

Bruselj, 22. november 2019
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228
ASIM 144
RELEX 1095

DOPIS

Pošiljatelj: predsedstvo
Prejemnik: Odbor stalnih predstavnikov/Svet

Zadeva: Prihodnost migracijske in azilne politike EU – izid razprav
– poročilo predsedstva

Razprava o prihodnosti migracijske in azilne politike EU se je začela na neformalnem sestanku Strateškega odbora za priseljevanje, meje in azil (SCIFA) ter neformalnem srečanju ministrov in ministric za pravosodje in notranje zadeve julija 2019 v Helsinkih. Od takrat se je razprava nadaljevala v različnih telesih Sveta, zlasti v odboru SCIFA, v Delovni skupini na visoki ravni za azil in migracije (HLWG) ter v Delovni skupini za integracijo, migracije in izgon. Podrobnejše niti razprav so opisane v dokumentih za razpravo, ki so bili pripravljene za različne sestanke: ključni dokumenti so navedeni v prilogi k temu poročilu. V poročilo smo vključili le nekatere vidike, ki so bili načeti v razpravi, in sicer ključna vprašanja, za katera predsedstvo meni, da bi jih bilo treba prenesti v zakonodajni cikel 2019–2024.

Tesnejša povezanost politik je ključna za doseganje naših ciljev

Priprava večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–27 in imenovanje nove Komisije sta priložnost za tesnejšo povezanost politik in oblikovanje **vsevladnega pristopa** k migracijam, kar vključuje odpravljanje njenih temeljnih vzrokov. Pri vključevanju ciljev, povezanih z migracijami, v druga področja politik gre za pazljivo iskanje ravnovesja, ki pa je potrebno, da bi obvladali obstoječe in prihodnje izzive ter izkoristili priložnosti, ki jih ponujajo migracije.

EU bi se morala v partnerstvih z zadevnimi državami ter regijami izvora in tranzita **opreti na svoje prednosti** in se osredotočiti na to, da bo zanesljiv in verodostojen partner, oboje pa zahteva povezanost politik. EU in države članice so v zadnjih letih razvile in razširile svoje instrumente in okvire za sodelovanje z zunanjimi partnerji na področju migracij. Ta izboljšana orodja bi morala okrepiti našo zmožnost oblikovanja **uravnoveženih, trajnih in vzajemno koristnih partnerstev**. V povezavi s tem so še naprej ključnega pomena celovita partnerstva, ki temeljijo na enakopravnem odnosu, zlasti z raznoliko afriško celino ter ključnimi državami izvora in tranzita na Bližnjem vzhodu in v Aziji.

S pomočjo teh partnerstev bi morali **učinkovito, trajnostno in koherentno uresničevati naše politične prednostne naloge**, vključno s preprečevanjem nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja ter krepitvijo sodelovanja pri vračanju in ponovnem sprejemu. Vsevladni pristop od nas zahteva, da pri razmisleku o **uporabi spodbud in vzvodov** upoštevamo posamezne okoliščine vsake partnerske države in regije ter relevantne širše odnose in interese EU. Najti moramo konkretne načine, s katerimi bomo podprli partnerske države in jih spodbudili k boljšemu sodelovanju pri ponovnem sprejemu. EU bi se morala še naprej zavzemati za **globalno delitev odgovornosti** in razvijati partnerstva na dvostranski, regionalni in svetovni ravni. Sodelovanje z Afriško unijo in Združenimi narodi je prineslo dobre rezultate in bi ga bilo treba še naprej spodbujati.

Našemu oblikovanju politik bi lahko koristila tudi širša baza informacij in boljše **zavedanje o razmerah**. Nadalje bi morali raziskati in razviti sistematično uporabo **metod napovedovanja in vnaprejšnjega ocenjevanja** ter **pristop celotne poti**, da bi naše politike še bolj temeljile na dokazih in da bi bile še bolj usmerjene v prihodnost, saj nam koristijo informacije naših partnerjev, mi pa svoje delimo z njimi. Pristop celotne poti vključuje analizo različnih poti s širšega zornega kota in preučitev vzorcev in profilov vzdolž celotne poti od držav izvora prek tranzitnih držav do EU, kar prispeva k boljšemu razumevanju dinamike poti, vključno z ustreznimi temeljnimi vzroki nedovoljenih migracij.

Vloga agencij EU je bistvena za krepitev povezanosti politik v praksi, če so njihova pooblastila uravnotežena, izmenjava informacij učinkovita, ukrepi pa dobro **usklajeni**. Zlasti široka pooblastila in predlagano povečanje sredstev za Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo (Frontex) bodo pomembna naloga v prihodnjih letih pri doseganju sinergij in preprečevanju prekrivanja z drugimi ukrepi EU in nacionalnimi ukrepi. Nujno je tudi preoblikovati Evropski azilni podporni urad (EASO) v novo agencijo Evropske unije za azil, ki bi jo bilo treba prilagoditi trenutnim potrebam, in sicer z novimi nalogami, več sredstvi in večjo prožnostjo, pri čemer se je treba izogibati poseganju v izvršilna pooblastila držav članic.

