

## AZILNA POLITIKA

Namen azilne politike Evropske unije je vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, zagotoviti ustrezen status v eni od držav članic in poskrbeti za spoštovanje načela nevračanja<sup>[1]</sup>. Zato si EU prizadeva razviti skupni evropski azilni sistem.

## PRAVNA PODLAGA

- Členi 67(2), 78 in 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in
- člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

## CILJI

Evropska unija si prizadeva oblikovati skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti, da bi vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, zagotovila ustrezen status in poskrbela za upoštevanje načela nevračanja. Ta politika mora biti skladna z Ženevsko konvencijo o statusu beguncev z dne 28. julija 1951 in s protokolom k tej konvenciji z dne 31. januarja 1967. Niti PDEU niti Listina EU o temeljnih pravicah ne opredeljujeta pojmov „azil“ in „begunec“, oba dokumenta pa se izrecno sklicujeta na Ženevsko konvencijo in njen protokol.

## DOSEŽKI

**A. Napredek v okviru pogodb**

Z **Maastrichtsko pogodbo** iz leta 1993 je bilo prejšnje medvladno sodelovanje na področju azila vključeno v institucionalni okvir EU. Svet je moral kot glavni akter v svoje delo vključiti Komisijo in obveščati Parlament o pobudah na področju azila. Sodišče Evropske unije ni imelo na področju azila nobene pristojnosti.

**Amsterdamska pogodba** iz leta 1999 je institucijam EU podelila nove pristojnosti in jim omogočila oblikovanje zakonodaje na področju azila s posebnim institucionalnim mehanizmom, tj. petletnim prehodnim obdobjem, v katerem so imele Komisija in države članice skupno pravico do pobude, odločitve pa je po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejel Svet. Sodišče Evropske unije je postalo pristojno za specifične primere. Z Amsterdamsko pogodbo je bilo določeno tudi, da se lahko Svet po zaključku prve petletne faze odloči, da se bo v nadaljevanju uporabljal običajni postopek soodločanja, tako da od tega trenutka dalje odločitve sprejema s kvalificirano večino. Svet se je tako odločil konec leta 2004 in od leta 2005 se uporablja postopek soodločanja (po novem imenovan redni zakonodajni postopek).

S sprejetjem **programa iz Tampereja** oktobra 1999 je Evropski svet sklenil, da se bo skupni evropski azilni sistem izvajal v dveh zaporednih fazah. Kratkoročno bi sprejetje

[1] Temeljno načelo mednarodnega prava o beguncih in človekovih pravicah, ki državam prepoveduje vračanje posameznikov v državo, v kateri obstaja dejanska nevarnost preganjanja, mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali drugih kršitev človekovih pravic.

skupnih najnižjih standardov moralo privedi do skupnega postopka, dolgoročno pa do enotnega statusa za tiste, ki se jim odobri azil, veljavnega v vsej EU.

To je privedlo do „**prve faze**“ **skupnega evropskega azilnega sistema**, ki je trajala od leta 1999 do leta 2004 in s katero so bili vzpostavljeni merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil (ki nadomešča mednarodno/medvladno Dublinsko konvencijo iz leta 1990), vključno z vzpostavitvijo evropskega sistema za primerjavo prstnih odtisov prosilcev za azil (Eurodac) za shranjevanje in primerjavo podatkov o prstnih odtisih. Določeni so bili tudi skupni najnižji standardi, ki so jih morale države članice upoštevati v zvezi s sprejemanjem prosilcev za azil, pogoji za mednarodno zaščito in naravo zagotovljene zaščite ter postopki za podelitev in preklic statusa begunca. Začasno zaščito v primeru množičnih prihodov je urejala dodatna zakonodaja.

Novembra 2004 je EU s **Haaškim programom** pozvala, naj se instrumenti in ukrepi za drugo fazo sprejmejo pred koncem leta 2010, in tako poudarila, da želi preseči najnižje standarde in razviti enotni azilni postopek, ki bi vključeval skupna jamstva in enoten status oseb, ki se jim odobri zaščita. Z **Evropskim paktom o priseljevanju in azilu** iz leta 2008 je bil rok preložen na leto 2012.

## B. Lizbonska pogodba

Z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati decembra 2009, se je stanje spremenilo, saj so bili ukrepi na področju azila spremenjeni in namesto določitve najnižjih standardov se je oblikoval skupen sistem, ki vključuje enoten status in enotne postopke.

