



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 240 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

EVROPSKA AGENDA O MIGRACIJAH

I. Uvod

Ljudje se že od nekdaj selijo iz kraja v kraj. Ljudje poskušajo evropsko obalo doseči iz različnih razlogov in na različne načine. Iščejo zakonite poti, vendar tudi tvegajo svoja življenja, da bi pobegnili pred političnim zatiranjem, vojno in revščino, ali pa da bi združili družino oziroma našli priložnost za podjetniško dejavnost, pridobivanje znanja ali izobrazbe. Za selitvijo vsakogar je drugačna zgodba. Napačne in stereotipne informacije se pogosto osredotočajo zgolj na nekatere vrste tokov, zanemarjajo pa zapletenost tega pojava, ki na družbe vpliva na številne različne načine in so zato nanj potrebni odgovori z več vidikov. Ta agenda združuje različne ukrepe, ki bi jih morala Evropska unija danes in v naslednjih letih sprejeti za vzpostavitev skladnega in celovitega pristopa, da bi se izkoristile prednosti in obravnavali izzivi, ki izhajajo iz migracij.

Takoj je treba izpolniti dolžnost zaščite ljudi v stiski. Stiska, v kateri so se znašli tisoči migrantov, ki zato, da bi prečkali Sredozemsko morje, tvegajo lastna življenja, nas je vse pretresla. Komisija je kot prvi in neposredni odgovor na te razmere predstavila načrt za takojšnje ukrepanje v desetih točkah. Evropski parlament in Evropski svet sta ta načrt podprla in tudi države članice so se zavezale h konkretnemu ukrepanju, zlasti za preprečevanje nadaljnje izgube življenj.

Odziv je bil takojšen, ni pa zadostoval in ne more biti le enkrat. Ker skupna evropska politika na tem področju ni bila uspešna, so bili potrebni nujni ukrepi. Medtem ko se je večina Evropejcev odzvala na stisko migrantov, pa po vsej Evropi dejansko obstajajo resni dvomi o tem, da je naša migracijska politika ustrezna za obravnavanje pritiska tisočih migrantov, potrebe po vključevanju migrantov v naše družbe in gospodarskih potreb Evrope, ki doživlja demografski upad.

Da bi skušali zaustaviti človeško trpljenje, ki ga povzročajo izkoriščevalci migrantov, moramo izkoristiti svetovno vlogo EU in uporabiti širok nabor orodij za odpravo temeljnih vzrokov za migracije. Nekateri od teh vzrokov so globoko zakoreninjeni, vendar jih je treba odpraviti. Globalizacija in revolucija na področju komunikacij sta ustvarili priložnosti in povišali pričakovanja. Drugi vzroki so posledica vojn in kriz, ki se raztezajo od Ukrajine do Bližnjega vzhoda, Azije in Severne Afrike. Vpliv svetovne revščine in konfliktov seže prek nacionalnih meja.

Evropa bi morala še naprej biti varno zavetje za tiste, ki bežijo pred pregonom, in privlačen cilj za nadarjene in podjetne študente, raziskovalce in delavce. Pri spoštovanju naših mednarodnih zavez in vrednot ob hkratnem varovanju naših meja ter ustvarjanju pravih pogojev za gospodarsko blaginjo in socialno kohezijo Evrope gre za težavno lovljenje ravnotežja, za kar je potrebno usklajeno delovanje na evropski ravni.

To pa zahteva niz temeljnih ukrepov ter dosledno in jasno skupno politiko. Povrniti moramo zaupanje v našo sposobnost za povezovanje evropskih in nacionalnih prizadevanj za obravnavanje vprašanja migracij, izpolnjevanje naših mednarodnih in etičnih obveznosti ter učinkovito sodelovanje v skladu z načeloma solidarnosti in skupne odgovornosti. Nobena država članica se z migracijami ne more uspešno spopadati sama. Jasno je, da potrebujemo nov, bolj evropski pristop. Za to je treba uporabiti vse politike in orodja, ki jih imamo na voljo, pri čemer je treba čim boljše združevati notranjo in zunanjo politiko. Za uresničitev skupne evropske migracijske politike je potrebno sodelovanje vseh akterjev – držav članic, institucij EU, mednarodnih organizacij, civilne družbe, lokalnih oblasti in tretjih držav.

II. Takojšnje ukrepanje

Prvi del te evropske agende o migracijah se odziva na potrebo po hitrem in odločnem ukrepanju v odziv na človeško tragedijo v celotnem Sredozemlju. Iz izjave Evropskega sveta z dne 23. aprila 2015¹ in resolucije Evropskega parlamenta nekaj dni pozneje² je razvidno soglasje glede takojšnjega ukrepanja za reševanje življenj in okrepitev prizadevanja EU³.

Ta hitri odziv mora služiti tudi kot zgled za odziv EU na prihodnje krize, ne glede na to, kateri del skupne zunanje meje se znajde pod pritiskom, od vzhoda do zahoda ter od severa do juga.

Reševanje življenj na morju

Evropa ne more zgolj opazovati, kako ugašajo življenja. Operacije iskanja in reševanja bodo okrepljene, da se ponovno vzpostavi raven ukrepanja, ki je bila določena v okviru nekdanje italijanske operacije „Mare Nostrum“. Komisija je z namenom trikratnega povečanja proračuna **skupnih operacij Triton in Poseidon agencije Frontex** že predložila spremembo proračuna za leto 2015, do konca maja pa bo predložila predlog za leto 2016. Ko bo povečanje izvedeno, se bosta razširila zmogljivost in geografski obseg teh operacij, da bo lahko agencija Frontex izpolnjevala svojo dvojno vlogo usklajevanja operativne mejne podpore najbolj obremenjenim državam članicam in pomoči pri reševanju življenj migrantov na morju⁴. Več držav članic vzporedno s tem povečanjem obsega financiranja EU razvršča svoja sredstva (ladje in letala). To dobrodošlo solidarnost bo treba ohraniti, dokler se bo nadaljeval migracijski pritisk. Novi operativni načrt Triton bo predstavljen do konca maja⁵.

Boj proti kriminalnim mrežam tihotapcev

Treba se je boriti proti kriminalnim mrežam, ki izkoriščajo ranljive migrante. Visoka predstavnica in podpredsednica Evropske komisije je že predstavila možnosti za morebitne **operacije skupne varnostne in obrambne politike**, v okviru katerih se sistematično identificirajo, zajamejo in uničijo plovila, ki jih uporabljajo tihotapci. Takšne dejavnosti v skladu z mednarodnim pravom bodo močan signal, da je EU pripravljena ukrepati.

Več bo treba storiti za združevanje ter boljšo **uporabo informacij za identifikacijo in usmerjeno ukrepanje proti tihotapcem**. Europol bo takoj okreпил nedavno ustanovljeno skupno operacijo za pomorske informacije (JOT MARE) in njeno kontaktno točko za tihotapljenje migrantov. S tem se bo vzpostavila enotna vstopna točka za sodelovanje med

¹ Izredno zasedanje Evropskega sveta 23. aprila 2015 – izjava: <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Ta del evropske agende o migracijah vključuje in nadalje razvija pobude iz načrta, ki ga je Komisija predložila kot nadaljnje ukrepanje po izjavi Evropskega sveta z dne 23. aprila.

² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)).

³ Skupna politika Unije na področju azila, priseljevanja, vizumov in nadzora zunanjih meja temelji na naslovu V (Območje svobode, varnosti in pravice) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). V skladu s protokoloma 21 in 22 k Pogodbama Združeno kraljestvo, Irsko in Dansko ne sodelujejo pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih v skladu z naslovom V PDEU. Združeno kraljestvo in Irsko lahko Svet v treh mesecih po predložitvi predloga ali pobude, ali kadar koli po sprejetju, uradno obvestita, da želita sodelovati pri sprejetju in uporabi predlaganega ukrepa. Dansko lahko v skladu s svojimi ustavnimi pravili kadar koli obvesti druge države članice, da želi v celoti uporabljati vse ustrezne ukrepe, sprejete na podlagi naslova V PDEU.

⁴ Gre za dodatno podporo ob znatni pomoči, ki je na voljo tem državam članicam iz skladov na področju notranjih zadev, pri čemer je glavna upravičenka te pomoči z absolutnega vidika Italija, z vidika zneska na prebivalca pa Malta.

⁵ Ker sta Triton in Poseidon operaciji, ki ju usklajuje agencija Frontex in ki se nanašata na zaščito zunanjih meja, nadgrajujeta schengenski pravni red, pri katerem Irsko in Združeno kraljestvo ne sodelujeta (glej opombo 25 spodaj). To plovil Združenega kraljestva ne izključuje iz sodelovanja pri operacijah iskanja in reševanja v Sredozemskem morju, usklajenih v okviru operacij Triton in Poseidon.

agencijami na področju boja proti tihotapljenju⁶. Agencija Frontex in Europol bosta na podlagi vzorcev tudi pripravila profile plovil, ki jih najverjetneje uporabljajo tihotapci, da bi se prepoznala potencialna plovila in nadzirali njihovi premiki. Poleg tega bo Europol opredelil nezakonite spletne vsebine, ki jih tihotapci uporabljajo za privabljanje migrantov in beguncev, ter zahteval njihov umik.

Odzivanje na veliko število priseljencev znotraj EU: premestitev

Azilni sistemi držav članic se danes soočajo s pritiskom brez primere, s prihodom poletja pa bodo ljudje še mesece v večjem številu prihajali v najbolj obremenjene države članice. EU bi morala ukrepati še preden ta pritisk postane nevzdržen: prihodov je toliko, da so zmogljivosti za lokalno sprejemanje in obdelavo podatkov že tako izredno obremenjene. Glede na dane razmere v Sredozemlju bo Komisija do konca maja predlagala sprožitev sistema odzivanja na izredne razmere, predvidenega v členu 78(3) PDEU⁷. Predlog bo vključeval tudi sistemčasne porazdelitve oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, da se zagotovi pravična in uravnotežena udeležba vseh držav članic pri teh skupnih prizadevanjih. Država članica prejemnica bo odgovorna za obravnavo prošnje v skladu z vzpostavljenimi pravili in jamstvi. Ključ za porazdelitev, ki temelji na merilih, kot so BDP, število prebivalcev, stopnja brezposelnosti ter preteklo število prosilcev za azil in ponovno naseljenih beguncev, je naveden v Prilogi.

