

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora****Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES in predlagane Uredbe (EU) XXX/XXX (Sklad za azil in migracije)***(COM(2020) 610 final – 2020/0279 (COD))***Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile na področju migracij in azila***(COM(2020) 613 final – 2020/0277 (COD))**(2021/C 155/09)*Poročevalec: **Dimitris DIMITRIADIS**

Zaprosilo	Evropski parlament, 11. 11. 2020 Evropska komisija, 27. 11. 2020
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	8. 2. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	25. 2. 2021
Plenarno zasedanje št.	558
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	235/5/25

**1. Sklepi in priporočila**

1.1. Za zagotavljanje ravnotežja pri obravnavi prošelj za azil, tako da dobijo mednarodno zaščito osebe, ki jo potrebujejo, ali da se uspešno vrnejo osebe, ki mednarodne zaščite ne potrebujejo, ne bi smele biti odgovorne samo posamične države članice, ampak bi morala to vprašanje urejati EU kot celota.

1.2. EESO priznava, da so migracije človeški in strukturni pojav ter da sta azil in mednarodna zaščita temeljni pravici preganjanih oseb, za države pogodbenice Ženevske konvencije pa pravna obveznost po mednarodnem pravu. Opozarja, da bi bilo treba v predlogih uredb, ki sta obravnavani v tem mnenju, zaščititi temeljne pravice in osebne podatke.

1.3. EESO pozdravlja boljše obveščanje prosilcev za azil o postopku vlaganja prošnje za azil, predvidenem v teh uredbah, ter ustreznih pravicah in obveznostih, kar jim bo omogočilo boljše uveljavljanje teh pravic. Pravica do pritožbe bo okrepljena z opredelitvijo obsega pritožbe in cilja, da sodišča sprejemajo odločitve v usklajenih rokih. Prilagojena so bila tudi pravila glede pravnih sredstev, da bi znatno pospešili in uskladili pritožbeni postopek.

1.4. Poleg tega EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da bodo okrepljene pravica do zasebnega in družinskega življenja ter pravice mladoletnikov brez spremstva z razširitvijo področja uporabe na sorojence ter družine, oblikovane v tranzitnih državah, v skladu z merili za združitev družine in z uporabo načela otrokove koristi.

1.5. EESO se zaveda pomembnosti predlogov, ki imata pravni status uredb, ki so – za razliko od direktiv – v celoti zavezujoče in se neposredno uporabljajo v državah članicah v skladu s Pogodbama. Vse zadevne predlagane uredbe pa je treba v interesu celovite politike sprejeti hkrati: če ena od njih ne bi bila sprejeta, bi to zelo slabo vplivalo na izvajanje drugih. Poleg tega nekatere države članice v preteklosti niso spoštovale zavezujočega prava EU, zato je izvajanje več določb predlaganih uredb zelo dvomljivo.

1.6. EESO pozdravlja dejstvo, da sta predloga rezultat obsežnih posvetovanj z deležniki, nacionalnimi in lokalnimi organi <sup>(1)</sup>, organizacijami civilne družbe ter nevladnimi in mednarodnimi organizacijami, kot sta visoki komisar Združenih narodov za begunce (UNHCR) <sup>(2)</sup> in Mednarodna organizacija za migracije (IOM) <sup>(3)</sup>, ter možganskimi trusti in univerzami.

1.7. EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da se uredbi sklicujeta na načeli solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, vendar meni, da to breme ni dovolj uravnoteženo z ustrežno stopnjo solidarnosti. Preprosto povedano, solidarnost, v obliki premestitev, ne more biti prostovoljna. Biti mora zavezujoča, in sicer v obliki obveznih premestitev.

1.8. EESO je zaskrbljen tako za varnost ljudi, ki prosijo za mednarodno zaščito ali iščejo boljše življenje, kot za dobrobit držav ob zunanjih mejah EU, ki jih skrbi, da bodo migracijski pritiski preseglji njihove zmogljivosti.

