

Bruxelles, 6.4.2016.
COM(2016) 197 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**PREMA REFORMI ZAJEDNIČKOG EUROPSKOG SUSTAVA AZILA I
PROŠIRIVANJU ZAKONITIH MOGUĆNOSTI ZA DOLAZAK U EUROPU**

Migracije su jedno od ključnih pitanja koja će nastaviti određivati budućnost Europe i u nadolazećim desetljećima. Imajući u vidu najvažnije trendove koji se odnose na gospodarski razvoj, klimatske promjene, globalizaciju prijevoza i komunikacija, rat i nestabilnosti u susjednim regijama, migranti će i dalje nastojati dolaziti ovamo u potrazi za utočištem, boljim životom ili slijedeći članove najuže obitelji. Europske zemlje i dalje će jednako nepokolebljivo ispunjavati svoje pravne i moralne obveze prema onima kojima je potrebna zaštita od ratova i progona. Usporedno s razvojem svoje demografske situacije te će zemlje morati iskorištavati prilike i koristi od privlačenja stranih talenata i vještina.

U vezi s kontinuiranim odgovorom na trenutačnu migracijsku i izbjegličku krizu Komisija je 10. veljače izvijestila¹ o prioritarnim mjerama koje su poduzete u okviru Europskog migracijskog programa² radi hitnog rješavanja problema ponovne uspostave reda na istočnosredozemnoj i zapadnobalkanskoj ruti. Nakon sastanaka Europskog vijeća 18. i 19. veljače te 17. i 18. ožujka³ i sastanka šefova država i vlada 7. ožujka Komisija će nastaviti pružati potporu državama članicama u provedbi svih dogovorenih elemenata s ciljem suzbijanja kaotičnih nezakonitih migracijskih tokova, zaštite vanjskih granica i čuvanja cjelovitosti schengenskog prostora, osobito odluka o premještanju, žarišnim točkama (*hotspot*) te mjerama za osiguranje vraćanja i ponovnog prihvata uz istovremeno jamčenje da osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita imaju učinkovit pristup postupcima azila.

Primjena važećih propisa te poboljšanje funkcioniranja postojećih alata i mehanizama od najveće su važnosti za ponovnu uspostavu kontrole nad trenutačnom situacijom. Međutim, kako je istaknuto u zaključcima Europskog vijeća od 18. i 19. veljače te od 17. i 18. ožujka⁴, vrijeme je za napredak u reformi postojećeg okvira EU-a kako bi se osigurala humana i učinkovita politika azila. U oblikovanju i provedbi europske politike azila i migracija postoje ozbiljne strukturne slabosti i nedostaci koji su razotkriveni tijekom ove krize. EU treba uvesti alate za bolje srednjoročno i dugoročno upravljanje migracijskim tokovima u skladu s pristupom utvrđenim u Europskom migracijskom programu.

Opći je cilj odmaknuti se od sustava koji zbog svojeg ustrojstva ili loše provedbe stavlja nerazmjernu odgovornost na određene države članice te potiče nekontrolirane i nezakonite migracijske tokove i prijeći na pravedniji sustav koji jamči uređene i sigurne putove prema EU-u za državljane trećih zemalja koji su u potrazi za zaštitom ili mogu pridonijeti gospodarskom razvoju EU-a. EU-u je potreban čvrst i učinkovit sustav održivog upravljanja migracijama kako bi se osigurala pravedna budućnost za društva zemalja domaćina i građane EU-a, kao i za državljane trećih zemalja, zemalja porijekla i tranzitne zemlje. Kako bi bio funkcionalan, taj sustav mora biti sveobuhvatan te utemeljen na načelima odgovornosti i solidarnosti.

Tijekom proteklih mjeseci poduzeti su važni koraci za odlučno suzbijanje nezakonite migracije te učinkovitije upravljanje vanjskim granicama EU-a. Nužno je najkasnije do lipnja donijeti predloženu Uredbu o uspostavljanju Europske granične i obalne straže⁵ kako bi ta straža mogla započeti s radom tijekom ljeta. Napreduje i provedba akcijskih planova za

¹ COM(2016) 85 završna verzija

² COM(2015) 240 završna verzija

³ EUCO 1/16 ; SN 28/16

⁴ EUCO 12/1/16

⁵ COM(2015) 671 završna verzija

suzbijanje krijumčarenja migranata⁶ te akcijskih planova o vraćanju⁷, a sve su nadležne agencije i države članice pojačale svoje napore u tom području.

Međutim, smanjivanje nezakonitih migracijskih tokova prema Europi i na njezinu području moguće je samo ako fenomen migracije sagledamo iz široke i sveobuhvatne perspektive: to znači da moramo istodobno poboljšavati legalne i sigurne putove prema Europi, poboljšavati upotrebu i provedbu postojećih instrumenata zakonite migracije, ojačavati zajednički europski sustav azila te nastaviti suzbijati temeljne razloge migracija. Ako želimo poboljšati svoj način upravljanja migracijama, moramo postati uspješniji u privlačenju vještina i talenata koji će nam biti potrebni u budućnosti te u iskorištavanju prednosti migracija osiguravanjem učinkovite integracije izbjeglica i zakonitih migranata te njihova sudjelovanja u društvima zemalja domaćina.

Zajedno s drugim mjerama koje su donesene nakon Europskog migracijskog programa, u ovoj se Komunikaciji utvrđuju koraci koje treba poduzeti radi razvoja humanije, pravednije i učinkovitije europske politike azila te radi bolje vođene politike zakonite migracije.

I. PREMA ČVRSTOJ I ODRŽIVOJ ZAJEDNIČKOJ POLITICI AZILA

I.1. Inherentne slabosti zajedničkog europskog sustava azila za vrijeme migracijske krize

Kad su migranti i tražitelji azila 2015. došli u velikom broju i nekontrolirano, pod pritiskom su se našli ne samo sustavi azila mnogih država članica nego i zajednički europski sustav azila kao cjelina. Zajednički europski sustav azila sastoji se od pravnog okvira koji obuhvaća sve aspekta postupka azila i od agencije za potporu – Europskog potpornog ureda za azil (EASO) – koja podupire provedbu pravnog okvira i pomaže praktičnu suradnju među državama članicama. Kriza je izložila slabosti u osmišljenosti i provedbi cijelog sustava, a posebno dublinskog režima.

Dublinskom uredbom⁸ uspostavljeni su kriteriji i mehanizmi na temelju kojih se određuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Osobe koje traže zaštitu, ili kojima je zaštita odobrena, nemaju pravo odabrati u kojoj se državi članici žele nastaniti. Ako država članica u kojoj tražitelji azila podnesu zahtjev nije država članica odgovorna za obradu zahtjeva, trebalo bi ih transferirati u odgovornu državu članicu.

⁶ COM(2015) 285 završna verzija

⁷ COM(2015) 668 završna verzija

⁸ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva, SL L 180, 29.6.2013., str. 31. Ujedinjena Kraljevina i Irska obvezane su ovom Uredbom na temelju svoje obavijesti o želji za sudjelovanjem u donošenju i primjeni ove Uredbe na temelju Protokola br. 21 uz Ugovore. Stajalište tih država članica u pogledu svake izmjene ove Uredbe propisano je u Protokolu br. 21. Danska primjenjuje Dublinsku uredbu na temelju međunarodnog sporazuma (SL L 66, 8.3.2006., str. 38.). U skladu s člankom 3. tog sporazuma ona će obavijestiti Komisiju o svojoj odluci o primjeni ili odbijanju primjene sadržaja izmjena Uredbe.

