

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Europskoj imigracijskoj politici**(razmatračko mišljenje)**

(2014/C 458/02)

Glavni izvjestitelj: **Giuseppe IULIANO**

Dana 3. lipnja 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, talijansko predsjedništvo EU-a odlučilo je od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora zatražiti da izradi razmatračko mišljenje o temi:

Europska imigracijska politika

(razmatračko mišljenje).

Dana 8. srpnja 2014., Predsjedništvo Europskog gospodarskog i socijalnog odbora zatražilo je od Stručne skupine za vanjske poslove da pripremi rad Odbora o toj temi.

S obzirom na hitnu prirodu posla (pravilo 59. Poslovnika) Europski gospodarski i socijalni odbor imenovao je g. Iuliana glavnim izvjestiteljem na svom 501. plenarnom zasjedanju održanom 10. i 11. rujna 2014. (sjednica od 11. rujna) i usvojio sljedeće mišljenje s 161 glasom za, 6 protiv i 6 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Nova faza europske imigracijske politike treba biti strateška, sa srednjoročnom i dugoročnom vizijom te biti usmjerena na holistički i globalni pristup u osiguravanju otvorenih i fleksibilnih zakonskih kanala za prihvata. Na temelju rada koji su obavili EGSO i Europski forum za integraciju, ovo mišljenje poziva predstavnike institucija EU-a i nacionalne vlade da uzmu u obzir ključnu ulogu socijalnih partnera i organiziranog civilnog društva kako bi se osigurala socijalna perspektiva i dodana vrijednost europskih imigracijskih politika i uzeo u obzir njihov utjecaj na tržište rada, uvjete zapošljavanja i života i temeljna prava.

1.2 EGSO smatra da je petnaest godina nakon početka izrade europske imigracijske politike došao trenutak da se političke vrijednosti i načela iz Ugovora iz Lisabona primijene u praksi s konkretnim i specifičnim političkim mjerama koje nadilaze rasprave o nadležnosti između EU-a i nacionalnih vlada. EGSO smatra da je potrebno ostvariti konkretne rezultate kako bi se omogućio razvoj istinski zajedničke i solidarne politike o imigraciji, azilu i vanjskim granicama.

1.3 EU putem zajedničke imigracijske politike može osigurati značajnu dodanu vrijednost. EGSO izražava želju da se prioritet da savladavanje prepreka i nediskriminaciji na tržištu rada. EU bi trebao donijeti zajednički europski imigracijski zakonik i priručnik zajedničkih europskih smjernica za osiguravanje njegove provedbe i dostupnosti. To treba učiniti u skladu s europskom strategijom kojom bi se EU učinilo privlačnim za nadarene pojedince te svladalo prepreke povezane s kvalifikacijama. EU bi trebao uspostaviti stalnu europsku platformu za migracije radne snage. EGSO se stavlja na raspolaganje za ispunjavanje te zadaće, da bude mjesto gdje bi socijalni partneri raspravljali i analizirali nacionalne politike o radnoj imigraciji i gdje bi se razmjenjivale dobre prakse.

1.4 EU je pokrenuo drugu fazu Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). U državama članicama i dalje postoje različite prakse i različite razine zaštite. Potrebno je osigurati provedbu načela solidarnosti i zajedničke odgovornosti kako bi se omogućila uravnoteženija raspodjela zahtjeva za azil među državama članicama. Dublinsku konvenciju treba zamijeniti sustavom veće solidarnosti koji bi uzimao u obzir volju tražitelja azila i osigurao razmjerniju podjelu odgovornosti među državama članicama. Potrebno je također dati veće ovlasti Europskom potpornom uredu za azil (EASO), pri čemu posebnu pozornost treba posvetiti njegovim operativnim aktivnostima potpore te timovima zajedničke potpore za azil u državama članicama koje zahtijevaju posebnu ili hitnu potporu. Od ključne je važnosti da Unija osigura usklađenije, dosljednije, neovisnije i fleksibilnije izdavanje viza u humanitarne svrhe u državama članicama, kako je navedeno u zajedničkom Zakoniku o vizama.

