institucionalnimi akterji (Svetom, državami članicami, Komisijo in ustreznimi agencijami EU) v skladu z njihovimi kompetencami in institucionalno vlogo¹¹⁷. Delovni dokument služb Komisije, ki je priložen temu poročilu, vsebuje poročilo o napredku držav članic pri izvajanju ukrepov na teh prednostnih področjih¹¹⁸. Strateške prednostne naloge je treba umestiti v širši okvir upravljanja migracijskih tokov, ki zajema vse vidike, vključno z dialogi s tretjimi državami v okviru pristopa Gamm, solidarnostnimi ukrepi v zvezi z Grčijo in ukrepi posameznih držav članic znotraj njihovih meja.

Treba je kaznovati tiste, ki zaposlujejo državljane tretjih držav z neurejenim statusom. Komisija trenutno ocenjuje, kako je v državah članicah potekal prenos direktive o sankcijah zoper delodajalce¹¹⁹. Na podlagi tega vrednotenja bo sredi leta 2014 objavila poročilo. Države članice morajo julija vsako leto predložiti zahtevana letna poročila o inšpekcijskih pregledih.

¹¹⁵ Dokument Sveta 8714/1/12 REV 1. Glej: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/12/st08/st08714-re01.sl12.pdf>. Vsa predsedstva Sveta so se strinjala s tem, da to strategijo vključijo v svoj program in redno posodablajo dokument „Ukrepanje EU v zvezi z migracijskimi pritiski – strateški odziv“, zlasti v okviru Strateškega odbora za priseljevanje, meje in azil, da bi se upoštevala potreba po nenehnem pregledovanju te strategije.

¹¹⁶ Pri praksah v zvezi s prijetjem bi bilo treba na primer upoštevati smernice iz dokumenta „Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations“, ki ga je leta 2012 pripravila Agencija za temeljne pravice.

¹¹⁷ Komisija je na primer začela pogajanja za sporazum o ponovnem sprejemu, pri čemer tesno sodeluje z državami članicami znotraj ustreznih skupin Sveta.

¹¹⁸ SWD(2013) 210 final, oddelek 4.

¹¹⁹ Direktiva 2009/52/ES.

V.1.1 Odkrivanje in obvladovanje točk pritiska

Agencija Frontex ima ključno vlogo pri analiziranju nezakonitih migracijskih poti, usklajuje pa tudi ukrepe za obvladovanje posameznih točk pritiska, trenutno je to na primer grško-turška meja. Točke pritiska lahko nastanejo tudi drugod, zato je potrebno nenehno spremljanje razvoja dogodkov. Pozitivni rezultati v okviru grškega nacionalnega akcijskega načrta o azilu in migracijah vključujejo izboljšave pri integriranem upravljanju zunanjih meja prek elektronskega nadzora in ustanovitve nacionalne enote za usklajevanje, pa tudi učinkovito politiko vračanja, ki se bo osredotočala na podporo prostovoljnemu vračanju in, v primerih, ko to ni mogoče, prisilnemu vračanju.

V.1.2 Sporazumi o ponovnem sprejemu

Komisija še naprej spodbuja izvajanje 13 obstoječih sporazumov EU o ponovnem sprejemu¹²⁰, pri čemer se opira na Sklepe Sveta z dne 9. in 10. junija 2011 o strategiji EU za ponovni sprejem. Poleg tega vodi pogajanja za nove sporazume EU o ponovnem sprejemu. Najnovejša sporazuma o ponovnem sprejemu sta bila sklenjena z Zelenortskimi otoki aprila 2012 in z Armenijo oktobra 2012. Junija 2012 je bil sklenjen tudi sporazum s Turčijo, ki zdaj čaka na podpis in ratifikacijo. Pogajanja z Azerbajdžanom postopoma napredujejo. Komisija si v okviru pogajanj s tretjimi državami o novih sporazumih EU o ponovnem sprejemu prizadeva za krepitev jamstev v zvezi z varstvom temeljnih pravic.

Na ministrskem srečanju AKP v Vanuatuju junija 2012 je bil potrjen sklop priporočil s strokovnih srečanj za okrepitev izvajanja ključnih določb iz člena 13 (Migracije) Sporazuma iz Cotonouja¹²¹, ki med drugim zajemajo ponovni sprejem.