Pri tem gre za predhoden korak k trajni rešitvi. EU potrebuje stalni sistem porazdelitve odgovornosti za veliko število beguncev in prosilcev za azil med državami članicami. Komisija bo do konca leta 2015 predložila zakonodajni predlog, s katerim bi se določil obvezen in samodejen sistem premestitve za porazdelitev oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, znotraj EU ob pojavu množičnega priseljevanja⁸. Sistem bo upošteval dosedanja prostovoljna prizadevanja držav članic.

Do začetka veljavnosti teh dveh ukrepov bodo morale države članice izkazati solidarnost in okrepiti svoja prizadevanja za pomoč najbolj obremenjenim državam.

Skupni pristop k priznanju zaščite razseljenim osebam, ki zaščito potrebujejo: ponovna naselitev

Poleg premestitve oseb, ki so že na ozemlju EU, ima ta tudi dolžnost prispevati svoj delež pri pomoči razseljenim osebam, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito. Gre za skupno odgovornost mednarodne skupnosti, pri čemer je naloga Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) da ugotovi, kdaj ljudje ne morejo varno ostati v svojih državah. Takih ranljivih ljudi se ne sme prepustiti zatekanju h kriminalnim mrežam tihotapcev in trgovcev z ljudmi. Omogočiti jim je treba varne in zakonite načine prihoda na ozemlje EU. UNHCR je potrdil cilj 20 000 mest za ponovno naselitev v EU na leto do leta 2020.⁹ Nekatere države članice so že pomembno prispevale k svetovnim prizadevanjem na področju ponovne naselitve. Nekatere pa ne nudijo ničesar – številne ne prispevajo niti na alternativne načine prek sprejemanja in odobritve prošenj za azil ali pomoči pri financiranju prizadevanj drugih držav.

⁶ K temu bi morali prispevati tudi Evropska agencija za pomorsko varnost, Evropska agencija za nadzor ribištva in Eurojust.

⁷ Ta predlog se za Dansko ne bi uporabljal, za Združeno kraljestvo in Irsko pa bi se uporabljal le, če bi ti državi uveljavljali pravico do sodelovanja (opt-in) (glej opombo 3).

⁸ Glede področja uporabe takega predloga glej opombo 3.

⁹ Izjava namestnika direktorja UNHCR, poročilo o napredku na področju ponovne naselitve, srečanje Stalnega odbora Izvršnega odbora za program Visokega komisarja, Ženeva, 26. do 28. junij 2012.

Do konca maja bo Komisija pripravila priporočilo, v katerem bo predlagala **program EU za ponovno naselitev, ki bo nudil 20 000 mest**. Ta program bo zajemal vse države članice, merila porazdelitve, ki so navedena v Prilogi, pa bodo BDP, število prebivalcev, stopnja brezposelnosti in preteklo število prosilcev za azil in ponovno naseljenih beguncev, pri čemer se bodo upoštevala dosedanja prostovoljna prizadevanja držav članic. Iz proračuna EU bo v letih 2015 in 2016 za podporo tega programa zagotovljeno namensko financiranje v višini **dodatnih 50 milijonov evrov**. Temu bo po potrebi sledil predlog za zavezujoč in obvezen zakonodajni pristop za obdobje po letu 2016¹⁰. Komisija države članice tudi poziva, naj poleg teh skupnih prizadevanj uporabijo obstoječe možnosti v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje ter zagotovijo dodatna mesta za ponovno naselitev v okviru svojih nacionalnih načrtov, pri čemer bo financiranje hitro prilagojeno.

Poleg tega bi morale države članice v celoti izkoristiti druge zakonite poti, ki so osebam, ki potrebujejo zaščito, na voljo, vključno z zasebnimi in nevladnimi sponzorstvi in humanitarnimi dovoljenji, ter določbe o združitvi družine.

Sodelovanje v partnerstvu s tretjimi državami pri reševanju migracij v državah izvora in tranzita

EU lahko sprejme tudi takojšnje ukrepe za posredovanje v regijah izvora in tranzita. Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) bosta sodelovali s partnerskimi državami, da se uvedejo konkretni ukrepi za preprečevanje nevarnih potovanj.

Prvič, EU bi morala okrepiti podporo državam, ki najbolj občutijo posledice razseljevanja beguncev. Uvedeni ali poglobljeni bodo **regionalni programi za razvoj in zaščito**, najprej v severni Afriki in Afriškem rogu, na Bližnjem vzhodu pa se bo že obstoječi tak program nadgradil. V letih 2015 in 2016 bo na voljo 30 milijonov EUR, ki bi jih bilo treba dopolniti z dodatnimi prispevki držav članic.

Drugič, v **Nigru bo do konca leta ustanovljeno pilotno večnamensko središče**. V sodelovanju z Mednarodno organizacijo za migracije, UNHCR in nigrskimi organi bo center združeval zagotavljanje informacij, lokalno zaščito in možnosti za ponovno naselitev za tiste, ki to potrebujejo. Ta središča v državah izvora in tranzita bodo migrantom ponujala resnično predstavo o verjetnosti srečnega konca njihovega potovanja, migrantom z neurejenim statusom pa nudila pomoč pri prostovoljnem vračanju.

Tretjič, migracije bodo postale specifična komponenta potekajočih misij v okviru **skupne varnostne in obrambne politike** v državah, kot sta Niger in Mali, ki se bodo še okrepile na področju upravljanja meja. Jeseni bo na Malti organizirano posebno srečanje na visoki ravni s ključnimi partnerji, vključno z Afriško unijo, da bi se z regijo vzpostavil skupen pristop k obravnavanju vzrokov za nezakonite migracije, zaščite ljudi, ki to potrebujejo, ter tihotapljenja in trgovine z ljudmi.

To delo bo tesno povezano s širšimi političnimi pobudami za spodbujanje stabilnosti. Zlasti je pomemben ukrep za reševanje razmer v **Libiji**, ki ga vodi visoka predstavnica in podpredsednica in ki v celoti podpira prizadevanja pod vodstvom ZN za spodbujanje procesa oblikovanja vlade narodne enotnosti. Vztrajna prizadevanja za rešitev krize v **Siriji** je spremljalo 3,6 milijarde EUR za namene humanitarne, stabilizacijske in razvojne pomoči v Siriji ter pomoči sirskega begunca v državah, kot so Libanon, Jordanija, Turčija in Irak. To so le nekatere od najbolj očitnih političnih kriz, ki bodo v prihodnjih mesecih močno vplivale

¹⁰ Glede področja uporabe takega predloga glej opombo 3.

na migracije v EU. Posebna pozornost bo namenjena tudi partnerskim državam na vzhodu, Zahodnemu Balkanu in Aziji, pri čemer se bodo krepili obstoječi okviri sodelovanja.

Uporaba orodij EU za pomoč najbolj obremenjenim državam članicam

Več bo storjeno za pomoč pri reševanju neposrednih izzivov, s katerimi se soočajo države članice, ki so najbolj obremenjene s prihodi migrantov.

Prvič, Komisija bo vzpostavila nov pristop „**kritične točke**“, pri čemer bodo Evropski azilni podporni urad, Frontex in Europol sodelovali na terenu z najbolj obremenjenimi državami članicami, da bi čim hitreje identificirali in registrirali prihajajoče migrante ter jim odvzeli prstne odtise. Pri delu se bodo agencije medsebojno dopolnjevale. Osebe, ki bodo zaprosile za azil, bodo takoj usmerjene v azilni postopek, v okviru katerega bodo podporne skupine Evropskega azilnega podpornega urada pomagale pri čim hitrejši obdelavi prošenj za azil. V zvezi z osebami, ki ne potrebujejo zaščite, bo agencija Frontex državam članicam pomagala z usklajevanjem vračanja migrantov z neurejenim statusom. Europol in Eurojust bosta državam članicam gostiteljicam pomagala pri preiskavah za uničenje mrež, ki se ukvarjajo s tihotapljenjem ljudi in trgovino z njimi.

Drugič, Komisija bo namenila dodatnih 60 milijonov EUR **nujnih sredstev**, med drugim za pomoč pri sprejemu in zmogljivostih za zagotavljanje zdravstvenega varstva za migrante v najbolj obremenjenih državah članicah¹¹. Trenutno poteka ocena potreb.

| | |
|------------------------------|--|
| <i>Ključni ukrepi</i> | <ul style="list-style-type: none">• Sveženj financiranja za trikratno povečanje dodelitev za operaciji Triton in Poseidon v obdobju 2015–2016 in za financiranje programa EU za ponovno naselitev.• Takojšnja podpora za morebitno misijo v okviru skupne varnostne in obrambne politike na področju boja proti tihotapljenju migrantov.• Zakonodajni predlog za sprožitev sistema odzivanja na izredne razmere, predvidenega v členu 78(3) PDEU, ki bo predložen do konca maja in bo temeljil na ključu za porazdelitev iz Priloge.• Predlog za stalni skupni sistem EU za premestitev v izrednih primerih, ki bo predložen do konca leta 2015.• Priporočilo za program EU za ponovno naselitev, ki bi podano do konca maja po potrebi pa mu bo sledil predlog za trajnejši pristop za obdobje po letu 2016.• 30 milijonov evrov za regionalne programe za razvoj in zaščito.• Pilotno večnamensko središče, ki bo ustanovljeno v Nigru do konca leta 2015. |
|------------------------------|--|

III. Štirje stebri boljšega upravljanja migracijskih tokov

Migracijska kriza v Sredozemlju je usmerila pozornost na najnujnejše potrebe, pokazala pa je tudi veliko strukturnih omejitev migracijske politike EU in orodij, ki jih ima na voljo. To je priložnost, da se EU sooči s potrebo po vzpostavitvi ustreznega ravnovesja v svoji migracijski politiki in pošlje jasno sporočilo državljanom, da je boljše upravljanje migracij mogoče doseči ob sodelovanju vseh akterjev EU.