1.5 Europska granična politika treba se temeljiti na većoj zajedničkoj odgovornosti u području kontrole i nadzora granica te na zaštiti načela i prava u upravljanju njima. Države članice koje sačinjavaju zajedničku vanjsku teritorijalnu granicu suočavaju se s teškim situacijama povezanim s migracijskim tokovima i tražiteljima azila. Nužno je da EU pokrene postupke financijske i operativne solidarnosti te solidarnosti u pogledu prihвата. Treba ojačati ulogu Frontexa i pretvoriti ga u zajedničku europsku službu za nadzor granica sačinjenu od europskog kontingenta graničnih policajaca za podršku državama članicama. To bi trebalo ići ruku pod ruku s razvojem učinkovitijeg i sistematičnijeg sustava odgovornosti (eng. *accountability*) za njegove aktivnosti te primjenom odredbi Uredbe 656/2014 kojima se utvrđuju pravila nadzora vanjskih morskih granica u kontekstu operativne suradnje koju koordinira Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije.

1.6 EU treba promicati međunarodni zakonodavni okvir za migracije i preuzeti aktivnu ulogu u promicanju ratifikacije i primjene međunarodnih instrumenata i standarda na području ljudskih prava imigranata u državama članicama. EU treba sklopiti strateški savez s ostalim međunarodnim dionicima koji su uključeni u pitanja o ljudskoj mobilnosti i ljudskim pravima, poput Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe.

1.7 Izazovi koji proizlaze iz prekogranične mobilnosti osoba ne mogu se sagledati isključivo u kontekstu prepuštanja granične kontrole i nadzora vanjskim izvršiteljima. Stoga je potrebno nastaviti s razvijanjem globalnog pristupa migraciji i mobilnosti. EU tim zemljama i njihovim državljanima mora ponuditi druge mogućnosti imigracije u svrhu zaposlenja i obrazovanja putem zakonitih, fleksibilnih i transparentnih postupaka. Partnerstva za mobilnost trebaju biti uravnoteženija i pravno obvezujuća za potpisnike. Europska služba za vanjsko djelovanje treba osigurati bolju usklađenost među prioritetima vanjske i imigracijske politike, na temelju pristupa usredotočenog na ljudska prava.

2. Uvod: susret novoj politici imigracije, azila i granica do 2020.

2.1 Talijansko predsjedništvo zatražilo je od Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (EGSO) da izradi razmatračko mišljenje o budućoj europskoj politici imigracije, azila i granica. EGSO želi pridonijeti u vidu strateških prijedloga na temelju svojih prethodnih mišljenja o imigracijskim pitanjima⁽¹⁾. **Socijalni partneri i predstavnici organiziranog civilnog društva te socijalni dijalog** trebaju biti prisutni u cijelom postupku rasprave koji prethodi sljedećoj fazi **europske imigracijske politike do 2020. „Socijalna dimenzija”** ključna je za osiguravanje dodane vrijednosti te utvrđivanje razmjernosti i učinka spomenutih politika.

2.2 EGSO je u više navrata naglasio da europska imigracijska politika mora biti strateška i imati **srednjoročnu i dugoročnu** viziju te se usredotočiti na **holistički i globalni pristup** u omogućavanju otvorenih i fleksibilnih zakonskih kanala za prihvāt, osigurati zaštitu temeljnih prava, ponuditi dugotrajna i solidarna rješenja za pristup međunarodnoj zaštiti, uzeti u obzir situaciju na tržištima rada i suočiti se s izazovima svojstvenim politikama integracije te njihovim utjecajem na ugrožene skupine, rasizmom i ksenofobijom.

2.3 Odbor je pokazao veliku predanost u osiguravanju da se imigracijske politike provode uz sudjelovanje samih imigranata, osobito u okviru **Europskog foruma za integraciju**⁽²⁾, koji je Komisija 2009. odlučila osnovati unutar EGSO-a. Forum je učvrstio svoj položaj kao **europska platforma koja olakšava višestrani dijalog i aktivno sudjelovanje** organizacija organiziranog civilnog društva i imigranata u ključnim raspravama o europskim politikama na području integracije. Forum je u postupku preoblikovanja kako bi se mogao baviti nizom imigracijskih politika. Na temelju studije procjene njegovih rezultata i učinkovitosti, **EGSO želi ojačati svoju predanost Forumu**, posebice ojačati svoje odnose s organizacijama imigranata, osigurati svoj doprinos praćenjem politika te poboljšati suradnju s Parlamentom i Odborom regija.

