



Briuselis, 2019 m. lapkričio 22 d.
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

PRANEŠIMAS

nuo:	Pirmininkaujančios valstybės narės
kam:	Nuolatinų atstovų komitetui / Tarybai
Dalykas:	ES migracijos ir prieglobsčio politikos tolesni veiksmai. Diskusijų rezultatai – Pirmininkaujančios valstybės narės pranešimas

Diskusijos dėl ES migracijos ir prieglobsčio politikos ateities buvo pradėtos 2019 m. liepos mėn. Helsinkyje įvykusiųose neformaliuose posėdžiuose: Imigracijos, sienų ir prieglobsčio strateginio komiteto (SCIFA) posėdyje ir teisingumo ir vidaus reikalų ministrų posėdyje. Nuo tada diskusijos buvo tęsiamos įvairiuose Tarybos organuose, pirmiausia SCIFA, Prieglobsčio ir migracijos aukšto lygio darbo grupėje ir Integracijos, migracijos ir išsiuntimo darbo grupėje. Išsamesnės diskusijų kryptys nustatytos įvairiems posėdžiams parengtuose dokumentuose dėl tolesnių veiksmų; pagrindiniai dokumentai išvardyti šio pranešimo priede. Šiame pranešime aptariami tik atrinkti aspektai, kurie buvo aptarti diskusijose; jie atitinka pirmininkaujančios valstybės narės pasirinktus pagrindinius klausimus, kurie turi būti perkelti į 2019–2024 m. teisėkūros ciklą.

Kad mūsų tikslai būtų pasiekti, labai svarbu užtikrinti geresnę politikos nuoseklumą

2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos rengimas ir naujos sudėties Komisijos paskyrimas suteikia progą padidinti politikos nuoseklumą, kad būtų galima suformuoti susietą **požiūrį** į migraciją **visais valdžios lygmenimis**, kuris apimtų ir pagrindinių migracijos priežasčių nagrinėjimą. Su migracija susijusių tikslų įtraukimas į kitų politikos sričių tikslus reikalauja veikti atidžiai užtikrinant pusiausvyrą, tačiau tai būtina siekiant įveikti esamus ir būsimus iššūkius ir pasinaudoti galimybėmis migracijos srityje.

ES, bendradarbiaudama su atitinkamomis kilmės ir tranzito šalimis bei regionais, turėtų **remtis savo pranašumais** ir sutelkti dėmesį į tai, ar ji yra patikima ir įtikima partnerė, o tam reikia užtikrinti politikos nuoseklumą. Pastaraisiais metais ES ir valstybės narės parengė ir išplėtė bendradarbiavimo su išorės partneriais migracijos srityje priemones ir sistemas. Šios patobulintos priemonės turėtų sustiprinti mūsų gebėjimą kurti **subalansuotas, tvarias ir abiem pusėms naudingas partnerystes**. Atsižvelgiant į tai, itin svarbiomis išlieka visapusiškos partnerystės, grindžiamos lygiaverčiais santykiais su nevienalyčiu Afrikos žemynu ir su svarbiausiomis kilmės ir tranzito šalimis Artimuosiuose Rytuose ir Azijoje.

Šiomis partnerystėmis turėtų būti siekiama **užtikrinti veiksmingą, tvarų ir nuoseklų mūsų politinių prioritetų įgyvendinimą**, be kita ko, užkertant kelią neteisėtai migracijai ir priverstiniam perkėlimui ir stiprinant bendradarbiavimą grąžinimo ir readmisijos srityje. Susieto požiūrio visais valdžios lygmenimis laikymasis reiškia, kad svarstydami galimybes **naudoti paskatas ir svertus** turime atsižvelgti į individualias kiekvienos šalies partnerės ir regiono aplinkybes, taip pat į atitinkamus platesnius ES santykius ir interesus. Turime nustatyti konkrečius būdus, kaip remti ir skatinti šalis partneres geriau bendradarbiauti readmisijos klausimais. ES turėtų toliau siekti, kad būtų daroma pažanga **pasaulinio atsakomybės pasidalijimo** klausimu ir plėtoti partnerystes dvišaliu, regioniniu ir pasauliniu lygmenimis. Bendradarbiavimas su Afrikos Sąjunga ir Jungtinėmis Tautomis davė gerų rezultatų ir turėtų būti toliau skatinamas.

