

IZBOLJŠANA ZAŠČITA BEGUNCEV V EU IN PO SVETU



Predlogi UNHCR za ponovno vzpostavitev zaupanja
z boljšim upravljanjem, partnerstvom in solidarnostjo

December, 2016

PREGLED

Evropska unija (EU) potrebuje trden, domiseln in izvedljiv pristop za premagovanje razdrobljenosti pri učinkovitem vodenju gibanja beguncev v skladu z mednarodnim pravom. Ta dokument vsebuje vizijo, kako bi lahko to dosegli v EU in po svetu.

Lansko leto je bilo v Evropi izjemno, saj se je več kot milijon beguncev in migrantov podalo na tvegano pot čez Sredozemsko morje v iskanju varnosti. Kljub kazalnikom, da se bo število prihajajočih ljudi povečalo, pa je dejansko stanje pretoka ljudi ujelo številne države v Evropi nepripravljene in prevladal je kaos. Zmogljivost držav članic in Skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS) je bila na veliki preizkušnji. Nekatere države, kot so Avstrija, Nemčija, Grčija, Italija in Švedska, so bile bolj pod pritiskom kot druge. Med državami članicami EU so se pojavili neenotni odzivi. Nekatere so sprejele ukrepe za omejitev dostopa beguncev in migrantov na svojem ozemlju in prenesle odgovornost na sosednje države. Čeprav si je več držav prizadevalo za sprejem beguncev, pa je pomanjkanje skupnega odziva EU privedlo do na videz nepremagljivih političnih dilem. To je povzročilo resne operativne težave in še poslabšalo že tako negotov položaj beguncev in migrantov, ki prihajajo v EU.

Število ljudi, ki so prisiljeni zapustiti svoje domove je zadnjih nekaj let v porastu, tudi iz držav v evropski soseščini. Iskanje političnih rešitev za konflikte, ki privedejo ljudi do tega, da pobegnejo, ostaja ključnega pomena, in Evropa mora bolj sodelovati v teh prizadevanjih. Poleg tega morajo države, ki sprejemajo največje število beguncev, prejemati predvidljivo podporo za zaščito, pomoč in zagotavljanje rešitev za begunce. Glede na navedeno, je pomembno vlagati v stabilizacijo razmer v teh državah. Istočasno pa mora biti Evropa pripravljena nadaljevati s sprejemanjem beguncev na svojem ozemlju, tako da oblikuje načrte izrednih ukrepov in vzpostavi bolj učinkovit in bolje voden azilni sistem. Širjenje varnih poti za begunce v Evropo bi lahko pomenilo tudi realne in smiselne alternative tihotapljenju ljudi in nedovoljenim gibanjem.

Svetovni voditelji so prepoznali potrebo po humanem in celovitem pristopu k reševanju problema prisilnih preselitev, ko so 19. septembra 2016 sprejeli newyorško Deklaracijo o beguncih in migrantih. Zato je čas, da EU gradi na tej deklaraciji in obnovi svoje sodelovanje ne le med državami članicami EU, ampak tudi z državami izvora, državami zatočišča in državami tranzita. Načelen, pragmatičen in skupni pristop k odzivanju na begunce in migrante je možen in dosegljiv v okviru EU. V tem dokumentu, UNHCR, Agencija Združenih narodov za begunce, predstavlja vizijo za doseganje omenjenega cilja v EU skozi celovito azilno in begunsko politiko prihodnosti, tako v svojih notranjih, kot tudi v zunanjih dimenzijah. Predstavljeni predlogi lahko olajšajo dolgoročni razvoj koherentnih režimov v celotni EU za učinkovito reševanje gibanja beguncev. Obstaja močan precedens za tovrstno ustvarjalno in v prihodnost zazrto mišljenje v Evropi - ki je najbolj očitno pri oblikovanju same EU, ustanovljene na načelih spoštovanja temeljnih pravic, odgovornosti, solidarnosti in zaupanja.



© UNHCR
December, 2016

Naslovne slike:
© UNHCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau



Verodostojno različico dokumenta v angleškem jeziku najdete na:

<http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

UNHCR PREDLAGA:

1

EU, KI JE PRIZADEVNA

onkraj svojih meja za zaščito, pomoč in iskanje rešitev preko:

- ✓ razvoja trajnostnih azilnih sistemov
- ✓ zagotavljanja potrebne podpore za humanitarne operacije
- ✓ sprejemanja razvojno usmerjenega pristopa do pomoči
- ✓ širjenja možnosti za varne poti
- ✓ vzpostavitve skupnega, urejenega pristopa do vprašanja migracij.

2

EU, KI JE PRIPRAVLJENA,

da se odzove na morebitne večje število prihodov z naslednjimi orodji:

- ✓ ocenjevanje in načrtovanje
- ✓ pripravljenost zmogljivosti na nacionalni ravni in ravni EU
- ✓ mehanizmi usklajevanja.

3

EU, KI VARUJE

skozi dobro voden skupen azilni sistem in ki zagotavlja dostop do ozemlja in vključuje:

- ✓ skupni sistem za registracijo
- ✓ prednostna obravnava združitev družin
- ✓ pospešene in poenostavljene postopke za ocenevanje upravičenosti do azila
- ✓ mehanizem za porazdelitev za države članice pod pritiskom
- ✓ skupen pristop do otrok brez spremstva in ločenih otrok
- ✓ spodbude za skladnost z novim sistemom
- ✓ učinkovit sistem vračanj.

4

EU, KI VKLJUČUJE

begunce v svoje skupnosti z naslednjimi mehanizmi:

- ✓ povečanje sredstev za programe vključevanja
- ✓ predvidljive, usklajene storitve integracije
- ✓ spodbujanje odprtih in vključujočih skupnosti

1

EU, KI JE PRIZADEVNA ONKRAJ SVOJIH MEJA

Države, ki gostijo večino beguncev, potrebujejo močno, predvidljivo in stalno podporo za ustvarjanje okolja, v katerem lahko begunci živijo varno in si ponovno ustvarijo življenje. Solidarnost in delitev odgovornosti s temi državami so ključni izrazi te podpore. Ta načela so v skladu s Pogodbo o Evropski uniji¹ in so v jedru Newyorške deklaracije,² ki je bila sprejeta septembra 2016. Kot del Newyorške deklaracije so se države dogovorile o okviru celovitega odziva na begunce za obravnavanje večjih gibanj beguncev in za razvoj pobude *Global Compact* za begunce v letu 2018. Ta okvir določa načrt za mednarodno sodelovanje pri pomoči beguncem s široko paleto akterjev, izkušnje ki se bodo pridobile z izvajanjem načrta pa bodo krojile razvoj *Global Compact* a za begunce. Nadaljnja podpora in sredstva EU za poskusno vzpostavitev tega okvira v nekaterih sedanjih begunskih razmerah so bistvenega pomena za uspeh pobude.

Ta razvoj sovпада s predstavitvijo ključnih politik EU na področju prisilne preselitve in upravljanja migracij. Sporočilo Evropske komisije iz aprila *Živeti dostojanstveno: od pomoči v odvisnosti k samozadostnosti*³ poziva k razvojno usmerjenemu pristopu glede prisilnih preselitev. Junija 2016 so Migracijska partnerstva, s prvo skupino petih držav v Afriki (Niger, Nigerija, Mali, Senegal in Etiopija) in dvema na Bližnjem vzhodu (Jordanijo in Libanon) zbrala prednosti in zmožnosti financiranja Komisije in držav članic EU. To bo izboljšalo usklajenost in učinkovitost ter odraža poziv, ki je bil sprejet na vrhu EU z afriškimi partnerji v Valetti decembra 2015. Ti novi pristopi potrjujejo sposobnosti EU za povečanje podpore preobremenjenim državam, ki gostijo begunce, in tistim z nastajajočimi azilnimi sistemi.

Z upoštevanjem in grajenjem na tem pozitivnem razvoju, UNHCR predlaga pristop, ki bo okrepil prizadevanja EU zunaj njenih meja za zaščito, pomoč in iskanje rešitev za begunce preko:

- ✓ razvoja trajnostnih azilnih sistemov
- ✓ zagotavljanja potrebne podpore za humanitarne operacije
- ✓ sprejemanja razvojno usmerjenega pristopa do pomoči
- ✓ širjenja možnosti za varne poti
- ✓ vzpostavitve skupnega, urejenega pristopa do vprašanja migracij.

¹ Člen 21 se med drugim nanaša na načela enakosti in solidarnosti ter spoštovanje načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava, kot ključnih vrednot za ustanovitev EU. Prav tako zavezuje EU, da išče in razvija partnerstva s tretjimi državami, ki si delijo ta načela in vrednote. Glej <http://goo.gl/AT2Yva>.

² Generalna skupščina Združenih narodov, Newyorška deklaracija za begunce in migrante, dostopno na: <http://goo.gl/2V0Zir>.

³ Bruselj, 26.4.2016, COM(2016) 234 konč., dostopno na: <http://goo.gl/mMFI66>.

