



Bruselj, 23.9.2020
COM(2020) 609 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

o novem paktu o migracijah in azilu

„Naš pristop bo človeški. Reševanje življenj na morju ni izbirno. Tiste države, ki izpolnjujejo svoje pravne in moralne dolžnosti ali so bolj izpostavljene kot druge, se morajo biti sposobne zanesti na solidarnost celotne Evropske unije ... Vsakdo mora ukrepati in prevzeti odgovornost.“

Govor predsednice von der Leyen o stanju v Uniji 2020

1. UVOD: NOVI PAKT O MIGRACIJAH IN AZILU

Migracije so stalnica v zgodovini človeštva, ki močno vpliva na evropsko družbo, gospodarstvo in kulturo, vendar lahko ob dobrem upravljanju prispevajo k rasti, inovacijam in boljši družbeni dinamiki. Ključni družbeni izzivi, s katerimi se danes spoprijema svet, tj. demografija, podnebne spremembe, varnost, svetovna tekma za talente ter neenakost, močno vplivajo na migracije. Zahteve politike, kot so prosto gibanje na schengenskem območju, varovanje temeljnih pravic, zagotavljanje varnosti ter zapolnjevanje vrzeli v znanju in spretnosti, so odvisne od učinkovite migracijske politike. Medtem ko morajo EU in njene države članice še naprej sproti obravnavati nujne potrebe, je pred njimi nova naloga: vzpostaviti sistem za dolgoročno upravljanje in normalizacijo migracij, ki v celoti temelji na evropskih vrednotah in mednarodnem pravu.

Novi **pakt o migracijah in azilu** je lahko obenem nov začetek za izvedbo te naloge. Begunska kriza med letoma 2015 in 2016 je razkrila velike pomanjkljivosti, pa tudi zapletenost upravljanja razmer, ki na države članice vplivajo različno. Pojavili so se pristni pomisleki in na dan so prišle razlike, ki jih je treba upoštevati in odpraviti. Predvsem pa je kriza poudarila temeljno resnico, ki se skriva v naravi same EU: da ima **vsak ukrep posledice za druge**. Medtem ko se nekatere države članice še vedno spoprijemajo z izzivom upravljanja zunanjih meja, se druge soočajo z velikim številom prihodov po kopnem ali morju ter s prenapolnjenimi sprejemnimi centri ali z obsežnim nedovoljenim gibanjem migrantov. Potreben je nov, trajen **evropski okvir** za upravljanje povezave med politikami in odločitvami držav članic ter ustrezno odzivanje na priložnosti in izzive v običajnih razmerah, ob pritiskih in v kriznih situacijah: okvir, ki bo zagotavljal gotovost, jasnost in dostojne pogoje za moške, ženske in otroke, ki prihajajo v EU, obenem pa Evropejce in Evropejke pomiril glede učinkovitega in človeškega upravljanja migracij, popolnoma v skladu z našimi vrednotami.

- V državah članicah EU je leta 2019 **zakonito prebivalo** 20,9 milijona državljanov tretjih držav, kar je približno 4,7 % celotnega prebivalstva EU.
- Države članice EU so leta 2019 izdale približno 3 milijone **prvih dovoljenj za prebivanje** državljanom tretjih držav, od katerih jih je bilo približno 1,8 milijona namenjenih vsaj 12-mesečnemu prebivanju.
- Ob vrhu migracijske krize leta 2015 je bilo na zunanjih mejah EU zabeleženih 1,82 milijona **nezakonitih prehodov meje**. Do leta 2019 se je to število zmanjšalo na 142 000.
- **Prošenj za azil** je bilo največ leta 2015, in sicer 1,28 milijona, leta 2019 pa 698 000.
- Povprečno se vsako leto zavrne približno 370 000 prošenj za mednarodno zaščito, vendar se le pri približno tretjini teh oseb izvede **vrnitev domov**.
- EU je konec leta 2019 gostila približno 2,6 milijona **beguncev**, kar ustreza 0,6 % prebivalstva EU.

Novi pakt priznava, da **nobena država članica ne bi smela nositi nesorazmerne odgovornosti** in da bi morale vse države članice stalno **prispevati k solidarnosti**.

Zagotavlja celovit pristop, ki združuje politiko na področjih **migracije, azila, vključevanja in upravljanja meja** ter obenem priznava, da je splošna učinkovitost odvisna od napredka na vseh področjih. Vzpostavlja hitrejša in nemotena **migracijske postopke** ter **boljše vodenje** migracijskih in mejnih politik, vse to pa je podprto s sodobnimi informacijskimi sistemi in učinkovitejšimi agencijami. Namen pakta je zmanjšati nevarne in nezakonite poti ter spodbujati trajnostne in varne zakonite poti za tiste, ki potrebujejo zaščito. Odraža dejstvo, da večina migrantov pride v EU po zakonitih poteh, ki bi morale biti bolj povezane s potrebami trga dela v EU. Spodbujal bo zaupanje v politike EU z zmanjševanjem obstoječe **vrzeli pri izvajanju**.

Ta skupni odziv mora vključevati **odnose EU s tretjimi državami**, saj sta notranja in zunanja razsežnost migracij neločljivo povezani: tesno sodelovanje s partnerji neposredno vpliva na učinkovitost politik znotraj EU. Odpravljanje temeljnih vzrokov za nezakonite migracije, boj proti tihotapljenju migrantov, pomoč beguncem, ki prebivajo v tretjih državah, in podpiranje dobro upravljanih zakonitih migracij so pomembni cilji tako za EU kot za naše partnerje, ki se lahko dosega prek celovitih, uravnoveženih in prilagojenih partnerstev.

Komisija je pri oblikovanju novega pakta opravila namenska in tehnična posvetovanja na visoki ravni z Evropskim parlamentom, vsemi državami članicami in najrazličnejšimi deležniki med civilno družbo, socialnimi partnerji in podjetji. Novi pakt je bil oblikovan na podlagi izkušenj iz medinstitucionalnih razprav, odkar je Komisija leta 2016 predlagala reformo skupnega evropskega azilnega sistema. Ohranil bo že dosežene kompromise o obstoječih predlogih in dodal nove elemente za zagotovitev ravnotežja, potrebnega v skupnem okviru, ki združuje vse vidike azilne in migracijske politike. Z učinkovitim izvajanjem bo zapolnil vrzeli med različnimi razmerami, s katerimi se spoprijemajo različne države članice, in spodbujal vzajemno zaupanje z doseganjem rezultatov. Skupna pravila so bistvena, vendar ne zadostujejo. Zaradi medsebojne odvisnosti držav članic je nujno treba zagotoviti celovito, pregledno in dosledno izvajanje na terenu.

Novi pakt o migracijah in azilu:

- zanesljivo in pravično upravljanje zunanjih meja, vključno z identifikacijskimi, zdravstvenimi in varnostnimi pregledi,
- pravična in učinkovita pravila o azilu, poenostavitev azilnega postopka in postopka vračanja,
- novi solidarnostni mehanizem za primere iskanja in reševanja, ob pritiskih in v času kriz,
- odločnejše predvidevanje, pripravljenost na krize in odzivanje nanje,
- učinkovita politika vračanja in usklajen pristop k vračanju na ravni EU,
- celovito vodenje na ravni EU za boljše upravljanje in izvajanje azilne in migracijske politike,
- vzajemno koristna partnerstva s ključnimi tretjimi izvornimi državami in državami tranzita,
- razvoj trajnostnih zakonitih poti za tiste, ki potrebujejo zaščito, in privabljanje talentov v EU ter
- podpiranje učinkovitih politik vključevanja.

2. SKUPNI EVROPSKI OKVIR ZA UPRAVLJANJE MIGRACIJ IN AZILA

Od begunske krize med letoma 2015 in 2016 so se izzivi spremenili. Mešani tokovi beguncev in migrantov so povečali zapletenost razmer ter okrepili potrebo po mehanizmih usklajevanja in solidarnosti. EU in države članice so znatno okrepile sodelovanje na področju migracijske in azilne politike. Odziv držav članic na nedavne razmere v sprejemnem centru Moria je dober prikaz delitve odgovornosti in solidarnosti v praksi. Načrt Komisije za sodelovanje z nacionalnimi organi pri skupnem pilotnem projektu za nov sprejemni center kaže, kako lahko sodelovanje deluje na najbolj operativen način. Komisija bo v podporo izvajanju tega skupnega pilotnega projekta skupaj z državami članicami in agencijami EU ustanovila integrirano projektno skupino. Vendar *ad hoc* odzivi ne morejo zagotoviti trajnostnega odgovora in bodo še naprej obstajale velike strukturne pomanjkljivosti tako pri zasnovi kot pri izvajanju. Nedoslednosti med nacionalnimi azilnimi sistemi in sistemi vračanja ter pomanjkljivosti pri izvajanju so razkrile neučinkovitosti in vzbudile pomisleke glede pravičnosti. Hkrati pa je za pravilno delovanje migracijske in azilne politike znotraj EU potrebno tudi okrepljeno sodelovanje na področju migracij s partnerji zunaj EU.

Zato je potreben celovit pristop, ki priznava kolektivno odgovornost, obravnava najosnovnejša vprašanja, izražena v pogajanjih od leta 2016, zlasti v zvezi s solidarnostjo, in odpravlja vrzel pri izvajanju. Ta pristop bo temeljil na napredku, doseženem od leta 2016, vendar bo uvedel tudi skupni evropski okvir in boljše vodenje upravljanja migracij in azila ter nov solidarnostni mehanizem. Poleg tega bodo postopki na meji bolj dosledni in učinkovitejši, prav tako pa bo zagotovljen skladen standard glede pogojev za sprejem.

Izhajanje iz napredka od leta 2016

Cilj prejšnjih predlogov Komisije za reformo **skupnega evropskega azilnega sistema** je bil vzpostaviti pravičen in hiter postopek, ki bo zagotavljal dostop do azilnega postopka, enako obravnavo, jasnost in pravno varnost za prosilce za azil ter odpravo pomanjkljivosti pri vračanju. Ti cilji ostajajo veljavni, novi pakt pa si prizadeva za čim večjo ohranitev doseženega napredka in kompromisov med Evropskim parlamentom in Svetom.

Komisija podpira že dosežene začasne politične dogovore o uredbi o pogojih za azil in direktivi o pogojih za sprejem. O teh predlogih bi se bilo treba čim prej dogovoriti. **Uredba o pogojih za azil** bi dodatno uskladila merila za priznanje mednarodne zaščite ter pojasnila pravice in obveznosti upravičencev ter določila, kdaj bi se morala zaščita končati, zlasti če je upravičenec postal grožnja za javno varnost ali je storil hudo kaznivo dejanje. S prenovitvijo **direktive o pogojih za sprejem** bi se zagotovila bolj usklajena pravila in izboljšali pogoji za sprejem za prosilce za azil, vključno s hitrejšim dostopom do trga dela in boljšim dostopom do izobraževanja za otroke migrante. Jasno bi bilo navedeno tudi, da se pogoji za sprejem zagotavljajo le v odgovorni državi članici, kar bi odvrčalo od nedovoljenega gibanja, obenem pa bi bila pojasnjena pravila o pridržanju. Uredba o ustanovitvi **Agencije Evropske unije za azil** z vsemi pristojnostmi je še en bistven gradnik usklajenega in operativnega sistema, katerega hitro sprejetje bi prineslo takojšnje koristi. Predlog **uredbe Unije o okviru Unije za preselitev in humanitarni sprejem** bi zagotovil stabilen okvir EU za prispevek EU k svetovnim prizadevanjem za preselitev. Ključna prednostna naloga ostaja tudi predlog Komisije iz leta 2018 o spremembi **direktive o vračanju**, da se odpravijo vrzeli in poenostavijo postopki, tako da bosta azil in vračanje delovala kot del enotnega sistema¹.

2.1 Novi postopki za določitev statusa čim prej po prihodu

EU mora na zunanjih mejah odpraviti vrzeli med nadzorom zunanjih meja ter azilnim postopkom in postopkom vračanja. Ti postopki bi morali biti hitri ter bi morali zajemati jasna in pravična pravila za odobritev vstopa in dostop do ustreznega postopka. Komisija predlaga vzpostavitev nemotenega postopka na meji, ki bi se uporabljal za vse državljane

¹ Glej oddelek 2.5.

tretjih držav, ki mejo prehajajo brez dovoljenja, ki bi vključeval pregled pred vstopom, azilni postopek in po potrebi hiter postopek vračanja, s čimer bi povezali trenutno ločene postopke.

Prvi korak bi moral biti **pregled pred vstopom**², ki bi se uporabljal za vse državljane tretjih držav, ki zunanjo mejo prehajajo brez dovoljenja. Ta pregled bo vključeval identifikacijske, zdravstvene in varnostne preglede, odvzem prstnih odtisov in registracijo v podatkovno zbirko Eurodac. To bo prvi korak v celotnem azilnem sistemu in sistemu vračanja, ki bo povečal preglednost za zadevne osebe v zgodnji fazi in okrepil zaupanje v sistem. Spodbujal bo tesnejše sodelovanje med vsemi zadevnimi organi ob podpori agencij EU. Pregled bo pospešil postopek določanja statusa osebe in vrste postopka, ki bi ga bilo treba uporabiti. Za zagotovitev, da se za vse nezakonite prihode pred zakonitim vstopom na ozemlje države članice izvajajo enake kontrole, bodo morale države članice pregled opraviti tudi, če se oseba izogne mejni kontroli, vendar je pozneje identificirana na ozemlju države članice.

Komisija predlaga tudi ciljno usmerjeno spremembo predloga nove uredbe o azilnih postopkih³ iz leta 2016, da se omogoči učinkovitejša in prožnejša uporaba postopkov na meji kot druga faza postopka. Pravila o azilnem postopku in **postopku** vračanja **na meji** bi se združila v en sam zakonodajni instrument. Postopki na meji omogočajo hitro obravnavo prošnje, podobno kot pri razlogih za pospešitev, kot so npr. koncepti varnih držav izvora ali varnih tretjih držav. Prošnje za azil z majhno verjetnostjo, da bodo sprejete, bi bilo treba hitro proučiti brez zahteve po zakonitem vstopu na ozemlje države članice. To bi veljalo za prošnje prosilcev, ki zavajajo organe ali ki prihajajo iz držav z nizkimi stopnjami ugodno rešenih prošenj za azil in verjetno ne potrebujejo zaščite ali ki ogrožajo nacionalno varnost. Prošnje za azil, vložene na zunanjih mejah EU, je treba obravnavati v okviru azilnih postopkov EU, vendar ne pomenijo samodejne pravice do vstopa v EU. Običajni azilni postopek bi se še naprej uporabljal za druge prošnje za azil in bi postal učinkovitejši, kar bi povečalo jasnost za tiste z utemeljenimi prošnjami. Poleg tega bi morale biti mogoče premestiti prosilce med postopkom na meji, kar bi omogočilo nadaljevanje postopkov v drugi državi članici.

