

ZELENA KNJIGA

o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu

PREDLOGI IN KOMENTARJI ZA NADALJNJO OBRAVNAVO

REPUBLIKA SLOVENIJA

1. Uvod

Republika Slovenija pozdravlja in podpira nadaljnja prizadevanja za izgradnjo enotnega evropskega azilnega sistema. Zelena knjiga je prav gotovo eden izmed najprimernejših korakov za nadaljevanje aktivnosti in procesov v tej smeri.

Komentarje in predloge za nadaljnjo razpravo navajamo v posameznih poglavjih v skladu s strukturo zelene knjige.

Predlogi in komentarji morajo biti do 31. avgusta 2007 posredovani Evropski komisiji, ki bo na podlagi zbranih predlogov v oktobru 2007 organizirala javno razpravo.

2. ZAKONODAJNI INSTRUMENTI

2.1. Obravnavanje prošenj za azil

Obravnavanje prošenj za azil v okviru oziroma na podlagi skupnega azilnega postopka je prav gotov glavni in hkrati najpomembnejši cilj, ki ga po našem mnenju zasleduje Evropska unija. Različnost nacionalnih ureditev v procesnem smislu je največji izziv, ki bo zahteval veliko nacionalnega popuščanja in opustitev posameznih nacionalnih tradicij. Zato je po našem mnenju prvi in nujen element – **fazni pristop** k poenotenju postopka. Le-ta mora temeljiti na postopnem poenotenju pravil in v končni fazi uvedbi enotnega oziroma skupnega azilnega postopka, opredeljenega na ravni EU.

Pri tem je še zlasti pomembno, da se v prvem koraku poenoti (na ravni EU) predvsem tiste institute azilnega postopka, ki se praktično v državah članicah že izvajajo na enak način, kasneje pa nadaljuje s tistimi instituti, ki ne zahtevajo veliko sprememb v nacionalnih sistemih. Šele na koncu, po preteku časa, pa tudi z instituti, ki se v državah članicah popolnoma razlikujejo.

Glede pravnega instrumenta je verjetno odveč dodati, da vidimo uredbo kot primeren instrument, ki bo zagotovil pravno vrednost sami ideji. V prvih korakih pa bi bilo potrebno v obstoječe direktive vključiti čim več obligatornih določb («must/shall«).

Menimo, da obstoječi sistem, tako s pravnega kot dejanskega vidika, predstavlja zadostno jamstvo glede zaščit in pravic upravičencev do mednarodne zaščite.

Strinjamo se, da bi učinkovitost sistema oziroma samih postopkov lahko še izboljšali. Izmed institutov, ki bi jih lahko poenotili na EU ravni in bi istočasno povečali učinkovitost sistema, vidimo predvsem glede:

- enotna prošnja za azil, v smislu enotnega vzorca, načina sprejema, enake standardi pravic (pravna pomoč, prevodi,...);
- enotnih kriterijev za pristojni organ za sprejem prošnje za azil, kar vključuje evaluacijo prve izjave tujca;
- enotnega načina dostopa do azilnega postopka;
- enotne ureditve mejnih in letaliških postopkov;
- enotnih kriterijev za omejevanje gibanja v posameznih fazah azilnega postopka.

Na vsak način pa je potrebno ponovno preučiti smisel in izvajanje institutov varnih držav. V smislu enotnega azilnega sistema bi bilo potrebo določiti enotni evropski seznam (lista) varnih držav in morda celo izključiti možnost nacionalnih seznamov. Ob tem pa dodajamo, da se zavedamo različnosti stališč držav članic glede tega vprašanja.

Glede skupne obdelave prošenj za azil je po našem mnenju pomembna skupna pravna podlaga, ki bo enaka in obvezujoča za vse države članice. Šele na tej osnovi, se lahko v okviru EU, nadalje pogovarjamo o praktični implementaciji skupnega obravnavanja prošenj za azil.

V kolikor se vprašanje (št. 5) nanaša bolj na vprašanje delitve bremena, si vodenja postopkov ne predstavljamo brez neposrednega osebnega stika s prosilcem. Možnost delitve bremena je lahko regionalno ali pa po izvornih državah prosilcev za azil.