1.1 Razvoj trajnostnih azilnih sistemov

EU in njene države članice bi podprle krepitev azilnih sistemov v:

- **državah, ki gostijo večino beguncev:** Taka podpora bi bila izraz solidarnosti. Zagotavljanje, da imajo prosilci za azil možnost dostopa do azila in učinkovite zaščite v teh državah, bi lahko naslavljalo glavno gonilo nadaljnega gibanja. Zagotovila bi tudi alternativo predlogom za obdelavo prošenj za azil v državah članicah EU zunaj njihovih ozemelj. Obravnava prošenj za azil v državah članicah EU že v državah, ki gostijo večino beguncev, se lahko šteje kot način delitve odgovornosti. Slednje pa je mogoče le, ko bodo azilni sistemi držav z največjim številom beguncev v celoti delujoči.
- **državah, skozi katere prehajajo begunci:** Ko bodo varnostne razmere dopuščale, bi EU pospešila naložbe v trajnostne sisteme zaščite v tranzitnih državah, kot sta Libija in Egipt. Obseg programov EU za regionalni razvoj in zaščito bi se razširil tako, da bi vključeval vso večstransko in dvostransko podporo tem državam.
- **državah kandidatkah EU:** Sodelovanje EU pri razvoju pravičnih in učinkovitih azilnih sistemov v državah kandidatkah EU bi vključilo pravni red EU na področju azilne politike v njihove nacionalne zakonodaje. Prav tako bi pomagalo zgraditi delujoče azilne sisteme.

1.2 Zagotavljanje potrebne podpore za humanitarne operacije

EU in njene države članice bi dodeljevale sredstva po vsem svetu v skladu z oceno potreb in v skladu z načeli dobrega humanitarnega donatorstva⁴ in Velikim dogovorom. To bi vključevalo **predvidljivo, prilagodljivo, večletno financiranje**, ki bi temeljilo na trajnem sodelovanju z odgovornimi organi, in v tesnem sodelovanju z državami gostiteljicami, kadar je to mogoče. EU bi dajala zgled z zagotavljanjem temeljnega financiranja, z enostavnejšim dodeljevanjem sredstev in odpravo okornih zahtev za poročanje. Instrumenti financiranja EU bi morali biti komplementarni in usklajeni, da se preprečijo vrzeli v podpori.

1.3 Sprejemanje razvojno usmerjenega pristopa do pomoči

Države v razvoju gostijo 86 odstotkov vseh beguncev, pri čemer najmanj razvite države zagotavljajo azil za 4,2 milijona ljudi. Dolgotrajne in hude krize presegajo zmožnosti sistema humanitarne pomoči. Nov pristop bi **begunce vključil v razvojno načrtovanje in zagotavljanje nacionalnih storitev** s strani držav gostiteljic. To bi omogočilo beguncem, da bi nadaljevali s svojim življenjem, zmanjšala bi se odvisnost od pomoči⁵ in begunci bi se pripravili na dolgoročne rešitve. Isti pristop bi prav tako preprečili nastanek vzporednih sistemov za begunce in državljane države gostiteljice ter spodbujal večjo socialno kohezijo.

Agenda 2030 za trajnostni razvoj predstavlja platformo, ki zagotavlja, da begunci in notranje razseljene osebe (NRO) ne bodo zapostavljeni. EU v svojem političnem okviru za razseljene osebe iz aprila 2016 predstavlja ambiciozen, razvojno usmerjen pristop do beguncev, notranje razseljenih oseb in njihovih gostiteljev.⁶ Tudi Newyorška deklaracija predstavlja možnosti, kako v celovite odgovore beguncev vgraditi humanitarne in razvojne mreže.

⁴ Glej: <http://goo.gl/9J2Swn>.

⁵ 80 odstotkov humanitarnih sredstev Komisije je namenjenih k dolgotrajnim prisilnim razselitvam.

⁶ Za več informacij glej: <http://goo.gl/mMF166>.

EU bi ta pristop podprla z:

- **naslavljanjem socialno-ekonomskih učinkov** obsežne razselitve in prilagajanjem razvojnih intervencij za njihovo reševanje.
- **zagotavljanjem inovativnega načina financiranja**, kot sta Skrbniški sklad za nujne primere za Afriko in Sklad za begunce v Turčiji, ki povečujeta priložnosti za preživetje in izobraževanje.
- **vlaganjem v rešitve**, ki zmanjšujejo možnosti za nevarno, nepravilno nadaljnje gibanje, na primer v Razvoj regionalnih programov zaščite EU.
- **nudanjem humanitarne pomoči in z razvojnim sodelovanjem** s poudarkom na beguncih od nastopa krize dalje.

1.4 Širjenje možnosti za varne poti

Države so se zavezale, da bodo širile možnosti za varne poti⁷, saj se zavedajo, da bi to lahko pomagalo zmanjšati verjetnost tega, da bi se ljudje podajali na nevarna potovanja zato, da bi našli zaščito. Zagotavljanje večjega števila takih poti, bi pomagalo deliti odgovornost za begunce z državami, ki gostijo največjo populacijo beguncev. Razširjene možnosti bi bile na voljo predvsem v državah, kjer je v razvoju Program za regionalni razvoj in zaščito, načrt Migration Compact ali Celostni odziv na begunce, pa tudi v državah prvega azila na strateško pomembnih poteh v Evropo.

1.4.1 Učinkoviti ukrepi za združitev družin

Želja pridružiti se ožjim družinskim članom je ključni razlog, zaradi česar želijo begunci oditi v Evropo. Združitev družine omogoča veliko ženskam in otrokom dostopati do zaščite v Evropi in zmanjšuje njihovo izpostavljenost izkoriščanju s strani tihotapcev in trgovcev z ljudmi v državah tranzita ali prvega azila. V svojem bistvu je enotnost družine temeljna pravica.⁸ Obstaja neposredna povezava med ponovno združitvijo družine, duševnim zdravjem ter uspešno integracijo. Vendar pa pravne in praktične ovire, ki stojijo na poti združitvi družine, pogosto privedejo do dolgotrajne ločitve in večjih stroškov postopka ter imajo omejene možnosti za uspeh. Iz tega izhaja, da je potreba po ponovni združitvi z družinskimi člani ključno gonilo nepravilnega nadaljnega gibanja. Prav zato so potrebni učinkoviti ukrepi za ponovno združevanje družin.

EU bi sprejela ukrepe, ki bi pravico do združitve družine spremenila v realnost z naslednjim⁹:

- Razširitev obsega združitve družine;
- Vzpostavitev obnovljivega sklada za lažje združevanje družin;
- Zagotavljanje enotnih prijavnih obrazcev in potovalne dokumentacije;
- Razvoj skupnih smernic o vzpostavljanju družinskih vezi;
- Razvoj enotne ali združene administrativne podpore EU v državah izven EU;
- Zagotavljanje odprave vizumov in humanitarnih vizumov za potrebe združitve družine;
- Vključitev Evropskega azilnega podpornega urada (EASO)/Azilne agencije EU (EUAA), nevladnih organizacij in UNHCR pri zagotavljanju aktivne podpore;
- Lažji dostop do veleposlaništev in pomoči pri dokumentaciji;

⁷ Glej Generalna skupščina Združenih narodov, *Newyorška deklaracija za begunce in migrante*, dostopno na: <http://goo.gl/2V0Zir>.

⁸ Združeni narodi, Konvencija o otrokovih pravicah, začetek veljavnosti 2. september 1990, na voljo na: <http://goo.gl/VWG01w>

⁹ Glej *Združitev družin beguncev – Odziv UNHCR na zeleno knjigo Evropske komisije o pravici do združitve družine državljanov tretjih držav, ki živijo v Evropski uniji (Direktiva 2003/86/ES)*, ki je na voljo na spletni strani: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- Zagotovitev, da imajo upravičenci do subsidiarne zaščite enake ugodnosti kar se tiče dostopa do združitve družine kot begunci.

1.4.2 Programi trajne preselitve

V skladu z Newyorško deklaracijo bodo države članice EU znatno **povečale svoje letne preselitvene kvote**, da bodo bolj usklajene z UNHCR-jevimi *Predvidenimi potrebami o globalni preselitvi (Projected Global Resettlement Needs)*¹⁰ in se odzvale pozivu UNHCR za trajno preselitev ali humanitarni sprejem 10 odstotkov sirskega begunskega prebivalstva. Podatki Eurostata kažejo, da je bilo 28.540 beguncev trajno preseljenih v EU od leta 2011 do leta 2015, v povprečju približno 5.700 oseb na let¹¹. UNHCR bo še naprej spodbujal države članice, naj vzpostavijo in izpolnjujejo kvote za preselitev. Prav tako bo še naprej sodeloval z Evropsko komisijo v okviru Okvira za preselitve (Union Resettlement Framework), ki se odziva na globalne potrebe.

1.4.3 Dopolnilne poti za dostop do zaščite

Dopolnilne poti za dostop do zaščite so bile ustanovljene s strani majhnega števila evropskih držav, predvsem kot odgovor na sirske begunsko krizo. Nadaljnji razvoj teh poti je ključnega pomena. Naslednji korak bi bil razvoj trajnostnih programov, ki se odzivajo na potrebe raznolike populacije beguncev v svetu. To bi dalo dodatno kredibilnost pozivom za bolj regulirano gibanje beguncev in za solidarnost s tretjimi državami.

