



Bruselj, 6.4.2016  
COM(2016) 197 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**  
**K REFORMI SKUPNEGA EVROPSKEGA AZILNEGA SISTEMA IN KREPITVI**  
**ZAKONITIH POTI V EVROPO**

Migracije so bile v preteklosti eno najpomembnejših vprašanj za Evropo in to ostajajo tudi v naslednjih desetletjih. Osnovni trendi v gospodarskem razvoju, podnebne spremembe, globalizacija, promet in komunikacije, vojne in nestabilnosti v sosednjih regijah – vse to pomeni, da bodo ljudje še naprej poskušali priti k nam, da najdejo pribežališče, boljše življenje ali se pridružijo družinskim članom. Evropske države bodo še naprej odločno izpolnjevale svoje pravne in moralne obveznosti do tistih, ki potrebujejo zaščito pred vojno in preganjanjem, zaradi svojih demografskih sprememb pa bodo morale izkoristiti priložnosti in koristi privabljanja nadarjenih in kvalificiranih državljanov tretjih držav.

V stalen odziv na trenutno migracijsko in begunsko krizo je Komisija 10. februarja poročala<sup>1</sup> o prednostnih ukrepih v okviru evropske agende o migracijah<sup>2</sup>, namenjenih takojšnji ponovni vzpostavitvi reda na vzhodnosredozemski oziroma zahodnobalkanski poti. Po zasedanjih Evropskega sveta 18. in 19. februarja ter 17. in 18. marca ter po zasedanju voditeljev držav ali vlad EU 7. marca<sup>3</sup> bo Komisija še naprej zagotavljala podporo državam članicam pri izvajanju vseh dogovorjenih elementov za zaježitev nedovoljenih migracijskih tokov, zaščito naših zunanjih meja in varovanje celovitosti schengenskega območja. Zlasti je potrebna podpora glede odločitev o premestitvah, žariščnih točkah in ukrepih, ki zagotavljajo vračanje in ponovni sprejem, ter pri omogočanju učinkovitega dostopa do azilnih postopkov za osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito.

Uporaba veljavnih pravil ter izboljšanje delovanja obstoječih orodij in mehanizmov sta ključnega pomena za ponovno pridobitev nadzora nad trenutnimi razmerami. Hkrati pa je, kakor je navedeno v sklepih Evropskega sveta z dne 18. in 19. februarja ter 17. in 18. marca<sup>4</sup>, zdaj čas za napredek pri reformi obstoječega okvira EU, da se vzpostavi humana in učinkovita azilna politika. Zasnova ter izvajanje evropske azilne in migracijske politike imata znatne strukturne slabosti in pomanjkljivosti, ki so postale očitne v kriznem obdobju. EU mora zdaj uvesti orodja za boljše upravljanje migracijskih tokov v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju, v skladu s pristopom iz evropske agende o migracijah.

Splošni cilj je prehod s sistema, ki zaradi zasnove ali slabega izvajanja nalaga nesorazmerno odgovornost nekaterim državam članicam ter spodbuja nenadzorovane in nedovoljene migracijske tokove, na pravičnejši sistem, ki zagotavlja zakonito in varno pot v EU za državljane tretjih držav, ki potrebujejo zaščito ali ki lahko prispevajo h gospodarskemu razvoju EU. EU potrebuje trden in učinkovit sistem za trajnostno upravljanje migracij v prihodnosti, ki bo pravičen do družb gostiteljic in državljanov EU kot tudi državljanov tretjih držav ter držav izvora in tranzita. Da bi ta sistem deloval, mora biti celovit ter temeljiti na načelih odgovornosti in solidarnosti.

V zadnjih mesecih so bili sprejeti pomembni ukrepi za odločen boj proti nezakonitemu priseljevanju in za učinkovitejše upravljanje zunanjih meja EU. Zato je bistvenega pomena najpozneje do junija sprejeti predlagano uredbo o evropski mejni in obalni straži<sup>5</sup>, da bo ta poletih lahko začela delovati. Izvajanje akcijskih načrtov za boj proti tihotapljenju migrantov<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> COM(2016) 85 final.

<sup>2</sup> COM(2015) 240 final.

<sup>3</sup> EUCO 1/16; SN 28/16.

<sup>4</sup> EUCO 12/1/16.

<sup>5</sup> COM(2015) 671 final.

<sup>6</sup> COM(2015) 285 final.

in o vračanju<sup>7</sup> prav tako napreduje, vse ustrezne agencije in države članice pa so okrepile svoje delo na tem področju.

Vendar sta lahko zmanjševanje nezakonitih tokov proti Evropi in znotraj nje ter zaščita naših zunanjih meja uspešna le, če na pojav migracij gledamo široko in celovito. To pomeni, da je treba obenem okrepiti zakonite in varne poti v Evropo, izboljšati uporabo in izvajanje obstoječih pravnih instrumentov za migracijo, okrepiti skupni evropski azilni sistem ter si še naprej prizadevati za odpravo temeljnih vzrokov migracij. Če želimo izboljšati upravljanje migracij, moramo izboljšati privabljanje nadarjenih in kvalificiranih posameznikov, ki jih bomo potrebovali v prihodnosti, in izkoriščanje prednosti migracij z zagotavljanjem učinkovitega vključevanja beguncev in zakonitih priseljencev ter njihove udeležbe v družbi gostiteljici.

Skupaj z drugimi ukrepi v skladu z evropsko agendo o migracijah to sporočilo določa ukrepe, ki jih je treba sprejeti za bolj humano, pravičnejšo in učinkovitejšo evropsko azilno politiko ter boljše upravljanje politike zakonitih migracij.

## **I. OBLIKOVANJE TRDNE IN VZDRŽNE SKUPNE AZILNE POLITIKE**

### **I.1 Pomanjkljivosti skupnega evropskega azilnega sistema v času migracijske krize**

Množičen in nenadzorovan prihod migrantov ter prosilcev za azil v letu 2015 obremenjuje azilne sisteme v veliko državah članicah, poleg tega pa tudi skupni evropski azilni sistem kot celoto. Skupni evropski azilni sistem sestavljata pravni okvir, ki zajema vse vidike azilnega postopka, in podporna agencija (Evropski azilni podporni urad) za podporo izvajanja pravnega okvira in lažje praktično sodelovanje med državami članicami. Kriza je razkrila slabosti v zasnovi in izvajanju sistema ter zlasti dublinske ureditve.

Dublinska uredba<sup>8</sup> določa merila in mehanizme, s katerimi se določi, katera država članica je odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Osebe, ki želijo zaščito ali jim je bila ta odobrena, nimajo pravice do izbire države članice, v kateri se želijo naseliti. Če država članica, v kateri zaprosijo za azil, ni država članica, ki je odgovorna za obravnavo prošnje, bi jih bilo treba predati odgovorni državi članici.

Dublinski sistem ni bil zasnovan tako, da bi zagotavljal trajnostno delitev odgovornosti za prosilce za azil po vsej EU, in ta pomanjkljivost je postala očitna v sedanji krizi. Glavno merilo za določanje odgovornosti za obravnavo prošenj za azil v praksi je nezakonit vstop

---

<sup>7</sup> COM(2015) 668 final.

<sup>8</sup> Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL L 180, 29.6.2013, str. 31). Ta uredba je za Združeno kraljestvo in Irsko zavezujoča, saj sta na podlagi Protokola 21 k pogodbama poslala uradno obvestilo, da želita sodelovati pri sprejetju in uporabi navedene uredbe. Stališče teh držav članic glede morebitnih sprememb te uredbe je opredeljeno v Protokolu št. 21. Danska uporablja dublinsko uredbo na podlagi mednarodnega sporazuma (UL L 66, 8.3.2006, str. 38). V skladu s členom 3 navedenega sporazuma Danska obvesti Komisijo o svoji odločitvi glede izvajanja vsebine morebitnih sprememb Uredbe.

prek ozemlja ene države članice. Odločanje na podlagi tega merila je temeljilo na domnevi, da bi bilo treba dodelitev odgovornosti na področju azila povezati s spoštovanjem obveznosti glede varovanja zunanjih meja s strani držav članic. Toda sposobnost za učinkovit nadzor nezakonitih prehodov zunanjih meja je do neke mere odvisna od sodelovanja s tretjimi državami. Poleg tega izkušnje iz preteklih let kažejo, da predvsem v primerih množičnih prihodov po nekaterih migracijskih poteh sedanji sistem pravno odgovornost za veliko večino prosilcev za azil naloži omejenemu številu posameznih držav članic, kar bi povzročilo težave z zmogljivostjo v kateri koli državi članici. To deloma pojasnjuje, zakaj so se v zadnjih letih pravila EU vedno manj upoštevala. Poleg tega migranti pogosto nočejo vložiti prošnje za azil in ne spoštujejo obveznosti glede identifikacije v državi članici prvega vstopa, nato pa odpotujejo v državo članico, v kateri se želijo naseliti, in tam zaprosijo za azil. Ta sekundarna gibanja so povzročila, da veliko prosilcev zaprosi za azil v državah članicah, ki niso države prvega vstopa, zaradi česar je več držav članic ponovno uvedlo nadzor na notranjih mejah, da bi uravnale pritek migrantov.