3. Zajednička imigracijska politika

3.1 Prošlo je petnaest godina od Ugovora iz Amsterdama 1999. kojim je obilježen početak izrade zajedničke politike imigracije, azila i granica. EGSO smatra da se prilikom izrade budućih europskih programa na području imigracije treba vratiti njihovim **temeljnim načelima propisanim Programom iz Tamperea iz 1999.**⁽³⁾, osobito načelima poštenog i jednakog tretmana za državljane trećih zemalja, načelu solidarnosti i zajedničke odgovornosti i temeljnim pravima sadržanim u Povelji o temeljnim pravima Europske unije te vladavini prava. Ugovor iz Lisabona može poslužiti kao **zajednički radni vodič**. Potrebno je **u potpunosti provesti u praksi ista ta opća načela** sadržana u Ugovorima.

⁽¹⁾ EGSO, Imigracija: Integracija i temeljna prava, 2012. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁽³⁾ Zaključci Europskog vijeća, Program iz Tamperea, 15. – 16. listopada 1999., SN 200/99

3.2 EGSO ističe da europske ambicije i vrijednosti često ostaju samo na velikim riječima te da su praksa i zakoni u suprotnosti sa spomenutim vrijednostima ⁽⁴⁾. EGSO poziva Vijeće i predstavnike država članica **da poduzmu odlučujuće korake koji nadilaze samu retoriku i izjave o načelima te da usvoje konkretne inicijative koje će, kada se krenu provoditi, dovesti do stvarnih rezultata.** To bi trebalo učiniti ne samo u bliskoj međuinstitucijskoj suradnji s Europskom komisijom i Europskim parlamentom, već i sa socijalnim partnerima i organiziranim civilnim društvom, koji u ovom procesu također predstavljaju važne saveznike.

3.3 Migracijski izazovi s kojima se suočavamo na Sredozemlju i uzduž zajedničkih vanjskih granica EU-a dobro su zabilježeni i predmet su rasprava koje se vode u političkim krugovima i medijima, a koje često graniče s manjkom razuma i nacionalističkim populizmom. EGSO traži razumnu raspravu temeljenu na objektivnim i neovisnim podacima i istraživanjima. Jasan prioritet treba dati onom što je zaista potrebno za **učvršćivanje i razvijanje istinski zajedničke i solidarne politike imigracije, azila i vanjskih granica.** EGSO smatra da je vrijeme za novu europsku strategiju za zajedničku europsku imigracijsku politiku, koja bi bila povezana sa strategijom Europa 2020. i **usmjerena na provedbu načela.**

3.4 U područjima gdje su politički interesi predstavnika država članica jako veliki, bitno je da **temeljna prava** svih državljana trećih zemalja koji podliježu tim politikama (uključujući imigrante bez dokumenata) budu okosnica svake buduće politike ⁽⁵⁾. Prioritet treba dati izazovima povezanim s poboljšanjem **životnih i radnih uvjeta** za milijune imigranata koji rade u EU-u ⁽⁶⁾. EGSO pridaje osobitu važnost pitanjima koja se tiču **utjecaja imigracijskih politika na socijalne politike i politike zapošljavanja** te promiče pristup na temelju kojeg se analiziraju zapošljavanje i posljedice migracijskih politika na socioekonomsku isključenost ili integraciju radnika i njihovih obitelji ⁽⁷⁾.

3.5 Politike koje se odnose na uvjete za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u zajedničkoj su nadležnosti država članica i EU-a. U Ugovoru iz Lisabona stoji da EU mora razvijati zajedničku imigracijsku politiku u svim njezinim fazama. EGSO smatra da EU može osigurati značajnu dodanu vrijednost putem zajedničke politike i zakonodavstva kada je riječ o pitanjima zapošljavanja i obrazovanja, koja bi trebala biti **u velikoj mjeri ujednačena i temeljiti se na horizontalnom pristupu** umjesto na sektorskim propisima ⁽⁸⁾. Postojeći pravni okvir je rascjepkan, nejasan i raspršen. Ova situacija stvara **pravnu nesigurnost i političku nedosljednost** koje treba otkloniti što je prije moguće.