Kot je predsednik Komisije Jean-Claude Juncker navedel v svojih političnih usmeritvah, sta ob odločnem boju proti nezakonitim migracijam, trgovcem z ljudmi in tihotapcem ter varovanju zunanjih meja Evrope potrebni močna skupna azilna politika in nova evropska politika na področju zakonitih migracij. Za to je seveda potrebna večja usklajenost med

¹¹ V ta namen lahko države članice uporabijo sredstva Sklada za azil, migracije in vključevanje. Države, ki jih je pritek priseljencev in prosilcev za azil še posebej prizadel, lahko po potrebi zaprosijo za pomoč iz mehanizma Unije na področju civilne zaščite.

različnimi področji politik, kot so razvojno sodelovanje, trgovina, zaposlovanje ter zunanje in notranje zadeve.

Z jasnimi in dobro izvajanimi okvirom za zakonite poti za vstop v EU (s pomočjo učinkovitega azilnega in vizumskega sistema) se bodo zmanjšali dejavniki spodbude za nezakonito prebivanje in vstop, kar bo prispevalo k izboljšanju varnosti evropskih meja in migracijskih tokov.

EU mora še naprej nuditi zaščito tistim, ki jo potrebujejo. Poleg tega mora spoznati, da znanj in spretnosti, ki so potrebni za dinamično gospodarstvo, ni vedno mogoče takoj najti znotraj trga dela EU oziroma da je za njihov razvoj potreben čas. Priseljenci, ki zakonito bivajo v državah članicah, se ne bi smeli soočati z nenaklonjenostjo in oviranjem, temveč bi morali imeti vso podporo pri vključevanju v nove skupnosti. To bi moralo veljati kot bistven element vrednot, na katere bi morali biti Evropejci ponosni in jih izkazovati partnerjem po vsem svetu.

Prav tako pa mora EU ukrepati, če migranti ne izpolnjujejo pogojev za bivanje. Neuspešni prosilci za azil, ki se poskušajo izogniti vrnitvi, osebe, ki jim je vizum pretekel, in migranti, ki so stalno brez urejenega statusa, pomenijo resen problem. To spodbuja zaupanje v sistem in nudi trdne argumente tistim, ki želijo kritizirati ali stigmatizirati migracije, hkrati pa otežuje vključevanje tistih migrantov, ki v EU prebivajo upravičeno.

EU mora še naprej delovati tudi zunaj svojih meja in okrepiti sodelovanje s partnerji po svetu, odpravljati temeljne vzroke ter spodbujati možnosti za zakonite migracije, ki pospešujejo krožno rast in razvoj v državah izvora in namembnih državah. Ta razmislek bo širše obravnavan v okviru strateškega pregleda, ki ga je z namenom ocene učinka sprememb na svetovni ravni začela visoka predstavnica in podpredsednica, ter v okviru prihodnjega pregleda evropske sosedске politike, ki bo namenjen tudi pripravi predlogov v tesnem sodelovanju s sosednjimi državami za bolj osredotočeno sodelovanje na področju skupnih vprašanj, vključno z migracijami.

Ta agenda opredeljuje štiri ravni ukrepanja za pravično, stabilno in realistično migracijsko politiko EU. Ko bodo ti ukrepi izvedeni, bodo EU zagotovili migracijsko politiko, ki bo spoštovala pravico do prošnje za azil, se odzivala na humanitarne izzive, zagotovila jasen evropski okvir za skupno migracijsko politiko in prestala preizkus časa¹².

III.1 Zmanjšanje spodbud za nedovoljene migracije

Za nedovoljene migracije je veliko različnih razlogov, se pa te pogosto končajo z globokim razočaranjem. Pot je pogosto veliko bolj nevarna od pričakovanega in je večkrat odvisna od kriminalnih mrež, ki jim je dobiček pomembnejši od človeških življenj. Osebam, ki pri preskusu v azilnem postopku niso uspešne, grozi vrnitev. Življenje tistih, ki v Evropi živijo na skrivaj, je negotovo in zlahka postanejo žrtve izkoriščanja. V interesu vseh so odprava temeljnih vzrokov, zaradi katerih se ljudje skušajo preseliti, boj proti kriminalnim mrežam tihotapcev in trgovcev ter zagotovitev jasnosti in predvidljivosti politik vračanja.

Odpravljanje temeljnih vzrokov za nezakonite in prisilne razselitve v tretjih državah

Številni temeljni vzroki za migracije izhajajo iz globalnih vprašanj, ki ji EU poskuša rešiti že več let. Migracije bi bilo treba obravnavati kot eno od glavnih področij, na katerih je dejavna

¹² V zvezi s področjem uporabe ukrepov, ki se za izvajanje agende že uporabljajo in/ali bodo predlagani na podlagi naslova V PDEU, glej opombo 3 o pravici Združenega kraljestva in Irske do sodelovanja in statusu Danske, ki omogoča nesodelovanje.

in angažirana zunanja politika EU neposrednega pomena za državljane EU. Državlanske vojne, preganjanje, revščina in podnebne spremembe neposredno in s takojšnjim učinkom spodbujajo migracije, zato sta preprečevanje in ublažitev teh groženj bistvenega pomena za razpravo o migracijah.

Partnerstvo z državami izvora in tranzita je odločilnega pomena, vzpostavljenih pa je tudi več dvostranskih in regionalnih okvirov za sodelovanje na področju migracij¹³. Ti okviri se bodo okrepili s povečanjem vloge **delegacij EU** na področju migracij v ključnih državah. Delegacije bodo predvsem poročale o pomembnejših dogodkih v povezavi z migracijami v državah gostiteljicah, prispevale k vključevanju migracij v razvojno sodelovanje in pomagale državam gostiteljicam zagotoviti usklajeno ukrepanje. V delegacije EU v ključnih tretjih državah bodo napoteni **evropski migracijski uradniki za zveze**, ki bodo tesno sodelovali z mrežo uradnikov za zvezo za priseljevanje¹⁴ ter z lokalnimi organi in civilno družbo pri zbiranju, izmenjavi in analiziranju informacij.

Turčija je dober primer države, s katero bi zelo koristilo okrepiti sodelovanje. Od začetka leta 2014 je Turčija prejela 79 milijonov EUR kot prispevek k prizadevanjem v zvezi s pritiski na njen sistem upravljanja na področju beguncev in pomoč pri preprečevanju nevarnih potovanj v vzhodnem Sredozemlju. Z namestitvijo posebnega uradnika za zvezo agencije Frontex v Turčiji se bo sodelovanje še okrepilo.

Pomoč EU za zunanje sodelovanje s proračunom 96,8 milijard EUR za obdobje 2014–2020, zlasti pa razvojno sodelovanje, imata pomembno vlogo pri reševanju svetovnih vprašanj, kot so revščina, negotovost, neenakost in brezposelnost, ki so med glavnimi temeljnimi vzroki za nezakonite in prisilne migracije. V to je zajeta podpora v regijah Afrike, Azije in Vzhodne Evrope, od koder izvira večina migrantov, ki dosežejo Evropo.

EU poleg odpravljanja dolgoročnih temeljnih vzrokov pomaga omiliti učinke krize na lokalni ravni. Za to je potrebno stalno prizadevanje: več kot 70 % beguncev in notranje razseljenih oseb po svetu je razseljenih že vsaj pet let. EU je z 200 milijoni EUR za tekoče projekte za razvojno pomoč in več kot milijardo EUR humanitarne pomoči beguncem in notranje razseljenim osebam od začetka leta 2014 vodilna mednarodna donatorica za begunce. Trenutno poteka strateški razmislek glede čim večjega učinka te pomoči, rezultati pa se pričakujejo leta 2016.

Boj proti tihotapcem in trgovcem z ljudmi

Pri ukrepanju na področju boja proti kriminalnim mrežam tihotapcev in trgovcev z ljudmi gre predvsem za način, kako preprečiti izkoriščanje migrantov s strani kriminalnih mrež¹⁵. Prav tako bi to ljudi odvrčalo od nezakonitih migracij. Cilj mora biti sedanje majhno tveganje in visok donos za storilce kaznivih dejanj v tihotapskih mrežah spremeniti v veliko tveganje in nizek donos. Komisija bo v zvezi s tem do konca maja predstavila akcijski načrt.

¹³ Rabatski proces, kartumski proces, budimpeštanski proces ter dialog o migracijah in mobilnosti med EU in Afriko

¹⁴ Uredba Sveta (ES) št. 377/2004 z dne 19. februarja 2004. Uradniki za zvezo za priseljevanje so predstavniki držav članic, ki so napoteni v tretje države, da bi olajšali izvajanje ukrepov, ki jih EU sprejme za preprečevanje nezakonitega priseljevanja (UL L 64, 2.3.2004, str. 1). Združeno kraljestvo in Irska sta se odločila za sodelovanje pri tej uredbi (glej opombo 3).

¹⁵ Ta prizadevanja bodo potekala tudi v okviru evropske agende za varnost in strategije za pomorsko varnost. Tihotapljenje migrantov in trgovina z njimi sta različni, vendar povezani kaznivi dejanji, ki ju izvajajo kriminalne mreže. Različni sta si v tem, da v prvem primeru migranti s plačilom za storitve tihotapcev pri prestopu državne meje prostovoljno sodelujejo pri procesu nezakonitih migracij, v drugem primeru pa so žrtve, prisiljene v skrajno izkoriščanje, ki pa je ali ni povezano s prestopom meje. V resnici obeh pojavov ni mogoče enostavno ločiti, saj tudi osebe, ki pot začnejo prostovoljno, ogrožajo mreže, ki se ukvarjajo z izkoriščanjem delovne sile ali spolnim izkoriščanjem.

Sodelovanje s tretjimi državami je ključnega pomena. Večine tihotapcev ni v Evropi, tisti, ki jih pridržijo na ladjah v Sredozemlju, pa so običajno zadnji člen v verigi. Sodelovanje pri boju proti mednarodnim kriminalnim združbam, ki nadzorujejo tihotapske poti, bo v ospredju zgoraj opredeljenega okrepljenega sodelovanja.

Agencije EU lahko tudi organom držav članic pomagajo pri krepitvi njihovega delovanja v boju proti **kriminalnim mrežam tihotapcev**. Agencije pomagajo pri identifikaciji, preiskovanju in sodnem pregonu tihotapcev ter pri zamrznitvi in zaplembi njihovega premoženja. Ukrep bo nadgradil sedanja prizadevanja za identifikacijo, zajetje in uničenje plovil, preden bi jih lahko uporabile kriminalne združbe (glej zgoraj). Proaktivne finančne preiskave za zaseg in odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji, ter ukrepi za boj proti pranju denarja, povezanem s tihotapljenjem migrantov, bodo podprti z okrepljenim sodelovanjem s finančnimi obveščevalnimi enotami na področju finančnih tokov in novim sodelovanjem s finančnimi institucijami, kot so banke, ponudniki storitev mednarodnih denarnih nakazil in izdajatelji kreditnih kartic. To bo oprto tudi na boljšo izmenjavo informacij, opredeljeno v evropski agendi o varnosti.