Tudi pred trenutno krizo je imelo izvajanje dublinske uredbe resne pomanjkljivosti, tako da kljub učinkovitejšemu in strožjemu izvrševanju veljavnih pravil v vseh državah članicah ter dodatnim ukrepom za preprečevanje sekundarnega gibanja obstaja velika verjetnost, da bi sedanji sistem ostal nevzdržen zaradi nenehnih migracijskih pritiskov<sup>9</sup>. Težave vključujejo ovire pri pridobivanju dokazov in soglasja o odgovornosti države članice za obravnavanje prošnje za azil, kar torej povečuje število primerov zavrnitve zahtev za sprejetje predaje prosilcev. Tudi kadar države članice sprejmejo zahteve za predajo, se le v približno četrtini primerov predaja tudi dejansko izvede, po zaključku predaje pa pogosto prihaja do sekundarnih gibanj nazaj v državo članico, ki je izvedla predajo. Učinkovitost sistema je dodatno oslABLJENA zaradi sedanjih pravil, ki omogočajo prenos odgovornosti med državami članicami po določenem času. Če prosilec za dovolj dolgo obdobje pobegne v neko državo članico, ne da bi bil dejansko predan, ta država članica sčasoma postane odgovorna zanj.

Nadaljnja ovira za učinkovito delovanje dublinskega sistema je posledica težav pri predaji prosilcev v države članice s sistemskimi pomanjkljivostmi v ključnih vidikih azilnih postopkov in pogojev za sprejem. Dejansko prenehanje izvajanja predaj na podlagi dublinske uredbe v Grčijo od leta 2011 se je izkazala za še posebej veliko pomanjkljivost sistema, zlasti glede na veliko število migrantov, ki prihajajo v Grčijo v zadnjih mesecih<sup>10</sup>.

Za skupni evropski azilni sistem je značilna tudi različna obravnava prosilcev za azil, tudi glede dolžine azilnega postopka ali pogojev sprejema v državah članicah, kar spet spodbuja sekundarna gibanja. Takšna razhajanja deloma izhajajo iz diskrecijskih določb veljavne direktive o azilnih postopkih<sup>11</sup> in direktive o pogojih za sprejem<sup>12</sup>. Poleg tega se v praksi stopnje priznanja azila včasih zelo razlikujejo med državami članicami<sup>13</sup>, čeprav direktiva o

---

<sup>9</sup> To je bilo potrjeno z zunanjo oceno o izvajanju Uredbe (EU) št. 604/2013 (uredba Dublin III) in poročilom o oceni, ki sta na voljo na naslednji povezavi [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm).

<sup>10</sup> Komisija je 10. februarja 2016 sprejela Priporočilo [C(2016) 871 final] o nujnih ukrepih, ki jih mora Grčija sprejeti za ponovno vzpostavitev predaje na podlagi dublinske uredbe.

<sup>11</sup> Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL L 180, 29.6.2013, str. 249).

<sup>12</sup> Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L 180, 29.6.2013, str. 96).

<sup>13</sup> Na primer, za obdobje med januarjem in septembrom 2015 so stopnje priznanja azila za prosilce iz Afganistana znašale od skoraj 100 % v Italiji do 5,88 % v Bolgariji.

pogojih za azil<sup>14</sup> določa standarde za priznanje in zaščito na ravni EU. Prav tako ni ustrezne skladnosti glede sklepa o dodelitvi statusa begunca (odobri se osebam, ki bežijo pred preganjanjem) ali statusa subsidiarne zaščite (odobri se osebam, ki bežijo pred tveganjem, da bi utrpeli resno škodo, tudi pred oboroženimi spori) za prosilce iz določene države izvora. To razhajanje je prav tako spodbudilo sekundarnega gibanja, tako kot razlike v trajanju dovoljenj za prebivanje ter dostop do socialnega varstva in združitev družine.

EU ima enega najbolj zaščitniških in velikodušnih azilnih sistemov na svetu, odobritev statusa mednarodne zaščite v državah članicah EU pa v praksi skoraj vedno privede do stalne naselitve v EU, medtem ko je bil njegov prvotni in poglobitveni namen le dodelitev varstva za toliko časa, dokler še vedno obstaja tveganje preganjanja ali resne škode. Ko se razmere v državi izvora ali položaj prosilca spremenijo, zaščita več ni potrebna. Toda čeprav direktiva o pogojih za azil vsebuje določbe o prenehanju statusa, se te trenutno v praksi ne uporabljajo sistematično.

Komisija je na podlagi najnujnejših prioritet, opredeljenih v evropski agendi o migracijah, sprejela finančne, pravne<sup>15</sup> in operativne ukrepe za boljše izvajanje pravil skupnega evropskega azilnega sistema, kot je podrobneje opisano v sporočilu z dne 10. februarja 2016. Natančneje, Komisija je predlagala dva začasna programa za nujno premestitev, ki sta bila sprejeta septembra in določata prenos odgovornosti za nekatere prosilce za azil iz Italije in Grčije na druge države članice.

Da bi obravnavali pereče izzive, je treba te ukrepe začeti v celoti in nemudoma izvajati. Unija mora z usklajenim delovanjem vseh držav članic ter ob polni podpori Komisije in organov Unije doseči pravilno izvajanje obstoječega pravnega okvira, da se utrdita stabilnost in red v delovanju skupnega evropskega azilnega sistema. Hkrati mora EU izkušnje, pridobljene v času sedanje krize, uporabiti pri dolgoročnem odpravljanju svojih notranjih pomanjkljivosti. Zato je treba ukrepati, da se zagotovijo humani, pravični in učinkoviti prihodnji sistemi.

## **I.2 Odprava strukturnih pomanjkljivosti: pet prioritet**

V zvezi s tem Komisija meni, da obstaja pet prednostnih področij, na katerih bi bilo treba skupni evropski azilni sistem strukturno izboljšati.

### *Prioritete*

#### a) Vzpostavitev vzdržnega in pravičnega sistema za določanje države članice, odgovorne za prosilce za azil

*Cilj:* Prilagoditev skupnega evropskega azilnega sistema velikemu številu prosilcev za azil oziroma beguncev prek posebnih vstopnih točk ter zagotovitev visoke stopnje solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami na podlagi pravičnega dodeljevanja prosilcev za azil.

<sup>14</sup> Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 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 (UL L 337, 20.12.2011, str. 9).

<sup>15</sup> Komisija je 10. februarja 2016 sprejela obrazložena mnenja proti državam članicam v okviru devetih postopkov za ugotavljanje kršitev v zvezi s prenosom direktiv, ki so del skupnega evropskega azilnega sistema, v nacionalno zakonodajo.

*Ukrepi:* Komisija bo predlagala spremembo dublinske uredbe, bodisi tako, da jo bo poenostavila in jo dopolnila s korektivnim mehanizmom pravičnosti, bodisi s prehodom na nov sistem na podlagi razdelitvenega ključa.

b) Okrepitev sistema Eurodac

*Cilj:* Podpora uporabe dublinske uredbe in olajšanje boja proti nedovoljenim migracijam.

*Ukrepi:* Komisija bo predlagala prilagoditev sistema Eurodac, da bo odražal spremembe dublinskega mehanizma, in razširitev njegove uporabe na druga področja poleg azila.

c) Doseganje večje skladnosti azilnega sistema EU

*Cilj:* Nadaljnja okrepitev in uskladitev pravil skupnega evropskega azilnega sistema ter s tem zagotovitev enakopravnejše obravnave po vsej EU ter zmanjšanje neupravičenih učinkov spodbude za prihod v EU.

*Ukrepi:* Komisija bo predlagala novo uredbo o ustanovitvi enotnega skupnega azilnega postopka v EU in nadomestitvi direktive o azilnih postopkih, novo uredbo o pogojih za azil, ki bo nadomestila direktivo o pogojih za azil, ter ciljno usmerjene spremembe direktive o pogojih za sprejem.

d) Preprečevanje sekundarnih gibanj znotraj EU

*Cilj:* Zagotovitev, da delovanje dublinskega mehanizma ni moteno zaradi zlorab in iskanja najboljših pogojev za pridobitev azila (t. i. „asylum shopping“) s strani prosilcev za mednarodno zaščito in upravičencev do mednarodne zaščite.

*Ukrepi:* Komisija bo predlagala okrepitev procesnih ukrepov v svojih predlogih na podlagi novih uredb o azilnih postopkih in pogojih za azil ter direktive o pogojih za sprejem, in sicer za odvracanje in kaznovanje nezakonitih gibanj v druge države članice.

e) Nove pristojnosti agencije EU za azil

*Cilj:* Lažje delovanje skupnega evropskega azilnega sistema in spremenjenega dublinskega razdelitvenega mehanizma, razvoj usmerjenih ukrepov na ključnih področjih in zagotovitev bolj usklajene ocene potreb po zaščiti v državah članicah.