Skupni evropski azilni sistem mora vključevati:

- enotni status azila,
- enotni status subsidiarne zaščite,
- skupni sistem začasne zaščite,
- skupne postopke za dodelitev ali odvzem enotnega statusa azila ali subsidiarne zaščite,
- merila in mehanizme za odločanje o tem, katera država članica je pristojna za obravnavo prošnje za azil,
- standarde glede pogojev za sprejem,
- partnerstva in sodelovanje s tretjimi državami.

Od sprejetja Lizbonske pogodbe tudi člen 80 PDEU izrecno določa načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, vključno z morebitnimi finančnimi bremeni. Ukrepi EU na področju azila bi morali po potrebi zagotavljati uveljavitev tega načela. S to pogodbo je bil bistveno spremenjen tudi postopek odločanja na področju azila, saj je postopek soodločanja postal standarden. Poleg tega se je znatno izboljšal sodni nadzor, ki ga izvaja Sodišče Evropske unije. Odtlej lahko za predhodno odločanje zaprosijo vsa sodišča države članice, ne le nacionalna sodišča zadnje stopnje, kot je veljalo dotlej. To je Sodišču Evropske unije omogočilo, da je razvilo obsežnejšo sodno prakso na področju azila.

V **stockholmskem programu**, ki ga je Evropski svet sprejel 10. decembra 2009 za obdobje 2010–2014, je bil ponovno poudarjen cilj vzpostavitve skupnega območja

zaščite in solidarnosti, ki temelji na skupnem azilnem postopku ter enotnem statusu oseb, ki uživajo mednarodno zaščito. V njem je bilo zlasti poudarjeno, da je treba spodbujati resnično solidarnost z državami članicami, ki se spoprijemajo s posebnimi pritiski, in da ima v zvezi s tem osrednjo vlogo Evropski azilni podporni urad (EASO), ki ga je nadomestila [Agencija Evropske unije za azil \(EUAA\)](#).

Čeprav je Komisija že v letih 2008 in 2009 predstavila predloge za drugo fazo skupnega evropskega azilnega sistema, so pogajanja napredovala počasi. „**Druga faza**“ **skupnega evropskega azilnega sistema** je bila tako sprejeta po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, pri čemer je namesto najnižjih standardov dobil večji poudarek skupni azilni postopek na podlagi enotnega statusa zaščite.

### C. Pravni instrumenti in sedanja prizadevanja za reformo

[Direktiva o začasni zaščiti](#) z dne 20. julija 2001 je bila pripravljena kot okvir za obvladovanje nepričakovanega množičnega prihoda razseljenih oseb in njihovo takojšnjo zaščito. Namen te direktive Sveta je zmanjšati razlike med politikami, ki veljajo v državah članicah za sprejem in obravnavo razseljenih oseb v primeru množičnega prihoda, in spodbujati solidarnost med državami članicami. Svet jo je prvič uporabil v odziv na nezaslišano rusko invazijo na Ukrajino 24. februarja 2022, da bi ljudem, ki bežijo pred vojno v Ukrajini, ponudili hitro in učinkovito pomoč.

Z izjemo prenovljene [direktive o pogojih](#), ki je začela veljati januarja 2012, so prenovitve ostalih zakonodajnih aktov začele veljati šele julija 2013 ([uredba Eurodac](#), [uredba Dublin III](#), [direktiva o standardih za sprejem](#) in [direktiva o azilnih postopkih](#)), kar je pomenilo, da je njihov zapozneli prenos sredi julija 2015 sovpadel z vrhuncem migracijske krize. Evropski svet je junija 2014 pripravil [strateške smernice za zakonodajno in operativno načrtovanje](#) na območju svobode, varnosti in pravice (glej člen 68 PDEU) za prihodnja leta na podlagi sporočila Komisije iz marca 2014 z naslovom [Odprta in varna Evropa: Doseganje rezultatov](#) in na podlagi napredka, doseženega s stockholmskim programom. V smernicah je poudarjeno, da sta popoln prenos skupnega evropskega azilnega sistema in njegovo učinkovito izvajanje absolutni prednostni nalogi.