Komisija bo za okrepitev instrumentov, ki so tožilcem na voljo za obravnavanje tihotapskih mrež, izboljšala obstoječi pravni okvir EU za boj proti **tihotapljenju migrantov** in tistim, ki imajo od tega korist¹⁶. Da bi se izvedli posebni ukrepi zoper mreže trgovcev z ljudmi in nudila pomoč žrtvam trgovine z ljudmi, bo Komisija tudi izvršila pobude iz sedanje strategije proti **trgovini z ljudmi** in preučila, kako bi se lahko to ukrepanje izboljšalo v letu 2016¹⁷. Drugi potencialni vir izkoriščanja izvira od delodajalcev znotraj EU. Komisija bo ob spodbujanju boljšega vključevanja zakonitih migrantov na trg dela okrepila ukrepanje proti nezakonitemu zaposlovanju državljanov tretjih držav, med drugim z boljšima izvajanjem in uporabo **direktive o sankcijah zoper delodajalce**¹⁸, ki prepoveduje zaposlovanje državljanov tretjih držav, ki nimajo pravice do prebivanja v EU. Prav tako bo prednostno obravnavala postopke za ugotavljanje kršitev v zvezi s to direktivo.

Vračanje

Ena od spodbud za nedovoljeno migracijo je znano dejstvo, da sistem EU na področju vračanja – namenjen vračanju migrantov z neurejenim statusom ali tistih, katerih prošnje za azil so zavrnjene – ne deluje popolno. Tihotapske mreže precej spodbuja dejstvo, da je izvršeno le razmeroma majhno število odločb o vrnitvi – uspešno je bilo izvršenih le 39,2 % v letu 2013 izdanih odločb o vrnitvi.

Za povečanje deleža izvršenih odločb moramo najprej zagotoviti, da tretje države izpolnjujejo svoje mednarodne obveznosti glede ponovnega sprejema svojih državljanov, ki v Evropi

¹⁶ Nekateri ukrepi, ki jih je Unija v zvezi s policijskim sodelovanjem in pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah sprejela pred 1. decembrom 2009, se za Združeno kraljestvo od 1. decembra 2014 ne uporabljajo več, in sicer na podlagi členov 9 in 10 Protokola št. 36 k Pogodbama, v katerih je določen poseben postopek glede nesodelovanja in ponovnega sodelovanja pri celotnem svežnju (glej sklepa, ki sta ju Komisija in Svet sprejela v zvezi z ukrepi, o katerih ju je uradno obvestilo Združeno kraljestvo, UL L 345, 1.12.2014, str. 1 in UL C 430, 1.12.2014, str. 1). EU je leta 2002 sprejela pravila v zvezi z bojem proti tihotapljenju migrantov: Direktiva 2002/90/ES o opredelitvi pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (UL L 328, 5.12.2002, str. 17) in Okvirni sklep 2002/946/PNZ o krepitvi kazenskega okvira na področju preprečevanja nujenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (UL L 328, 5.12.2002, str. 1). Združeno kraljestvo in Irska sta se odločila za sodelovanje pri tej direktivi in tem okvirnem sklepu. Vendar se Okvirni sklep za Združeno kraljestvo ne uporablja več na podlagi možnosti nesodelovanja pri celotnem svežnju, določeni v zgoraj navedenemu Protokolu št. 36. Združeno kraljestvo se lahko še vedno odloči za sodelovanje pri tem okvirnem sklepu.

¹⁷ Glede področja uporabe navedenih pobud in ukrepov, ki že veljajo, glej opombi 3 in 17.

¹⁸ Direktiva 2009/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 168, 30.6.2009, str. 24). Združeno kraljestvo in Irska se nista odločila za sodelovanje pri tej direktivi, zato ju ta ne zavezuje in se zanju ne uporablja.

prebivajo nezakonito¹⁹. EU bi morala biti pripravljena uporabiti vse vzvode in spodbude, ki jih ima na voljo. Nedavno dogovorjeni **pilotni projekt v zvezi z vračanjem** v Pakistan in Bangladeš bo pomembna praktična usmeritev za prihodnost²⁰. EU bo **tretjim državam pomagala pri izpolnjevanju njihovih obveznosti** z zagotavljanjem podpore, med drugim v obliki krepitve zmogljivosti za upravljanje vračanja, kampanj za informiranje in ozaveščanje ter podpore za ukrepe ponovnega vključevanja. Komisija bo poleg tega pregledala svoj pristop do sporazumov o ponovnem sprejemu²¹, pri čemer bo dala prednost glavnim državam izvora nezakonitih migrantov.

Poleg tega morajo države članice uporabljati **direktivo o vračanju**²². Komisija bo dala prednost spremljanju izvajanja direktive, skupaj s hitrejšim sistemom vračanja ter ob spoštovanju postopkov in standardov, ki Evropi omogočajo zagotavljanje humane in dostojanstvene obravnave vrnjenih oseb ter sorazmerno uporabo prisilnih ukrepov, v skladu s temeljnimi pravicami in načelom nevračanja²³. Trenutno v okviru schengenskega ocenjevalnega mehanizma poteka temeljita ocena izvajanja pravil EU o vračanju migrantov z neurejenim statusom, poleg tega pa bo državam članicam v podporo „**Priročnik o vračanju**“, ki bo vseboval skupne smernice, dobro prakso in priporočila.

Čeprav v EU veljajo skupna pravila o vračanju, ni učinkovitega operativnega sodelovanja. Agencija Frontex trenutno nudi precej podpore državam članicam, vendar je treba njene naloge okrepiti, da bi povečali njeno zmogljivost za zagotavljanje obsežne operativne pomoči. Trenutno lahko agencija Frontex zgolj koordinira misije vračanja, ne more pa začeti svojih misij. Na podlagi tekoče ocene, ki bo zaključena še letos, bo Komisija predlagala **spremembo pravne podlage agencije Frontex**, da bi okrepila njeno vlogo na področju vračanja.²⁴

| | |
|-----------------------|---|
| Ključni ukrepi | <ul style="list-style-type: none"> • Odpravljanje temeljnih vzrokov prek razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči. • Opredelitev migracij kot osrednjega vprašanja za delegacije EU. • Akcijski načrt na področju boja proti tihotapljenju, ki bo sprejet maja 2015. • Odločnejše ukrepanje glede izpolnjevanja obveznosti tretjih držav, da ponovno sprejmejo svoje državljane. • Sprejetje Priročnika o vračanju in spremljanje izvajanja direktive o vračanju. • Okrepitev in sprememba pravne podlage agencije Frontex, da bi se okrepila njena vloga na področju vračanja. |
|-----------------------|---|

¹⁹ O tem je v Sporazumu iz Cotonouja z državami AKP določena posebna obveznost. V skladu s členom 13 Sporazuma iz Cotonouja vsaka država članica Evropske unije sprejme vrnitev in ponovni sprejem katerega koli svojega državljana, ki se nezakonito zadržuje na ozemlju države AKP, na predlog omenjene države, brez nadaljnjih formalnosti, vsaka od držav AKP pa sprejme vrnitev in ponovni sprejem katerega koli svojega državljana, ki se nezakonito zadržuje na ozemlju države članice Evropske unije, na predlog omenjene države članice in brez nadaljnjih formalnosti.

²⁰ Sklepi Sveta o politiki vračanja EU, sprejeti na zasedanju Sveta za pravosodje in notranje zadeve, ki je potekalo 5. in 6. junija 2014.

²¹ Sporazum o ponovnem sprejemu olajšuje vračanje državljanov tretjih držav. Pogodbenice bodo brez kakršnih koli formalnosti ponovno sprejele na svoje ozemlje tiste osebe z državljanstvom navedene države, ki v drugi državi prebivajo brez dovoljenja ali so njeno mejo prestopile nezakonito.

²² Direktiva Sveta 2008/115/ES z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98). Združeno kraljestvo in Irska se nista odločila za sodelovanje pri tej direktivi, zato ju ta ne zavezuje in se zanju ne uporablja.

²³ Načelo nevračanja je načelo mednarodnega prava, podprto z Listino o temeljnih pravicah, v skladu s katerim se osebe ne sme vrniti v kraj, v katerem obstaja zanjo resna nevarnost smrtne kazni, mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja.

²⁴ Agencija Frontex je bila ustanovljena z Uredbo Sveta št. 2007/2004 (UL L 349, 25.11.2004, str. 1). Ker gre pri agenciji Frontex za razvoj schengenskega pravnega reda, pri katerem Irska in Združeno kraljestvo ne sodelujeta, ti državi nista del te agencije. Z Irsko in Združenim kraljestvom pa poteka sodelovanje v skladu s členom 12 Uredbe, zlasti v zvezi z organizacijo skupnih operacij vrnitve.

III.2 Upravljanje meja – reševanje življenj in varovanje zunanjih meja

Zgoraj navedeni ukrepi za obvladovanje današnjih razmer v Sredozemlju so bili oblikovani kot nujni ukrepi v odziv na določeno krizo. Slepili bi se, če bi menili, da gre za kratkoročno potrebo, ki se ne bo ponovila. Na okrepitev agencije Frontex in ustanovitev novih oblik sodelovanja z državami članicami bi bilo treba gledati kot na trajno raven podpore in solidarnosti.

Pravila delovanja, dogovorjena za operacijo **Triton**, bi morala služiti kot zgled za prihodnje ukrepanje na celotni kopenski in morski zunanji meji. Krize bodo različne, EU pa mora upoštevati spoznanja in biti pripravljena ukrepati še pred krizami, ne le v odziv nanje.

Obalne straže imajo ključno vlogo pri reševanju življenj in varovanju morskih meja. Z boljšim sodelovanjem med njimi bi se izboljšala tudi njihova učinkovitost. Komisija bo skupaj z ustreznimi agencijami podprla tako sodelovanje in po potrebi nadaljnje združevanje nekaterih nalog obalne straže na ravni EU.

