



Bruxelles, 22. studenoga 2019.
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Daljnji koraci u migracijskoj politici i politici azila EU-a – ishod rasprava – izvješće predsjedništva

Rasprava o budućnosti migracijske politike i politike azila EU-a pokrenuta je na neformalnom sastanku Strateškog odbora za imigraciju, granice i azil (SCIFA), kao i na neformalnom sastanku ministara pravosuđa i unutarnjih poslova, koji su održani u Helsinkiju u srpnju 2019. Otad su se nastavile rasprave u raznim tijelima Vijeća, prije svega u okviru SCIFA-e, Radne skupine na visokoj razini za azil i migracije (HLWG) i Radne skupine za integraciju, migracije i protjerivanje. Detaljnije teme rasprave utvrđene su u dokumentima za raspravu izrađenima za razne sastanke: popis ključnih dokumenata naveden je u prilogu ovom izvješću. Izvješćem su obuhvaćeni samo određeni aspekti iz rasprave, koji odražavaju ključna pitanja prema izboru predsjedništva, za koje ono smatra da ih treba prenijeti u zakonodavni ciklus za razdoblje 2019. – 2024.

Veća usklađenost politika ključna je za postizanje naših ciljeva

Priprema višegodišnjeg financijskog okvira za 2021. – 2027. i imenovanje nove Komisije pružaju priliku za povećanje usklađenosti politika kako bi se razvio pristup migracijama **na svim razinama vlasti**, što uključuje rješavanje njihovih glavnih uzroka. Za uključivanje ciljeva povezanih s migracijama u ciljeve iz drugih područja politika potrebno je pažljivo uravnoteživanje, ali je ono nužno za prevladavanje postojećih i budućih izazova i iskorištavanje mogućnosti u pogledu migracija.

U partnerstvu s relevantnim zemljama i regijama podrijetla i tranzita EU bi trebao **jačati svoje prednosti** i usmjeriti se na to da bude pouzdan i vjerodostojan partner, pri čemu je za obje kvalitete potrebna usklađenost politika. Posljednjih su godina EU i države članice razvili i proširili instrumente i okvire za suradnju s vanjskim partnerima u području migracija. Tim poboljšanim alatima trebao bi se povećati kapacitet za izgradnju **uravnoteženih, održivih i uzajamno korisnih partnerstava**. U tom kontekstu i dalje su ključna sveobuhvatna partnerstva utemeljena na odnosu jednakosti s raznolikim afričkim kontinentom i ključnim zemljama podrijetla i tranzita na Bliskom istoku i u Aziji.

Ta bi partnerstva trebala biti usmjerena na **ostvarivanje napretka u pogledu naših političkih prioriteta na učinkovit, održiv i usklađen način**, uključujući sprečavanje nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja te jačanje suradnje u području vraćanja i ponovnog prihvata. Radi pristupa na svim razinama vlasti potrebno je uzeti u obzir pojedinačne okolnosti svake partnerske zemlje i regije, kao i relevantne šire odnose i interese EU-a, pri razmatranju **upotrebe poticaja i poluge**. Trebamo utvrditi konkretne načine za podupiranje i poticanje naših partnerskih zemalja na bolju suradnju u pogledu ponovnog prihvata. EU bi i dalje trebao unapređivati **globalnu podjelu odgovornosti** i razvijati partnerstva na bilateralnoj, regionalnoj i globalnoj razini. Suradnja s Afričkom unijom i Ujedinjenim narodima polučila je dobre rezultate i trebalo bi je dodatno promicati.

Naš postupak donošenja politika također može imati koristi od šire informacijske osnove i više razine **informiranosti o stanju**. Trebalo bi dalje istraživati i razvijati sustavnu upotrebu **metoda prognoziranja i predviđanja**, kao i pristup **na svim razinama rute** kako bi se naše politike mogle još više temeljiti na dokazima i biti usmjerene na budućnost, kako se koristimo znanjem naših partnera i s njima dijelimo svoje. Pristup na svim razinama rute obuhvaća pogled na različite rute iz šire perspektive i proučavanje obrazaca i profila duž cijelog puta od zemalja podrijetla preko tranzitnih zemalja do EU-a, čime se doprinosi sveobuhvatnom razumijevanju dinamike ruta, uključujući temeljne uzroke nezakonitih migracija duž svake od njih.

Uloga agencija EU-a ključna je za poticanje usklađenosti politika u praksi, pod uvjetom da su njihovi mandati uravnoteženi, da je razmjena informacija učinkovita te da se aktivnosti **koordiniraju** na odgovarajući način. Širok mandat i predloženo povećanje sredstava za Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) posebno su važan zadatak u idućim godinama u pogledu postizanja sinergija i izbjegavanja preklapanja s drugim djelovanjima EU-a i nacionalnim djelovanjima. Postoji i hitna potreba za preoblikovanjem Europskog potpornog ureda za azil (EASO) u novu Agenciju Europske unije za azil, koja bi trebala biti prilagođena trenutačnim potrebama i na njih odgovoriti novim zadaćama, povećanim resursima i fleksibilnošću, a da se pri tom izbjegne kršenje izvršnih ovlasti država članica.