*Ukrepi:* Komisija bo predlagala spremembe pristojnosti urada EASO, da bi ta lahko prevzel novo vlogo za izvajanje politike in okrepljeno operativno vlogo, ter zagotovitev zadostnih finančnih in pravnih sredstev za ta namen.

**(a) Vzdržan in pravičen sistem za določanje države članice, odgovorne za obravnavanje prošenj za azil**

Dublinska uredba določa merila in mehanizme, s katerimi se določi, katera država članica je odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Njihov cilj je zagotoviti, da bi imeli prosilci za azil hiter dostop do azilnega postopka in bi njihovo prošnjo vsebinsko obravnavala ena, jasno določena država članica. Ta cilj je še vedno upravičen. Druga možnost – dovoliti, da bi prošnje prosilcev za azil obravnavala država članica po njihovi izbiri – bi imela učinek spodbude, tudi če bi bili pogoji za sprejem prosilcev za azil in obravnavanje njihovih prošenj v vseh državah članicah enaki. Prav tako ne bi zagotavljala solidarnosti ali pravične delitve odgovornosti. Potreba po takšnih merilih in mehanizmih je predvidena v Pogodbi.

Komisija namerava prednostno predložiti predlog za reformo dublinskega sistema. Na tej stopnji bi bilo treba preučiti dve glavni možnosti za reformo določanja odgovornosti po dublinskem sistemu. V skladu z obema možnostma bi morala država članica prvega vstopa identificirati in evidentirati vse migrante ter jim odvzeti prstne odtise in vrniti vse tiste, ki ne potrebujejo zaščite. Poleg tega bi bilo treba kot dodatni izraz solidarnosti razmisliti o financiranju obeh možnosti s sredstvi EU. Ker bi bili obe možnosti zasnovani z namenom obvladovanja situacij množičnega prihoda, bi bilo treba preučiti tudi razveljavitev direktive o začasni zaščiti<sup>16</sup>.

- *Možnost 1: Dopolnitev sedanjega sistema s korektivnim mehanizmom pravičnosti*

V okviru te možnosti bi se v bistvu ohranila sedanja merila za dodelitev odgovornosti, vendar bi sistem dopolnil korektivni mehanizem pravičnosti na podlagi razdelitvenega ključa, ki bi v nekaterih okoliščinah omogočal prilagoditev dodelitve. Ta možnost bi ohranila povezavo med dodelitvijo odgovornosti na področju azila in spoštovanjem obveznosti držav članic za varovanje zunanje meje, vendar bi omogočila učinkovitejše obvladovanje situacij množičnega prihoda preko posameznih držav članic in zagotovila večjo pravičnost med državami članicami. Korektivni mehanizem bi bilo mogoče kombinirati s spremembami dublinske uredbe, s čimer bi se povečala učinkovitost postopkov, zlasti s črtanjem klavzul o prenehanju obveznosti.

Dopolnilni korektivni mehanizem bi bilo mogoče oblikovati na podlagi programa za nujno premestitev, kakršnega je Komisija predlagala septembra lani<sup>17</sup> ter ki bi se uporabil v okoliščinah, v katerih bi bila ogrožena uporaba dublinske uredbe zaradi izrednih pritiskov v smislu množičnega in nesorazmernega prihoda državljanov tretjih držav, ob katerem se močno poveča obremenitev azilnih sistemov držav članic. Razmislili bi lahko, ali bi bilo treba za uporabo dopolnilnega mehanizma zahtevati predhodno uporabo operativne podpore na zunanjih mejah, ki bi jo zagotovila prihodnja evropska mejna in obalna straža<sup>18</sup>.

Za učinkovito podporo držav članic, ki se soočajo z množičnim prihodom migrantov, bi bilo treba razmisliti o prilagoditvah dopolnilnega mehanizma, ki ga je Komisija predlagala lani. Zlasti bi lahko z namenom zmanjšanja vsake znatne nepravilnosti v dodelitvi med države članice premestitev izvedli takoj, ko bi bil dosežen vnaprej določen prag števila prosilcev za azil v dani državi članici. Prag bi lahko na primer določili tako, da bi prišla premestitev v poštev šele, ko bi število prosilcev za azil, dodeljenih dani državi članici, znatno preseгло število, ki bi bilo rezultat razdelitve prosilcev za azil po vsej EU na podlagi določenih objektivnih meril. Druga prilagoditev bi lahko omogočila premestitev vsakega prosilca, za katerega je verjetno, da mu bo dodeljena mednarodna zaščita<sup>19</sup>, in ne le državljanov, za katere je stopnja priznanja azila vsaj 75 %,

---

<sup>16</sup> Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 (UL L 212, 7.8.2001). Ta azilni instrument EU, ki naj bi se uporabil ob množičnem prihodu oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, ni bil nikoli uporabljen, predvsem zaradi pomanjkanja vgrajenega mehanizma obvezne solidarnosti, s katerim bi se zagotovila pravična delitev odgovornosti med vse države članice.

<sup>17</sup> COM(2015) 450 final.

<sup>18</sup> COM(2015) 671 final.

<sup>19</sup> Na primer vsem prosilcem, ki ne izhajajo iz države izvora, ki jo EU opredeljuje kot varno.

- *Možnost 2: Nov sistem za dodeljevanje prošelj za azil v EU z uporabo razdelitvenega ključa*

Po novem sistemu za dodeljevanje prošelj za azil v EU določitev odgovornosti večinoma ne bi bila več vezana na državo članico, v kateri je bila najprej vložena prošnja ali v katero je prosilec nezakonito vstopil. Namesto tega bi se odgovornost v prvi vrsti dodeljevala na podlagi razdelitvenega ključa, ki bi odražal sorazmerno velikost, raven blaginje in sposobnost absorpcije držav članic<sup>20</sup>. To bi pomenilo korenito spremembo sedanjega sistema. Vendar bi imela nekatera merila – zlasti družinska vez ali vez odvisnosti, interes otroka in posedovanje vizuma ali dovoljenja za prebivanje – kot že v sedanji ureditvi, prednost pred uporabo razdelitvenega ključa in bi lahko povzročila ustrezno zmanjšanje dodelitve državi članici po ključu. Poleg tega bi po dokončni določitvi odgovornosti za dano državo članico ta država članica ostala edina odgovorna za obravnavanje prošnje danega prosilca, kar bi odvrnilo sekundarno gibanje ter omogočilo krajše in učinkovitejše postopke.

V nasprotju z možnostjo 1 bi bila večina prosilcev na podlagi razdelitvenega ključa ob vložitvi prošnje kjer koli v EU takoj dodeljena drugi državi članici. Države članice, v katerih je bila najprej vložena prošnja za azil, bi bile ne glede na to odgovorne za obravnavanje prošelj za azil prosilcev, na primer tistih iz držav izvora, ki jih EU opredeljuje kot varne, tako da se omogoči njihova hitra vrnitev in se ohrani povezava z obveznostmi držav članic za varstvo zunanje meje schengenskega območja. Na voljo je več različic te možnosti, ki državi članici, v kateri je bila vložena prošnja, nalagajo večjo ali manjšo odgovornost, da preveri, ali se uporabijo prednostna merila, kot na primer, ali ima prosilec družinske vezi z drugo državo članico. Prva možnost bi bila, da bi to preverjanje opravila država članica, v kateri je bila vložena prošnja, druga pa, da bi se to preverjanje opravilo šele v državi članici, kateri je bil prosilec dodeljen na podlagi razdelitvenega ključa.

- *Dolgoročna perspektiva*

Kot je bilo navedeno že v evropski agendi o migracijah bi bilo treba dolgoročno razmisliti o možnosti prenosa odgovornosti za obdelavo prošelj za azil z nacionalne ravni na raven EU, na primer s preoblikovanjem urada EASO v agencijo za prvostopenjsko odločanje na ravni EU z nacionalnimi podružnicami v vsaki državi članici in z ustanovitvijo pritožbene strukture na ravni EU. V okviru takšnega pristopa bi države članice ostale odgovorne za sprejem prosilcev za azil in beguncev, ko bi se jim priznal status. Ti bi se jim dodelili na podlagi razdelitvenega ključa, kot je predlagano zgoraj.

Tako bi dobili enoten in centraliziran postopek odločanja na prvi stopnji in na pritožbeni stopnji, s čimer bi bila zagotovljena popolna uskladitev postopkov ter dosledno ocenjevanje potreb po zaščiti na ravni EU. Razdeljevanje prosilcev za azil med države članice na podlagi razdelitvenega ključa bi hkrati zagotovilo pravično delitev odgovornosti za skrb zanje. Poleg tega, da bi bilo za to potrebno precej preoblikovati institucionalni ustroj, bi bilo treba tem novim evropskim organom za azil dodeliti znatna sredstva za obdelavo zelo velikega števila prošelj, ki jih trenutno obravnavajo organi držav članic<sup>21</sup>. Takšno daljnosežno rešitev bi bilo zato kratkoročno ali srednjeročno težko izvesti.