2.2. Pogoji sprejema prosilcev za azil

Glede sprejema prosilcev za azil menimo, da bi bilo v prvi fazi smiselno poenotiti naslednja področja:

- zdravstveno varstvo upravičencev;
- določene segmente glede sprejema (na primer enotni kriteriji in enotni postopek odpovedi bivanja in enotne pravice teh oseb) in
- postopka (vprašanje enotnih prošenj za azil) in področje pravice do šolanja. Glede slednjega se pridružujemo tistim, ki nadaljnje šolanje (na sekundarni in univerzitetni ravni) prepuščajo nacionalnim potrebam in zmožnostim. Takšno odstopanje in razlike v posameznih državah članicah po našem mnenju ne bi vplivale negativno na enotnost samega sistema.

Materialni pogoji sprejema morajo biti usklajeni, pri čemer je pomembna usklajena višina materialnih pogojev in ne toliko tudi sama oblika. Oblika je lahko prepuščena državam članicam, pri čemer se bodo verjetno prilagajale razmeram v državi; nastanitvenim kapacitetam, možnosti pridobitve drugih oblik nastanitve, itd.

Menimo, da področje sprejema najbolj zaznamuje določeno državo članico kot bolj privlačno državo za iskanje mednarodne zaščite in ki posledično spodbuja sekundarna gibanja prosilcev za azil. Zato bi bilo poenotenje vseh segmentov zagotovo v korist enotnega sistema. Ob tem se zavedamo razlik med državami in zaradi tega z željo doseči določen napredek, poskušamo držati zgoraj omenjenega faznega pristopa.

V skladu s tem menimo, da za poenotenje predpisov o dostopu prosilcev za azil do trga dela še ni pravi čas. Menimo, da obstoječa ureditev v direktivi glede pravice do dela v tem času popolnoma ustreza in je ni potrebno spreminjati. Pravice do dela za prosilce za azil po našem mnenju ni potrebno razširjati. Razlog je predvsem v tem, da so večinoma azilni postopki v državah članicah zelo kratki in učinkoviti; v tistih primerih, kjer to ni mogoče, pa že obstoječa ureditev dopušča možnosti zaposlitve tem osebam. Prav tako je potrebno tudi druge integracijske ukrepe prilagoditi kratkotrajnosti statusa prosilca za azil in stopnji verjetnosti priznanja zaščite tem osebam.

Pridržanje oziroma omejitev gibanja je po našem mnenju institut, ki bi ga bilo potrebno čimbolj poenotiti. Pri tem mislimo tako na razloge, trajanje in tudi pravno-postopkovne vidike (odločitev, pritožbe,...). Še zlasti pa je potrebno je uvesti skupna pravila za omejevanje gibanje prosilcem za azil, ki so v t.i. »dublinskih postopkih«.

2.3. Priznanje zaščite

Merila za priznanje zaščite in pravice ter ugodnosti, ki izhajajo iz statusov je po našem mnenju mogoče izboljšati na dva načina: po eni strani obstoječe direktive prepuščajo državam članicam preveč prostora, tako da že na normativni ravni prihaja do prevelikih razlik. Na drugi strani pa je potrebno veliko pozornosti posvetiti enotni uporabi, interpretaciji in odločanju na podlagi teh določb. Torej praktičnemu vidiku, pri čemer je nujno potrebno vključiti tudi sodno vejo oblasti, ustavna sodišča držav članic in druge organe, ki odločajo v instančnih azilnih postopkih.

Glede enotnih statusov je potrebno nadaljevati usklajevanje, in sicer za vsak status posebej. Predvsem vidimo potrebo po nadaljnji izgradnji instituta subsidiarne zaščite; tako na normativni ravni, kot tudi glede uporabe obstoječih določil.

Ne strinjamo se z uvedbo enega statusa za vse upravičence mednarodne zaščite. Razlogi, ki so podlaga za posamezen status, se namreč preveč razlikujejo tako po vsebini, ozadju, kot tudi po trajanju.

Za kategorije ljudi, ki jih ni mogoče odstraniti, bi bilo potrebno uvesti nov status, ki bi bil pogojen izključno s socialnimi in zdravstvenimi razlogi. Ob tem pa bi bilo potrebno natančno definirati ali se pogoji ugotavljajo v okviru enotnega azilnega postopka in kateri organ to ugotavlja (predvsem v tistih državah, kjer je pristojni organ za odstranjevanje tujcev ni azilni organ). Bistveno vprašanje pri tem je, ali se ta problem lahko rešuje v okviru mednarodne zaščite ali pa ločeno od nje. Naše mnenje je, da gre v tem primeru bolj za vprašanje odstranjevanja tujcev iz države (običajno so azilni postopki v teh primerih končani) in da se to področje (razlogi in status) ne sme mešati s klasičnimi vprašanji mednarodne zaščite.

