

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev)**

(COM(2016) 465 final)

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas**

(COM(2016) 466 final)

**Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU**

(COM(2016) 467 final)

(2017/C 075/16)

Poročevalec: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Soporočevalec: **Cristian PÎRVULESCU**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 7. 9. 2016 Evropski parlament, 12. 9. 2016
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	22. 11. 2016
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	14. 12. 2016
Plenarno zasedanje št.	521
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	211/2/5

## 1. Sklepi in priporočila

### 1.1 Splošni sklepi in priporočila

1.1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da so pravična, učinkovita in uspešna reforma skupnega evropskega azilnega sistema, vzpostavitev dejanskega skupnega postopka, ki je zanesljiv, prožen in učinkovit, ter izboljšanje pravičnih in zakonitih načinov vstopanja v Evropsko unijo nujni z vidika spoštovanja človekovih pravic pregnanih ljudi.

1.1.2 Prav tako je treba opozoriti, da je v členu 2 PEU izrecno navedeno, da Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote bi morale biti skupne vsem državam članicam v družbi, v kateri vladajo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.

1.1.3 V členu 78 PDEU je poleg tega navedeno, da EU oblikuje skupno politiko o azilu: v tem smislu bi bilo treba predlagati resnični skupni in obvezni sistem za vse države članice, s katerim bi uskladili vse nacionalne zakonodaje ali – če to ni mogoče – vsaj uvedli skupni sistem za medsebojno priznavanje odločb o azilu med vsemi državami članicami EU, kar bi omogočilo resnični skupni evropski azilni sistem. V nasprotnem primeru se ne bo mogoče izogniti t. i. sekundarnim gibanjem, pri katerih prosilci za mednarodno zaščito iščejo države z najbolj ugodnimi pogoji v EU.

1.1.4 Treba je opozoriti, da je v EU-28 približno 510 milijonov prebivalcev in da bi v skladu s predlogi, ki jih je Evropska komisija pripravila jeseni 2015, v EU preselili približno 160 000 ljudi, ki potrebujejo mednarodno zaščito, kar je približno 0,03 % celotnega prebivalstva EU; druge države, ki niso članice EU, so sprejele milijone prosilcev za mednarodno zaščito.

1.1.5 EESO vsekakor pozdravlja izboljšave sistema, kot so pojasnitev pravic in obveznosti glede dostopa do postopka, zamenjava pojma ranljivosti s pojmom posebnih potreb in določitev jasnih meril za njuno ocenjevanje ter uvedba boljših jamstev za mladoletnike in razširitev pojma družine.

1.1.6 EESO izraža zaskrbljenost zaradi omejevanja temeljnih pravic, kot so omejitev prostega gibanja ter pravice mladoletnikov do izobraževanja, uporaba postopka za mladoletnike brez spremstva na meji, možnost, da se pri analizi pojmov varne države ne uporablja pristop po meri, omejitev jamstev za naknadne prošnje in pospešene postopke, samodejni pregled statusa zaščite in kaznovalni pristop pri omejitvah glede pogojev za sprejem.

1.1.7 EESO priporoča standardizacijo statusov zaščite ter odpravo razlikovanja med statusom begunca in statusom subsidiarne zaščite, kar zadeva obdobje veljavnosti dovoljenja za prebivanje, njegovo podaljšanje in omejitev socialne pomoči za upravičence do subsidiarne zaščite.

## 1.2 **Priporočila glede predloga uredbe o pogojih za azil**

1.2.1 EESO priporoča vključitev meril UNHCR o ocenjevanju možnosti azila znotraj meja („alternativa notranjega leta“), ali povedano drugače, analizo primernosti in analizo razumnosti, kar izrecno izključuje uporabo člena 8, če osebo preganja država.

1.2.2 Breme dokazovanja si morata v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije deliti prosilec in organ za presojo; slednji mora namreč dejavno sodelovati s prosilcem.