1.9. EESO se strinja, da dublinska uredba ni bila zasnovana za obvladovanje migracijskega pritiska ali za pravično delitev odgovornosti med državami članicami. Prav tako ne obravnava upravljanja mešanih migracijskih tokov in posledičnega pritiska na migracijske sisteme držav članic.

1.10. Ker pa splošen koncept pakta o migracijah in azilu temelji na nadzoru meje in preprečevanju sekundarnega gibanja, se s tem povečujejo odgovornost in breme držav prvega vstopa ter obveznosti, ki so predvidene v predlogih za preverjanje pred vstopom in nadzor meje. Te obveznosti pomenijo breme za zadevne države, saj se zaradi njih poveča število ljudi, ki morajo ostati na meji, kar ima lahko hude posledice za njihovo dobro in dobro gostiteljske družbe.

1.11. EESO šteje za spodbudno priznanje dejstva, da potrebujemo širši koncept solidarnosti in da bi morala biti solidarnost po naravi obvezna, da bi se lahko predvidljivo in uspešno odzivali na spreminjajoče se razmere z naraščajočim deležem mešanih migracijskih tokov proti Uniji ter da bi zagotovili pravično delitev odgovornosti v skladu s Pogodbo. Toda s tem niso izpolnjena pričakovanja po solidarnostnem mehanizmu, s katerim bi se resnično zmanjšalo breme držav prvega vstopa.

1.12. EESO predlaga, da bi predlagano politiko vračanja v države izvora podpiral sistem jasnih spodbud in odvračilnih ukrepov za tretje države. Poleg tega bi morala politika vračanja temeljiti na močnejši vlogi in angažmaju EU, kadar ima zadevna država članica vpliv na določeno tretjo državo, pa bi jo morale podpirati nacionalne politike. Več prizadevanj je treba vložiti v t. i. trojno povezavo humanitarne pomoči, razvojnega sodelovanja in vzpostavljanja miru v državah izvora prosilcev za azil.

1.13. EESO bi podprl takojšnje in obvezne ukrepe, kot so predvideni v predlogu Evropske komisije, saj bi celina, ki je tako velika in premožna kot Evropa, morala biti zmožna več prispevati k učinkoviti zaščiti beguncev.

1.14. Glede na to, da je izbira med premestitvijo in prevzemom vračanja prostovoljna, bi se EESO lahko strinjal z obveznim dodeljevanjem premestitev. Če bi se namreč vse države odločale za financiranje vračanj, ne pa za premestitev ali bi sprejele le majhno število premestitev, bi se sedanji položaj v državah prvega vstopa še poslabšal.

1.15. EESO bi razmislil o predlogu glede potrebe po mehanizmih za spremljanje, da bi lahko nadzirali postopek od preverjanja do vračanja in njegovo skladnost s temeljnimi pravicami. S takimi mehanizmi bi se lahko med drugim preprečila zavračanja na meji. Poleg tega je treba omogočiti dovolj časa za vzpostavitev mehanizma, saj se zdijo splošni postopki, predlagani v uredbi o uvedbi preverjanja in uredbi o azilnih postopkih, težko izvedljivi v predvidenem časovnem okviru.

<sup>(1)</sup> Na primer berlinski akcijski načrt za novo evropsko azilno politiko z dne 25. novembra 2019, ki ga je podpisalo 33 organizacij in občin.

<sup>(2)</sup> Priporočila UNHCR glede pakta o migracijah in azilu, ki ga je predlagala Evropska komisija, januar 2020.

<sup>(3)</sup> Priporočila IOM glede novega pakta Evropske unije o migracijah in azilu, februar 2020.

1.16. EESO podpira okrepitev uredbe o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile z uvedbo vsebinskih pravnih določb o varstvu osebnih podatkov. Poleg tega predlaga, naj se določi, da lahko v kriznih razmerah država začasno opusti izvajanje mednarodnih obveznosti za tako dolgo, dokler trajajo krizne razmere.

1.17. EESO dvomi v učinkovito uporabo določb, predvidenih v obravnavanih predlogih uredb, in je zaskrbljen, da ljudje, ki potrebujejo azil, zaradi slabe zasnove predvidenih postopkov morda ne bodo mogli uveljavljati svojih pravic.