Komisija je maja 2015 zaradi migracijskega pritiska po letu 2014 objavila [evropsko agendo o migracijah](#) (za več informacij glej [poglavje kratkega vodnika o politiki priseljevanja](#)), v kateri je predlagala več ukrepov za obravnavanje tega pritiska, vključno s **pristopom žariščnih točk**, ki si ga delijo urad EASO (zdaj agencija EUAA), Frontex (Evropska agencija za mejno in obalno stražo) in Agencija Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol). Ta pristop vključuje delo na terenu, na podlagi katerega lahko najbolj obremenjene države članice hitro identificirajo in registrirajo prihajajoče migrante ter jim vzamejo prstne odtise. Pristop žariščnih točk naj bi prispeval tudi k izvajanju **mehanizmov za nujno premestitev** za skupaj 160.000 ljudi, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Komisija je te mehanizme predlagala za pomoč Italiji in Grčiji, Svet pa jih je po posvetovanju s Parlamentom [sprejel v sklepu z dne 14. septembra 2015](#) in v sklepu z dne [22. septembra 2015](#). Slednjega je pozneje potrdilo [Sodišče Evropske unije s sodbo z dne 6. septembra 2017](#).

V evropski agendi o migracijah so določeni tudi nadaljnji ukrepi za reformo skupnega evropskega azilnega sistema, ki so bili **maja in julija 2016** predstavljeni v dveh svežnjih

zakonodajnih predlogov in o katerih sta Parlament in Svet razpravljala v celotnem zakonodajnem obdobju, ki se je končalo maja 2019. Vendar med letoma 2014 in 2019 ni bil sprejet noben zakonodajni akt, ker so bile zadeve blokirane v Svetu ali ker so bile druge specifične zadeve ustavljene zaradi blokiranja povezanih zadev.

Komisija je 23. septembra 2020 izdala nov [pakt o migracijah in azilu](#), da bi dala nov zagon zastali reformi skupnega evropskega azilnega sistema.

Prvi predlog reforme, ki ga je bilo treba odobriti, je bil ustanovitev Agencije Evropske unije za azil (EUAA), ki bi nadomestila urad EASO. Agencija Evropske unije za azil je bila ustanovljena z [Uredbo \(EU\) 2021/2303](#), ki je začela veljati 19. januarja 2022.

Po večletnih pogajanjih je bilo 14. maja 2024 sprejetih naslednjih [deset pravnih instrumentov](#) za reformo evropskega okvira za upravljanje azila in migracij.

Kratek naslov	Referenca	Kratek opis
<a href="#">Direktiva o pogojih za sprejem</a>	Direktiva (EU) 2024/1346	Določa standarde za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito v državah članicah.
<a href="#">Uredba o pogojih za azil</a>	Uredba (EU) 2024/1347	Določa standarde za: <ul style="list-style-type: none"> <li>– pogoje, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite;</li> <li>– enotni status beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite;</li> <li>– vsebino priznane mednarodne zaščite.</li> </ul>
<a href="#">Uredba o azilnem postopku</a>	Uredba (EU) 2024/1348	Določa skupni postopek za priznanje in odvzem mednarodne zaščite na podlagi Uredbe (EU) 2024/1347.
<a href="#">Postopek vračanja na meji</a>	Uredba (EU) 2024/1349	Določa postopek vračanja na meji. Uporablja se za državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, katerih prošnja je bila zavrnjena v okviru azilnega postopka na meji.
<a href="#">Uredba o okviru za preselitev</a>	Uredba (EU) 2024/1350	Določa enotna pravila za preselitev in humanitarni sprejem.
<a href="#">Uredba o upravljanju azila in migracij</a>	Uredba (EU) 2024/1351	Določa skupni okvir za upravljanje azila in migracij v EU ter za delovanje skupnega evropskega azilnega sistema. Vzpostavlja nov stalni mehanizem solidarnostni med državami članicami in jasna pravila o odgovornosti za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito.
<a href="#">Sprememba uredbe za lažje preverjanje</a>	Uredba (EU) 2024/1352	Spreminja Uredbo (EU) 2019/816 o vzpostavitvi evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc državljanov tretjih držav (sistem ECRIS-TCN) in Uredbo (EU) 2019/818 o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja, azila ter migracij.
<a href="#">Uredba o preverjanju</a>	Uredba (EU) 2024/1356	Vzpostavlja: <ul style="list-style-type: none"> <li>– preverjanje na zunanjih mejah držav članic državljanov tretjih držav, ki so prestopili zunanjo mejo na nedovoljen način, med mejno kontrolo zaprosili za mednarodno zaščito ali se izkrcali po</li> </ul>