1.2.3 EESO priporoča, da se pri ocenjevanju razlogov za izključitev iz statusa begunca in restriktivno uporabo teh določb uvede presoja sorazmernosti ter črta odstavek 6 člena 12 uredbe o pogojih za azil, s čimer bi se izognili samodejni uporabi razlogov za izključitev, v katerih niso upoštevane posebne okoliščine prosilca.

1.2.4 V postopkih za pregled statusov mednarodne zaščite bi bilo treba preučiti vsak primer posebej, pri tem pa upoštevati specifične okoliščine in priznati vsa procesna jamstva, ki se za take postopke ne morejo uporabljati samodejno.

1.2.5 Vsak nov postopek preverjanja statusa begunca bo pomenil dodatno upravno obremenitev in nove diskrecijske pravice. Upravne službe v določeni državi lahko hitro postanejo preobremenjene zaradi velikega števila beguncev ter začnejo sprejemati prenačljive in morda tudi samovoljne odločitve. Zato morajo imeti ustrezni organi dovolj usposobljenega osebja za izvajanje pregledov in preverjanje statusa begunca.

1.2.6 Treba je razlikovati med prenehanjem statusa zaščite, izključitvijo iz njega, odvzemom, nepodaljšanjem in koncem statusa zaščite, pri čemer se je treba izogniti ponavljanju in nejasnosti glede dejanskih okoliščin, na katerih temeljijo posamezni primeri, ter določiti restriktivna merila za njihovo uporabo.

1.2.7 Odpraviti bi bilo treba omejitev svobode gibanja osebam, ki jim je bila v državi članici priznana mednarodna zaščita, saj je to v nasprotju s členom 26 Ženevske konvencije.

1.2.8 Iz uredbe o pogojih za azil, ki spreminja direktivo o rezidentih za daljši čas, bi bilo treba črtati člen 44 o ponovnem začetku štetja petletnega obdobja prebivanja, če se oseba, ki ji je država članica priznala mednarodno zaščito, nezakonito nahaja zunaj te države; to je namreč v nasprotju s ciljem evropske agende o migracijah iz maja 2015.

### 1.3 Priporočila glede predloga uredbe o skupnem postopku

1.3.1 EESO ponovno opozarja, da določitev pravil v obliki uredb ne sme povzročiti znižanja standardov zaščite zaradi uvedbe restriktivnih meril za upravičenost ter omejitve pravic in procesnih jamstev.

1.3.2 EESO priporoča odpravo samodejne uporabe pojmov varne tretje države, prve države azila in varne izvorne države ter omejevanja rokov, kakor tudi uvedbo zagotovila, da pritožbe prosilcev samodejno zadržijo izvršitev.

1.3.3 Treba bi bilo povečati jamstva za oceno vsakega primera posebej, ki bo v primeru omejevanja svobode ali pridržanja temeljila na merilih sorazmernosti, nujnosti in izjemnih okoliščin.

1.3.4 Ravno tako bi bilo treba povečati jamstva v okviru upravnega pridržanja, natančno omejiti njegovo trajanje in ga uporabiti samo v izjemnih primerih.

1.3.5 Treba bi bilo odpraviti odvzem pravice do brezplačne pravne pomoči v primeru neutemeljenih ali naknadnih prošenj, ki ne vsebujejo novih dokazov ali utemeljitev, saj to pomeni kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki je določena v členu 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).

1.3.6 Za pospešene postopke, postopke na meji in naknadne prošnje ter za redni postopek je treba določiti ista procesna jamstva.

1.3.7 Prosilci bi morali imeti pred dejansko vložitvijo prošnje na voljo nekaj časa za počitek in okrevanje.

### 1.4 Priporočila glede predloga uredbe o standardih za sprejem

1.4.1 Za preprečevanje sekundarnih gibanj je treba namesto kaznovalnega pristopa in izključevanja, omejevanja, odvzemanja ali spreminjanja pogojev za sprejem itd. sprejeti pristop pozitivnih spodbud. Ta problem je še posebej nesorazmeren pri prosilcih, ki za mednarodno zaščito ne zaprosijo v prvi državi, v katero so neregularno vstopili, oziroma državi, v kateri zakonito bivajo.