---

<sup>20</sup> Čeprav bi se lahko pri razdelitvenem ključu uporabil pristop, skladen s trenutnimi in predlaganimi programi za premestitev, bi bilo mogoče nadalje razmisliti o osnovi ključa, zlasti kar zadeva upoštevanje meril, kot so velikost begunske skupnosti v državah članicah in raven brezposelnosti ter drugi sprejeti ukrepi, med drugim tudi preselitve.

<sup>21</sup> V letu 2015 je bilo v EU vloženi 1,3 milijona prošelj.



**(b) Okrepitev sistema Eurodac**

Države članice uporabljajo sistem Eurodac in v tej podatkovni zbirki shranjene prstne odtise kot dokaz, da je bil prosilec za mednarodno zaščito ali migrant brez urejenega statusa prisoten v eni od držav članic, preden je vstopil v drugo, ter na tej podlagi uporabljajo dublinsko uredbo. Komisija bo predlagala, da se sistem Eurodac prilagodi, tako da bo odražal spremembe dublinskega mehanizma in bo zagotavljal prstne odtise, ki jih potrebuje za delovanje.

Glede na težave, ki jih imajo države članice pri učinkovitem spremljanju nedovoljenih vstopov na zunanjih mejah in gibanja teh oseb, je poleg tega pomembno, da se področje uporabe sistema Eurodac razširi, tako da ne bo namenjen zgolj azilu. S sistemom Eurodac se lahko znatno okrepi sposobnost držav članic za spremljanje migrantov brez urejenega statusa v EU, in sicer tako, da se podatki o prstnih odtisih shranjujejo v vse kategorije ter se dovoli njihova primerjava z vsemi shranjenimi podatki.

Komisija bo predlagala, da se področje uporabe sistema Eurodac razširi, da bi se s tem okrepil boj proti nedovoljenim migracijam, saj bi se sistem lahko uporabljal za lažje vračanje migrantov brez urejenega statusa. Tako se bo sistem Eurodac lahko uporabljal kot sredstvo za pospešeno identifikacijo in ponovno dokumentacijo migrantov ter bo omogočil boljše ocenjevanje verjetnosti pobega, s čimer se bosta izboljšali učinkovitost in hitrost postopkov vračanja ter ponovnega sprejema.

Kot je Komisija navedla v svojem sporočilu o trdnejših in pametnejših informacijskih sistemih za meje in varnost<sup>22</sup>, bo poleg tega v okviru splošne ocene obstoječega sistema poiskala vrzeli, ki jih je treba dolgoročno zapolniti z razvojem nekaterih tehničnih funkcionalnosti sistema, vključno z možnostjo uporabe drugih biometričnih identifikatorjev, v skladu s standardi za varstvo podatkov.

**(c) Večja skladnost in resnično skupni azilni sistem EU**

Bolj splošno namerava Komisija predlagati, da se s preoblikovanjem sedanje direktive o azilnih postopkih v **novi uredbo o vzpostavitvi enotnega skupnega azilnega postopka v EU** celostno uskladijo postopki v EU in nadomestijo trenutne neskladne ureditve v državah članicah. Tako bi se zmanjšale spodbude za vstop v Unijo in gibanje znotraj nje. Po posvetovanju z državami članicami in zainteresiranimi stranmi namerava Komisija predlagati opredelitev novih pravil – namesto sedanjih diskrecijskih pravil – v zvezi s ključnimi vidiki azilnega postopka, vključno s pravili o dopustnosti, uporabi postopkov na mejah in pospešenih postopkih, obravnavanjem naknadnih prošelj in pravico ostati na ozemlju. Bistvena značilnost takšnega skupnega postopka bo uskladitev najdaljšega dovoljenega trajanja postopka na prvi stopnji in na pritožbeni stopnji.

Kritični vidik skupnega pristopa se nanaša na uporabo mehanizmov „varne države“. Komisija je septembra 2015 predlagala sprejetje Uredbe o vzpostavitvi skupnega evropskega seznama varnih izvornih držav<sup>23</sup>, da bi olajšala hitro obravnavo prošelj oseb iz teh držav. Pomembno

---

<sup>22</sup> COM(2016) 205 final.

<sup>23</sup> COM(2015) 240 final.

je, da Evropski parlament in Svet Uredbo nemudoma sprejmeta. Cilj je oblikovati popolnoma usklajen seznam varnih izvornih držav na ravni EU na podlagi predlogov Komisije, pri čemer je treba prednost dati vključitvi tretjih držav, iz katerih izvira znatno število prosilcev. Poleg tega namerava Komisija predlagati uskladitev postopkovnih posledic uporabe mehanizma varne izvorne države ter odpraviti trenutno diskrecijsko pravico glede njegove uporabe.

Kar zadeva mehanizem „varne izvorne države“, ki omogoča, da se nekatere prošnje označijo za nedopustne, če bi bilo zaščito mogoče pridobiti v tretji državi, je Komisija v sporočilu z dne 10. februarja 2016 vse države članice pozvala, naj v svojih nacionalnih zakonodajah opredelijo in predpišejo njegovo uporabo. Komisija namerava predlagati tudi usklajen pristop EU k njegovi uporabi ob polnem upoštevanju mednarodnih obveznosti, določenih v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah, Evropski konvenciji o človekovih pravicah in Ženevski konvenciji, da se zagotovi enotna uporaba seznama v vseh državah članicah, ter bo vzpostavila mehanizem za sprejetje seznama EU varnih tretjih držav.

Poleg tega je treba zagotoviti, da se prosilcem dodeli take vrste zaščita, do kakršne imajo pravico (status begunca ali subsidiarna zaščita), vendar samo za toliko časa, kolikor jo potrebujejo, in da se jim dodeli bolj usklajen sklop pravic, pri čemer se ohrani doslednost z Ženevsko konvencijo in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah. Komisija zato namerava po posvetovanju z državami članicami predlagati, da se **veljavna direktiva o pogojih za azil nadomesti z uredbo, ki bo določala enotna pravila o postopkih in pravicah, ki se dodelijo upravičencem do mednarodne zaščite**. Nekatere pravice, ki se dodelijo, bi lahko ustrezale režimu, ki se uporablja v posameznih državah članicah za druge državljane tretjih držav ali za državljane tiste države članice. Vendar bo Komisija ob polnem spoštovanju temeljnih pravic in mednarodnih standardov skrbno preučila potrebo po prilagoditvi ravni pravic, da bi zmanjšala neupravičene učinke spodbude in sekundarno gibanje. Komisija namerava tudi bolje pojasniti razliko med statusom begunca in statusom subsidiarne zaščite ter še nadalje razlikovati med pravicami, ki pripadajo tema kategorijama.

Poleg tega bo navedena uredba določala ukrepe, s katerimi se bo zagotovilo izvajanje rednih in sistematičnih preverjanj, vsaj v prvih letih po dodelitvi statusa zaščite, ter da bo pred dodelitvijo statusa rezidenta za daljši čas obnovitev dovoljenja za prebivanje povezana s potrditvijo, da še obstaja potreba po zaščiti, in sicer na podlagi preučitve trenutnega položaja v izvorni državi prosilca ter njegovih trenutnih osebnih okoliščin. Sedaj ima takšen sistem rednega pregledovanja statusa le malo držav članic. Glede na to, da je narava statusa sama po sebičasna, bi bilo treba razmisliti o uvedbi rednejših pregledov zaradi prenehanja statusa za upravičence do subsidiarne zaščite.

Predlagana bodo tudi bolj usklajena pravila o osebnih dokumentih upravičencev do mednarodne zaščite. Razen tega bi bilo mogoče dolgoročno sprejeti nadaljnje pobude za razvoj vzajemnega priznavanja zaščite, ki jo dodelijo različne države članice, kar bi lahko bila podlaga za oblikovanje okvira za prenos zaščite.

Po posvetovanju z državami članicami bodo predlagane tudi **spremembe direktive o pogojih za sprejem**<sup>24</sup>, da bi se kar najbolj povečala uskladitev po državah članicah. Dodatna uskladitev obravnave prosilcev za azil v EU je nujna, ne le da se zagotovi humana obravnava, temveč tudi da se zmanjšajo spodbude za preselitev v Evropo in v druge države članice

---

<sup>24</sup> Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L 180, 29.6.2013, str. 96).

znotraj Evrope. Komisija je za začetek pozvala urad EASO, naj v sodelovanju z novoustanovljeno mrežo organov EU za sprejem prosilcev za azil in Agencijo za temeljne pravice razvije skupne tehnične standarde in navodila za uporabo sistemov držav članic za sprejem. Ti novi standardi bodo tudi merilo za lažje spremljanje.

(d) **Preprečevanje sekundarnih gibanj znotraj EU**

Komisija namerava predlagati številne ukrepe v okviru celotnega pravnega reda na področju azila, s katerimi bo zagotovila, da delovanje sistema ne bo moteno zaradi sekundarnega gibanja prosilcev za azil in upravičencev do mednarodne zaščite v poljubno državo članico.