Mūsų politikos formavimui taip pat gali būti naudinga platesnė informacijos bazė ir geresnis **informuotumas apie padėtį**. Naudodamiesi partnerių žiniomis ir dalindamiesi savo žiniomis su jais, turime toliau nagrinėti ir plėtoti sistemingą **prognozavimo ir perspektyvų tyrimo metodų** naudojimą, taip pat **visam maršrutui taikomą požiūrį**, kad mūsų politikos priemonės galėtų tapti dar labiau pagrįstos įrodymais ir dar labiau orientuotos į ateitį. Visam maršrutui taikomas požiūris reiškia, kad į įvairius maršrutus žiūrima iš plačios perspektyvos ir nagrinėjami dėsningumai ir profiliai per visą maršrutą nuo kilmės šalių per tranzito šalis iki ES; taip prisidedama prie išsamaus supratimo apie maršrutų dinamiką, įskaitant atitinkamas pagrindines neteisėtos migracijos priežastis.

ES agentūrų vaidmuo yra labai svarbus skatinant politikos suderinamumą praktikoje, su sąlyga, kad jų atitinkami įgaliojimai yra subalansuoti, keitimasis informacija – veiksmingas, o veiksmai – tinkamai **koordinuojami**. Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrai (FRONTEX) suteikti platūs įgaliojimai ir siūloma padidinti išteklius – tai visų pirma svarbi užduotis ateinančiais metais siekiant sąveikos ir vengiant dubliavimosi su kitais ES ir nacionaliniais veiksmais. Taip pat skubiai reikia pertvarkyti Europos prieglobsčio paramos biurą (EASO) į naują Europos Sąjungos prieglobsčio agentūrą, kuri turėtų būti pritaikyta reaguoti į esamus poreikius: vykdytų naujas užduotis, turėtų didesnius išteklius ir lankstumą, kartu vengiant pažeisti valstybių narių vykdomuosius įgaliojimus.

ES atsakas į migracijos teikiamas galimybes ir iššūkius turi būti teisėtas, teisingas ir įtikinamas, be kita ko, stebėtojams iš išorės

Labai svarbu, kad ES ir jos valstybės narės tinkamai reaguotų į pastarojo meto migracijos krizės atskleistus trūkumus. ES yra aiškiai raginama suteikti **tarptautinę apsaugą** tiems, kuriems jos reikia, **ir taip rodyti pasaulinę lyderystę**, o kartu užtikrinti veiksmingą savo išorės sienų kontrolę, skatinti saugią ir teisėtą migraciją ir taip prisidėti prie didesnio visų gyventojų **saugumo jausmo**. Mūsų sėkmė turi tiesioginių pasekmių tam, kaip Europos Sąjungą mato jos pačios piliečiai ir tarptautinė bendruomenė.

Labai svarbu, kad **ES kalbėtų vienu balsu** net ir tuo atveju, kai dalyvauja daug veikėjų. **Naratyvas** migracijos tema turi neginčijamų pasekmių ne tik tam, kaip ES suprantama kaip bendrija iš išorės, bet ir tam, kaip trečiųjų šalių piliečiams, gyvenantiems valstybėse narėse, **pavyksta integruotis**. Neturėtų būti daroma jokių kompromisų dėl ES viešojo įvaizdžio kaip teisinės valstybės ir pagarbos žmogaus teisėms gynėjos.

Taip pat svarbu atsižvelgti į **mūsų naudojamą retoriką formuojant politiką**; tai atsispindi debatuose dėl **Dublino reglamento**. Esama bendro supratimo, kad dabartinė sistema nėra tinkama teisingam prieglobsčio prašytojų paskirstymui valstybėse narėse užtikrinti. Reformuojant sistemą, diskusijų klausimų formulavimas labai skiriasi priklausomai nuo to, ar mes atskaitos tašku laikome dabartinę nesubalansuotą sistemą ir ją papildome nauja, korekcine dalimi, ar vietoj to siekiame, kad sistema būtų išsamiau pertvarkyta taikant labiau subalansuotus pagrindinius paskirstymo kriterijus, siekiant užkirsti kelią nuolatiniam naštos užkrovimui bet kuriai valstybei narei. Jokių aspektu tai neprieštaruoja aiškiai išvadai, kad, laikantis holistinio ir veiksmingo požiūrio į padėties valdymą, ir toliau reikia krizės mechanizmo, skirto padėti valstybėms narėms, kurios patiria tam tikrą spaudimą. Galiausiai, siekiant, kad diskusijos būtų subalansuotos, reikia remtis **išsamiais duomenimis**: turime žinoti, kur yra tas spaudimas, tiek kalbant apie šalis, į kurias atvyksta pirmiausia, tiek antrinio judėjimo atveju.

