



Briselē, 2019. gada 22. novembrī  
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228  
ASIM 144  
RELEX 1095

## PIEZĪME

---

Sūtītājs:	prezidentvalsts
Saņēmējs:	Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome
Temats:	ES migrācijas un patvēruma politikas turpmākā virzība – diskusiju iznākums – prezidentvalsts ziņojums

---

Debates par ES migrācijas un patvēruma politikas nākotni tika uzsāktas Imigrācijas, robežu un patvēruma jautājumu stratēģiskās komitejas (*SCIFA*) neformālajā sanāksmē, kā arī neformālajā tieslietu un iekšlietu ministru sanāksmē; abas šīs sanāksmes 2019. gada jūlijā notika Helsinkos. Pēc tam diskusijas ir turpinājušās dažādās Padomes struktūrās, jo īpaši *SCIFA*, Patvēruma un migrācijas jautājumu augsta līmeņa darba grupā (*ALDG*) un Integrācijas, migrācijas un izraidīšanas jautājumu darba grupā. Sīkākas šo debašu iestrādes ir apzinātas diskusiju dokumentos, kas izstrādāti dažādu sanāksmju vajadzībām: svarīgākie dokumenti ir uzskaitīti šā ziņojuma pielikumā. Ziņojumā ir aptverti tikai atsevišķi debatēs izskatītie aspekti, kas atbilst prezidentvalsts izvēlētajiem svarīgākajiem jautājumiem, kurus paredzēts pārnest uz 2019.-2024. gada likumdošanas ciklu.

## ***Politikas saskaņotības uzlabojumi – mūsu mērķu sasniegšanas atslēga***

Daudzgažu finanšu shēmas 2021. –2027. gadam gatavošana un jaunās Komisijas izvirzīšana dod iespēju kāpināt politikas saskaņotību ar mērķi attīstīt **visas valdības pieeju** migrācijai, kas aptvertu arī tās pamatcēloņu risināšanu. Ar migrāciju saistītu mērķu iekļaušana citu politikas jomu mērķos ir darbs, kas prasa rūpīgu izsvēršanu, tomēr tā ir vajadzīga, lai attiecībā uz migrāciju pārvarētu pašreizējās un turpmākās problēmas un izmantotu iespējas.

Eiropas Savienībai partnerībā ar attiecīgām izcelsmes un tranzīta valstīm un reģioniem būtu **jāizmanto savas priekšrocības** un uzmanība jāpievērš tam, lai tā būtu uzticams un ticams partneris, kas ir īpašības, kuras prasa politikas saskaņotību. Beidzamajos gados ES un dalībvalstis ir attīstījušas un paplašinājušas savus instrumentus un satvarus sadarbībai migrācijas jomā ar ārējiem partneriem. Šiem uzlabotajiem instrumentiem vajadzētu vairoto mūsu spēju veidot **līdzsvarotas, ilgtspējīgas un savstarpēji izdevīgas partnerības**. Šajā sakarā joprojām izšķiroša nozīme ir visaptverošām partnerībām, kuru pamatā ir līdztiesīgas attiecības, jo īpaši ar daudzveidīgo Āfrikas kontinentu un ar galvenajām izcelsmes un tranzīta valstīm Tuvajos Austrumos un Āzijā.

Šīm partnerībām vajadzētu būt vērstām uz to, lai **efektīvi, ilgtspējīgi un saskaņoti virzītu mūsu politiskās prioritātes**, tostarp lai novērstu neatbilstīgu migrāciju un piespiedu pārvietošanu un paplašinātu sadarbību atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomās. Visas valdības pieeja mums, apsverot **stimulu un ietekmēšanas izmantošanu**, liek izvērtēt katras partnervalsts un partnerreģiona specifiskos apstākļus, kā arī attiecīgas plašāka mēroga ES attiecības un intereses. Mums jāapzina konkrēti veidi, kā atbalstīt un mudināt mūsu partnervalstis ciešāk sadarboties atpakaļuzņemšanas jomā. ES būtu jāturpina sekmēt **globālu atbildības sadali** un jāveido partnerības divpusējā, reģionālā un globālā līmenī. Sadarbība ar Āfrikas Savienību un Apvienoto Nāciju Organizāciju ir devusi labus rezultātus un to vajadzētu turpināt sekmēt.