3.6 EGSO smatra da je potrebno učvrstiti postojeće zakonodavstvo u obliku **imigracijskog zakonika.** Spomenuti zakonik bi trebao osigurati veću transparentnost i pravnu jasnoću u pogledu prava i sloboda državljana trećih zemalja koji borave u EU-u i učvrstiti zakonodavstvo putem jedinstvenog i transparentnog okvira zajedničkih prava i standarda, uključujući one koji se odnose na imigrante bez dokumenata ⁽⁹⁾. Zakonik bi se također trebao pozabaviti pitanjem socioekonomskog položaja radnika iz trećih zemalja koji borave u EU-u ⁽¹⁰⁾. Još jedan od prioriteta trebao bi biti lakši pristup europskim pravima i standardima kao i borba protiv diskriminacije i rasizma na tržištu rada u vidu **priručnika zajedničkih europskih smjernica.**

3.7 Jednako je potrebno riješiti jedan od najvećih problema koji pogađa velik broj imigranata i brojna poduzeća u Europi, tj. **priznavanje akademskih i stručnih kvalifikacija** ⁽¹¹⁾. EGSO zahtijeva izradu **europske strategije kojom bi se EU učinilo privlačnim za nadarene pojedince** na međunarodnoj razini i traži da se usmjeri na suočavanje s neopravdanim preprekama povezanim s akademskim i stručnim kvalifikacijama. To bi trebalo ići ruku pod ruku s usvajanjem horizontalnog zakonodavstva ⁽¹²⁾.

⁽⁴⁾ EGSO 343/2009 – SOC/320 (SL C 218 od 11.9.2009., str. 78.)

⁽⁵⁾ SL C 128 od 18.5.2010., str. 29.

⁽⁶⁾ Europska konfederacija sindikata, Akcijski plan za migraciju, koji je izvršni odbor ETUC-a usvojio 5. – 6. ožujka 2013. http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽⁷⁾ Mišljenje EGSO-a od 17.3.2010., CESE 450/2010 (SL C 354 od 28.12.2010., str. 16.)

⁽⁸⁾ SL C 286 od 17.11.2005., str. 20.

⁽⁹⁾ Mišljenje EGSO-a od 15.9.2010., SOC/373 (SL C 48 od 15.2.2011., str. 6.) EGSO je podržao potrebu za usklađivanjem prava imigranata bez dokumenata u EU-u. Vidi točku 11.2 Mišljenja.

⁽¹⁰⁾ Europska konfederacija sindikata, Akcijski plan za migraciju, koji je izvršni odbor ETUC-a usvojio 5. – 6. ožujka 2013. http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a od 15.9.2010., SOC/373 (SL C 48 od 15.2.2011., str. 6.)

⁽¹²⁾ SL C 80, od 3.4.2002., str. 37. Mišljenje EGSO-a od 15.9.2010., SOC/373 (SL C 48 od 15.2.2011., str. 6.)

3.8 **Demografsko stanje i starenje stanovništva i tržišta rada** u državama članicama u tom kontekstu treba pažljivo razmotriti. U svom razmatračkom mišljenju iz 2011. ⁽¹³⁾ o **ulozi imigracije u demografskoj situaciji u Europi**, EGSO je istaknuo da bi se u narednim godinama trebala povećati imigracija radnika iz trećih zemalja i njihovih obitelji. EU treba osigurati **otvoreno i fleksibilno zakonodavstvo** koje dopušta radnu imigraciju putem zakonskih i transparentnih kanala, kako za radnike s visokim i srednjim kvalifikacijama tako i za poslove za koje su potrebne niže kvalifikacije sve dok države članice imaju slobodu odlučivanja o broju ljudi koje će primiti. EGSO izražava želju da se za prioritet postavi **savladavanje prepreka i nediskriminacija na tržištu rada** prema ugroženim skupinama radnika migranata, primjerice ženama. Istovremeno, međutim, treba prihvatiti da imigracija možda ne predstavlja jedino rješenje problema nedostatka radne snage na tržištu rada te bi države članice mogle razmotriti druge mogućnosti koje su prikladnije za rješavanje tog problema.

3.9 EU bi u okviru EGSO-a trebao uspostaviti stalnu **europsku platformu za migracije radne snage** gdje bi socijalni partneri, javne službe za zapošljavanje država članica, agencije za zapošljavanje i druge zainteresirane strane raspravljali i analizirali nacionalne politike o radnoj imigraciji i gdje bi se razmjenjivale prakse u pogledu utvrđivanja potreba na tržištu rada i postojećih prepreka za ravnopravnu socioekonomsku uključenost. EGSO ponovno ističe svoju podršku Komisiji ⁽¹⁴⁾ i predlaže da Vijeće zatraži izradu razmatračkog mišljenja o uspostavi takve platforme.