- Evropska komisija/EASO bi opredelila priložnosti za **združevanje zmogljivosti** držav članic, da zagotovijo dopolnilne oblike sprejema beguncev.
- Evropska komisija bi pospešila razvoj **zasebnih sponzorskih programov** v EU, proaktivno in v sodelovanju s civilno družbo. Lahko bi na primer namenila tudi finančno podporo. Rešitve bi lahko črpala tudi na primerih tovrstnih programov, ki so jih nekatere države članice EU že razvile, tako kot tudi države drugod po svetu.¹²
- EU bi spodbujala uporabo mehanizmov, kot sta Erasmus Mundus in Direktiva o študentih in raziskovalcih, da bi beguncem omogočili več možnosti glede **visokošolskega izobraževanja**.
- EU bi olajšala možnosti glede **mobilnosti delovne sile** za kvalificirane begunce, ki živijo zunaj EU, vključno s potencialno revizijo sistema modre karte EU.

UNHCR bo še naprej zagotavljal strokovno znanje in smernice za države za razvoj in širitev poti za sprejem ter za reševanje praktičnih ovir za njihovo izvajanje.

1.5 Vzpostavitev skupnega, urejenega pristopa do migracij

EU bi lahko postopoma razvila skupni pristop k zakonitemu priseljevanju, ki gradi na obstoječih oblikah sodelovanja in partnerstev. Newyorška deklaracija prinaša priložnost za nadaljnje sodelovanje na tem področju. Skupni pristop lahko omogoči nekaj migrantom, ki niso iz kategorij, ki so predvidene v deklaraciji iz Vallette (Valetta Declaration), da zaprosijo za delo in bivanje v tujini. Upravljanje migracijske sheme, ki migrantom zagotavljajo poti v EU, lahko pomagajo **zagotoviti pravilno uporabo in delovanje azilnega sistema**, tako da ta ne postane privzeta možnost za migracije. To bi pripomoglo k učinkovitejši obravnavi mešanega gibanja beguncev in migrantov.

¹⁰ Na voljo na: <http://goo.gl/K1W97L>.

¹¹ Eurostat, Preseljene osebe – letni podatki, na voljo na: <http://goo.gl/zSdM9A>.

¹² Argentina, Avstralija, Kanada, Nemčija, Irska, Nova Zelandija in Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske se ponašajo z zasebnimi sponzorskimi programi.

2

EU, KI JE PRIPRAVLJENA, DA SE ODZOVE NA MOREBITNO VEČJE ŠTEVILO PRIHODOV

Usklajeno načrtovanje ukrepov s strani EU in držav članic bo bistvenega pomena za učinkovito odzivanje na morebitno veliko število prihodov v prihodnosti. Konflikti in precejšnje vrzeli v podpori beguncem pomenijo, da se bo prisilno razseljevanje nadaljevalo. EU bo morala biti pripravljena v primeru prihodnjih prihodov beguncev. Regionalne in nacionalne načrte za pomoč bi bilo treba prilagoditi vsakemu posameznemu stanju v državi, pri čemer je potrebno biti hkrati usklajen s splošnimi cilji. Odziv na civilne nesreče v EU zagotavlja tako dobre prakse in zmožnosti, ki bi jih lahko vključili v načrte ukrepov za begunske izredne razmere. V letu 2016 je UNHCR s partnerji in vladami razvil ukrepe in pripravljalne načrte, povezane z različnimi scenariji velikega števila prosilcev za azil in beguncev, ki prihajajo v EU. Sistem za načrtovanje ukrepov, ki sta ga razvili agenciji ES in EU bi vključeval:

- ✓ ocenjevanje in načrtovanje
- ✓ pripravljenost na nacionalni ravni in ravni EU
- ✓ mehanizme usklajevanja.

2.1 Ocenjevanje in načrtovanje

Evropska komisija, agencije EU in države članice bi razvile sistem za (1) ugotavljanje in analiziranje **zgodnjih opozorilnih znakov** in (2) ocenjevanje njihovih **spособnosti odziva** z registracijo, pregledom in sprejemom. Obstoječi nacionalni načrti se bodo posodabljali in delili s sosednjimi državami. Dve ključni Agenciji EU bi sodelovali pri načrtovanju ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih in ukrepanju ob izrednih dogodkih. Frontex je že pooblaščen za opravljanje rednih ocen zmogljivosti in predvidevanja gibanja v EU. EUAA – načrtovani naslednik Evropskega azilnega podpornega urada (EASO) – je bila predlagana, da vodi zgodnje opozarjanje in načrtovanje v izrednih razmerah.

2.2 Pripravljenost na nacionalni ravni in ravni EU

Del načrtovanja v izrednih razmerah zahteva razvijanje zmogljivosti za hitro odzivanje ob prihodih velikega števila beguncev in migrantov. To bi bilo podprto z razvojem **svežnja storitvene pomoči** s potrebnimi strokovnimi in človeškimi viri, ki bi bili rezervirani vnaprej, ter **sezname pripravljenosti strokovnjakov**. S tem bi v kratkem času zagotovili takojšnjo uporabo opreme za registracijo, internetne povezave, in tolmače ter delovne skupine v prizadetih državah članicah. Pomemben razvoj v tej smeri je bilo podaljšanje mandata oddelka Evropske komisije za humanitarno pomoč in civilno zaščito (ECHO) dne 15. marca 2016.



2.3 Mehanizmi koordinacije

Potrebna je okrepljena koordinacija na glavnem sedežu in na terenu, da se zagotovi trdno načrtovanje pripravljenosti in učinkovita uporaba različnih virov financiranja s strani EU. Koordinacija tudi pomaga, da se prepreči podvajanje, in zagotovi, da se dejavnosti med seboj dopolnjujejo. To še posebej velja v Grčiji, kjer je načrtovanje pripravljenosti in razvoj zmogljivosti za sprejem potrebno izvajati v popolni usklajenosti z vlado.

Treba bi bilo razviti **predvidljivo in urejeno strukturo** med pooblaščenimi agencijami EU in UNHCR za načrtovanje ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih in pripravljenost ob takih dogodkih. Skupna analiza in izmenjava informacij bi bila pomembno izhodišče za morebitno pripravo skupnih načrtov. UNHCR bi ponudil svoje strokovno znanje in izkušnje, zlasti v odnosu do svojih nedavnih prizadevanj za vzpostavitev operativne prisotnosti v EU. Zagotavljal bi informacije o vzroku gibanj po svetu in pomagal pri razvoju orodij za analizo in načrtovanje.

3

EU, KI VARUJE Z DOBRO VODENIM SKUPNIM AZILNIM SISTEMOM

Dogodki v preteklem letu so poudarili potrebo po prenovi azilnega sistema v EU. Ta sistem bi zagotovil dostop do območja, registracijo in pravilno sprejemanje novih oseb, razdelil bi odgovornost za prosilce za azil med države članice in zagotovil, da so države članice opremljene za izpolnitev naloge. Z gradnjo na elementih obstoječih CEAS in nekaterih reformah, ki jih je predlagala Evropska komisija¹³, UNHCR predlaga **poenostavljen sistem, ki bi prav tako lahko prihranil stroške**. Ta sistem bi zagotavljal pravico do azila, okrepljen bi varnostno preverjanje, omogočil učinkovito upravljanje gibanja prebivalstva, in bi vključeval naslednje elemente:

- ✓ skupni sistem za registracijo
- ✓ dajanje prednosti združitvam družine
- ✓ pospešene in poenostavljene postopke za določanje azila
- ✓ skupen pristop do otrok brez spremstva in ločenih otrok
- ✓ mehanizem porazdelitve za države članice pod pritiskom
- ✓ spodbude za skladnost z novim sistemom
- ✓ učinkovit sistem vračanja.

3.1 Skupni sistem za registracijo

Skupna registracija zagotavlja urejeno obdelavo prihodov, dostop do zaščite, varnostno preverjanje in združitvev družin. Države članice bi registrirale vse osebe, ki irregularno prihajajo v EU¹⁴, v **skupni sistem registracije EU**. Ta sistem bi gradil na EURODAC-u in drugih ustreznih podatkovnih bazah EU za izboljšanje **upravljanja podatkov**. Zagotovil bi **varnostne preglede** na vstopnem mestu. Prav tako bi povečal sposobnost sistemov za medsebojni pogovor in **zmanjšal podvajanje** dragih sistemov¹⁵. To bi reševalo

¹³ Primerjava med predlogi Komisije in predlogi UNHCR je v Prilogi. Zakonski okvir za ureditev, ki jo predlaga UNHCR, je že vzpostavljena. Zakonodaja EU zahteva od EU, da azilna in migracijska politika temelji na solidarnosti med državami članicami in poštenosti do državljanov tretjih držav, in da sprejme pravne ukrepe, kjer je to potrebno, da se to doseže (glej člene 67(2) in 80 TFEU). Države članice EU imajo kolektivno odgovornost, da zagotovijo pravico do azila v skladu z 18. členom Listine o temeljnih pravicah in v skladu s Konvencijo iz leta 1951 o statusu beguncev in ustreznim pravom človekovih pravic.

¹⁴ Sklicevanje na EU vključuje tukaj tudi evropske države članice, ki trenutno sodelujejo v sistemu EURODAC in drugih načinih za registracijo (Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica). Dogovori o registraciji bi se lahko razširili tudi na države kandidatke EU, kjer so zaščitni ukrepi na mestu.