## 2. Ozadje

2.1. Kriza leta 2015 je razkrila znatne strukturne slabosti in pomanjkljivosti v zasnovi in izvajanju evropske azilne in migracijske politike, vključno z dublinskim sistemom, ki ni bil zasnovan za zagotavljanje trajnostne delitve odgovornosti za prosilce za mednarodno zaščito po vsej EU. Evropski svet je v sklepih z dne 28. junija 2018 pozval k reformi dublinske uredbe na podlagi ravnotežja med odgovornostjo in solidarnostjo glede oseb, izkrcanih po operacijah iskanja in reševanja.

2.2. Novi pakt o migracijah in azilu, predstavljen skupaj s predlogom nove uredbe o upravljanju azila in migracij, pomeni svež pogled na migracije, ki temelji na celovitem pristopu k upravljanju migracij. Namen tega predloga je vzpostaviti skupni okvir za upravljanje azila in migracij na ravni EU kot ključni prispevek k celovitemu pristopu ter spodbujati vzajemno zaupanje med državami članicami.

Med nedavno migracijsko krizo so še posebej do izraza prišli naslednji izzivi.

2.2.1. Pomanjkanje celovitega pristopa k izvajanju evropske azilne in migracijske politike:

— neenaki pogoji v državah članicah, kar ovira prizadevanja za zagotavljanje dostopa do postopkov, enake obravnave, jasnosti in pravne varnosti.

2.2.2. Pomanjkljivosti na ravni posameznih držav in neuskkljenost na področju upravljanja azila in migracij na ravni EU:

- izzivi povezave med vračanjem in azilom,
- omejena uporaba programov podpore pri prostovoljnih vrnitvah,
- neobstoj poenostavljenih postopkov ob prihodu,
- zamude pri dostopu do ustreznega azilnega postopka in počasna obravnava prošenj,
- težave pri uporabi postopka na meji.

2.2.3. Odsotnost širokega in prožnega solidarnostnega mehanizma:

— premestitev ni edini učinkoviti odziv za obvladovanje mešanih tokov.

2.2.4. Neučinkovitosti dublinskega sistema:

- netrajnostna delitev odgovornosti v sedanjem sistemu,
- sedanja pravila o prenosu odgovornosti prispevajo k nedovoljenemu gibanju,
- neučinkovita obdelava podatkov,
- postopkovne neučinkovitosti dublinskega sistema ustvarjajo upravno breme.

2.2.5. Neobstoj ciljnih mehanizmov za obvladovanje izrednih kriznih razmer:

— težave EU pri zagotavljanju dostopa do azilnih ali drugih postopkov na mejah v izrednih kriznih razmerah.

2.2.6. Neobstoj pravičnega in učinkovitega sistema za uveljavljanje temeljnih pravic ter težave pri opredeljevanju novih zakonitih poti do azila in učinkoviti obravnavi razlogov za migracije, vključno s humanitarnimi vidiki ter vprašanji razvoja in miru.

2.3. Upamo, da bodo v predlogih ti izzivi obravnavani na spodaj opisan način.

2.3.1. Bolj učinkovit, celovit in usklajen sistem upravljanja migracij:

- celovit pristop k učinkovitemu upravljanju azila (predlog uredbe o vzpostavitvi skupnega okvira za upravljanje azila in migracij na ravni EU),
- celovit postopek azila in vračanja ter lažja uporaba pospešenih postopkov in postopkov na meji,
- koordinirana, učinkovita in hitra faza preverjanja (predlog uredbe o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav, prijatih zaradi nezakonitega prehoda zunanje meje, ki so se izkrcali po operacijah iskanja in reševanja ali ki zaprosijo za mednarodno zaščito na mejnih prehodih).

2.3.2. Pravičnejši in celovitejši pristop k solidarnosti in premestitvi:

- solidarnostni mehanizem, ki zagotavlja obvezno solidarnost s širšim področjem uporabe (predlog uredbe o upravljanju azila in migracij).