		operaciji iskanja in reševanja, preden so napoteni na ustrezen postopek; – preverjanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju držav članic in ni znakov, da je bil zanje že opravljen nadzor na zunanjih mejah, preden so napoteni na ustrezni postopek.
<a href="#">Uredba Eurodac</a>	Uredba (EU) 2024/1358	Vzpostavlja interoperabilno podatkovno zbirko za podporo azilnemu sistemu in zagotavlja pomoč pri upravljanju nedovoljenih migracij ter podporo izvajanju uredbe o okviru za preselitev in direktive o začasni zaščiti.
<a href="#">Uredba o ravnanju v kriznih razmerah in primeru višje sile</a>	Uredba (EU) 2024/1359	Obravnavata izredne krizne razmere, vključno z instrumentalizacijo, in primere višje sile na področju migracij in azila v Uniji z začasnimi ukrepi. Določa okrepljene solidarnostne in podporne ukrepe, ki nadgrajujejo Uredbo (EU) 2024/1351, ob zagotavljanju pravične delitve odgovornosti, ter začasna posebna pravila, ki odstopajo od pravil iz uredb (EU) 2024/1351 in (EU) 2024/1348.

Nova pravila, uvedena s paktom o migracijah in azilu, so začela veljati 11. junija 2024. Države članice imajo na voljo dve leti, da začnejo izvajati nova pravila, saj se bo novi okvir začel uporabljati do sredine leta 2026, razen uredbe o okviru Unije za preselitev in humanitarni sprejem, ki se je že začela uporabljati. Komisija je junija 2024 predstavila [skupni izvedbeni načrt za pakt](#), da bi podprla države članice pri tem procesu, države članice pa so morale svoje nacionalne izvedbene načrte pripraviti do decembra 2024.

Komisija je 11. marca 2025 predložila [predlog uredbe o vračanju](#), v katerem predlaga uvedbo evropskega naloga za vrnitev, da bi uskladili odločbe o vrnitvi v vseh državah članicah. Maja 2025 je predlagala tudi [uredbo glede uporabe koncepta „varna tretja država“](#). Namen predloga je olajšati uporabo tega koncepta, da bi pospešili azilne postopke in zmanjšali pritisk na azilne sisteme, hkrati pa ohranili pravne zaščitne ukrepe za prosilce in poskrbeli za spoštovanje temeljnih pravic. V skladu s tem je Komisija aprila 2025 predlagala [uredbo glede vzpostavitve seznama varnih izvornih držav na ravni Unije](#). Odbor Parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve preučuje te predloge.

## D. Zunanja razsežnost

[Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti](#), ki ga je Komisija sprejela leta 2011, je splošni okvir zunanje migracijske in azilne politike EU ter določa, kako Unija izvaja politični dialog in sodelovanje s tretjimi državami na podlagi jasno opredeljenih prednostnih nalog. Je del skupnega zunanjega delovanja Unije in vključuje razvojno sodelovanje. Glavni cilji tega pristopa so boljše organiziranje zakonitih

migracij, preprečevanje in zatiranje nezakonitih migracij, maksimiranje razvojnega učinka migracij in mobilnosti ter spodbujanje mednarodne zaščite. Ključne pobude in instrumenti financiranja, povezani z migracijami, ki podpirajo ta pristop sodelovanja, vključujejo [regionalni skrbniški sklad Evropske unije za odziv na krizo v Siriji](#) ter [nujni skrbniški sklad Evropske unije](#) za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za nedovoljene migracije in razseljevanje v Afriki (nujni skrbniški sklad Evropske unije za Afriko).

Evropski svet in Turčija sta marca 2016 dosegla dogovor, namenjen zmanjšanju pritoka migrantov brez urejenega statusa prek Turčije v Evropo. Kot je navedeno v [skupni izjavi EU in Turčije](#), bo mogoče v Turčijo vrniti vse nove migrante in prosilce za azil brez urejenega statusa, ki iz te države pridejo na grške otoke in katerih prošnje za azil se razglasijo za nedopustne. Za vsakega Sirca, ki se vrne v Turčijo, bi moral biti en Sirec preseljen v Unijo, v zameno za nadaljnjo liberalizacijo vizumskega režima za turške državljane in plačilo v višini 6 milijard EUR iz instrumenta za begunce v Turčiji do konca leta 2018. Komisija v [Poročilu o napredku pri izvajanju evropske agende o migracijah](#) z dne 16. oktobra 2019 navaja, da ima izjava še naprej ključno vlogo pri učinkovitem odzivanju na migracijske izzive v vzhodnem Sredozemlju. [Evropski svet je oktobra 2021 Turčijo pozval](#), naj zagotovi, da se bo izjava EU-Turčija iz leta 2016 izvajala dosledno in nediskriminatorno, tudi v odnosu do Republike Ciper. Dialog na visoki ravni med EU in Turčijo o migracijah je potekal 23. novembra 2023.