1.4.2 Za urejanje pogojev za sprejem, postopkov in meril za upravičenost bi se moral uporabljati isti pravni instrument, da bi se izognili razhajanju pri neposredni uporabi medsebojno povezanih določb.

1.4.3 Neopredeljene pravne pojme, kot je „dostojen življenjski standard“ ali „nevarnost pobega“, bi bilo treba omejiti ali odpraviti, ker imajo lahko resne posledice, pa tudi ker lahko države članice same odločajo, kako bodo te pojme opredelile.

1.4.4 V skladu s predlogom o dublinski uredbi bi bilo treba vključiti tudi druge družinske člane, kot so bratje in sestre, ter druge sorodnike.

1.4.5 Prosilcem iz varnih izvornih držav bi morali omogočiti dostop do trga dela, saj bi to sicer pomenilo diskriminacijo na podlagi državljanstva.

1.4.6 Odpraviti je treba pogoje v zvezi s pravico do zaposlitve, socialne varnosti in socialne pomoči.

1.4.7 Prav tako je treba mladoletnikom zagotoviti absolutno pravico do izobraževanja, tako kot pravico do zdravstvenega varstva.

## 2. Ugotovitve o predlogu direktive o pogojih za azil

2.1 EESO podpira nadaljnje usklajevanje standardov za azilne postopke, priznanje in zaščito na ravni EU. Med državami članicami so še vedno precejšnje razlike pri vrstah uporabljenih postopkov, odstotkih priznanih statusov za azil, vsebinah zagotovljene zaščite ter pogojih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito in upravičencev do nje.

2.2 Države članice so iz različnih razlogov oblikovale specifične institucionalne prakse pri dodeljevanju azila, kar spodbuja sekundarna gibanja in ogroža enakopravno obravnavo prosilcev na območju EU. Razhajanja med državami članicami bi lahko pomembno vplivala na zaščito temeljnih pravic, vključno z varstvom človekovega dostojanstva, spoštovanjem zasebnega in družinskega življenja, svobodo izražanja in obveščanja, pravico do izobraževanja, svobodo izbire poklica in pravico do dostopa na trg dela, svobodo gospodarske pobude, pravico do azila, nediskriminacijo, otrokovimi pravicami, socialno varnostjo in socialno pomočjo ter zdravstvenim varstvom, kakor je opredeljeno v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.

2.3 EESO pozdravlja razvoj sistema za iskanje, organiziranje in razširjanje informacij o razmerah v izvornih in tranzitnih državah pod okriljem Agencije Evropske unije za azil, ki predstavlja osnovo za dejansko uskladitev odločitev o priznanju mednarodne zaščite. Ni pa jasno, v kakšni meri bodo nacionalni organi upoštevali pridobljene informacije, pa tudi, kako zagotoviti, da bodo to tudi storili. V sistemu bi bilo treba jasno in enostavno označiti države, ki veljajo za nevarne, s čimer bi se izognili popolnoma različnim odločitvam.

2.4 V zvezi s členom 7 o subjektih zaščite je treba pravilno oceniti zmogljivosti zasebnih akterjev in mednarodnih organizacij za zagotavljanje zaščite. Zaradi omejenih virov in pravne negotovosti tako prvi kot drugi zelo težko nudijo zanesljivo in dolgoročno zaščito, zlasti v primeru državljanske vojne ali hude vladne represije.