Mūsu politikas veidošanā noderīgi var būt arī plašāki informatīvie pamati un augstāka līmeņa **situācijas apzināšanās**. Gūstot labumu no mūsu partneru zināšanām un daloties zināšanās ar tiem, būtu sīkāk jāizpēta un jāattīsta sistemātiska **prognozēšanas un perspektīvas metožu** pielietošana, kā arī **visa maršruta pieejas** piemērošana, lai mūsu politika būtu vēl vairāk balstīta pierādījumos un uz nākotni vērsta. Visa maršruta pieeja ietver dažādu maršrutu analīzi plašā perspektīvā un modeļu un profilu izpēti visā maršruta garumā – no izcelsmes valstīm, caur tranzīta valstīm līdz pat ES –, kas ļautu gūt visaptverošu izpratni par maršrutu dinamiku, tostarp attiecīgajiem neatbilstīgas migrācijas pamatcēloņiem.

**ES aģentūru loma ir būtiski svarīga**, lai praksē veicinātu politikas saskaņotību, ar nosacījumu, ka to attiecīgās pilnvaras ir līdzsvarotas, informācijas apmaiņa ir efektīva un darbības – pienācīgi **koordinētas**. Jo īpaši Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūras (*Frontex*) plašās pilnvaras un ierosinātais resursu palielinājums apliecina, cik svarīgs turpmākajos gados ir tai uzticētais uzdevums panākt sinerģijas un izvairīties no pārklāšanās ar citām ES un valstu darbībām. Tāpat ir steidzama vajadzība Eiropas Patvēruma atbalsta biroju (*EASO*) pārveidot par jaunu Eiropas Savienības Patvēruma aģentūru, kas, – piešķirot tai jaunus uzdevumus un paplašinātus resursus un palielinot elastību, bet vienlaikus izvairoties no dalībvalstu izpildvaras ierobežošanas, – būtu jāpielāgo reaģēšanai uz pašreizējām vajadzībām.

*ES reakcijai uz migrācijas radītajām iespējām un problēmām ir jābūt leģitīmai, taisnīgai un ticamai – arī ārēju dalībnieku vērtējumā*

Svarīgs ES un dalībvalstu uzdevums ir pienācīgi novērst trūkumus, ko atklājusi nesenā migrācijas krīze. Eiropas Savienība tiek neatlaidīgi aicināta **pasaulē uzņemties vadošu lomu starptautiskās aizsardzības piešķiršanā** grūtībās nonākušajiem un vienlaikus nodrošināt savu ārējo robežu efektīvu kontroli un sekmēt drošu un likumīgu migrāciju, tādējādi vairojot visu iedzīvotāju **drošības sajūtu**. Mūsu panākumi tiešā veidā ietekmē to, kā Eiropas Savienību uztver tās pilsoņi un starptautiskā sabiedrība.

Ir ārkārtīgi svarīgi, lai **ES paustu vienotu viedokli** arī situācijās, kurās ir iesaistīti daudzi dalībnieki. **Naratīvam** par migrāciju nenoliedzami ir ietekme ne tikai uz to, kā ES kā kopiena tiek uztverta pārējā pasaulē, bet arī uz dalībvalstīs pastāvīgi dzīvojošu trešo valstu valstspiederīgo **integrācijas rezultātiem**. ES ir tiesiskuma un cilvēktiesību ievērošanas aizstāvis un šo publisko tēlu nekādā gadījumā nedrīkst iedragāt.

Kā to parādīja debates par **Dublinas regulu**, vienlīdz svarīga ir arī **retorika, ko mēs izmantojam politikas izstrādē**. Pastāv kopīga izpratne, ka pašreizējā sistēma nav piemērota tam, lai nodrošinātu patvēruma meklētāju taisnīgu sadali starp dalībvalstīm. Šīs sistēmas reformēšanas gaitā debašu ievirze ir diezgan atšķirīga atkarībā no tā, vai par izejas pozīciju izvēlas pašreizējo sistēmu ar tās nelīdzsvarotībām, un ievieš tajā jaunu, korektīvu komponentu, vai arī tomēr cenšas panākt vērīnīgāku sistēmas pārveidi, ieviešot līdzsvarotākus sadales pamatkritērijus, kuru mērķis ir novērst jebkuras dalībvalsts nepārtrauktu pārslodzi. Tas nekādā ziņā neatpēko skaidro secinājumu, ka – balstoties uz holistisku un efektīvu pieeju attiecībā uz situācijas risināšanu – joprojām ir nepieciešams krīzes mehānisms, ar ko atbalstītu dalībvalstis, kuras izjūt īpašu spiedienu. Visbeidzot, izsvērtu debašu pamatā ir jābūt **visaptverošiem datiem**: mums ir jāzina, kur veidojas spiediens gan attiecībā uz pirmās ieceļošanas reizēm, gan uz sekundāro kustību.