Odziv EU na priložnosti in izzive, ki jih prinašajo migracije, mora biti legitimen, pošten in verodostojen – tudi navzven

EU in njene države članice morajo nujno najti ustrezen odgovor na pomanjkljivosti, ki jih je razkrila nedavna migracijska kriza. EU je pod močnim pritiskom, da prevzame **vodilno vlogo v svetu z zagotavljanjem mednarodne zaščite** tistim, ki jo potrebujejo, hkrati pa zagotovi učinkovit nadzor nad svojimi zunanjimi mejami, spodbuja varne in urejene migracije ter s tem prispeva k večjemu **občutku varnosti** pri vseh prebivalcih in prebivalkah. Naš uspeh neposredne vpliva na to, kako EU vidijo njeni državljani in državljanke, pa tudi mednarodna skupnost.

Nadvse pomembno je, da **EU govori z enim glasom**, tudi ko je vpletenih veliko akterjev. **Naracija** o migracijah nedvomno vpliva ne le na to, kako je EU videna kot skupnost od zunaj, temveč tudi na to, **kako dobro se integrirajo** državljani in državljanke tretjih držav, ki prebivajo v državah članicah. Z ničimer ne bi smeli ogroziti javne podobe EU kot zagovornice pravne države in spoštovanja človekovih pravic.

Enako pomembna je **retorika, ki jo uporabljamo pri oblikovanju politik**, kar se je jasno pokazalo v razpravi o **dublinski uredbi**. Strinjamo se, da sedanji sistem ni primeren za zagotavljanje pravične porazdelitve prosilcev za azil po državah članicah. Pri reformi sistema bo razprava zastavljena povsem drugače, če za izhodišče vzamemo sedanji sistem z njegovimi neravnovesji ter uvedemo nov, korektivni element, kot pa če si za cilj postavimo temeljitejšo prenovo sistema z bolj uravnoteženimi osnovnimi merili za porazdelitev, s čimer bi zagotovili, da nobena država članica ne bi bila stalno preobremenjena. To v nobenem pogledu ne demantira jasnega zaključka, da je krizni mehanizem za podporo državam članicam, ki so pod posebnim pritiskom, še vedno potreben in da mora temeljiti na celostnem in učinkovitem pristopu k obvladovanju razmer. Končno, uravnotežena razprava mora temeljiti na **obsežnih podatkih**: vedeti moramo, kje prihaja do pritiskov, tako zaradi prvih vstopov kot sekundarnega gibanja.

Naša verodostojnost v očeh partnerjev iz tretjih držav je odvisna tudi od konkretnih ukrepov: globalno odgovornost **bi bilo treba bolj porazdeliti s preselitvami in dopolnilnimi pristopi**, za to pa bi si moralo prizadevati čim več držav članic. Prvi svetovni forum o beguncih, ki bo decembra, bo priložnost, da dokažemo konkretno zavezanost delitvi odgovornosti za situacijo beguncev z državami gostiteljicami. V zvezi s tem bomo dali pozitiven znak tudi, če bomo zmogli skupaj prevzeti odgovornost za zagotavljanje **pravilnega delovanja našega skupnega azilnega sistema**, tudi v času krize.

Hkrati bi bilo treba pri sodelovanju s partnerskimi državami bolje izkoristiti potencial in priložnosti, ki jih prinaša **trenutni velik obseg zakonitih migracij v države članice** za različne namene, kot sta delo in študij: pregled stanja na ravni EU bi bil morda primeren prvi korak.

Potrebujemo pazljivo prilagajanje najboljših orodij za spodbujanje konvergence med državami članicami

Migracije in azil ureja obsežen zakonodajni okvir EU, vse prihodnje dejavnosti pa bi morale odražati **izkušnje, pridobljene pri izvajanju veljavnega pravnega reda**. Bolj ko bodo države članice prepričane, da zakonodaja EU zadovoljuje njihove konkretne potrebe in upošteva njihovo upravno stvarnost, večja je verjetnost, da bo izvajanje uspešno. Potrebujemo kontinuirano razpravo o tem, kako najbolje zagotoviti predvideno dodano vrednost EU iz skupno dogovorjenih pravil in postopkov.

Na področju **zakonitih migracij** bi morali preverjanje ustreznosti¹, ki ga je objavila Komisija, nadgraditi z razmislekom o tem, **kako kar najbolje izkoristiti širok pravni red, ki je v veljavi**. Natančneje, z ambicioznimi direktivami, sprejetimi v zadnjih letih, bi morala EU postati občutno bolj privlačna, to pa pomeni, da si morajo države članice prizadevati za to, da bodo programi EU delovali, pa tudi za to, da se z ustreznimi naložbami na ravni EU zagotovijo potrebne informacije relevantnim deležnikom v tretjih državah. Posebej bi morali paziti, da se izkoristijo vse prednosti ambicioznih predpisov o mobilnosti znotraj EU. Da bi do konca izkoristili potencial zakonitih migracij za razvoj in rast EU, si bo treba prizadevati za uspešno vključevanje migrantov v družbo gostiteljico.