V.1.3 Določanje standardov v okviru skupne politike vračanja

Vse države, ki jih zavezuje direktiva o vračanju¹²², z izjemo Islandije, so do konca leta 2012 Komisijo obvestile o prenosu celotne direktive. EU se zato zdaj zelo približuje skupnim standardom vračanja, v okviru katerih bi se v celoti spoštovale temeljne pravice. Vrednotenje pravnega prenosa direktive o vračanju v nacionalne zakonodaje je bilo dokončano, Komisija pa trenutno spremlja izvajanje. Temeljna sodba Sodišča Evropske unije iz leta 2012 pojasnjuje, v kolikšnem obsegu so določbe nacionalne zakonodaje, v skladu s katerimi je nezakonito bivanje kaznivo dejanje, združljive z direktivo o vračanju¹²³. Komisija pripravlja sporočilo na temo vračanja, ki bo objavljeno do konca leta 2013.

V letu 2012 so 52,1 % vseh primerov vračanja predstavljali prostovoljno vračanje ali prostovoljni odhodi. Prostovoljno vračanje ali prostovoljni odhodi ostajajo bolj zaželena možnost, čeprav je v nekaterih primerih potrebno prisilno vračanje. Države članice bi morale še naprej uporabljati vse možnosti, ki jih zagotavlja Evropska mreža za prostovoljno vračanje¹²⁴, pa tudi sredstva Evropskega sklada za vračanje. Dodatno bi bilo treba spodbujati

¹²⁰ COM(2011) 76.

¹²¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm.

¹²² Direktiva 2008/115/ES.

¹²³ Zlasti v zadevi C-430/11 (Sagor) je bilo nadalje pojasnjeno, v kolikšnem obsegu določbe nacionalne zakonodaje, v skladu s katerimi je nezakonito bivanje kaznivo dejanje, ne smejo ogroziti skupnih standardov direktive o vračanju. V tej zadevi je Sodišče razsodilo, da je zakonodaja države članice, ki omogoča, da se nezakonito bivanje državljanov tretjih držav kaznuje z odredbo o hišnem zaporu, združljiva s skupnimi standardi direktive o vračanju samo v primeru, če odredba preneha veljati takoj, ko je možen fizični prevoz zadevnega posameznika iz te države članice. Navedena sodba nadalje dopolnjuje sodno prakso v zvezi s tem vprašanjem, tako da se opira na že obstoječo sodno prakso v zvezi z zadevama C-61/11 (El Dridi) in C-329/11 (Achoughbabian), v skladu s katero morajo biti določbe nacionalne zakonodaje, po katerih je nezakonito bivanje kaznivo dejanje, sorazmerne in ne smejo zavleči postopka vračanja.

¹²⁴ <http://www.vren-community.org/>.

uporabo skupnih letov za vračanje, pri čemer bi bilo treba v celoti izkoristiti Evropski sklad za vračanje in usklajevalne zmogljivosti agencije Frontex¹²⁵. Okrepiti bi bilo treba postopkovne varovalne ukrepe, kakor jih predpisuje direktiva o vračanju, vključno s spremljanjem prisilnega vračanja.

Države članice se pogosto soočajo s precejšnjim številom državljanov tretjih držav, ki jih v praksi ni mogoče vrniti, čeprav je bil sprejeta odločba o vrnitvi. S primerjalno študijo¹²⁶, ki jo je naročila Komisija, je bilo ugotovljeno, da so v mnogih državah članicah določeni pogoji in poti, v okviru katerih se lahko za osebe, v zvezi s katerimi je bila odložena izvršitev odredbe o vrnitvi/odstranitvi, začne ureditveni postopek, če izpolnjujejo nekatere pogoje, kot sta minimalno trajanje bivanja in sodelovanje, ter če ne ogrožajo javnega reda. Komisija trenutno preučuje ugotovitve te študije in bo predlagala morebitne ukrepe v okviru sporočila o vračanju.