Dublinski sustav nije osmišljen za održivu podjelu odgovornosti za podnositelje zahtjeva za azil širom EU-a, što je nedostatak koji se ističe u sadašnjoj krizi. U EU-u je glavni kriterij koji se u praksi primjenjuje na dodjelu odgovornosti za zahtjeve za azil neregularan ulazak preko državnog područja neke države članice. Oslanjanje na taj kriterij temeljilo se na pretpostavci da se može uspostaviti veza između dodjele odgovornosti u području azila i toga kako države članice poštuju svoje obveze u vezi sa zaštitom vanjske granice. Međutim, sposobnost za stvarnu kontrolu nezakonitih prelazaka vanjske granice u određenoj mjeri ovisi o suradnji s trećim zemljama. Pored toga, iskustva stečena prošlih godina pokazala su da, posebno u slučajevima kad dođe do masovnog priljeva na određenim migracijskim rutama, prema trenutačnom sustavu, na temelju zakona, odgovornost za ogromnu većinu tražitelja azila pripada malom broju država članica, što je situacija koja bi opteretila kapacitete svake države članice. To je i jedan od razloga zašto se proteklih godina povećalo nepoštovanje propisa EU-a. Migranti također često odbijaju podnijeti zahtjev za azil ili poštovati obveze u pogledu identifikacije u prvoj državi članici dolaska i potom odu u državu članicu u kojoj se žele nastaniti i ondje podnesu zahtjev za azil. Posljedica je tih sekundarnih kretanja velik broj zahtjeva za azil podnesen u državama članicama koje nisu države prvog ulaska, što je dovelo do toga da je nekoliko država članica ponovno uvelo kontrole na unutarnjim granicama kako bi upravljale priljevom.

Međutim, i prije su sadašnje krize postojali ozbiljni nedostaci u praktičnoj provedbi Dublinske uredbe zbog kojih postoji velika vjerojatnost da bi trenutačni sustav suočen s neprestanim migrantskim pritiskom bio neodrživ⁹ čak i ako bi sve države članice djelotvornije i strože provodile sve postojeće propise i dodatne mjere za sprečavanje sekundarnih kretanja. Među problemima se nalaze poteškoće u dobivanju i prihvaćanju dokaza o odgovornosti određene države članice za razmatranje zahtjeva za azil što uzrokuje povećanje broja odbijenih zahtjeva za prihvaćanje transfera podnositelja zahtjeva. Čak i kad države članice prihvate zahtjev za transfer, transfer se doista ostvari samo u četvrtini predmeta, a nakon transfera česti su slučajevi sekundarnog kretanja natrag u polazišnu državu članicu transfera. Djelotvornost sustava dodatno potkopavaju sadašnji propisi na temelju kojih se nakon određenog vremena odgovornost prebacuje s jedne države članice na drugu. To znači da će, ako se podnositelj zahtjeva bude dovoljno dugo skrivao u nekoj državi članici tako da ne dođe do stvarnog transfera, ta država članica na kraju postati odgovorna za njega.

Dodatna prepreka djelotvornom funkcioniranju Dublinskog sustava posljedica je toga koliko je teško napraviti transfer podnositelja zahtjeva u države članice sa sistemskim greškama u kritičnim dijelovima njihovih postupaka azila i uvjeta prihvata. Posebno se kritičnom slabošću sustava pokazala efektivna suspenzija dublinskih transfera Grčkoj od 2011., dodatno naglašena zbog velikog broja migranata koji su stigli u Grčku tijekom posljednjih mjeseci.¹⁰

Za zajednički europski sustav azila je svojstven i različit odnos prema tražiteljima azila, što obuhvaća trajanje postupaka azila i uvjete prihvata među državama članicama, a to potiče sekundarna kretanja. Takva razilaženja proizlaze djelomično iz diskrecijskih odredbi sadašnjih Direktive o postupcima azila¹¹ i Direktive o uvjetima prihvata¹². Uz to, iako su u

⁹ To je potvrđeno vanjskom evaluacijom provedbe Uredbe (EU) br. 604/2013 (Dublinska uredba III.) i izvješćem o evaluaciji, dostupnima na engleskom na adresi http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

¹⁰ Komisija je 10. veljače 2016. donijela Preporuku [C(2016) 871 završna verzija] o hitnim mjerama koje Grčka treba poduzeti kako bi se nastavili dublinski transferi.

¹¹ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, SL L 180, 29.6.2013., str. 249.

Direktivi o kvalifikaciji¹³ utvrđeni standardi za priznavanje i zaštitu koje se treba ponuditi na razini EU-a, u praksi se stope priznavanja među državama članicama razlikuju, ponekad drastično¹⁴. Ne postoji ni prikladna usklađenost u vezi s odlukama o odobravanju statusa izbjeglice (koji se treba dodijeliti osobama koje bježe od progona) ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita (koji se treba dodijeliti osobama koje bježe od ozbiljne opasnosti, uključujući od oružanog sukoba) podnositeljima zahtjeva iz određene zemlje podrijetla. I ta razlika potiče sekundarna kretanja, kao i razlike u trajanju boravišnih dozvola, pristupu socijalnoj pomoći i spajanju obitelji.

Na svjetskoj razini EU-ov sustav azila spada među sustave azila koji su najvelikodušniji i s najvećom zaštitom, a kad se u državama članicama prizna međunarodna zaštita, to u praksi gotovo bez iznimke znači trajno nastanjivanje u EU-u, iako je izvorna i glavna svrha bilo pružanje zaštite samo za vrijeme trajanja ozbiljne opasnosti i opasnosti od progona. Nakon što se promijene okolnosti u zemlji podrijetla ili situacija podnositelja zahtjeva, zaštita više nije potrebna. Međutim, iako se u Direktivi o kvalifikaciji nalaze odredbe o prestanku statusa, u ovom se trenutku te odredbe sustavno ne primjenjuju u praksi.

Na temelju hitnih prioriteta utvrđenih u Europskom migracijskom programu, Komisija je poduzela financijske, pravne¹⁵ i operativne mjere kako bi se bolje primjenjivala pravila zajedničkog europskog sustava azila, što je dodatno prikazano u Komunikaciji od 10. veljače 2016. Konkretno, Komisija je predložila dva privremena programa premještanja u krizama, dogovorena u rujnu, kojima se za određene tražitelje azila omogućava prijenos odgovornosti s Italije i Grčke na druge države članice.

Te se mjere moraju nužno provesti u cijelosti i brzo kako bi se moglo rješavati hitne probleme. Unija mora postići da se koordiniranim djelovanjem država članica i uz punu potporu Komisije i tijela Unije u potpunosti primjenjuje postojeći pravni okvir kako bi se ojačalo red i stabilnost u funkcioniranju zajedničkog europskog sustava azila. Istovremeno EU mora izvući lekciju iz sadašnje krize i početi dugoročno rješavati svoje inherentne slabosti. Stoga su potrebne mjere kojima će se u budućnosti osigurati human, pravedan i učinkovit sustav.

I.2. Rješavanja strukturnih nedostataka: pet prioriteta

U vezi s ovim, Komisija je zaključila da postoji pet prioriteta područja u kojima bi se zajednički europski sustav azila trebao strukturno poboljšati.

Prioriteti

a) Uspostavljanje održivog i pravednog sustava za određivanje države članice odgovorne za tražitelje azila

¹² Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, SL L 180, 29.6.2013., str. 96.

¹³ Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, SL L 337, 20.12.2011., str. 9.

¹⁴ Na primjer, u razdoblju od siječnja do rujna 2015. stopa priznavanja za tražitelje azila iz Afganistana kretala se od gotovo 100 % u Italiji do 5,88 % u Bugarskoj.

¹⁵ Komisija je 10. veljače 2016. donijela obrazložena mišljenja protiv država članica u devet slučajeva zbog povrede u pogledu neprenošenja direktiva koje su dio zajedničkog europskog sustava azila.

Cilj: Prilagođavanje zajedničkog europskog sustava azila kako bi se bolje obrađivao dolazak velikog broja tražitelja azila / izbjeglica na određenim točkama ulaska i kako bi se osigurao visok stupanj solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama putem pravedne raspodjele tražitelja azila.

Mjere: Komisija će predložiti izmjenu Dublinske uredbe tako što će je pojednostavniti, povećati joj učinkovitost i dopuniti je korektivnim mehanizmom za pravednu raspodjelu ili tako što će se prijeći na novi sustav utemeljen na ključu raspodjele.

b) Pojačavanje Eurodaca

Cilj: Podupiranje primjene Dublinske uredbe i olakšavanje borbe protiv nezakonite migracije.