Prepoznavanje **trendov tveganj** je vedno bolj nujno za učinkovito operativno pripravljenost. Z uvedbo sistema Eurosur²⁵ smo dobili dober zgled za nadaljnji razvoj, ki bi ga morali vsi civilni in vojaški organi, odgovorni za nadzor morskih meja, v celoti izkoristiti. Zadevne agencije bi morale pripraviti prikaz dejanskih razmer, ki bi se upošteval pri oblikovanju politik in pripravi odzivov na nacionalni in evropski ravni²⁶.

Uveljavljena politika narekuje, da EU državam članicam pomaga pri vzpostavitvi trdnih in usklajenih zunanjih meja. Sklad za notranjo varnost državam članicam za obdobje 2014–2020 že zagotavlja več kot 2,7 milijarde EUR. Čeprav obstajajo pravila o nadzoru meje, pa danes upravljanje meja poteka različno, na podlagi številnih sektorskih dokumentov in instrumentov. Komisija bo navedeno v letu 2016 združila v **standard Unije na področju upravljanja meja**, s katerim bodo zajeti vsi vidiki zunanjih meja Unije.

Učinkovitejše upravljanje naših meja pomeni tudi boljše izkoriščanje priložnosti, ki jih ponujajo informacijski sistemi in tehnologije. EU ima danes tri obsežne informacijske sisteme, ki so namenjeni upravljanju na področjih azila (Eurodac) in izdaje vizumov (vizumski informacijski sistem) ter izmenjavi informacij o osebah ali predmetih, v zvezi s katerimi so pristojni organi razpisali ukrepe (schengenski informacijski sistem). Polno izkoriščanje teh sistemov lahko koristi upravljanju meja ter izboljša sposobnost Evrope za zmanjšanje nezakonitih migracij in vračanje migrantov z neurejenim statusom. Nova faza se bo začela s pobudo o **pametnih mejah** za povečanje učinkovitosti mejnih prehodov, s čimer se bo olajšal prehod za veliko večino potnikov iz tretjih držav, ki potujejo v dobri veri, hkrati pa okrepil boj proti nedovoljenim migracijam z vzpostavitvijo evidence vseh čezmejnih premikov državljanov tretjih držav, in sicer ob polnem upoštevanju sorazmernosti. Komisija namerava po začetnih razpravah glede prvega predloga in zato, da bi se upoštevali pomisleki sozakonodajalcev, predstaviti spremenjen predlog o pametnih mejah v začetku leta 2016²⁷.

²⁵ Uredba št. 1052/2013 z dne 22. oktobra 2013 o vzpostavitvi Evropskega sistema varovanja meja (EUROSUR) – Eurosur je sistem za izmenjavo informacij, namenjen izboljšanju upravljanja zunanjih meja EU – (UL L 295, 6.11.2013, str. 1). Sistem Eurosur omogoča izmenjavo podatkov, povezanih z mejami, skoraj v realnem času med člani mreže, ki jo sestavljajo države schengenskega območja in agencija Frontex. Ker gre pri sistemu Eurosur za razvoj schengenskega pravnega reda, pri katerem Irska in Združeno kraljestvo ne sodelujeta, ti državi nista del tega sistema. Omejeno sodelovanje na regionalni ravni iz člena 19 Uredbe trenutno obravnava Sodišče Evropske unije (še nerešena zadeva C-88/14).

²⁶ Usklajuje agencija Frontex ob sodelovanju Evropskega azilnega podpornega urada, Europol, Satelitskega centra EU in Evropske agencije za pomorsko varnost.

²⁷ Glede področja uporabe takega predloga glej opombo 3.

Oblikovanje visokih standardov znotraj EU bo Evropi olajšalo podpiranje tretjih držav pri oblikovanju njihovih lastnih rešitev za boljše upravljanje meja. Pobude v ključnih afriških in sosednjih državah bi bilo mogoče podpirati prek agencije Frontex, financiranja EU in s tem povezanih pobud v okviru evropske sosedске in razvojne politike. Za cilj bi si morali zastaviti spodbujanje varnejših meja, pa tudi **krepitev zmogljivosti držav v Severni Afriki** za posredovanje in reševanje življenj migrantov v stiski.

| | |
|-----------------------|---|
| Ključni ukrepi | <ul style="list-style-type: none"> • Okrepitev vloge in zmogljivosti agencije Frontex. • Standard Unije na področju upravljanja meja. • Krepitev usklajevanja nalog obalne straže na ravni EU. • Pregledan predlog o pametnih mejah. • Krepitev zmogljivosti tretjih držav za upravljanje njihovih meja. |
|-----------------------|---|

III.3. Evropa mora varovati: močna skupna azilna politika

EU potrebuje jasen sistem za sprejem prosilcev za azil znotraj EU. Leta 2014 je za azil v EU zaprosilo rekordnih 600 000 ljudi. Vse prošnje za azil morajo biti obravnavane, osebam, ki izpolnjujejo pogoje, pa je treba nuditi zaščito. Ena od pomanjkljivosti, ki so se pokazale v sedanji politiki, je pomanjkanje medsebojnega zaupanja med državami članicami, zlasti zaradi stalne razdrobljenosti azilnega sistema. To neposredno vpliva na prosilce za azil, ki vlagajo več prošenj za azil v različnih državah, da bi nato izbrali državo, ki jim nudi najboljše pogoje, pa tudi na javno mnenje v EU. Spodbuja namreč občutek, da je sedanji sistem načeloma nepošten. Vendar v EU veljajo skupna pravila, ki bi že zdaj morala biti podlaga za vzajemno zaupanje, nadaljnji razvoj teh pravil pa bo omogočil nov začetek.

Skladno izvajanje skupnega evropskega azilnega sistema

Prednostna naloga je zagotoviti popolno in skladno izvajanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki ga bo podpiral **nov sistematičen postopek spremljanja**, s katerim se bosta preučila izvajanje in uporaba pravil o azilu ter krepilo medsebojno zaupanje. Poleg tega bo Komisija v sodelovanju z državami članicami in Evropskim azilnim podpornim uradom nudila nadaljnje smernice za izboljšanje **standardov** za pogoje sprejema in azilne postopke, da bi državam članicam zagotovila natančno opredeljene in enostavne kazalnike kakovosti ter s tem okrepila varstvo temeljnih pravic prosilcev za azil, pri čemer bo posebna pozornost namenjena potrebam ranljivih skupin, kot so otroci²⁸. Komisija bo pri odločanju o **postopkih za ugotavljanje kršitev**²⁹ tudi prednostno obravnavala prenos in izvajanje nedavno sprejete zakonodaje o pravilih v zvezi z azilom.

Evropski azilni podporni urad bo sočasno krepil **praktično sodelovanje** in deloval kot posrednik za nacionalne informacije o državi izvora – informacije o dejstvih, na katerih temelji odločitve o azilu. To bi spodbudilo enotnejše odločitve. Drugi ključni ukrepi so usposabljanje³⁰ in nova namenska mreža organov za sprejem, ki bi lahko bila podlaga za združevanje sprejemnih mest v izrednih razmerah.

²⁸ Da bi preučila posebno ranljivost otrok, in sicer ne le otrok iz migrantskega okolja, bo Komisija pripravila celovito strategijo za nadaljnje ukrepanje na podlagi akcijskega načrta za mladoletnike brez spremstva (2011–2014), s katero bodo zajeti pogrešani otroci in otroci brez spremstva.

²⁹ Direktiva 2013/32/EU z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL L 180, 29.6.2013, str. 60); Direktiva 2013/33/EU z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL L 180, 29.6.2013, str. 96). Združeno kraljestvo in Irska se nista odločila za sodelovanje pri teh direktivah.

³⁰ Program usposabljanja Evropskega azilnega podpornega urada, ki je skupni sistem poklicnega usposabljanja za uradnike na področju azila ter druge ciljne skupine kot so menedžerji in pravniki po vsej EU.

Krepitev skupnega evropskega azilnega sistema pomeni tudi učinkovitejši pristop k **zlorabam**. Preveč vlog je neutemeljenih – leta 2014 je bilo 55 % prošelj za azil zavrženih, za državljane nekaterih držav pa so bile zavržene skoraj vse vloge, kar zmanjšuje zmogljivosti držav članic za zagotavljanje hitre zaščite tistim, ki jo potrebujejo. V zakonodaji so posebne določbe za boj proti zlorabam, na primer z omogočanjem hitre obravnave neutemeljenih prošelj za azil. V podporo temu si bo Komisija v sodelovanju z Evropskim azilnim podpornim uradom in državami članicami prizadevala za oblikovanje smernic za čim boljše izkoriščanje takih možnosti.

Drugo težavo predstavljajo prošnje za azil, ki jih vložijo državljani tretjih držav, ki za vstop v EU ne potrebujejo vizuma. Te primere je mogoče delno obravnavati prek mehanizmov za spremljanje liberalizacije po odpravi vizumske obveznosti³¹. V podporo temu bo Komisija predlagala tudi okrepitev **določb o varni izvorni državi** iz direktive o azilnih postopkih, da bi se podprlo hitro obravnavanje prosilcev za azil iz državah, ki so opredeljene kot varne³².

Dublinski sistem – večja delitev odgovornosti med države članice

Čeprav so bile zadnje zakonodajne izboljšave sprejete leta 2014, mehanizem za določanje odgovornosti za obravnavanje prošelj za azil (dublinski sistem³³) ne deluje, kot bi moral. V letu 2014 je pet držav članic obravnavalo 72 % vseh prošelj za azil v vsej EU. EU lahko zagotovi dodatno pomoč, vendar je treba pravila spoštovati v celoti.

Države članice so odgovorne za uporabo dublinskega sistema. Zlasti bi morale razporediti vire, ki so potrebni za povečanje števila predaj in zmanjšanje zamud, proaktivno in dosledno uporabljati določbe, ki se nanašajo na združitev družine, ter širše in bolj redno uporabljati diskrecijske klavzule, kar bi jim bo omogočilo obravnavanje prošelj za azil in zmanjšanje pritiska na najbolj obremenjene države članice. Na ravni Unije bo Evropski azilni podporni urad države članice podprl z vzpostavitvijo **mreže nacionalnih dublinskih oddelkov**.