Če prosilec ne bo ostal v državi članici, ki je zanj odgovorna, bi morale temu slediti ustrezne sankcije. Druge države članice bi bile dolžne poslati prosilce za azil, ki so pobegnili, nazaj v odgovorno državo članico, kjer bi se obravnavali po hitrem postopku pregleda brez samodejne pravice ostati v državi članici do odločitve o pritožbi ter brez poseganja v načelo nevračanja in pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Poleg tega bi bilo treba prosilca, ki je pobegnil ali bi lahko pobegnil, namestiti na določenem kraju v državi članici ali ga po potrebi pridržati, če je le mogoče pa bi se lahko materialni pogoji za sprejem zagotovili samo v naravi. Obenem bi se lahko nadgradile in okrepile obstoječe določbe pravnega reda, ki povezujejo dejstvo, da prosilec ni vložil prošnje v najkrajšem možnem času, čeprav bi glede na okoliščine to lahko storil, z oceno verodostojnosti zahtevka. To bi lahko posledično pomenilo, da bi bilo dejstvo, da je oseba nezakonito zapustila odgovorno državo članico, mogoče upoštevati pri presoji prošnje za azil.

Poleg tega se bodo v izogib sekundarnemu gibanju upravičencev do mednarodne zaščite okrepla pravila iz direktive o pogojih za azil v zvezi z obveznostmi zagotavljanja informacij, sodelovanja in poročanja (za prosilce za azil). Jasno bo določeno, da so begunci upravičeni do pravic in ugodnosti le v državi članici, ki jim je odobrila zaščito, in so dolžni v tej državi članici ostati. Hkrati bo spremenjena Dublinska uredba, tako da bo države članice zavezovala, da sprejmejo nazaj upravičence do mednarodne zaščite, ki bi morali ostati v državi članici, ki jim je odobrila zaščito. Dejstvo, da je oseba nezakonito zapustila ozemlje te države članice, bi bilo lahko razlog za začetek ponovne presoje statusa.

Ob polnem upoštevanju zahtev Listine o temeljnih pravicah Evropske unije bo dodelitev vseh pravic, povezanih z azilnim postopkom, vključno z materialnimi pogoji za sprejem, pogojena z evidentiranjem, odvzemanjem prstnih odtisov, prisotnostjo in bivanjem v odgovorni državi članici. Določbe o obveščanju prosilcev glede obveznosti, da zaprosijo za azil čim prej po prihodu v EU in da ostanejo v odgovorni državi članici, bodo okrepljene. Pravila, da morajo prosilci sodelovati z organi in jim poročati, se bodo prav tako okrepla, poleg tega pa bodo sprejeti posebni ukrepi za obravnavanje prosilcev, za katere obstaja visoko tveganje pobega, vključno s hitrimi postopki pregleda. Poleg tega bo podan predlog za skupna pravila EU o dokumentih, ki se izdajo prosilcem za azil ter potrjujejo njihovo identiteto in jasno navajajo, da se načeloma nimajo pravice preseliti v drugo državo članico. Medtem ko bi lahko države članice ohranile možnost, da prosilcem izdajo potno listino, kadar nastopijo resni humanitarni razlogi, ki zahtevajo navzočnost v drugi državi članici, je treba pojasniti zakonodajne določbe, da se zagotovi, da se potne listine nikoli ne izdajo izven teh izjemnih okoliščin.

Tudi **direktiva o dolgoročnem prebivanju**<sup>25</sup> bo spremenjena, tako da se bo petletno obdobje, po katerem bi upravičenci do mednarodne zaščite postali upravičeni do statusa rezidenta za daljši čas, ponovno začelo vsakič, ko bo ta oseba brez dovoljenja zapustila ozemlje države članice, ki je odobrila zaščito.

Na splošno bi morale biti države članice dolžne določiti učinkovite, odvračilne in sorazmerne sankcije za nezakonito sekundarno gibanje.

(e) **Nove pristojnosti agencije EU za azil**

Komisija bo predlagala okrepitev nalog Evropskega azilnega podpornega urada, da bo lahko imel novo **vlogo pri izvajanju politik in okrepljeno operativno vlogo**, s čimer se bo **olajšalo ustrezno delovanje skupnega evropskega azilnega sistema**.

Agencija bi bila v tesnem sodelovanju s Komisijo in ne da bi to vplivalo na odgovornost slednje kot varuhinje pogodb, odgovorna za **poseben ocenjevalni mehanizem** za spremljanje spoštovanja azilnih standardov v državah članicah, pri čemer je treba te standarde upoštevati predvsem, da bi zagotovili pravilno delovanje dublinskega sistema, zlasti glede pogojev za sprejem, dostopa do azilnih postopkov in spoštovanja bistvenih zaščitnih ukrepov. To bi pomenilo spremljanje razmer v vseh državah članicah in opredelitev ukrepov, ki jih je treba sprejeti v državah članicah, da se odpravijo obstoječe pomanjkljivosti. Če ukrepi posameznih držav članic ne bi zadostovali za rešitev položaja, bi lahko agencija posredovala z uporabo okrepljene podpore. Da bi imele države članice in prosilci za azil čim manj spodbud za nespoštovanje pravil, bi bilo treba predvideti tudi ukrepe za primere, ko zadevna država članica ne sprejme ustreznih ukrepov. Če bi agencija na podlagi utemeljene ocene razmer ugotovila, da zadevna država članica ni sprejela nobenih ukrepov ali da sprejeti ukrepi niso zadostni, bi bila lahko Komisija pooblaščenca, da z izvedbenimi akti določi operativne ukrepe, ki jih mora sprejeti ta država članica, ob upoštevanju priporočil agencije.

Še ena od glavnih nalog agencije bi bilo **zagotavljanje bolj usklajenega ocenjevanja prošelj za mednarodno zaščito v vsej EU** na podlagi meril, opredeljenih v direktivi o pogojih za azil. Cilj bi bil odpraviti sedanje razlike v stopnjah priznanja azila z izdajo podrobnih smernic na podlagi skupne analize o pristopu do prosilcev za azil iz specifičnih držav izvora, brez poseganja v individualno obravnavo vsakega zahtevka. Takšne smernice bi potrdil upravni odbor in bi jih uporabljale države članice. Mehanizem poročanja bi olajšal oceno o tem, ali države članice smernice agencije upoštevajo v praksi. Urad EASO ob podpori Komisije in nizozemskega predsedstva trenutno poskusno izvaja ta pristop, tako da usklajuje strokovnjake držav članic pri oblikovanju skupnih smernic za oceno prošelj za azil afganistanskih prosilcev. Poleg tega bi bil vzpostavljen sistem pregleda posameznih primerov za spremljanje kakovosti odločitev o azilu v državah članicah, vključno s spoštovanjem teh smernic.

Hkrati bi bila agenciji dodeljena odgovornost za dokazno oceno, ali tretje države izpolnjujejo merila za uvrstitev med varne tretje države ali varne tretje države izvora in bi lahko Komisiji podajal mnenja z namenom zagotovitve usklajenega pristopa.

---

<sup>25</sup> Direktiva 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 o spremembah Direktive Sveta 2003/109/ES, da se razširi njeno področje uporabe na upravičence do mednarodne zaščite (UL L 132, 19.5.2011, str. 1).

Agencija je prav tako najočitnejša izbira za **upravljavca razdelitvenega mehanizma** v okviru prenovljenega dublinskega sistema, ne glede na to, katera možnost bo izbrana. To bi pomenilo uporabo kakršnega koli razdelitvenega ključa za dodelitev prosilcev za azil med posamezne države članice, in sicer prek mehanizma, ki ne bi omogočal, da bi o tem arbitrarno odločala agencija.

Po vzoru predlagane evropske mejne in obalne straže bi morala imeti agencija možnost, da ukrepa na lastno pobudo v podporo državam članicam, ki niso sprejele potrebnih popravilnih ukrepov ali se srečujejo z **izrednimi razmerami**. Ukrepi agencije bi bili zlasti v pomoč pri obravnavanju primerov in v podporo pri sprejemu. Take intervencije bi morale biti tesno povezane z intervencijami predlagane evropske mejne in obalne straže, povod za njihov začetek pa bi lahko bil v številnih primerih isti. Agenciji bi moral biti na voljo hitri rezervni seznam strokovnjakov, na katerega bi morale države članice dodati svoje strokovnjake. Ti strokovnjaki bi bili lahko napoteni v zelo kratkem času, če bi bilo to potrebno za izvedbo nujnih ukrepov.

**Agencija bi morala imeti na voljo zadostne finančne vire in pravna sredstva**, da bi lahko učinkovito opravljala svojo okrepljeno vlogo, zlasti kar zadeva preprečevanje in obvladovanje krize. Ukrepi, ki jih bo sprejel urad EASO, bodo morali biti v celoti usklajeni z drugimi ukrepi podpore, ki bi se lahko izvajali v državah članicah, ki so pod posebnim pritiskom, tudi v okviru novega mehanizma, ki ga je Komisija predlagala za zagotavljanje humanitarne pomoči v EU<sup>26</sup>.