Mjere: Komisija će predložiti prilagođavanje Eurodaca promjenama u dublinskom mehanizmu i proširivanje njegove svrhe na područja izvan azila.

c) Postizanje veće usklađenosti u EU-ovu sustavu azila

Cilj: Ojačavanje i daljnje usklađivanje pravila zajedničkog europskog sustava azila kako bi se osigurala veća jednakost u obradi širom EU-a te smanjili neopravdani faktori privlačenja za dolazak u EU.

Mjere: Komisija će predložiti novu Uredbu o uspostavljanju jedinstvenog zajedničkog postupka azila u EU-u i o zamjeni Direktive o postupcima azila, novu Uredbu o kvalifikaciji kojom se zamjenjuje Direktiva o kvalifikaciji te ciljane izmjene Direktive o uvjetima prihvata.

d) Sprečavanje sekundarnih kretanja u EU-u

Cilj: Osiguravanje da podnositelji zahtjeva za azil i korisnici međunarodne zaštite ne ugrožavaju funkcioniranje dublinskog mehanizma putem zloupotreba i podnošenja višestrukih zahtjeva za azil.

Mjere: Komisija će u svoje prijedloge unijeti jačanje proceduralnih mjera na temelju novih uredbi o postupcima azila i o kvalifikaciji te Direktive o uvjetima prihvata kako bi se obeshrabilo i sankcioniralo nezakonito kretanje u druge države članice.

e) Nove ovlasti Unijine agencije za azil

Cilj: Olakšavanje funkcioniranja zajedničkog europskog sustava azila i revidiranog dublinskog mehanizma za raspodjelu, osmišljavanje ciljanih mjera u ključnim područjima te osiguravanje usklađenijeg procjenjivanja potreba za zaštitom u državama članicama.

Mjere: Komisija će predložiti mijenjanje mandata EASO-a tako da mu se dodijeli nova uloga provedbe politika i da se ojača njegova operativna uloga te da mu se dodijele dovoljna financijska i pravna sredstva za te ciljeve.

a) Uspostavljanje održivog i pravednog sustava za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil

Dublinskom uredbom uspostavljeni su kriteriji i mehanizmi na temelju kojih se određuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Cilj je tih kriterija i mehanizama omogućiti podnositeljima zahtjeva za azil da brzo pristupe postupku azila u kojem jedna i jasno određena država članica suštinski razmatra njihov zahtjev. Ti su ciljevi i dalje aktualni. Alternativa bi – omogućivanje tražiteljima azila da njihove zahtjeve obrađuje država članica koju oni odaberu – djelovala kao faktor privlačenja čak i ako bi među državama članicama postojali potpuno ravnopravni uvjeti u smislu uvjeta za prihvrat tražitelja azila i obrade njihovih zahtjeva. U tom slučaju ne bi bilo ni solidarnosti ni pravedne podjele odgovornosti. U Ugovoru se predviđa potreba za takvim kriterijima i mehanizmima.

Komisija namjerava prioritetno podnijeti prijedlog za reformu Dublinskog sustava. U ovom bi se trenutku trebalo razmotriti dvije glavne opcije za reformiranje određivanja odgovornosti na temelju Dublinskog sustava. U obje bi opcije države članice prvog ulaska trebale identificirati i registrirati sve migrante, što obuhvaća i uzimanje otisaka prstiju, te vratiti one kojima nije potrebna zaštita. Uz to bi se možda trebalo razmotriti europsko financiranje u vezi s obje opcije, što bi bio dodatni znak solidarnosti. Budući da bi obje opcije bile osmišljene za rješavanje situacija masovnog priljeva, trebalo bi i razmotriti stavljanje izvan snage Direktive o privremenoj zaštiti¹⁶.

- *Prva opcija: Dopunjavanje postojećeg sustava korektivnim mehanizmom za pravednu raspodjelu*

U okviru ove opcije u suštini bi se zadržali postojeći kriteriji za dodjelu odgovornosti, ali bi se sustav dopunilo korektivnim mehanizmom za pravednu raspodjelu, utemeljenim na ključu raspodjele, čime bi se pod određenim okolnostima omogućile prilagodbe u raspodjeli. Opcija bi zadržala vezu između dodjele odgovornosti u području azila i toga da države članice poštuju svoje obveze u pogledu zaštite vanjske granice, ali bi se ujedno omogućilo djelotvornije suočavanje s kriznim situacijama masovnog prolaska kroz pojedinačne države članice i postigla veća pravednost među državama članicama. Korektivni mehanizam mogao bi se kombinirati s izmjenama Dublinske uredbe kako bi postupci postali učinkovitiji, posebno brisanjem odredbi o prestanku odgovornosti.

Dopunski bi korektivnim mehanizam mogao nastati iz mehanizma premještanja u krizama, poput onoga koji je Komisija predložila u rujnu prošle godine¹⁷, koji bi se trebao aktivirati u situacijama koje bi ugrozile primjenu Dublinske uredbe zbog teških pritisaka obilježenih velikim i nerazmjernim priljevom državljana trećih zemalja koji bi znatno opteretili sustav azila neke države članice. Moglo bi se razmotriti bi li aktiviranje dopunskog mehanizma trebalo biti povezano i s prethodnim aktiviranjem buduće Europske granične i obalne straže¹⁸ za potrebe operativne potpore na vanjskoj granici.

¹⁶ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001., SL L 212, 7.8.2001. Taj EU-ov instrument za azil, koji se trebao aktivirati u slučaju masovnog priljeva osoba kojima treba međunarodna zaštita, nije nikada aktiviran, prvenstveno zbog toga što u njemu nema obaveznog mehanizma solidarnosti za osiguravanje pravedne podjele odgovornosti među državama članicama.

¹⁷ COM(2015) 450 završna verzija

¹⁸ COM(2015) 671 završna verzija

Kako bi se djelotvorno pružilo potporu državama članicama suočenima sa znatnim priljevom migranata, moglo bi se razmotriti prilagodbe dopunskom mehanizmu koji je Komisija predložila prošle godine. Konkretno, kako bi se ublažile sve znatne nepravednosti u dodjeli među državama članicama, premještanje bi se moglo poduzimati čim se prijeđe unaprijed određeni prag broja podnositelja zahtjeva za azil u nekoj državi članici. Prag bi se mogao utvrditi tako da se, na primjer, premještanja poduzimaju kad broj tražitelja azila dodijeljen nekoj državi članici znatno premaši broj koji bi se dobio raspodjelom tražitelja azila širom EU-a na temelju određenih objektivnih kriterija. Druga bi prilagodba bila omogućavanje premještanja svakog podnositelja zahtjeva kojem će se vjerojatno odobriti međunarodna zaštita¹⁹, a ne samo podnositelja nacionalnosti sa stopom priznavanja od barem 75 %.

- *Druga opcija: Novi sustav za raspodjelu zahtjeva za azil u EU-u na temelju ključa raspodjele*

Na temelju novog sustava za raspodjelu zahtjeva za azil u EU-u određivanje odgovornosti više uglavnom ne bi bilo povezano s državom članicom prvog zahtjeva ili neregularna ulaska. Umjesto toga, odgovornost bi se prvenstveno dodjeljivala prema ključu raspodjele koji bi odražavao relativnu veličinu, bogatstvo i apsorpcijski kapacitet država članica.²⁰ To bi podrazumijevalo suštinsku promjenu postojećeg sustava. Međutim, određeni bi kriteriji – prvenstveno veze na temelju obitelji ili uzdržavanja, najbolji interes djeteta i posjedovanje vize ili boravišne dozvole – mogli, kao i sada, biti nadređeni primjeni ključa raspodjele i uzrokovati odgovarajuće oduzimanje iz udjela određene država članice na temelju ključa. Uz to, nakon definitivnog određivanja odgovornosti države članice za nekog podnositelja zahtjeva, ta bi država članica ostala jedina odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva, čime bi se odvrćalo od sekundarnih kretanja i omogućilo da postupci postanu kraći i učinkovitiji.