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

Nadaljevalo se bo delo v zvezi z reformo **skupnega evropskega azilnega sistema**. Za nov zagon bo poskrbel „novi pakt za azil in migracije“, ki ga bo pripravila Komisija in ki naj bi okrepil celovit pristop k migracijam, saj bodo v njem obravnavane zunanje meje, sistemi za azil in vračanje, schengensko območje prostega gibanja in sodelovanje z našimi partnerji zunaj EU. Medtem se je izkazalo, da bilo dobro, če bi se vrnil k **osnovnim temeljnim načelom** skupnega azilnega sistema in se vprašali, **kaj je resnično treba harmonizirati**, da bi imeli dobro delujoč sistem, ki bi povrnil zaupanje držav članic in zadostil našim potrebam tako v času močnega kot običajnega migracijskega pritiska. Zdi se, da je ključno imeti **učinkovite postopke** za vse okoliščine, vključno z uporabo pospešenih postopkov v vseh državah članicah. Enako pomemben element, ki bo dopolnil reformo, je učinkovito **spremljanje** izvajanja pravnega reda. Poleg harmonizacije s pomočjo zakonodaje bi bilo treba razmisliti tudi o vrsti finančnih in drugih **spodbud**, da bi se okrepila konvergenca med državami članicami, in obenem izbirati prožne pristope, kadar so potrebni.

Na področju **upravljanja meja** so bili v prejšnjih letih sprejeti ambiciozni predpisi, njihova **pravočasna izvedba** pa je pomembna naloga za bližnjo prihodnost, ki zahteva sodelovanje, usklajevanje in ustrezno dodelitev sredstev na nacionalni ravni in ravni EU.

Podpora za reintegracijo povratnikov je dober primer področja, pri katerem se prakse držav članic močno razlikujejo, usklajevanja pa ni, kar bi lahko privedlo do vse prej kot optimalnih rezultatov tako za povratnike same kot za skupnosti, v katere se vračajo, ter s tem za splošno učinkovitost naše politike. Pri sprejemanju kakršnih koli ukrepov za spodbujanje konvergenca je treba paziti, da se ne izgubijo prednosti nacionalnih pristopov in da ne pride do tekmovanja v zniževanju standardov. Učinkovito usklajevanje dejavnosti in vzajemno učenje lahko pripomoreta k napredku.

Posodobitev delovnih metod bo prispevala k boljšim rezultatom politike

Začetek novega institucionalnega cikla je dobra priložnost za ponovni razmislek o našem načinu dela. Za boljšo usklajenost politik so potrebne **vključujoče razprave** in učinkovita izmenjava informacij v organih Sveta in med njimi. Finsko predsedstvo je imelo pozitivne izkušnje s kombiniranjem srečanj delovnih skupin Sveta in pozivanjem delegatov iz drugih delovnih skupin k sodelovanju, kadar je to upravičeval dnevni red. Razprava o povezavi med migracijami in trgovino je pokazala, da medsektorske izmenjave koristijo našim prizadevanjem za uresničitev skupnih ciljev.

Veliko je odvisno od samih **modalitet razprave** : formalna srečanja bi bilo treba redno dopolnjevati z inovativnimi pristopi, kot so seminarji o politiki, delavnice in brainstorming sestanki, izkoristiti pa bi bilo treba tudi strokovno znanje možganskih trustov, akademskih krogov in mednarodnih organizacij. Zlasti pri spornih temah bi bila lahko koristna določena reorganizacija delovnih metod. Prav tako bi bilo treba v celoti izkoristiti tehnološki napredek, vključno z videokonferencami, za učinkovitejšo organizacijo sestankov.

Novi format svetovalcev za pravosodje in notranje zadeve , uveden septembra 2019, vsem državam članicam omogoča izmenjavo informacij o stanju na področju migracij. To omogoča prepoznavanje strateških vprašanj, ki bi jih lahko nadalje reševali na ravni EU, in prispeva k cilju naprednejšega zavedanja o razmerah in predvidevanja.

Obstaja tudi nekaj neizkoriščenih možnosti pri **izmenjavi nacionalnih praks** (tako uspešnih kot problematičnih) in pridobljenih izkušnj; ta delovna metoda je v kontekstu EU pogosto podcenjena. Ker se razmere v upravi, pravosodju in družbi med državami članicami razlikujejo, ima krepitev medsebojnega razumevanja jasne koristi. To je zlasti pomembno pri azilnih postopkih, tudi za povezavo z vračanjem, kjer je dodana učinkovitost ključna za zagotovitev dobro delujočega sistema.

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