2.3.3. Poenostavljena in učinkovitejša pravila za zanesljivo upravljanje migracij:

- širša in pravičnejša opredelitev meril odgovornosti za omejitev prenehanja ali prenosa odgovornosti (predlog uredbe o upravljanju azila in migracij),
- učinkovitejše zbiranje/obdelava podatkov, ki omogoča štetje prosilcev in ne prošenj in vključuje posebno kategorijo za operacije iskanja in reševanja (prenovitev uredbe Eurodac),
- izboljšana postopkovna učinkovitost (predlog uredbe o upravljanju azila in migracij).

2.3.4. Ciljni mehanizem za obvladovanje izrednih kriznih razmer (predlog uredbe o ravnanju v kriznih razmerah).

2.3.5. Efektivnejše spoštovanje temeljnih pravic migrantov in prosilcev za azil <sup>(4)</sup>.

### 3. Ugotovitve o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES in predlagane uredbe (EU) XXX/XXX (Sklad za azil in migracije)

3.1. V paktu o migracijah in azilu so pravilno poudarjene nedoslednosti med azilnimi sistemi in sistemi vračanja držav članic ter potreba po okrepitvi solidarnosti v EU z odpravo pomanjkljivosti pri izvajanju ter po izboljšanju in okrepitvi sodelovanja s tretjimi državami. Vendar ni jasno, ali bo z ravnanjem po načelu prostovoljne in selektivne solidarnosti mogoče premagati velike izzive pri usklajevanju v zadnjem desetletju, zlasti glede na to, da so države prvega vstopa nesorazmerno obremenjene.

3.2. EESO v svojem mnenju SOC/649 <sup>(5)</sup> ugotavlja, da bi države članice v okviru novega solidarnostnega mehanizma lahko sodelovale pri premestitvi ali prevzemu vračanja oseb z neurejenim statusom. EESO ima pomisleke glede izvedljivosti mehanizma, ki temelji na hipotetični prostovoljni solidarnosti. V predlogu niso omenjene spodbude, ki bi bile potrebne za sodelovanje držav članic v tem mehanizmu – zlasti glede na to, da so nekatere od njih zavrnile sodelovanje v prejšnjem mehanizmu premestitev <sup>(6)</sup>, ali dejstvo, da ne gre za izrecno obveznost. Ta mehanizem, ki temelji na solidarnosti, bi lahko imel tudi nasprotni učinek, torej da bi bil posameznik premeščen v prevzemno državo članico, če se vračanje dejansko ne izvede v osmih mesecih, kar vodi v vrzeli v odgovornosti v zvezi z osebami v postopku vračanja. Poleg tega predlagani novi

<sup>(4)</sup> SWD(2020) 207 final.

<sup>(5)</sup> UL C 123, 9.4.2021, str. 15.

<sup>(6)</sup> Sodba v skupnih zadevah C-715/17, C-718/17 in C-719/17 Komisija proti Poljski, Madžarski in Češki.

solidarnostni mehanizem države članice odvrča od sodelovanja pri premeščanju, ki je bolj nujna, težavna in draga možnost, ter jih namesto tega spodbuja k vračanju<sup>(7)</sup>. Zato je treba uvesti zavezujoče solidarnostne ukrepe v obliki obveznih ukrepov, kot je določeno v sporočilu Evropske komisije.

3.3. EESO pozdravlja skrajšanje rokov za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas s petih na tri leta za osebe z mednarodno zaščito, če se odločijo ostati v državi članici, ki jim je to zaščito zagotovila. Jasno je, da je cilj olajšati vključevanje v lokalne skupnosti, čeprav bi se lahko zdelo, da omejuje mobilnost znotraj EU, kar potrjuje, da breme še naprej ostaja na državah prvega vstopa.

3.4. EESO pozdravlja predstavljeni koncept pravične delitve odgovornosti, vendar meni, da breme odgovornosti ni dovolj uravnoteženo z ustrežno stopnjo solidarnosti.