4. Zajednička politika azila: Zajednički europski sustav azila (CEAS)

4.1 EGSO pozdravlja usvajanje **druge faze Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS)**. Ipak, unatoč visokoj razini zakonodavne usklađenosti, i dalje postoji preveliko diskrecijsko pravo u okviru nacionalnih zakonodavstava, što državama članicama omogućuje da raspolazu vrlo različitim politikama i stajalištima ⁽¹⁵⁾. Održale su se različite tradicije dok se razine zaštite i dalje razlikuju od jedne do druge države članice ⁽¹⁶⁾. EU za prioritet treba postaviti dostizanje **visoke razine zaštite i smanjenje postojećeg diskrecijskog prava** tražiteljima azila osigurati pristup **učinkovitoj pravnoj zaštiti** kako bi ta prava i načela bila dostupna i u praksi.

4.2 U **Dublinskoj konvenciji** određuje se koja je država članica zadužena za obradu zahtjeva za azil, no EGSO smatra da ovaj sustav između država članica EU-a nije solidaran. Ovaj sustav je oblikovan pod pretpostavkom da su sustavi azila država članica slični, što i dalje nije slučaj. Dublinsku konvenciju mora zamijeniti **sustav veće solidarnosti unutar EU-a** koji će uzimati u obzir volju tražitelja azila i jamčiti razmjerniju podjelu odgovornosti među državama članicama ⁽¹⁷⁾.

4.3 **Europski potporni ured za azil (EASO)** na Malti trebao bi raspolagati većim kapacitetom za jasno utvrđivanje i procjenu stanja u pogledu azila u EU-u ⁽¹⁸⁾ i razlika koje se pojavljuju u postupcima povezanim s azilom u državama članicama kao i zakonodavnim razlikama te predložiti potrebne posebne promjene u CEAS-u. EASO se treba i dalje razvijati kao centar za praćenje i analiziranje rezultata u drugoj fazi CEAS-a, u uskoj suradnji s Agencijom Europske unije za temeljna prava (FRA). EGSO preporučuje povećanje nadležnosti EASO-a pri pružanju trajne tehničke i operativne potpore državnim vlastima onih država članica kojima je potrebna posebna ili hitna pomoć u njihovim sustavima azila i prihvata, u obliku **timova zajedničke potpore za azil** (eng. *asylum support teams*).

4.4 Odbor je u nekoliko navrata izrazio želju da Europska unija, u suradnji sa susjednim državama članicama, pokrene **regionalne programe zaštite i prihvata** koje bi financirao EU, u skladu sa smjernicama UNHCR-a ⁽¹⁹⁾ te u bliskoj suradnji s organizacijama organiziranog civilnog društva ⁽²⁰⁾. Prije pružanja daljnje podrške toj politici, trebalo bi provesti neovisnu procjenu svih tih programa i financijskih sredstava namijenjenih njihovoj provedbi prije nego što ih se proširi i pretvori u novi mehanizam koji obvezuje EU. Čini se da postojeći programi daju veći prioritet sprečavanju ulaska tražitelja azila na područje Unije i međunarodnoj zaštiti nego nastojanjima da se zaštita izbjeglica zaista poboljša ⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ SL C 48 od 15.2.2011., str. 6.

⁽¹⁴⁾ Mišljenje EGSO-a od 4.11.2009., SOC/352, točka 4.4.14 (SL C 128 od 18.5.2010., str. 80.). Komisija je u Komunikaciji 154 (COM (2014) 154 final) od 11. ožujka 2014. ponovno predstavila inicijativu za uspostavu platforme, što je Vijeće odbilo u Stockholmskom programu.

⁽¹⁵⁾ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>

⁽¹⁶⁾ Vidi mišljenje EGSO-a od 12.3.2008. o Zelenoj knjizi o budućem zajedničkom europskom sustavu azila (izvjestiteljica: gđa Le Nouail-Marlière), SL C 204, od 9.8.2008., str. 77., točka 1.1.

⁽¹⁷⁾ Vidi mišljenje EGSO-a od 12.3.2008. o Zelenoj knjizi o budućem zajedničkom europskom sustavu azila (izvjestiteljica: gđa Le Nouail-Marlière), SL C 204 od 9.8.2008., str. 77.

⁽¹⁸⁾ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>

⁽¹⁹⁾ UNHCR Resettlement Handbook (UNHCR-ov priručnik o preseljavanju), srpanj 2011. (revidirane verzije iz 2013. i 2014.), dostupan na: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>

⁽²⁰⁾ Vidi Mišljenje EGSO-a od 25.2.2008., SOC/320 SL C 218 od 11.9.2009., str. 78.