## **II. ODPRTJE VARNIH IN ZAKONITIH MIGRACIJSKIH POTI TER NJIHOVO IZBOLJŠANJE**

Za pametno upravljanje migracij nista nujna le trdna politika pri obravnavanju nezakonitih tokov in zagotavljanje zaščite tistim, ki jo potrebujejo, temveč tudi proaktivna politika trajnostnih, preglednih in dostopnih zakonitih poti. V skladu z Agendo za trajnostni razvoj do leta 2030 se priznavata pozitiven prispevek migrantov k vključujoči rasti ter večrazsežnostna realnost migracij, za katero je potreben skladen in celovit odziv.

Po eni strani je potrebnih več zakonitih poti, da bi ljudje, ki potrebujejo mednarodno zaščito, prispeli v EU na urejen, varen in dostojanstven način, ter da bi se rešila življenja, hkrati pa zmanjšale nedovoljene migracije in uničil poslovni model tihotapcev ljudi. Obenem se odgovornost za zaščito ne bi smela povečati le za EU kot celoto, temveč tudi za mednarodno skupnost, saj je trenutno njena porazdelitev po svetu neenakomerna.

Nasprotno EU potrebuje bolj proaktivno politiko na področju delovne migracije, da bi privabila usposobljene in nadarjene posameznike, ki jih potrebuje za ukrepanje proti demografskim trendom ter pomanjkanju znanj in spretnosti, s čimer bi prispevali h gospodarski rasti in vzdržnosti našega sistema socialnega varstva. Na splošno bi morala EU izkoristiti to priložnost za oceno in izboljšanje splošnega okvira za zakonite in delovne migracije.

Poleg tega je, kot je poudarjeno v sporočilu o evropskem semestru za leto 2016<sup>27</sup>, bistvenega pomena učinkovito vključevanje državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, tako

<sup>26</sup> Predlog uredbe Sveta o zagotavljanju nujne pomoči v Uniji, COM(2016)115 final.

<sup>27</sup> COM(2016) 95 final.

glede na nedavne izzive, ki nastajajo zaradi begunske krize, kot tudi sedanje in prihodnje izzive, povezane z migracijami. Na podlagi že opravljenega dela na ravni EU namerava Komisija okrepiti svoje ukrepe za vključevanje državljanov tretjih držav, in sicer predlaga akcijski načrt EU za vključevanje. V akcijskem načrtu bodo oblikovani ukrepi, povezani s področji politike, ki so najpomembnejši za vključevanje (npr. izobraževanje, vključevanje na trg dela – tudi podjetništvo – socialna vključenost, nediskriminacija), njegov cilj pa bo podpirati države članice. V njem bodo navedena tudi razpoložljiva proračunska sredstva EU.

EU bo morala okrepiti tudi sodelovanje s ključnimi tretjimi državami izvora, da bi zagotovila boljše in bolj celostno upravljanje migracij in mobilnosti.

## **II.1 Premik k bolj urejenemu pristopu k zaščiti beguncev v EU – strukturiran sistem preselitev**

Komisija že ima izkušnje pri razvoju strukturiranega sistema preselitev. Priporočila je že vseevropski pristop, v skladu s katerim so se države članice dogovorile o preselitvi 22 504 beguncev v letih 2015–2016 iz begunskih taborišč na Bližnjem vzhodu, v severni Afriki in Afriškem rogu, in sicer s posredovanjem Urada visokega komisarja ZN za begunce (UNHCR). Kakor je bilo objavljeno v izjavi držav članic in Turčije z dne 18. marca<sup>28</sup>, je vzpostavljen mehanizem, ki naj bi nedovoljene in nevarne prehode migrantov iz Turčije do grških otokov nadomestil z zakonito potjo za preselitev iz Turčije v EU. Za vsakega Sirca, ki bo vrnjen v Turčijo, bo drug Sirec preseljen iz Turčije v EU. V EU bo preselitev na podlagi tega mehanizma najprej potekala ob spoštovanju zavez prej omenjenega vseevropskega pristopa, v okviru katerega je prostih še 18 000 od prvotnih 22 504 mest za premestitev. Komisija je predlagala, da bi bilo 54 000 mest, ki so bila predvidena za premestitve, zdaj prav tako na voljo za preselitev Sircev iz Turčije v EU<sup>29</sup>, če bi se pojavila potreba po dodatnih preselitvah. Hkrati se nadaljuje delo držav članic za vzpostavitev sistema za humanitarni sprejem sirskih beguncev, ki so trenutno v Turčiji. Ta sistem bo začel delovati, ko se bodo nedovoljeni prehodi med Turčijo in EU začeli zaključevati ali se bodo vsaj bistveno in vzdržno zmanjšali. Države članice EU bodo prostovoljno prispevale k temu sistemu.

Na podlagi teh obstoječih pobud bo Komisija pripravila **predlog o oblikovanju politike EU na področju preselitve**, ki bo opredelil skupen pristop k varnemu in zakonitemu vstopu v EU za osebe, ki potrebujejo zaščito. S predlogom bo vzpostavljen horizontalni mehanizem za začetek usmerjenih pobud EU za preselitev, in sicer z določitvijo skupnih pravil EU za sprejem in razdelitev, pravil o statusu, ki se dodeli preseljenim osebam, finančni podpori ter ukrepih za preprečevanje sekundarnega gibanja. Take pobude na ravni EU bi se lahko splošno uporabljale in bi bile lahko namenjene za izboljšanje preselitve na svetovni ravni ali olajšanje preselitev iz določene tretje države ali regije, po možnosti v povezavi z določenimi pogoji za učinkovito sodelovanje pri upravljanju migracij (npr. zmanjšanje števila oseb, ki v države članice EU prihajajo spontano, sklepanje sporazumov o ponovnem sprejemu ali izboljšanje njihovega izvajanja). Takšen mehanizem bi se lahko sprožil z izvedbenim aktom Komisije, ki bi bil sprejet na podlagi objektivno določenih meril (npr. globalnih ciljev UNHCR za preselitev).

---

<sup>28</sup> SN 38/16.

<sup>29</sup> COM(2016) 171 final.

Krovni cilj politike EU glede preselitve bi morala biti zagotovitev, da Unija prevzame svoj del svetovne odgovornosti za zagotavljanje varnega zavetja beguncev z vsega sveta. Gre za skupno odgovornost mednarodne skupnosti kot celote, ki bo ustrezno in trajnostno izpolnjena le z usklajenim in odločnim pristopom vseh mednarodnih akterjev. V tem okviru mora EU povečati svojo podporo in sodelovanje v mednarodnih pobudah, namenjenih reševanju svetovnih migracijskih in begunskih izzivov, kot so programi UNHCR za preselitev<sup>30</sup>, pa tudi spodbujati donacije v drugih mednarodnih okvirih, na primer v skupini G20. Zato EU potrebuje strukturiran skupen sistem za bolj sistematično združevanje evropskih prizadevanj za preselitev. Tako bo lahko EU drugim za zgled ter bo jasno in konkretno izrazila evropsko solidarnost do mednarodne skupnosti.

Države članice bi morale preučiti tudi druge načine za povečanje možnosti za zakonit vstop ljudi, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Programe, prilagojene beguncem, kakršna sta preselitev in humanitarni sprejem, bi bilo treba dopolniti, tako da bi obstoječi redni programi sprejema za splošne kategorije, kot so študenti, raziskovalci in delavci, postali dostopnejši za begunce, pobude, ki so že uveljavljene, pa bi bilo treba v celoti podpreti. Druge pobude, kot so **zasebno sponzorstvo**, pri katerih lahko stroške sponzorstva in podporo za namestitve oseb, ki potrebujejo zaščito, nudijo zasebne skupine ali organizacije, imajo lahko pomembno vlogo pri povečevanju možnosti zakonitega vstopa. Zasebno sponzorstvo ima lahko različne oblike, od štipendij za študente in člane akademske skupnosti do podpore pri vključevanju sponzoriranih družinskih članov. Zasebno sponzorstvo ni le sredstvo za povečanje možnosti zakonitega vstopa, temveč tudi za ozaveščanje javnosti in podporo beguncem, ki hkrati omogoča večjo naklonjenost okolice, saj so ponavadi vključene tudi lokalne skupnosti. To bi bilo torej treba spodbujati z razvojem najboljših praks na ravni EU, pri čemer bi se lahko zgledovali po vzorih in izkušnjah iz drugih tretjih držav. Države članice se spodbujajo tudi k polni uporabi drugih razpoložljivih zakonitih poti za osebe, ki potrebujejo zaščito, na primer humanitarnih dovoljenj, Komisija pa bo poleg tega preučila načine za spodbujanje usklajenega evropskega pristopa na tem področju.