¹⁵ S tem bi zagotovili, da se bodo ustrezni podatki, vključno z biometričnimi podatki, učinkovito prenesli v podatkovno zbirko EURODAC s strani vseh držav. Vidiki trenutnega predloga reforme EURODAC, vključno z razširitvijo zbiranja podatkov, je lahko korak v tej smeri. Vendar pa je potrebno storiti več za doseganje učinkovite skupne registracije, ki bo v celoti v skladu z zaščitnimi ukrepi in standardi, zlasti za osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Prav tako ima potencial za povečanje sposobnosti evropskih in nacionalnih podatkovnih baz za medsebojni pogovor in zmanjšanje podvajanja dragih sistemov.

vrzeli v podatkih in varnosti, ki se pojavijo, ko različne države evidentirajo različne vrste podatkov ali ne beležijo prihodov.

Sistem registracije bi moral biti **povezan s sistemom** za obravnavo zadeve v vsaki državi članici, da se zagotovi hiter dostop do azilnega postopka. To bi lahko pomagalo tudi zmanjšati število oseb, ki izginejo med registracijo in obravnavo primerov.¹⁶

Za doseg tega bi se vzpostavili pilotni **Centri za registracijo in obravnavo (RPC)** v glavnih državah vstopa s podporo agencij EU. Iz izkušenj, pridobljenih iz „hotspot“ pristopa EU, bi RPC zagotavljali:

- registracijo
- varnostno preverjanje
- odkrivanje posebnih potreb
- napotitve na sprejemnih centrih
- svetovanje in zagotavljanje informacij
- napotitev na ustrezne postopke
- hitro odločanje.

RPC-je bi upravljale dotične države članice. Obstoječi subjekti registracij v državah članicah in organi, ki odločajo o azilu na prvi stopnji, bi sodelovali v istem RPC-ju. Na dolgi rok bi lahko države razmislile o postopnem prenosu odgovornosti za delovanje RPC-jev iz držav članic na agencije EU. UNHCR bi lahko dajal nasvete o razvoju tega sistema na podlagi dolgoletnih izkušenj, dela na terenu.¹⁷

3.2 Dajanje prednosti združitvi družine

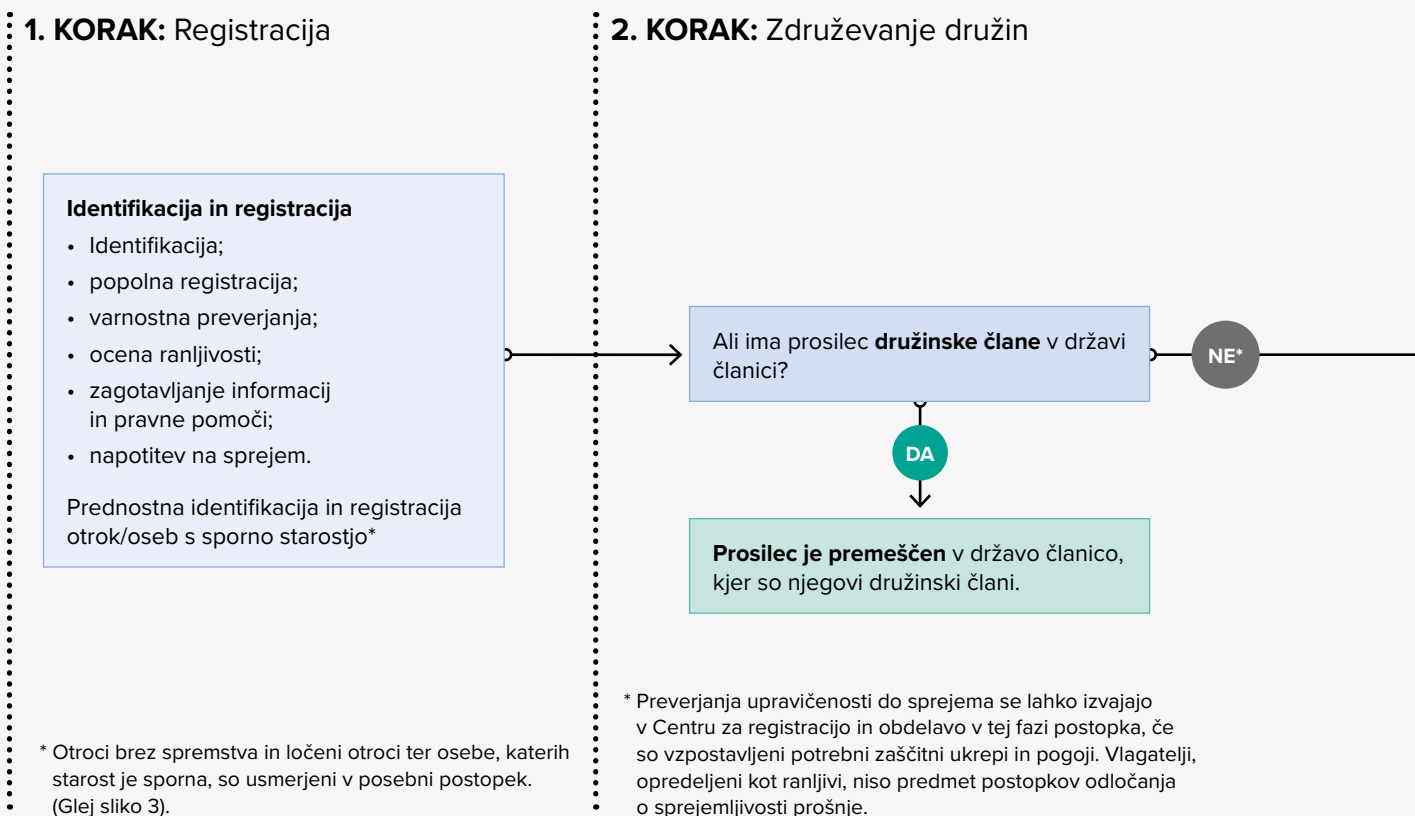
Združitev družine bi bilo omogočeno takoj po fazi registracije. Sistem skupne registracije z obravnavo zadev zagotavlja, da se informacije, potrebne za združitev družine, zbirajo v najzgodnejši fazi in v obliki, ki se lahko deli z drugimi državami članicami. To bi bila rešitev za nekatere ovire za združitev družine na podlagi sedanje dublinske uredbe.¹⁸

¹⁶ Običajno so na nacionalni ravni v državah članicah različni organi dolžni za registracijo prihodov in obdelavo vlog za zaščito.

¹⁷ Priročnik UNHCR »Postopkovni standardi za odločanje o statusu begunca na podlagi pooblastila UNHCR« določa skupni pristop, ki ga ima UNHCR za registracijo, ki jo izvaja na terenu. Uporabljen je standardiziran obrazec za registracijo. To omogoča ocene o številu in profilih oseb (vključno z identifikacijo oseb s posebnimi potrebami), in za določanje, na katere postopke je treba napotiti osebo. Na voljo na: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Glej tudi priročnik UNHCR za registracijo na: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ Poleg tega UNHCR predlaga širšo opredelitev družinskih vezi, ki štejejo za namene združitve družine. V skladu s sedanjo dublinsko uredbo so zakonci, partnerji in neporočeni mladoletni otroci upravičeni do združitve družine z odraslimi prosilci. Otroci brez spremstva in ločeni otroci, starši in druge odrasle osebe, ki so odgovorne za otroka (kjer so odrasli zakonito prisotni), strici, tete, in stari starši so lahko upravičeni. Predlog dublinske reforme razširja te kategorije ter vključuje brate, sestre in družine, oblikovane v tranzitu. Predlagana širša definicija UNHCR vključuje mlajše poročene otroke, ki so nepreskrbljeni, odrasle otroke in starše odraslega (glej prihajajočo študijo UNHCR o dublinski uredbi). Sedanji predlogi reforme Komisije bi uvedli dodatno oviro, saj bi združitev družine prišla v poštev le pri prosilcih za azil, ki štejejo za »sprejemljive« po zaključku obveznega postopka odločanja o sprejemljivosti prošnje.