Ena od ključnih pobud, predstavljenih v novem paktu o migracijah in azilu, je bila spodbujanje prilagojenih in vzajemno koristnih partnerstev na področju migracij s tretjimi državami. Komisija je julija 2023 [s Tunizijo podpisala memorandum o soglasju](#), spomladi 2024 pa je podpisala dodatne sporazume z [Egiptom](#), [Libanonom](#) in [Mavretanijo](#). V začetku leta 2025 je bilo podpisano strateško in celovito partnerstvo med EU in Jordanijo, Komisija pa predvideva tudi obnovitev [partnerstva z Marokom](#).

## **E. Globalna perspektiva**

Na svetovni ravni je Generalna skupščina OZN septembra 2016 soglasno sprejela [newyorško deklaracijo za begunce in migrante](#). To je prelomna politična izjava, s katero naj bi izboljšali način, na katerega se mednarodna skupnost odziva na množične premike beguncev in migrantov, pa tudi na dolgotrajne begunske krize. Posledično sta bila v letu 2018 sprejeta dva globalna dogovora, in sicer o beguncih in o drugih migrantih. Newyorška deklaracija določa celostni okvir za odzivanje na begunsko krizo, in sicer s posebnimi ukrepi za zmanjšanje pritiska na države gostiteljice, za povečanje samostojnosti beguncev, za boljši dostop do rešitev glede tretjih držav in za izboljšanje razmer v državah izvora, ki bodo omogočile varno in dostojanstveno vrnitev beguncev. Na podlagi teh štirih ključnih ciljev je Generalna skupščina OZN 17. decembra 2018 potrdila [globalni dogovor o beguncih](#).

## **F. Financiranje, ki je na voljo za azilno politiko**

Glavni instrument financiranja v proračunu EU na področju azila je [Sklad za azil, migracije in vključevanje \(AMIF\)](#). Sredstva Sklada za azil, migracije in vključevanje v sedanjem dolgoročnem proračunu EU za obdobje 2021–2027 znašajo 9,9 milijarde EUR in so med drugim namenjena za učinkovito in humano upravljanje migracij, azila in vključevanja, tudi s finančno podporo državam članicam za solidarnost, izkazano s preselitvijo in premestitvijo. Sredstva se namenjajo tudi iz drugih finančnih

instrumentov EU, kot sta [Evropski socialni sklad plus](#) in [Evropski sklad za regionalni razvoj](#), večinoma za vključevanje beguncev in migrantov, čeprav se delež njim namenjenih sredstev ne obračunava ločeno v proračunskih vrsticah in tako ni jasno razviden. Za agencijo EUAA je v sedanjem večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 predviden proračun v višini 1,22 milijarde EUR.

[Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa](#) združuje večino instrumentov EU za zunanje financiranje. Znaša 79,5 milijarde EUR in vključuje okvirni cilj 10-odstotne porabe v zvezi z migracijami (prožen pristop k migracijam, ki temelji na spodbudah). Za primerjavo, nujni skrbniški sklad Evropske unije za Afriko je mobiliziral približno 5 milijard EUR, od tega približno 4,4 milijarde EUR iz finančnih instrumentov EU in 623 milijonov EUR, ki so jih prispevale države članice in drugi donatorji.

## VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je vedno odločno zagovarjal skupni evropski azilni sistem v skladu s pravnimi zavezami EU. Pozval je tudi k zmanjšanju nezakonitih migracij in k varstvu ranljivih skupin.

Po začetku izvajanja Lizbonske pogodbe Parlament kot polnopravni sozakonodajalec dejavno sodeluje pri sprejemanju nove zakonodaje o priseljevanju in azilu.

Evropski parlament lahko vloži ničnostno tožbo pri Sodišču Evropske unije. To možnost je uspešno uporabil (glej [sodbo Sodišča Evropske unije z dne 6. maja 2008](#)) za razveljavitev določb o postopkih za sprejetje skupnega seznama tretjih držav, ki se štejejo za varne države izvora, in skupnega seznama varnih evropskih tretjih držav, iz Direktive Sveta 2005/85/ES.

Obiščite spletno stran Parlamenta o [odzivu EU na izzive migracij in azila](#).

To poglavje kratkega vodnika je pripravil Tematski sektor za pravosodje, državljanske svoboščine in institucionalne zadeve.

Olga Johanna PASSAMERA  
10/2025