2.5 Pri priznavanju zaščite je odločilni dejavnik morebitna notranja zaščita, ki se lahko podeli prosilcu. Ustrezni organi morajo pri notranjem razseljevanju upoštevati vrsto tveganj za osebno varnost. Varna območja lahko iz različnih razlogov hitro postanejo nevarna, pa naj bo to zaradi vojaškega poraza, zunanje pomoči in posredovanja, sabotaže in terorističnih napadov. Čeprav je v členu 8 jasno opredeljeno, kaj pomeni „varen“ – vključno z varnim potovanjem in razpoložljivostjo zaščite –, so evropski nacionalni organi tisti, ki tolmačijo razpoložljive podatke in dejstva.

2.6 Obsežna opredelitev dejanj preganjanja v členu 9 temelji na členu 1(A) Ženevske konvencije o statusu beguncev. Ta člen bi bilo treba skupaj s členom 10 o razlogih za preganjanje in členom 6 o subjektih preganjanja ali resne škode razlagati tako, da vključuje dejanja preganjanja, za katere so odgovorni tako vladni organi kot nevladni akterji. Iz primerov politične represije in notranjih bojov je razvidno, da nasilna dejanja izvajajo različne paravojaške in vigilantske skupine, ki jih ščitijo celo državne oblasti, te pa običajno zanikajo kakršno koli odgovornost.

2.7 EESO se že dolgo zavzema za uskladitev vsebine zaščite beguncev in tistih, ki jim je bila priznana subsidiarna zaščita<sup>(1)</sup>. Vsebina zaščite je še en pomemben povzročitelj sekundarnih gibanj v Uniji. Vendar pa je bistveno poudariti, da se je Odbor zavzel za uskladitev, ki bi zagotovila najvišjo – in ne najnižjo – raven zaščite. Predlog Komisije vsebuje več pozitivnih korakov v to smer.

2.8 Potrebna so pojasnila glede zagotavljanja informacij, dovoljenj za prebivanje in potnih listin. Poudariti je treba, da je bil pojasnjen dostop do trga dela in da je bila zvišana raven zaščite, na primer na področju delovnih pogojev, svobode pripadnosti in dostopa do priložnosti za izobraževanje v povezavi z zaposlitvijo, pri katerih imajo upravičenci do mednarodne zaščite enake pravice kot državljani držav članic. To velja tudi za priznavanje kvalifikacij, socialno varstvo, socialno pomoč in zdravstveno varstvo.

---

<sup>(1)</sup> Glej 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 (COM(2009) 551 konč./2 – 2009/0164 (COD)) (UL C 18, 19.1.2011, str. 80).

2.9 Za uspešno vključevanje je odločilnega pomena dostop do ukrepov vključevanja: jezikovnih tečajev, programov državljanske vzgoje in vključevanja ter poklicnega usposabljanja. Ukrepi za lažje vključevanje so zelo dobrodošli in bi jih bilo treba spodbujati.

2.10 Pogojevanje dostopa do drugih storitev, kot je socialna pomoč (glej člen 34), z udeležbo v ukrepih vključevanja, pa je lahko problematično, zato je pri tem potrebna previdnost. Ukrepi vključevanja morajo biti lahko dostopni in koristni, da bodo spodbujali udeležbo. Upravičenci do mednarodne zaščite bi bili lahko izključeni iz ukrepov vključevanja ter storitev, za katere je potrebna udeležba v teh ukrepih, npr. učenje jezika, izobraževanje in zaposlovanje.

### 3. Ugotovitve glede predloga uredbe o skupnem postopku

3.1 EESO pozitivno ocenjuje tako predlog kot njegov cilj vzpostaviti resnično skupni postopek za mednarodno zaščito, ki je učinkovit, pošten in uravnotežen. Izbira instrumenta, tj. uredbe, ki se neposredno uporablja v vseh državah članicah, je nujna za boljšo usklajenost in večjo enotnost pri odločanju v azilnih postopkih v vseh državah članicah. EESO meni, da je uredba korak v pravo smer – omejevanje sekundarnih gibanj med državami članicami, s tem pa lažje uresničevanje načela solidarnosti.