## II.2 Pametnejša in dobro vodena politika zakonitih migracij

V zadnjih trinajstih letih je EU razvila širok nabor instrumentov za sprejem različnih kategorij zakonitih migrantov. „Modra karta“ in direktiva o premestitvah znotraj podjetja<sup>31</sup> sta pravna podlaga za visoko kvalificirane migrante; spremenjena direktiva o študentih in raziskovalcih<sup>32</sup> omogoča sprejem tujih študentov in raziskovalcev ter njihovo mobilnost v EU in določa njihovo pravico do bivanja nadaljnjih devet mesecev, da si poiščejo službo ali ustanovijo podjetje; direktiva o sezonskih delavcih<sup>33</sup>, ki jo bodo morale države članice v celoti prenesti pozneje v letošnjem letu, pa ureja vstop in začasno bivanje sezonskih delavcev, s čimer omogoča krožno migracijo in ščiti to posebej ranljivo kategorijo delavcev. Poleg tega direktiva o enotnem dovoljenju<sup>34</sup> uvaja enotno dovoljenje, ki združuje dovoljenji

<sup>30</sup> Zlasti srečanje UNHCR na visoki ravni o svetovni delitvi odgovornosti prek poti za sprejem sirskih beguncev v Ženevi 30. marca 2016, prvo svetovno humanitarno srečanje na vrhu v Istanbulu 23. in 24. maja 2016 ter srečanje na vrhu Generalne skupščine ZN o velikih gibanjih beguncev in migrantov v New Yorku 19. septembra 2016.

<sup>31</sup> Direktiva 2009/50/ES oziroma Direktiva 2014/66/EU.

<sup>32</sup> Politično soglasje o prenovljeni direktivi sta sozakonodajalca dosegla leta 2015. Direktiva bo formalno sprejeta v prvi polovici leta 2016.

<sup>33</sup> Direktiva 2014/36/EU.

<sup>34</sup> Direktiva 2011/98/EU.

za prebivanje in delo za državljane tretjih držav, direktiva o dolgotrajnem prebivanju<sup>35</sup> ureja pogoje in pravice prebivanja za državljane tretjih držav, ki v EU prebivajo več kot pet let, direktiva o združitvi družine<sup>36</sup> pa določa pogoje za vstop in prebivanje družinskih članov državljanov tretjih držav.

Vendar je treba na ravni EU sprejeti še nadaljnje ukrepe. EU mora prenoviti modro karto EU, da bi izboljšala pravila o migracijah za visokokvalificirane migrante. Poleg tega bi morala preučiti načine, na katere bi lahko privabila inovativne podjetnike, ki lahko spodbudijo gospodarsko rast in pomagajo ustvarjati nova delovna mesta. Prav tako so zakonite migracije v celoti del splošnih razprav s tretjimi državami izvora in tranzita o možnostih sodelovanja na področju obvladovanja migracijskih tokov. Nenazadnje bi bilo treba začeti razmislek o možnostih za dolgoročno spremembo celotnega modela EU za upravljanje zakonitih migracij, zlasti delovnih migracij, med drugim morda z zgledovanjem pri uspešnih modelih, ki so jih razvile druge razvite države.

*a) Privlačevanje visokokvalificiranih delavcev v Evropo: učinkovitejša modra karta*

Evropa je starajoča se celina, katere delež delovno sposobnega prebivalstva<sup>37</sup> upada in se bo v prihodnjem desetletju predvidoma skrčil na 18 milijonov. Poleg tega spremembe med letoma 2012 in 2025 v strokovnem znanju in spretnostih, ki jih zahteva trg dela EU, kažejo na vse večjo potrebo po visokokvalificiranem človeškem kapitalu (23-odstotno povečanje z 68 milijonov na 83 milijonov)<sup>38</sup>. Hkrati je treba bolje izkoristiti potencial delovne sile EU, kar kažejo visoke stopnje brezposelnosti, zlasti med mladimi, nizke stopnje udeležbe ter vztrajna neuskkljenost ponudbe in povpraševanja na trgu dela v EU. Zato so potrebna usklajena prizadevanja na vseh ravneh, pri čemer je treba poudariti vlaganje v razvoj strokovnega znanja in spretnosti pri obstoječi delovni sili, oblikovanje politik, namenjenih povečanju stopnje delovne aktivnosti, da se uporabijo vsa razpoložljiva strokovna znanja in spretnosti, ter spodbujanje mobilnosti delavcev znotraj EU. Prihodnji program za znanja in spretnosti za Evropo bo ključna komponenta teh prizadevanj, saj so v njegovem osrčju boljša uporaba in priznavanje obstoječih strokovnih znanj in spretnosti v EU, izboljšanje priznavanja tujih kvalifikacij ter spodbujanje pridobivanja novih strokovnih znanj in spretnosti, kjer so potrebni<sup>39</sup>.

Vendar se zdi jasno, da samo ti ukrepi ne bodo zadoščali za odpravo primanjkljaja strokovnih znanj in spretnosti: EU bo morala poleg tega privabiti nadarjeno in visokokvalificirano delovno silo iz tujine, če želi ostati konkurenčna na svetovni ravni. To ni bistveno zgolj za zapolnitev trenutnih in prihodnjih potreb po strokovnem znanju in spretnostih ter za dinamično gospodarstvo, temveč tudi, da se zagotovi dolgoročna vzdržnost naših sistemov socialnega varstva.

To jasno potrjujejo stališča zainteresiranih strani: v javnem posvetovanju o modri karti, ki se je lani začelo po vsej EU<sup>40</sup>, je 85 % sodelujočih (vključno z delodajalci in sindikati) menilo,

<sup>35</sup> Direktiva 2003/109/ES.

<sup>36</sup> Direktiva 2003/86/ES.

<sup>37</sup> Glej Evropska komisija, *The 2015 Ageing Report* (Poročilo o staranju prebivalstva za leto 2015), European Economy 3/2015.

<sup>38</sup> Napovedi CEDEFOP.

<sup>39</sup> Prihodnja pobuda/sporočilo/strategija in ena od desetih političnih prioritiet Evropske komisije.

<sup>40</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting\\_0029\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm).



da je – poleg ukrepov politike, kot sta zaposlovanje iz drugih držav članic ter povečanje upokojitvene starosti in stopnje udeležbe na trgu dela – nujen ukrep tudi zaposlovanje visokokvalificiranih delavcev iz tretjih držav, da se zapolnijo vrzeli v delovni sili v nekaterih sektorjih oziroma poklicih v EU. Obenem je prvi Evropski dialog o znanjih in migracijah pozval k odpravi razdrobljenosti politik sprejema za visokokvalificirane delavce v Evropi ter zagovarjal hiter in pregleden program sprejema<sup>41</sup>.

Direktiva o modri karti iz leta 2009 ni izpolnila zastavljenega potenciala vseevropske sheme za privabitev nadarjenih in visokokvalificiranih državljanov tretjih držav. Pogoji sprejema so precej restriktivni, direktiva ne prinaša skladnosti in usklajevanja, prav tako pa je precej omejena tudi mobilnost imetnikov modre karte znotraj EU. Razen tega vzporedno z modro karto EU obstaja še vrsta nacionalnih shem za visokokvalificirane delavce, kar vnaša razdrobljenost v okvir s številnimi različnimi veljavnimi pravili in postopki. Zato ostaja skupno število sprejemov visokokvalificiranih delavcev v EU majhno<sup>42</sup>, v primerjavi z neevropskimi državami OECD pa EU namesto visokokvalificiranih migrantov v prvi vrsti privablja nizkokvalificirane migrante<sup>43</sup>.

Da bi modra karta postala učinkovit instrument, ki omogoča sprejem visokokvalificiranih delavcev, bo Komisija predlagala spremembe veljavne direktive, katerih glavni namen bo okrepitev vloge modre karte kot vseevropske sheme, in sicer z razvojem usklajenega skupnega pristopa EU, vključno z: opredelitvijo prožnejših pogojev sprejema; izboljšanjem in poenostavitvijo postopkov sprejema ter okrepitvijo pravic, vključno z mobilnostjo znotraj EU. Poleg zakonodajnih sprememb se bo izboljšala tudi promocija modre karte, da se bodo delodajalci in migranti v celoti zavedali prednosti sheme.

#### *b) Privabljanje inovativnih podjetnikov v EU*

Da bi EU ostala konkurenčna na svetovni ravni, mora poiskati boljše načine privabljanja novih in podpiranja že prisotnih inovativnih podjetnikov-migrantov z zagotavljanjem človeškega ter finančnega kapitala, da bodo pozitivno prispevali k rasti in konkurenčnosti EU. Privabljanje inovativnih podjetnikov v EU ne bi le splošno omililo učinka demografskega upada. Prav tako bi prineslo razširitev inovativnih trendov v gospodarstvu (zlasti digitalnem gospodarstvu, zelenem gospodarstvu in socialnem gospodarstvu), kar bi širše prispevalo k spodbujanju gospodarske rasti in konkurenčnosti EU. To je tudi povsem skladno s pobudo EU za zagonska podjetja v okviru strategije za enotni trg<sup>44</sup>.