Mūsu ticamība trešo partnervalstu acīs ir atkarīga arī no konkrētas rīcības: izmantojot **pārmitināšanu un papildu iespējas, būtu jāpalielina** globālās atbildības sadalījums, un šajā ziņā pūles būtu jāpieliek pēc iespējas lielākai dalībvalstu grupai. Pirmais globālais bēgļu forums decembrī dos iespēju demonstrēt konkrētu apņemšanos dalīties atbildībā par bēgļu situāciju ar uzņēmējvalstīm. Šajā ziņā pozitīvu signālu dos arī spēja veidot kopīgu atbildību par uzdevumu nodrošināt **pienācīgu mūsu kopējās patvēruma sistēmas darbību**, tostarp krīžu laikā.

Vienlaikus sadarbībā ar partnervalstīm būtu labāk jāizmanto potenciāls un iespējas, ko paver **pašreizējā augstā likumīgā migrācija uz dalībvalstīm**, kuras mērķi ir dažādi, piemēram, nodarbinātība un studijas; pirmais atbilstošais solis šajā virzienā varētu būt ES līmeņa izvērtēšanas pasākums.

***Ir nepieciešams rūpīgi pielāgot labākos instrumentus, lai starp dalībvalstīm veicinātu konvergenci***

Migrācijas un patvēruma jomā ir ieviests plašs ES tiesiskais regulējums, un visās turpmākajās darbībās būtu jāņem vērā **pieredze, kas gūta, īstenojot pašreizējo *acquis***. Jo vairāk dalībvalstu uzskata, ka ES tiesību akti atbilst to konkrētajām vajadzībām un tajos ir ņemta vērā to administratīvā situācija, jo lielāka ir iespēja, ka īstenošana būs sekmīga. Mums ir jāuztur nepārtraukta diskusija par to, kā no kopīgi pieņemtiem noteikumiem un procedūrām vislabāk nodrošināt iecerēto ES pievienoto vērtību.

**Likumīgās migrācijas** jomā, turpinot darbu pie Komisijas publiskotās derīguma pārbaudes <sup>1</sup>, mums būtu jāapsver, **kā maksimāli izmantot spēkā esošo plašo *acquis***. Konkrētāk, pēdējos gados pieņemtās vārienīgās direktīvas būtu jāpavērš tā, lai nepārprotami vairotu ES pievilcību, tomēr, lai to sasniegtu, dalībvalstīm ir jāapņemas panākt, ka ES shēmas darbojas, un ES līmenī ir jāveic atbilstoši ieguldījumi, kas nodrošinātu nepieciešamās informācijas sniegšanu attiecīgajām ieinteresētajām personām trešās valstīs. Īpaša uzmanība būtu jāpievērš tam, lai pilnībā izmantotu priekšrocības, ko sniedz vārienīgie noteikumi par mobilitāti ES iekšienē. Svarīgs aspekts, kas vajadzīgs, lai pēc iespējas vairotu potenciālu, ko likumīgā migrācija rada ES attīstībai un izaugsmei, būs veicināt migrantu sekmīgu integrēšanu uzņēmējvalstu sabiedrībās.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en)

Turpināsies darbs pie **kopējās Eiropas patvēruma sistēmas** reformas. Jaunu impulsu sniegs gaidāmais Komisijas jaunais migrācijas un patvēruma pakts, ar ko paredzēts stiprināt visaptverošu pieeju migrācijai, pievērsties ārējām robežām, patvēruma un atgriešanas sistēmām, Šengenas brīvas pārvietošanās telpai un sadarbībai ar partneriem ārpus ES. Tikmēr ir izrādījies, ka ir noderīgi atgriezties pie kopējās patvēruma sistēmas **galvenajiem pamatprincipiem** un uzdot sev jautājumu, **kas ir tās lietas, kuras patiešām ir jāsaskaņo**, lai panāktu labi funkcionējošu sistēmu, kas spēj nodrošināt uzticēšanos starp dalībvalstīm un kalpo mūsu vajadzībām gan augsta, gan parasta migrācijas spiediena apstākļos. Šķiet, ka galvenais ir visās dalībvalstīs nodrošināt **efektīvas procedūras**, kas aptvertu visus apstākļus, tostarp paātrinātu procedūru izmantošanu. Vienlīdz svarīgi papildus reformai ir panākt efektīvu *acquis* īstenošanas **pārraudzību**. Papildus saskaņošanai ar tiesību aktu palīdzību būtu jāapsver virkne finansiālu un citu **stimulu**, ar ko veicinātu dalībvalstu konvergenci, vienlaikus vajadzības gadījumā izvēloties elastīgas pieejas.