3.5. EESO pozdravlja ukrepe za izboljšanje usklajevanja med nacionalnimi strategijami na področju politik azila in vračanja, vendar obžaluje, da je bilo predstavljenih več predlogov o usklajevanju instrumentov vračanja kot pa o usklajevanju azilnih postopkov in postopkov za sprejem beguncev.

3.6. EESO je seznanjen s težavami, s katerimi se srečujejo države članice pri zagotavljanju dejanskih vrnitev, ter pripravljenostjo Komisije, da si prizadeva za skupen in učinkovit evropski sistem vračanja. Predlog temelji na izboljšanju operativne podpore pri vračanju in predvideva imenovanje nacionalnih koordinatorjev za vračanje. EESO obžaluje, da težave pri izvajanju programov vračanja niso ustrezno opredeljene<sup>(8)</sup>, zaradi česar je ta pristop – ki je strateškega pomena – odvisen od pripravljenosti tretjih držav izvora ali tranzita za sodelovanje. EU bi zato morala prevzeti močnejšo vlogo glede splošne politike vračanja.

3.7. EESO opozarja, da mora biti solidarnost samodejna. Solidarnostne obveznosti držav članic prvega vstopa niso sorazmerne. Postopki so še vedno zapleteni in dolgotrajni ter ne dajejo zagotovil za premestitev. Obstajajo samo obvezni postopki na meji brez samodejnega mehanizma delitve. Ukrepi, ki jih morajo države članice sprejeti, so izboljšanje infrastrukture (šotori, pomoč v naravi itd.), finančna podpora ali prostovoljne vrnitve. Ni jasnih meril za to, kako bodo posamične države prispevale. To ni učinkovito – s tem se samo poveča pritisk na državo vstopa, in izvajanje traja dolgo (8 mesecev), zato obstaja nevarnost, da bodo prosilci pobegnili. Potreben je mehanizem, ki je bolj samodejen in zagotavlja boljše porazdelitev prosilcev v vse države članice.

3.8. Poleg tega EESO opozarja, da tri različne kategorije izrednih razmer (primeri pritiska ali nevarnosti povečanega pritiska, primeri kriznih razmer ter primeri operacij iskanja in reševanja) niso praktične za namene solidarnosti. Države članice bodo morale prositi za podporo v eni od treh kategorij. Komisija bo odločila, ali je zahtevek veljaven (na podlagi 21 ocenjevalnih meril), in prosila druge države za praktično pomoč, ki se lahko zagotovi predvsem na dva načina: s premestitvijo ali prevzemom vračanja. To je nesmotrn in zamuden postopek: najprej je treba prositi za solidarnost, nato se oblikuje mnenje, nato se lahko prispeva v obliki prostovoljne solidarnosti, nakar se sprejme odločitev o obvezni solidarnosti. Tudi v primeru obvezne solidarnosti je odločitev Komisije odvisna od mnenja posebnega odbora. Če ta odbor ne da pozitivnega mnenja, se ne sprejmejo nobeni ukrepi.

3.9. EESO meni, da so opredelitve premalo natančne (zlasti v uredbi o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile) in da koncept migracijskega pritiska ni jasno opredeljen, čeprav se v predlaganem besedilu uredbe pogosto omenja.

3.10. Ideja, po kateri bi države članice izvajale vračanje glede na svoje odnose s tretjimi državami, kljub svoji privlačnosti ne bo nujno delovala, saj bi se razmere v državi izvora lahko spremenile ali pa lahko zadevne države enostavno prepovejo vračanje. Temu se pridružuje še problem dejanskega odvzema prostosti; tisti, ki jih je treba vrniti, seveda ostanejo na meji, zaradi česar se država prvega vstopa spremeni v velik preddeportacijski center. V praksi niti ni gotovo, da bi se s pospešitvijo postopkov (predvidenih v uredbi o preverjanju) resnično povečalo število vrnitev, saj so vrnitve odvisne predvsem od sodelovanja s tretjimi državami, s katerimi se mora EU še pogajati in doseči sporazum (na primer o izdajanju vizumov). S tem se ne bi povečala le verjetnost kršitev človekovih pravic, ampak tudi pritisk na lokalne skupnosti.