Za osebe, katerih prošnje so bile v azilnem postopku na meji zavrnjene, bi se takoj začel uporabljati postopek EU na meji za vračanje. To bi odpravilo tveganje nedovoljenega gibanja in poslalo jasno sporočilo tihotapcem. To bi bilo še posebej pomembno orodje na poteh, kjer je velik delež prosilcev za azil iz držav z nizko stopnjo ugodno rešenih prošenj za azil.

Vzpostavljena bodo vsa potrebna jamstva za zagotovitev, da bo vsaka oseba individualno ocenjena in da se bodo bistvena jamstva v celoti ohranila, ob polnem spoštovanju načela nevračanja in temeljnih pravic. Posebna pozornost, namenjena potrebam najranljivejših, bi vključevala splošno izvzetje iz postopkov na meji, kadar ni mogoče zagotoviti potrebnih jamstev. Za zagotovitev učinkovitega dostopa do azilnih postopkov in spoštovanja temeljnih pravic bodo države članice v tesnem sodelovanju z Agencijo za temeljne pravice že v fazi pregleda kot dodatni zaščitni ukrep vzpostavile učinkovit mehanizem spremljanja.

Novi postopki bodo organom, pristojnim za azil in migracije, omogočili učinkovitejše ocenjevanje utemeljenih prošenj, hitrejše sprejemanje odločitev ter s tem prispevanje k boljšemu in verodostojnejšemu delovanju azilne politike in politike vračanja. To bo koristilo

² Predlog uredbe o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah (COM(2020) 612 z dne 23. septembra 2020).

³ Spremenjeni predlog uredbe o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32/EU (COM(2020) 611 z dne 23. septembra 2020).

tako državam članicam kot EU kot celoti: delo bi bilo treba podpreti s sredstvi in strokovnim znanjem agencij EU in skladov EU.

Uredba o azilnih postopkih bi vzpostavila tudi dostopen, učinkovit in pravočasen postopek odločanja, ki bi temeljil na enostavnejših, jasnejših in krajših postopkih, ustreznih postopkovnih zaščitnih ukrepih za prosilce za azil in orodjih za preprečevanje izogibanja omejitvam. Boljša harmonizacija konceptov varne izvirne države in varne tretje države prek seznamov EU, na podlagi katerih bodo opredeljene države, kot so države Zahodnega Balkana, bo zlasti pomembna v nadaljnjih pogajanjih na podlagi predhodnih medinstitucionalnih razprav.

2.2 Skupni okvir za solidarnost in delitev odgovornosti

Na podlagi izkušenj iz pogajanj o predlogih za reformo skupnega evropskega azilnega sistema iz leta 2016 je jasno, da je potreben pristop, ki presega omejitve veljavne dublinske uredbe. Pravila za določitev države članice, odgovorne za prošnjo za azil, bi morala biti del skupnega okvira ter zagotavljati pametnejša in prožnejša orodja za pomoč državam članicam, ki se spoprijemajo z največjimi izzivi. Komisija bo zato umaknila svoj predlog iz leta 2016 o spremembi dublinske uredbe, ki ga bo nadomestil nov, širši instrument za skupni okvir za upravljanje azila in migracij – **uredba o upravljanju azila in migracij**⁴. Ta reforma je nujna in do konca leta 2020 bi bilo treba doseči politični dogovor o temeljnih načelih.

Ta novi skupni okvir bo določil načela in strukture, potrebne za celostni pristop k migracijski in azilni politiki, ki zagotavlja pravično delitev odgovornosti in učinkovito obravnava mešane prihode oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in tistih, ki je ne. To vključuje nov **solidarnostni mehanizem** za vključitev pravičnosti v azilni sistem EU, ki bo odražal različne izzive različnih geografskih lokacij in zagotavljal, da vsi prispevajo solidarnostno, tako da dejanskih potreb zaradi nezakonitih prihodov migrantov in prosilcev za azil ne bodo obravnavale posamezne države članice, temveč EU kot celota. Solidarnost pomeni, da bi morale dati svoj prispevek vse države članice, kot je pojasnilo Sodišče⁵.

Novi solidarnostni mehanizem bo osredotočen predvsem na sponzorstvo za premeščanje ali vračanje. Države članice bi pod sponzorstvom za vračanje zagotovile vso potrebno podporo državi članici pod pritiskom za hitro vrnitev tistih, ki nimajo pravice do prebivanja, pri čemer bi država članica prevzela polno odgovornost, če vrnitev ne bi bila izvedena v določenem obdobju. Države članice se lahko osredotočijo na državljanstva, pri katerih vidijo boljše možnosti za uspešno vrnitev. Medtem ko bi morala vsaka država članica prispevati k sponzorstvu za premeščanje in/ali vračanje ter bi se uporabljal razdelitveni ključ, bodo imele države članice možnost, da določijo delež svojih prizadevanj med osebami, ki jih je treba premestiti, in tistimi, za katere se bo uporabljalo sponzorstvo za vračanje. Prav tako bi lahko prispevale prek drugih oblik solidarnosti, kot so razvoj zmogljivosti, operativna podpora, tehnično in operativno strokovno znanje ter podpora pri zunanjih vidikih migracij. Čeprav bodo države članice vedno imele na voljo izvedljive alternative za premestitev, bo varnostna mreža zagotovila, da se bo pritisk na državo članico učinkovito ublažil s sponzorstvom za premeščanje ali vračanje. Upoštevati bi bilo treba tudi poseben položaj primerov iskanja in reševanja ter posebej ranljivih skupin, Komisija pa bo pripravila nabor predvidenih solidarnostnih ukrepov, ki bo sestavljen predvsem iz premestitev, ki jih vsako leto navedejo države članice, na podlagi kratkoročnih napovedi Komisije za pričakovana izkrcanja na vseh poteh in ranljive skupine, za katere se pričakuje, da bodo potrebovale premestitev.

⁴ Predlog uredbe o upravljanju azila in migracij (COM(2020) 610 z dne 23. septembra 2020).

⁵ Sodba v združenih zadevah C-715/17, C-718/17 in C-719/17, Komisija/Poljska, Madžarska in Češka.

Sedanja pravila o prenosu **odgovornosti** za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito med državami članicami lahko spodbujajo nedovoljeno gibanje, zlasti kadar je prenos odgovornosti posledica ravnanja prosilca (na primer, ko prosilec pobegne). Sistem je zato treba okrepiti in odpraviti vrzeli. Medtem ko se bodo sedanja merila za določanje odgovornosti še naprej uporabljala, bi bilo treba pravila o odgovornosti za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito izpopolniti, da bo sistem učinkovitejši, da bo odvrčal od zlorab in preprečeval nedovoljeno gibanje. Jasno bi morale biti določene tudi obveznosti za prosilca in opredeljene posledice, če jih ne izpolni. Dodaten korak bo sprememba direktive o rezidentih za daljši čas, da bi bili upravičenci do mednarodne zaščite spodbujeni, da ostanejo v državi članici, ki jim je priznala mednarodno zaščito, z možnostjo statusa rezidenta za daljši čas po treh letih zakonitega in neprekinjenega prebivanja v tej državi članici. To bi pripomoglo tudi k njihovem vključevanju v lokalne skupnosti.

2.3 Vzajemno zaupanje na podlagi učinkovitega vodenja in spremljanja izvajanja

Da bi bili upravljanje meja, azilna politika in politika vračanja učinkoviti, morajo dobro delovati na nacionalni ravni, v primeru vključevanja migrantov pa na lokalni ravni. Nacionalne politike morajo biti zato usklajene s splošnim evropskim pristopom. Nova uredba o upravljanju azila in migracij bo to poskušala doseči s tesnejšim evropskim sodelovanjem. Izboljšala bo načrtovanje, pripravljenost in spremljanje tako na nacionalni ravni kot na ravni EU. Strukturiran proces bi EU pomagal pri tem, da bi si države članice lahko medsebojno pomagale pri vzpostavljanju odpornega, učinkovitega in prožnega sistema z **nacionalnimi strategijami**, ki bi združevale azilne politike in politike vračanja na nacionalni ravni. **Evropska strategija** bi usmerjala in podpirala države članice. Komisija bo pripravila tudi poročilo o pripravljenosti in načrtovanju izrednih ukrepov, ki bo temeljilo na letnih poročilih držav članic. To bi prineslo v prihodnost usmerjeno perspektivo za obravnavanje tveganj in priložnosti, ki jih prinaša upravljanje migracij, da bi izboljšali sposobnost in pripravljenost za odzivanje.

Za zaupanje v EU in nacionalne politike je ključno dosledno izvajanje, ki zahteva okrepljeno spremljanje in operativno podporo agencij EU. To vključuje bolj sistematično spremljanje obstoječih in novih pravil s strani Komisije, tudi prek postopkov za ugotavljanje kršitev.

Sistemi nadzora kakovosti, povezani z upravljanjem migracij, kot so schengenski ocenjevalni mehanizem in ocene ranljivosti Evropske agencije za mejno in obalno stražo (Frontex), bodo imeli ključno vlogo. Še en pomemben korak bo prihodnje spremljanje azilnih sistemov, vključeno v zadnji kompromis o predlogu za novo **Agencijo Evropske unije za azil**. Novi mandat bi se odzival na vse večje potrebe držav članic po operativni podpori in smernicah za izvajanje skupnih pravil o azilu ter pripomogel k večji konvergenci. Okrepil bi medsebojno zaupanje z novim spremljanjem azilnih sistemov in sistemov za sprejem držav članic ter s tem, da bi Komisija lahko izdajala priporočila z ukrepi pomoči. To zakonodajo bi bilo treba sprejeti še letos, da se omogoči hitra razpoložljivost te praktične podpore, pri čemer se je treba zavedati, da bo vzpostavitev novih struktur, kot je spremljanje, morda zahtevala nekaj časa.

2.4 Podpiranje otrok in ranljivih skupin

Sistem EU za upravljanje azila in migracij mora upoštevati posebne potrebe ranljivih skupin, kar vključuje preselitve. Komisija je potrebe otrok opredelila kot prednostne, saj so dečki in deklice pri migracijah še posebej ranljivi⁶. To bo v celoti upoštevano v širših pobudah za

⁶ Sporočilo o zaščiti otrok pri migracijah (COM(2017) 211 z dne 12. aprila 2017), ki priporoča celovit sklop ukrepov za okrepitev njihove zaščite v vseh fazah migracijskega postopka.

spodbujanje pravic in interesov otrok, kot je strategija o otrokovih pravicah, v skladu z mednarodnim pravom o pravicah beguncev in otrok ter Listino EU o temeljnih pravicah⁷.

Reforma pravil EU o azilu in vračanju je priložnost za **okrepitev zaščitnih ukrepov in standardov zaščite** v okviru prava EU za otroke migrante. Nova pravila bodo zagotovila, da bodo otrokove koristi najpomembnejše pri vseh odločitvah v zvezi z otroki migranti in da se bo spoštovala pravica otroka, da izrazi svoje mnenje. Zastopnike za mladoletnike brez spremstva bi bilo treba imenovati hitreje in jim zagotoviti zadostna sredstva. Okrepiti bi bilo treba evropsko mrežo za skrbništvo⁸ ter njeno vlogo pri usklajevanju, sodelovanju in razvoju zmogljivosti skrbnikov. Mladoletniki brez spremstva ter otroci, mlajši od dvanajst let, in njihove družine bi morali biti izvzeti iz postopka na meji, razen če obstajajo varnostni pomisleki. V vseh drugih ustreznih azilnih postopkih bi bilo treba učinkovito zagotoviti postopkovna jamstva za otroke in dodatno podporo. Sistem mora biti prilagojen posebnim potrebam otrok v vseh fazah, zagotavljati učinkovite alternative pridržanju, spodbujati hitro združitev družine in zagotavljati, da se upošteva mnenje organov za zaščito otrok. Otrokom bi bilo treba med celotnim postopkom določitve statusa zagotavljati ustrezno nastanitev in pomoč, vključno s pravno pomočjo. Poleg tega bi morali imeti tudi hiter in nediskriminatoren dostop do izobraževanja ter zgodnji dostop do storitev vključevanja.

Tveganje trgovine z ljudmi na migracijskih poteh je visoko, zlasti tveganje za ženske in dekleta, da postanejo žrtve trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja ali drugih oblik nasilja na podlagi spola. Mreže trgovine z ljudmi zlorabljajo azilne postopke in uporabljajo sprejemne centre za prepoznavanje potencialnih žrtev⁹. Zgodnje odkrivanje potencialnih žrtev, ki niso iz EU, bo posebna tema prihodnjega pristopa Komisije k izkoreninjenju trgovine z ljudmi, kot je določeno v nedavni strategiji za varnostno unijo¹⁰.

2.5 Učinkovit skupni sistem EU za vračanje

Pravila EU o migracijah so lahko verodostojna le, če se zagotovi uspešna vrnitev tistih, ki nimajo pravice do prebivanja v EU. Trenutno le približno tretjina ljudi, ki jim je bila odrejena vrnitev iz držav članic, dejansko zapusti državo članico. To zmanjšuje zaupanje državljanov v celoten sistem upravljanja azila in migracij ter deluje kot spodbuda za nezakonite migracije. Ljudje, ki nezakonito prebivajo, so poleg tega izpostavljeni negotovim razmeram in izkoriščanju s strani kriminalnih mrež. Učinkovitost vračanja se danes med državami članicami razlikuje ter je v veliki meri odvisno od nacionalnih pravil in zmogljivosti ter odnosov z določenimi tretjimi državami. Potreben je **skupni sistem EU za vračanje**, ki bo močnejše strukture znotraj EU povezoval z učinkovitejšim sodelovanjem s tretjimi državami na področju vračanja in ponovnega sprejema. Osnovan bi moral biti na podlagi prenovljene direktive o vračanju in učinkovite operative podpore, tudi prek agencije Frontex. K temu pristopu bi pripomogel postopek, ki je v uredbi o upravljanju azila in migracij predlagan za določanje potencialno potrebnih ukrepov za spodbujanje sodelovanja s tretjimi državami¹¹. Skupni sistem EU za vračanje bi moral vključevati sponzorstvo za vračanje in podpirati njegovo uspešno izvajanje.

