



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.9.2020.
COM(2020) 609 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU
TE ODBORU REGIJA**

o novom paktu o migracijama i azilu

Djelovat ćemo ljudski i humano. Ljudski životi na moru moraju se spašavati. Države koje ispunjavaju svoju zakonsku i moralnu obvezu ili su izložene od drugih moraju naći oslonac u solidarnosti cijele naše Unije... Sada svatko treba uložiti dodatne napore i preuzeti odgovornost.

Govor predsjednice von der Leyen o stanju Unije 2020.

1. UVOD: NOVI PAKT O MIGRACIJAMA I AZILU

Migracije su stalna pojava u povijesti čovječanstva i snažno utječu na europsko društvo, njegovo gospodarstvo i njegovu kulturu. S pomoću dobrog sustava upravljanja migracije mogu pridonijeti rastu, inovacijama i socijalnoj dinamici. Svi veliki društveni izazovi s kojima se danas suočava svijet – demografija, klimatske promjene, sigurnost, globalna utrka za talentima i nejednakost – utječu na migracije. Politički imperativi kao što su slobodno kretanje u schengenskom području, zaštita temeljnih prava, jamčenje sigurnosti i rješavanje problema nedostataka vještina zahtijevaju učinkovitu migracijsku politiku. Zadaća je EU-a i njegovih država članica da uz daljnje rješavanje hitnih potreba izgrade sustav za dugoročno upravljanje migracijama i njihovu normalizaciju koji se u potpunosti temelji na europskim vrijednostima i međunarodnom pravu.

Novi pakt o migracijama i azilu novi je početak za rješavanje te zadaće. Izbjeglička kriza u razdoblju 2015.–2016. razotkrila je velike nedostatke, kao i složenost upravljanja situacijom koja na države članice utječe na različite načine. Pojavila se istinska zabrinutost, a na površinu su isplivale razlike koje je potrebno prepoznati i prevladati. No, kriza je prije svega istaknula temeljnu činjenicu svojstvenu prirodi EU-a: **svako djelovanje ima posljedice za druge**. Dok se neke države članice i dalje suočavaju s upravljanjem vanjskim granicama, druge se moraju nositi s masovnim dolaskom migranata kopnom ili morem ili prenapučenim prihvatnim centrima, a ostale se i dalje suočavaju s velikim brojem nedopuštenih kretanja migranata. Potreban je nov, trajan **europski okvir** za upravljanje međuovisnošću politika i odluka država članica te za primjeren odgovor na prilike i izazove u normalnim vremenima, u situacijama pritiska i u kriznim situacijama: okvir kojim se može zajamčiti sigurnost, jasnoća i pristojni uvjeti za muškarce, žene i djecu koji pristižu u EU, a Europljanima da vjeruju kako se migracijama upravlja na učinkovit i human način, potpuno u skladu s našim vrijednostima.

- U 2019. u državama članicama EU-a **zakonito je boravilo** 20,9 milijuna državljana trećih zemalja, što je otprilike 4,7 % ukupnog stanovništva EU-a.
- Države članice EU-a izdale su 2019. oko tri milijuna **prvih boravišnih dozvola** državljanima trećih zemalja, od čega je oko 1,8 milijuna dozvola bilo na razdoblje od najmanje 12 mjeseci.
- Na vanjskoj granici EU-a na vrhuncu izbjegličke krize 2015. zabilježeno je 1,82 milijuna **nezakonitih prelazaka granice**. Do 2019. taj se broj smanjio na 142 000.
- Broj **zahtjeva za azil** dosegao je vrhunac 2015. te je iznosio 1,28 milijuna, a 2019. zabilježeno je 698 000 zahtjeva.
- Svake se godine u prosjeku odbije oko 370 000 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ali samo se otprilike trećina tih osoba **vratiti** kući.
- Krajem 2019. u EU-u je bilo 2,6 milijuna primljenih **izbjeglica**, što predstavlja 0,6 % stanovništva EU-a.

U novom paktu uvažava se da **nijedna država članica ne bi trebala snositi nerazmjernu odgovornost** i da bi sve države članice trebale stalno **pridonositi solidarnosti**.

Njime se osigurava sveobuhvatan pristup kojim se objedinjuje politika u području **migracija, azila, integracije i upravljanja granicama**, te se uzima u obzir da ukupna učinkovitost ovisi o napretku u svim područjima. Uspostavljaju se brži i neometani **migracijski procesi** te **snažnije upravljanje** politikama u području migracija i granica, uz potporu modernih informatičkih sustava i učinkovitijih agencija. Cilj je smanjiti broj nesigurnih i nezakonitih ruta te promicati održive i sigurne zakonite putove za osobe kojima je potrebna zaštita. U njemu se uzima u obzir da većina migranata dolazi u EU zakonitim kanalima, što bi trebalo bolje uskladiti s potrebama tržišta rada EU-a. Uklanjanjem postojećih **nedostataka u provedbi** poticat će se povjerenje u politike EU-a.

Taj zajednički odgovor treba obuhvaćati **odnose EU-a s trećim zemljama** jer su unutarnja i vanjska dimenzija migracija neraskidivo povezane: bliska suradnja s partnerima izravno utječe na učinkovitost politika unutar EU-a. Rješavanje temeljnih uzroka nezakonitih migracija, borba protiv krijumčarenja migranata, pomaganje izbjeglicama koje borave u trećim zemljama i podupiranje zakonitih migracija kojima se dobro upravlja vrijedni su ciljevi EU-a i naših partnera koje treba ostvariti u okviru sveobuhvatnih, uravnoteženih i prilagođenih partnerstava.

Pri izradi novog pakta Komisija je provela posebna tehnička savjetovanja na visokoj razini s Europskim parlamentom, svim državama članicama i širokim spektrom dionika iz kruga civilnog društva, socijalnih partnera i poduzeća. Novi pakt pripremljen je na temelju pouka iz međuinstitucijskih rasprava koje su uslijedile nakon Komisijinih prijedloga iz 2016. o reformi zajedničkog europskog sustava azila. Njime će se očuvati već postignuti kompromisi o postojećim prijedlozima i dodati novi elementi kako bi se osigurala potrebna ravnoteža u zajedničkom okviru te objedinili svi aspekti politike azila i migracijske politike. Uklonit će se razlike među situacijama u kojima se nalaze različite države članice i promicat će se uzajamno povjerenje zahvaljujući rezultatima učinkovite provedbe. Zajednička pravila su neophodna, ali nisu dovoljna. Zbog međuovisnosti država članica nužno je osigurati potpunu, transparentnu i dosljednu provedbu na terenu.

Novi pakt o migracijama i azilu:

- čvrsto i pravedno upravljanje vanjskim granicama, uključujući provjere identiteta, zdravlja i sigurnosti
- pravedna i učinkovita pravila o azilu, pojednostavnjenje postupaka azila i vraćanja
- novi mehanizam solidarnosti za traganje i spašavanje, pritisak i krize
- bolje predviđanje, pripravnost za krizu i odgovor na krizu
- učinkovita politika vraćanja i koordinirani pristup vraćanju na razini EU-a
- sveobuhvatno upravljanje na razini EU-a radi boljeg upravljanja politikama azila i migracija i njihove provedbe
- uzajamno korisna partnerstva s ključnim trećim zemljama podrijetla i tranzita
- razvoj održivih zakonitih putova za one kojima je potrebna zaštita i radi privlačenja talenata u EU i
- podupiranje učinkovitih integracijskih politika.

2. ZAJEDNIČKI EUROPSKI OKVIR ZA UPRAVLJANJE MIGRACIJAMA I AZILOM

Izazovi su se promijenili nakon izbjegličke krize 2015.–2016. Mješoviti tokovi izbjeglica i migranata pridonijeli su složenosti i povećanoj potrebi za mehanizmima koordinacije i solidarnosti. EU i države članice znatno su intenzivirali suradnju u području migracijske politike i politike azila. Odgovori država članica na nedavnu situaciju u prihvatnom centru u Moriji pokazali su kako izgleda podjela odgovornosti i solidarnost na djelu. Plan Komisije za suradnju s nacionalnim tijelima na zajedničkom pilot-projektu za novi prihvatni centar dokaz je kako može funkcionirati operativna suradnja. Kako bi podržala provedbu tog zajedničkog pilot-projekta, Komisija će zajedno s državama članicama i agencijama EU-a osnovati integriranu radnu skupinu. Međutim, *ad hoc* odgovori nisu održivo rješenje, a i dalje postoje velike strukturne slabosti u pripremi i provedbi. Nedosljednosti među nacionalnim sustavima azila i vraćanja, kao i nedostaci u provedbi, razotkrile su neučinkovitosti i potaknule pitanja o pravednosti. Istodobno je za pravilno funkcioniranje migracijske politike i politike azila unutar EU-a potrebna i jača suradnja u području migracija s partnerima izvan EU-a.

Stoga je potreban sveobuhvatan pristup kojim se uzimaju u obzir kolektivna odgovornost, najvažnija otvorena pitanja iz pregovora od 2016., posebno u pogledu solidarnosti, te uklanjaju nedostaci u provedbi. Taj će se pristup temeljiti na napretku postignutom od 2016., ali uvest će se i zajednički europski okvir i bolje upravljanje migracijama i azilom, kao i novi mehanizam solidarnosti. Time će se postupci na granici učiniti dosljednijima i učinkovitijima te će se osigurati ujednačeni uvjeta prihvata.

Nadovezivanje na napredak ostvaren od 2016.

Prethodnim prijedlozima Komisije za reformu **zajedničkog europskog sustava azila** nastojao se uspostaviti pravedan i brz postupak kojim se jamči pristup postupku azila, jednako postupanje, jasnoća i pravna sigurnost za tražitelje azila te se uklanjaju nedostaci u pogledu vraćanja. Ti su ciljevi i dalje aktualni, a novim paktom nastoji se što više održati ostvareni napredak i compromise koje su postigli Europski parlament i Vijeće.

Komisija podržava postignute privremene političke dogovore o Uredbi o kvalifikaciji i Direktivi o uvjetima prihvata. Potrebno je što prije prihvatiti te prijedloge. **Uredbom o kvalifikaciji** dodatno bi se uskladili kriteriji za odobravanje međunarodne zaštite, pojasnila bi se prava i obveze korisnika te bi se utvrdilo kad je potrebno ukinuti zaštitu, posebno ako je korisnik postao prijetnja javnoj sigurnosti ili počinio teško kazneno djelo. Preinakom **Direktive o uvjetima prihvata** uvela bi se usklađenija pravila i poboljšani uvjeti prihvata za podnositelje zahtjeva za azil, uključujući raniji pristup tržištu rada i bolji pristup obrazovanju za djecu migrante. Također bi se pojasnila pravila o zadržavanju, kao i da se uvjeti prihvata trebaju osigurati samo u odgovornoj državi članici, čime bi se odvratilo od nedopuštenih kretanja. Uredba o osnivanju punopravne **Agencije Europske unije za azil** još je jedna važna sastavnica usklađenog i operativnog sustava čije bi brzo donošenje donijelo neposrednu korist. Prijedlogom **uredbe o okviru Unije za preseljenje i humanitarni prihvati** osigurao bi se stabilan okvir EU-a za njegov doprinos globalnom radu u području preseljenja. Prijedlog Komisije iz 2018. o izmjeni **Direktive o vraćanju** i dalje je ključan prioritet kako bi se uklonili nedostaci i pojednostavnili postupci, a azil i vraćanje funkcionirali kao dio jedinstvenog sustava¹.

2.1. Novi postupci za brzo utvrđivanje statusa pri dolasku

EU treba ukloniti nedostatke u pogledu kontrola na vanjskim granicama i postupaka azila i vraćanja izravno na vanjskoj granici. Taj bi proces trebao biti brz, s jasnim i pravednim pravilima za ulazak i pristup odgovarajućem postupku. Komisija predlaže uvođenje neometanog postupka na granici koji bi se primjenjivao na sve građane trećih zemalja koji

¹ Vidjeti odjeljak 2.5.

neovlašteno prelaze granicu, a koji obuhvaća provjeru prije ulaska, postupak azila i, prema potrebi, brzi postupak vraćanja, čime bi se objedinili postupci koji su trenutačno odvojeni.

Prvi bi korak trebao biti **provjera prije ulaska**² koji bi se primjenjivao na državljane trećih zemalja koji neovlašteno prelaze vanjsku granicu. Ta će provjera uključivati identifikaciju, zdravstveni i sigurnosni pregled, uzimanje otisaka prstiju i registraciju u bazi podataka Eurodac. Taj će prvi korak u cjelokupnom sustavu azila i vraćanja povećati transparentnost za dotične osobe u ranoj fazi i izgraditi povjerenje u sustav. Poticat će bližu suradnju svih relevantnih tijela uz potporu agencija EU-a. Provjerom će se ubrzati postupak utvrđivanja statusa osobe i koja bi se vrsta postupka trebala primjenjivati. Kako bi se osiguralo da se iste kontrole provode za sve nezakonite dolaske prije zakonitog ulaska na državno područje države članice, države članice morat će provesti provjeru i ako osoba izbjegne granične kontrole, ali je kasnije identificirana na državnom području države članice.

Komisija predlaže i ciljanu izmjenu svojeg prijedloga iz 2016. za novu Uredbu o postupcima azila³ kako bi se omogućila učinkovitija i fleksibilna primjena postupaka na granici kao druge faze procesa. Pravila o postupcima azila i vraćanja **na granici** objedinila bi se u jedinstveni zakonodavni instrument. Postupci na granici omogućuju ubranu obradu zahtjeva te razloge ubrzanja kao što su koncepti sigurnih zemalja podrijetla ili sigurnih trećih zemalja. Zahtjeve za azil s malim izgledima za prihvaćanje trebalo bi brzo razmotriti, bez potrebe za zakonitim ulaskom na državno područje države članice. To bi se primjenjivalo na zahtjeve podnositelja kojima se dovode u zabludu nadležna tijela, a podnositelji dolaze iz zemalja s niskim stopama priznavanja i vjerojatno im nije potrebna zaštita ili predstavljaju prijetnju nacionalnoj sigurnosti. Iako se zahtjevi za azil podneseni na vanjskim granicama EU-a moraju ocjenjivati u okviru EU-ovih postupaka azila, oni ne podrazumijevaju automatsko pravo ulaska u EU. Uobičajeni postupak azila i dalje bi se primjenjivao na druge zahtjeve za azil te bi postao učinkovitiji i jasniji za one čiji su zahtjevi utemeljeni. Osim toga, trebalo bi biti moguće premjestiti podnositelje zahtjeva tijekom postupka na granici, čime bi se omogućio nastavak postupaka u drugoj državi članici.