3.2 Postopki morajo biti jasni ter omogočiti predvidljivost. Ohranitev šestmesečnega roka za prosilcev pristop k postopku ter za zaključek obravnave prošenj tako na upravni kot tudi pravosodni ravni je sprejemljiva.

3.3 V zvezi z izjemami je treba jasno opredeliti, kaj so neutemeljene in kaj nedopustne prošnje.

3.4 EESO v celoti podpira zagotavljanje pomoči Agencije Evropske unije za azil državam članicam, ki naenkrat prejmejo izjemno veliko prošenj.

3.5 EESO pozdravlja določitev procesnih jamstev za zaščito pravic prosilcev; v zvezi s tem je njegovo stališče že od nekdaj jasno. Vsi prosilci, ki dosepejo v države članice, so v ranljivem položaju, saj jih je velika večina prepotovala velike razdalje in pri tem preživljala stiske in nevarnosti. Če se želijo prilagoditi in sodelovati z oblastmi, morajo premagati jezikovne, kulturne in psihološke ovire. Predlagani novi postopki so sicer jasnejši, vendar pa jih bodo morali izvajati organi držav članic in če bodo ti imeli z njimi težave, je treba opredeliti oblike pomoči in podpore.

3.6 EESO se na splošno zavzema, da bi pravila o varnih državah postopoma v celoti uskladili, tako da bi nacionalne sezname varnih držav nadomestili z evropskimi seznamami ali določitvami na ravni Unije, in sicer v petih letih od začetka veljavnosti te uredbe <sup>(2)</sup>.

3.7 V predlogu Evropske komisije je v zvezi s pritožbenim postopkom uvedena pravica do učinkovitega pravnega sredstva, ki vključuje točno določene roke in ima samodejni odločilni učinek, razen v primerih, če je prošnja zavrtnjena v pospešenem postopku, če prosilec ni bil sprejet v prvi državi azila, če je bila prošnja vložena naknadno ali če je bila prošnja zavrtnjena zaradi izrecnega ali implicitnega umika oziroma zaradi odločitve, sprejete v zvezi s predhodnim ukrepom.

3.8 Obdobje, za katerega je priznana zaščita, neposredno vpliva na možnosti za vključevanje, zato bi moralo biti dovolj dolgo, da bi bilo mogoče zagotoviti spodbude za upravičence do mednarodne zaščite, organe oblasti in delodajalce.

<sup>(2)</sup> EESO je svoje stališče v zvezi s tem oblikoval v Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega evropskega seznama varnih izvornih držav za namene Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite in o spremembi Direktive 2013/32/EU (COM(2015) 452 final) (UL C 71, 24.2.2016, str. 82).

#### 4. Ugotovitve o predlogu direktive o standardih za sprejem

4.1 EESO se že dolgo dejavno zavzema za uskladitev pogojev za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, s čimer ne bi zgolj zmanjšali njihova sekundarna gibanja, temveč predvsem povečali možnosti za njihovo uspešno vključevanje in v celoti zaščitili njihove temeljne pravice.

4.2 EESO pozdravlja zahtevo, da imajo države članice pripravljene kontingentne načrte, saj je treba v primerih, ko se države članice soočajo z izjemno velikim številom prosilcev za mednarodno zaščito, poskrbeti za ustrezen sprejem prosilcev.

4.3 EESO v celoti podpira cilj Evropske komisije za večjo samostojnost prosilcev in povečanje njihovih možnosti vključevanja. Ta cilj je v skladu s stališčem Odbora, ki je zagovarjal hitrejši dostop do trga dela, pa tudi dostop do storitev in programov, ki lajšajo vključevanje (npr. v zvezi z jezikom). Skrajšanje roka za dostop do trga dela z najpozneje devetih mesecev na najpozneje šest mesecev od vložitve prošnje je zato korak v pravo smer.

V Bruslju, 14. decembra 2016

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Georges DASSIS

---