DIAGRAM 1: Predlagani postopki



3.3 Pospešeni in poenostavljeni postopki za odločanje o azilu

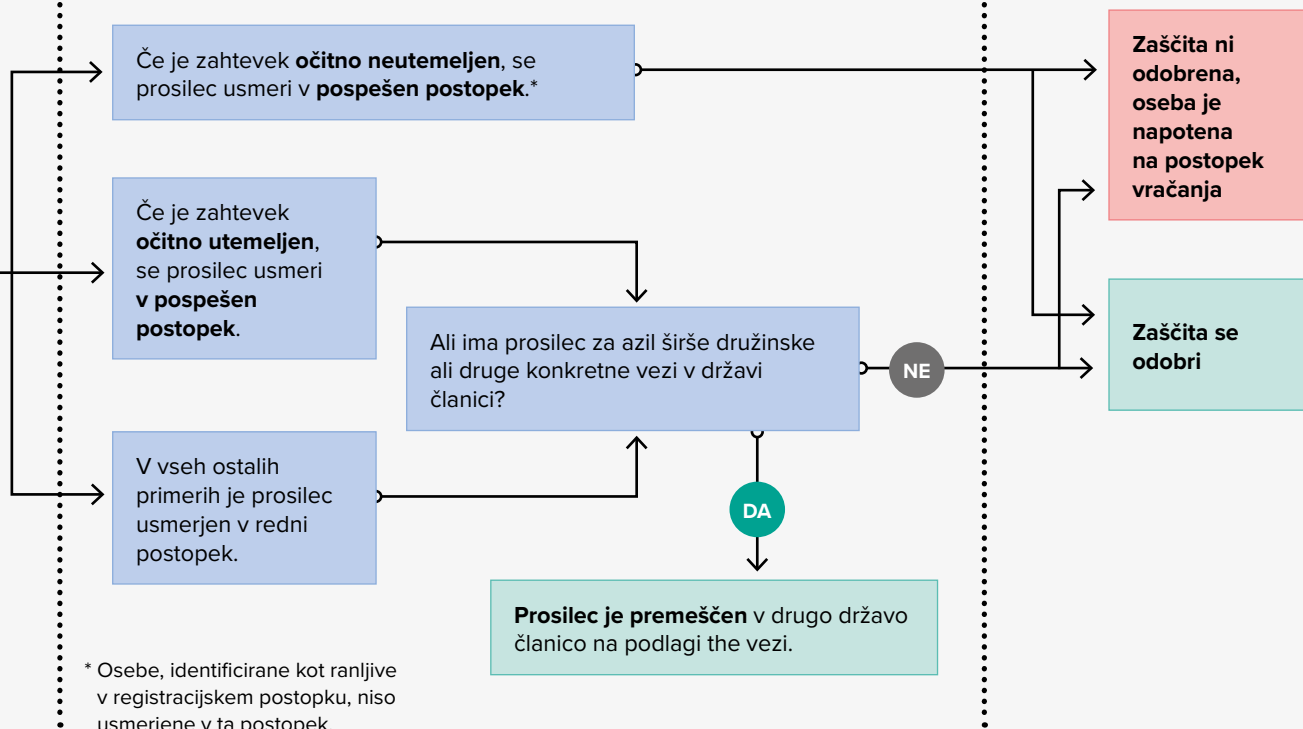
Učinkoviti in poenostavljeni postopki odločanja o azilu lahko pomagajo pri upravljanju mešanih prihodov beguncev in migrantov. Prosilci za azil z očitno dobro utemeljenimi ali neutemeljenimi zahtevki bi bili usmerjeni v pospešeni postopek.¹⁹ V državah članicah, ki so pod posebnim pritiskom, bi te postopke podpirale agencije EU. Pospešeni postopki bi **zagotavljali hiter dostop** do mednarodne zaščite tistim, ki jo potrebujejo, ter **omogočali lažjo vrnitev** tistim, ki je ne. Drugi primeri bi se obravnavali s pomočjo rednega azilnega postopka. Pospešeni postopki bi črpali iz obstoječih **dobrih praks**, ki so bile razvite na nacionalni ravni in jih izvaja Evropski urad za podporo azilu (EASO). Ti bi predvidevali okrepljeno vlogo EASO pri spremljanju in zagotavljanju kakovosti odločanja o primerih. Pospešeni postopki bi prispevali k rešitvi trenutnih izzivov dolgotrajnih zamud, zapletenih postopkov in odločanja. UNHCR lahko črpa iz svojih operativnih izkušenj z odločanjem o zahtevkih za azil, da bi podprl razvoj pospešenih postopkov, ki so pošteni, učinkoviti in poenostavljeni.

Predlagani postopek, od registracije do odločitve o azilu, je opisan v nadaljevanju.

¹⁹ UNHCR meni, da se primeri iz varne izvorne države lahko usmerijo v hitri postopek, pod pogojem, da so predvideni postopkovni zaščitni ukrepi, vključno z zagotavljanjem vseh potrebnih informacij vlagatelju v ustreznem jeziku, tako da se lahko učinkovito izpodbija domneva o varnosti, dostop do pravne pomoči, osebnega razgovora in dostop do učinkovitega pravnega sredstva z odločilnim učinkom. Osebe, ob prijavi identificirane kot ranljive, ne bi bile usmerjene v pospešeni postopek, ki je odprt za očitno neutemeljene zahtevke.

3. KORAK: Ocena

4. KORAK: Odločitev



Opomba: Nekateri vidiki predlogov Komisije se osredotočajo na zaščito zunaj EU. Uvajajo obvezne postopke o odločanju o sprejemljivosti prošnje in uporabo pojmov „varna država“. Čeprav to lahko zagotovi dostop do zaščite v tretji državi, so taki dogovori pogosto zapleteni. Biti bi morali del prizadevanj za delitev odgovornosti in vključevati ključne zaščitne ukrepe. Zahtevati bi morali neodvisne, zanesljive in aktualne informacije o razmerah v državi, ki velja za „varno“. Prav tako bi se v okviru teh postopkov zahtevalo, da se ob vrnitvi preveri dostop do učinkovite zaščite. Medtem, ko bi lahko ureditev glede odločanja o sprejemljivosti prošnje uporabile na primer najbolj izpostavljene države v okviru podpornega načrta EU za krizno ukrepanje in potrebnih vzpostavljenih zaščitnih ukrepov, ta ureditev trenutno ni v obvezni uporabi tekom EU.

DIAGRAM 2: Postopki, ko so države članice pod pritiskom

1. KORAK: Registracija

Identifikacija in registracija

- Identifikacija;
- Popolna registracija;
- Varnostna preverjanja;
- Ocena ranljivosti;
- Zagotavljanje informacij in pravne pomoči;
- Napotitev na sprejem.

Prednostna identifikacija in registracija otrok/oseb s sporno starostjo*

* Otroci brez spremstva in ločeni otroci ter osebe, katerih starost je sporna, so usmerjeni v posebni postopek. (Glej sliko 3).

2. KORAK: Združevanje družin

Ima prosilec za azil **družinske člane** v državi članici?

DA

Prosilec je **premeščen** v državo članico, kjer so njegovi družinski člani

NE*

* Preverjanja upravičenosti do sprejema se lahko izvajajo v Centru za registracijo in obdelavo v tej fazi postopka, če so vzpostavljeni potrebni zaščitni ukrepi in pogoji. Vlagatelji, opredeljeni kot ranljivi, niso predmet postopkov odločanja o sprejemljivosti prošnje.

3.4 Mehanizem za porazdelitev med države članice pod pritiskom

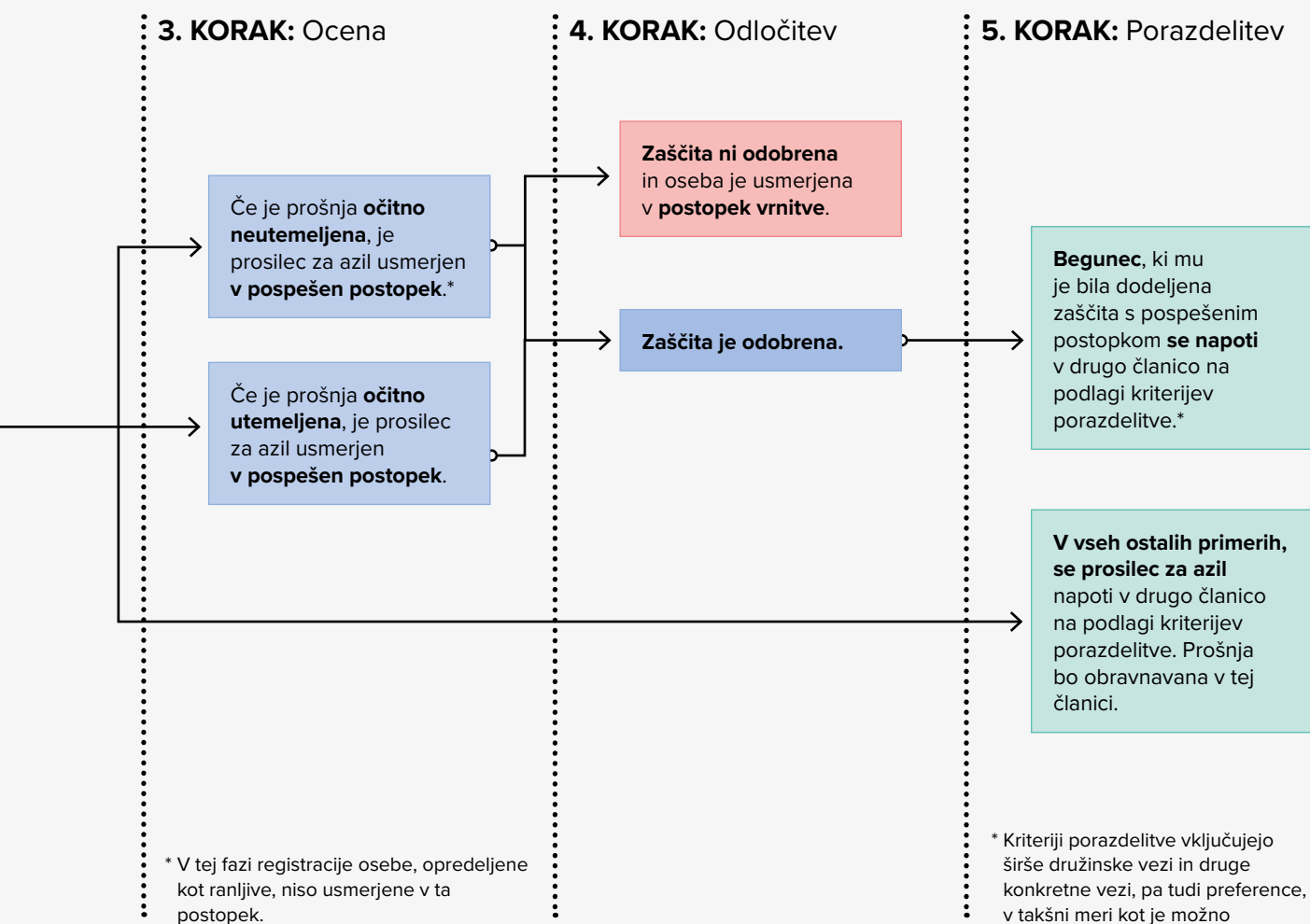
Pravičen in delujoč mehanizem za porazdelitev, bi z delitvijo odgovornosti med državami članicami EU, **reševal nesorazmerne prihode**. S tem bi se ohranjalo zaupanje. Omenjeni mehanizem bi se sprožil, ko bi država članica prejela več prosilcev za azil od odstotka (ali „referenčnega deleža“), ki je s strani držav članic EU viden kot sprejemljiv²⁰. S pomočjo mehanizma bi se nato prekomerni delež prosilcev porazdelil med druge države članice EU²¹.