⁷ Jamstvo EU za otroke bo prav tako upoštevalo posebne potrebe otrok pri migracijah ter akcijski načrt za integracijo in vključevanje (glej oddelek 8).

⁸ Mreža je bila napovedana v sporočilu iz leta 2017 (glej opombo 6). Združuje organe in agencije za skrbništvo, (lokalne) organe ter mednarodne in nevladne organizacije, da bi v EU spodbujali dobre skrbniške storitve za mladoletnike brez spremstva in ločene otroke.

⁹ Europol 2020, 4. leto poročilo Evropskega centra za boj proti tihotapljenju migrantov – leto 2019.

¹⁰ Strategija EU za varnostno unijo (COM(2020) 605 z dne 24. julija 2020).

¹¹ Politiko vračanja je treba v celoti vključiti v politiko ponovnega sprejema iz oddelka 6.5.

Glavni gradnik za vzpostavitev učinkovitega sistema vračanja v EU je predlog iz leta 2018 za prenovitev direktive o vračanju. To bi prineslo ključne izboljšave pri upravljanju politike vračanja. Pripomoglo bi k preprečevanju in zmanjšanju pobegov in nedovoljenega gibanja, s skupnimi merili za oceno vsakega primera posebej in možnostjo uporabe pridržanja za namene javnega reda in varnosti. Okrepilo bi programe pomoči pri prostovoljnem vračanju kot najučinkovitejši in najbolj trajnosten način za pogostejše vračanje. Izboljšalo bi tudi izvajanje s prilagojenimi informacijskimi orodji in jasno obveznostjo za udeležene v postopku, da sodelujejo, ter pospešilo postopke. Pomembno je, da Evropski parlament in Svet dosežeta dogovor o določbah o skupnih ocenjevalnih merilih in pridržanju. Komisija je pripravljena tesno sodelovati z drugimi institucijami, da bi hitro dosegla dogovor o revidirani direktivi, ki bo prinesla te izboljšave: k temu bi pripomogli tudi združitev pravil o azilnem postopku in postopku vračanja na meji v novi uredbi o azilnih postopkih, odprava obstoječih vrzeli in nadaljnje zmanjšanje možnosti za izogibanje azilnemu sistemu.

Za nacionalna prizadevanja za vračanje je potrebna tudi **operativna podpora**. Delo na področju vračanja pogosto ovirajo omejeni finančni in človeški viri v državah članicah. Vključitev vračanja v nacionalne strategije v okviru skupnega okvira bi morala prispevati k boljšemu načrtovanju, zagotavljanju virov in infrastrukturi za operacije vračanja in ponovnega sprejema.

Agencija Frontex mora imeti vodilno vlogo v skupnem sistemu EU za vračanje, da bo vračanje v praksi dobro delovalo. Prednostna naloga agencije Frontex bi morala biti, da postane operativna veja politike vračanja EU z imenovanjem posebnega namestnika izvršnega direktorja in vključitvijo več strokovnega znanja o vračanju v upravni odbor¹². Vračanje bo olajšala tudi vzpostavitev nove stalne enote. Agencija Frontex bo podpirala tudi uvedbo sistema za vodenje primerov vračanja na ravni EU in na nacionalni ravni, ki bo zajemal vse faze postopka od ugotovitve nezakonitega prebivanja do ponovnega sprejema in ponovnega vključevanja v tretjih državah. Na ta način lahko Agencija v celoti izkoristi svoj potencial za podporo vračanju, tako da poveže operativno sodelovanje z državami članicami in učinkovito sodelovanje s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema.

Učinkovit sistem za zagotavljanje vračanja je skupna odgovornost, za zagotovitev skladnejšega in učinkovitejšega pristopa pa bodo potrebne močne vodstvene strukture. V ta namen bo Komisija imenovala **koordinatorja za vračanje**, ki ga bo podpirala nova **mreža na visoki ravni za vračanje**. Koordinator bo zagotavljal tehnično podporo za združevanje področij politike vračanja EU, pri čemer bo izhajal iz pozitivnih izkušenj držav članic pri upravljanju vračanja ter spodbujal nemoteno in medsebojno povezano izvajanje postopka vračanja. Strateška usmeritev bo zagotovljena z operativno strategijo vračanja.

Vračanje je učinkovitejše, če se izvaja prostovoljno in ga spremljajo strogi ukrepi za ponovno vključevanje. Spodbujanje prostovoljne vrnitve je ključni strateški cilj, ki se odraža v Komisijinem predlogu direktive o vračanju iz leta 2018 ter v prihodnji strategiji za prostovoljno vračanje in ponovno vključevanje. Ta strategija bo določila nove pristope k zasnovi, spodbujanju in izvajanju programov pomoči pri prostovoljnem vračanju in ponovnem vključevanju¹³, opredelila skupne cilje in spodbujala skladnost med pobudami EU in nacionalnimi pobudami ter med nacionalnimi shemami. To delo lahko temelji tudi na okrepljenem mandatu za vračanje evropske mejne in obalne straže.

2.6 Nova skupna zbirka podatkov o azilu in migracijah

¹² Uredba o evropski mejni in obalni straži zahteva, da ima eden od treh namestnikov izvršnega direktorja posebno vlogo in pristojnosti pri nadzoru nalog Agencije v zvezi z vračanjem.

¹³ Glej oddelek 6.5.

Za nemoten migracijski in azilni postopek je potrebno ustrezno upravljanje potrebnih informacij. V ta namen bi bilo treba sistem **Eurodac** še naprej razvijati v podporo skupnemu okviru¹⁴. Predlog Komisije iz leta 2016, o katerem sta Evropski parlament in Svet dosegla začasni politični dogovor, bi že razširil področje uporabe sistema Eurodac. Nadgrajeni sistem Eurodac bi pomagal slediti nedovoljenemu gibanju, se boriti proti nezakonitim migracijam in izboljšati vračanje. Shranjeni podatki bi se razširili na obravnavanje posebnih potreb, in sicer ob potrebnih zaščitnih ukrepih: Evropski parlament in Svet sta se na primer že dogovorila o razširitvi njihovega področja uporabe na preseljene osebe.

Te spremembe bi bilo treba zdaj dopolniti, da se vzpostavi **nadgrajena podatkovna zbirka** za štetje posameznih prosilcev (namesto prošenj), da se pripomore k uporabi novih določb o prenosu odgovornosti znotraj EU, olajša premestitev in zagotovi boljše spremljanje oseb v postopku vračanja. Novi sistem bi pomagal vzpostaviti potrebno povezavo med azilnim postopkom in postopkom vračanja ter zagotoviti dodatno podporo nacionalnim organom, ki obravnavajo prosilce za azil, katerih prošnja je bila že zavrnjena v drugi državi članici. Prav tako bi lahko spremljal podporo za prostovoljno vračanje in ponovno vključevanje. Novi sistem Eurodac bi bil v celoti interoperabilen s podatkovnimi zbirkami za upravljanje meja kot del celovitega in integriranega sistema upravljanja migracij in meja.

Ključni ukrepi

Komisija:

- predlaga uredbo o upravljanju azila in migracij, vključno z novim solidarnostnim mehanizmom,
- predlaga novo zakonodajo za uvedbo postopka pregleda na zunanjih mejah,
- spreminja predlog nove uredbe o azilnih postopkih, da se vanjo vključi nov postopek na meji in poveča učinkovitost azilnih postopkov,
- spreminja predlog uredbe Eurodac, da se izpolnijo potrebe po podatkih iz novega okvira za upravljanje azila in migracij v EU,
- bo imenovala koordinatorja za vračanje v okviru Komisije, ki ga bosta podpirali nova mreža na visoki ravni za vračanje in nova operativna strategija, ter
- bo določila novo strategijo za prostovoljno vračanje in ponovno vključevanje.

Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex) bi morala:

- v celoti izkoristiti okrepljen mandat na področju vračanja in zagotoviti polno podporo državam članicam na nacionalni ravni ter
- imenovati namestnika izvršnega direktorja za vračanje.

Evropski parlament in Svet bi morala:

- sprejeti uredbo o upravljanju azila in migracij ter uredbo o pregledu in revidirano uredbo o azilnih postopkih do junija 2021,
- dati takojšnjo prednost sprejetju uredbe o Agenciji EU za azil do konca leta, da se omogoči učinkovita evropska podpora na terenu,
- zagotoviti sprejetje revidirane uredbe Eurodac še letos,
- zagotoviti hitro sprejetje revidirane direktive o pogojih za sprejem in uredbe o pogojih za azil ter
- zagotoviti hiter zaključek pogajanj o revidirani direktivi o vračanju.

¹⁴ Spremenjeni predlog uredbe o vzpostavitvi sistema „Eurodac“ (COM(2020) 614 z dne 23. septembra 2020).

3. ZANESLJIV SISTEM PRIPRAVLJENOSTI NA KRIZE IN ODZIVANJA NANJE

Cilj novega pakta, tj. vzpostavitev celovite in trdne migracijske in azilne politike, je najboljša zaščita pred tveganjem kriznih razmer. EU je danes že bolje pripravljena, kot je bila leta 2015, že sam skupni okvir za upravljanje azila in migracij pa bo EU postavil na trdnejše temelje, okreplil pripravljenost in zagotovil trajno solidarnost. Kljub temu bo morala biti EU vedno pripravljena na nepričakovane dogodke.

EU mora biti pripravljena, da bo **pri obravnavanju kriznih situacij in višje sile** pokazala odpornost in prožnost, hkrati pa se mora zavedati, da različne vrste kriz zahtevajo različne odzive. Učinkovitost odziva se lahko izboljša s pripravljenostjo in predvidevanjem. Potreben je torej pristop, ki temelji na dokazih, da bi se povečalo predvidevanje in lažje pripravili odzivi EU na ključne trende¹⁵. Izdan bo nov **načrt za pripravljenost na migracije in migracijske krize**¹⁶, ki bo prispeval k prehodu z reaktivnega načina na način, ki temelji na pripravljenosti in predvidevanju. Združil bo vsa obstoječa orodja kriznega upravljanja ter določil ključne institucionalne, operativne in finančne ukrepe ter protokole, ki jih je treba vzpostaviti, da se zagotovi pripravljenost tako na ravni EU kot nacionalni ravni.

Načrt vključuje stalno predvidevanje in spremljanje zmogljivosti držav članic ter zagotavlja okvir za krepitev odpornosti in organizacijo usklajenega odziva na krizo. Na zahtevo države članice bi agencije EU in druge države članice zagotovile operativno podporo. To bi temeljilo na pristopu žariščnih točk ter bi se opiralo na nedavne izkušnje z odzivanjem na krize in na civilno zaščito. Načrt bo imel takojšnji učinek, vendar bo deloval tudi kot pomembna operativna podpora za zmožnost EU, da se odzove v okviru prihodnjih ureditev. Določal bo vrsto ukrepov, ki jih je mogoče uporabiti za reševanje kriz, povezanih z velikim številom nezakonitih prihodov. Kljub temu izkušnje kažejo, da moramo v zbirko orodij vključiti tudi nov element.

Nov zakonodajni instrument bi zagotovil **začasne in izredne ukrepe, potrebne zaradi krize**¹⁷. Cilji tega instrumenta bodo dvojni: prvič, zagotoviti prožnost državam članicam pri odzivanju na krizo in primere višje sile ter v kriznih razmerah takoj dodeliti zaščitni status in drugič, zagotoviti, da je sistem solidarnosti, ki je vzpostavljen v novi uredbi o upravljanju azila in migracij, dobro prilagojen krizi, za katero je značilno veliko število nezakonitih prihodov. Krizne razmere zahtevajo nujnost, zato mora biti solidarnostni mehanizem močnejši, skrajšati pa bi bilo treba tudi časovne okvire, ki urejajo ta mehanizem¹⁸. Prav tako bi se z instrumentom razširil obseg obvezne premestitve, na primer na prosilce za takojšnjo zaščito in upravičence do nje, ter obseg sponzorstva vrnitev.

V kriznih situacijah, ki so tako obsežne, da bi lahko bili azilni in migracijski sistemi držav članic preobremenjeni, bi se praktične težave, s katerimi se spoprijemajo države članice, v

¹⁵ Ta delovni postopek bo podpiral center znanja za migracije in demografijo Skupnega raziskovalnega središča Komisije.

¹⁶ Priporočilo Komisije o mehanizmu EU za pripravljenost na krize v zvezi z migracijami in upravljanje takšnih kriz (načrt za pripravljenost na migracije in migracijske krize) (C(2020) 6469 z dne 23. septembra 2020).

¹⁷ Predlog uredbe o obravnavanju kriznih situacij in situacij zaradi višje sile na področju migracij in azila (COM(2020) 613 z dne 23. septembra 2020).

¹⁸ Hitrejši izvajanje obveznosti premestitve migrantov brez urejenega statusa na ozemlje sponzorske države članice.

omejenem obsegu od njih razlikovale tako, da bi začasno odstopale od običajnih postopkov in rokov, hkrati pa zagotovile spoštovanje temeljnih pravic in načela nevračanja¹⁹.

Zaščita, enakovredna subsidiarni zaščiti, bi se lahko nemudoma dodelila tudi vnaprej določeni skupini ljudi, zlasti osebam, ki so izpostavljene izjemno visokemu tveganju vsesplošnega nasilja zaradi oboroženih spopadov v njihovi izvorni državi. Glede na razvoj konceptov in pravil o izpolnjevanju pogojev za mednarodno zaščito ter glede na to, da bi nova zakonodaja določala pravila za takojšnjo dodelitev zaščitnega statusa v kriznih situacijah, bi bila direktiva o začasni zaščiti razveljavljena²⁰.

Ključni ukrepi

Komisija:

- predstavlja načrt za pripravljenost na migracije in migracijske krize ter
- predlaga zakonodajo za obravnavanje kriznih situacij in višje sile ter razveljavitev direktive o začasni zaščiti.

Evropski parlament in Svet bi morala:

- prednostno razvrstiti delo v zvezi z novim instrumentom o krizi.

Države članice, Svet in Komisija bi morali:

- začeti izvajati načrt za pripravljenost na migracije in migracijske krize.