V.1.4 Preprečevanje zlorabe liberalizacije vizumskega režima

Komisija s pomočjo urada EASO in agencije Frontex še naprej spremlja učinke novih brezvizumskih režimov prek tako imenovanega mehanizma spremljanja v obdobju po liberalizaciji vizumskega režima. Nadaljevala so se tudi pogajanja o predlaganih spremembah¹²⁷ Uredbe št. 539/2001¹²⁸. S to revizijo uredbe bi se uvedla nov mehanizem za začasno prekinitev odprave vizumske obveznosti in revidiran mehanizem vzajemnosti kot skrajna rešitev, če bi zaradi uvedbe brezvizumskega režima prišlo do nenadnega in občutnega povečanja nezakonite migracije in neutemeljenih prošenj za azil. Dogovor glede mehanizma vzajemnosti še ni bil sprejet.

V.2. Učinkovito upravljanje meja

V.2.1 Zunanje meje EU

Agencija Frontex ima še naprej pomembno vlogo pri spodbujanju operativnega sodelovanja med državami članicami na področju varnosti meja in vračanja. Glavna prednostna naloga agencije mora zdaj postati izvajanje revidirane uredbe o njeni ustanovitvi¹²⁹, ki je začela veljati decembra 2011, zlasti pa bi morala biti dejavna imenovani uradnik za temeljne pravice in posvetovalni forum za temeljne pravice. Komisija je pozdravila javno posvetovanje o agenciji Frontex in temeljnih pravicah, ki ga je organiziral evropski varuh človekovih pravic¹³⁰.

Ker je Sodišče Evropske unije razveljavilo Sklep Sveta 2010/252/EU v zvezi s smernicami za ukrepe iskanja in reševanja¹³¹, je Komisija aprila 2013 predstavila predlog¹³², ki naj bi ta

¹²⁵ V letu 2012 je agencija Frontex koordinirala vsega skupaj 39 skupnih letov za vračanje za 2 110 povratnikov. Pri teh letih je sodelovalo dvajset držav članic (AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, UK) in dve pridruženi schengenski državi (CH, NO). Države povratka so bile Armenija, Ekvador, Gambija, Gana, Gruzija, Kolumbija, Kosovo(*), Nigerija, Pakistan, Srbija, Ukrajina in Uzbekistan. (* To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.)

¹²⁶ Od 11. marca 2013 na voljo na spletni strani http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/index_en.htm.

¹²⁷ COM(2011) 290 final.

¹²⁸ UL L 81, 21.3.2001, str. 1.

¹²⁹ Uredba (EU) št. 1168/2011 z dne 22. novembra 2011.

¹³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_en.htm?locale=en.

¹³¹ Sodba v zadevi C-355/10 z dne 5. septembra 2012.

¹³² COM(2013) 197.

sklep nadomestil in upošteval prelomno sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice iz leta 2012¹³³.

Komisija je v tesnem sodelovanju z agencijo Frontex in državami članicami nadaljevala z razvojem evropskega sistema nadzorovanja meja, ki bo predvidoma začel delovati oktobra 2013. Uredba o vzpostavitvi sistema naj bi bila po pričakovanjih sprejeta v prvi polovici leta 2013, Svet in Evropski parlament pa sta pozvana, naj pripomoreta k uresničitvi tega časovnega razporeda. Komisija je februarja 2013 sprejela „sveženj o pametnih mejah“, da bi lahko razpolagala s celovitim naborom instrumentov za upravljanje zunanjih meja EU, ki temeljijo na najsodobnejši tehnologiji.

V.2.2 Upravljanje schengenskega območja

Kot je napovedala v sporočilu o migracijah iz leta 2011¹³⁴, je Komisija objavila smernice¹³⁵ v sklopu prvega polletnega poročila o delovanju schengenskega območja¹³⁶, da bi zagotovila usklajeno izvajanje in razlago predpisov, ki urejajo schengensko območje. Opredeljeni sta bili dve področji, na katerih bi take smernice lahko imele dodano vrednost: izdajanje dovoljenj za začasno prebivanje in potnih listin državljanom tretjih držav ter policijski ukrepi na območjih ob notranjih mejah. V zvezi s slednjim so države članice pozvane, naj zagotovijo skladnost svoje nacionalne zakonodaje in praks z relevantnimi določbami schengenskega pravnega reda in sodne prakse Sodišča Evropske unije¹³⁷.