Ta mehanizem bi bil podoben tistemu, ki ga je pred kratkim predlagala Komisija,²² vendar z nekaterimi pomembnimi spremembami:

²⁰ Delež bi bilo treba določiti po predhodnem dogovoru med državami članicami EU.

²¹ Mehanizem bi bil v skladu s členom 80 PDEU, ki zahteva, da je azilna politika in njeno izvajanje v skladu z načelom solidarnosti in pravične porazdelitve odgovornosti med državami EU, hkrati pa dodaja še, da morajo akti EU na tem področju in kjer je to potrebno, vsebovati ukrepe, ki skrbijo za implementacijo omenjenega načela. Porazdelitev bi se sprožila, ko bi bil dogovorjeni »referenčni delež« dosežen in ne, ko bi nacionalni sistem presegel 150 odstotkov referenčnega deleža, predvidenega v dosedanjih predlogih.

²² Evropska komisija, predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta 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 (prenovitev), COM (2016) 270 final, maj 2016. Na voljo preko: <http://goo.gl/PaEtba>.



- **Očitno neutemeljeni zahtevki**²³ ne bi bili porazdeljeni med druge države članice.²⁴ Ti bi bili obravnavani preko hitrega postopka v državi vstopa, z znatno podporo agencij EU. S tem bi se izognili zapletom pri vrnitvi tistih, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite.
- **Očitno utemeljeni zahtevki**²⁵ ne bi bili porazdeljeni med druge države članice. O njih bi se odločalo v hitrem postopku v državi vstopa, z znatno podporo agencij EU.²⁶ Ko bi tem prosilec bila podeljena mednarodna zaščita, bi slednji bili porazdeljeni²⁷.
- **Vsi drugi primeri** bi bili porazdeljeni v drugo državo članico, ki bi nato odločila o prošnji za azil.

²³ Primeri, ki spadajo med očitno neutemeljene, so prošnje oseb, ki na podlagi uveljavljenih meril očitno nimajo veljavnega zahtevka za mednarodno zaščito ali prošnje kjer očitno gre za goljufijo ali zlorabo.

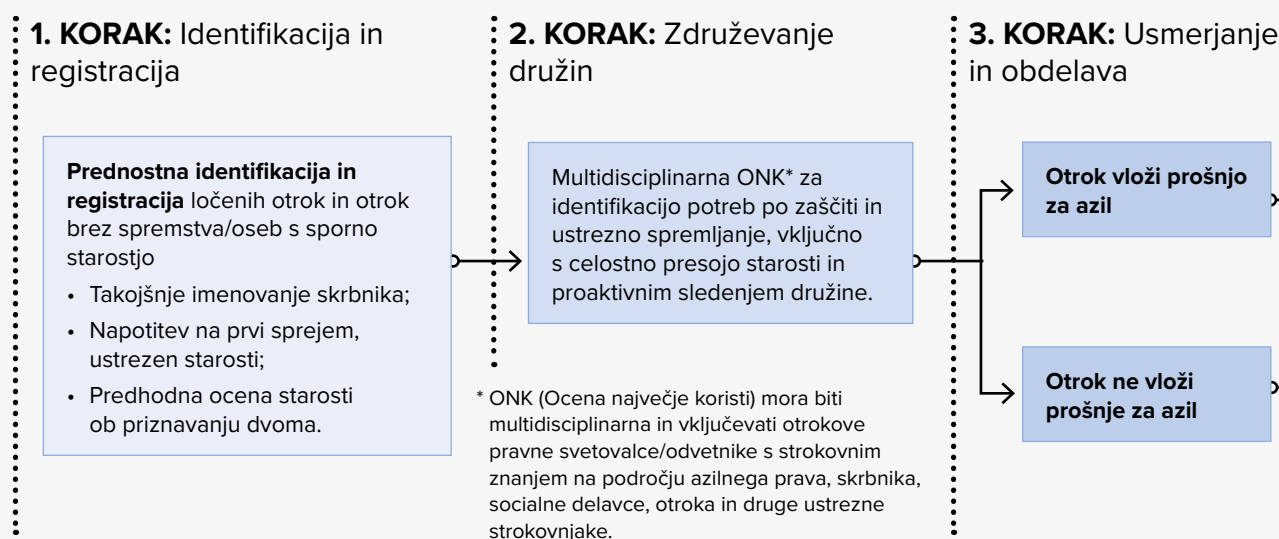
²⁴ To bi veljalo tudi za zahtevke, ki jih vložijo prosilci iz varnih izvornih držav.

²⁵ Iz očitno utemeljenih zahtevkov jasno razvidno, da prosilec izpolnjuje pogoje za pridobitev mednarodne zaščite. V takšnih primerih, so zahtevki verjetno povezani s specifičnimi profili, ki so bili opredeljeni kot podlaga za utemeljen strah pred preganjanjem ali hude poškodbe, ki sta posledici razmer v državi izvora.

²⁶ Kjer je povprečni časovni okvir, v pospešenem postopku, za določitev očitno dobro utemeljenih zahtevkov, daljši od treh mesecev, lahko zasilni predpis ureja porazdelitev teh primerov.

²⁷ V pričakovanju dogovora o vzajemnem priznavanju statusa begunca na ravni EU, se bi begunci lahko porazdelili na podlagi dokončnega priznanja, v skladu z nacionalno zakonodajo v državi porazdelitve.

DIAGRAM 3: Postopek za ločene otroke in otroke brez spremstva



3.5 Skupen pristop do ločenih otrok in otrok brez spremstva

UNHCR in njegovi partnerji razvijajo „načrt“ za podporo držav članic EU in njenih institucij, pri postavljanju standardov za zaščito ločenih otrok in otrok brez spremstva v prakso, vključno z:

- zgodnjim odkrivanjem in biometrično registracijo
- takojšnjo zagotovitev varne ureditve varstva, ki mora biti tudi starostno ustrezno
- oceno otrokove največje koristi, s katero se opredeli potrebe po zaščiti in spremljanju primera
- takojšnjim imenovanjem skrbnika
- enotno metodo za ugotavljanje starosti
- sledenjem družine
- pravnim zastopanjem
- sistemi za upravljanje specifičnega primera.

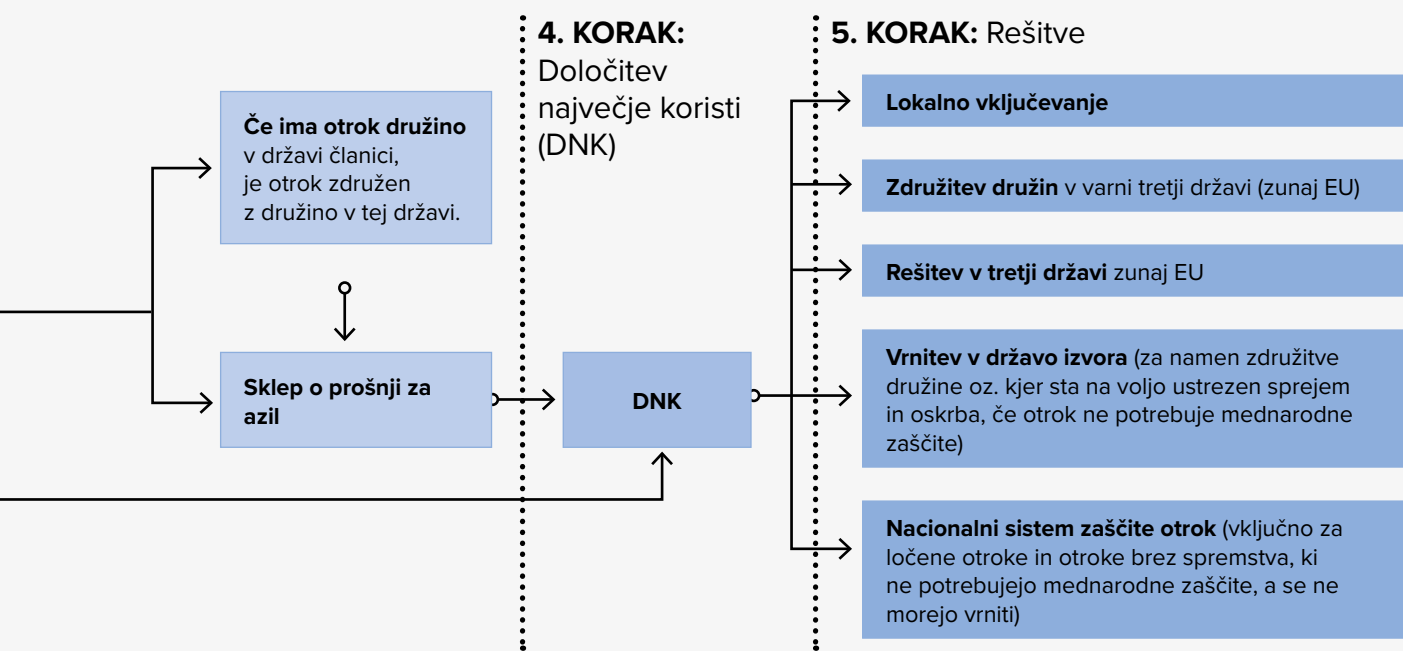
Zgoraj omenjeni pristop je prikazan s pomočjo diagrama 3.