Za one čiji su zahtjevi odbijeni u postupku azila na granici, odmah bi se primjenjivao postupak EU-a za vraćanje na granici. Time bi se uklonili rizici od nedopuštenih kretanja i poslala jasna poruka krijumčarima. To bi bio posebno važan alat na rutama na kojima postoji velik udio podnositelja zahtjeva za azil iz zemalja s niskom stopom priznavanja.

Uspostavit će se sva potrebna jamstva kako bi se osiguralo da svaka osoba ima individualnu procjenu i da se u potpunosti sačuvaju ključna jamstva, uz puno poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i temeljnih prava. Posebna pozornost usmjerena na potrebe najranjivijih osoba uključivala bi opće izuzeće od postupaka na granici ako se potrebna jamstva ne mogu osigurati. Kako bi se zajamčio učinkovit pristup postupcima azila i poštovanje temeljnih prava, države članice, u bliskoj suradnji s Agencijom za temeljna prava, uspostaviti će već u fazi provjere učinkovit mehanizam praćenja kao dodatnu zaštitnu mjeru.

Novi postupci omogućit će tijelima nadležnima za azil i migracije da učinkovitije procjenjuju dobro utemeljene zahtjeve, donose brže odluke i time pridonose boljem i vjerodostojnom funkcioniranju politika azila i vraćanja. To će biti korisno i za države članice i za cijeli EU: rad bi trebalo poduprijeti sredstvima i stručnim znanjem agencija EU-a i fondova EU-a.

² Prijedlog uredbe o uvođenju provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama, COM(2020) 612 od 23. rujna 2020.

³ Izmijenjeni Prijedlog uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, COM(2020) 611 od 23. rujna 2020.

Uredbom o postupcima azila uspostavio bi se i pristupačan, učinkovit i pravodoban postupak donošenja odluka koji bi se temeljio na jednostavnijim, jasnijim i kraćim postupcima, odgovarajućim postupovnim jamstvima za tražitelje azila i alatima za sprečavanje zaobilaženja ograničenja. Veća usklađenost koncepta sigurne zemlje podrijetla i koncepta sigurne treće zemlje putem popisa EU-a, na kojima su navedene zemlje kao što su one zapadnog Balkana, bit će posebno važna u nastavku pregovora koji se nadovezuju na prethodne međuinstitucijske rasprave.

2.2. Zajednički okvir za podjelu odgovornosti i solidarnosti

Na temelju iskustva s pregovorima o prijedlozima za reformu zajedničkog europskog sustava azila iz 2016., jasno je da je potreban pristup koji nadilazi ograničenja postojeće Dublinske uredbe. Pravila za određivanje države članice odgovorne za zahtjev za azil trebala bi biti dio zajedničkog okvira i ponuditi pametnije i fleksibilnije alate za pomoć državama članicama koje se suočavaju s najvećim izazovima. Komisija će stoga povući svoj prijedlog o izmjeni Dublinske uredbe iz 2016. kako bi ga zamijenila novim i sveobuhvatnijim instrumentom za zajednički okvir za upravljanje azilom i migracijama, tj. **Uredbom o upravljanju azilom i migracijama**⁴. Ta je reforma hitna te bi se do kraja 2020. trebao postići politički dogovor o temeljnim načelima.

Tim novim zajedničkim okvirom utvrdit će se načela i strukture potrebne za integrirani pristup migracijskoj politici i politici azila, čime se osigurava pravedna podjela odgovornosti i učinkovito rješava problem dolazaka miješanih skupina osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita i onih kojima zaštita nije potrebna. Njime je obuhvaćen i novi **mehanizam solidarnosti** radi uvođenja pravednosti u EU-ov sustav azila, u okviru kojeg se rješavaju različiti izazovi na različitim geografskim lokacijama, i kojim se osigurava solidaran doprinos kako se sa stvarnim potrebama nastalima zbog nezakonitih dolazaka migranata i tražitelja azila države članice ne bi nosile same, već bi se to rješavalo na razini čitavog EU-a. Solidarnost podrazumijeva doprinos svih država članice, kako je pojasnio Sud Europske unije⁵.

Novi mehanizam solidarnosti prvenstveno će biti usmjeren na premještanje ili sponzorstvo vraćanja. U okviru sponzorstva vraćanja države članice pružale bi svu potrebnu potporu državi članici pod pritiskom da brzo vrati one koji nemaju pravo boravka, pri čemu bi država članica koja pruža pomoć preuzela punu odgovornost ako se vraćanje ne provede u određenom roku. Države članice mogu se usredotočiti na državljanstva za koja smatraju da imaju bolje izgleda za uspješan postupak vraćanja. Iako bi svaka država članica morala pridonijeti sponzorstvima premještanja i/ili vraćanja te bi se primjenjivao ključ raspodjele, države članice imat će fleksibilnost u odlučivanju žele li i u kojoj mjeri svoju pomoć usmjeriti na osobe koje je potrebno premjestiti ili one na koje bi se primjenjivalo sponzorstvo vraćanja. Postojala bi i mogućnost solidarnog doprinosa u drugim oblicima, kao što su izgradnja kapaciteta, operativna potpora, tehničko i operativno stručno znanje, kao i potpora vanjskim aspektima migracija. Iako države članice uvijek imaju održive alternative za premještanje, sigurnosnom mrežom osigurat će se da se pritisak na državu članicu učinkovito ublaži sponzoriranjem premještanja ili vraćanja. Trebalo bi uzeti u obzir i posebnu situaciju kad je riječ o slučajevima traganja i spašavanja te posebno ranjivim skupinama. Komisija će na temelju svojih kratkoročnih predviđanja o očekivanim iskrcavanjima na svim rutama i o ugroženim skupinama koje će vjerojatno trebati premjestiti

⁴ Prijedlog uredbe o upravljanju azilom i migracijama, COM(2020) 610 od 23. rujna 2020.

⁵ Presuda u spojenim predmetima C-715/17, C-718/17 i C-719/17 Komisija protiv Poljske, Mađarske i Češke.

izraditi skup predviđenih mjera solidarnosti koje se uglavnom sastoje od premještanja, a navedene su po državi članici i godini.

Postojeća pravila o prenošenju **odgovornosti** za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu među državama članicama mogu djelovati kao poticaj za nedopušteno kretanje, posebno kad prijenos odgovornosti proizlazi iz ponašanja podnositelja zahtjeva (na primjer, kada podnositelj zahtjeva pobjegne). Stoga je potrebno ojačati sustav i ukloniti nedostatke. Iako će se postojeći kriteriji za određivanje odgovornosti i dalje primjenjivati, pravila o odgovornosti za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu trebala bi se razraditi kako bi sustav postao učinkovitiji te kako bi se suzbila zlouporaba i spriječila nedopuštena kretanja. Također bi trebale postojati jasne obveze za podnositelja zahtjeva i definirane posljedice ako te obveze ne ispunjavaju. Dodatni će korak biti izmjena Direktive o osobama s dugotrajnim boravištem kako bi korisnici međunarodne zaštite imali poticaj da ostanu u državi članici koja je odobrila međunarodnu zaštitu, uz mogućnost stjecanja statusa osobe s dugotrajnim boravištem nakon tri godine zakonitog i neprekinutog boravka u toj državi članici. To bi pomoglo i njihovoj integraciji u lokalne zajednice.

2.3. Dobrim upravljanjem i praćenjem provedbe do uzajamnog povjerenja

Kako bi bile učinkovite, politike upravljanja granicama, azila i vraćanja moraju dobro funkcionirati na nacionalnoj razini, a u slučaju integracije migranata na lokalnoj razini. Nacionalne politike stoga trebaju biti usklađene s općim europskim pristupom. U novoj Uredbi o upravljanju azilom i migracijama to će se nastojati postići bližom suradnjom na europskoj razini. Poboľjšat će se planiranje, pripravnost i praćenje i na nacionalnoj razini i na razini EU-a. U okviru strukturiranog postupka bila bi moguća potpora EU-a, a države članice mogle bi jedna drugoj pomoći u izgradnji otpornog, učinkovitog i fleksibilnog sustava s **nacionalnim strategijama** kojima su obuhvaćene politike azila i vraćanja na nacionalnoj razini. **Europska strategija** značila bi usmjeravanje i podršku za države članice. Komisija će pripremiti i izvješće o pripravnosti i djelovanju u nepredvidivim situacijama na temelju godišnjih izvješća država članica. Time bi se stvorila perspektiva za budućnost u pogledu rizika i mogućnosti upravljanja migracijama kako bi se poboljšala sposobnost i spremnost na odgovor.

Za povjerenje u politike EU-a i nacionalne politike ključna je dosljednost u provedbi, što zahtijeva pojačano praćenje i operativnu potporu agencija EU-a. To podrazumijeva sustavnije praćenje postojećih i novih pravila koje provodi Komisija, među ostalim putem postupaka zbog povrede prava.

Sustavi kontrole kvalitete povezani s upravljanjem migracijama, kao što su mehanizam za evaluaciju schengenske pravne stečevine i procjene ranjivosti Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), imat će ključnu ulogu. Još jedan važan korak bit će buduće praćenje sustava azila uključeno u najnoviji kompromis o prijedlogu za novu **Agenciju Europske unije za azil**. Novim mandatom odgovorilo bi se na sve veću potrebu država članica za operativnom potporom i smjernicama za provedbu zajedničkih pravila o azilu, kao i na postizanje veće konvergencije. Zahvaljujući novom praćenju sustava azila i prihvata država članica te mogućnosti Komisije da izda preporuke s mjerama pomoći potaklo bi se uzajamno povjerenje. To bi zakonodavstvo trebalo donijeti još ove godine kako bi ta praktična potpora brzo bila dostupna, istodobno uzimajući u obzir da će možda trebati određeno vrijeme za uspostavu novih struktura kao što je praćenje.

2.4. Pomoć djeci i ranjivim osobama

U okviru sustava EU-a za upravljanje azilom i migracijama potrebno je voditi računa o posebnim potrebama ranjivih skupina, među ostalim preseljenjem. Komisija je prepoznala

potrebe djece kao prioritet jer su dječaci i djevojčice u migraciji posebno ranjivi⁶. To će se u potpunosti uzeti u obzir u širim inicijativama za promicanje prava i interesa djece, kao što je strategija o pravima djeteta, u skladu s međunarodnim pravom o pravima izbjeglica i djece i Poveljom EU-a o temeljnim pravima⁷.

Reforma pravila EU-a o azilu i vraćanju prilika je za **jačanje zaštitnih mjera i standarda zaštite** djece migranata u okviru prava EU-a. Novim pravilima osigurat će se da najbolji interesi djeteta budu na prvome mjestu u svim odlukama koje se odnose na djecu migrante te da se poštuje pravo djeteta na saslušanje. Potrebno je brže imenovati zastupnike maloljetnika bez pratnje te im dodijeliti dostatna sredstva. Europsku mrežu za skrbništvo⁸ trebalo bi ojačati te bi ona trebala imati važniju ulogu u koordinaciji, suradnji i izgradnji kapaciteta za skrbnike. Djeca bez pratnje i djeca mlađa od 12 godina zajedno sa svojim obiteljima trebala bi biti izuzeta iz postupka na granici, osim ako postoji zabrinutost u pogledu sigurnosti. U svim drugim relevantnim postupcima azila trebalo bi na učinkovit način osigurati posebna postupovna jamstva za djecu i dodatnu potporu. Sustav treba biti usmjeren na odražavanje posebnih potreba djece u svakoj fazi, pružiti učinkovite alternative zadržavanju, promicati brzo spajanje obitelji i osigurati da se čuje glas tijela za zaštitu djece. Djeci bi trebalo ponuditi odgovarajući smještaj i pomoć, uključujući pravnu pomoć, tijekom cijelog postupka utvrđivanja statusa. Naposljetku, trebala bi imati brz i nediskriminirajući pristup obrazovanju te rani pristup službama za integraciju.

Rizik od trgovanja ljudima duž migracijskih ruta velik je, posebno rizik da žene i djevojčice postanu žrtve trgovanja ljudima radi seksualnog iskorištavanja ili drugih oblika rodno uvjetovanog nasilja. Mreže za trgovanje ljudima zloupotrebljavaju postupke azila i koriste se prihvatnim centrima za pronalaženje potencijalnih žrtava⁹. Rano prepoznavanje potencijalnih žrtava izvan EU-a bit će posebna tema budućeg pristupa Komisije iskorjenjivanju trgovine ljudima, kako je utvrđeno u nedavnoj strategiji za sigurnosnu uniju¹⁰.

2.5. EU-ov učinkovit i zajednički sustav vraćanja

Pravila EU-a o migracijama mogu biti vjerodostojna samo ako se učinkovito provodi postupak vraćanja za one koji nemaju pravo boravka u EU-u. Trenutačno samo oko trećina osoba kojima je naloženo da se vrate iz država članica stvarno napusti zemlju. Time se narušava povjerenje građana u cijeli sustav upravljanja azilom i migracijama te se potiče nezakonita migracija. Osim toga, osobe s nezakonitim boravkom izlažu se nesigurnim situacijama i iskorištavanju od strane kriminalnih mreža. Učinkovitost postupaka vraćanja danas se razlikuje među državama članicama te u velikoj mjeri ovisi o nacionalnim pravilima i kapacitetima te o odnosima s određenim trećim zemljama. Potreban je **zajednički EU-ov sustav vraćanja** kojim se objedinjuju snažnije strukture unutar EU-a i učinkovitija suradnja s trećim zemljama u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata. Trebalo bi ga razviti na temelju preinake Direktive o vraćanju i učinkovite operativne potpore, među ostalim uz pomoć Frontexa. Za taj bi pristup koristan bio postupak koji je predložen u Uredbi o upravljanju azilom i migracijama kako bi se ako je potrebno utvrdile mjere

⁶ Komunikacija o zaštiti djece migranata, COM(2017) 211 od 12. travnja 2017., u kojoj se preporučuje sveobuhvatan skup mjera za jačanje njihove zaštite u svim fazama migracijskog procesa.