Za razliku od prve opcije, većina bi se podnositelja zahtjeva dodjeljivala izravno na temelju ključa raspodjele u drugu državu članicu kad podnesu zahtjev bilo gdje u EU-u. Države članice prvog podnošenja zahtjeva mogle bi, međutim, biti odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil podnositelja zahtjeva, na primjer, kad je riječ o podnositeljima iz država podrijetla koje je EU proglasio sigurnima kako bi se olakšao njihov brz povratak i kako bi se zadržala veza s obvezama država članica za zaštitu schengenske vanjske granice. Ova opcija može imati različite varijante u kojima se na državu članicu u kojoj je podnesen zahtjev stavlja veća ili manja odgovornost za provjeravanje postoje li nadređeni kriteriji, poput obiteljskih veza podnositelja zahtjeva s drugom državom članicom. Jedna bi mogućnost mogla biti da tu provjeru provodi država članica u kojoj je podnesen zahtjev, druga bi mogla biti da se provjera provodi tek u državi članici u koju je podnositelj dodijeljen na temelju ključa raspodjele.

- *Dugoročna perspektiva*

Kao što je već implicirano u Europskom migracijskom programu, dugoročno bi trebalo razmotriti prenošenje odgovornosti za obradu zahtjeva za azil s nacionalne razine na Unijinu, na primjer, tako što bi se EASO preobrazio u agenciju s prvostupanjskim pravom odlučivanja na razini EU-a s nacionalnim ograncima u svakoj državi članici i uvelo žalbeni sustav na

¹⁹ Na primjer, svim podnositeljima zahtjeva koji ne dolaze iz zemlje podrijetla koju je EU proglasio sigurnom.

²⁰ Iako bi ključ raspodjele mogao dijeliti pristup postojećih i predloženih programa premještanja, moglo bi se dodatno razmisliti o osmišljavanju ključa, posebno u pogledu potrebe da se uzmu u obzir kriteriji kao što su izbjeglička populacija u državama članicama i razine nezaposlenosti, kao i druge provedene mjere, među kojima i preseljenje.

razini EU-a. U ovom bi pristupu države članice ostale odgovorne za prihvatanje tražitelja azila i, kad ih se prizna, izbjeglica, koji bi im se dodjeljivali na temelju prethodno predloženog ključa raspodjele.

To bi uspostavilo jedinstven i centraliziran proces donošenja odluka, prvostupanjskih i žalbenih, te bi osiguralo potpunu usklađenost postupaka i dosljedno procjenjivanje potreba za zaštitom na razini EU-a. Raspodjela tražitelja azila među državama članicama na temelju ključa raspodjele istovremeno bi osigurala pravednu podjelu odgovornosti za brigu za tražitelje azila. Ne samo što bi bilo potrebno napraviti značajnu institucijsku preobrazbu nego bi trebalo i dodijeliti znatna sredstva za ta nova tijela EU-a za azil kako bi se obrađivali vrlo veliki brojevi zahtjeva koje trenutačno obrađuju tijela država članica²¹. Iz tih je razloga teško zamisliti kratkoročno ili srednjoročno ostvarivanje tako dugoročnog rješenja.

b) Pojačavanje Eurodaca

Kako bi pridonijele primjeni Dublinske uredbe, države članice upotrebljavaju Eurodac i otiske prstiju pohranjene u toj bazi podataka kao dokaz da je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili nezakoniti migrant bio u jednoj državi članici prije dolaska u drugu. Komisija predlaže da se Eurodac prilagodi u skladu s promjenama dublinskog mehanizma kako bi se osiguralo pružanje podataka o otiscima prstiju potrebno za njegovo funkcioniranje.

Osim toga, proširivanje namjene Eurodaca izvan područja azila ima smisla kad se uzmu u obzir poteškoće s kojima se države članice susreću u učinkovitom praćenju neregularnih ulazaka na vanjskim granicama i naknadnih kretanja. Eurodacom se može suštinski poboljšati sposobnost država članica za praćenje nezakonitih migranata u EU-u time što će se u njemu pohranjivati podaci o otiscima prstiju svih kategorija i moći uspoređivati sa svim pohranjenim podacima.

Komisija će predložiti proširivanje područja primjene Eurodaca tako da postane sredstvo u borbi protiv nezakonite migracije time što će omogućiti upotrebu sustava za olakšavanje vraćanja nezakonitih migranata. U praksi, Eurodac će se upotrebljavati kao sredstvo za bržu identifikaciju migranata i za brže ponovno izdavanje migrantskih dokumenata te će se njime omogućiti bolje procjenjivanje vjerojatnosti za bijeg, što će povećati djelotvornost i brzinu postupaka vraćanja i ponovnog prihvata.

Kao što je navedeno u Komunikaciji o jačim i pametnijim informacijskim sustavima za granice i sigurnost²², Komisija će, u kontekstu cjelovitog ocjenjivanja postojećeg sustava, također utvrđivati nedostatke koje se treba dugoročno riješiti razvojem tehničkih funkcionalnosti sustava, među ostalim mogućom upotrebom drugih biometrijskih identifikacijskih sredstava, u skladu sa standardima zaštite podataka.

²¹ U EU-u je 2015. podnesen 1,3 milijun zahtjeva.

²² COM(2016) 205 završna verzija

c) **Veća usklađenost i istinski zajednički EU-ov sustav azila**

Općenito, Komisija namjerava predložiti sveobuhvatno usklađivanje postupaka na razini EU-a tako što će preobraziti sadašnju Direktivu o postupcima azila u **novu Uredbu o uspostavljanju zajedničkog postupka azila u EU-u** – koja će zamijeniti sadašnje neusklađene mehanizme u državama članicama – čime bi se smanjili poticaji za kretanje u EU i unutar EU-a. Nakon savjetovanja s državama članicama Komisija je odlučila predložiti utvrđivanje novih propisa – umjesto sadašnjih diskrecijskih – za ključne aspekte postupka azila, što obuhvaća standarde za prihvatljivost, primjenu postupka na granici i ubrzanog postupka, načine postupanja prema naknadnim zahtjevima i pravo na ostanak na području. Ključno obilježje tog zajedničkog postupka bit će usklađivanje najduljeg trajanja postupka na prvostupanjskoj i na žalbenoj razini.

Kritični aspekt zajedničkog pristupa povezan je s primjenom mehanizama „sigurne zemlje”. U rujnu 2015. Komisija je predložila donošenje Uredbe o utvrđivanju zajedničkog popisa EU-a „sigurnih zemalja” podrijetla²³ kako bi se olakšala brza obrada zahtjeva osoba iz tih zemalja. Važno je da Europski parlament i Vijeće donesu tu Uredbu bez odgađanja. Cilj je prelazak na potpuno usklađen popis sigurnih zemalja podrijetla na razini EU-a, na temelju prijedloga Komisije, a prioritet je uvrštavanje trećih zemalja iz kojih potječu znatni brojevi podnositelja zahtjeva. Uz to, Komisija namjerava predložiti usklađivanje proceduralnih posljedica primjene mehanizma sigurnih zemalja podrijetla i ukinuti sadašnje diskrecijsko pravo u pogledu njegove primjene.

Kad je riječ o mehanizmu „sigurnih trećih zemalja”, na temelju kojeg je moguće neke zahtjeve proglasiti neprihvatljivima ako je zaštitu moguće dobiti u trećoj zemlji, Komisija Komunikacijom od 10. veljače 2016. potiče sve države članice da u nacionalnom zakonodavstvu planiraju i zahtijevaju njegovu upotrebu. Komisija također namjerava predložiti pristup njegovoj upotrebi, usklađeniji na razini EU-a, uz puno poštovanje međunarodnih obveza utvrđenih u Povelji EU-a o temeljnim pravima, Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i Ženevskoj konvenciji, kako bi se osiguralo da se na jednak način primjenjuje u svim državama članicama te kako bi se uspostavio mehanizam za donošenje EU-ova popisa sigurnih trećih zemalja.