⁽²¹⁾ Ibid., (točka 7.2.2.)

4.5 Te regionalne programe moglo bi se dodatno ojačati **programima preseljenja** kojima bi se uspostavio sustav za prihvata osoba kojima je u trećim zemljama odobren izbjeglički status, kako bi im se omogućilo trajni boravak u nekoj od država članica EU-a. Prije samog razvoja takvih programa, potrebno je uzeti u obzir iskustva organiziranog civilnog društva i međunarodnih organizacija. EGSO predlaže poboljšanje solidarnosti i odgovornosti unutar EU-a putem odgovarajuće podjele obveza i uspostavom **programa premještanja**. Ove korake trebala bi pratiti studija o uspostavi **sustava za zajedničku obradu zahtjeva za azil unutar EU-a te mogućnost uspostave načela uzajamnog priznavanja odobrenih zahtjeva za azil i slobodno kretanje korisnika zaštite**.

4.6 EGSO smatra da je jednako nužno ulazak u EU olakšati osobama koje trebaju zaštitu te preporučuje usklađenje, dosljednije, neovisnije i fleksibilnije izdavanje **viza u humanitarne svrhe** u državama članicama, kako je navedeno u zajedničkom Zakoniku o vizama. Također preporučuje uspostavu mehanizma za praćenje njegove provedbe u praksi i osiguravanje pristupa učinkovitoj pravnoj zaštiti za tražitelje azila te pravo na žalbu u slučaju odbijenog zahtjeva⁽²²⁾. EGSO podupire novi prijedlog Komisije o reviziji Zakonika o vizama⁽²³⁾ i izražava želju da se u pregovorima osigura izdavanje viza u humanitarne svrhe.

5. Zajednička politika granica

5.1 Uspostava schengenskog prostora jedno je od najvažnijih dostignuća u kontekstu europske integracije. Vanjske granice EU-a zajedničke su granice u državama schengenskog prostora te zajednička treba biti i **odgovornost u području kontrole i nadzora tih granica te zaštita načela i prava u upravljanju njima**. Države članice koje sačinjavaju zajedničku vanjsku teritorijalnu granicu moraju se zbog svog geografskog položaja suočavati s teškim situacijama povezanim s migracijskim tokovima i tražitelja azila. EGSO ističe važnost **načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti**, sukladno članku 80. UFEU-a. Europska unija treba pokrenuti **postupke koji bi osigurali financijsku i operativnu solidarnost te solidarnost na području prihvata**, uzimajući u obzir gospodarski i socijalni položaj pojedinih država članica i podršku državama članicama čiji su sustavi azila izloženi velikim pritiscima.

5.2 Zakonikom o schengenskim granicama uređuje se prijelaz i nadzor granica, pri čemu se uzimaju u obzir zahtjevi koje državljani trećih zemalja moraju ispuniti za ulazak i boravak. EU izrađuje popise zemalja čijim je državljanima potrebna viza i raspolaže zajedničkom politikom o vizama za kratkoročne boravke, sukladno Zakoniku o vizama. EGSO smatra da bi prioritet trebalo dati osiguravanju **dosljedne, fleksibilne i učinkovite provedbe oba zakonika** te osigurati pristup predviđenim pravima i jamstvima za državljane trećih zemalja.

5.3 EU bi trebao preuzeti veću odgovornost za nadzor vanjskih granica. Potrebno je ojačati ulogu **Frontexa** (Agencije za vanjske granice) i to ne samo s isključivo financijskoga gledišta, već i u pogledu ovlasti i operativnih kapaciteta. EGSO ponovno ističe svoju preporuku da bi Frontex⁽²⁴⁾ trebalo pretvoriti u **zajedničku europsku službu za nadzor granica**⁽²⁵⁾ sačinjenu od europskog kontingenta graničnih policajaca za podršku državama članicama⁽²⁶⁾. To bi trebalo ići ruku pod ruku s razvojem učinkovitijeg i sistematičnijeg sustava odgovornosti (eng. *accountability*) za aktivnosti Frontexa i njegove zajedničke operacije te razmjene informacija, uključujući i u okviru Eurosur (sustava za nadzor vanjskih granica). Potrebno je ojačati ulogu Savjetodavnog foruma za temeljna prava⁽²⁷⁾ i uspostaviti mehanizam za pritužbe (eng. *complaint mechanism*)⁽²⁸⁾.