Obveznost, ki izhaja iz 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah je absolutna obveza držav podpisnic in ne dopušča nobenih izjem. Države so že do sedaj morale poiskati ustrezn rešitev za osebe, ki jih ni mogoče odstraniti iz države, kar je morda nadaljnji argument, da se tega vprašanja ne vključuje v mednarodno zaščito.

V prihodnje bo potrebno razdelati tudi kriterije za ločevanje upravičencev do subsidiarne zaščite in tistih oseb, ki spadajo pod zaščito 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah.

Za medsebojno priznavanje odločb o azilu in možnost prenosa odgovornosti je glede na zadnje izkušnje še očitno preuranjeno. Najprej je potrebno zagotoviti

določene pogoje. V prvi vrsti poenotiti interpretacijo določb glede priznanja statusov s strani vseh pristojnih organov (tudi instančnih) v vseh državah članicah. Potrebno bi bilo preučiti tudi vprašanje kriterijev odobritve prenosa odgovornosti; vprašanje prostih kapacitet v državah članicah in vprašanje sredstev / resursev za integracijo. Vsekakor pa bo medsebojno priznavanje odločb o azilu in možnost prenosa odgovornosti mogoče takrat, ko bo azilni postopek poenoten in ko bo enotna tudi politika (policy) priznavanja zaščite.

2.4. Medsektorska vprašanja

Glede ranljivih kategorij bi bilo po našem mnenju potrebno enotno definiranje ranljivih kategorij in enoten tretma (nastanitev, zdravstvo, ali se jih lahko obravnava v pospešenem postopku, ali se taki kategoriji ljudi lahko omeji gibanje...).

Eden od ukrepov za povečanje nacionalnih zmogljivosti za odziv na primere ranljivosti je usposabljanje strokovnjakov, predvsem glede predhodno določenih enotnih kriterijev za ranljive skupine, izmenjava t.i. »best practice«, itd.

Sicer glede integracijskih vprašanj je stališče Slovenije, da so ukrepom integracije podvržene osebe, ki jim je bila priznana dolgotrajna (stalna) oblika zaščite. Glede prosilcev za azil in ostalih kratkotrajnih oblik zaščite pa menimo, da ni potrebe po klasičnih integracijskih ukrepih, saj je status zgolj prehodnega značaja, sami postopki odločanja o upravičenosti pa so relativno kratki.

V zvezi z zagotavljanjem celovitosti instrumentov druge faze in dodatnih področjih, ki trenutno niso zajeta v zakonodaji skupnosti pa dodajamo, da bi poenotenje »posebnih azilnih postopkov« (očitno neutemeljene prošnje, mejni in letališki postopki, ponovna prošnja za azil, varne države,...) prineslo dodano vrednost v enotnem azilnem sistemu.

3. IZVAJANJE – SPREMLJEVALNI UKREPI

Praktično sodelovanje med pristojnimi organi in organi EU bo v prihodnje zelo pomembno. Predvsem vidimo nadaljnje možnosti v izmenjavi informacij o izvornih državah prosilcev za azil in nadaljevanju aktivnosti glede vzpostavitve skupnega portala o izvornih državah. Praktično sodelovanje je potrebno okrepiti predvsem glede enotne uporabe in interpretacije določb direktiv; eno od možnosti vidimo v okviru skupine strokovnjakov držav članic, ki so predvideni v posameznih direktivah (t.i. Contact Committee). Zelo dober vzor predstavlja t.i. Dublin Expert group, ki praktično na svojih sestankih omogoča izmenjavo stališč glede vseh vprašanj Dublinske uredbe, vključno z odločanjem na podlagi posameznih določb.

Ustanovitev evropskega urada za azil je po našem mnenju eden od pogojev za doseg enotnega evropskega azilnega sistema. Ne le zaradi nalog, ki jih vidimo kot možne za navedeni urad, temveč tudi zaradi pristojnosti, ki bi jih lahko tak urad imel. Med naloge in pristojnosti bi lahko uvrstili: usposabljanje strokovnjakov, aktivnosti glede enotnega evropskega curriculuma, strukturna podpora za skupne EU dejavnosti, aktivnosti glede obvladovanja izrednih pritiskov, ustanovitev in mobilizacija t.i. expert teams«, usklajevanje in vodenje aktivnosti glede regionalnih programov zaščite, priprava in usklajevanje novih političnih pobud na področju azila, monitoring izvajanja pravnih instrumentov v državah članicah na področju azila, zagotavljanje informacij glede skladov nove finančne perspektive, monitoring in koordinacija izvajanja dublinskega sistema, itd. Vse te naloge in pristojnosti se pojavljajo v okviru razprave o enotnem azilnem sistemu. Na takšen način

skoncentrirane naloge na področju azila v eni instituciji zagotovo vodijo v racionalizacijo stroškov in učinkovitejše delo.