V Svetu in Evropskem parlamentu so skozi vse leto 2012 potekale intenzivne razprave o zakonodajnih predlogih za okrepljeno upravljanje schengenskega območja, ki sta bila predložena leta 2011¹³⁸. Razprave se nadaljujejo tudi v letu 2013.

VI. SKLEPNE UGOTOVITVE

Migracije so vedno bile in bodo pomemben del EU. To poročilo kaže, da je bil v zadnjem času dosežen velik napredek, v prihodnjih letih pa se bo treba soočiti z novimi izzivi. Porast števila primerov ksenofobnega nasilja nad migranti v EU je zaskrbljujoč. EU se lahko temu učinkovito zoperstavi z dobrim upravljanjem migracije in politik vključevanja.

EU bi morala biti naklonjena raznolikosti in izkoristiti migracije kot dinamično silo za rast in napredek. Da bi privabljala nujno potrebne visokousposobljene delavce in podjetnike, mora držati korak s svojimi konkurenti v svetovnem merilu. V skladu s cilji strategije Evropa 2020 je treba ustvariti pogoje za napredno in celovito politiko na področju delovne migracije, da bo gospodarstvo lahko uspevalo v stabilnem in varnem okolju. Za to so potrebna prizadevanja za sodobnejše in učinkovitejše upravljanje pretoka potnikov na zunanjih mejah, krepitev dobrega upravljanja zakonitega priseljevanja in politik vključevanja ter spodbujanje boja proti nezakoniti migraciji in trgovini z ljudmi ob hkratnem zagotavljanju jamstev za temeljne pravice priseljencev in prosilcev za azil. To pomeni, da bi morala sozakonodajalca nameniti ustrezno prednostno obravnavo sprejetju predloženih zakonodajnih svežnjev. Pomeni pa tudi,

¹³³ Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Hirsi Jamaa in drugi proti Italiji [veliki senat], št. 27765/09 z dne 23. februarja 2012.

¹³⁴ COM(2011) 248 final.

¹³⁵ Priloga h COM(2012) 230.

¹³⁶ COM(2012) 230. Prvo poročilo je zajelo obdobje 1.11.2011–30.4.2012; Svet za pravosodje in notranje zadeve je o njem razpravljal 7. junija 2012, Evropski parlament pa 4. julija 2012. Drugo poročilo (COM(2012) 686), ki je zajelo obdobje 1.5.–31.10.2012, je bilo sprejeto 23.11.2012; Svet za pravosodje in notranje zadeve je o njem razpravljal 6. in 7. decembra 2012, Evropski parlament pa 18. decembra 2012.

¹³⁷ Zlasti sodba v zadevi C-278/12.

¹³⁸ COM(2011) 559 (na voljo na spletni strani [Zakonodajni observatorij EP](#)) in COM(2011) 560 (na voljo na spletni strani [Zakonodajni observatorij EP](#)).

da bi morala Komisija bolj proaktivno spremljati izvajanje pravnega reda na področju migracij.

Razvoj politik priseljevanja in azilnih politik ne more potekati brez potrebne proračunske podpore. Treba je sprejeti in učinkovito izvajati celovit proračunski okvir EU za obdobje 2014–2020. Nujno bi bilo treba sprejeti dogovor o predlogu uredbe o ustanovitvi sklada za migracije in azil ter predlogu uredbe o ustanovitvi sklada za notranjo varnost, da bi bilo mogoče v začetku leta 2014 začeti z izvajanjem ukrepov. Komisija bo pred pogajanjem o njihovih večletnih programih organizirala dialoge o politiki z državami članicami, v zvezi z nekaterimi vidiki sklada za notranjo varnost pa tudi s pridruženimi schengenskimi državami. Dialogi o politiki bi morali privedi do boljše osredotočenosti na cilje, rezultate in učinke. Do takrat pa so države članice pozvane, naj v celoti izkoristijo sredstva, ki so trenutno na voljo za izvajanje migracijske politike EU.

Komisija pričakuje nadaljnje razprave na podlagi tega poročila tako v Evropskem parlamentu kot tudi v Svetu.