4. INTEGRIRANO UPRAVLJANJE MEJA

Integrirano upravljanje meja je nepogrešljiv instrument politike EU za varovanje zunanjih meja EU ter zaščito celovitosti in delovanja schengenskega območja brez nadzora na notranjih mejah. Je tudi bistven sestavni del celovite migracijske politike: dobro upravljanje zunanje meje EU so bistveni sestavni del sodelovanja pri integriranih politikah na področju azila in vračanja.

4.1 Povečanje učinkovitosti zunanjih meja EU

Upravljanje zunanjih meja EU je skupna odgovornost vseh držav članic in pridruženih schengenskih držav ter EU in njenih agencij. To pomeni tudi, da imajo morebitne pomanjkljivosti dvojen učinek, in sicer v obliki dodatnega izziva za zadevno državo članico in posledic, kot so nedovoljena gibanja, ki vplivajo na verodostojnost celotnega sistema EU. Učinkovito upravljanje zunanjih meja EU je ključni element za schengensko območje brez nadzora na notranjih mejah.

Evropsko integrirano upravljanje meja izvaja evropska mejna in obalna straža, ki jo sestavljajo mejni in obalni organi držav članic ter agencija Frontex. Namenjeno je preprečevanju razdrobljenosti in zagotavljanju skladnosti med različnimi politikami EU.

Komisija bo začela pripravljati postopek, da bo v prvi polovici leta 2021 lahko predložila dokument politike za **cikel večletne strateške politike in njenega izvajanja**. Ta cikel bo zagotovil enoten okvir za zagotavljanje strateških smernic vsem zadevnim akterjem na

¹⁹ V skladu z mednarodnim pravom o človekovih pravicah načelo nevračanja zagotavlja, da se nobena oseba ne sme vrniti v državo, v kateri ji grozi mučenje ali kruto, nečloveško, poniževalno ravnanje ali kaznovanje ter druga nepopravljiva škoda.

²⁰ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takih oseb.

evropski in nacionalni ravni na področju upravljanja meja in vračanja, in sicer s povezanimi strategijami, tj. tehnično in operativno strategijo EU, ki jo določi agencija Frontex, ter nacionalnimi strategijami držav članic. To bo omogočilo skladnost vseh ustreznih pravnih, finančnih in operativnih instrumentov in orodij tako znotraj EU kot tudi z našimi zunanjimi partnerji. O ciklu bodo potekale razprave z Evropskim parlamentom in Svetom.

EU mora biti sposobna, da državam članicam na zunanjih mejah zagotovi hitro, obsežno in prožno podporo. Hitro in celovito izvajanje nove uredbe o **evropski mejni in obalni straži** je ključni korak naprej. Krepi vsakodnevne postopke sodelovanja in izboljšuje odzivnost EU. Razvoj skupnih zmogljivosti in povezanega načrtovanja na področjih, kot sta usposabljanje in javno naročanje, bo pomenil večjo doslednost in učinkovitost. Zlasti pomembne so letne ocene ranljivosti, ki jih izvaja agencija Frontex, da bi ocenila pripravljenost držav članic za spoprijemanje s tveganji in izzivi na zunanjih mejah ter priporočila posebne popravne ukrepe za ublažitev ranljivosti. Te ocene dopolnjujejo ocene v okviru schengenskega ocenjevalnega mehanizma, ki jih skupaj izvajajo Komisija in države članice. Ocene ranljivosti bodo prispevale tudi k čim učinkovitejšemu usmerjanju operativne podpore Agencije v države članice.

Nova uredba vzpostavlja stalno enoto operativnega osebja, ki združuje osebje Agencije in držav članic ter izvaja izvršilna pooblastila, kar je velika okrepitev sposobnosti EU za odzivanje na različne situacije na zunanjih mejah. **Stalna enota z zmogljivostjo 10 000 uslužbencev** ostaja bistvenega pomena za zagotovitev potrebne sposobnosti hitrega odzivanja. Prva napotitev stalne enote bi morala biti pripravljena za 1. januar 2021.

4.2 Doseganje popolne interoperabilnosti informacijskih sistemov

Trdne zunanje meje zahtevajo tudi posodobljene in **interoperabilne informacijske sisteme** za spremljanje prihodov in prosilcev za azil. Ko bodo različni sistemi začeli delovati, bodo tvorili integrirano informacijsko platformo za upravljanje meja, s katero se bo preverjala in spremljala pravica do bivanja vseh državljanov tretjih držav, ki zakonito prispejo na ozemlje EU, ne glede na to, ali so oproščeni vizumske obveznosti ali imetniki vizumov, kar bo pripomoglo k ugotavljanju primerov prekoračitve dovoljenega časa bivanja²¹.

Interoperabilnost bo povezala vse evropske sisteme za meje, migracije, varnost in pravico ter zagotovila, da vsi ti sistemi med sabo komunicirajo, da se zaradi neposodobljenih informacij ne izpusti nobena kontrola ter da imajo nacionalni organi potrebne popolne, zanesljive in točne informacije. S tem se bo močno okrepil boj proti identitetnim prevaram. Vsak sistem bo obdržal svoje uveljavljene zaščitne ukrepe. Bistveno je, da so ti novi in nadgrajeni informacijski sistemi **operativni in popolnoma interoperabilni do konca leta 2023** ter da se posodobi schengenski informacijski sistem. Komisija bo v predlagano revizijo uredbe **Eurodac** vnesla tudi potrebne spremembe, da jo bo lahko vključila v ta pristop, tako da bo imel tudi Eurodac celovito vlogo pri nadzoru nezakonitih migracij in odkrivanju nedovoljenih gibanj znotraj EU. Zaupanje v schengensko območje se bo še okrepilo s **popolno digitalizacijo vizumskega postopka do leta 2025**, in sicer z digitalnim vizumom in možnostjo predložitve vlog za izdajo vizuma prek spleta.

Zaradi tesnega časovnega razporeda za vzpostavitev nove strukture informacijskih sistemov EU je treba spremljati in podpirati priprave v državah članicah in agencijah. Postopek Komisije za **hitro obveščanje o sistemih IT** bo omogočil zgodnje opozarjanje ter po potrebi hitre in ciljno usmerjene popravljalne ukrepe. To bo prispevalo k polletnemu **forumu za**

²¹ Sistemi, ki so vključeni v interoperabilnost, so: sistem vstopa/izstopa, evropski sistem za potovalne informacije in odobritve, vizumski informacijski sistem, evropski informacijski sistem kazenskih evidenc za državljane tretjih držav, Eurodac in schengenski informacijski sistem.

izvajanje na visoki ravni, ki ga bodo sestavljali glavni koordinatorji iz držav članic, Komisije in agencij.

4.3 Skupni evropski pristop k iskanju in reševanju

Od leta 2014 se je število poskusov prihoda v Evropo na plovilih, neprimernih za plovbo, povečalo, zaradi česar je na morju umrlo veliko ljudi. To je EU, države članice in zasebne akterje spodbudilo k znatnemu povečanju zmogljivosti za iskanje in reševanje na sredozemskem morju. Skupna pomorska operacija EU EUNAVFOR MED Sophia in operacije, ki jih usklajuje agencija Frontex, kot so Themis, Poseidon in Indalo, so od leta 2015 pomagale rešiti več kot 600 000 oseb.

Pomoč osebam v stiski na morju je moralna dolžnost in obveznost po mednarodnem pravu. Medtem ko nacionalni organi še vedno nosijo končno odgovornost za izvajanje ustreznih pravil v skladu z mednarodnim pravom, je iskanje in reševanje tudi ključni element evropskega integriranega upravljanja meja, ki se izvaja kot skupna odgovornost agencije Frontex²² in nacionalnih organov, zaradi česar je nujno okrepiti dostop agencije Frontex do pomorskih in zračnih zmogljivosti.

Nevarni poskusi prečkanja Sredozemskega morja še vedno pomenijo veliko tveganje in spodbujajo kriminalne mreže. Izkranje migrantov močno vpliva na upravljanje azila, migracij in meja, zlasti v obalnih državah članicah. Razvoj bolj usklajenega pristopa EU k razvijajoči se praksi iskanja in reševanja, ki temelji na solidarnosti, je ključnega pomena. Ključni elementi bi morali vključevati:

- priznavanje **posebnosti iskanja in reševanja v pravnem okviru EU za migracije in azil**. Komisija je od januarja 2019 na zahtevo držav članic usklajevala premestitev več kot 1 800 oseb, ki so bile izkrcane po operaciji reševanja z zasebnimi plovili. Čeprav bo Komisija še naprej zagotavljala operativno podporo in proaktivno usklajevanje, je potreben predvidljivejši solidarnostni mehanizem za izkrcanje. Nova uredba o upravljanju azila in migracij bo poskrbela za pomoč s premestitvijo po izkrcanju po operacijah iskanja in reševanja. To bi moralo pomagati zagotoviti nadaljnjo podporo in preprečiti potrebo po *ad hoc* rešitvah.
- **Agencija Frontex bi morala zagotoviti večjo operativno in tehnično podporo v okviru pristojnosti EU ter uporabo pomorskih zmogljivosti v državah članicah**, da bi se izboljšale njihove zmogljivosti, kar bi prispevalo k reševanju ljudi na morju.
- **Sodelovanje in usklajevanje med državami članicami** je treba znatno okrepiti, zlasti glede na dejavnosti iskanja in reševanja, ki so se v zadnjih letih razvile z redno udeležbo zasebnih akterjev. Komisija izdaja priporočilo o sodelovanju med državami članicami v okviru dejavnosti, ki se izvajajo s plovili, ki jih imajo v lasti ali upravljajo zasebni subjekti za izvajanje rednih reševalnih dejavnosti, da se ohrani varnost plovbe in zagotovi učinkovito upravljanje migracij²³. V sodelovanje bi morala biti vključena tudi strokovna skupina za iskanje in reševanje, ki jo bo ustanovila Komisija, da bi spodbudila sodelovanje in izmenjavo dobrih praks.

²² Uredba (EU) št. 656/2014 določa poseben sklop pravil za varovanje zunanjih morskih meja v okviru operativnega sodelovanja, ki ga usklajuje agencija Frontex ter ki zajema iskanje in reševanje v skupnih operacijah agencije Frontex.

²³ Priporočilo Komisije o sodelovanju med državami članicami pri operacijah, ki se izvajajo s plovili, ki jih imajo v lasti ali upravljajo zasebni subjekti za namene dejavnosti iskanja in reševanja (C(2020) 6468 z dne 23. septembra 2020).

- Komisija zagotavlja tudi smernice o učinkovitem izvajanju **pravil EU o opredelitvi in preprečevanju pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju**²⁴ ter o tem, kako preprečiti kriminalizacijo humanitarnih akterjev²⁵.
- **EU bo okrepila sodelovanje z državami izvora in tranzita**, da bi preprečila nevarna potovanja in nezakonite prehode, med drugim tudi s prilagojenimi partnerstvi za boj proti tihotapljenju migrantov s tretjimi državami²⁶.

4.4 Dobro delujoče schengensko območje

Schengensko območje je eden največjih dosežkov evropskega povezovanja. Vendar so ga težave pri odzivanju na spreminjajoče se razmere na mejah Unije, vrzeli in šibke točke ter razhajajoči se nacionalni azilni sistemi ter sistemi za sprejem in vračanje močno obremenili. Ti elementi povečujejo nedovoljene premike tako prosilcev za azil kot migrantov, ki bi jih bilo treba vrniti. Že dogovorjeni ukrepi, ki jih morata zdaj sprejeti Evropski parlament in Svet, bodo prispevali k večji skladnosti standardov v azilnih in migracijskih sistemih. Tudi nadaljnji ukrepi v okviru novega pakta, in sicer ukrepi o pregledu in postopkih na meji, okrepljenih zunanjih mejah, bolj usklajenem azilnem postopku in postopku vračanja v skladu z bolj celostnim pristopom skupnega okvira, prispevajo k znatni okrepitvi schengenskega območja.

Pomisliki glede obstoječih pomanjkljivosti so prispevali k uvedbi **začasnega nadzora na notranjih mejah**. Dlje ko se nadzor nadaljuje, več je vprašanj o njegovi začasni naravi in sorazmernosti. Začasni nadzor se lahko uporabi le v izjemnih okoliščinah, da se zagotovi odziv na razmere, ki resno vplivajo na javni red ali notranjo varnost. Kot skrajni ukrep bi moral trajati le, dokler trajajo izredne razmere: v nedavnih izrednih razmerah pandemije COVID-19 so bili na primer uvedeni ukrepi za nadzor na notranjih mejah, vendar jih je večina zdaj odpravljena.

Komisija bo na podlagi izkušenj iz številnih kriz v zadnjih petih letih predstavila **strategijo o prihodnosti schengenskega območja**, ki bo vključevala pobude za močnejše in celovitejše schengensko območje. V njej bo opisana nova pot naprej v zvezi z zakonikom o schengenskih mejah, pri čemer bo treba sprejeti sklepe o trenutnem stanju pogajanj o predlogu Komisije iz leta 2017. V njej bo obravnavano tudi, kako izboljšati schengenski ocenjevalni mehanizem, da bo postal v celoti učinkovito orodje za ocenjevanje delovanja schengenskega območja in zagotavljanje učinkovitega izvajanja izboljšav. Učinkovit **schengenski ocenjevalni mehanizem** je bistveno orodje za učinkovito schengensko območje, saj na podlagi preverjanja, kako države članice izvajajo schengenske predpise, povečuje zaupanje. Pomembno je, da države članice odpravijo pomanjkljivosti, ugotovljene med ocenjevanjem. Če države članice tega večkrat ne uspejo storiti ali če nadzor na notranjih mejah presega to, kar je potrebno, bo Komisija bolj sistematično razmislila o uvedbi postopkov za ugotavljanje kršitev.

Obstajajo tudi druge možnosti za nadzor na notranjih mejah, kot so na primer policijske kontrole, ki so lahko zelo učinkovite, nova tehnologija in pametna uporaba interoperabilnosti IT pa lahko pripomoreta, da kontrole manj posegajo v zasebnost. Trenutno še vedno obstajajo sporazumi o ponovnem sprejemu med državami članicami, ki bi se prav tako lahko učinkoviteje izvajali.

²⁴ Smernice Komisije o izvajanju pravil EU o opredelitvi in preprečevanju pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (C(2020) 6470 z dne 23. septembra 2020).

²⁵ Glej oddelek 5.

²⁶ Glej oddelek 5.