Kakšna oblika oziroma operativna in institucionalna zasnova bi bila najustreznejša za tak urad, je težko reči. Vsekakor je pomembnejše, da se uradu zagotovi zadostna finančna sredstva in čim več usposobljenih strokovnjakov s tega področja (z ustreznimi izkušnjami), ki bodo lahko takoj po ustanovitvi pričeli z delom. Vsakršen odlog pričetka dela zaradi tovrstnih težav močno zmanjšuje kredibilnost in moč takega urada.

4. SOLIDARNOST IN PORAZDELITEV BREMENA

4.1. Porazdelitev odgovornosti

Porazdelitev odgovornosti je po našem mnenju eno temeljnih načel, ki ga je potrebno zasledovati v okviru enotnega azilnega sistema. Zato je potrebno dublinski sistem dopolniti z drugimi ukrepi in kriteriji, ki bodo zagotovili delitev odgovornosti in bremen. Pri tem, kot zelo pomemben kriterij, vidimo upoštevanje pritiskov na zunanje meje EU. Državam članicam, ki so ob zunanji meji (modri ali zeleni) bi bilo potrebno v okviru skladov v ta namen zagotoviti ugodnejše pogoje in več finančnih sredstev.

To bo še zlasti pomembno po spremembah in dopolnitvah dublinskega sistema, kar bo državam od zunanji EU meji prineslo še večja bremena.

4.2. Finančna solidarnost

Nadaljevati je potrebno z poenostavljanjem postopkov v okviru obstoječih finančnih skladov. Pogoji črpanja in možne vsebine ERF naj bodo fleksibilnejši (bolj neposredna poraba sredstev; na primer subvencioniranje delodajalcev, ki zaposlijo begunca in podobno).

Predvsem pa se Republika Slovenija zavzema za še večjo transparentnost izkoriščanja sredstev iz finančnih skladov in sistematične izmenjave informacij.

5. ZUNANJA RAZSEŽNOST AZILA

5.1. Podpora tretjim državam pri krepitevi zaščite

Glede regionalnih programov zaščite je najprej potrebno povečati transparentnost obstoječih aktivnosti. Potrebno je pričeti z razpravo kam je potrebno programe usmeriti (v skladu z zunanjo dimenzijo in prioritetami globalnega pristopa). Prav tako je potrebno vzpostaviti ustrezne mehanizme evaluacije doseženega v posameznem projektu glede na porabljena sredstva. Seveda pa je zelo pomembno, da se programi prilagajajo državam oziroma regijam, kjer potekajo in tamkajšnjim razmeram. Naše mnenje je, da mora področje azila postati obvezna sestavina v zunanji strategiji razvoja tretjih držav. Izkušnje nam kažejo, da ima vzpostavitev azilnega sistema v tretjih državah pozitivne učinke in posredno zmanjšuje število prosilcev za azil iz teh držav.

Regionalne programe zaščite bi bilo smiselno čimbolj poenotiti na evropskem nivoju (možnost izobraževanja v EU pod pogojem, da se po določenem času vrne v

izvorno državo, možnost pridobitve finančnih sredstev za rekonstrukcijo nastanitve v izvorni državi, možnost pridobitve začetnih finančnih sredstev za reintegracijo....)

5.2. Preselitev

Stališče Slovenije glede preselitve gre v smeri, da je potrebno zagotoviti mehanizme za delitev bremen v okviru EU; to pomeni sprejem prosilcev za azil ali priznanih upravičencev do mednarodne zaščite v okviru EU. Seveda pa je zelo pomembno, da se sprejme ustrezen pravni instrument, ki bo predstavljal pravno podlago in obvezno za države članice.

Glede preselitve v klasičnem pomenu besede; to je sprejema beguncev iz tretjih držav, pa je stališče Slovenije, da mora odločitev ostati v rokah držav članic.

5.3. Obravnavanje mešanih tokov na zunanjih mejah

Ustanovitev skupin strokovnjakov za azil v primerih izjemnih pritiskov je zagotovo dobra ideja, ki lahko pomaga državam ob zunanjih meji EU. Za doseg večjega učinka bi bilo potrebno te skupine in znanje kombinirati tudi z ustrežno materialno pomočjo.