⁷ U okviru jamstva EU-a za djecu u obzir će se uzeti i posebne potrebe djece migranata, kao i akcijski plan za integraciju i uključivanje (vidjeti odjeljak 8. u nastavku).

⁸ Mreža je najavljena u Komunikaciji iz 2017. (vidjeti bilješku 6.). Ona okuplja tijela i agencije za skrbništvo, (lokalna) tijela te međunarodne i nevladine organizacije kako bi se promicale dobre usluge skrbništva za djecu bez pratnje i djecu razdvojenu od obitelji u EU-u.

⁹ Europol 2020., Europski centar za borbu protiv krijumčarenja migranata – 4. godišnje izvješće – 2019.

¹⁰ Strategija EU-a za sigurnosnu uniju, COM(2020) 605 od 24. srpnja 2020.

potrebne za poticanje suradnje s trećim zemljama¹¹. EU-ov zajednički sustav vraćanja trebao bi uključivati sponzorstvo vraćanja i služiti kao potpora njegovoj uspješnoj provedbi.

Glavni element za postizanje EU-ova učinkovitog sustava vraćanja jest prijedlog preinake Direktive o vraćanju iz 2018. To bi dovelo do važnih poboljšanja u upravljanju politikom vraćanja. Time bi se pomoglo u sprečavanju i smanjenju stope bijega i nedopuštenih kretanja, uz zajedničke kriterije za procjenu svakog slučaja i mogućnost zadržavanja kako bi se očuvao javni red i sigurnost. Time bi se potaknuli programi potpomognutog dobrovoljnog povratka kao najučinkovitiji i najodrživiji način za poboljšanje vraćanja. Poboljšala bi se i provedba s pomoću prilagođenih informatičkih alata i jasne obveze surađivanja za one koji su uključeni u postupak, kao i ubrzanje postupaka. Važno je da Europski parlament i Vijeće postignu dogovor o odredbama o zajedničkim kriterijima ocjenjivanja i zadržavanja. Komisija je spremna blisko surađivati s drugim institucijama kako bi se postigao brz dogovor o revidiranoj direktivi kojom se ostvaruju ta poboljšanja: tome bi se pridonijelo i objedinjavanjem pravila o postupcima azila i vraćanja na granici u novoj Uredbi o postupcima azila, uklanjanjem postojećih nedostataka i daljnjim smanjenjem mogućnosti za izbjegavanje sustava azila.

Za djelovanje u pogledu vraćanja na nacionalnoj razini potrebna je i **operativna potpora**. Rad na vraćanju često otežavaju oskudni financijski i ljudski resursi u državama članicama. Uključivanje vraćanja u nacionalne strategije unutar zajedničkog okvira trebalo bi rezultirati boljim planiranjem, resursima i infrastrukturom za operacije vraćanja i ponovnog prihvata.

Kako bi vraćanja dobro funkcionirala u praksi, **Frontex** mora imati vodeću ulogu u EU-ovu zajedničkom sustavu vraćanja. Frontexov prioritet trebao bi biti da postane operativni ogranak politike vraćanja EU-a, uz imenovanje posebnog zamjenika izvršnog direktora i uključivanje većeg broja stručnjaka za vraćanje u Upravni odbor¹². Raspoređivanjem novih stalnih snaga pružit će se pomoć u postupku vraćanja. Frontex će podupirati i uvođenje sustava za upravljanje predmetima vraćanja na razini EU-a i nacionalnoj razini, kojim će se obuhvatiti svi koraci postupka od otkrivanja nezakonitog boravka do ponovnog prihvata i reintegracije u trećim zemljama. Na taj način Agencija može potpuno ostvariti svoj potencijal za potporu vraćanju povezivanjem operativne suradnje s državama članicama i učinkovite suradnje s trećim zemljama u pogledu ponovnog prihvata.

Učinkovit sustav kojim se osigurava povratak zajednička je odgovornost i potrebne su mu snažne upravljačke strukture kako bi se osigurao dosljedniji i učinkovitiji pristup. Komisija će s tim ciljem imenovati **koordinatora za vraćanje**, kojem će pomagati **mreža na visokoj razini za vraćanje**. Koordinator će pružati tehničku potporu za objedinjavanje sastavnica politike vraćanja EU-a, oslanjajući se na pozitivna iskustva država članica u upravljanju vraćanjem i olakšavajući neometanu i povezanu provedbu postupka vraćanja. Operativna strategija za vraćanje osigurat će strateški fokus.

Vraćanje je učinkovitije kad se provodi dobrovoljno i ako je popraćeno snažnim mjerama reintegracije. Promicanje dobrovoljnog povratka ključni je strateški cilj koji je naveden u Komisijinu prijedlogu Direktive o vraćanju iz 2018. te u predstojećoj strategiji o dobrovoljnom vraćanju i reintegraciji. U toj će se strategiji utvrditi novi pristupi osmišljavanju, promicanju i provedbi programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije¹³, na temelju zajedničkih ciljeva i promicanja usklađenosti između inicijativa

¹¹ Politiku vraćanja potrebno je u potpunosti uključiti u politiku ponovnog prihvata utvrđenu u odjeljku 6.5.

¹² Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži zahtijeva se da se jednom od triju zamjenika izvršnog direktora dodijeli posebna uloga i odgovornosti u nadzoru zadaća Agencije u pogledu vraćanja.

¹³ Vidjeti odjeljak 6.5.

EU-a i nacionalnih inicijativa te među nacionalnim programima. Taj se rad može temeljiti i na proširenom mandatu europske granične i obalne straže u pogledu vraćanja.

2.6. Nova zajednička baza podataka za azil i migracije

Za neometani postupak migracije i azila potrebno je pravilno upravljanje potrebnim informacijama. U tu svrhu trebalo bi dodatno razviti **Eurodac** kako bi se ojačao zajednički okvir¹⁴. Prijedlogom Komisije iz 2016., o kojem su Europski parlament i Vijeće postigli privremeni politički dogovor, proširilo bi se područje primjene Eurodaca. Poboljšanim sustavom Eurodac pomoglo bi se u praćenju nedopuštenih kretanja, borbi protiv nezakonitih migracija te bi se poboljšalo vraćanje. Pohranjeni podaci proširili bi se kako bi se odgovorilo na posebne potrebe, uz potrebne zaštitne mjere: na primjer, Europski parlament i Vijeće već su se dogovorili da će proširiti njezino područje primjene na preseljene osobe.

Te bi promjene sada trebalo dopuniti kako bi se omogućilo da se u **poboljšanu bazu podataka** unose pojedinačni podnositelji zahtjeva (a ne zahtjevi), kako bi se pridonijelo primjeni novih odredbi o prebacivanju odgovornosti unutar EU-a i osiguralo bolje praćenje povratnika. Novim sustavom pridonijelo bi se stvaranju potrebne veze između postupka azila i postupka vraćanja te bi se pružila dodatna potpora nacionalnim tijelima koja se bave podnositeljima zahtjeva za azil čiji su zahtjevi već odbijeni u drugoj državi članici. Njime bi se omogućilo i praćenje pomoći u slučajevima dobrovoljnog odlaska i reintegracije. Novi Eurodac bio bi potpuno interoperabilan s bazama podataka za upravljanje granicama u sklopu sveobuhvatnog i integriranog sustava upravljanja migracijama i granicama.

Ključne mjere

Komisija:

- predlaže Uredbu o upravljanju azilom i migracijama, uključujući novi mehanizam solidarnosti
- predlaže novo zakonodavstvo kojim bi se uvela provjera na vanjskim granicama
- izmjenjuje prijedlog nove Uredbe o postupcima azila kako bi se uključio novi postupak na granici i povećala učinkovitost postupaka azila
- izmjenjuje prijedlog Uredbe o Eurodacu kako bi se uzele u obzir potrebe za podacima novog okvira EU-a za upravljanje azilom i migracijama
- imenovat će koordinatora za vraćanje unutar Komisije, uz potporu nove mreže na visokoj razini za vraćanje i nove operativne strategije i
- utvrdit će novu strategiju za dobrovoljni povratak i reintegraciju.

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) trebala bi:

- potpuno operacionalizirati prošireni mandat za vraćanje i pružiti punu potporu državama članicama na nacionalnoj razini i
- imenovati zamjenika izvršnog direktora za vraćanje.

Europski parlament i Vijeće trebali bi učiniti sljedeće:

- do lipnja 2021. donijeti Uredbu o upravljanju azilom i migracijama, kao i Uredbu o provjerama i revidiranu Uredbu o postupcima azila
- ponajprije dati prioritet donošenju Uredbe o Agenciji EU-a za azil do kraja godine kako bi se omogućila učinkovita europska potpora na terenu
- osigurati donošenje revidirane Uredbe o Eurodacu ove godine
- osigurati brzo donošenje revidirane Direktive o uvjetima prihvata i Uredbe o kvalifikaciji i

¹⁴ Izmijenjeni Prijedlog uredbe o uspostavi sustava „Eurodac”, COM(2020) 614 od 23. rujna 2020.

- osigurati brz završetak pregovora o revidiranoj Direktivi o vraćanju.

3. POUZDAN SUSTAV PRIPRAVNOSTI I ODGOVORA NA KRIZU

Cilj novog pakta da se uspostavi sveobuhvatna i čvrsta migracijska politika i politika azila najbolja je zaštita od opasnosti od kriznih situacija. EU je već danas bolje pripremljen nego 2015., a zajedničkim okvirom za upravljanje azilom i migracijama imat će već sada čvršće temelje, čime će se ojačati pripravnost, a solidarnost će postati trajna značajka. Međutim, EU će uvijek morati biti spreman za neočekivane situacije.

EU mora otporno i fleksibilno dočekati **krizne situacije i situacije više sile**, uzimajući u obzir da različite vrste kriza zahtijevaju različite odgovore. Učinkovitost odgovora može se poboljšati pripremom i predviđanjem. Za to je potreban pristup utemeljen na dokazima kako bi se poboljšala predviđanja i pomoglo u pripremi EU-ova odgovora na glavne trendove¹⁵. Izradit će se novi **Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija**¹⁶ kako bi se lakše prešlo s pristupa koji se ponajprije temelji na reakciji na pristup koji se temelji na pripravnosti i predviđanju. Njime će se objediniti svi postojeći alati za upravljanje krizama i utvrditi ključne institucionalne, operativne i financijske mjere i protokoli koji moraju biti uspostavljeni kako bi se osigurala spremnost na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

Planom se uvodi stalno predviđanje i praćenje kapaciteta država članica te pruža okvir za izgradnju otpornosti i organizaciju koordiniranog odgovora na krizu. Na zahtjev države članice provodila bi se operativna potpora agencija EU-a i drugih država članica. To bi se temeljilo na pristupu putem žarišnih točaka i na nedavnom iskustvu s odgovorom na krizu i civilnu zaštitu. Plan će se odmah krenuti izvršavati, ali će služiti i kao važna operativna potpora sposobnosti EU-a da odgovori u okviru budućih mehanizama. Njime će se utvrditi niz mjera koje se mogu upotrijebiti za rješavanje kriza povezanih s velikim brojem nezakonitih dolazaka. Međutim, iskustvo nam pokazuje da u paket instrumenata moramo dodati i novi element.

Novim zakonodavnim instrumentom predviđjele bi se **privremene i izvanredne mjere potrebne u slučaju krize**¹⁷. Ciljevi ovog instrumenta bit će dvostruki: prvo, osigurati fleksibilnost državama članicama u reagiranju na krizne situacije i situacije više sile i odobriti trenutni status zaštite u kriznim situacijama, a drugo, osigurati da je sustav solidarnosti uspostavljen novom Uredbom o upravljanju azilom i migracijama dobro prilagođen krizi obilježenoj velikim brojem nezakonitih dolazaka. Okolnosti krize zahtijevaju hitnost pa bi stoga i mehanizam solidarnosti trebao biti jači te bi trebalo skratiti rokove za taj mehanizam¹⁸. Time bi se proširio i opseg obveznog premještanja, na primjer na podnositelje zahtjeva za neposrednu zaštitu i korisnike neposredne zaštite te sponzorstva vraćanja.

U kriznim situacijama takvih razmjera da bi mogle preopteretiti sustave azila i migracija država članica, praktične poteškoće s kojima se suočavaju države članice bile bi priznate

¹⁵ Te će se aktivnosti podupirati u okviru Centra znanja o migracijama i demografiji u Zajedničkom istraživačkom centru Komisije.

¹⁶ Preporuka Komisije o Mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija (Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija), C(2020) 6469 od 23. rujna 2020.

¹⁷ Prijedlog uredbe o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila, COM(2020) 613 od 23. rujna 2020.

¹⁸ Brža provedba obveze premještanja nezakonitog migranta na državno područje sponzorske države članice.

zbog ograničenog prostora za privremeno odstupanje od uobičajenih postupaka i rokova, uz istodobno poštovanje temeljnih prava i načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja¹⁹.

Zaštita, istovjetna supsidijarnoj zaštiti, mogla bi se odmah dodijeliti unaprijed određenoj skupini ljudi, posebno osobama koje su suočene s iznimno visokim rizikom od općeg nasilja zbog oružanog sukoba u njihovoj zemlji podrijetla. S obzirom na razvoj koncepata i pravila o kvalifikacijama za međunarodnu zaštitu te na činjenicu da će se novim zakonodavstvom utvrditi pravila za odobravanje neposredne zaštite u kriznim situacijama, Direktiva o privremenoj zaštiti stavila bi se izvan snage²⁰.

Ključne mjere

Komisija:

- predstavlja Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija i
- predlaže zakonodavstvo za rješavanje kriznih situacija i situacija više sile te za stavljanje izvan snage Direktive o privremenoj zaštiti.

Europski parlament i Vijeće trebali bi učiniti sljedeće:

- dati prednost radu na novom instrumentu za upravljanje krizama.

Države članice, Vijeće i Komisija trebali bi učiniti sljedeće:

- započeti provedbu Plana za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija.

4. INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICAMA

Integrirano upravljanje granicama neophodan je instrument politike EU-a za zaštitu vanjskih granica EU-a i očuvanje cjelovitosti i funkcioniranja schengenskog područja bez kontrola na unutarnjim granicama. Ono je i bitan dio Unijine sveobuhvatne politike migracija: dobro upravljanje vanjskim granicama EU-a bitna je komponenta suradnje u integriranim politikama azila i vraćanja.

4.1. Povećanje učinkovitosti vanjskih granica EU-a

Upravljanje vanjskim granicama EU-a zajednička je odgovornost svih država članica i zemalja pridruženih Schengenu te EU-a i njegovih agencija. To također znači da ako postoje nedostaci, njihov je učinak dvojak: oni su dodatan izazov za predmetnu državu članicu te istodobno imaju posljedice kao što su neovlaštena kretanja koja utječu na vjerodostojnost cijelog sustava EU-a. Učinkovito upravljanje vanjskim granicama EU-a ključan je element za schengensko područje bez kontrola na unutarnjim granicama.

Europsko integrirano upravljanje granicama provodi europska granična i obalna straža, koja se sastoji od tijela država članica nadležnih za graničnu i obalnu stražu i Frontexa. Osmišljeno je kako bi se spriječila fragmentacija i osigurala koherentnost raznih politika EU-a.

Komisija će pokrenuti pripremni postupak kako bi u prvoj polovini 2021. podnijela dokument o politici za **višegodišnji strateški ciklus politike i provedbe**. Tim će se

¹⁹ U skladu s međunarodnim pravom o ljudskim pravima načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja jamči da se nitko ne bi trebao vratiti u zemlju u kojoj bi se suočio s mučenjem, okrutnim, neljudskim ili ponižavajućim postupanjem ili kažnjavanjem i drugom nepopravljivom štetom.

²⁰ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba.

ciklusom osigurati jedinstveni okvir za pružanje strateških smjernica svim relevantnim dionicima na europskoj i nacionalnoj razini u području upravljanja granicama i vraćanja, putem povezanih strategija: tehničke i operativne strategije EU-a koju je utvrdio Frontex te nacionalnih strategija koje su utvrdile države članice. To će omogućiti koherentnost relevantnih pravnih, financijskih i operativnih instrumenata i alata, kako unutar EU-a tako i s našim vanjskim partnerima. O njemu će se raspravljati s Europskim parlamentom i Vijećem.

Unija mora moći poduprijeti države članice na vanjskim granicama brzo, razmjerno i fleksibilno. Brza i potpuna provedba nove Uredbe o **europskoj graničnoj i obalnoj straži** ključan je korak naprijed. Njome se jača svakodnevna suradnja i poboljšava Unijin kapacitet za reakciju. Razvoj zajedničkih sposobnosti i povezanog planiranja u područjima kao što su osposobljavanje i nabava značit će veću dosljednost i učinkovitost. Frontexove godišnje procjene slabih točaka posebno su važne jer se njima procjenjuje spremnost država članica za suočavanje s prijetnjama i izazovima na vanjskim granicama te se preporučuju posebne korektivne mjere za uklanjanje slabih točaka. Te su procjene dopuna procjena u okviru mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine, koje provode Komisija i države članice. Procjene slabih točaka pridonijet će i optimalnoj operativnoj potpori Agencije državama članicama.

Novom uredbom uspostavljaju se stalne snage operativnog osoblja, koje će biti sastavljene od osoblja Agencije i osoblja iz država članica i imati izvršne ovlasti, što je veliko povećanje sposobnosti EU-a da odgovori na razne situacije na vanjskim granicama. **Stalne snage s kapacitetom od 10 000 ljudi** ostaju ključne za neophodnu sposobnost brze i dostatne reakcije. Prvo raspoređivanje stalnih snaga trebalo bi biti moguće od 1. siječnja 2021.

4.2. Postizanje potpune interoperabilnosti IT sustava

Za snažne vanjske granice potrebni su i suvremeni i **interoperabilni IT sustavi** za praćenje broja dolazaka i tražitelja azila. Kad započnu s radom, razni sustavi činit će integriranu platformu za upravljanje granicama s pomoću koje će se provjeravati i pratiti pravo boravka svih državljana trećih zemalja koji su ušli na područje EU-a na zakonit način, bez vize ili s vizom, i koja će pomoći u radu na utvrđivanju slučajeva prekoračenja trajanja dopuštenog boravka²¹.

Interoperabilnost će povezati sve europske sustave za granice, migracije, sigurnost i pravosuđe i osigurati da svi ti sustavi jedan s drugim „razgovaraju”, da se nijedna provjera ne propusti zbog nepovezanih informacija i da nacionalna tijela imaju potpune, pouzdane i točne potrebne informacije. To će značiti velik korak naprijed u borbi protiv zlouporabe identiteta. Svaki sustav zadržat će svoje uspostavljene zaštitne mehanizme. Bitno je da **do kraja 2023.** ti novi i unaprijeđeni sustavi budu **operativni i potpuno interoperabilni** i da se unaprijedi Schengenski informacijski sustav. Komisija će podnijeti i potrebne izmjene za predloženu reviziju Uredbe o **Eurodacu** kako bi bile integrirane u taj pristup, tako da i Eurodac u potpunosti igra svoju ulogu u kontroli nezakonitih migracija i otkrivanju neovlaštenih kretanja unutar EU-a. Povjerenje u schengensko područje dodatno će se ojačati **potpunom digitalizacijom viznog postupka do 2025.**, što će omogućiti digitalnu vizu i mogućnost podnošenja zahtjeva za vizu internetom.

Kratki rokovi za dovršenje nove arhitekture informatičkih sustava EU-a zahtijevaju i praćenje i podršku za pripreme u državama članicama i agencijama. Komisijin **postupak**

²¹ Tu integriranu platformu činit će sljedeći interoperabilni sustavi: sustav ulaska/izlaska, europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja, vizni informacijski sustav, europski informacijski sustav kaznene evidencije za državljane trećih zemalja, Eurodac i Schengenski informacijski sustav.

brzog uzbunjivanja za IT sustave omogućit će rano upozoravanje i, u slučaju potrebe, brze i ciljane korektivne mjere. To će služiti kao izvor informacija za **Forum na visokoj razini o provedbi**, koji će se održavati svake dvije godine i u kojem će sudjelovati glavni koordinatori iz država članica, Komisije i agencija.

4.3. Zajednički europski pristup traganju i spašavanju

Od 2014. sve je više pokušaja da se dođe do Europe neprikladnim plovilima, pa je na moru izgubljeno mnogo života. To je potaknulo EU, države članice i privatne aktere da znatno pojačaju kapacitete za traganje i spašavanje na Sredozemnome moru. Zahvaljujući zajedničkoj pomorskoj operaciji EU-a pod nazivom EUNAVFOR MED Sophia i operacijama koje koordinira Frontex, kao što su Themis, Poseidon i Indalo, od 2015. spašeno je više od 600 000 života.

Pomoć onima koji su u pogibelji na moru moralna je dužnost i obveza prema međunarodnom pravu. Za primjenu relevantnih propisa na temelju međunarodnog prava i dalje su u konačnici odgovorna nacionalna tijela, ali traganje i spašavanje ključan je element i europskog integriranog upravljanja granicama, koje se provodi kao zajednička odgovornost Frontexa²² i država članica, zbog čega je od ključne važnosti poboljšanje dostupnosti pomorskih i zračnih kapaciteta za Frontex.

Opasni pokušaji prelaska Sredozemnog mora i dalje su izvor velikog rizika i potiču kriminalne mreže. Iskrćavanje migranata ima znatan utjecaj na upravljanje azilom, migracijama i granicama, osobito u obalnim državama članicama. Važno je na razini EU-a postići bolje koordiniran pristup praksi traganja i spašavanja, koja je u razvoju, utemeljen na solidarnosti. Ključni elementi trebali bi uključivati:

- **Prepoznavanje specifičnosti traganja i spašavanja u pravnom okviru EU-a za migracije i azil.** Od siječnja 2019., na zahtjev država članica, Komisija je nakon operacija spašavanja od strane privatnih plovila koordinirala premještanje više od 1 800 iskrćanih osoba. Komisija će nastaviti pružati operativnu potporu i proaktivno koordinirati, ali potreban je predvidljiviji mehanizam solidarnosti za iskrćavanje. Novom uredbom o upravljanju azilom i migracijama omogućit će se pomoć iskrćanim osobama premještanjem nakon operacija traganja i spašavanja. To bi trebalo pridonijeti osiguravanju kontinuiteta podrške i izbjegavanju potrebe za *ad hoc* rješenjima.
- **Frontex bi trebao pružati pojačanu operativnu i tehničku podršku** u okvirima nadležnosti EU-a te raspoređivati pomorske resurse državama članicama kako bi povećale svoje kapacitete i tako pridonijele spašavanju životâ na moru.
- **Suradnju i koordinaciju među državama članicama** treba znatno pojačati, osobito s obzirom na aktivnosti traganja i spašavanja koje su se proteklih godina razvile uz redovito sudjelovanje privatnih aktera. U cilju održavanja sigurnosti plovidbe i osiguravanja učinkovitog upravljanja migracijama²³ Komisija objavljuje preporuku o suradnji među državama članicama u kontekstu operacija koje provode plovila u vlasništvu privatnih subjekata ili kojima upravljaju privatni subjekti u svrhu redovitih aktivnosti spašavanja. Ta suradnja trebala bi se kanalizirati preko stručne skupine za

²² Uredbom (EU) 656/2014 utvrđen je poseban skup pravila za nadzor vanjskih morskih granica u kontekstu operativne suradnje koju koordinira Frontex, što obuhvaća slučajeve traganja i spašavanja do kojih dolazi tijekom Frontexovih zajedničkih operacija.

²³ Preporuka Komisije o suradnji država članica u pogledu operacija koje provode plovila koja su u vlasništvu privatnih subjekata ili kojima upravljaju privatni subjekti u svrhu aktivnosti traganja i spašavanja, C(2020) 6468 od 23. rujna 2020.

traganje i spašavanje koju je osnovala Komisija kako bi potaknula suradnju i razmjenu najboljih praksi.

- Komisija pruža i smjernice o učinkovitoj provedbi **pravila EU-a o definiranju i sprečavanju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka**²⁴ te o sprečavanju kriminalizacije humanitarnih aktera²⁵.
- **EU će pojačati suradnju sa zemljama podrijetla i tranzita** kako bi se spriječila opasna putovanja i nezakoniti prelasci, među ostalim tako što će s trećim zemljama sklopiti prilagođena partnerstva za borbu protiv krijumčarenja migranata²⁶.

4.4. Dobro funkcioniranje schengenskog prostora

Schengenski prostor jedno je od najvećih postignuća europske integracije. Međutim, pod pritiskom je zbog poteškoća u odgovaranju na promjenjive situacije na Unijinim granicama, nedostataka i propustâ te zbog razlika među nacionalnim sustavima azila, prihvata i vraćanja. Ti elementi povećavaju broj neovlaštenih kretanja, kako tražitelja azila tako i migranata koje treba vratiti. Već dogovorene mjere koje sad trebaju donijeti Europski parlament i Vijeće pridonijet će većoj usklađenosti standardâ u sustavima azila i migracija. Daljnji koraci u okviru novog pakta – o provjeri i postupcima na granici, o pojačanim vanjskim granicama, o usklađenijim postupcima azila i vraćanja u okviru integriranijeg pristupa zajedničkog okvira – također pridonose velikom pojačanju Schengena.

Zabrinutost zbog postojećih nedostataka pridonijela je uvođenju **privremene kontrole na unutarnjim granicama**. Što se dulje te kontrole provode, postavlja se više pitanja o njihovoj privremenoj naravi i njihovoj razmjernosti. Privremene kontrole mogu se primjenjivati samo u iznimnim okolnostima kako bi se odgovorilo na situacije koje ozbiljno utječu na javni poredak ili unutarnju sigurnost. Kao krajnja mjera, one bi trebale trajati samo dok postoje izvanredne okolnosti: na primjer, mjere nadzora unutarnjih granica uvedene su u nedavnim izvanrednim okolnostima pandemije bolesti COVID-19, ali većina njih sada je ukinuta.

Na temelju iskustva iz višestrukih kriza u posljednjih pet godina Komisija će predstaviti **strategiju o budućnosti Schengena**, koja će uključivati inicijative za jači i potpuniji Schengen. To će uključivati nove korake u vezi sa Zakonikom o schengenskim granicama, pri čemu treba izvući zaključke o stanju pregovora o prijedlogu Komisije iz 2017. Bit će obuhvaćeno pitanje i kako poboljšati mehanizam evaluacije schengenske pravne stečevine da bi postao potpuno funkcionalan instrument za evaluaciju funkcioniranja schengenske pravne stečevine i za osiguravanje učinkovite provedbe poboljšanjâ. Učinkovit **mehanizam za evaluaciju schengenske pravne stečevine** od velike je važnosti za djelotvorno schengensko područje jer se provjerom kako države članice provode schengenska pravila gradi povjerenje. Važno je da države članice uklanjaju nedostatke utvrđene tijekom evaluacija. Ako države članice to uporno ne čine ili ako se provedba kontrola na unutarnjim granicama nastavlja i kad one više nisu neophodne, Komisija će sustavnije razmotriti pokretanje postupaka zbog povrede.

Postoje i alternative za kontrole na unutarnjim granicama – na primjer policijske kontrole mogu biti vrlo učinkovite, a nove tehnologije i pametna upotreba IT interoperabilnosti mogu

²⁴ Smjernice Komisije za provedbu pravila EU-a o definiranju i sprečavanju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, C(2020) 6470 od 23. rujna 2020.

²⁵ Vidjeti odjeljak 5.

²⁶ Vidjeti odjeljak 5.

učiniti kontrole diskretnijima. Trenutačno su još na snazi i sporazumi o ponovnom prihvatu među državama članicama, što bi se također moglo provoditi učinkovitije.