Na podlagi že začetega dela za spodbujanje teh ukrepov²⁷ bo Komisija vzpostavila **program podpore in sodelovanja**, da bi državam članicam pomagala čim bolj povečati potencial teh ukrepov. Komisija bo vzpostavila namenski **schengenski forum**, ki bo vključeval ustrezne nacionalne organe, kot so ministrstva za notranje zadeve in (mejna) policija na nacionalni in regionalni ravni, da bi spodbudila konkretnije sodelovanje in večje zaupanje. Enkrat letno bi bilo treba na forumu organizirati razpravo na politični ravni, da bi lahko nacionalni ministri, poslanci Evropskega parlamenta in drugi deležniki temu procesu dali politični zagon.

Ključni ukrepi

Komisija:

- sprejme priporočilo o sodelovanju med državami članicami v zvezi z dejavnostmi reševanja s strani zasebnih subjektov,
- državam članicam predstavi smernice za pojasnitev, da reševanja na morju ni mogoče kriminalizirati,
- bo sprejela strategijo o prihodnosti schengenskega območja, ki bo okrepila zakonik o schengenskih mejah in schengenski ocenjevalni mehanizem,
- bo vzpostavila schengenski forum za spodbujanje konkretnega sodelovanja in načinov za poglobitev schengenskega območja s programom podpore in sodelovanja za pomoč pri odpravi kontrol na notranjih mejah ter
- bo ustanovila novo evropsko skupino strokovnjakov za iskanje in reševanje.

Komisija, države članice in agencija Frontex bi morale:

- zagotoviti hitro in celovito izvajanje nove uredbe o evropski mejni in obalni straži ter
- zagotoviti izvajanje in interoperabilnost vseh obsežnih informacijskih sistemov do leta 2023.

5. OKREPITEV BOJA PROTI TIHOTAPLJENJU MIGRANTOV

Tihotapljenje je povezano z organiziranim izkoriščanjem migrantov za namene ustvarjanja dobička, kar kaže na nezadostno spoštovanje človekovega življenja. Zato ta kriminalna dejavnost škoduje humanitarnim ciljem in ciljem EU na področju upravljanja migracij. Novi **akcijski načrt EU za boj proti tihotapljenju migrantov** za obdobje 2021–2025 bo osredotočen na boj proti kriminalnim mrežam, v skladu s strategijo EU za varnostno unijo pa bo okrepil sodelovanje in podpiral prizadevanja organov kazenskega pregona v boju proti tihotapljenju migrantov, ki je pogosto povezano tudi s trgovino z ljudmi. Akcijski načrt bo temeljil na prizadevanjih Europolu in njegovega Evropskega centra za boj proti tihotapljenju migrantov, agencije Frontex, Eurojusta in Agencije EU za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj. Z novimi ukrepi in okrepljenim sodelovanjem med agencijami se bodo obravnavali izzivi na področju finančnih preiskav, odvzema premoženjske koristi in ponarejanja dokumentov ter novi pojavi, kot je digitalno tihotapljenje²⁸.

Obstoječa pravila za zaježitev tihotapljenja migrantov²⁹ so se izkazala za učinkovit pravni okvir v boju proti tistim, ki omogočajo nedovoljen vstop, tranzit in prebivanje. Trenutno

²⁷ C(2017) 3349 final z dne 12. maja 2017 in C(2017) 6560 final z dne 27. septembra 2017.

²⁸ Uporaba sodobne informacijske in komunikacijske tehnologije za lažje tihotapljenje migrantov, vključno z oglaševanjem, organizacijo, pobiranjem plačil itd., zlasti s strani organiziranih kriminalnih združb.

²⁹ „Sveženj o preprečevanju nudenja pomoči“ iz Direktive 2002/90/ES in z njo povezanega Okvirnega sklepa Sveta o pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju.

poteka razmislek o tem, kako ta pravila posodobiti³⁰. Komisija bo vprašanje inkriminacije zasebnih akterjev razjasnila s **smernicami za izvajanje** pravil o preprečevanju tihotapljenja in pojasnila, da izvajanja pravne obveznosti reševanja ljudi v stiski na morju ni mogoče opredeliti kot kaznivo dejanje.

Iskanje zaposlitve v EU brez zahtevanega pravnega statusa je eden od dejavnikov, ki spodbuja tihotapljenje v EU. Komisija bo proučila, kako okrepiti učinkovitost **direktive o sankcijah zoper delodajalce**, in ocenila potrebo po nadaljnjem ukrepanju. Poleg tega bo sodelovala z Evropskim organom za delo, da bi uskladila prizadevanja nacionalnih organov in zagotovila učinkovito izvajanje direktive, kar je nujno za preprečevanje nezakonitih migracij z zagotavljanjem učinkovite prepovedi zaposlovanja državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU.

Boj proti tihotapljenju je skupni izziv, ki zahteva mednarodno sodelovanje in usklajevanje ter učinkovito upravljanje meja. Na ministrski konferenci med EU in afriškimi partnerji julija 2020 je bila potrjena skupna odločenost za rešitev tega problema³¹. Novi akcijski načrt EU za boj proti tihotapljenju migrantov bo spodbujal sodelovanje med EU in tretjimi državami s ciljno usmerjenimi partnerstvi **za boj proti tihotapljenju migrantov** v okviru širših partnerstev s ključnimi tretjimi državami. To bo vključevalo podporo državam izvora in tranzita pri krepitvi zmogljivosti v smislu okvirov kazenskega pregona in operativnih zmogljivosti, s čimer se bo spodbujalo učinkovito ukrepanje policijskih in pravosodnih organov. EU bo izboljšala tudi izmenjavo informacij s tretjimi državami in ukrepanje na terenu, in sicer s podporo skupnim operacijam in skupnim preiskovalnim skupinam ter z informacijskimi kampanjami o tveganjih nezakonitih migracij in o zakonitih alternativah. Agencije EU bi morale tudi intenzivneje sodelovati s partnerskimi državami. Europol bo okrepil sodelovanje z Zahodnim Balkanom, Komisija in Europol pa si bosta prizadevala za podobne sporazume s Turčijo in drugimi državami v sosedstvu. Komisija bo to vključila tudi v sodelovanje z Afriško unijo (AU).

Operacije in misije v okviru **skupne varnostne in obrambne politike** bodo še naprej pomembno prispevale tam, kjer je boj proti nezakonitim migracijam ali tihotapljenju migrantov del njihovih mandatov. Trenutno poteka v osrednjem Sredozemlju operacija EUNAVFOR MED IRINI, ki dopolnjuje obstoječe misije, kot sta EUCAP Sahel Niger in EUBAM Libya, ter pomaga onemogočati tihotapske mreže.

Uradniki za zvezo za priseljevanje zagotavljajo pomembno povezavo v boju proti nezakonitim migracijam in tihotapljenju migrantov. Popolno izvajanje uredbe o evropski mreži uradnikov za zvezo za priseljevanje³² bo dodatno utrdilo to mrežo in okrepilo boj proti tihotapljenju.

Ključni ukrepi

Komisija bo:

- predstavila novi akcijski načrt EU za boj proti tihotapljenju migrantov za obdobje 2021–2025,
- ocenila, kako okrepiti učinkovitost direktive o sankcijah zoper delodajalce, in
- ukrepe proti tihotapljenju migrantov vključila v partnerstva s tretjimi državami.

³⁰ Direktiva 2002/90/ES in Okvirni sklep Sveta 2002/946/PNZ.

³¹ Ministrska konferenca, na kateri so se 13. julija 2020 sestali ministri za notranje zadeve Alžirije, Libije, Mavretanije, Maroka in Tunizije ter njihovi kolegi iz Italije (predsedujoči), Francije, Nemčije (v vlogi predsedstva Sveta), Malte in Španije ter Komisije.

³² Uredba (EU) 2019/1240.

6. SODELOVANJE Z NAŠIMI MEDNARODNIMI PARTNERJI

Večina migrantov sicer potuje zakonito in varno, dobro upravljane migracije, ki temeljijo na partnerstvu in delitvi odgovornosti, pa lahko pozitivno vplivajo na izvirne, tranzitne in namembne države. Leta 2019 je bilo zabeleženih več kot 272 milijonov mednarodnih migrantov³³, večina migracij pa poteka med državami v razvoju. Demografski in gospodarski trendi, politična nestabilnost in konflikti ter podnebne spremembe kažejo, da bodo migracije v prihodnjih letih še naprej pomemben pojav in globalni izziv. Dobro delujoče migracijske politike so v interesu partnerskih držav, EU ter beguncev in migrantov samih.

Predpogoj za obravnavanje tega vprašanja je sodelovanje z našimi partnerji, ki temelji predvsem na dvostranskem sodelovanju, skupaj z regionalno in večstransko zavezo. **Migracije so osrednjega pomena za splošne odnose EU s ključnimi partnerskimi državami izvora in tranzita.** EU in njene partnerske države imajo lastne interese in orodja za ukrepanje. Celovita, uravnotežena in prilagojena partnerstva lahko prinesejo vzajemne koristi za gospodarstvo, trajnostni razvoj, izobraževanje, znanja in spretnosti, stabilnost in varnost ter odnose z diasporami. Sodelovanje s partnerji EU pomaga tudi pri izpolnjevanju njenih obveznosti glede zagotavljanja zaščite tistim, ki jo potrebujejo, in opravljanju svoje vloge kot največje donatorice razvojne pomoči na svetu. V okviru novega pakta se bo okrepilo sodelovanje s partnerskimi državami na vseh področjih sodelovanja. Komisija in visoki predstavnik bosta skupaj z državami članicami nemudoma začela delo, da bi ta pristop uresničili v okviru dialoga in sodelovanja z našimi partnerji.

6.1 Povečanje učinka našega mednarodnega partnerstva

EU mora na novo proučiti svoje prednostne naloge, in sicer najprej glede mesta migracij v njenih zunanjih odnosih in drugih politikah, nato pa glede na to, kaj to pomeni za naše splošne odnose s posameznimi partnerji. V celovitih partnerstvih **bi bilo treba migracije obravnavati kot osrednje vprašanje, ki bi temeljilo na oceni interesov EU in partnerskih držav.** Pomembno je obravnavati zapletene izzive migracij in njihovih temeljnih vzrokov v korist EU in njenih državljanov, partnerskih držav ter migrantov in beguncev samih. EU in njene partnerske države lahko s sodelovanjem izboljšajo vodenje migracij, poglobijo skupna prizadevanja za reševanje skupnih izzivov in izkoristijo priložnosti.

Ta pristop zahteva širok nabor orodij politike, hkrati pa mora biti dovolj prožen, da se lahko prilagaja in skozi čas spreminja. Različnih politik, kot so razvojno sodelovanje, varnost, vizumi, trgovina, kmetijstvo, naložbe in zaposlovanje, energija, okolje in podnebne spremembe ter izobraževanje, ne bi smeli obravnavati ločeno. Najbolje jih je obravnavati v okviru prilagojenega pristopa, ki je v središču resničnega **vzajemno koristnega partnerstva.** Upoštevati je treba tudi, da so lahko vprašanja migracij, kot sta upravljanje meja ali učinkovitejše izvajanje vračanja in ponovnega sprejema, politično občutljiva za partnerske države. Da bi obravnavali današnja vprašanja, predvsem izgubo življenj, pa tudi pomanjkljivosti pri upravljanju migracij, moramo med seboj sodelovati, zato da lahko vsak prevzame svojo odgovornost.

Zgolj sodelovanje na ravni EU ne zadostuje: učinkovito usklajevanje med **ravnjo EU in državami članicami** je bistvenega pomena na vseh ravneh, tj. na dvostranski, regionalni in večstranski ravni. Izkazalo se je, da sta dosledno obveščanje med EU in državami članicami o migracijah ter skupno obveščanje partnerskih držav ključnega pomena za izkazovanje

³³ „World Migration Report 2020“, Mednarodna organizacija za migracije, 2019, str. 2.

skupne zavezanosti EU. EU bi se morala opreti zlasti na izkušnje in privilegirane odnose nekaterih držav članic s ključnimi partnerji, saj so izkušnje pokazale, da je celovito sodelovanje držav članic v partnerstvih EU na področju migracij, vključno z združevanjem sredstev in strokovnega znanja prek različnih skrbniških skladov EU, ključnega pomena za uspeh.

Verodostojnost in moč EU izhajata iz njene vloge v **mednarodnem in večstranskem** okviru, vključno z dejavnim sodelovanjem v Združenih narodih (ZN) in tesnim sodelovanjem z njihovimi agencijami. EU bi morala graditi na pomembnem napredku, doseženem na **regionalni** ravni, in sicer prek namenskih dialogov in okvirov³⁴ ter partnerstev z organizacijami, kot je Afriška unija. Nadaljnja inovativna partnerstva bi lahko temeljila na pozitivnem zgledu projektne skupine AU-EU-ZN za Libijo. Poseben okvir za obdobje po izteku Sporazuma iz Cotonouja z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami je še posebej pomemben pri oblikovanju in operacionalizaciji sodelovanja na področju migracij.

V zadnjih letih se je dialog poglobil z vrsto ključnih partnerjev³⁵. **Sosednje države** EU so posebna prednostna naloga. Gospodarske priložnosti, zlasti za mlade, so pogosto najboljši način za zmanjšanje pritiska, ki vodi v nezakonite migracije. Prizadevanja za obravnavo tihotapljenja migrantov so le en primer, ki je ključnega pomena v odnosih s **severnoafriškimi državami**. **Zahodni Balkan** zahteva prilagojen pristop, in sicer tako zaradi geografske lege kot tudi zaradi svoje prihodnosti kot sestavnega dela EU: usklajevanje lahko pomaga zagotoviti, da bodo države Zahodnega Balkana kot prihodnje države članice dobro opremljene, da se konstruktivno odzovejo na skupne izzive ter razvijajo svoje zmogljivosti in postopke na meji, ki jih bodo približali EU v smislu njihovih širitvenih perspektiv. Izjava EU in Turčije iz leta 2016 je odražala tesnejše sodelovanje in dialog s **Turčijo**, vključno s pomočjo njenim prizadevanjem za sprejem približno 4 milijonov beguncev³⁶. Instrument za begunce v Turčiji se še naprej odziva na osnovne potrebe več milijonov beguncev, bistvenega pomena pa bo stalno in trajno financiranje v taki ali drugačni obliki s strani EU³⁷.