Države članice morajo tudi v celoti izvajati pravila o odvzemu **prstnih odtisov**³⁴ migrantov na mejah. Države članice, ki so pod posebnimi pritiski, bodo lahko izkoristile sistem kritičnih točk za zagotavljanje operativne podpore na terenu (glej zgoraj). Komisija bo do konca maja pripravila smernice za lažji sistematičen odvzem prstnih odtisov ob polnem spoštovanju temeljnih pravic, ki jih bo podprla s praktičnim sodelovanjem in izmenjavo najboljših praks. Komisija bo prav tako preučila možnosti za uporabo več biometričnih identifikatorjev v okviru sistema Eurodac (kot je uporaba tehnik za prepoznavanje obraza s pomočjo digitalnih fotografij).

Ko je bil dublinski sistem zasnovan, je bila raven sodelovanja na področju azila v Evropi drugačna. Srečevala se je z drugačno vrsto in obsegom priseljevanja. Ko bo Komisija v letu 2016 začela **oceno dublinskega sistema**, bo lahko uporabila tudi izkušnje iz mehanizmov za premestitev in ponovno naselitev. To bo pripomoglo k ugotovitvi, ali bo za zagotovitev

³¹ To EU omogoča, da v partnerstvu z državami izvora sprejme preventivne ukrepe, s katerimi se oblikujejo ciljno usmerjene kampanje obveščanja in krepitve sodelovanja na področju upravljanja meja in boja proti tihotapcem.

³² Zgoraj navedena Direktiva 2013/32/EU.

³³ Uredba (EU) št. 604/2013 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). Združeno kraljestvo in Irska sta predložila uradno obvestilo, da želita sodelovati pri sprejetju in uporabi te uredbe. Danska pri dublinskem sistemu sodeluje prek ločenega mednarodnega sporazuma, ki ga je sklenila z EU leta 2006. Merila za ugotavljanje odgovornosti si po hierarhičnem vrstnem redu sledijo: družinski razlogi, nedavno posedovanje vizuma ali dovoljenja za prebivanje v državi članici ter to, ali je prosilec v EU vstopil nezakonito ali zakonito.

³⁴ Uredba (EU) št. 603/2013 z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac (prenovitev). Združeno kraljestvo in Irska sta se odločila za sodelovanje pri tej uredbi. Danska pri sistemu Eurodac sodeluje prek ločenega mednarodnega sporazuma, ki ga je sklenila z EU leta 2006.

pravičnejše porazdelitve prosilcev za azil v Evropi potrebna sprememba pravnih parametrov dublinskega sistema³⁵.

| | |
|-----------------------|--|
| Ključni ukrepi | <ul style="list-style-type: none">• Vzpostavitev novega sistema za spremljanje in ocenjevanje skupnega evropskega azilnega sistema in oblikovanje smernic za izboljšanje standardov za pogoje sprejema in azilne postopke.• Smernice za boj proti zlorabam azilnega sistema.• Okrepitev določb o varni izvorni državi iz direktive o azilnih postopkih, da bi se podprlo hitro obravnavanje prosilcev za azil iz držav, ki so opredeljene kot varne.• Ukrepi za spodbujanje sistematičnih identifikacije in odvzema prstnih odtisov.• Posredovanje več biometričnih identifikatorjev prek sistema Eurodac.• Ocena in morebiten pregled dublinske uredbe v letu 2016. |
|-----------------------|--|

III.4 Nova politika na področju zakonitih migracij

Evropa tekmuje z drugimi gospodarstvi pri privabljanju delavcev z znanji in spretnostmi, ki jih potrebuje. Med letoma 2012 in 2025 naj bi se po pričakovanjih spremenila potreba po znanjih in spretnostih v EU, in sicer naj bi se zelo povečal delež delovnih mest, na katera se zaposlujejo delavci z višjo in visoko izobrazbo (za 23 %) ³⁶. Pomanjkanje takih delavcev je bilo že ugotovljeno v ključnih sektorjih, kot so znanost, tehnologija, inženirstvo in zdravstveno varstvo. Evropa mora izboljšati lasten nabor znanja in spretnosti ter ljudi usposobiti za vključitev v današnji trg dela. Komisija bo v letu 2015 predstavila nov sveženj na področju mobilnosti delovne sile in novo pobudo o znanjih in spretnostih ³⁷, toda kljub odločnim srednje- in dolgoročnim prizadevanjem je malo verjetno, da bi lahko potrebe v celoti pokrili.

EU se poleg tega sooča z vrsto dolgoročnih gospodarskih in demografskih izzivov. Njeno prebivalstvo se stara, njeno gospodarstvo pa je vse bolj odvisno od visoko kvalificiranih delovnih mest. Poleg tega se bo brez migracij število delovno sposobnih prebivalcev v EU v naslednjem desetletju zmanjšalo za 17,5 milijona. Priseljevanje bo vse pomembnejši način za povečanje vzdržnosti našega sistema socialnega varstva in zagotavljanje trajnostne rasti gospodarstva EU.

Zato je pomembno, pa čeprav bo v obdobjih visoke brezposelnosti in družbenih sprememb zakonite migracije vedno težko zagovarjati, imeti vzpostavljen jasen in strog skupni sistem, ki odraža interes EU, vključno s tem, da se Evropa ohrani kot privlačen cilj za migrante ³⁸.

Dobro upravljane zakonitih migracij in vizumske politike

Odločitve o obsegu sprejema državljanov tretjih držav, ki prihajajo iskati zaposlitev, bodo ostale v izključni pristojnosti držav članic. Pri tem pa ima EU posebno vlogo. V naslednjih sedmih letih bodo evropski programi, kot sta Obzorje 2020 in Erasmus +, privabljali nadarjene posameznike v EU. Namen direktive o študentih in raziskovalcih, ki je sedaj v

³⁵ Glede področja uporabe take nove pobude glej opombo 3.

³⁶ Pascaline Descy (2014): „Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets“ (*Projekcija neravnovesij na trgu dela v Evropi: izzivi politik pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020 na področju zaposlovanja*) v OECD/European Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, založba OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

³⁷ Pobudi sta že predvideni v Prilogi 1 k delovnemu programu Komisije za leto 2015.

³⁸ Komisija bo opravila tudi vrednotenje in oceno (*preverjanje ustreznosti*) veljavnega pravnega reda EU na področju zakonitih migracij, da bi se opredelile vrzeli in nedoslednosti, ter preučila možnosti za poenostavitev in racionalizacijo sedanjega okvira EU, da bi prispevala k boljšemu upravljanju zakonitih migracijskih tokov. Glede področja uporabe take nove pobude glej opombo 3.

postopku pogajanj pri sozakonodajalcih, je tema skupinama zagotoviti novo mobilnost in možnosti iskanja zaposlitve. Hitro sprejetje zakonodaje bi tema strateško pomembnima skupinama omogočilo, da bi na EU gledali kot na privlačno okolje za njuno delo³⁹.

Naslednji korak bi moral biti privlačen program na ravni EU za visokokvalificirane državljane tretjih držav. V **direktivi o modri karti**⁴⁰ je tak program že določen, vendar je bilo v prvih dveh letih izdanih le 16 000 modrih kart, od teh pa jih je 13 000 izdala ena država članica. Komisija bo do konca maja začela javno posvetovanje o prihodnosti direktive o modri karti. V okviru pregleda direktive se bo obravnavalo, kako bi lahko v Evropo uspešneje privabljali nadarjene migrante. V okviru pregleda se bodo med drugim obravnavala vprašanja glede področja uporabe, kot sta vprašanja vključitve podjetnikov, ki so pripravljene vlagati v Evropi, in izboljšanja možnosti za mobilnost imetnikov modre karte znotraj EU.

Storitve so še en sektor z velikim gospodarskim učinkom. Sektor storitev vključuje dobro usposobljene, visoko kvalificirane tuje strokovnjake, ki morajo zaradi opravljanja storitev za podjetja ali vlade v EU potovati za krajša obdobja. Komisija bo ocenila možne načine za zagotovitev pravne varnosti za te kategorije oseb, tudi zato, da bi se okrepil položaj EU pri zahtevanju vzajemnosti pri pogajanjih o sporazumih o prosti trgovini.

Glede vloge držav članic pri teh odločitvah je potreben bolj neposreden in odprt dialog, da se oblikujejo skupni pogledi in pristopi politike ter izmenja najboljša praksa na evropski ravni. Komisija bo države članice podpirala pri spodbujanju trajnega dialoga in medsebojnega ocenjevanja na evropski ravni o vprašanjih, kot so vrzeli na trgu dela, urejanje statusa in vključevanje, ki so vprašanja, na področju katerih odločitve ene države članice vplivajo na druge.

Komisija bo oblikovala tudi platformo za dialog, prek katere bo vključila prispevke podjetij, sindikatov in drugih socialnih partnerjev, da bi se čim boljše izkoristile prednosti migracij za evropsko gospodarstvo in za same migrante.

EU potrebuje orodja za opredeljevanje tistih gospodarskih sektorjev in poklicev, ki se soočajo s **težavami pri zaposlovanju ali pomanjkanjem strokovno usposobljene delovne sile** oziroma se bodo z njimi soočali v prihodnosti. Obstoječa orodja sicer že zagotavljajo nekaj informacij, vendar je potrebna bolj popolna slika⁴¹. Pri olajševanju usklajevanja ponudbe in povpraševanja na trgu dela za državljane tretjih držav, ki so že v EU, lahko imajo pomembno vlogo tudi obstoječi spletni portali, kot sta migracijski portal EU in Evropski portal za zaposlitveno mobilnost (EURES). Pri usklajevanju znanj in spretnosti migrantov predstavlja poseben problem nepriznavanje kvalifikacij, ki so jih migranti pridobili v svojih matičnih državah. EU lahko pomaga izboljšati razumevanje kvalifikacij, pridobljenih zunaj EU⁴².

Prizadevanja za oblikovanje nove evropske politike na področju zakonitih migracij odražajo **posodobitev evropske vizumske politike**⁴³. Komisija je v letu 2014 predstavila revizijo

³⁹ COM(2013) 151 final. Glede področja uporabe tega predloga glej tudi opombo 3.