Dodatno, mora se osigurati da se podnositeljima zahtjeva odobrava vrsta zaštite na koju imaju pravo (status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita), ali samo dok im je potrebna, te da im se odobrava usklađeniji skup prava uz istovremenu dosljednost sa Ženevskom konvencijom i Europskom konvencijom o ljudskim pravima. Komisija stoga namjerava, nakon što provede savjetovanje s državama članicama, predložiti **zamjenu sadašnje Direktive o kvalifikaciji Uredbom, čime će se utvrditi jednaki propisi o postupcima i pravima za korisnike međunarodne zaštite**. Neka od prava koja se moraju pružiti mogla bi biti jednaka režimu koji je u svakoj državi članici primjenjiv na ostale državljane trećih zemalja ili te države članice. Međutim, Komisija će, uz potpuno poštovanje temeljnih prava i međunarodnih normi, pažljivo razmotriti potrebu za prilagođavanjem razine prava kako bi smanjila neopravdane faktore privlačenja i sekundarna kretanja. Komisija namjerava i bolje objasniti razliku između statusa izbjeglice i statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita te dodatno razlikovati prava povezana s tim statusima.

²³ COM(2015) 240 završna verzija

Dodatno, u toj će se Uredbi propisati mjere za osiguravanje da se provode sustavne i redovite provjere, barem u prvim godinama nakon priznavanja zaštite, te da se, prije nego što se osobi odobri status rezidenta s dugoročnim boravištem, obnova njezine boravišne dozvole poveže s potvrdom o tome da još uvijek postoji potreba za zaštitom, na temelju razmatranja trenutačne situacije u zemlji podrijetla te osobe i njezinih osobnih okolnosti. Većina država članica u ovom trenutku nema takav sustav redovitog preispitivanja statusa. Na temelju suštinski privremenije prirode statusa trebalo bi razmotriti redovitija preispitivanja u pogledu prestanka statusa za korisnike supsidijarne zaštite.

Predložit će se i usklađeniji propisi o identifikacijskim dokumentima korisnika međunarodne zaštite. Uz to, dugoročno bi se moglo poduzeti dodatne inicijative kako bi se postiglo uzajamno priznavanje zaštite odobreno u različitim državama članicama, a to bi moglo činiti temelj okvira za prijenos zaštite.

Kako bi se države članice što je više moguće uskladile, nakon savjetovanja s njima predložit će se i **izmjene Direktive o uvjetima prihvata**²⁴. Od kritične je važnosti na razini EU-a dodatno među državama članicama uskladiti postupanje prema tražiteljima azila, ne samo kako bi se osiguralo da se prema njima postupa humano nego i zato da se smanje poticaji za kretanje u Europu i u Europi. Kao prvi korak u tom smjeru, Komisija je zatražila od EASO-a da u suradnji s novoosnovanom Mrežom tijela EU-a za prihvata tražitelja azila i Agencijom za temeljna prava izradi zajedničke tehničke standarde i smjernice za sustave prihvata država članica. Ti će novi standardi ujedno služiti kao mjerilo kako bi se pomoglo praćenju.

d) Sprečavanje sekundarnih kretanja u EU-u

Komisija namjerava predložiti niz mjera za cijelo područje pravne stečevine o azilu kako bi se osiguralo da funkcioniranje sustava ne bude ugroženo sekundarnim kretanjima podnositelja zahtjeva za azil i korisnika međunarodne zaštite u države članice koje sami odaberu.

Trebalo bi uvesti odgovarajuće sankcije ako podnositelj zahtjeva ne ostane u odgovornoj državi članici. Druge bi države članice imale obvezu poslati pobjegle tražitelje azila natrag odgovornoj državi članici, a ondje bi ušli u postupak ubrzanog razmatranja u kojem njihovo pravo na ostanak tijekom žalbenog postupka ne bi bilo automatsko, ne dovodeći u pitanje načelo *non-refoulement* (zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja) i pravo na učinkovit pravni lijek. Dodatno, podnositelj zahtjeva koji je prethodno pobjegao ili koji bi mogao pobjeći trebao bi se razmjestiti u određeno područje države članice ili, ako je to nužno, zadržati, a, ako je to moguće, materijalni uvjeti prihvata mogli bi se pružati samo u naravi. Uz to, moglo bi se razraditi i pojačati postojeće odredbe iz pravne stečevine u kojima činjenica da podnositelj zahtjeva nije podnio zahtjev čim je to bilo moguće, iako je imao stvarnu priliku to učiniti, utječe na ocjenjivanje vjerodostojnosti zahtjeva. Posljedica bi toga mogla biti da se nezakonito napuštanje odgovorne države članice toj osobi uzme u obzir prilikom razmatranja zahtjeva za azil.

Kako bi se spriječilo sekundarno kretanje korisnika međunarodne zaštite, također će se za tražitelje azila postrožiti propisi iz Direktive o kvalifikaciji u pogledu informiranja, suradnje i obveza u vezi s javljanjem. Jasno će se utvrditi da će izbjeglice imati samo prava i koristi u

²⁴ Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, SL L 180, 29.6.2013., str. 96.

državi članici koja im je odobrila zaštitu i u kojoj su obvezni ostati. Dodatno, Dublinska uredba bit će izmijenjena kako bi se obvezalo države članice na to da preuzimaju natrag korisnike međunarodne zaštite koji bi trebali ostati u državi članici koja im je odobrila zaštitu. Nezakonito napuštanje državnog područja te države članice moglo bi biti temelj za pokretanje preispitivanja statusa te osobe.

Uz puno poštovanje zahtjeva iz Povelje o temeljnim pravima ostvarenje svakog prava povezanog s postupkom azila, uključujući materijalne uvjete prihvata, uvjetovat će se prijavljivanjem, uzimanjem otisaka prstiju, prisutnošću i boravkom u odgovornoj državi članici. Pojačat će se odredbe o informiranju podnositelja zahtjeva o njihovoj obvezi podnošenja zahtjeva za azil čim to bude moguće kad stignu u EU i o obvezi ostanka u odgovornoj državi članici. Također će se pojačati propisi o obvezama podnositelja zahtjeva da surađuju s vlastima i da im se javljaju te će se poduzeti specifične mjere za postupanje s podnositeljima zahtjeva za koje se smatra da postoji velika opasnost od bijega, među ostalim primjenom ubrzanih postupaka razmatranja. Uz to će se predložiti zajednički propisi EU-a o dokumentima koje se mora izdati tražiteljima azila, a u kojima će se potvrditi identitet osobe te jasno navesti da osoba načelno nema pravo slobodnog kretanja u drugu državu članicu. Iako bi države članice mogle zadržati mogućnost da podnositeljima zahtjeva izdaju putnu ispravu ako njihova prisutnost bude potrebna u drugoj državi članici zbog ozbiljnih humanitarnih razloga, treba pojasniti zakonske odredbe kako bi se osiguralo da se te putne isprave ne izdaju osim u slučaju tih izvanrednih okolnosti.

Izmijenit će se i **Direktiva o dugoročnom boravištu**²⁵ kako bi se propisalo da petogodišnje razdoblje nakon kojeg bi se korisnici međunarodne zaštite kvalificirali za status rezidenta s dugotrajnim boravištem počne ispočetka svaki put kad osoba bez odobrenja napusti državno područje države članice koja joj je odobrila zaštitu.

Općenito, države bi članice trebale imati obvezu propisivanja djelotvornih, odvraćajućih i razmjernih sankcija za nezakonita sekundarna kretanja.

e) Nove ovlasti Unijine agencije za azil

Komisija će predložiti jače ovlasti za EASO tako da mu se dodijeli **nova uloga provedbe politika** i da se **ojača njegova operativna uloga** pa da se time **olakša ispravno funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila**.