Nadovezujući se na pripremne radnje u cilju promicanja tih mjera²⁷ Komisija će uspostaviti **program potpore i suradnje** kako bi pomogla državama članicama da u što većoj mjeri iskoriste potencijal tih mjera. Komisija će uspostaviti poseban **Schengenski forum**, u kojem će sudjelovati relevantna nacionalna tijela kao što su ministarstva unutarnjih poslova i (granična) policija na nacionalnoj i regionalnoj razini kako bi se potaknula konkretnija suradnja i veće povjerenje. Jednom godišnje na tom bi forumu trebalo organizirati raspravu na političkoj razini kako bi se omogućilo nacionalnim ministrima, članovima Europskog parlamenta i drugim dionicima da u taj proces unesu politički zamah.

Ključne mjere

Komisija:

- donosi preporuku o suradnji među državama članicama u pogledu aktivnosti spašavanja koje provode privatni subjekti
- predstavlja smjernice državama članicama kako bi se pojasnilo da spašavanje na moru ne može biti kriminalizirano
- donijet će strategiju o budućnosti Schengena kojom se jačaju Zakonik o schengenskim granicama i mehanizam za evaluaciju schengenske pravne stečevine
- uspostaviti će Schengenski forum u cilju podupiranja konkretne suradnje i načina produbljivanja Schengena putem programa potpore i suradnje kako bi se pridonijelo ukidanju kontrole na unutarnjim granicama i
- pokrenut će novu europsku stručnu skupinu za traganje i spašavanje.

Komisija, države članice i Frontex trebali bi:

- osigurati brzu i potpunu provedbu nove Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži i
- do 2023. osigurati provedbu i interoperabilnost svi velikih IT sustava.

5. POJAČAVANJE BORBE PROTIV KRIJUMČARENJA MIGRANATA

Krijumčarenje znači organizirano iskorištavanje migranata i pokazuje nedovoljno poštovanje ljudskog života u trci za profitom. Ta je kriminalna aktivnost stoga štetna i kad se radi o EU-ovim humanitarnim ciljevima i kad se radi o EU-ovim ciljevima upravljanja migracijama. Novi **akcijski plan EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata** za razdoblje 2021. – 2025. bit će usmjeren na borbu protiv kriminalnih mreža, i u skladu sa strategijom EU-a za sigurnosnu uniju uključuje pojačanje suradnje i potpore radu tijela za izvršavanje zakonodavstva u borbi protiv krijumčarenja migranata, koje je često povezano i s trgovinom ljudima. Taj akcijski plan temeljit će se na radu Europolu i njegova Europskog centra za borbu protiv krijumčarenja migranata, Frontexa, Eurojusta i Agencije Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva. Nove mjere i pojačana suradnja među agencijama bit će usmjerene na izazove u područjima financijskih istraga, povrata imovine i krivotvorenja isprava te na nove fenomene kao što je digitalno krijumčarenje²⁸.

²⁷ COM(2017) 3349 final od 12. svibnja 2017. i C(2017) 6560 final od 27. rujna 2017.

²⁸ Upotreba modernih informacijskih i komunikacijskih tehnologija, posebno od strane organiziranih kriminalnih skupina, u cilju olakšavanja krijumčarenja migranata, uključujući oglašavanje, organiziranje, naplatu itd.

Postojeća pravila za suzbijanje krijumčarenja migranata²⁹ pokazala su se učinkovitim pravnim okvirom za borbu protiv onih koji olakšavaju neovlašten ulazak, tranzit i boravak. U tijeku je razmatranje mogućih načina modernizacije tih pravila³⁰. Pitanje kriminalizacije za privatne aktere Komisija će razjasniti **smjernicama o provedbi** pravila o suzbijanju krijumčarenja te će pojasniti da se ispunjavanje pravne obveze spašavanja osoba u nevolji na moru ne može kriminalizirati.

Pronalaženje zaposlenja u EU-u bez uređenog pravnog statusa jedan je od pokretača za krijumčarenje ljudi u EU. Komisija će razmotriti moguće načine jačanja učinkovitosti **Direktive o sankcijama za poslodavce** i procijeniti potrebu za daljnjim djelovanjem. Komisija će osim toga i surađivati s Europskim nadzornim tijelom za rad kako bi koordinirala napore nacionalnih tijela i osigurala učinkovitu provedbu Direktive, što je neophodno za suzbijanje nezakonitih migracija osiguravanjem djelotvorne zabrane zapošljavanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

Borba protiv krijumčarenja zajednički je izazov koji zahtijeva međunarodnu suradnju i koordinaciju te učinkovito upravljanje granicama. Ministarska konferencija EU-a i afričkih partnera održana u srpnju 2020. potvrdila je odlučnost obiju strana da se pristupi rješavanju tog problema³¹. Novim akcijskim planom EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata potaknut će se suradnja EU-a i trećih zemalja putem ciljanih partnerstava u cilju **suzbijanja krijumčarenja migranata**, koja su dio širih partnerstava s ključnim trećim zemljama. To će uključivati potporu zemljama podrijetla i zemljama tranzita u njihovim naporima za jačanje kapaciteta, kako u smislu okvira za provedbu zakona tako i u smislu operativnih kapaciteta, potičući učinkovito djelovanje policijskih i pravosudnih tijela. EU će poboljšati i razmjenu informacija s trećim zemljama i djelovanje na terenu, podupirući zajedničke operacije i zajedničke istražne timove te informativne kampanje o rizicima nezakonitih migracija i o legalnim alternativama. I agencije EU-a trebale bi intenzivnije surađivati sa zemljama partnerima. Europol će pojačati suradnju sa zemljama zapadnog Balkana, a Komisija i Europol radit će na sličnim sporazumima s Turskom i drugim zemljama u susjedstvu. Komisija će to uključiti i u svoju suradnju s Afričkom unijom (AU).

Operacije i misije **zajedničke sigurnosne i obrambene politike** EU-a i dalje će davati važan doprinos u mjeri u kojoj je borba protiv nezakonitih migracija ili krijumčarenja migranata dio njihovih mandata. Kao nadopuna postojećim misijama, kao što su EUCAP Sahel Niger i EUBAM Libya, operacija EUNAVFOR MED IRINI sada je u tijeku u središnjem Sredozemlju i pomaže u razbijanju krijumčarskih mreža.

Časnici za vezu zaduženi za imigraciju pružaju vrijedne veze u borbi protiv nezakonite migracije i krijumčarenja migranata. Potpuna provedba Uredbe o europskoj mreži časnika za vezu zaduženih za imigraciju³² dodatno će konsolidirati tu mrežu i pojačati borbu protiv krijumčarenja.

Ključne mjere

Komisija će:

²⁹ „Paket mjera povezanih s posrednicima” koji se sastoji od Direktive 2002/90/EZ i prateće Okvirne odluke Vijeća o olakšavanju neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka.

³⁰ Direktiva 2002/90/EZ i Okvirna odluka Vijeća 2002/946/PUP.

³¹ Ministarska konferencija održana je 13. srpnja 2020. i na njoj su sudjelovali ministri unutarnjih poslova Alžira, Libije, Mauritanije, Maroka i Tunisa, njihovi kolege iz Italije (predsjedavajući), Francuske, Njemačke (u svojstvu predsjedništva Vijeća), Malte i Španjolske kao i Komisija.

³² Uredba 2019/1240.

- predstaviti novi akcijski plan EU-a protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021. – 2025.
- procijeniti moguće načine jačanja učinkovitosti Direktive o sankcijama za poslodavce i
- ugraditi djelovanje protiv krijumčarenja migranata u partnerstva s trećim zemljama.

6. SURADNJA S NAŠIM MEĐUNARODNIM PARTNERIMA

Većina migranata putuje na zakonit i siguran način, a migracije kojima se dobro upravlja, utemeljene na partnerstvu i podjeli odgovornosti, mogu imati pozitivne učinke za zemlje podrijetla, zemlje tranzita i zemlje odredišta. U 2019. bilo je više od 272 milijuna međunarodnih migranata³³, pri čemu se veći dio migracija odvijao među zemljama u razvoju. Demografski i gospodarski trendovi, politička nestabilnost i konflikt, kao i klimatske promjene daju naslutiti da će migracije i u predstojećim godinama ostati važan fenomen i globalni izazov. Politike migracije koje dobro funkcioniraju u interesu su zemalja partnera, EU-a te samih izbjeglica i migranata.

Suradnja s našim partnerima (u prvom redu na temelju bilateralnog angažmana, u kombinaciji s regionalnim i multilateralim obvezama) preduvjet je za bavljenje tim problemom. **Migracije su ključne za ukupne odnose EU-a s ključnim partnerskim zemljama podrijetla i tranzita.** I EU i njegovi partneri imaju svoje interese i instrumente za djelovanje. Sveobuhvatna, uravnotežena i prilagođena partnerstva mogu donijeti obostranu korist u područjima gospodarstva, održivog razvoja, obrazovanja i vještina, stabilnosti i sigurnosti i odnosâ s dijasporama. Suradnja s partnerima pomaže EU-u i da ispunji svoje obveze pružanja zaštite onima kojima je potrebna, zadržavajući svoje mjesto vodećeg donatora humanitarne i razvojne pomoći. U okviru novog pakta angažman s partnerskim zemljama pojačat će se u svim područjima suradnje. Komisija i visoki predstavnik odmah će započeti s radom, zajedno s državama članicama, kako bi svoj pristup primijenili u praksi kroz dijalog i suradnju s našim partnerima.

6.1. Maksimalno povećanje učinka naših međunarodnih partnerstava

EU treba iznova razmotriti svoje prioritete, najprije u pogledu važnosti migracija u vanjskim odnosima i drugim politikama a potom i u pogledu njihova značenja za naše ukupne odnose s određenim partnerima. U sveobuhvatnim partnerstvima **migracije bi na temelju procjene interesa EU-a i partnerskih zemalja trebale imati ključno mjesto.** Važno je pozabaviti se kompleksnim izazovima migracija i njihovih temeljnih uzroka radi dobrobiti EU-a i njegovih građana, partnerskih zemalja, migranata i samih izbjeglica. Zajedničkim naporima EU i njegovi partneri mogu poboljšati upravljanje migracijama, produbiti zajedničke napore na rješavanju zajedničkih izazova i iskoristavati prilike.

Taj pristup zahtijeva primjenu širokog raspona instrumenata politike i fleksibilnost kako bi bio i prilagođen i prilagodljiv tijekom vremena. Različitim politikama, kao što su politika razvoja i suradnje, sigurnosna, vizna, trgovinska, poljoprivredna, politika ulaganja i zapošljavanja, energetska, okolišna i klimatska, te politika obrazovanja, ne bi se trebalo baviti zasebno. Najbolje je baviti se njima u okviru prilagođenog pristupa, koji je srž istinskog **obostrano korisnog partnerstva.** Važno je imati na umu i da pitanja migracija, kao što su upravljanje granicama ili učinkovitija primjena vraćanja i ponovnog prihvata, mogu biti politički osjetljiva za partnere. Rješavanje današnjih problema – u prvom redu

³³ *World Migration Report 2020, International Organisation for Migration*, (Izveštaj o svjetskim migracijama 2020., Međunarodna organizacija za migracije), 2019., str. 2.

gubitka života, ali i nedostataka u upravljanju migracijama – znači zajednički rad tako da svatko preuzme svoj dio odgovornosti.

Angažman na razini EU-a nije dovoljan: učinkovita koordinacija između **razine EU-a i država članica** bitna je na svim razinama: bilateralnoj, regionalnoj i multilateralnoj. Pokazalo se da su dosljedna komunikacija između EU-a i država članica o pitanjima migracija i zajedničko otvaranje prema partnerima od ključne važnosti za isticanje zajedničke predanosti. EU bi se osobito trebao oslanjati na iskustvo i povlaštene odnose nekih država članica s ključnim partnerima – iskustvo je pokazalo da je puni angažman država članica u EU-ovim partnerstvima kad je riječ o migracijama, među ostalim udruživanjem sredstava i stručnog znanja putem uzajamnih fondova EU-a, od ključne važnosti za uspjeh.

EU ima vjerodostojnost i snagu zahvaljujući svojoj ulozi u **međunarodnom i multilateralnom** kontekstu, među ostalim na temelju svojeg aktivnog angažmana u Ujedinjenim narodima (UN) i bliskoj suradnji s njihovim agencijama. EU bi se trebao oslanjati na važan napredak postignut na **regionalnoj** razini, putem posebnih dijaloga i okvirâ³⁴ te putem partnerstva s organizacijama kao što je Afrička unija. Daljnja inovativna partnerstva mogla bi se sagraditi na temelju pozitivnog primjera zajedničke radne skupine Afričke unije, EU-a i UN-a za Libiju. Nakon isteka Sporazuma iz Cotonoua specifičan kontekst okvira za odnose s afričkim, karipskim i pacifičkim državama od osobite je važnosti za stvaranje okvira za suradnju u području migracija i njezinu učinkovitu operacionalizaciju.

Proteklih godina produbljen je dijalog s nizom ključnih partnera³⁵. **Susjedi** EU-a poseban su prioritet. Gospodarske prilike, osobito za mlade ljude, često su najbolji način smanjivanja pritiska koji dovodi do nezakonitih migracija. Rad na rješavanju problema krijumčarenja migranata koji je u tijeku primjer je za ključnu važnost odnosâ sa zemljama **sjeverne Afrike**. Za zemlje **zapadnog Balkana** potreban je posebno prilagođen pristup, kako zbog njihova geografskog položaja tako i zbog njihove budućnosti kao sastavnog dijela EU-a: koordinacija može pomoći da se osigura njihova dobra opremljenost kako bi mogle konstruktivno odgovarati na zajedničke izazove, razvijanjem njihovih kapaciteta i postupaka na granici kako bi ih se približilo EU-u s obzirom na njihovu perspektivu u kontekstu proširenja. Izjava EU-a i Turske iz 2016. bila je odraz dubljeg angažmana i dijaloga s **Turskom**, uključujući pomoć Turskoj u njezinim naporima da zbrine oko 4 milijuna izbjeglica³⁶. Instrument za izbjeglice u Turskoj još ispunjava osnovne potrebe milijuna izbjeglica, pa je kontinuirano i trajno financiranje od strane EU-a, u bilo kojem obliku, i dalje bitno³⁷.