⁽²²⁾ Članak 19. stavak 4. i članak 25. stavak 1. Zakonika o vizama. Uredba (EZ) br. 810/2009 od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama), SL L 243 od 15.9.2009., str. 1.

⁽²³⁾ Europska komisija, Prijedlog uredbe o Zakoniku Unije o vizama (Zakonik o vizama) (preinaka) {SWD(2014) 67 final} {SWD(2014) 68 final}, COM(2014) 164 final, 1. travnja 2014., Bruxelles.

⁽²⁴⁾ SL C 44 od 11.2.2011., str. 162.

⁽²⁵⁾ S. Carrera (2010.), *Towards a Common European Border Service* („Ususret zajedničkoj europskoj graničnoj službi”), Radni dokumenti CEPS-a, Centar za europske političke studije, Bruxelles.

⁽²⁶⁾ U zaključcima Europskog vijeća od 26. i 27. lipnja 2014. kao cilj se postavlja istraživanje mogućnosti i izvedivosti njegove uspostave kao jednog od političkih prioriteta budućeg programa za područje slobode, sigurnosti i pravde do 2020. g. Zaključci Europskog vijeća, 26. Zaključci Europskog vijeća, 26. – 27. lipnja 2014., EUCO 79/14, Bruxelles, 27. lipnja 2014.

⁽²⁷⁾ <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPSJn>

⁽²⁸⁾ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces>

5.4 EGSO je izrazio svoju podršku za uspostavu pametnijih granica, posebice Sustava ulaska/izlaska (EES) te Programa registriranih putnika (RTP) ⁽²⁹⁾ Prije razvoja drugih velikih informacijskih sustava, potrebno je provesti neovisnu procjenu Viznog informacijskog sustava (VIS) i Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) ⁽³⁰⁾. Veze između spomenutih sustava i paketa pametnih granica nisu jasne i važno je da se ne razvijaju dodatni sustavi ukoliko se ne može dokazati da su potrebni, razmjerni te u skladu s temeljnim pravima ⁽³¹⁾.

5.5 Propisi koji se odnose na akcije **potrage i spašavanja, do kojih može doći tijekom pomorskog nadzora granica**, predstavljaju temeljni zajednički izazov. U okviru svojih obveza temeljem međunarodnog prava, države članice moraju poštovati ljudska prava tražitelja azila i imigranata bez dokumenata. EGSO pozdravlja usvajanje i stupanje na snagu Uredbe o propisima za nadzor vanjskih morskih granica u okviru operativne suradnje koju koordinira Frontex ⁽³²⁾. EGSO smatra da prioritet treba dati **stvarnoj praktičnoj primjeni** spomenutih propisa za akcije potrage i spašavanja.

5.6 Borbu protiv **krijumčarenja ljudi i trgovine njima** treba voditi na način da se žrtvama uvijek osigura zaštita u skladu s međunarodnim humanitarnim pravom i europskim konvencijama o ljudskim pravima. Odbor smatra da osoba „**bez dokumenata**” nije osoba bez prava ili kriminalac. EU i države članice moraju štiti njihova temeljna prava. Ne smije se koristiti pojam „nezakonita imigracija” kad se odnosi na osobe koje emigriraju i nađu se u neregularnoj administrativnoj situaciji. Veza između neregularne imigracije i kriminala pobuđuje strah i potiče ksenofobične stavove.

6. Vanjske dimenzije migracijskih politika

6.1 EGSO je predložio ⁽³³⁾ da se EU mora zalagati za **međunarodni normativni okvir za migracije**, utemeljen na Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, Paktu o građanskim i političkim pravima te Paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima. Taj međunarodni normativni okvir mora uključivati glavne konvencije Međunarodne organizacije rada i Međunarodnu konvenciju Ujedinjenih naroda o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, koju još nisu ratificirale države članice EU-a ⁽³⁴⁾.

6.2 EGSO poziva europske institucije da **sklope strateški savez s drugim međunarodnim dionicima** koji su uključeni u pitanja o ljudskoj mobilnosti i ljudskim pravima, poput Ujedinjenih naroda ili Vijeća Europe. EU bi trebao igrati ulogu u promicanju zajedničkih međunarodnih standarda usvojenih u tim međunarodnim organizacijama koji obuhvaćaju prava i slobode imigranata, tražitelja azila i izbjeglica u okviru organizacija poput UN-a, Vijeća Europe i MOR-a.