Blisko surađujući s Komisijom i ne dovodeći u pitanje njezinu ulogu čuvarice Ugovora, Agencija bi bila odgovorna za **specijalizirani evaluacijski mehanizam** za praćenje usklađenosti država članica sa standardima u području azila kojih se posebno važno pridržavati kako bi se osiguralo ispravno funkcioniranje Dublinskog sustava, posebno u pogledu uvjeta prihvata, pristupa postupcima azila i poštovanja ključnih zaštitnih mjera. To bi podrazumijevalo praćenje situacije u svim državama članicama i utvrđivanje mjera koje bi države članice trebale poduzeti kako bi ispravile postojeće nedostatke. Ako bi pojedinačne mjere država članica bile nedovoljne za rješavanje situacije, Agencija bi mogla intervenirati i pružiti veću potporu. Kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri ublažili razlozi zbog kojih države članice i tražitelji azila ne poštuju propise, predvidjele bi se i mjere za slučaj da neka država članica ne poduzme odgovarajuće korake. Ako Agencija utvrdi na temelju potkrijepljene

²⁵ Direktiva 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011. o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ za proširenje njezinog područja djelovanja na korisnike međunarodne zaštite, SL L 132, 19.5.2011., str. 1.

procjene situacije da ta država članica nije poduzela mjere ili nije poduzela dovoljne mjere, Komisija bi imala ovlasti da provedbenim aktima propiše operativne mjere koje bi ta država članica morala poduzeti, uzimajući u obzir preporuke Agencije.

Još jedan od ključnih zadataka Agencije bilo bi **osiguravanje usklađenijeg donošenja odluka o zahtjevima za međunarodnu zaštitu u EU-u** na temelju kriterija propisanih Direktivom o kvalifikaciji. Cilj bi bio pristupiti rješavanju sadašnjih razlika u stopama priznavanja objavom detaljnih i redovitih smjernica, izrađenih na temelju zajedničke analize, za pristup koji se mora uzeti za podnositelje zahtjeva za azil iz specifičnih zemalja podrijetla, ne dovodeći u pitanje pojedinačno razmatranje svakog zahtjeva. Upravni odbor trebao bi potvrđivati te smjernice, a države članice bi ih upotrebljavale. Postojanje mehanizma za izvješćivanje olakšalo bi procjenjivanje vode li se države članice Agencijinim smjernicama u praksi. Uz potporu Komisije i nizozemskog predsjedništva EASO trenutačno probno uvodi ovaj pristup tako što koordinira stručnjake država članica u izradi zajedničkih smjernica za razmatranje afganistanskih zahtjeva za azil. Pored toga, trebalo bi uvesti sustav za reviziju predmeta kako bi se pratila kvaliteta odluka o azilu donesenih u državama članicama, uključujući pridržavanje smjernica.

Uz to, Agencija bi bila zadužena za dokazno ocjenjivanje ispunjavaju li treće zemlje uvjete za određivanje sigurnom trećom zemljom ili sigurnom trećom zemljom podrijetla te bi mogla pripremati mišljenja za Komisiju kako bi se osigurao usklađen pristup.

Agencija je ujedno prirodan izbor za **provedbu mehanizma za raspodjelu** na temelju reformiranog Dublinskog sustava, bez obzira na to koja se opcija odabere. To bi podrazumijevalo primjenu bilo kojeg ključa raspodjele za dodjelu podnositelja zahtjeva za azil u odgovarajuće države članice putem mehanizma koji Agenciji ne daje diskreciona prava.

Agencija bi, prema modelu predložene Europske granične i obalne straže, trebala moći intervenirati, među ostalim na vlastitu inicijativu, kako bi pomogla državama članicama koje nisu poduzele nužne korektivne mjere ili koje su suočene s **hitnim situacijama**. Intervencije Agencije posebno bi se trebale sastojati od pomoći u rješavanju predmeta i potpori povezanoj s prihvatom. Takve bi intervencije trebale biti čvrsto povezane s intervencijama predložene Europske granične i obalne straže te bi u mnogim slučajevima mogle imati zajednički kriterij za aktiviranje. Agencija bi na svom raspolaganju trebala imati pričuvu za brzu intervenciju sastavljenu od stručnog osoblja koje će morati osigurati države članice. To bi se stručno osoblje moglo razmjestiti u vrlo kratkom roku ako se ukaže potreba za uvođenjem hitnih mjera.

Agenciji bi se moralo osigurati dovoljna financijska i pravna sredstva kako bi se pobrinulo da djelotvorno obavlja svoju proširenu ulogu, među ostalim u sprečavanju kriza i upravljanju njima. Akcije koje EASO poduzme morat će se potpuno koordinirati s drugim mjerama potpore koje bi se mogle pružiti državama članicama pod osobitim pritiskom, među ostalim mjerama na temelju novog mehanizma koji je Komisija predložila za pružanje potpore za humanitarnu pomoć u EU-u²⁶.

²⁶ Prijedlog Uredbe vijeća o pružanju hitne potpore unutar Unije, COM(2016) 115 završna verzija.

II. OSIGURAVANJE I POBOLJŠAVANJE SIGURNIH I LEGALNIH MIGRACIJSKIH RUTA

Za pametno upravljanje migracijama potrebna je ne samo čvrsta politika usmjerena na rješavanje problema nezakonitih migracijskih tokova uz pružanje zaštite onima kojima je to potrebno već i proaktivna politika osiguranja održivih, transparentnih i dostupnih legalnih putova. U skladu s globalnim ciljevima održivog razvoja do 2030. prepoznamo kako migranti pozitivno doprinose uključivom rastu te uviđamo višedimenzionalnu stvarnost migracija na koju treba odgovoriti na koherentan i sveobuhvatan način.

S jedne strane, potrebno je više legalnih putova kako bi osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita mogle dolaziti u EU na regularan, organiziran, siguran i dostojanstven način te kako bi se pridonijelo spašavanju života uz smanjenje nezakonite migracije i uništavanje poslovnog modela krijumčara ljudima. Istodobno, EU u cjelini, ali i međunarodna zajednica, trebali bi prihvatiti veću odgovornost za zaštitu jer je ona trenutačno nejednako raspodijeljena na globalnoj razini.

S druge strane, EU-u je potrebna proaktivnija politika u pogledu migracije radne snage radi privlačenja vještina i talenata koji su potrebni za rješavanje demografskih izazova i problema manjka određenih vještina, što će pridonijeti gospodarskom rastu i održivosti našeg sustava socijalne skrbi. Općenito, EU bi trebao iskoristiti ovu priliku za procjenu i poboljšanje cjelokupnog okvira zakonske migracije i migracije radne snage.

Osim toga, kako je istaknuto u Komunikaciji o Europskom semestru 2016.²⁷, učinkovita integracija državljana trećih zemalja koji zakonito borave u Europskoj uniji nužna je s obzirom na nedavne probleme uzrokovane izbjegličkom krizom, kao i zbog postojećih i budućih problema povezanih s migracijama. Nadovezujući se na dosad učinjeno na razini EU-a, Komisija namjerava pojačati svoje djelovanje usmjereno na integraciju državljana trećih zemalja predlaganjem novog akcijskog plana EU-a za integraciju. U akcijskom će se planu utvrditi mjere povezane s područjima politike koja su najrelevantnija za integraciju (npr. obrazovanje, integracija na tržištu rada, uključujući poduzetništvo, socijalna uključenost, nediskriminacija) kako bi se pomoglo državama članicama, te će se navesti dostupna sredstva iz proračuna EU-a.

Naposljetku, EU će morati ojačati suradnju s najvažnijim trećim zemljama podrijetla radi osiguranja boljeg i sveobuhvatnijeg upravljanja migracijama i mobilnošću.