Migracije so sestavni del pristopa iz skupnega sporočila k celoviti **strategiji z Afriko** za poglobitev gospodarskih in političnih vezi v zrelem in širokem odnosu³⁸ ter zagotavljanje praktične podpore. Dejstvo, da obstaja več migracijski poti, poudarja tudi potrebo po sodelovanju s partnerskimi državami v **Aziji**³⁹ in **Latinski Ameriki**.

Priznati moramo, da pandemija COVID-19 že povzroča velike motnje z vsemi temi partnerskimi državami. To mora biti ključni del vizije sodelovanja, ki temelji na vzajemnih interesih in prispeva k oblikovanju okrepljenih in odpornih gospodarstev, ki ustvarjajo rast in delovna mesta za lokalno prebivalstvo ter hkrati zmanjšujejo pritisk, ki vodi v nezakonite migracije.

Financiranje EU za vprašanja beguncev in migracij zunaj EU v višini več kot 9 milijard EUR od leta 2015 se je izkazalo za bistveno za doseganje ključnih ciljev EU na področju

³⁴ Vključno s procesom iz Vallette med EU in afriškimi državami. Drugi ključni regionalni procesi vključujejo procese iz Budimpešte, Prage, Rabata in Kartuma.

³⁵ Poročilo o napredku pri izvajanju evropske agende o migracijah (COM(2019) 481 z dne 16. oktobra 2019).

³⁶ Instrument za begunce v Turčiji je mobiliziral 6 milijard EUR.

³⁷ Julija 2020 se je EU na primer dogovorila za dodatnih 485 milijonov EUR za podaljšanje humanitarne pomoči v okviru instrumenta, da bi s podaljšanimi programi do konca leta 2021 več kot 1,7 milijona beguncem pomagali kriti njihove osnovne potrebe, več kot 600 000 otrokom pa omogočili obiskovanje šole.

³⁸ Skupno sporočilo „Celoviti strategiji z Afriko naproti“ (JOIN(2020) 4 final z dne 9. marca 2020).

³⁹ Zlasti z državami svilne poti: Afganistanom, Bangladešem, Iranom, Irakom in Pakistanom.

migracij. Evropski svet je julija 2020 poudaril, da je treba to še naprej in bolj usklajeno razvijati v programih v ustreznih postavkah proračuna EU⁴⁰. Strateško načrtovanje zunanjega financiranja EU, ki temelji na politikah, bo ključnega pomena za izvajanje tega novega celovitega pristopa k migracijam. Z 10-odstotnim ciljem za ukrepe v zvezi z migracijami, predlaganim v instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, je potrjeno, da morajo sredstva ustrezati potrebam okrepljenega mednarodnega delovanja EU in biti dovolj prožna, da se lahko prilagodijo okoliščinam. Predlagana struktura zunanjih finančnih instrumentov EU zagotavlja tudi dodatno prožnost pri odzivanju na nepredvidene okoliščine ali krize.

6.2 Zaščita oseb v stiski in podpora državam gostiteljicam

Prizadevanja EU za obravnavanje nujnih in humanitarnih potreb temeljijo na načelih človečnosti, nepristranskosti, nevtralnosti in neodvisnosti. Po ocenah je bilo po vsem svetu prisilno razseljenih več kot 70 milijonov moških, žensk in otrok, od tega skoraj 30 milijonov beguncev in prosilcev za azil⁴¹. Veliko večino jih gostijo države v razvoju, EU pa si bo še naprej prizadevala za pomoč.

EU lahko pri zagotavljanju te podpore gradi na preteklih rezultatih sodelovanja s številnimi partnerji. S humanitarno evakuacijo ljudi iz Libije v Niger in Ruando v okviru mehanizmov za nujen tranzit in za nadaljnjo preselitev je najranljivejšim osebam uspelo pobegniti iz obupnih okoliščin. Pomoč beguncem, ki jih je prizadela kriza v Siriji, in njihovim državam gostiteljicam bo še naprej bistvenega pomena. Več milijonov beguncev in njihovih gostiteljskih skupnosti v Turčiji, Libanonu, Jordaniji in Iraku prejema dnevno podporo prek namenskih instrumentov, kot sta instrument EU za begunce v Turčiji in regionalni skrbniški sklad EU za odziv na krizo v Siriji.

Kot je bilo ponovno poudarjeno decembra 2019 na svetovnem forumu o beguncih, je EU še naprej odločno zavezana zagotavljanju življenjsko pomembne **podpore milijonom beguncev in razseljenih oseb** ter spodbujanju trajnostnih rešitev, usmerjenih v razvoj⁴².

6.3 Ustvarjanje gospodarskih priložnosti in odpravljanje temeljnih vzrokov nezakonitih migracij

Temeljni vzroki nezakonitih migracij in prisilnega razseljevanja ter neposredni dejavniki, ki povzročajo migracijo ljudi, so zapleteni⁴³.

EU je največja donatorka **razvojne pomoči** na svetu. To bo še naprej ključna značilnost njenega sodelovanja z državami, med drugim tudi v zvezi z migracijskimi vprašanji. Prizadevanja za oblikovanje stabilnih in povezanih družb, zmanjšanje revščine in neenakosti, spodbujanje človekovega razvoja, delovnih mest, gospodarskih priložnosti, demokracije, dobrega vodenja, miru in varnosti ter spopadanje z izzivi podnebnih sprememb lahko ljudem pomagajo imeti prihodnost v svoji domovini. V predlogih Komisije za naslednjo generacijo instrumentov zunanje politike se migracije sistematično upoštevajo kot

⁴⁰ Sklepi Evropskega sveta z dne 21. julija 2020, odstavki 19, 103, 105, 111 in 117.

⁴¹ Visoki komisar Združenih narodov za begunce poroča, da je bilo leta 2018 prisilno razseljenih skoraj 71 milijonov oseb, vključno s skoraj 26 milijoni beguncev in 3,5 milijona prosilcev za azil („UNHCR Global Trends - Forced Displacement in 2018“, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² V zadnjih letih je bila večina humanitarnega proračuna EU (80 % od 1,2 milijarde EUR v letu 2018 in 1,6 milijarde EUR v letu 2019) namenjena projektom, ki pomagajo pri izpolnjevanju takojšnjih in osnovnih potreb prisilno razseljenih oseb in njihovih gostiteljskih skupnosti v konfliktih, krizah in pri dolgotrajni razseljenosti.

⁴³ Glej delo, ki ga je pripravil center znanja za migracije in demografijo v okviru Skupnega raziskovalnega središča o mednarodnih dejavnikih migracij (2018) in atlasu migracij (2019).

prednostna naloga pri načrtovanju programov. Pomoč bo po potrebi usmerjena v države s pomembno migracijsko razsežnostjo. V predloge za instrumente je bila vključena prožnost, saj so izkušnje zadnjih let pokazale, da je prožnost instrumentov, kot so skrbniški skladi, v primerjavi s financiranjem, ki je vnaprej določeno za posamezne države ali programe, ključna za hitro izvajanje, kadar je to potrebno.

Za pomoč pri vzpostavljanju stabilnosti in blaginje v partnerskih državah je mogoče izkoristiti številne druge politike⁴⁴. Preprečevanje in reševanje konfliktov ter mir, varnost in vodenje so pogosto temelj teh prizadevanj. Trgovinska in naložbena politika že prispevata k odpravljanju temeljnih vzrokov, saj ustvarjata delovna mesta in perspektive za milijone delavcev in kmetov po vsem svetu. Spodbujanje naložb z instrumenti, kot je načrt za zunanje naložbe, lahko znatno prispeva h gospodarskemu razvoju, rasti in zaposlovanju. H gospodarskemu razvoju lahko prispeva tudi boljše izkoriščanje potenciala nakazil. Za poglobitev gospodarskega razvoja je koristno tudi sodelovanje na področju izobraževanja, znanj, spretnosti in raziskav ter pri politikah, kot so digitalna, energetska in prometna politika. EU bo te politike po potrebi uporabila pri sodelovanju s partnerskimi državami v okviru novega pakta.

6.4 Partnerstva za okrepitev vodenja in upravljanja migracij

Podpora partnerjem EU pri razvoju učinkovitih zmogljivosti za **vodenje in upravljanje migracij** bo ključni element v vzajemno koristnih partnerstvih, ki jih EU želi razviti. EU lahko podpira krepitev zmogljivosti v skladu s potrebami partnerjev. To bo partnerskim državam pomagalo pri obvladovanju nezakonitih migracij in prisilne razselitve ter boju proti mrežam tihotapcev migrantov⁴⁵. Še naprej se bodo uporabljala orodja, kot je strateško komuniciranje, ki zagotavljajo informacije o možnostih zakonitih migracij, pojasnjujejo tveganja nezakonitih migracij in preprečujejo dezinformacije. Poleg tega lahko EU glede na okoliščine in razmere pomaga partnerskim državam okrepiti zmogljivosti za upravljanje meja, vključno s povečanjem njihovih zmogljivosti za iskanje in reševanje na morju ali kopnem, in sicer z dobro delujočimi azilnimi sistemi in sistemi za sprejem ali spodbujanjem prostovoljnih vrnitev v tretje države ali vključevanja migrantov⁴⁶.

EU bo s sodelovanjem s partnerskimi državami na področju vodenja migracij še naprej zagotavljala varstvo pravic migrantov in beguncev ter ključne storitve za izpolnitev njihovih osnovnih potreb ter se borila proti diskriminaciji in izkoriščanju delovne sile. Podpora je lahko usmerjena tudi v povečanje pozitivnega učinka migracij in zmanjšanje negativnih posledic za partnerske države, na primer z znižanjem stroškov nakazil, zmanjšanjem „bega možganov“ ali spodbujanjem krožne migracije.

Države članice imajo pri zagotavljanju take praktične podpore ključno vlogo, kot dokazuje uspešno sodelovanje v boju proti tihotapljenju migrantov, pri katerem imajo skupne preiskovalne enote koristi od praktičnega strokovnega znanja nacionalnih uprav.

EU bi morala uporabiti vsa razpoložljiva orodja, da bi zagotovila operativno podporo novim partnerstvom, med drugim tudi s precej tesnejšim sodelovanjem **agencij EU**. Za vzpostavitev učinkovitega sodelovanja s partnerji bi bilo treba uporabiti razširjeno področje

⁴⁴ Ta široko zastavljeni pristop je v celoti priznan v okviru zavezništva med EU in Afriko (Sporočilo o novem zavezništvu Afrike in Evropske unije za trajnostne naložbe in delovna mesta (COM(2018) 643 z dne 12. septembra 2018)).

⁴⁵ Glej oddelek 5.

⁴⁶ Med drugim tudi z napotitvijo evropskih migracijskih uradnikov za zvezo, ki so trenutno nameščeni v desetih tretjih državah, pri čemer jih bo mogoče napotiti še štiri, ko bodo razmere zaradi COVID-19 to dopuščale.

delovanja agencije Frontex. Sodelovanje z Zahodnim Balkanom, med drugim tudi v okviru sporazumov EU o statusu z zahodnobalkanskimi partnericami, bo mejnim policistom agencije Frontex omogočilo, da sodelujejo z nacionalnimi mejnimi policisti na ozemlju partnerske države. Agencija Frontex lahko zdaj zagotovi tudi praktično podporo za razvoj zmogljivosti partneric za upravljanje meja in sodelovanje s partnericami za optimizacijo prostovoljnega vračanja. Komisija bo še naprej spodbujala sporazume s sosednjimi državami⁴⁷. Kar zadeva azil, so možnosti za sodelovanje s tretjimi državami trenutno omejene, vendar je dobro delujoče upravljanje migracij na ključnih poteh bistveno tako za zaščito kot tudi za azilni postopek in postopek vračanja. Nova Agencija EU za azil bi si lahko prizadevala za krepitev zmogljivosti in operativno podporo tretjim državam ter podpirala programe EU in držav članic za preselitev na podlagi obstoječega sodelovanja z agencijami ZN, kot sta Urad visokega komisarja ZN za begunce (UNHCR) in Mednarodna organizacija za migracije.

6.5 Spodbujanje sodelovanja pri ponovnem sprejemu in ponovnem vključevanju

S področji dela, kot je ustvarjanje gospodarskih priložnosti, povečanje stabilnosti ali boj proti tihotapljenju migrantov, se lahko zmanjša število nezakonitih prihodov v EU in oseb, ki nimajo pravice do prebivanja v EU. Vendar mora biti za osebe, ki nimajo pravice do prebivanja, vzpostavljen učinkovit sistem vračanja. Nekateri osebe se lahko odločijo za prostovoljno vrnitev, kar bi bilo treba proaktivno podpirati. Trenutno je ena od ključnih vrzeli v evropskem upravljanju migracij ta, da je težko dejansko vrniti tiste, ki se za to ne odločijo. Tesno sodelovanje z državami izvora in tranzita je predpogoj za dobro delujoč sistem vračanja, ponovnega sprejema in ponovnega vključevanja.

Ukrepi držav članic⁴⁸ na področju vračanja morajo biti podprti z novim zagonom za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami pri ponovnem sprejemu, to pa bi bilo treba dopolniti s sodelovanjem pri ponovnem vključevanju, da se zagotovi trajnost vrnitev. To zahteva predvsem celovito in učinkovito izvajanje obstoječih 24 **sporazumov in dogovorov EU** s tretjimi državami o ponovnem sprejemu, zaključek tekočih pogajanj o ponovnem sprejemu in po potrebi začetek novih pogajanj ter praktične skupne rešitve za povečanje števila dejanskih vrnitev.

Te razprave bi bilo treba obravnavati v okviru vseh politik, orodij in instrumentov EU in držav članic, ki jih je mogoče strateško združiti. Prvi korak je bila vzpostavitev povezave med sodelovanjem pri ponovnem sprejemu in izdajanjem vizumov v vizumskem zakoniku⁴⁹. Komisija bo na podlagi informacij, ki jih bodo predložile države članice, vsaj enkrat letno ocenila **raven sodelovanja tretjih držav pri ponovnem sprejemu** in poročala Svetu. Poleg tega jo lahko vsaka država članica obvesti, če ima pri sodelovanju s tretjo državo pri ponovnem sprejemu velike in stalne praktične težave, pri čemer bo Komisija izvedla *ad hoc* oceno. Komisija lahko po oceni predlaga omejevalne ali, v primeru dobrega sodelovanja, ugodne vizumske ukrepe.