Mūsų patikimumas trečiųjų šalių partnerių atžvilgiu taip pat priklauso nuo konkrečių veiksmų: reikėtų **aktyviau** dalytis pasauline atsakomybe **vykdant perkėlimą ir taikant papildomas galimybes**, ir čia pastangas turėtų dėti kuo daugiau valstybių narių. Gruodžio mėn. vyksiantis pirmasis Pasaulinis pabėgėlių forumas bus proga parodyti konkretų įsipareigojimą atsakomybe dėl pabėgėlių krizių dalytis su priimančiosiomis šalimis. Analogiškai, teigiamas signalas šiuo atžvilgiu bus gebėjimas kurti bendrą atsakomybę už užduotį užtikrinti **tinkamą mūsų bendros prieglobsčio sistemos veikimą**, be kita ko, ir krizių metu.

Tuo pačiu metu, bendradarbiaujant su šalimis partnerėmis reikėtų geriau išnaudoti jau **esamos didelės apimties teisėtos migracijos į valstybes nares** įvairiais tikslais, pavyzdžiui, darbui ir studijoms, teikiama potencialą ir galimybes: tinkamas pirmas žingsnis galėtų būti padėties įvertinimas ES lygmeniu.

Turime kruopščiai pritaikyti geriausias priemones, kad būtų skatinama valstybių narių konvergencija

Migracijos ir prieglobsčio srityje yra nustatyta plati ES teisės aktų sistema, ir visa būsima veikla turėtų atspindėti **patirtį, įgytą įgyvendinant galiojančią *acquis***. Kuo daugiau valstybių narių laikysis nuomonės, kad ES teisės aktai atitinka jų konkrečius poreikius ir juose atsižvelgiama į jų administracinę padėtį, tuo didesnė tikimybė, kad įgyvendinimas bus sėkmingas. Turime nuolat diskutuoti, kaip geriausiai užtikrinti, kad bendrai sutartos taisyklės ir procedūros teiktų numatytą ES pridėtinę vertę.

Teisėtos migracijos srityje turėtume imtis tolesnių veiksmų, susijusių su Komisijos paskelbta tinkamumo patikra¹ ir apsvarstyti, **kaip kuo geriau pasinaudoti plačia esama *acquis***. Kalbant konkrečiau, per pastaruosius keletą metų priimtos plataus užmojo direktyvos turėtų būti paverstos aiškiai juntamu papildomu ES patrauklumu, o tam reikia valstybių narių pasiryžimo užtikrinti, kad ES sistemos veiktų, ir tinkamų investicijų ES lygmeniu teikiant reikiamą informaciją atitinkamiems suinteresuotiesiems subjektams trečiosiose šalyse. Ypatingą dėmesį reikėtų skirti tam, kad būtų visapusiškai pasinaudota plataus užmojo nuostatomis dėl ES vidaus judumo. Svarbus aspektas, kurio reikia siekiant maksimaliai išnaudoti teisėtos migracijos galimybes ES vystymuisi ir augimui, bus sėkmingos migrantų integracijos į priimančiąją visuomenę skatinimas.

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

Bus tęsiamas darbas dėl **bendros Europos prieglobsčio sistemos** reformos. Naują postūmį suteiks būsimas Komisijos „naujas migracijos ir prieglobsčio paktas“, kuriuo siekiama sustiprinti visapusišką požiūrį į migraciją nagrinėjant išorės sienų, prieglobsčio ir grąžinimo sistemų, Šengeno laisvo judėjimo erdvės klausimus ir bendradarbiaujant su mūsų partneriais už ES ribų. Tuo tarpu pasirodė naudinga grįžti prie **esminių** bendros prieglobsčio sistemos **pamatinių principų** ir paklausti savęs, **ką tikrai reikia suderinti** norint sukurti gerai veikiančią sistemą, kuri galėtų užtikrinti pasitikėjimą tarp valstybių narių ir tenkintų mūsų poreikius esant tiek dideliame, tiek įprastam migracijos spaudimui. Atrodo, kad svarbiausia yra turėti **efektyvius procedūras**, apimančias visas aplinkybes, įskaitant pagreintų procedūrų taikymą įvairiose valstybėse narėse. Lygiai toks pat svarbus ir reformą papildantis veiksnys yra veiksminga *acquis* įgyvendinimo **stebėseną**. Reikėtų ne tik derinti teisės aktus, bet ir apsvarstyti įvairias finansines ir kitas **paskatas**, siekiant skatinti valstybių narių konvergenciją, kartu, kai reikia, laikantis lankstaus požiūrio.