II.1. Prema kontroliranijem pristupu zaštiti izbjeglica u EU-u – strukturirani sustav preseljenja

Komisija ne počinje otpočetka u razvoju strukturiranog sustava preseljenja. Ona je već preporučila prihvaćanje pristupa na razini EU-a u skladu s kojim su se države članice dogovorile o preseljenju, posredstvom UNHCR-a, 22 504 izbjeglica iz izbjegličkih kampova na Bliskom istoku, u Sjevernoj Africi te na području Roga Afrike 2015. i 2016. U skladu s najavom iz Izjave država članica i Turske od 18. ožujka²⁸ uspostavljen je mehanizam kojim će se nezakoniti i opasni prelasci migranata iz Turske na grčke otoke zamijeniti zakonitim

²⁷ COM(2016) 95 završna verzija

²⁸ SN 38/16

preseljavanjem iz Turske u EU. Za svakog Sirijca koji bude vraćen u Tursku drugi će Sirijac iz Turske biti preseljen u EU. U EU-u će se preseljavanje u okviru tog mehanizma u prvoj fazi odvijati ispunjavanjem obveza koje proizlaze iz prethodno navedenog pristupa na razini EU-a, pri čemu je od izvornih 22 504 preostalo 18 000 mjesta za preseljenje. Komisija je predložila da 54 000 mjesta koja su bila predviđena za preseljenja budu sada također na raspolaganju za potrebe preseljenja Sirijaca iz Turske u EU²⁹, u slučaju dodatne potrebe za preseljenjem. Države članice istodobno s tim rade na uvođenju humanitarnog programa prihvata za sirijske izbjeglice koje se trenutačno nalaze u Turskoj. Taj će se program aktivirati nakon što dođe do prestanka ili barem znatnog i trajnog smanjenja nezakonitih prelazaka između Turske i EU-a. Države članice EU-a na dobrovoljnoj će osnovi podupirati provedbu tog programa.

Nadovezujući se na navedene inicijative Komisija će iznijeti **prijedlog za oblikovanje politike EU-a u području preseljenja** kojim će osigurati zajednički pristup pitanju sigurnog i zakonitog dolaska u EU za osobe kojima je potrebna zaštita. Tim će se prijedlogom uvesti horizontalni mehanizam za pokretanje ciljanih inicijativa EU-a u području preseljenja tako što će se utvrditi zajednički propisi EU-a o prihvatu i raspodjeli, statusu koji se dodjeljuje preseljenim osobama, financijskoj potpori i mjerama za odvrćanje od sekundarnih kretanja. Takve inicijative na razini EU-a mogle bi imati opću primjenu te biti usmjerene na poboljšanje procesa preseljenja na globalnoj razini ili olakšavanje preseljenja iz specifične treće zemlje ili regije, što može biti povezano s određenim uvjetima u pogledu učinkovite suradnje u upravljanju migracijama (npr. smanjenje broja osoba koje spontano stižu u države članice EU-a te dogovaranje ili poboljšanje provedbe sporazuma o ponovnom prihvatu). Takav bi se mehanizam mogao aktivirati provedbenim aktima koji će se donositi na temelju objektivno definiranih kriterija (npr. globalni ciljevi UNHCR-a u području preseljenja).

Glavni cilj EU-ove politike u području preseljenja trebao bi biti Unijino preuzimanje svog dijela pravedno raspodijeljene globalne odgovornosti za pružanje utočišta izbjeglicama iz cijelog svijeta. Riječ je o pitanju zajedničke odgovornosti međunarodne zajednice kao cjeline koje se može rješavati na odgovarajući i održiv način jedino usklađenim i odlučnim pristupom svih međunarodnih aktera. U tom kontekstu EU treba povećati svoju potporu i sudjelovanje u međunarodnim inicijativama usmjerenima na rješavanje globalnih izazova koje sa sobom nose migracije i izbjeglice, kao što su UNHCR-ovi globalni programi preseljenja³⁰, ali i zauzimati se za povećanje donatorske pomoći u drugim međunarodnim kontekstima, kao što su sastanci skupine G20. U tu svrhu EU treba strukturirani zajednički sustav za sustavnije udruživanje europskih napora u području preseljenja. To će EU-u omogućiti da bude primjer drugima te će postati vidljiv i konkretan izraz europske solidarnosti s međunarodnom zajednicom.

Države članice trebale bi razmatrati i druge načine za povećanje mogućnosti zakonitog ulaska za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita. Kao dopunu programima namijenjenima izbjeglicama, kao što su programi preseljenja i humanitarnog prihvata, trebalo bi izbjeglicama učiniti dostupnijima postojeće redovite programe prihvata za opće kategorije, kao što su studenti, istraživači ili radnici, te osigurati punu potporu za postojeće inicijative. Druge inicijative, kao što je **privatno sponzorstvo**, u okviru kojih troškove sponzorstva i

²⁹ COM(2016) 171 završna verzija

³⁰ Konkretno, sastanak na visokoj razini pod nazivom „Globalna podjela odgovornosti s pomoću putova za prihvata sirijskih izbjeglica” u organizaciji UNHCR-a 30. ožujka 2016. u Ženevi, prvi Svjetski sastanak na vrhu o humanitarnoj pomoći koji će se 23. i 24. svibnja 2016. održati u Istanbulu te sastanak na vrhu o rješavanju velikih kretanja izbjeglica i migranata koji će se 19. rujna 2016. održati na Općoj skupštini UN-a u New Yorku.

potpore preseljenju osoba kojima je potrebna zaštita mogu pokrivati privatne skupine ili organizacije, također mogu imati važnu ulogu u povećanju broja mogućnosti zakonitog ulaska. Postoje različiti oblici privatnog sponzorstva, od školarina za studente i akademike do potpore integraciji za sponzorirane članove obitelji. Privatno sponzorstvo nije samo način za povećavanje mogućnosti zakonitog ulaska već pridonosi i povećavanju informiranosti javnosti i potpore za izbjeglice te, zbog činjenice da u njemu obično sudjeluju lokalne zajednice, omogućuje razvijanje prijateljskog okruženja. Stoga bi ga trebalo poticati stvaranjem dobrih praktičnih rješenja na razini EU-a, nadahnjujući se modelima i iskustvima trećih zemalja. Države članice također se potiču da u potpunosti iskorištavaju sve druge pravne mogućnosti koje su im na raspolaganju za osobe kojima je potrebna zaštita, kao što su humanitarne dozvole, a Komisija će procijeniti načine za promicanje koordiniranog europskog pristupa tom pitanju.

II.2. Pametnija politika u području zakonite migracije

Tijekom proteklih 13 godina EU je razvio širok spektar instrumenata za prihvrat različitih kategorija zakonitih migranata. *Plavom kartom* i Direktivom o osobama premještenima u okviru premještaja unutar društva³¹ stvoren je pravni okvir za visokokvalificirane migrante; revidiranom Direktivom o studentima i istraživačima³² olakšava se prihvrat i mobilnost unutar EU-a za strane studente i istraživače te im se osigurava pravo na devetomjesečni boravak kako bi tražili posao ili otvorili poduzeće; Direktivom o sezonskim radnicima³³ – koju države članice trebaju u cijelosti prenijeti do kraja ove godine – uređuje se ulazak i privremeni boravak sezonskih radnika i time olakšava kružna migracija te štiti ova osobito ranjiva kategorija radnika. Osim toga, Direktivom o jedinstvenoj dozvoli za boravak i rad³⁴ državljanima trećih zemalja nudi se jedinstvena dozvola koja objedinjuje boravišnu i radnu dozvolu, Direktivom o dugoročnom boravištu³⁵ uređuju se uvjeti i prava boravišta za državljane trećih zemalja koji borave u EU-u više od pet godina, a Direktivom o pravu na spajanje obitelji³⁶ utvrđuju se uvjeti za ulazak i boravak članova obitelji državljana trećih zemalja.