Vizumska politika se lahko uporablja tudi za omejitev **neutemeljenih prošenj za azil** iz držav z brezvizumskim režimom, saj so skoraj četrtino prošenj za azil, ki so jih prejele države članice, vložili prosilci, ki lahko vstopijo v območje Schengen+ brez vizumov. Z večjim sodelovanjem in izmenjavo informacij bi bilo lažje odkrivati zlorabe vizumov.

⁴⁷ Sporazumi o statusu so bili uspešno sklenjeni z vsemi državami Zahodnega Balkana (brez Kosova). Sporazumi o statusu z Albanijo, Črno goro in Srbijo so že bili podpisani in so začeli veljati, sporazuma s Severno Makedonijo ter Bosno in Hercegovino pa še nista bila podpisana.

⁴⁸ Glej oddelek 2.5.

⁴⁹ Uredba (ES) št. 810/2009, kakor je bila spremenjena.

Mehanizem za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti določa sistematično ocenjevanje držav z brezvizumskim režimom glede na merila, kot so med drugim tveganja za nezakonite migracije in zlorabe prošenj za azil. To lahko privede do črtanja tretjih držav s seznama držav, katerih državljani so oproščeni vizumske obveznosti.

Da bi se uresničil cilj glede **mobilizacije ustreznih politik in orodij**, ki ga je določil Evropski svet⁵⁰, je treba skupna prizadevanja še okrepiti. Zato predlagana uredba o upravljanju azila in migracij vključuje možnost, da Komisija pri poročanju Svetu o trenutnem stanju sodelovanja pri ponovnem sprejemu opredeli nadaljnje učinkovite ukrepe za spodbujanje in izboljšanje sodelovanja za olajšanje vračanja in ponovnega sprejema, med drugim tudi na drugih področjih politike, ki so v interesu tretjih držav⁵¹, ob upoštevanju splošnih interesov Unije in njenih odnosov s tretjo državo. V zvezi s tem bo pomembno tesno sodelovanje z visokim predstavnikom. Komisija, visoki predstavniki in države članice bi morale zagotoviti, da napredek pri ponovnem sprejemu spremlja napredek na drugih področjih v okviru partnerstev. To bi zahtevalo več usklajevanja in prožnosti pri zakonodajnih, političnih in finančnih instrumentih, ki bi združevali ukrepe na ravni EU in držav članic.

Pomemben sestavni del prihodnje **strategije za prostovoljno vračanje in ponovno vključevanje** bo določitev novih pristopov v tretjih državah ter vzpostavitev boljših povezav z drugimi razvojnimi pobudami in nacionalnimi strategijami, da bi se povečale zmogljivosti in odgovornost tretjih držav. Za učinkovito izvajanje strategije bo potrebno tesno sodelovanje z agencijo Frontex na podlagi njenega okrepljenega mandata na področju vračanja in v okviru skupnega sistema EU za vračanje.

6.6 Vzpostavljanje zakonitih poti v Evropo

Varni kanali za zagotavljanje zaščite osebam v stiski odvrčajo ljudi od nevarnih potovanj v Evropo in izkazujejo solidarnost s tretjimi državami, ki gostijo begunce. Zakonite migracije lahko koristijo naši družbi in gospodarstvu. Medtem ko lahko države članice še naprej same določajo obseg sprejema oseb, ki prihajajo iz tretjih držav v iskanju zaposlitve, mora skupna migracijska politika EU odražati povezovanje gospodarstva EU in medsebojno odvisnost trgov dela držav članic. Zato morajo politike EU spodbujati enake konkurenčne pogoje med nacionalnimi trgi dela kot destinacijami migrantov. Prav tako bi morale državam članicam pomagati, da svoje članstvo v EU izkoristijo kot prednost pri privabljanju talentov.

Preselitev je preizkušen način zagotavljanja zaščite najranljivejšim beguncem. V zadnjih letih se je število preselitev v EU že zelo povečalo, to delo pa bi bilo treba še okrepiti. Komisija priporoča, da se formalizira *ad hoc* program, ki zajema približno 29 500 mest za preselitev in ki ga države članice že izvajajo, in sicer za dvoletno obdobje 2020–2021⁵² (zaradi pandemije zaradi COVID-19 v letu 2020 ne bo mogoče izpolniti vseh zavez glede preselitve). Da bi se zagotovilo nemoteno nadaljevanje prizadevanj EU za preselitev po letu 2021 in potrdila vodilna svetovna vloga EU pri preselitvah, bo Komisija države članice pozvala, naj sprejmejo zaveze za obdobje od leta 2022. To bo podprto s proračunom EU in bo vključevalo dopolnilne poti do zaščite, kot so programi za humanitarni sprejem in ukrepi, kot so sheme, povezane s študijem ali delom. EU bo podprla tudi države članice, ki želijo vzpostaviti programe **skupnostnega ali zasebnega sponzorstva**, in sicer s financiranjem,

⁵⁰ Sklepi Evropskega sveta z dne 18. oktobra 2018.

⁵¹ Humanitarna pomoč EU se zagotavlja v skladu z načeli človečnosti, nepristranskosti, nevtralnosti in neodvisnosti.

⁵² Priporočilo Komisije o zakonitih poteh do zaščite v EU: spodbujanje preselitve, humanitarnega sprejema in drugih dopolnilnih poti (C(2020) 6467 z dne 23. septembra 2020).

krepitevijo zmogljivosti in izmenjavo znanja v sodelovanju s civilno družbo, da bi se razvil evropski model skupnostnega sponzorstva, ki bi lahko dolgoročno privedel do boljših rezultatov pri vključevanju.

V okviru partnerstev na področju migracij EU sodeluje s partnerskimi državami tudi pri vzpostavljanju zakonitih poti v Evropo, kar odpira možnosti za sodelovanje pri programih za usklajevanje ljudi, znanj, spretnosti in potreb na trgu dela prek zakonitih migracij. Hkrati bi morala vzpostavitev zakonitih poti prispevati k zmanjšanju nezakonitih migracij, ki pogosto vodijo v neprijavljeno delo in izkoriščanje delovne sile v EU. Komisija bo povečala podporo državam članicam, da skupaj s partnerskimi državami okrepijo zakonite migracije kot pozitivno spodbudo in v skladu s potrebami EU po znanju in spretnostih ter potrebami na trgu dela, hkrati pa v celoti upoštevala njihove pristojnosti.

EU dosega dobre rezultate pri programih mobilnosti delovne sile. Pilotni projekti v zvezi z zakonitimi migracijami⁵³ so pokazali, da lahko EU z zagotavljanjem usmerjene podpore pomaga državam članicam pri izvajanju programov, ki izpolnjujejo potrebe delodajalcev. EU je omogočila tudi program Erasmus+ in poklicno usposabljanje za državljane tretjih držav ter ponudila nepovratna sredstva za mobilizacijo diaspore. Vendar sta obseg in ambicioznost obstoječih programov še vedno omejena.

Okrepljen in celovitejši pristop⁵⁴ bi omogočil sodelovanje s partnerskimi državami in prispeval k spodbujanju vzajemno koristne mednarodne mobilnosti. Komisija bo zato sklenila **partnerstva za privabljanje talentov** v obliki okrepljene zaveze glede podpore zakonitim migracijam in mobilnosti s ključnimi partnerji. Ta partnerstva bi bilo treba najprej skleniti v sosedstvu EU, na Zahodnem Balkanu in v Afriki, šele nato pa bi se razširila na druge regije. Zagotovila bodo celovit okvir politike EU in finančno podporo za sodelovanje s tretjimi državami, da bi se bolje uskladile potrebe po delovni sili ter znanjih in spretnostih v EU, hkrati pa bodo del nabora orodij EU za strateško sodelovanje s partnerskimi državami na področju migracij. Bistvenega pomena bosta tesno sodelovanje držav članic, zasebnega sektorja in socialnih partnerjev ter odgovornost partnerskih držav. Komisija bo organizirala konferenco na visoki ravni z državami članicami in ključnimi deležniki EU, da bi sklenila partnerstva za privabljanje talentov.

Partnerstva za privabljanje talentov bi morala biti vključujoča in vzpostavljati tesno sodelovanje med zadevnimi institucijami (kot so ministrstva za delo in izobraževanje, delodajalci in socialni partnerji, izvajalci izobraževanja in usposabljanja ter združenja diaspore). Komisija bo spodbujala to sodelovanje z namenskim ozaveščanjem in vzpostavila mrežo vključenih podjetij.

Partnerstva za privabljanje talentov bodo zagotovila enoten okvir za mobilizacijo orodij EU in držav članic. K temu bi lahko prispevali vsi tokovi financiranja EU na področju zunanjih odnosov, notranjih zadev, raziskav in izobraževanja (Erasmus+). Partnerstva bi združevala neposredno podporo programom mobilnosti za delo ali usposabljanje ter povečanje zmogljivosti na področjih, kot so trg dela ali zbiranje podatkov o znanjih in spretnostih, poklicno izobraževanje in usposabljanje, vključevanje vračajočih se migrantov in

⁵³ Osem držav članic trenutno sodeluje v šestih takih projektih z Egiptom, Marokom, Tunizijo, Nigerijo in Senegalom. Ključne teme vključujejo mobilnost strokovnjakov za IKT, priložnosti za študij in pripravništvo v Evropi ter povečanje zmogljivosti tretjih držav za upravljanje migracij in podporo ponovnemu vključevanju.

⁵⁴ Ta partnerstva bi bila v skladu z globalnimi partnerstvi za znanja in spretnosti, tj. dvostranskimi sporazumi, v okviru katerih je namembna država neposredno vključena v ustvarjanje človeškega kapitala med potencialnimi migranti v državi izvora pred migracijo.

mobilizacija diaspore. Večji poudarek na izobraževanju bi pomagal podpreti in okrepiti naložbe v lokalna znanja in spretnosti.

Vizumski ukrepi lahko kot del celovitega pristopa k migracijam in mobilnosti pozitivno spodbujajo sodelovanje s tretjimi državami. S celovitim izvajanjem nedavno revidiranega **vizumskega zakonika**⁵⁵ in dodatnimi prizadevanji za vizumske olajšave s tretjimi državami bi se morala povečati skladnost in spodbujati dobronamerna kratkoročna mobilnost, vključno z izmenjavo študentov. Kratkoročna mobilnost bi lahko dopolnila druge zakonite poti za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami v zgodnjih fazah (na primer pri zaježitvi nezakonitih migracijskih tokov).

Ključni ukrepi

Komisija bo (po potrebi v tesnem sodelovanju z visokim predstavnikom in državami članicami):

- takoj začela delo za razvoj in poglobitev prilagojenih, celovitih in uravnoveženih dialogov in partnerstev na področju migracij z državami izvora in tranzita, to pa bo dopolnjeno s sodelovanjem na regionalni in svetovni ravni,
- povečala podporo za pomoč osebam v stiski in njihovim gostiteljskim skupnostim,
- povečala podporo za ustvarjanje gospodarskih priložnosti in odpravljanje temeljnih vzrokov nezakonitih migracij,
- povečala pomen migracij pri načrtovanju novih instrumentov v naslednjem večletnem finančnem okviru,
- zagotovila celovito in učinkovito izvajanje obstoječih sporazumov in dogovorov EU o ponovnem sprejemu ter proučila možnosti za nove,
- izkoristila vizumski zakonik za spodbujanje in izboljšanje sodelovanja, da bi olajšala vračanje in ponovni sprejem, ter delovala v okviru uredbe o upravljanju azila in migracij, ko bo sprejeta,
- sprejela nadaljnje ukrepe na podlagi priporočila o zakonitih poteh do zaščite v EU, vključno s preselitvijo, ter
- razvila partnerstva EU za privabljanje talentov s ključnimi partnerskimi državami, da bi se olajšale zakonite migracije in mobilnost.

Evropski parlament in Svet bi morala:

- hitro zaključiti pogajanja o okvirni uredbi o preselitvi in humanitarnem sprejemu.

7. PRIVABLJANJE ZNANJ, SPRETNOSTI IN TALENTOV V EU

Sodelovanje s tretjimi državami pri zakonitih poteh je v celoti v skladu z interesi EU. Evropsko prebivalstvo se stara in zmanjšuje⁵⁶. Strukturni pritisk, ki naj bi ga to ustvarilo na trg dela, dopolnjuje pomanjkanje posebnih znanj in spretnosti v različnih krajih in sektorjih, kot so zdravstvo, zdravstvena oskrba in kmetijstvo. Prispevek migrantov, ki zakonito prebivajo v EU, k zmanjšanju vrzeli v znanjih in spretnostih ter povečanju dinamičnosti trga dela EU je bil priznan v nedavno posodobljenem **programu znanj in spretnosti za Evropo**⁵⁷.

⁵⁵ Uredba (ES) št. 810/2009, kakor je bila spremenjena.

⁵⁶ Poročilo o vplivu demografskih sprememb (COM(2020) 241 z dne 17. junija 2020).

⁵⁷ Program znanj in spretnosti za Evropo za trajnostno konkurenčnost, socialno pravičnost in odpornost (COM(2020) 274 z dne 1. julija 2020).

Aktiviranje in izpopolnjevanje domače delovne sile je sicer nujno, vendar ne zadostuje za odpravo vseh obstoječih in predvidenih primanjkljajev delovne sile ter znanj in spretnosti. Temu smo priča že zdaj: leta 2018 so države članice državljantom tretjih držav izdale več kot 775 000 prvih dovoljenj za prebivanje za namene zaposlitve⁵⁸. Delavci iz tretjih držav zapolnjujejo ključne vrzeli v številnih poklicih v državah članicah⁵⁹, med drugim tudi v tistih poklicih, ki so bili ključni za odziv na COVID-19⁶⁰. Evropski socialni in gospodarski partnerji so v skupni izjavi s Komisijo poudarili potencial delavcev migrantov, da prispevajo k zelenemu in digitalnemu prehodu, saj imajo znanja in spretnosti, ki jih potrebuje evropski trg dela⁶¹. Kljub temu pa EU trenutno izgublja svetovno tekmo za talente⁶². Medtem ko so države članice odgovorne za odločanje o številu oseb, ki jih sprejmejo za namene dela, bi izboljššan okvir na ravni EU državam članicam in podjetjem zagotovil najboljši možni položaj za privabljanje potrebnih talentov.