Migracije su integralni dio pristupa iz zajedničke komunikacije „Put prema sveobuhvatnoj **strategiji s Afrikom**” u cilju produbljivanja gospodarskih i političkih veza u zreo i sveobuhvatan odnos³⁸ te davanja praktične potpore. Stvarnost višestrukih migracijskih

³⁴ Uključujući proces iz Valette između EU-a i afričkih zemalja. Drugi ključni regionalni procesi uključuju Budimpeštanski, Praški, Rabatski i Khartoumski proces.

³⁵ Izvješće o napretku u provedbi Europskog migracijskog programa COM(2019) 481, 16. listopada 2019.

³⁶ Instrument za izbjeglice u Turskoj mobilizirao je 6 milijardi EUR.

³⁷ Na primjer, u srpnju 2020. EU je u okviru Instrumenta odobrio povećanje humanitarne potpore u iznosu od 485 milijuna EUR za produljenje programâ pomoći za više od 1,7 milijuna izbjeglica do kraja 2021. kako bi se zadovoljile njihove osnovne potrebe i za 600 000 djece omogućilo da pohađaju školu.

³⁸ Zajednička komunikacija „Put prema sveobuhvatnoj strategiji s Afrikom”, (JOIN(2020) 4 final od 9. ožujka 2020.).

putova također naglašava da je potrebno surađivati s partnerskim zemljama u **Aziji**³⁹ i **Južnoj Americi**.

Sa svim tim partnerima, moramo priznati da pandemija bolesti COVID-19 već uzrokuje velike poremećaje. To mora biti ključni dio vizije suradnje koja se temelji na obostranim interesima i pomaže u izgradnji snažnih i otpornih gospodarstava koja osiguravaju rast i radna mjesta za lokalno stanovništvo te istodobno smanjuju pritisak koji dovodi do nezakonitih migracija.

Pokazalo se da su **sredstva EU-a** za izbjeglice i pitanja povezana s migracijama izvan EU-a, za što je od 2015. potrošeno više od 9 milijardi EUR, neophodna za postizanje ciljeva EU-a u području migracija. Europsko vijeće naglasilo je u srpnju 2020. da se to mora na koordinirani način doraditi u programima u okviru relevantnih naslova proračuna EU-a⁴⁰. Strateško programiranje vanjskog financiranja koje se temelji na politikama EU-a bit će ključno za provedbu tog novog sveobuhvatnog pristupa pitanjima migracija. Cilj od 10 % za djelovanje povezano s migracijama predloženo u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju odražava činjenicu da sredstva moraju odgovarati potrebama pojačanog međunarodnog angažmana EU-a te biti dovoljno fleksibilna za prilagodbu okolnostima. Predložena arhitektura vanjskih financijskih instrumenata EU-a omogućuje i dodatnu fleksibilnost za odgovor na nepredviđene okolnosti ili krize.

6.2. Zaštita osoba kojima je potrebna pomoć i potpora zemljama domaćinima

Rad EU-a usmjeren na zadovoljavanje hitnih potreba i pružanje humanitarne pomoći temelji se na načelima čovječnosti, neutralnosti, nepristranosti i neovisnosti. Procjenjuje se da je u svijetu prisilno raseljeno više od 70 milijuna muškaraca, žena i djece, a od toga je gotovo 30 milijuna izbjeglica i tražitelja azila⁴¹. Velika većina njih smještena je u zemljama u razvoju i EU će im i dalje predano pomagati.

EU se u pružanju te potpore može osloniti na postignute rezultate u području suradnje s raznim partnerima. Humanitarna evakuacija ljudi iz Libije u okviru mehanizama za hitni tranzit u Nigeru odnosno Ruandi radi daljnjeg preseljenja pomogla je najranjivijima da pobjegnu iz očajnih okolnosti. Pomoć izbjeglicama pogođenima sirijskom krizom i njihove zemlje domaćini i dalje će biti od ključne važnosti. Milijuni izbjeglica i zajednice domaćini u Turskoj, Libanonu, Jordanu ili Iraku primaju svakodnevnu pomoć putem namjenskih instrumenata kao što su EU-ov Instrument za izbjeglice u Turskoj i Regionalni uzajamni fond EU-a za odgovor na krizu u Siriji.

Kao što je ponovljeno u prosincu 2019. na Globalnom forumu za izbjeglice, EU je odlučan zadržati svoju snažnu predanost pružanju životno važne **pomoći milijunima izbjeglica i raseljenih osoba** te poticanju rješenja usmjerenih na održivi razvoj⁴².

6.3. Izgradnja gospodarskih prilika i djelovanje usmjereno na rješavanje temeljnih uzroka nezakonitih migracija

³⁹ Posebno sa zemljama Puta svile: Afganistanom, Bangladešom, Iranom, Irakom i Pakistanom.

⁴⁰ Zaključci Europskog vijeća od 21. srpnja 2020., točke 19., 103., 105., 111. i 117.

⁴¹ Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice izvijestio je da je u 2018. prisilno raseljeno gotovo 71 milijun ljudi, uključujući gotovo 26 milijuna izbjeglica i 3,5 milijuna tražitelja azila (*UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2018* (UNHCR Globalni trendovi – Prisilno raseljavanje u 2018.), <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² Posljednjih godina većina proračuna EU-a za humanitarnu pomoć (80 % od 1,2 milijarde EUR u 2018. i od 1,6 milijardi EUR u 2019.) uložena je u projekte kojima se pomaže prisilno raseljenim osobama i zajednicama domaćinima da zadovolje svoje osnovne potrebe u situacijama sukoba, krize ili dugotrajne raseljenosti.

Temeljni uzroci nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja kao i čimbenici koji ljude neposredno navode na migraciju vrlo su kompleksni⁴³.

EU je najveći svjetski pružatelj **razvojne pomoći**. To će i dalje biti ključna značajka angažmana EU-a s drugim zemljama, među ostalim i u vezi s pitanjima migracija. Rad na izgradnji stabilnih i povezanih društava, smanjivanju siromaštva i nejednakosti i promicanju ljudskog razvoja, otvaranju radnih mjesta i gospodarskih prilika, promicanju demokracije, dobrog upravljanja, mira i sigurnosti te rad na suočavanju s izazovima klimatskih promjena mogu pridonijeti tomu da ljudi svoju budućnost vide kod kuće. U prijedlozima Komisije za sljedeću generaciju instrumenata vanjske politike migracije su sustavno uzete u obzir kao prioritet u programiranju. Pomoć će biti usmjerena prema potrebama na zemlje sa znatnom dimenzijom migracija. Fleksibilnost je ugrađena u prijedloge instrumenata jer je iskustvo iz posljednjih godina pokazalo da je fleksibilnost instrumenata kao što su uzajamni fondovi ključna za brzu isporuku kad je potrebna, u usporedbi s financiranjem unaprijed određenim za određene zemlje ili programe.

Mnoge druge politike mogu se iskoristiti za pomoć u izgradnji stabilnosti i prosperiteta u zemljama partnerima⁴⁴. Sprečavanje konflikata i njihovo rješavanje, kao i mir, sigurnost i upravljanje, često su od ključne važnosti u tim naporima. Trgovinska politika i politika ulaganja već pridonose rješavanju temeljnih uzroka otvaranjem radnih mjesta i stvaranjem perspektiva za milijune radnika i poljoprivrednika diljem svijeta. Jačanje ulaganja putem instrumenata kao što je Europski plan za vanjska ulaganja može znatno pridonijeti gospodarskom razvoju, rastu i zapošljavanju. Bolje iskorištavanje potencijala doznaka također može pridonijeti gospodarskom razvoju. Suradnja u obrazovanju, stjecanju vještina i istraživanju te u politikama kao što su digitalizacija, energetika ili transport također pomažu u produbljivanju gospodarskog razvoja. EU će u svojem angažmanu sa zemljama partnerima u okviru novog pakta iskoristiti te politike kad god to bude relevantno.

6.4. Partnerstva za jačanje upravljanja migracijama

Potporna partnerima EU-a u razvoju učinkovitoga kapaciteta **upravljanja migracijama** bit će ključan element u stvaranju uzajamno korisnih partnerstava za koje se EU zalaže. EU može podupirati izgradnju kapaciteta u skladu s potrebama partnera. To će partnerskim zemljama pomoći u upravljanju nezakonitim migracijama i prisilnom raseljavanju te u borbi protiv mreža za krijumčarenje migranata⁴⁵. Dodatno će se upotrebljavati instrumenti kao što je strateška komunikacija, kojima će se pružati informacije o mogućnostima zakonite migracije i objašnjavati rizici nezakonitih migracija te suzbijati dezinformacije. Osim toga, ovisno o kontekstu i situaciji, EU može partnerskim zemljama pomoći u jačanju kapaciteta za upravljanje granicama, među ostalim jačanjem njihovih kapaciteta za traganje i spašavanje na moru ili na kopnu, funkcionalnim sustavima azila i prihvata ili olakšavanjem dobrovoljnog povratka u treće zemlje ili integracije migranata⁴⁶.

Suradnjom EU-a s partnerskim zemljama u području upravljanja migracijama i dalje će se osiguravati zaštita prava migranata i izbjeglica, suzbijati diskriminacija i iskorištavanje

⁴³ Vidjeti radove Centra znanja o migracijama i demografiji u okviru Zajedničkog istraživačkog centra, *International Migration Drivers* (Međunarodni uzroci migracija) (2018.) i *Atlas of Migration* (Atlas migracija) (2019.)

⁴⁴ Taj široko utemeljen pristup u potpunosti je priznat u Savez EU-a i Afrike za održiv rast i radna mjesta, COM(2018) 643 od 12. rujna 2018.

⁴⁵ Vidjeti odjeljak 5.

⁴⁶ Među ostalim upućivanjem europskih časnika za vezu zaduženih za migracije, koji su trenutačno raspoređeni u 10 trećih zemalja, a dodatna četiri spremna su za upućivanje čim to okolnosti prouzroče neboleću COVID-19 dopuste.

radne snage te osigurati ispunjavanje njihovih osnovnih potreba pružanjem ključnih usluga. Potpora može biti usmjerena i na maksimalno povećanje pozitivnog učinka migracija i smanjenje negativnih posljedica za partnerske zemlje, na primjer smanjenjem troškova prijenosa doznaka, smanjenjem „odljeva mozgova” ili olakšavanjem kružne migracije.

Države članice imaju važnu ulogu u pružanju takve praktične potpore, što je vidljivo iz uspješne suradnje u borbi protiv krijumčarenja migranata, u okviru koje nacionalne uprave praktičnim stručnim znanjem pomažu zajedničkim istražnim timovima.

EU bi trebao upotrijebiti sve instrumente koji su mu na raspolaganju kako bi pružio operativnu potporu novim partnerstvima, među ostalim intenzivnijim uključivanjem **agencija EU-a**. Frontexov prošireni opseg djelovanja sada bi se trebao iskoristiti za operativnu suradnju s partnerima. Suradnja sa zapadnim Balkanom, među ostalim putem sporazuma EU-a o statusu s partnerskim zemljama zapadnog Balkana, Frontexu će omogućiti suradnju s nacionalnim službenicima graničnog nadzora na državnom području partnerske zemlje. Frontex sada može pružiti i praktičnu potporu razvoju kapaciteta za upravljanje granicama partnerskih zemalja i suradnji s partnerima kako bi se optimizirao dobrovoljni povratak. Komisija će i dalje poticati sporazume sa susjedima EU-a⁴⁷. Kad je riječ o azilu, mogućnosti za suradnju s trećim zemljama danas su ograničene, ali dobro funkcioniranje upravljanja migracijama na glavnim rutama od presudne je važnosti za zaštitu te za postupke azila i vraćanja. Nova Agencija EU-a za azil mogla bi raditi na izgradnji kapaciteta i operativnoj potpori trećim zemljama te podupirati programe EU-a i država članica za preseljenje, nadovezujući se na postojeću suradnju s agencijama UN-a kao što su Agencija UN-a za izbjeglice (UNHCR) i Međunarodna organizacija za migracije.

6.5. Poticanje suradnje u području ponovnog prihvata i reintegracije

Aspektima rada kao što su stvaranje gospodarskih prilika, povećanje stabilnosti ili suzbijanje krijumčarenja migranata mogu se smanjiti broj nezakonitih dolazaka u EU i broj osoba koje nemaju pravo boravka u EU-u. Međutim, za one koji nemaju pravo boravka mora postojati učinkovit sustav vraćanja. Neki od njih možda će se odlučiti za dobrovoljni povratak, što bi se trebalo proaktivno podupirati. Trenutačno su jedan od ključnih nedostataka u europskom upravljanju migracijama poteškoće s učinkovitim vraćanjem onih koji se ne odlučuju za tu mogućnost. Bliska suradnja sa zemljama podrijetla i tranzita preduvjet je za dobro funkcioniranje sustava vraćanja, ponovnog prihvata i reintegracije.

Mjere koje države članice⁴⁸ poduzimaju u području vraćanja moraju biti povezane s novim nastojanjima da se poboljša suradnja s trećim zemljama u području ponovnog prihvata, uz suradnju u području reintegracije, kako bi se osigurala održivost vraćanja. Za to je prije svega potrebno u cijelosti i učinkovito provesti 24 postojeća **sporazuma i dogovora EU-a o ponovnom prihvatu s trećim zemljama**, dovršiti tekuće pregovore o ponovnom prihvatu i po potrebi pokrenuti nove pregovore te pronaći praktična zajednička rješenja za povećanje broja učinkovitih vraćanja.

Te bi rasprave trebalo provoditi u kontekstu cijelog niza politika, alata i instrumenata EU-a i država članica, koji se strateški mogu povezati. Prvi je korak učinjen tako što je u okviru Zakonika o vizama⁴⁹ uspostavljena poveznica između suradnje u području ponovnog prihvata i izdavanja viza. Komisija će na temelju informacija koje dostave države članice

⁴⁷ Pregovori o sporazumi o statusu uspješno su zaključeni sa svim zemljama zapadnog Balkana (ne uključujući Kosovo). Sporazumi o statusu s Albanijom, Crnom Gorom i Srbijom već su potpisani i stupili su na snagu, a sporazumi sa Sjevernom Makedonijom te Bosnom i Hercegovinom još se moraju potpisati.

⁴⁸ Vidjeti odjeljak 2.5.