⁴⁰ Direktiva 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL L 155, 18.6.2009, str. 17). Združeno kraljestvo in Irsko se nista odločila za sodelovanje pri tej direktivi, tako da ju ta ne zavezuje in se zanju ne uporablja.

⁴¹ Na primer panorama spretnosti in koalicije spretnosti.

⁴² Na primer z evropskim ogrodjem kvalifikacij ter v okviru prihajajočega pregleda sistema Europass.

⁴³ Skupna vizumska politika, ki je določena zlasti z vizumskim zakonikom (Uredba št. 810/2009), določa pravila za izdajo vizumov za kratkoročno bivanje državljanom tretjih držav, ki potujejo na primer iz turističnih ali poslovnih razlogov oziroma za namene zasebnih obiskov družine ali prijateljev ali obiskov kulturnih in športnih dogodkov. Je del schengenskega pravnega reda, pri katerem Irsko in Združeno kraljestvo ne sodelujeta. Schengenske države so leta 2014 izdale približno 15,8 milijona vizumov, kar je približno 60 % več kot leta 2009. Parlament in Svet trenutno razpravljata o predlogu prenovitve vizumskega zakonika (COM(2014) 164).

vizumskega zakonika in predlagala uvedbo nove vrste vizuma, in sicer popotniškega vizuma⁴⁴. S sprejetjem teh predlogov bo EU pridobila prožnejša orodja vizumske politike, namenjena čim boljšemu izkoriščanju pozitivnega gospodarskega vpliva privabljanja več turistov in obiskovalcev, ki pridejo iz osebnih ali poklicnih razlogov, ob hkratnem čim uspešnejšem zmanjšanju tveganj za nezakonite migracije in varnost. Poleg tega bo Komisija do konca leta 2015 zaključila tekoči **pregled tega, državljani katerih držav potrebujejo vizum**, in bo morda predlagala, da se na podlagi vzajemnosti ukine vizumska obveznost za državljane nekaterih držav, ali da se za državljane drugih držav vizumska obveznost ponovno uvede. Pri tem se bodo upoštevali politični dialogi, ki potekajo s ključnimi državami na področju migracij in mobilnosti.

Učinkovito vključevanje

Naša migracijska politika bo uspešna, če bo podprta z učinkovitimi politikami vključevanja. Čeprav so za to prvenstveno pristojne države članice, lahko Evropska unija podpira ukrepe nacionalnih vlad, lokalnih oblasti in civilne družbe, ki se ukvarjajo z zapletenim ter dolgotrajnim procesom spodbujanja vključevanja in medsebojnega zaupanja.

Financiranje zagotavlja Sklad za azil, migracije in vključevanje. Posebej pomembna pa sta lahko tudi Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad⁴⁵. V novem programskem obdobju (2014–2020) bo najmanj 20 % sredstev Evropskega socialnega sklada namenjenih za prispevanje k socialni vključenosti, kar vključuje ukrepe za **vključevanje migrantov**, s posebnim poudarkom na prosilcih za azil in beguncih ter otrocih. Iz teh skladov je mogoče podpirati ciljno usmerjene pobude za izboljšanje jezikovnih in poklicnih znanj in spretnosti, izboljšanje dostopa do storitev, spodbujanje dostopa do trga dela, vključujoče izobraževanje, spodbujanje medkulturnih izmenjav in spodbujanje kampanj za ozaveščanje, tako za gostiteljske skupnosti kot za priseljence.

Čim boljši razvojni izkoristek za države izvora

Politika EU na področju zakonitih migracij bi morala tudi podpirati razvoj v državah izvora⁴⁶. Združeni narodi bodo v kratkem sprejeli **cilje trajnostnega razvoja**, poleg ciljev na področjih, kot so spodbujanje dostojnega dela, zaposlovanje mladih ter politike plač in socialne zaščite, ki lahko državam izvora pomagajo vzpostaviti boljše gospodarske možnosti doma, pa bi bilo vanje treba vključiti tudi cilje v zvezi z migracijami. EU bo še naprej dejavno podpirala cilje v zvezi z migracijami kot del končnega splošnega okvira in poudarjala pomembnost izkoriščanja pozitivnih učinkov migracij kot horizontalnega sredstva za izvajanje razvojne agende za obdobje po letu 2015. To bi dopolnilo delovanje v okviru **partnerstev EU za mobilnost**⁴⁷ in naša prizadevanja za vključitev migracijskih vprašanj v ključne razvojne sektorje.

⁴⁴ Gre za novo vrsto vizuma za državljane tretjih držav – tako za tiste, ki so vizumske obveznosti oproščeni, kot za tiste, ki vizum potrebujejo – ki imajo legitimen interes za potovanje po schengenskem območju v trajanju, ki presega 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju (COM(2014) 163). Ta predlog nadgrajuje del schengenskega pravnega reda, pri katerem Irska in Združeno kraljestvo ne sodelujeta.

⁴⁵ Izvajanje teh ukrepov bo ocenjeno do konca leta 2015, pri čemer se bo ugotavljalo, ali so države članice izpolnile svoje cilje in ali je potrebno ponovno načrtovanje sredstev Evropskega socialnega sklada.

⁴⁶ Sporočilo Komisije: „Prizadevanja za maksimiranje razvojnega učinka migracij“ (COM(2013) 292 final). Sklepi Sveta o migracijah v razvojnem sodelovanju EU z dne 12. decembra 2014.

⁴⁷ Sporočilo Komisije: „Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti“ (COM(2011) 743 final). Gre za najbolj dodelane okvire ter dvostransko sodelovanje na področju migracij, ki nudijo politični okvir za celovit, okrepljen in prilagojen dialog ter sodelovanje s partnerskimi državami, vključno z nizom ciljev in zavez ter svežnjem posebnih podpornih ukrepov EU in zainteresiranih držav članic. Vključujejo pogajanja o vizumskih olajšavah in sporazumih o ponovnem sprejemu.

Komisija bo tudi dala na voljo vsaj 30 milijonov evrov za pomoč partnerjem pri krepitvi njihovih zmogljivosti za **učinkovito upravljanje migracij delovne sile**, s poudarkom na opolnomočenju delavcev migrantov in boju proti izkoriščanju. EU je po zgledu uspeha Evrope pri vzpostavitvi enotnega trga na podlagi mobilnosti delovne sile sprožila 24 milijonov evrov vredno pobudo za podporo prostega pretoka v Gospodarski skupnosti zahodnoafriških držav. Regionalni programi mobilnosti delavcev, ki spodbujajo **mobilnost na relaciji jug–jug**, lahko pomembno prispevajo k lokalnemu razvoju. Komisija bo prav tako spodbujala etično zaposlovanje v sektorjih, v katerih v državah izvora primanjkuje kvalificiranih delavcev, in sicer s podpiranjem mednarodnih pobud na tem področju..

Eden od načinov, na katere lahko EU državam izvora pomaga zagotoviti koristi od migracij, je **olajševanje cenejših, hitrejših in varnejših nakazil migrantov**. Sprejetje predloga „direktive EU o plačilnih storitvah II“⁴⁸ bi pripomoglo h krepitvi regulativnega okolja za nakazila, v okviru instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja pa bo za podporo vodilnih pobud v državah v razvoju na voljo vsaj 15 milijonov evrov.

| | |
|-----------------------|---|
| Ključni ukrepi | <ul style="list-style-type: none"> • Posodobitev in preoblikovanje sistema modre karte. • Platforma za dialog s socialnimi partnerji o ekonomski migraciji. • Odločnejše ukrepanje za povezavo migracij in razvojne politike. • Prerazporeditev financiranja za politike vključevanja. • Cenejši, hitrejši in varnejši prenos nakazil migrantov. |
|-----------------------|---|

IV. Kako naprej

Ta program se prvenstveno osredotoča na zagotavljanje rešitev, ki bodo Evropi omogočile napredovanje na navedenih področjih v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju. Za učinkovito in trajnostno dolgoročno obravnavo teh vprašanj pa mora evropsko sodelovanje na področju migracij storiti še korak naprej.

Pobude iz agende bodo ključnega pomena pri oblikovanju učinkovite in uravnotežene evropske migracijske politike. Komisija bo v okviru področja uporabe Pogodb in ustreznih protokolov k njima sprožila razmislek na številnih področjih:

1. *Polno izvajanje skupnega evropskega azilnega sistema*: Pogodbi predvidevata enoten azilni status, veljaven po vsej Uniji. Komisija bo začela obsežno razpravo o nadaljnjem razvoju skupnega evropskega azilnega sistema, vključno z vprašanji, kot sta skupni azilni zakonik in vzajemno priznavanje rešenih prošenj za azil⁴⁹. Del razprave bo tudi dolgoročnejši razmislek na poti do vzpostavitve enotnega postopka odločanja o azilu, ki bo namenjen zagotavljanju enakega obravnavanja prosilcev za azil po vsej Evropi.
2. *Deljeno upravljanje evropskih meja*: Iz povečanja ukrepov v Sredozemlju je videti, da je upravljanje zunanjih meja resnično vse bolj deljena odgovornost. To bi skupaj z evropskim sistemom mejnih straž⁵⁰ pomenilo nov pristop k nalogam pripadnikov obalne

⁴⁸ COM(2013) 547 final.

⁴⁹ Vzajemno priznavanje ugodno rešenih prošenj za azil pomeni, da bodo države članice priznale odločitve v azilnem postopku, s katerimi so druge države članice ugodno rešile prošnje za azil.

⁵⁰ Študija o izvedljivosti ustanovitve evropskega sistema mejnih straž (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf) – študija, ki poteka o prihodnosti agencije Frontex.

straže v EU glede na pobude, kot so izmenjava sredstev, skupne vaje in skupna uporaba virov ter možnosti za oblikovanje evropske obalne straže.

3. *Nov model zakonitih migracij:* Pogodbi pridržujeta končno odločitev o sprejemu ekonomskih migrantov za države članice. Vendar mora EU preučiti, kako te omejitve uskladiti s kolektivnim potrebami gospodarstva EU. Komisija bo zlasti preučila možnost, da skupaj z državami članicami oblikuje „sistem za prijavo interesa“. Ta bi uporabil preverljiva merila za samodejen prvi izbor morebitnih migrantov, pri čemer bi bili delodajalci pozvani, naj iz nabora kandidatov opredelijo prednostne prosilce, migracija pa bi sledila ponudbi zaposlitve. To bi omogočilo vzpostavitev „vseevropskega nabora“ usposobljenih migrantov, ki bi bil dostopen delodajalcem in organom držav članic, pri čemer pa bi postopek izbire in sprejema ostal v pristojnosti držav članic in bi potekal na podlagi dejanskih potreb njihovih trgov dela.