3.6 Spodbude za ravnanje v skladu z novim sistemom

Spodbude za ravnanje v skladu z novim sistemom, namenjene državam in posilcem za azil, naj bi bile naslednje:

- Prenos primerov, ki so očitno dobro utemeljeni ali namenjeni obravnavi v rednem postopku, v tisto državo članico EU, kjer ima prosilec za azil morda **družino ali druge družinske vezi**.²⁸ Zaradi tega bi

²⁸ Širše družinske vezi naj bi zajemale: invalidne osebe, ki se niso sposobne same vzdrževati, druge vzdrževane člane gospodinjstva (npr. samske brate, sestre, bratrance in sestrične, nečakinje, nečake ali posameznike, ki sicer niso biološko povezani, ampak zanje skrbi družina). Druge povezave bi lahko temeljile na prejšnjem stalnem bivanju (vizum/dovoljenje za bivanje v skladu z Dublinsko uredbo)/študiju/delu v državi članici ali na konkretnih perspektivnih zaposlitvenih možnostih v določeni državi članici (na primer ponudba za delo). Tisti, za katere se ugotovi, da ne potrebujejo mednarodne zaščite, bi bili brez nepotrebnega odlašanja vključeni v postopke vrnitve.



bil naslovljen eden izmed razlogov za nezakonito gibanje prosilcev za azil. Prav tako bi s tem lahko izboljšali možnosti prosilcev za vključevanje v družbo.

- Po šestih mesecih bivanja v državi, ki je prosilcu podelila zaščito, se omogoči beguncem, ki **se lahko samostojno preživljajo**, da se ustalijo v drugi državi članici.
- Premestitev prosilcev za azil, ki so se **iregularno** preselili v drugo državo članico, nazaj v tisto državo članico, ki je zanje odgovorna.²⁹
- Zmanjševanje „referenčnega deleža“ države članice kot nagrada za kakovostno in hitro obdelavo večjega števila primerov.

3.7 Učinkovit sistem za vračanje

Pospešeni postopki bi hitro prepoznali osebe, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite v državah vstopa. To bi pomagalo pri grajenju zaupanja v integriteto azilnega sistema. **Programi pomoči za prostovoljno vračanje** bi bili na voljo v vseh državah članicah. Okrepljeno terensko delo, ozaveščanje in svetovanje, vključno s strani Mednarodne organizacije za migracije, bi omogočilo večji dostop do pomoči za prostovoljno vračanje. **Prisilne vrnitve** bi se lahko uporabile šele po (1) zavrnitvi v pošteno vodenem postopku, (2) ob upoštevanju pomoči za prostovoljno vračanje, in (3) v odsotnosti nujnih humanitarnih razlogov ali razlogov povezanih z brezdržavljanostjo. **Alternative priporu** bi se lahko uporabile pred operacijami vračanja.³⁰ **Podpora agencije FRONTEX** operacijam vračanja bi se okrepila, zlasti v glavnih državah vstopa.³¹ Programi vračanja bodo zahtevali tudi **sodelovanje EU** z državami izvora in podporo reintegraciji.

²⁹ V primeru neupoštevanja tega pogoja, se lahko zmanjša koristi znotraj obstoječih pravnih standardov.

³⁰ Pravni okvir za pridržanje oseb vnaprej in za namen vrnitve je že v veljavi in določa okoliščine, v katerih se lahko pripor uporabi. Glej Smernice UNHCR glede veljavnih meril in standardov v zvezi s pridržanjem prosilcev za azil in alternativami pridržanju, ki so na voljo na spletni strani: <http://goo.gl/jjX8sl>.

³¹ Bolje bi lahko uporabili tudi pooblastila, ki jih ima FRONTEX pri pospešenih vrnitvah. Za hitrejše vračanje oseb je potrebno v državah vstopa, ki so pod pritiskom, okrepiti tehnične in logistične zmogljivosti, ravno tako pa tudi zmogljivosti predhodnega vračanja.

V ČEM BO PREDLAGANI SISTEM DRUGAČEN?

Predlog UNHCR

Vpliv

Skupni sistem za registracijo

- ✓ Vsi prihodi so registrirani
- ✓ Dostop do zaščite je lažji
- ✓ Zaupanje, da lahko države upravljajo z novimi prihodi, se obnovi
- ✓ Varnostni pregled se izboljša
- ✓ Izmenjava podatkov med državami članicami se izboljša
- ✓ Izogib podvajanju različnih in dragih sistemov

Pilotni centri za registracijo in obravnavo vlog (RPC) v glavnih državah vstopa

- ✓ Novi prihodi so hitro usmerjeni k izbiri pravilnega postopka
- ✓ Odločanje je hitrejše
- ✓ Države lahko upravljajo z večjim številom prihodov zaradi povečane podpore agencij EU v RPC
- ✓ Število ljudi, ki izginejo med postopkom registracije in obdelave vloge, se lahko zmanjša

Združitev družine kot prednostna naloga

- ✓ Družinski člani so hitro združeni
- ✓ Tvegano nadaljnje iregularno gibanje se nadomesti z zakonitim gibanjem tistih, ki se želijo združiti s svojimi družinami
- ✓ Otroci in ranljivi prosilci za azil dobijo podporo in zaščito svojih družin že na začetku

Pospešeni postopki

- ✓ Hitrejši dostop do mednarodne zaščite je na voljo za tiste, ki le-to potrebujejo
- ✓ Hitrejša identifikacija tistih, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, in olajšanje njihove vrnitve

Racionalen pristop do mehanizma za porazdelitev med države članice, ki so pod pritiskom

- ✓ Podpora državam, ki so pod pritiskom zaradi množičnih prihodov
- ✓ Begunci in prosilci za azil so porazdeljeni po poštenem sistemu
- ✓ Dostop do varstva je zagotovljen, tudi v času povečanega števila novih prihodov v nekaterih državah
- ✓ Mehanizem za porazdelitev je trajen
- ✓ Priznajo se obstoječe povezave, ki jih imajo prosilci za azil v državah članicah EU
- ✓ Poštenost in zaupanje v sistem se ponovno vzpostavi

Skupen pristop do ločenih otrok in otrok brez spremstva in (UASC)

- ✓ Otroci brez spremstva in ločeni otroci so prej identificirani, so nemudoma združeni z družinami, če je to v njihovem interesu in preskrbljeni s pravnim zastopanjem in varuhom.
- ✓ S skupno registracijo in uporabo biometrike bi lahko zmanjšali število otrok brez spremstva in ločenih otrok, ki izginejo iz sistema

Spodbuda za ravnanje v skladu s sistemom

- ✓ Države članice in prosilci za azil spoštujejo pravila in postopke azilnega sistema
- ✓ Nezakonito nadaljnje gibanje prosilcev za azil se zmanjša
- ✓ Integracijske možnosti so okrepljene

4

EU, KI VKLJUČUJE BEGUNCE V SVOJE SKUPNOSTI

Gradnja socialne kohezije, stabilnosti in varnosti zahteva, da so skupnosti dobro pripravljene na sprejem beguncev ter, da so begunci deležni podpore pri uresničevanju svojega potenciala v novih okoljih.

Integracija je „dvosmerni“ proces med begunci in njihovimi gostiteljskimi skupnostmi. Socialna pogodba med begunci in državami sprejema mora biti ustrezno določena, da se ponovno vzpostavi javno in politično zaupanje. Države morajo zagotoviti **uživanje pravic**, vzpostaviti **prijazno okolje** ter naslavljati ksenofobijo. Begunci morajo istočasno sodelovati v **programih integracije** in **upoštevati zakonodajo** države gostiteljice, vključno s spoštovanjem temeljnih standardov človekovih pravic.³²

Medtem ko je integracija izziv za mnoge države, lahko hkrati predstavlja tudi priložnost. Sposobnost, da begunci živijo in si gradijo svojo prihodnost kjer koli v EU, lahko prispeva k učinkovitemu azilnemu sistemu in zmanjšanju pritiskov za nadaljnja gibanja.³³ UNHCR predlaga sistem za integracijo, ki temelji na naslednjih ključnih elementih:

- ✓ povečanje sredstev za programe integracije
- ✓ predvidljive in usklajene storitve integracije
- ✓ vzpostavljanje odprtih skupnosti.