Odgovor EU-a na mogućnosti i izazove koji proizlaze iz migracija mora biti legitiman, pošten i vjerodostojan, među ostalim u očima trećih strana

Pronalaženje primjerenog odgovora na nedostatke utvrđene nedavnom migracijskom krizom presudan je zadatak EU-a i njegovih država članica. Nužno je da EU-u pokaže **globalno vodstvo pružanjem međunarodne zaštite** onima kojima je ona potrebna te istodobno osigura učinkovitu kontrolu vanjskih granica, promiče sigurne i zakonite migracije i time doprinosi povećanju **osjećaja sigurnosti** među svim stanovnicima EU-a. Naš uspjeh ima izravne posljedice na to kako EU doživljavaju njegovi građani i građanke, kao i međunarodna zajednica.

Vrlo je važno da **EU nastupa jedinstveno** čak i u slučaju velikog broja dionika. **Diskurs** u vezi s migracijama nedvojbeno utječe ne samo na način na koji se EU doživljava kao zajednica izvana, nego i na **ishod integracije** državljana trećih zemalja koji borave u državama članicama. Ne bi trebalo raditi kompromise kada je u pitanju percepcija EU-a u javnosti kao branitelja vladavine prava i poštovanja ljudskih prava.

Retorika kojom se služimo u donošenju politika jednako je relevantna, a to se odražava u raspravi o **Dublinskoj uredbi**. Postoji zajedničko razumijevanje da postojeći sustav nije prikladan za osiguravanje pravedne raspodjele tražitelja azila u državama članicama. U pogledu reforme sustava rasprava se poprilično razlikuje ovisno o tome uzme li se kao polazišna točka aktualni sustav sa svojim neravnotežama te se uvede nova, korektivna komponenta ili se pak naglasak stavi na sveobuhvatniju reformu sustava s uravnoteženijim osnovnim kriterijima raspodjele s ciljem sprječavanja stalnog preopterećenja bilo koje države članice. To ni u kojem pogledu ne poništava jasan zaključak da je krizni mehanizam za potporu državama članicama pod određenim pritiskom i dalje potreban za cjelovit i učinkovit pristup rješavanju situacije. Naposljetku, uravnotežena rasprava treba se temeljiti na **sveobuhvatnim podacima**: moramo znati koja su područja pod pritiskom u pogledu prvih dolazaka i sekundarnih kretanja.

Naš kredibilitet u odnosu na partnere iz trećih zemalja ovisi i o konkretnom djelovanju: podjela globalne odgovornosti s pomoću **preseljenja i dodatnih mehanizama trebala bi se povećati**, uz napore najveće moguće skupine država članica. Prvi Svjetski forum o izbjeglicama koji će se održati u prosincu bit će prilika da se pokaže konkretna predanost podjeli odgovornosti za situaciju izbjeglica sa zemljama domaćinima. Isto tako, sposobnost izgradnje zajedničke odgovornosti za zadatak osiguravanja **pravilnog funkcioniranja našeg zajedničkog sustava azila**, među ostalim u kriznim vremenima, pružit će pozitivan signal u tom pogledu.

Istodobno bi u suradnji s partnerskim zemljama trebalo bolje iskoristiti potencijal i mogućnosti u različitim područjima, kao što su rad i studije, prouzročene **sa sadašnjim zakonitim migracijama velikih razmjera u državama članicama**. Pregled stanja na razini EU-a mogao bi biti prikladan prvi korak.

Potrebna je pažljiva prilagodba najboljih alata za poticanje konvergencije među državama članicama

U području migracija i azila uspostavljen je široki zakonodavni okvir EU-a, a sve buduće aktivnosti trebale bi odražavati **iskustva stečena u provedbi postojeće pravne stečevine**. Što više država članica smatra da zakonodavstvo EU-a zadovoljava njihove konkretne potrebe i uzima u obzir njihovu administrativnu situaciju, veća je vjerojatnost da će provedba biti uspješna. Moramo voditi stalne rasprave o tome kako najbolje osigurati predviđenu dodanu vrijednost EU-a iz zajednički dogovorenih pravila i postupaka.

U području **zakonitih migracija**, kao daljnje djelovanje u pogledu provjere prikladnosti¹ koju je objavila Komisija, trebali bismo razmotriti **kako što bolje iskoristiti opsežnu pravnu stečevinu koja je na snazi**. Konkretnije, zbog ambicioznih direktiva koje su donesene posljednjih godina, dodana privlačnost EU-a trebala bi biti jasno vidljiva, pa je stoga potrebno da se države članice obvežu na to da se programi EU-a provode i da se na razini EU-a ulažu primjereni naponi u pružanje potrebnih informacija relevantnim dionicima u trećim zemljama. Posebnu bi pozornost trebalo posvetiti potpunom iskorištavanju ambicioznih odredaba o mobilnosti unutar EU-a. Jedan od važnih aspekata koji su potrebni za povećanje potencijala koji zakonite migracije predstavljaju za razvoj i rast EU-a bit će promicanje uspješne integracije migranata u društvo zemlje domaćina.