PRILOGA

Evropska programa za premestitev in ponovno naselitev

Premestitev

„Premestitev“ pomeni porazdelitev oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, med države članice.

Komisija bo na podlagi ključa za porazdelitev do konca maja predlagala sprožitev sistema odzivanja na izredne razmere, predvidenega v členu 78(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije, in uvedla **začasen evropski program za premestitev** prosilcev za azil, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito.

Ključ za porazdelitev bo temeljil na **objektivnih, merljivih in preverljivih merilih, ki odražajo zmogljivost držav članic za sprejemanje in vključevanje beguncev**, pri čemer bodo ustrezni utežni količniki odražali relativen pomen takih meril (*glej razpredelnico 1 spodaj*). Ta ključ bo temeljil na naslednjih elementih⁵¹:

- a) število prebivalcev (40 %), saj to odraža zmogljivost za sprejem določenega števila beguncev;
- b) skupni BDP⁵² (40 %), saj ta odraža bogastvo države v absolutnem smislu in torej izkazuje zmogljivost gospodarstva za sprejem in vključevanje beguncev;
- c) povprečno število spontanih prošenj za azil in število ponovno naseljenih beguncev na milijon prebivalcev v obdobju 2010–2014 (10 %), saj to odraža prizadevanja držav članic v zadnjih letih;
- d) stopnja brezposelnosti (10 %) kot kazalnik, ki odraža zmogljivost za vključevanje beguncev.

Dejansko število oseb, ki bodo premeščene v posamezne države članice, bo odvisno od skupnega števila oseb, ki jih je treba premestiti, in bo vključeno v zakonodajni predlog.

Država članica prejemnica bo odgovorna za obravnavo prošenj za azil v skladu z vzpostavljenimi pravili in jamstvi.

Pri uporabi osnovnega ključa za porazdelitev se bodo upoštevale posebne krizne razmere. Države članice, iz katerih se bo premeščalo, naj ne bi prispevale kot države članice za premestitev. Predlog bo odražal stališča Združenega kraljestva, Irske in Danske iz ustreznih protokolov k Pogodbama.

Ponovna naselitev

„Ponovna naselitev“ pomeni transfer posameznih razseljenih oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, iz tretje države v državo članico, kjer jim bodo priznane pravica do vstopa in bivanja ter vse druge pravice, primerljive s tistimi, ki jih imajo upravičenci do mednarodne zaščite, in sicer na predlog Visokega komisarja Združenih narodov za begunce in s soglasjem države ponovne naselitve.

Komisija bo do konca maja sprejela priporočilo za **Evropski program za ponovno naselitev**.

⁵¹ Ob upoštevanju prejšnjih razprav v okviru foruma o premestitvi in ponovni naselitvi.

⁵² BDP na prebivalca se ne uporablja, saj se ocena na prebivalca že upošteva pri merilu glede števila prebivalcev.

Ta program bo zajemal vse države članice. Pridružene države bodo povabljene k sodelovanju pri programu. Deleži od skupno zagotovljenih mest za ponovno naselitev se bodo med posamezne države članice razdelili na podlagi istega **ključa za porazdelitev**, pojasnjene zgoraj v zvezi programom za premestitev (*glej razpredelnico 2 spodaj*).

Program bo vseboval **enotno evropsko zavezo za 20 000** mest za ponovno naselitev.

Komisija bo k temu programu prispevala z odobritvijo dodatnih skupno 50 milijonov EUR za leti 2015 in 2016.

Prednostne regije za ponovno naselitev bodo vključevale severno Afriko, Bližnji vzhod in Afriški rog, s poudarkom na državah, v katerih se izvajajo regionalni programi za razvoj in zaščito, s katerimi se bo program tesno povezal.

Za pomoč pri izvajanju bodo k **sodelovanju** pozvani **Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce** (UNHCR) in druge zadevne organizacije, in sicer v skladu s trenutno prakso (identifikacija, vložitev, transfer itd.) Predvideti je mogoče tudi praktično **sodelovanje Evropskega azilnega podpornega urada** pri programu. Za posamične odločitve o sprejemu bodo še naprej odgovorne posamezne države članice.

Komisija se zaveda **tveganja za spontano sekundarno gibanje** ponovno naseljenih oseb. To se bo reševalo tako, da bo ponovna naselitev pogojena z dogovorom s ponovno naseljeno osebo, da bo najmanj pet let ostala v državi, v kateri bo ponovno naseljena, pri čemer se bodo te osebe seznanile s posledicami nadaljnjega premikanja znotraj EU in dejstvom, da si v drugih državah članicah ne bodo mogle urediti statusa ter tam pridobiti dostopa do socialnih pravic. Zakonodaja EU že omogoča hitro identifikacijo in vračanje oseb, ki ne upoštevajo takega dogovora. Komisija bo v sodelovanju z državami članicami in zadevnimi agencijami še naprej razvijala orodja za praktično uporabo teh ukrepov.

Razpredelnica 1: Evropski program za premestitev

| Države članice ^{53 54} | Ključ |
|---------------------------------|---------|
| Avstrija | 2,62 % |
| Belgija | 2,91 % |
| Bolgarija | 1,25 % |
| Hrvaška | 1,73 % |
| Ciper | 0,39 % |
| Češka | 2,98 % |
| Estonija | 1,76 % |
| Finska | 1,72 % |
| Francija | 14,17 % |
| Nemčija | 18,42 % |
| Grčija | 1,90 % |
| Madžarska | 1,79 % |
| Italija | 11,84 % |
| Latvija | 1,21 % |
| Litva | 1,16 % |
| Luksemburg | 0,85 % |
| Malta | 0,69 % |
| Nizozemska | 4,35 % |
| Poljska | 5,64 % |
| Portugalska | 3,89 % |
| Romunija | 3,75 % |
| Slovaška | 1,78 % |
| Slovenija | 1,15 % |
| Španija | 9,10 % |
| Švedska | 2,92 % |

Izračuni na podlagi statističnih informacij Eurostata (na dan 8. aprila 2015).

⁵³ Skupna politika Unije na področju azila, priseljevanja, vizumov in nadzora zunanjih meja temelji na naslovu V (Območje svobode, varnosti in pravice) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). V skladu s protokoloma 21 in 22 k Pogodbama Združeno kraljestvo, Irska in Danska ne sodelujejo pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih v skladu z naslovom V PDEU. Združeno kraljestvo in Irska lahko Svet v treh mesecih po predložitvi predloga ali pobude, ali kadar koli po sprejetju, uradno obvestita, da želita sodelovati pri sprejetju in uporabi predlaganega ukrepa. Danska lahko v skladu s svojimi ustavnimi pravili kadar koli obvesti druge države članice, da želi v celoti uporabljati vse ustrezne ukrepe, sprejete na podlagi naslova V PDEU. Če se Združeno kraljestvo in Irska odločita za sodelovanje v programu za premestitev, bo odstotek prispevka držav članic ustrezno prilagojen. Če se Danska in pridružene države odločijo za prostovoljno sodelovanje v programu za premestitev, bo odstotek prispevka držav prav tako ustrezno prilagojen.

⁵⁴ Odstotki iz ključa za porazdelitev se prilagodijo tako, da upoštevajo določene krizne razmere, ki se rešujejo s programom za nujno premestitev v skladu s členom 78(3) PDEU. Države članice, iz katerih se bo premeščalo, naj ne bi prispevale kot države članice za premestitev.

Razpredelnica 2: Evropski program za ponovno naselitev

| Države članice ⁵⁵ | Ključ | Skupna razdelitev na podlagi števila 20 000 oseb |
|--|----------------|--|
| Avstrija | 2,22 % | 444 |
| Belgija | 2,45 % | 490 |
| Bolgarija | 1,08 % | 216 |
| Hrvaška | 1,58 % | 315 |
| Ciper | 0,34 % | 69 |
| Češka | 2,63 % | 525 |
| <i>Danska</i> ⁵⁶ | <i>1,73 %</i> | <i>345</i> |
| Estonija | 1,63 % | 326 |
| Finska | 1,46 % | 293 |
| Francija | 11,87 % | 2 375 |
| Nemčija | 15,43 % | 3 086 |
| Grčija | 1,61 % | 323 |
| Madžarska | 1,53 % | 307 |
| <i>Irska</i> ⁵⁶ | <i>1,36 %</i> | <i>272</i> |
| Italija | 9,94 % | 1 989 |
| Latvija | 1,10 % | 220 |
| Litva | 1,03 % | 207 |
| Luksemburg | 0,74 % | 147 |
| Malta | 0,60 % | 121 |
| Nizozemska | 3,66 % | 732 |
| Poljska | 4,81 % | 962 |
| Portugalska | 3,52 % | 704 |
| Romunija | 3,29 % | 657 |
| Slovaška | 1,60 % | 319 |
| Slovenija | 1,03 % | 207 |
| Španija | 7,75 % | 1 549 |
| Švedska | 2,46 % | 491 |
| <i>Združeno kraljestvo</i> ⁵⁶ | <i>11,54 %</i> | <i>2 309</i> |

Izračuni na podlagi statističnih informacij Eurostata (na dan 8. aprila 2015).

Odstotki so bili izračunani na pet decimalnih mest natančno, za predstavitev v tej razpredelnici pa so bili navzgor ali navzdol zaokroženi na dve decimalni mesti; razdelitev oseb je bila opravljena na podlagi popolnih podatkov na pet decimalnih mest natančno.

⁵⁵ Če se pridružene države odločijo za sodelovanje v programu za ponovno naselitev, bosta ključ in skupna razdelitev ustrezno spremenjena.

⁵⁶ Čeprav bo predlagani program za ponovno naselitev v obliki priporočila, je podlaga za skupno politiko Unije na področju priseljevanja naslov V PDEU. Zato bodo upoštevani posebni vidiki, navedeni v opombi 3 v zvezi s protokoloma št. 21 in 22 k Pogodbama o stališčih Združenega kraljestva, Irske in Danske.