⁴⁹ Uredba (EZ) br. 810/2009 kako je izmijenjena.

barem jednom godišnje procijeniti **razinu suradnje trećih zemalja u području ponovnog prihvata** i o tome izvijestiti Vijeće. Svaka država članica također može obavijestiti Komisiju ako se suoči s ozbiljnim i trajnim praktičnim problemima u suradnji s trećom zemljom u području ponovnog prihvata, čime pokreće *ad hoc* procjenu. Nakon procjene Komisija može predložiti primjenu restriktivnih viznih mjera ili, u slučaju dobre suradnje, povoljnih viznih mjera.

Vizna politika može se upotrijebiti i za suzbijanje **neutemeljenih zahtjeva za azil** iz zemalja čijim državljanima nije potrebna viza, imajući na umu da su gotovo četvrtinu zahtjeva za azil koje su zaprimile države članice podnijeli podnositelji zahtjeva koji u schengensko+ područje mogu ući bez vize. Veća suradnja i razmjena informacija pomogli bi u otkrivanju zloporabe viza. **Mehanizmom suspenzije viza** omogućuje se sustavna procjena zemalja čijim državljanima nije potrebna viza s obzirom na kriterije koji uključuju rizike od nezakonitih migracija i zloporabu zahtjeva za azil. To u konačnici može dovesti do uklanjanja trećih zemalja s popisa zemalja čijim državljanima nisu potrebne vize.

Kako bi se ostvario cilj **mobiliziranja relevantnih politika i alata** koji je utvrdilo Europsko vijeće⁵⁰, potrebno je intenzivirati zajednički rad. Zbog toga predložena uredba o upravljanju azilom i migracijama uključuje mogućnost da Komisija, pri izvješćivanju Vijeća o trenutačnom stanju suradnje u području ponovnog prihvata, može utvrditi daljnje učinkovite mjere za poticanje i poboljšanje suradnje kako bi se olakšalo vraćanje i ponovni prihvati, među ostalim u drugim područjima politike koja su od interesa za treće zemlje⁵¹, uzimajući pritom u obzir opće interese Unije i odnose s trećom zemljom. U tome će važna biti bliska suradnja s visokim predstavnikom. Komisija, visoki predstavnik i države članice trebali bi osigurati da napredak u ponovnom prihvatu bude popraćen napretkom u drugim područjima u okviru partnerstava. To bi iziskivalo veću koordinaciju i fleksibilnost zakonodavnih, političkih i financijskih instrumenata, čime bi se objedinile mjere na razini EU-a i država članica.

Važna sastavnica buduće **strategije dobrovoljnog povratka i reintegracije** bit će utvrđivanje novih pristupa u trećim zemljama i bolje povezivanje s drugim razvojnim inicijativama i nacionalnim strategijama kako bi se izgradili kapaciteti i ojačala odgovornost trećih zemalja. Za učinkovitu provedbu strategije bit će potrebna bliska suradnja s Frontexom u okviru njegova proširenog mandata u području vraćanja i kao dio zajedničkog sustava EU-a za vraćanje.

6.6. Izgradnja zakonitih putova u Europu

Sigurnim kanalima za pružanje zaštite potrebitima odvraća se od opasnih putovanja prema Europi te se iskazuje solidarnost s trećim zemljama koje primaju izbjeglice. Zakonita migracija može koristiti našem društvu i gospodarstvu. Iako države članice zadržavaju pravo da same odrede koliko će prihvatiti osoba koje dolaze iz trećih zemalja radi traženja posla, u zajedničkoj migracijskoj politici EU-a treba voditi računa o integraciji gospodarstva EU-a i međuovisnosti tržišta rada država članica. Zbog toga se politikama EU-a trebaju poticati ravnopravni uvjeti među nacionalnim tržištima rada kao odredištima migracija. Njima bi se trebalo pomoći i da države članice iskoriste prednost članstva u EU-u i privuku talente.

Preseljenje je provjeren način pružanja zaštite najranjivijim izbjeglicama. Posljednjih je godina već došlo do znatnog povećanja broja preseljenja u EU i trebalo bi nastaviti rad u tom smjeru. Komisija preporučuje da se formalizira *ad hoc* program s otprilike 29 500

⁵⁰ Zaključci Europskog vijeća od 18. listopada 2018.

⁵¹ Humanitarna pomoć EU-a pruža se u skladu s načelima čovječnosti, nepristranosti, neutralnosti i neovisnosti.

mjesta za preseljenje koji države članice već provode te da se obuhvati dvogodišnje razdoblje 2020.–2021.⁵² (zbog pandemije bolesti COVID-19 neće biti moguće ispuniti sve obveze preseljenja tijekom 2020.). Kako bi EU neometano nastavio raditi na s preseljenju nakon 2021. i kako bi se potvrdilo njegovo globalno vodstvo u tom području, Komisija će pozvati države članice da preuzmu obveze od 2022. nadalje. To će se financirati iz proračuna EU-a te će uključivati dodatne mehanizme zaštite kao što su programi humanitarnog prihvata i mjere kao što su studijski programi ili programi povezani s radom. Osim toga, EU će u suradnji s civilnim društvom podupirati države članice koje žele uvesti programe **sponzorstva zajednice ili privatnog sponzorstva** financiranjem, izgradnjom kapaciteta i razmjenom znanja, s ciljem razvoja europskog modela sponzorstva zajednice, što dugoročno može dovesti do boljih rezultata integracije.

EU u okviru migracijskih partnerstava s partnerskim zemljama razrađuje zakonite načine dolaska u Europu, čime se s pomoću zakonitih migracija otvara put za suradnju u programima koji usklađuju potrebe za ljudima i vještinama s potrebama tržišta rada. Istodobno bi razvoj zakonitih putova trebao pridonijeti smanjenju nezakonitih migracija, koje često dovode do neprijavljenog rada i iskorištavanja radne snage u EU-u. Kako bi dala pozitivan poticaj i uzela u obzir potrebe tržišta rada EU-a i vještine koje ono treba, Komisija će ojačati potporu državama članicama da zajedno s partnerskim zemljama povećaju zakonite migracije, u skladu s potrebnim vještinama i potrebama tržišta rada EU-a i uz potpuno poštovanje nadležnosti država članica.

EU ostvaruje dobre rezultate u programima mobilnosti radne snage. Pilot-projekti zakonite migracije⁵³ pokazali su da EU pružanjem ciljane potpore može državama članicama pomoći u provedbi programa kojima se zadovoljavaju potrebe poslodavaca. EU je i otvorio program Erasmus+ i strukovno osposobljavanje za državljane trećih zemalja te ponudio bespovratna sredstva za mobilizaciju dijaspora. Međutim, opseg i ciljevi postojećih programa i dalje su ograničeni.

Pojačanim i sveobuhvatnijim pristupom⁵⁴ omogućila bi se suradnja s partnerskim zemljama i pridonijelo bi se jačanju uzajamno korisne međunarodne mobilnosti. Komisija će stoga osnovati **partnerstva za traženje talenata** preko kojih će jače podupirati zakonitu migraciju i mobilnost s glavnim partnerima. Prvo bi ih trebalo osnovati u susjedstvu EU-a, na zapadnom Balkanu i u Africi, s ciljem širenja na druge regije. Njima će se osigurati okvir politike EU-a i financijska potpora za suradnju s trećim zemljama kako bi se bolje uskladile potrebe za radnom snagom i vještinama u EU-u, a ujedno će biti i dio instrumenata EU-a za strateško uključivanje partnerskih zemalja u područje migracija. U tome će biti presudan snažan angažman država članica, kao i sudjelovanje privatnog sektora i socijalnih partnera, te odgovornost partnerskih zemalja. Kako bi osnovala partnerstva za traženje talenata, Komisija će organizirati konferenciju na visokoj razini s državama članicama i ključnim dionicima.

Partnerstva za traženje talenata trebala bi biti uključiva i izgraditi snažnu suradnju između relevantnih institucija (kao što su ministarstva rada i obrazovanja, poslodavci i socijalni

⁵² Preporuka Komisije o zakonitim putovima do zaštite u EU-u: promicanje preseljenja, humanitarnog prihvata i drugih dodatnih mehanizama, C(2020) 6467 od 23. rujna 2020.

⁵³ Osam država članica trenutačno je uključeno u šest takvih projekata s Egiptom, Marokom, Tunisom, Nigerijom i Senegalom. Najvažnije teme uključuju mobilnost stručnjaka u području IKT-a, mogućnosti studiranja i pripravnštva u Europi te jačanje kapaciteta trećih zemalja za upravljanje migracijama i potporu reintegraciji.

⁵⁴ To bi bilo u skladu s globalnim partnerstvima za vještine, bilateralnim sporazumima kojima se zemlja odredišta izravno uključuje u stvaranje ljudskog kapitala u zemlji podrijetla među potencijalnim migrantima prije migracije.

partneri, pružatelji usluga obrazovanja i osposobljavanja te udruženja dijaspora). Komisija će poticati tu suradnju namjenskim informiranjem i izgradnjom mreže uključenih poduzeća.

Partnerstvima za traženje talenata osigurat će jedinstven okvir za mobilizaciju instrumenata EU-a i država članica. Tomu bi mogla pridonijeti financiranja EU-a u području vanjskih odnosa, unutarnjih poslova, istraživanja i obrazovanja (Erasmus+). Partnerstva bi kombinirala izravnu potporu programima mobilnosti za rad ili osposobljavanje s izgradnjom kapaciteta u područjima kao što su tržište rada ili informiranje o vještinama, strukovno obrazovanje i osposobljavanje, integracija migranata povratnika i mobilizacija dijaspora. Većom usmjerenošću na obrazovanje pomoglo bi se u podupiranju i jačanju ulaganja u lokalne vještine.

Kao dio sveobuhvatnog pristupa migracijama i mobilnosti, vizne mjere mogu biti pozitivan poticaj u suradnji s trećim zemljama. Zahvaljujući punoj primjeni nedavno revidiranog **Zakonika o vizama**⁵⁵ i dodatnom zalaganju za pojednostavljenje izdavanja viza trećim zemljama poboljšat će se dosljednost i potaknuti kratkoročna mobilnost u dobroj vjeri, kao što su studentske razmjene. Kratkoročnom mobilnošću mogli bi se dopuniti drugi zakoniti putovi za proširenje rane suradnje s trećim zemljama (npr. zaustavljanje nezakonitih migracijskih tokova).

Ključne mjere

Komisija će, prema potrebi u bliskoj suradnji s visokim predstavnikom i državama članicama, učiniti sljedeće:

- odmah započeti s radom na razvoju i produbljivanju prilagođenih sveobuhvatnih i uravnoteženih dijaloga o migracijama i partnerstava sa zemljama podrijetla i tranzita, što će popratiti angažmanom na regionalnoj i globalnoj razini
- povećati potporu potrebitima i zajednicama domaćinima
- povećati potporu gospodarskom razvoju i rješavanju temeljnih uzroka nezakonitih migracija
- ojačati položaj migracija u programiranju novih instrumenata u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru
- osigurati potpunu i učinkovitu provedbu postojećih sporazuma i dogovora EU-a o ponovnom prihvatu te razmotriti mogućnosti sklapanja novih
- u okviru Zakonika o vizama potaknuti i poboljšati suradnju radi olakšavanja vraćanja i ponovnog prihvata te rad u okviru Uredbe o upravljanju azilom i migracijama kada stupi na snagu
- izraditi preporuku o zakonitim putovima do zaštite u EU-u, uključujući preseljenje i
- s ključnim partnerskim zemljama osnovati partnerstva EU-a za traženje talenata kako bi se olakšala zakonita migracija i mobilnost.

Europski parlament i Vijeće trebali bi učiniti sljedeće:

- ubrzano zaključiti pregovore o Okvirnoj uredbi o preseljenju i humanitarnom prihvatu.

7. PRIVLAČENJE VJEŠTINA I TALENATA U EU

Suradnja s trećim zemljama u pronalasku zakonitih putova u potpunosti je u skladu s interesima EU-a. U Europi dolazi do starenja i smanjenja broja stanovnika⁵⁶, što će

⁵⁵ Uredba (EZ) br. 810/2009 kako je izmijenjena.

⁵⁶ Izvješće o učinku demografskih promjena, COM(2020) 241 od 17. lipnja 2020.

vjerojatno stvoriti strukturni pritisak na tržištu rada, koji je pojačan nedostatkom posebnih vještina u različitim područjima i sektorima kao što su zdravstvo, medicinska skrb i poljoprivreda. Činjenica da migranti sa zakonitim boravkom mogu pridonijeti smanjenju nedostatka vještina i povećanju dinamičnosti tržišta rada EU-a prepoznata je u nedavno ažuriranom **Programu vještina za Europu**⁵⁷.

Aktiviranje i usavršavanje domaće radne snage potrebno je, ali nije dovoljno za rješavanje svih postojećih i predviđenih nedostataka radne snage i vještina. Činjenica je da su države članice 2018. izdale više od 775 000 prvih boravišnih dozvola državljanima trećih zemalja u svrhu zaposlenja⁵⁸. Zahvaljujući radnicima iz trećih zemalja smanjuje se nedostatak radne snage u brojnim zanimanjima u državama članicama⁵⁹, među ostalim u onima koja su važna za odgovor na bolest COVID-19⁶⁰. U zajedničkoj izjavi s Komisijom europski socijalni i gospodarski partneri istaknuli su potencijal radnika migranata da pridonesu zelenoj i digitalnoj tranziciji pružanjem potrebnih vještina europskom tržištu rada⁶¹. Usprkos tomu, EU trenutačno gubi globalnu utrku za talentima⁶². Iako su države članice odgovorne za odlučivanje o broju osoba koje prihvaćaju za potrebe rada, poboljšanim okvirom na razini EU-a državama članicama i poduzećima omogućilo bi se da privuku još više potrebnih talenata.