<sup>(7)</sup> Žal ni zaščitnih ukrepov, s katerimi bi preprečili, da nekatere vlade prevzemajo vlogo ključnih akterjev vračanja v okviru populistične mobilizacije proti migrantom in beguncem.

<sup>(8)</sup> Sporočilo COM(2017) 200 final.

3.11. EESO razume, da bi lahko državo, v kateri ima migrant enega ali več sorojencev, v kateri je delal ali študiral ali v kateri je bila izdana viza, določili kot državo, pristojno za obravnavo prošnje za azil – kar je temelj novega postopka upravljanja azila. Čeprav je ta razširitev meril dobrodošla, zgoj potrjuje težko breme, ki ga še vedno nosijo države prvega vstopa.

#### **4. Ugotovitve o uredbi Evropskega parlamenta in Sveta o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile na področju migracij in azila**

4.1. EESO pozdravlja uvedbo elementa kriznih razmer in višje sile na področju migracij in azila, vendar meni, da sta opredelitvi nejasni in neustrezni. Zaradi tega in odsotnosti objektivnih kazalnikov ni pravne varnosti.

4.2. EESO poudarja, da je uredba o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile sicer priložnost za obvezno solidarnost, vendar obravnava postopkovno podporo, ne pa solidarnostnih ukrepov v izrednih razmerah. Solidarnost spodkopavajo zapleteni in birokratski postopki, ki so potrebni za njeno izvajanje. Jasno je, da je treba v kriznih razmerah ali ob pritiskih zagotoviti premestitve. Poleg tega bi bilo treba sprejeti ukrepe, s katerimi bi preprečili, da bi se države članice znašle v kriznih razmerah.

4.3. EESO poudarja, da mora biti uvedba postopkov in mehanizmov za obvladovanje kriznih razmer in primerov višje sile na področju migracij in azila skladna tudi s temeljnimi pravicami in splošnimi načeli Unije ter mednarodnim pravom.

4.4. EESO pozdravlja dejstvo, da bo lahko država članica, ki v kriznih razmerah aktivira mehanizem, za največ tri mesece začasno opustila izvajanje svojih mednarodnih obveznosti (na primer obveznost obravnave prošenj za azil). Poleg tega bi bilo treba določiti, da se to obdobje lahko podaljšuje, dokler trajajo krizne razmere. Morda bi bilo koristno pojasniti, kako se bo ugotavljal obstoj kriznih razmer, in določiti jasna merila za primer, ko je ali bi lahko bila zmogljivost države presežena.

4.5. EESO pozdravlja predlog, da se državam članicam zagotovi dodaten čas, potreben za obvladovanje kriznih razmer, ter hkrati učinkovit in hiter dostop do ustreznih postopkov in pravic, ter to, da lahko Komisija odobri uporabo postopka kriznega upravljanja na področju azila in postopka kriznega upravljanja na področju vračanja za obdobje šestih mesecev, ki se lahko podaljša do največ enega leta. Po izteku ustreznega obdobja se podaljšani roki, določeni v postopkih kriznega upravljanja na področju azila in vračanja, ne bi smeli uporabljati za nove prošnje za mednarodno zaščito.

4.6. Vendar EESO meni, da omejeno področje uporabe predloga, tj. razširitev ali pospešitev postopkov, slabi delovanje mehanizma, ki se uporablja v primeru solidarnostnih ukrepov v kriznih razmerah.

4.7. Čeprav EESO meni, da je lahko ta predlog priložnost za utemeljevanje obvezne solidarnosti, ni vključen v normativni del zadevne uredbe. EESO zato meni, da bi ga bilo treba vključiti v normativni del uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES in predlagane Uredbe (EU) XXX/XXX (Skład za azil in migracije), da bi preprečili negotovosti in odpravili tveganje nesprejetja, saj je med njima vzajemna odvisnost.

V Bruslju, 25. februarja 2021

*Predsednica*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Christa SCHWENG