Za privabljanje visoko usposobljenih talentov je poleg sklenitve partnerstev za privabljanje talentov pomembno dokončati delo v zvezi z reformo **direktive o modri karti EU**⁶³. Komisija priznava raznolikost razmer na trgih dela v državah članicah in njihovo željo po prožnosti z ohranitvijo nacionalnih programov, prilagojenih posebnim potrebam trga dela. Hkrati mora reforma z učinkovitim in prožnim vseevropskim instrumentom zagotoviti resnično dodano vrednost EU pri privabljanju znanj in spretnosti. To zahteva bolj vključujoče pogoje za sprejem, boljše pravice, hitre in prožne postopke, boljše možnosti za gibanje in delo v različnih državah članicah ter enake konkurenčne pogoje med nacionalnimi sistemi in sistemi EU. Novi vseevropski program bi moral omogočati priznavanje poklicnih znanj in spretnosti na visoki ravni ter ustreznih izkušenj. Prav tako bi moral biti vključujoč in zajemati kategorije, kot so visoko usposobljeni upravičenci do mednarodne zaščite, da bi se izkoristila njihova znanja in spretnosti ter spodbudilo njihovo vključevanje v družbe EU. Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj hitro zaključita pogajanja, in si je pripravljena prizadevati za kompromis v zvezi s tem.

Mednarodna mobilnost študentov in raziskovalcev lahko poveča nabor strokovnega znanja, ki je na voljo evropskim univerzam in raziskovalnim ustanovam, ter tako okrepi naša prizadevanja za upravljanje prehoda na zeleno in digitalno gospodarstvo. Celovito izvajanje nedavno revidirane **direktive o študentih in raziskovalcih**⁶⁴ je bistveno za lažji prihod v EU in povečanje njene privlačnosti ter za spodbujanje kroženja znanja z mobilnostjo med državami članicami. Programe, ki omogočajo mobilnost študentov in raziskovalcev, je mogoče neposredno podpreti tudi s partnerstvi za privabljanje talentov.

⁵⁸ Eurostat (spletna podatkovna koda: [migr_pop1ctz](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)). Ta številka ne vključuje podatkov za Združeno kraljestvo.

⁵⁹ OECD (2018), „The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015“, delovni dokument OECD o socialnih vprašanjih, zaposlovanju in migracijah št. 203, OECD Publishing, Pariz.

⁶⁰ Leta 2018 so priseljenci iz tretjih držav na primer predstavljali približno 6 % zdravstvenih delavcev, 14 % delavcev v osebni negi, 10 % delavcev z odpadki, 16 % kmetijskih delavcev (brez sezonskih delavcev), 25 % čistilcev in gospodinjskih pomočnikov ter 27 % pomočnikov za pripravo hrane v EU.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>.

⁶² Glej na primer publikacijo z naslovom „Recruiting immigrant workers: Europe“, OECD in EU (2016), OECD Publishing, Pariz.

⁶³ COM(2016) 378 z dne 7. junija 2016.

⁶⁴ Direktiva (EU) 2016/801.

Storiti bi bilo mogoče več za povečanje vpliva okvira EU za zakonite migracije na demografske in migracijske izzive v Evropi⁶⁵. V sistemu EU za zakonite migracije so številne pomanjkljivosti (kot so razdrobljenost, omejeno področje uporabe pravil EU, neskladja med različnimi direktivami in zapleteni postopki), ki bi jih bilo mogoče odpraviti z ukrepi, ki segajo od boljšega izvrševanja do nove zakonodaje. Komisija bo najprej zagotovila, da se bo trenutni okvir izvajal v celoti in učinkovito, in sicer z okrepitvijo sodelovanja in dialoga z državami članicami.

Komisija bo glavne pomanjkljivosti obravnavala tudi s tremi novimi sklopi ukrepov v skladu s splošnim ciljem privabljanja talentov, ki jih potrebuje EU. To bi olajšalo sprejem delavcev z različnimi ravni znanj in spretnosti v EU ter mobilnost znotraj EU za delavce iz tretjih držav, ki so že v EU.

- Revizija **direktive o rezidentih za daljši čas**⁶⁶, ki je trenutno premalo izkoriščena in ne zagotavlja učinkovite pravice do mobilnosti znotraj EU. Cilj bi bil ustvariti resničen status rezidenta EU za daljši čas, zlasti s krepitvijo pravice rezidentov za daljši čas do gibanja in dela v drugih državah članicah.
- Pregled **direktive o enotnem dovoljenju**⁶⁷, s katero ni bil v celoti dosežen cilj poenostavitve postopkov sprejema za vse delavce iz tretjih držav. V okviru pregleda bi se proučili načini za poenostavitev in pojasnitev področja uporabe zakonodaje, vključno s pogoji za sprejem in prebivanje za nizko in srednje usposobljene delavce.
- Nadaljnja proučitev **nabora talentov EU** za usposobljene delavce iz tretjih držav, ki bi lahko deloval kot vseevropska platforma za mednarodno zaposlovanje, prek katere bi lahko usposobljeni državljani tretjih držav izrazili zanimanje za migracijo v EU, organi EU za migracije in delodajalci pa bi jih lahko izbrali na podlagi svojih potreb⁶⁸.

Komisija je začela tudi **javno posvetovanje o privabljanju znanj, spretnosti in talentov**. Njegov namen je opredeliti dodatna področja, na katerih bi bilo mogoče izboljšati okvir EU, med drugim tudi z morebitno novo zakonodajo, ter spodbuditi nove zamisli za povečanje privlačnosti EU, olajšanje usklajevanja znanj in spretnosti ter boljšo zaščito delovnih migrantov pred izkoriščanjem. Komisija bo v okviru posvetovanja nadaljevala dialog s socialnimi in gospodarskimi partnerji o vseh teh pobudah. Rezultati bodo podlaga za oblikovanje nabora talentov EU in bodo Komisiji pomagali pri odločanju, katere druge pobude so potrebne za reševanje dolgoročnih izzivov na tem področju.

Ključni ukrepi

Komisija bo:

- z javnim posvetovanjem začela razpravo o naslednjih korakih v zvezi z zakonitimi migracijami ter
- predlagala sveženj o znanjih, spretnostih in talentih, vključno z revizijo direktive o rezidentih za daljši čas in pregledom direktive o enotnem dovoljenju, ter opredelila možnosti za oblikovanje nabora talentov EU.

Evropski parlament in Svet bi morala:

⁶⁵ Glej preverjanje ustreznosti zakonodaje EU o zakonitih migracijah (SWD(2019) 1055 z dne 29. marca 2019). V zvezi z demografskimi vprašanji glej tudi publikacijo: „Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education“ (Komisija, 2019).

⁶⁶ Direktiva 2003/109/ES.

⁶⁷ Direktiva 2011/98/EU.

⁶⁸ Glej delo OECD v okviru publikacije z naslovom „Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe“, 2019.

- zaključiti pogajanja glede direktive o modri karti EU.

8. PODPIRANJE VKLJUČEVANJA ZA BOLJ VKLJUČUJOČE DRUŽBE

Del zdravega in pravičnega sistema za upravljanje migracij je zagotoviti, da lahko vsi, ki zakonito prebivajo v EU, sodelujejo in prispevajo k dobremu počutju, blaginji in koheziji evropskih družb. Leta 2019 je v EU zakonito prebivalo skoraj 21 milijonov državljanov tretjih držav⁶⁹. Uspešno vključevanje koristi tako zadevnim posameznikom kot tudi lokalnim skupnostim, v katere se vključujejo, ter spodbuja socialno kohezijo in gospodarsko dinamiko. Poleg tega nudi pozitivne primere, kako lahko Evropa obvladuje učinke migracij in raznolikosti z oblikovanjem odprtih in odpornih družb. Kljub številnim uspehom pa se še vedno preveč migrantov in gospodinjstev z migrantskim ozadjem spoprijema z izzivi v smislu brezposelnosti, pomanjkanja možnosti za izobraževanje ali usposabljanje ter omejene družbene interakcije. Leta 2019 je na primer še vedno znatno primanjkovalo zaposlitvenih možnosti za državljane tretjih držav (približno 60 % pri osebah, starih od 20 do 64 let, v primerjavi s približno 74 % pri državljanih držav gostiteljic). To med državljani vzbuja zaskrbljenost glede hitrosti in intenzivnosti vključevanja, kar je legitimen javnopolitični razlog, zakaj mora biti vključevanje uspešno.

Vključevanje migrantov in njihovih družin je zato ključni del širšega programa EU za spodbujanje socialne vključenosti. Čeprav je politika vključevanja v prvi vrsti v pristojnosti držav članic, je EU od sprejetja akcijskega načrta iz leta 2016 okrepila svojo podporo državam članicam in drugim zadevnim deležnikom⁷⁰. Evropska mreža za vključevanje spodbuja sodelovanje in vzajemno učenje med nacionalnimi organi, pristojnimi za vključevanje. EU je okrepila tudi sodelovanje z lokalnimi in regionalnimi organi ter civilno družbo in sklenila nova partnerstva z delodajalci ter socialnimi in gospodarskimi partnerji⁷¹. Komisija je nedavno obnovila evropsko partnerstvo za vključevanje s socialnimi in gospodarskimi partnerji, da bi beguncem omogočila vključitev na evropski trg dela⁷². To bi moralo voditi k nadaljnjemu dialogu in prihodnjemu sodelovanju za privabljanje znanja in spretnosti, ki jih potrebuje naše gospodarstvo.

To delo je zdaj treba poglobiti, da bi se vsem omogočilo sodelovanje v našem gospodarstvu in družbi. Komisija bo v okviru prednostne naloge spodbujanja evropskega načina življenja sprejela **akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2024**. Ključni vidik tega bo vključevanje migrantov in njihovih družin. To delo bo ob priznavanju ključne vloge regionalnih in lokalnih akterjev zagotovilo strateške smernice, določilo konkretne ukrepe za spodbujanje vključevanja migrantov in širše socialne kohezije ter povežalo ustrezne deležnike. Opiralo se bo na vse ustrezne politike in orodja na ključnih področjih, kot so socialna vključenost, zaposlovanje, izobraževanje, zdravje, enakost, kultura in šport, ter bo določilo, kako bi moralo biti vključevanje migrantov del prizadevanj za uresničitev ciljev EU na vsakem od teh področij. Ključni cilj bo zagotoviti, da bodo migranti lahko v celoti izkoristili prednosti evropskega stebra socialnih pravic. Pri tem bo treba priznati, da se osebe z migrantskim ozadjem (npr. migranti, rojeni v tujini, ali migranti druge generacije) pogosto spoprijemajo s podobnimi izzivi pri vključevanju kot državljani tretjih držav. Ukrepi bodo vključevali neposredno podporo tistim, ki so dejavni na terenu, in zajemali

⁶⁹ Vir statističnih podatkov v tem odstavku: Eurostat. Podatki za Združeno kraljestvo niso vključeni.

⁷⁰ COM(2016) 377 final z dne 7. junija 2016.

⁷¹ Pobudi z naslovom [Evropsko partnerstvo za vključevanje](#) in [Delodajalci z združenimi močmi za spodbujanje vključevanja](#); podpora pobudi Odbora regij z naslovom [Mesta in regije za vključevanje](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_20_1561.

celoten nabor ukrepov, potrebnih za spremljanje migrantov in njihovih družin na poti do uspešne integracije in socialne vključenosti. Komisija je organizirala posvetovanje, da bi pridobila mnenja deležnikov, državljanov in migrantov o možnih ukrepih za spodbujanje integracije in socialne vključenosti migrantov in državljanov EU z migrantskim ozadjem.

Da bi se zagotovilo dejavno sodelovanje migrantov pri razvoju migracijskih politik EU, bo Komisija ustanovila neformalno strokovno skupino za mnenja migrantov. Ena od njenih prvih nalog bo prispevati k pripravi akcijskega načrta za integracijo in vključevanje, Komisiji pa bo lahko zagotovila tudi nasvete in strokovno znanje o zasnovi in izvajanju pobud na katerem koli področju migracij in azila.

Ključni ukrepi

Komisija bo:

- sprejela celovit akcijski načrt za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2024 ter
- izvajala obnovljeno evropsko partnerstvo za vključevanje s socialnimi in gospodarskimi partnerji ter proučila možnosti za razširitev prihodnjega sodelovanja na področje delovne migracije.

9. NASLEDNJI KORAKI

Ta novi pakt o migracijah in azilu določa celovit pristop, ki je potreben za pravično, učinkovito in trajnostno upravljanje migracij v Evropi. EU bo morala pokazati politično voljo, da ta novi pakt uresniči. Samo z vzpostavitvijo sistema, ki bo ustrezal obsegu izziva, se lahko prepreči ponovitev dogodkov, kot je nesreča v sprejemnem centru Moria, ki smo ji bili priča ta mesec. Skupni evropski okvir za upravljanje migracij je edini način za doseganje želenega učinka. Tako povezovanje politik je bistveno za zagotovitev jasnosti in rezultatov, ki jih državljani potrebujejo za zaupanje, da bo EU dosegla zanesljive in hkrati tudi humane rezultate.

Tak sistem lahko deluje le, če so na voljo potrebna orodja za doseganje teh rezultatov. To pomeni stabilen pravni okvir, ki bo omogočal jasnost in osredotočenost, ki sta potrebni za vzajemno zaupanje, ter stroga in pravična pravila za osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in tiste, ki nimajo pravice do prebivanja. Za učinkovito izboljšanje upravljanja migracij morajo biti migracije v središču vzajemno koristnih partnerstev s tretjimi državami. To zahteva pameten pristop k zakonitim migracijam, da bi se podprli ekonomska potreba po talentih in socialna potreba po vključevanju, ter zadosten proračun, ki bo odražal skupne odgovornosti in skupne koristi migracijskih politik EU v EU in zunaj nje.

Potrebna sta tudi angažiranost in zavezanost vseh. Zato je bil novi pakt oblikovan na podlagi skrbnih posvetovanj z Evropskim parlamentom in Svetom, državami članicami ter deležniki. Pakt temelji na naših vrednotah, vendar bo zagotovil tudi potrebne rezultate. Komisija meni, da pakt vzpostavlja ravnotežje interesov in potreb, ki si zasluži podporo vseh, ter poziva Evropski parlament in Svet k novemu zagonu. Prvi korak bi moral biti dogovor o novem solidarnostnem mehanizmu ter elementih odgovornosti v obliki novega postopka pregleda in postopka na meji do konca tega leta, čemur bi morale slediti hitro sprejetje celotnega svežnja potrebne zakonodaje. S sodelovanjem EU lahko zagotovi in tudi mora zagotoviti, da se resnično skupna migracijska in azilna politika hitro uresniči.