6.3 EGSO je u više navrata podržao **globalni pristup migraciji i mobilnosti (GAMM)** ⁽³⁵⁾ i sklapanje različitih partnerstava za mobilnost. Izazovi proizašli iz prekogranične mobilnosti osoba ne mogu se sagledati isključivo u kontekstu nadzora granica ili prepuštanja spomenutog nadzora vanjskim izvršiteljima usluga u trećim zemljama. EGSO je u više navrata podržao GAMM kao najprikladniji okvir. Zajednička migracijska politika mora se temeljiti na „globalnom pristupu”, koji nadilazi sigurnosni i policijski pristup koji kriminalizira mobilnost ljudi i umjetno je povezuje s drugim prijetnjama s kojima se EU suočava.

6.4 Partnerstva za mobilnost moraju na potpuniji i uravnoteženiji način obuhvaćati aspekte povezane s mobilnošću i zakonitim migracijama, što mora biti njihov glavni prioritet. EGSO podržava partnerstva za mobilnost ugovorena sa zemljama porijekla ⁽³⁶⁾, ali predlaže da ta partnerstva budu **uravnoteženija i pravno obvezujuća** za potpisnike. Dosad su prioriteti bili usmjereni na sigurnost, vraćanje, ponovni prihvrat imigranata u nepropisnoj situaciji i nadzor granica. EU tim zemljama i njihovim državljanima također mora ponuditi mogućnosti imigracije u svrhu zaposlenja i obrazovanja putem **zakonitih, fleksibilnih i transparentnih postupaka**.

⁽²⁹⁾ SL C 271 od 19.9.2013., str. 97.

⁽³⁰⁾ Vidi Mišljenje EGSO-a od 11.7.2012., SOC/456, točka 16.2, SL C 299 od 4.10.2012., str. 108.)

⁽³¹⁾ http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/eg_e_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf
Vidi izvješće Europskog revizorskog suda http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14_03/sr14_03_hr.pdf

⁽³²⁾ Uredba br. 656/2014 od 15. svibnja 2014. o utvrđivanju pravila za nadzor vanjskih morskih granica u kontekstu operativne suradnje koju koordinira Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije, 27.6.2014., SL L 189 od 27.6.2014., str. 93.

⁽³³⁾ Mišljenje EGSO-a, SL C 44 od 16.2.2008., str. 91.

⁽³⁴⁾ Mišljenje EGSO-a, SL C 302 od 7.12.2004., str. 49.

⁽³⁵⁾ REX/351, SL C 191 od 29.6.2012., str. 134.

⁽³⁶⁾ Još neusvojeno mišljenje EGSO-a o temi „Europska imigracijska politika i povezanost s trećim zemljama”.

6.5 EGSO posebno predlaže da EU partnerskim zemljama ponudi **otvaranje kanala za lakšu mobilnost ljudi, dobivanje viza i prihvata novih imigranata**. Odbor podržava da se u nova partnerstva za mobilnost uvrste druga pitanja poput:

- boljeg pristupa informacijama o slobodnim radnim mjestima u EU-u;
- poboljšanja kapaciteta za uravnoteženje ponude i potražnje radne snage;
- priznavanja akademskih i stručnih vještina i kvalifikacija;
- izrade i primjene pravnih okvira za bolji prijenos mirovinskih prava;
- mjera za poboljšanje suradnje u pogledu vještina te uspostavljanje bolje ravnoteže između ponude i potražnje radne snage;
- fleksibilnijih zakona o prihvatu i statusu dugotrajnog boravka, radi poticanja dobrovoljnog povratka, a da imigranti pritom ne izgube svoje pravo na boravak.

6.6 Politika imigracije i azila mora osigurati **bolju usklađenost među prioritetima vanjske i imigracijske politike EU-a**. Europska služba za vanjsko djelovanje (EEAS) mora izvršavati svoju zadaću te u svoj program uvrstiti politike koje se odnose na imigraciju, azil i kontrolu granica radi njihove veće dosljednosti koja nadilazi stajališta za koja se zalažu u ministarstvu unutarnjih poslova država članica. Na ovom je području također potrebno ojačati ulogu Parlamenta kada je riječ o boljem demokratskom nadzoru ⁽³⁷⁾.

Bruxelles, 11. rujna 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Još neusvojeno mišljenje EGSO-a o temi „Europska imigracijska politika i povezanost s trećim zemljama”.