**Robežu pārvaldības** jomā iepriekšējos gados ir pieņemtas vērienīgas regulas, un tuvākajā nākotnē galvenais uzdevums ir to **savlaicīga īstenošana**, kam nepieciešama sadarbība, koordinācija un pienācīgi piešķirti resursi gan valstu, gan ES līmenī.

**Reintegrācijas atbalsts personām, kas atgriežas**, ir labs piemērs jomai, kurā dalībvalstu prakse ir ļoti atšķirīga un kurā trūkst koordinācijas, un tas var radīt nevēlamus rezultātus gan atsevišķām personām, kas atgriežas, gan uzņēmējkopienām, un tādējādi arī mūsu politikas vispārējai efektivitātei. Apsverot jebkādas konverģences veicināšanas pasākumus, ir jāraugās, lai nezaudētu valstu pieeju radītās priekšrocības un nerastos situācija, kad cenšas ieviest pēc iespējas zemākus standartus. Darbību efektīva koordinēšana un savstarpēja mācīšanās var palīdzēt panākt virzību uz priekšu.

## *Mūsu darba metožu atjaunināšana sekmē labākus politikas rezultātus*

Jaunā iestāžu darba cikla sākums ir laba iespēja pārskatīt veidu, kā mēs strādājam. Lai nodrošinātu uzlabotu politikas saskaņotību, ir nepieciešamas **iekļaujošas debates** un efektīva informācijas apmaiņa Padomes struktūrās un starp tām. Prezidentvalstij Somijai ir bijusi pozitīva pieredze, apvienojot Padomes darba grupu sanāksmes vai uzaicinot sanāksmēs piedalīties citu darba grupu pārstāvjus, ja to ļauj darba kārtība. Diskusijas par saikni starp migrāciju un tirdzniecību parādīja, ka mūsu darbā pie kopīgo mērķu sasniegšanas noderīga ir starpnozaru apmaiņa.

**Diskusijas formāta** izvēle var izraisīt ļoti atšķirīgus rezultātus: formālas sanāksmes regulāri būtu jāpapildina ar inovatīvām pieejām, piemēram, ar politikas semināriem, darbsemināriem vai ideju ģenerēšanas sanāksmēm, tomēr vienlaikus būtu jāizmanto arī domnīcu, akadēmisko aprindu un starptautisko organizāciju ekspertu zināšanas. Darba metožu maiņa īpaši lietderīga var būt gadījumos, kad jautājumi ir strīdīgi. Lai panāktu efektīvāku sanāksmju norisi, būtu pilnībā jāizmanto arī tehnoloģiskais progress, tostarp videokonferenču sniegtās iespējas.

**Jaunais** 2019. gada septembrī sāktais **tieslietu un iekšlietu padomnieku formāts** ļauj visām dalībvalstīm apmainīties ar informāciju par situāciju migrācijas jomā. Tas dod iespēju apzināt stratēģiskus jautājumus, kurus var turpināt risināt ES līmenī, un palīdz sasniegt mērķi par uzlabotu situācijas apzināšanos un perspektīvu.

Visbeidzot, pastāv zināms neizmantots potenciāls **valstu prakses** (gan veiksmīgas, gan problemātiskas) un gūto atziņu **apmaiņā**; šī darba metode ES kontekstā bieži vien netiek pietiekami novērtēta. Tā kā administratīvie, ar tiesām saistītie un sociālie apstākļi dažādās dalībvalstīs atšķiras, padziļinātai savstarpējai izpratnei ir nenoliedzamas priekšrocības. Tas ir īpaši svarīgi saistībā ar patvēruma procedūrām, ieskaitot saikni ar atgriešanu, kur papildu efektivitāte ir ļoti būtiska, lai nodrošinātu labi funkcionējošu sistēmu.

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

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