4.1 Povečanje sredstev za programe integracije

- Dodeljevanje sredstev integraciji bi postalo obveza. Vse države članice EU bi morale za namene spodbujanja integracije vsako leto nameniti vsaj 30 odstotkov iz letnega Sklada EU za azil, migracije in vključevanje (AMIF). Spoštovanje zahteve glede obveznega dodeljevanja sredstev za integracijo bi bilo spremljano s strani Komisije.
- EU bi razvila ocenjevalno orodje, s katerim bi se merilo rezultate integracije v EU. Sredstva AMIF bi bila vezana na te rezultate.
- Sredstva bi se povečala za lokalne akterje, ki delujejo v okviru integracije (lokalne skupnosti, lokalne nevladne organizacije).
- Financiranje bi pridobili tudi od netradicionalnih akterjev (npr. zasebnega sektorja, univerz).

³² Nespoštovanje zakonov s strani beguncev lahko v nekaterih primerih vodi do izgube določenih ugodnosti v okviru obstoječih pravnih standardov.

³³ Glej raziskave UNHCR o integraciji iz dokumenta *Vključevanje – temeljna sestavina pri podpori raznolikih družb*, na voljo na spletni strani: <http://goo.gl/9gr043>.

4.2 Predvidljive, usklajene storitve vključevanja

Sposobnost živeti varno, skrbeti za družino in se povezovati z lastno skupnostjo je ključnega pomena za proces integracije. Beguncem omogoča, da uporabljajo svojo prožnost, odločnost in iznajdljivost ter tako prispevajo k lokalni skupnosti in gospodarstvu. Učinkovito vodeni integracijski programi imajo lahko ogromno koristi. Ko so begunci deležni pomoči, da bi hitreje našli delo, le-ti pogosto večkratno povrnejo skupnosti za naložbo, ki je bila sprva vložena v njihovo vključevanje. Nedavna raziskava OECD kaže, kako lahko begunci koristijo gospodarstvu, še posebej, če države zgodaj vlagajo v njihovo vključevanje in socialno vključenost.³⁴

- **Usmerjene naložbe** bi se izvajale na področju zaposlovanja, stanovanj in učenja jezika.
- Ob prihodu zaradi preselitve³⁵ ali po priznanju v državah članicah EU bi begunci bili deležni izčrpne **kulturne vzgoje**. Orientacijski programi bi se osredotočili na pravice, pa tudi na obveznosti, in bi tako lahko pomagali obvladovati pričakovanja.
- **Spretnosti in kvalifikacije** beguncev se lahko priznajo s povečanim pomenom Programa znanj in spretnosti za Evropo ter z revizijo Evropskega kvalifikacijskega okvirja.

4.3 Spodbujanje odprtosti skupnosti

Neposredno in **trajno sodelovanje** med begunci in gostiteljskimi skupnostmi je bistvenega pomena. Gradi na poznavanju in empatiji ter ustvarja priložnosti za socialno kohezijo. Prav tako prispeva k občutku medsebojne odgovornosti do sočloveka.

- **Civilna družba** bi bila bolj vključena s prostovoljnimi programi, dejavnostmi, ki spodbujajo vključevanje beguncev in prosilcev za azil ter tečaji državljske vzgoje.
- Skupnosti bi se borile proti **ksenofobiji** s povečanim sodelovanjem z begunci. Kampanje ozaveščanja in povečana registracija ter pregon kaznivih dejanj iz sovraštva bi prispevali k dosegu tega cilja.

UNHCR bo še naprej tesno sodeloval z nacionalnimi vladami, civilno družbo in akterji zasebega sektorja z namenom podpore **načrtovanja integracije**. UNHCR ravno tako lahko pomaga državam članicam EU tudi s posebnim svetovanjem in podporo.³⁶

³⁴ OECD, "Principi uspešnega vključevanja", na voljo na <https://goo.gl/1DLOZe>.

³⁵ Kot je razvidno tudi v sporočilu Komisije o *Akcijskem načrtu za vključevanje državljanov tretjih držav*, so ukrepi pred odhodom ključni element uspešnega vključevanja preseljenih beguncev.

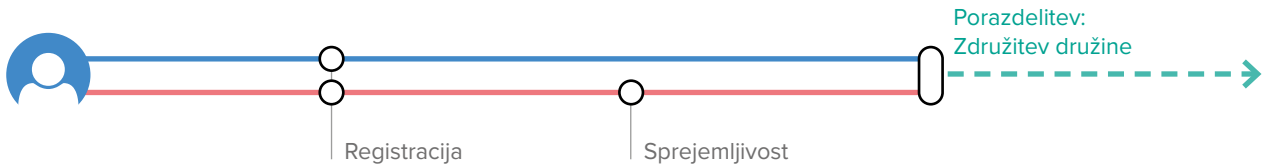
³⁶ HCR in OECD sta junija 2016 podpisala memorandum o soglasju (MoU), ki opisuje področja sodelovanja, vključno z zaščito in integracijo beguncev. Na voljo na: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

PRILOGA

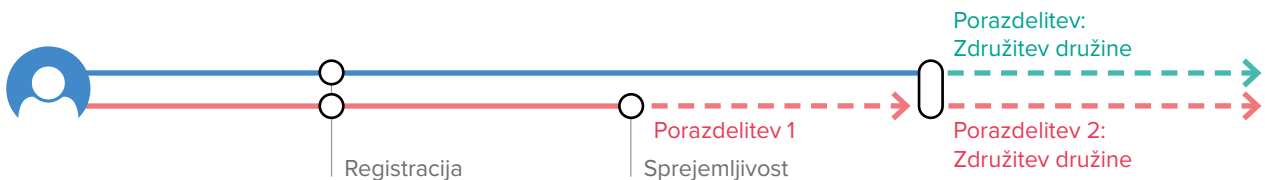
Razlike med pristopom UNHCR in predlogom Komisije glede reforme dublinske uredbe

LEGENDA: — UNHCR predlog — EK predlog

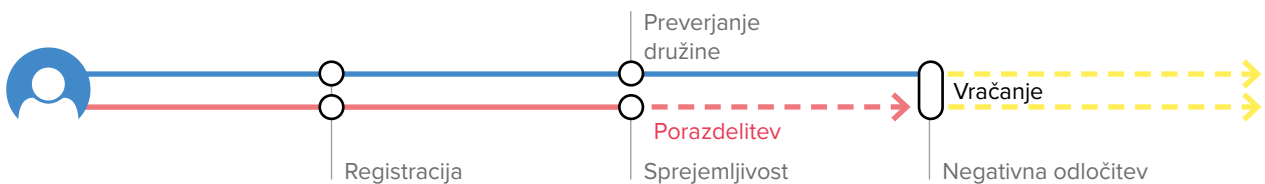
(i) Po predlogu UNHCR bi združitev družine postala prednostna naloga, ki bi se upoštevala takoj po registraciji. V skladu s predlogom Komisije združitev družine ne bi bila obravnavana pred postopkom o odločanju o sprejemljivosti prošnje.



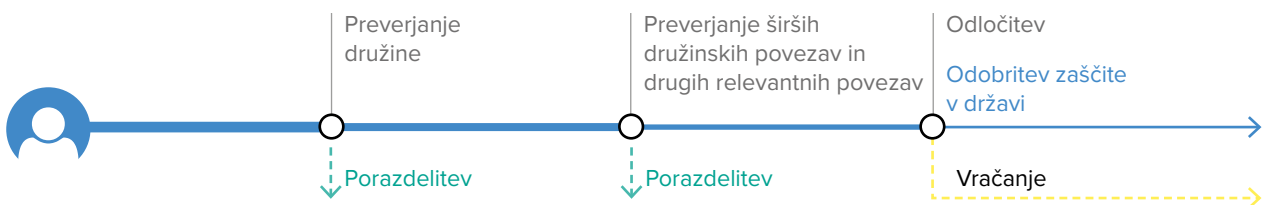
(ii) Po predlogu UNHCR bi se prednostna obravnava združitve družine ohranila, ko je država pod pritiskom in se posledično aktivira mehanizem porazdelitve. Po predlogu Komisije bi sprejeti prosilci za azil bili porazdeljeni v drugo državo članico pred združevanjem družine. Predlog Komisije bi lahko privedel do večkratnih premestitev in zamud pri združevanju družine.



(iii) Po predlogu UNHCR bi se očitno utemeljeni in neutemeljeni zahtevki v državah članicah vstopa hitro razrešili. Po predlogu Komisije bi se po aktivaciji mehanizma za porazdelitev, porazdelile vse vrste primerov, vključno z očitno neutemeljenimi zahtevki. Predlog UNHCR bi omogočal hitrejše vračanje oseb, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, saj slednje ne bi bile porazdeljene.



(iv) Predlog UNHCR predvideva več možnosti za premeščanje iz države vstopa, kar zagotavlja proslcem za azil možnost združitve z družino in premestitev v državo, kjer imajo vezi. Hkrati bi to pomenilo tudi zmanjšanje števila prosilcev za azil, ki se obravnavajo v glavnih državah vstopa.



(iv) Po predlogu UNHCR bi se begunci pod določenimi pogoji porazdelili tudi v okviru mehanizma porazdelitve.

(v) Mehanizem za porazdelitev bi se sprožil, ko je dosežen referenčni delež (100 odstotkov), in ne ko je doseženih 150 odstotkov referenčnega deleža.

(vi) Predlogi UNHCR se osredotočajo na učinkovite in poenostavljene postopke ugotavljanja upravičenosti do azila v EU. Nekateri vidiki predlogov Komisije pa se osredotočajo na zaščito zunaj EU, in sicer z uvedbo obveznih postopkov odločanja o sprejemljivosti prošnje in uporabo pojmov „varna država“.

Foto © UNHCR / C. Irby