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Nastavit će se rad na reformi **zajedničkog europskog sustava azila**. Novi poticaj pružit će se nadolazećim „novim paktom o azilu i migracijama” Komisije kojim se nastoji ojačati sveobuhvatni pristup migracijama osvrtom na vanjske granice, sustave azila i vraćanja, schengensko područje slobodnog kretanja i rad s našim partnerima izvan EU-a. U međuvremenu pokazalo se korisnim vratiti se na **temeljna načela** zajedničkog sustava azila i zapitati se **što je stvarno potrebno uskladiti** kako bi se postigao sustav koji dobro funkcionira i kojim će se moći osigurati povjerenje među državama članicama te ispunjavati naše potrebe tijekom velikog i uobičajenog migracijskog pritiska. Čini se ključnim imati **učinkovite postupke** koji obuhvaćaju sve okolnosti, uključujući primjenu ubrzanih postupaka u državama članicama. Jednako važno i komplementarno reformi jest učinkovito **praćenje** provedbe pravne stečevine. Uz usklađivanje putem zakonodavstva trebalo bi razmotriti niz financijskih i drugih poticaja za promicanje konvergencije među državama članicama, birajući fleksibilne pristupe kad god je to potrebno.

U području **upravljanja granicama** prethodnih godina doneseni su ambiciozni propisi, a njihova **pravodobna provedba** glavna je zadaća u bliskoj budućnosti, koja zahtijeva suradnju, koordinaciju i pravilno dodijeljena sredstva na nacionalnoj razini i razini EU-a.

Potpora za reintegraciju povratnika dobar je primjer područja u kojem se prakse država članica znatno razlikuju i nedostaje koordinacije, što može dovesti do manje optimalnih ishoda za pojedinačne povratnike i za zajednice domaćine, a time i za sveukupnu učinkovitost naše politike. Pri razmatranju bilo koje mjere za promicanje konvergencije mora se paziti da se ne izgube prednosti nacionalnih pristupa i ne stvori trka prema dnu. Djelotvornim usklađivanjem aktivnosti i uzajamnim učenjem može se pomoći u ostvarenju napretka.

Ažuriranjem naših metoda rada doprinosi se boljem ishodu politika

Početak novog institucijskog ciklusa dobra je prilika za preispitivanje načina na koji radimo. Poboljšana usklađenost politika zahtijeva **uključive rasprave** i učinkovitu razmjenu informacija u svim tijelima Vijeća i među njima. Finsko predsjedništvo imalo je pozitivna iskustva pri kombiniranju sastanaka radnih skupina Vijeća ili pozivanju delegata iz drugih radnih skupina da sudjeluju na sastanku ako je to na temelju dnevnog reda opravdano. Rasprava o povezanosti trgovinske i migracijske politike jasno je pokazala da su za postizanje zajedničkih ciljeva potrebne međusektorske razmjene.

Format rasprave može imati veliku ulogu: formalni sastanci trebali bi se redovito dopunjavati inovativnim pristupima kao što su seminari o politikama, radionice i sesije razmjene ideja, dok bi trebalo iskoristiti i stručnost skupina za strateško promišljanje, akademske zajednice i međunarodnih organizacija. Određene preraspodjele radnih metoda mogle bi biti korisne, posebno u slučaju kontroverznih tema. Tehnološki napredak, uključujući mogućnosti videokonferencije, također bi trebalo u potpunosti iskoristiti kako bi se omogućili učinkovitiji aranžmani za sastanke.

Novim sastavom savjetnikâ za pravosuđe i unutarnje poslove pokrenutim u rujnu 2019. svim državama članicama omogućuje se razmjena informacija o stanju migracija. Time se omogućuje utvrđivanje strateških pitanja koja se mogu dodatno riješiti na razini EU-a te doprinosi cilju bolje informiranosti o stanju i predviđanja situacije.

Naposljetku, postoji određeni neiskorišteni potencijal za **razmjenu nacionalnih praksi** (uspješnih i problematičnih) i stečenih iskustava; ta je metoda u kontekstu EU-a često podcijenjena. Budući da se administrativni, pravosudni i društveni uvjeti razlikuju među državama članicama, povećanje uzajamnog razumijevanja donosi jasne koristi. To je posebno važno u kontekstu postupaka azila, uključujući povezanost s vraćanjem, pri čemu je dodana učinkovitost ključna za osiguravanje sustava koji dobro funkcionira.

List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions

Subject	Meeting	Reference number
Which way forward for EU migration and asylum policy?	Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019	WK 13360/19 WK 13363/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13050/19
Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum	SCIFA meeting on 14 November 2019	ST 13166/19
Evidence-based and forward-looking migration policies	HLWG meeting on 11 October 2019	ST 12608/19
Migration and trade	HLWG meeting on 14 November 2019	ST 13449/19
Better coordination of reintegration support in third countries	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13191/19
Policies and tools to enhance readmission cooperation	Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019	ST 13190/19
Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward	SCIFA meeting on 4 October 2019	ST 12501/19