Osim osnivanja partnerstava za traženje talenata važno je dovršiti započet rad na reformi **Direktive o plavoj karti EU-a** kako bi se privukli visokokvalificirani talenti⁶³. Komisija priznaje da su situacije na tržištu rada u državama članicama različite i da postoji želja za fleksibilnošću tako da se zadrže nacionalni programi prilagođeni posebnim potrebama tržišta rada. Istodobno se reformom mora osigurati stvarna dodana vrijednost EU-a u privlačenju vještina s pomoću učinkovitog i fleksibilnog instrumenta na razini EU-a. Za to su potrebni uključiviji uvjeti prihvata, poboljšana prava, brzi i fleksibilni postupci, bolje mogućnosti kretanja i rada u različitim državama članicama te usklađenost između nacionalnih sustava i sustava EU-a. Novi program na razini EU-a trebao bi biti otvoren priznavanju stručnih vještina visokokvalificiranih osoba i relevantnog iskustva. Osim toga, trebao bi biti uključiv i obuhvaćati kategorije kao što su visokokvalificirani korisnici međunarodne zaštite kako bi se iskoristile njihove vještine i potaknula njihova integracija u društva EU-a. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da brzo dovrše pregovore te je spremna raditi na postizanju odgovarajućeg kompromisa.

Međunarodnom mobilnošću studenata i istraživača može se povećati količina stručnog znanja dostupnog europskim sveučilištima i istraživačkim ustanovama i pridonijeti naporima koje ulažemo u prelazak na zeleno i digitalno gospodarstvo. Potpuna provedba nedavno revidirane **Direktive o studentima i istraživačima**⁶⁴ ključna je kako bi dolazak u EU bio lakši i privlačniji te kako bi se promicalo širenje znanja kretanjem među državama

⁵⁷ Program vještina za Europu za održivu konkurentnost, socijalnu pravednost i otpornost, COM(2020) 274 od 1. srpnja 2020.

⁵⁸ Eurostat (mrežna oznaka podataka: [migr_pop1ctz](#)). Brojke ne uključuju podatke iz Ujedinjene Kraljevine.

⁵⁹ OECD (2018.), *The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005–2015* (Doprinos migracija dinamici radne snage u zemljama OECD-a u razdoblju 2005.–2015.), radni dokument OECD-a o socijalnim pitanjima, zapošljavanju i migracijama, br. 203, OECD Publishing, Pariz.

⁶⁰ Na primjer, imigranti koji nisu iz EU-a činili su 2018. oko 6 % zdravstvenih djelatnika u EU-u, 14 % njegovatelja, 10 % radnika na zbrinjavanju otpada, 16 % poljoprivrednih radnika (bez računanja sezonskih radnika), 25 % čistača i pomagača te 27 % pomagača u pripremi hrane.

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 Vidjeti na primjer: *Recruiting immigrant workers: Europe* (Zapošljavanje radnika imigranata u Europi), OECD i EU (2016.), OECD Publishing, Pariz.

⁶³ COM(2016) 378 od 7. lipnja 2016.

⁶⁴ Direktiva Vijeća (EU) 2016/801.

članicama. Partnerstva za traženje talenata mogu i izravno podupirati programe kojima se olakšava mobilnost studenata i istraživača.

Trebalo bi povećati učinak okvira EU-a za zakonitu migraciju na demografske i migracijske izazove u Europi⁶⁵. Postoji niz inherentnih nedostataka u sustavu zakonite migracije u EU-u (kao što su fragmentacija, ograničena obuhvaćenost pravilima EU-a, nedosljednosti među različitim direktivama i složenost postupaka) koji bi se mogli riješiti mjerama kao što su bolja provedba ili čak novo zakonodavstvo. Komisija će najprije osigurati potpunu i učinkovitu provedbu postojećeg okvira jačanjem suradnje i dijaloga s državama članicama.

Komisija će ukloniti i glavne nedostatke s pomoću tri nova skupa mjera, koje će pridonijeti općem cilju da se privuku talenti koji su potrebni EU-u. Olakšali bi se prihvati radnika različitih razina obrazovanja i mobilnost unutar Unije radnika iz trećih zemalja koji su već u EU-u.

- Revizija **Direktive o osobama s dugotrajnim boravištem**⁶⁶, koja je trenutačno nedovoljno iskorištena i ne pruža učinkovito pravo na mobilnost unutar EU-a. Cilj bi bio stvoriti stvarni status dugotrajnog boravišta u EU-u, posebno jačanjem prava osoba s dugotrajnim boravištem na preseljenje i rad u drugim državama članicama.
- Revizija **Direktive o jedinstvenoj dozvoli**⁶⁷, čiji cilj pojednostavnjenja postupaka prihvata za sve radnike iz trećih zemalja nije u potpunosti ostvaren. Time bi se razmotrili načini pojednostavnjenja i pojašnjenja područja primjene zakonodavstva, uključujući uvjete za prihvati i boravak niskokvalificiranih i srednjekvalificiranih radnika.
- Dodatno istraživanje **baze talenata EU-a** za kvalificirane radnike iz trećih zemalja koja bi mogla funkcionirati kao platforma za međunarodno zapošljavanje u cijelom EU-u i na kojoj bi kvalificirani državljani trećih zemalja mogli izraziti interes za preseljenje u EU, a tijela EU-a nadležna za migracije i poslodavci mogli bi ih identificirati na temelju svojih potreba⁶⁸.

Komisija je pokrenula i **javno savjetovanje o privlačenju vještina i talenata**. Njime se nastoje utvrditi dodatna područja u kojima bi se okvir EU-a mogao poboljšati, među ostalim putem mogućeg novog zakonodavstva. U okviru tog savjetovanja iznose se i nove ideje kojima bi se povećala privlačnost EU-a, olakšalo usklađivanje vještina, a radnici migranti bolje zaštitili od iskorištavanja. Komisija će u okviru savjetovanja nastaviti dijalog sa socijalnim i gospodarskim partnerima o svim tim inicijativama. Rezultati će poslužiti kao temelj za razvoj baze talenata EU-a i pomoći Komisiji da odluči koje su još inicijative potrebne za rješavanje dugoročnih izazova u tom području.

Ključne mjere

Komisija će:

- pokrenuti javnu raspravu o daljnjim koracima u području zakonite migracije i
- predložiti paket o vještinama i talentima, koji obuhvaća reviziju Direktive o osobama s dugotrajnim boravištem i reviziju Direktive o jedinstvenoj dozvoli te utvrđivanje mogućnosti za osnivanje baze talenata EU-a.

⁶⁵ Vidjeti Provjeru prikladnosti zakonodavstva EU-a o zakonitoj migraciji (SWD(2019) 1055 od 29. ožujka 2019.). Za demografska pitanja vidjeti i: *Demographic Scenarios for the EU – Migration, Population and Education* („Demografski scenariji u EU-u – migracije, stanovništvo i obrazovanje“) (Komisija, 2019.).

⁶⁶ Direktiva 2003/109/EZ.

⁶⁷ Direktiva 2011/98/EU.

⁶⁸ Vidjeti rad OECD-a: *Building an EU Talent Pool – A New Approach to Migration Management for Europe* („Izgradnja baze talenata EU-a – novi pristup upravljanju migracijama za Europu“), 2019.

Europski parlament i Vijeće trebali bi učiniti sljedeće:

- zaključiti pregovore o Direktivi o plavoj karti EU-a.

8. POTPORA INTEGRACIJI ZA UKLJUČIVIJA DRUŠTVA

Dio je zdravog i pravednog sustava upravljanja migracijama osigurati da svi koji se zakonito nalaze u EU-u mogu sudjelovati i pridonositi dobrobiti, blagostanju i koheziji europskih društava. Gotovo 21 milijun državljana trećih zemalja boravio je 2019. zakonito u EU-u⁶⁹. Uspješna integracija koristi i dotičnim pojedincima i lokalnim zajednicama u koje se integriraju. Potiče socijalnu koheziju i gospodarsku dinamičnost. Ona je pozitivan primjer kako Europa može upravljati raznolikošću i učincima migracija izgradnjom otvorenih i otpornih društava. Međutim, unatoč brojnim uspješnim pričama, prevelik broj migranata i kućanstava migrantskog podrijetla i dalje se suočava s nezaposlenošću, nedostacima mogućnosti obrazovanja ili osposobljavanja i ograničenom društvenom interakcijom. Na primjer, 2019. izgledi za zapošljavanje državljana zemalja izvan EU-a i dalje su bili manji: zaposlilo ih se oko 60 % u dobi od 20 do 64 godine, u usporedbi s oko 74 % državljana zemalja domaćina. Građani su stoga zabrinuti zbog brzine i dubine integracije, što je legitiman razlog za javnu politiku da se te razlike smanje.

Integracija migranata i njihovih obitelji stoga je ključan dio šireg programa EU-a za promicanje socijalne uključenosti. Iako je integracijska politika prvenstveno u nadležnosti država članica, EU je od donošenja akcijskog plana iz 2016.⁷⁰ pojačao svoju potporu državama članicama i drugim relevantnim dionicima. Europska mreža za integraciju radi na jačanju suradnje i dijeljenja znanja među nacionalnim tijelima nadležnima za integraciju. EU je i ojačao suradnju s lokalnim i regionalnim vlastima i civilnim društvom te osnovao nova partnerstva s poslodavcima, kao i socijalnim i gospodarskim partnerima⁷¹. Komisija je nedavno obnovila Europsko partnerstvo za integraciju sa socijalnim i gospodarskim partnerima kako bi se izbjeglicama pružile prilike za integraciju na europsko tržište rada⁷². To bi trebalo dovesti do nastavka dijaloga i buduće suradnje kako bi se privukle vještine potrebne našem gospodarstvu.

Sada je taj rad potrebno produbiti kako bi svi mogli sudjelovati u našem gospodarstvu i društvu. Kao dio prioriteta promicanja europskog načina života Komisija će donijeti **akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2024.**, čiji će glavni cilj biti integracija migranata i njihovih obitelji. Tim će se planom pružiti strateške smjernice i utvrditi konkretne mjere za poticanje uključivanja migranata i šire socijalne kohezije te će okupiti relevantni dionici, pri čemu će se regionalnim i lokalnim akterima dati vodeća uloga. Plan će se temeljiti na svim relevantnim politikama i alatima u ključnim područjima kao što su socijalna uključenost, zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvo, jednakost, kultura i sport te će se utvrditi kako uključiti integraciju migranata u rad na ciljevima EU-a. Glavni će cilj biti osigurati da migranti u potpunosti iskoriste europski stup socijalnih prava. U obzir će se uzeti činjenica da se osobe migrantskog podrijetla (npr. migranti rođeni u inozemstvu ili druga generacija migranata) često pri integraciji suočavaju sa sličnim izazovima kao državljani trećih zemalja. Mjere će uključivati izravnu potporu onima koji su aktivni „na terenu” i obuhvaćati cijeli niz aktivnosti potrebnih za praćenje migranata i njihovih obitelji

⁶⁹ Izvor statističkih podataka u ovom odjeljku: Eurostat. Podaci za Ujedinjenu Kraljevinu nisu uključeni.

⁷⁰ COM(2016) 377 final od 7. lipnja 2016.

⁷¹ Inicijative [Europsko partnerstvo za integraciju](#) i [Poslodavci zajednički za integraciju](#); podrška inicijativi Odbora regija [Gradovi i regije za integraciju](#).

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

na putu prema uspješnoj integraciji i socijalnoj uključenosti. Komisija se sada savjetuje kako bi prikupila stajališta dionika, građana i migranata o mogućim mjerama za promicanje integracije i socijalne uključenosti migranata i građana EU-a migrantskog podrijetla.

Kako bi se osiguralo da migranti aktivno sudjeluju u razvoju migracijskih politika EU-a, Komisija osniva neformalnu stručnu skupinu za stajališta migranata. Jedna od njezinih prvih zadaća bit će doprinos pripremi akcijskog plana za integraciju i uključivanje, a osim toga Komisiji će pomagati savjetom i stručnim znanjem o osmišljavanju i provedbi inicijativa u svim područjima migracija i azila.

Ključne mjere

Komisija će:

- donijeti sveobuhvatan akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2024. i
- provesti obnovljeno Europsko partnerstvo za integraciju sa socijalnim i gospodarskim partnerima i razmotriti proširenje buduće suradnje na područje migracija radne snage.

9. SLJEDEĆI KORACI

U novom paktu o migracijama i azilu utvrđuje se cjelovit pristup potreban za pravedno, učinkovito i održivo upravljanje migracijama u Europi. EU će se sada morati založiti za ostvarenje tog novog pakta. To je jedini način da se ubuduće spriječi ono što se ovog mjeseca događalo u Moriji – da se uvede sustav koji će se moći nositi i s takvim situacijama. Zajednički europski okvir za upravljanje migracijama jedini je način da se postigne potreban učinak. Takvo povezivanje politika nužno je za jasnoću i postignuća koji su građanima potrebni kako bi vjerovali da će EU ostvariti uvjerljive i humane rezultate.

Takav sustav može funkcionirati samo ako ima odgovarajuće instrumente. To podrazumijeva čvrst pravni okvir kojim se može osigurati jasnoća i usredotočenost potrebna za uzajamno povjerenje, sa strogim i pravednim propisima za one kojima je potrebna međunarodna zaštita i za one koji nemaju pravo boravka. Njime se zahtijeva da u središtu uzajamno korisnih partnerstava s trećim zemljama budu migracije kako bi se njima učinkovitije upravljalo. Poziva se na inteligentan pristup zakonitoj migraciji koji vodi računa o ekonomskoj potrebi za talentima i socijalnoj potrebi za integracijom. Za to je potrebno osigurati i proračun koji bi bio dostatan za zajedničke odgovornosti i zajedničke koristi migracijskih politika EU-a, unutar i izvan EU-a.

Naposljetku, potrebno je da se svi uključe i angažiraju. Zbog toga se novi pakt temelji na pozornom savjetovanju – s Europskim parlamentom i Vijećem, državama članicama i dionicima. Temelji se na našim vrijednostima, ali će dati i potrebne rezultate. Komisija smatra da rezultat daje ravnoteža interesa i potreba koja opću zaslužuje potporu. Komisija sada poziva Europski parlament i Vijeće da daju novi poticaj. Prvi korak trebao bi biti postizanje zajedničkog dogovora o novom mehanizmu solidarnosti i pitanjima odgovornosti pri novoj provjeri i postupku na granici do kraja ove godine, nakon čega bi se ubrzo donio cijeli zakonodavni paket. Zajedničkim radom EU može i mora osigurati brzu provedbu istinski zajedničke migracijske politike i politike azila.