Komisija bo glede na to preučila še druge načine privabljanja in podpiranja inovativnih podjetnikov, tudi zagonskih podjetij, iz tretjih držav. To bi lahko vključevalo opredelitev vseevropskih pravil o sprejemu (in o mobilnosti znotraj EU) in tudi ukrepe, ki bi bili namenjeni podpori visokokvalificiranih podjetnikov-migrantov pri oblikovanju podjetij v sektorjih z visoko dodano vrednostjo. Opisani pristop bi bil lahko zasnovan na obstoječih

---

<sup>41</sup> Komisija je 27. in 28. januarja začela Evropski dialog o znanjih in migracijah, ki se bo redno ponavljal, da bi podjetja in sindikate tesneje pritegnila v postopek privabljanja in vključevanja kvalificiranih državljanov tretjih držav na trg dela (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

<sup>42</sup> V letu 2014 je bilo izdanih le 13 852 modrih kart (v predhodnih letih še manj) – od tega jih je 87 % izdala ena država članica – in okoli 25 000 nacionalnih dovoljenj za visokokvalificirane delavce.

<sup>43</sup> Od vseh migrantov iz tretjih držav, ki prihajajo v države OECD, se 48 % nizkokvalificiranih migrantov zateče v EU in 68 % visokokvalificiranih migrantov za namembno državo izbere neevropsko državo OECD.

<sup>44</sup> COM(2015) 550 final.

pobudah in storitvah na evropski, nacionalni, regionalni ali lokalni ravni v državah članicah in bi lahko ustvaril ustrezne sinergije.

*c) Skladnejši in učinkovitejši model upravljanja zakonitih migracij na ravni EU*

Da bi učinkovito upravljala politike zakonitih migracij, bo morala EU bolje uporabiti vse svoje obstoječe instrumente in se osredotočiti na različne kategorije ter strokovno znanje in spretnosti državljanov tretjih držav. Zato bo Komisija začela vrednotenje obstoječih migracijskih instrumentov na podlagi programa REFIT<sup>45</sup>, da bi odkrila morebitna neskladja in vrzeli ter racionalizirala in poenostavila trenutno veljavna pravila. Komisija bo pri tem obravnavala tudi vprašanje, ali je treba določiti posebna pravila EU v zvezi z mednarodnimi ponudniki storitev v povezavi s trgovinskimi sporazumi. Splošni cilj tega vrednotenja bo izboljšanje obstoječih pravil, kolikor je mogoče, med drugim tudi glede na potrebo po preprečevanju izkoriščanja delovne sile in boju proti njemu, ki je po navedbah Agencije za temeljne pravice<sup>46</sup> med delavci migranti pogosto. Komisija bo pri tem še naprej spremljala učinkovito izvrševanje zadevnega pravnega reda EU, da bi zagotovila varstvo pravic migrantov, ki delajo v EU, ter zlasti preprečila izkoriščanje delovne sile, ne glede na pravni položaj migrantov.

Komisija bo začela izvajati študijo možnosti za razvoj mehanizma na ravni EU, katerega namen bi bil izboljšanje preglednosti ter olajšanje usklajevanja potencialnih migrantov in delodajalcev. Iz tega vidika so nekatere države v razvoju, ki pri privabljanju kvalificiranih migrantov konkurirajo EU<sup>47</sup>, nedavno prešle na sistem predizbora iz „nabora predhodno preverjenih kandidatov“, ki mu sledi postopek dejanskega sprejema. Takšen sistem je odvisen od povpraševanja (tj. zahteva predložitve ponudbe za delovno mesto ali pogodbe o zaposlitvi) in osredotočen na elemente človeškega kapitala (tj. strokovno znanje in spretnosti ter kvalifikacije osebe, izkušnje itd.)<sup>48</sup>. Ne glede na sposobnost držav članic za določanje števila ekonomskih migrantov, ki jih lahko sprejmejo, bi študija preučila možnost mehanizma predhodnega preverjanja, na podlagi katerega bi se pripravil nabor, iz katerega bi lahko države članice in delodajalci iz EU črpali kandidate.

*d) Okrepitev sodelovanja s ključnimi državami izvora*

Po drugi strani je krepitev ponovnega sprejema in vračanja tistih, ki nimajo pravice do bivanja, zagotovitev zakonitih migracijskih poti, pri čemer je treba oba elementa v celoti vključiti v razprave s tretjimi državami, zlasti državami izvora migrantov, glede načinov sodelovanja za učinkovito obvladovanje migracijskih tokov. Tak pristop je bil sprejet pri izvajanju dialogov o politiki in operativnega sodelovanja s tretjimi državami v okviru globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti, v skladu s katerim se zakonite migracije in dobro upravljanje mobilnosti v zunanji migracijski in azilni politiki EU prednostno obravnavajo. EU se je z globalnim pristopom k vprašanju migracij in mobilnosti

---

<sup>45</sup> Glej Delovni dokument služb Komisije z naslovom „Program ustreznosti in uspešnosti (REFIT) – Trenutno stanje in obeti – pregled stanja programa REFIT“ (SWD(2015) 110 final), priložen sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU“ (COM(2015) 215 final).

<sup>46</sup> *Hudo izkoriščanje delovne sile: delavci, ki se gibljejo v Evropski uniji ali vstopajo vanjo* na strani <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

<sup>47</sup> Na primer Kanada, Avstralija in Nova Zelandija.

<sup>48</sup> Glej na primer kanadski sistem za „hitri vstop“: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

zavezala partnerstvom za mobilnost ter skupnim programom za migracije in mobilnost z več državami v njenem bližnjem in daljnem sosedstvu<sup>49</sup>.

EU si bo prizadevala za tesnejše sodelovanje s partnerji, s katerimi ima skupne interese in ki so pripravljene sprejeti skupne zaveze z EU in njenimi državami članicami, zlasti kar zadeva sodelovanje na področju ponovnega sprejema. Ponujati bi morala celovitejši izbor operativnih mehanizmov in pobud za izvajanje globalnega pristopa na bolj strukturiran in sistematičen način, kot so dialogi na visoki ravni, v okviru katerih tretje države redno zahtevajo več kanalov za zakonite migracije.

Evropski svet je v Sklepih o migraciji z dne 18. februarja 2016 poudaril, da morajo EU in države članice v odnosih z relevantnimi tretjimi državami ponujati polno podporo celovitim in prilagojenim svežnjem pobud, ki se razvijajo za nekatere države, da se zagotovijo učinkovito vračanje ter ponovni sprejem. Komisija ter visoki predstavnik Evropske unije in podpredsednik Komisije si ob polnem sodelovanju držav članic prizadevata za to, da bi lahko Evropskemu svetu predlagala celovite in prilagojene spodbude, tako pozitivne kot negativne, ki bi zajemale vsa področja politik in se uporabile v razpravah s tretjimi državami.

Pri tem se bo EU v sodelovanju z afriškimi partnerji opirala na zaključke akcijskega načrta iz Valeti<sup>50</sup>, ki med možnimi ukrepi na področju zakonitih migracij in mobilnosti predlagajo združevanje ponudb za zakonite migracije na strani EU (tudi pilotnih projektov za poenostavitev priznavanja kvalifikacij v nekaterih sektorjih/poklicih) in povečanje števila štipendij v okviru programa Erasmus+ ter zagotavljanje podpore ukrepom pred odhodom in javnim službam za zaposlovanje.

### III. ZAKLJUČEK

Prioriteta, ki jo je opredelil predsednik Jean-Claude Juncker, da „*mora Evropa bolje obvladovati migracije, in to z vseh vidikov*“ – iz humanitarnih razlogov, potrebe po solidarnosti ter izzivov demografskega razvoja in razpoložljivosti strokovnega znanja in spretnosti – drži bolj, kot kdaj koli prej. Komisija je zato v celoti predana izpolnitvi pomembnega cilja oblikovanja integrirane, vzdržne in celovite evropske migracijske politike.

V ta namen je primerno, da se v tem sporočilu pozove k razpravi o obravnavanih pomembnih temah. Brez odlašanja moramo ubrati dvojno strategijo stabilizacije sedanjih razmer s polnim spoštovanjem in uporabo obstoječega pravnega okvira ter ob tem pripraviti prihodnjo perspektivo reforme strukture teh pravil. Sedanja kriza je razgalila omejitve trenutnega sistema in izzive, s katerimi se skupaj soočamo. Zato je treba ravno zdaj, ko sta usklajeno ravnanje in močna solidarnost najbolj potrebna, pripraviti to prihodnjo perspektivo, da omogočimo oblikovanje humane in učinkovite evropske migracijske in azilne politike, ki bo temeljila na pravični razdelitvi odgovornosti. Komisija bo na podlagi odziva na to sporočilo pripravila primerne predloge.

---

<sup>49</sup> Partnerstva za mobilnost so sklenjena z Jordanijo, Marokom, Tunizijo, Republiko Moldavijo, Zelenortskimi otoki, Gruzijo, Armenijo in Azerbajdžanom. Skupni programi za migracije in mobilnost so sklenjeni z Nigerijo in Etiopijo.

<sup>50</sup> Vrh v Valeti, 11.–12. novembra 2015.