Sienų valdymo srityje pastaraisiais metais buvo priimta plataus užmojo taisyklių, ir artimiausioje ateityje labai svarbi užduotis yra jas **laiku įgyvendinti** – tam reikia bendradarbiauti, koordinuoti veiksmus ir tinkamai paskirstyti išteklius tiek nacionaliniu, tiek ES lygmeniu.

Parama grąžinamų asmenų reintegracijai – vienas iš gerų pavyzdžių srityje, kurioje valstybių narių praktika labai skiriasi ir trūksta koordinavimo, ir tai gali duoti visiškai neoptimalių rezultatų tiek atskiriems grąžinamiems asmenims, tiek priimančiosioms bendruomenėms, ir taip pakenkti bendram mūsų politikos veiksmingumui. Svarstant konvergencijos skatinimo priemones, būtina stengtis neprarasti nacionalinių metodų teikiamos naudos ir neinicijuoti lenktynių dėl žemesnių standartų. Daryti pažangą gali padėti veiksmingas veiklos koordinavimas ir tarpusavio mokymasis.

Mūsų darbo metodų atnaujinimas padeda pasiekti geresnių politikos rezultatų

Naujo institucinio ciklo pradžia yra gera proga peržiūrėti mūsų darbo būdus. Siekiant didesnio politikos nuoseklumo, reikia **įtraukti diskusijų** ir veiksmingo keitimosi informacija visuose Tarybos organuose ir tarp jų. Pirmininkaujant Suomijai pasiekta gerų rezultatų rengiant bendrus Tarybos darbo grupių posėdžius arba pakviečiant atstovų iš kitų darbo grupių, kai tai pagrįsta atsižvelgiant į darbotvarkę. Diskusijos dėl migracijos ir prekybos ryšio parodė, kad įvairius sektorius apimantis keitimasis yra naudingas siekiant bendrų tikslų.

Daug gali lemti **diskusijų formatas**: oficialius posėdžius turėtų reguliariai papildyti naujoviški darbo metodai, pavyzdžiui, politikos seminarai, praktiniai seminarai, kolektyviniai svarstymai, taip pat reikėtų panaudoti idėjų institutų, akademinės bendruomenės ir tarptautinių organizacijų ekspertines žinias. Darbo metodų pertvarkymas galėtų būti ypač naudingas tais atvejais, kai temos yra prieštaringos. Siekiant sudaryti sąlygas efektyviau rengti posėdžius, taip pat reikėtų visapusiškai išnaudoti technologinę pažangą, įskaitant galimybę rengti vaizdo konferencijas.

2019 m. rugsėjo mėn. pradėtas naudoti **naujas patarėjų teisingumo ir vidaus reikalų klausimais darbo formatas**, kurį taikant visos valstybės narės gali keistis informacija apie migracijos padėtį. Tai suteikia galimybę nustatyti strateginius klausimus, kuriuos būtų galima toliau nagrinėti ES lygmeniu, ir padeda gerinti informuotumą apie padėtį ir prognozavimą.

Galiausiai, yra neišnaudotų galimybių **keistis nacionalinės praktikos pavyzdžiais** (tiek sėkmingais, tiek problemingais) ir įgyta patirtimi; šis darbo metodas ES kontekste dažnai yra nepakankamai vertinamas. Kadangi administracinės, teisminės ir socialinės sąlygos valstybėse narėse skiriasi, didesnis tarpusavio supratimas duoda akivaizdžios naudos. Tai ypač aktualu prieglobsčio procedūrų kontekste, įskaitant sąsają su grąžinimu, kur didesnis efektyvumas yra itin svarbus siekiant užtikrinti gerai veikiančią sistemą.

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