Međutim, potrebno je daljnje djelovanje na razini EU-a. Prvo, EU mora reformom plave karte EU-a poboljšati propise o migracijama za visokokvalificirane migrante. Drugo, EU bi trebao ispitati kako privući inovativne poduzetnike koji mogu potaknuti gospodarski rast i pridonijeti otvaranju novih radnih mjesta. Treće, zakonita migracija mora se u potpunosti uključiti u sveobuhvatnu raspravu s trećim zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama o načinima suradnje u upravljanju migracijskim tokovima. Naposljetku, trebalo bi započeti razmatrati kako bi se dugoročno mogao promijeniti cjelokupni EU-ov model upravljanja zakonitom migracijom, a osobito migracijom radne snage, eventualno po uzoru na uspješne modele u drugim razvijenim zemljama.

a) Privlačenje visokokvalificiranih radnika u Europu: djelotvornija plava karta

³¹ Direktiva 2009/50/EZ i Direktiva 2014/66/EU.

³² Zakonodavac je 2015. postigao politički dogovor o preinačenoj Direktivi. Njezino službeno donošenje predviđeno je u prvoj polovini 2016.

³³ Direktiva 2014/36/EU.

³⁴ Direktiva 2011/98/EU.

³⁵ Direktiva 2003/109/EZ

³⁶ Direktiva 2003/86/EZ

Stanovništvo Europe sve više stari što vodi i sve manjem broju radno sposobnih³⁷, kojih bi prema predviđanjima u sljedećem desetljeću trebalo biti 18 milijuna manje. Osim toga, promjene u potražnji vještina na tržištima rada EU-a u razdoblju od 2012. do 2025. pokazuju povećanu potrebu za visokokvalificiranim ljudskim kapitalom (s 68 na 83 milijuna, povećanje od 23 %)³⁸. Istodobno postoji potreba za boljim iskorištavanjem potencijala radne snage EU-a o čemu svjedoče visoke stope nezaposlenosti, osobito stope nezaposlenosti mladih, niske stope sudjelovanja te stalne neusklađenosti na tržištu rada EU-a. U tu je svrhu potrebno na svim razinama ulagati usklađene napore u ulaganja u razvoj vještina postojeće radne snage, razvijanje politika za povećanje stope aktivnosti kako bi se iskoristile postojeće vještine i promicanje mobilnosti radnika unutar EU-a. Važan dio tih napora budući je program novih vještina za Europu koji je usmjeren na bolje iskorištavanje i priznavanje postojećih vještina u EU-u, lakše priznavanje inozemnih kvalifikacija te poticanje dodatnog razvoja vještina gdje je to potrebno.³⁹

Međutim, prilično je jasno da te mjere nisu dostatne za rješavanje problema nedostatka vještina: EU će također trebati privlačiti talente i vještine iz inozemstva kako bi zadržao svoju globalnu konkurentsku poziciju. To je neophodno za zadovoljavanje postojeće i buduće potražnje za vještinama i osiguravanje dinamičnog gospodarstva, ali i dugoročne održivosti naših sustava socijalne skrbi.

To jasno potvrđuje stajalište dionika: u javnom savjetovanju o plavoj karti koje je prošle godine pokrenuto u EU-u⁴⁰, 85 % ispitanika, uključujući poslodavce i sindikate, smatralo je da je uz političke mjere, kao što su zapošljavanja iz drugih država članica, povećanje dobi za umirovljenje i stope sudjelovanja na tržištu rada, zapošljavanje visokokvalificiranih radnika iz zemalja izvan EU-a nužna mjera za rješavanje problema nedostatka vještina u određenim sektorima ili zanimanjima u EU-u. Istodobno, na prvom Europskom dijalogu o vještinama i migracijama upućen je poziv na prestanak fragmentacije politika prihvata za visokokvalificirane radnike u Europi uz zalaganje za brz i transparentan program prihvata⁴¹.

Direktiva o plavoj karti iz 2009. nije ispunila cilj uspostave sustava na razini EU-a za privlačenje talentiranih i visokokvalificiranih državljana trećih zemalja. Uvjeti prihvata prilično su restriktivni, Direktivom se ne osigurava znatnija koherentnost i usklađenost, a mobilnost nositelja plave karte unutar EU-a vrlo je ograničena. Osim toga, različiti nacionalni programi za visokokvalificirane radnike postoje usporedno s plavom kartom EU-a, što rezultira razjedinjenim okvirom s mnoštvom različitih primjenjivih propisa i postupaka. Kao posljedica toga, ukupni broj primljenih visokokvalificiranih radnika u EU ostaje malen⁴² i u usporedbi s neeuropskim zemljama članicama OECD-a EU privlači više niskoobrazovanih migranata od visokoobrazovanih⁴³.

³⁷ Vidjeti Europska komisija, Izvješće o starenju stanovništva za 2015., European Economy 3/2015.

³⁸ Projekcije CEDEFOP-a.

³⁹ Predstojeća inicijativa/komunikacija/strategija i jedan od deset političkih prioriteta Europske komisije.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ Komisija je 27. i 28. siječnja pokrenula Europski dijalog o vještinama i migracijama koji bi se trebao redovito održavati u cilju poticanja većeg sudjelovanja poslodavaca i sindikata u procesu privlačenja i integriranja kvalificiranih državljana trećih zemalja na tržište rada (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² U 2014. izdano je samo 13 852 plavih karata (čak i manje nego prethodnih godina) – od čega je 87 % plavih karata izdala jedna država članica – te oko 25 000 nacionalnih dozvola za visokokvalificirane radnike.

⁴³ Od svih migranata iz zemalja izvan EU-a koji dolaze u zemlje OECD-a, 48 % niskoobrazovanih migranata odabire države EU-a, a 68 % visokoobrazovanih neku od neeuropskih zemalja OECD-a.

Kako bi osigurala da plava karta bude učinkovit instrument za olakšavanje prihvata visokokvalificiranih radnika, Komisija će predložiti izmjene postojeće Direktive s općim ciljem jačanja njezine uloge kao europskog programa razvijanjem usklađenog zajedničkog pristupa EU-a, koji uključuje: uvođenje fleksibilnijih uvjeta prihvata, poboljšanje i pojednostavnjenje postupaka prihvata te jačanje prava, uključujući mobilnost unutar EU-a. Uz zakonodavne izmjene predviđa se i bolje promicanje plave karte kako bi poslodavci i migranti bili u potpunosti informirani o prednostima tog sustava.

b) Privlačenje inovativnih poduzetnika u EU

Ako želi zadržati svoju globalnu konkurentsku poziciju, EU treba pronaći bolje načine za privlačenje inovativnih poduzetnika s ljudskim i financijskim kapitalom te potporu onima koji su već na njegovom tlu kako bi se osigurao njihov pozitivan doprinos rastu i konkurentnosti EU-a. Kao dio općeg pristupa ublažavanju učinaka negativnih demografskih kretanja, privlačenje inovativnih poduzetnika u EU omogućilo bi i iskorištavanje potencijala inovativnih gospodarskih kretanja (osobito digitalnog, zelenog i socijalnog gospodarstva) i tako u širem smislu pridonijelo poticanju gospodarskog rasta i konkurentnosti EU-a. To je također u potpunosti u skladu s EU-ovom Inicijativom za nova poduzeća u kontekstu strategije jedinstvenog tržišta⁴⁴.

S obzirom na navedeno, Komisija će nastaviti razmatrati načine za privlačenje inovativnih poduzetnika i pružanje potpore toj skupini, uključujući nova poduzeća iz trećih zemalja. To bi moglo uključivati propise na razini EU-a o prihvatu (i mobilnosti unutar EU-a), ali i mjere kojima bi se poduprlo otvaranje poduzeća visokokvalificiranih migranata poduzetnika u sektorima dodane vrijednosti. Takav bi se pristup mogao nadovezivati na postojeće inicijative i usluge na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini u državama članicama i tako stvoriti odgovarajuću sinergiju.

c) Prema koherentnijem i učinkovitijem modelu upravljanja zakonitom migracijom na razini EU-a

EU će radi učinkovitog upravljanja politikama zakonite migracije morati bolje iskorištavati sve postojeće instrumente, uz ciljan pristup različitim kategorijama i vještinama državljana trećih zemalja. Zato će Komisija pokrenuti evaluaciju primjerenosti i učinkovitosti propisa (REFIT)⁴⁵ za postojeće instrumente zakonite migracije radi utvrđivanja mogućih nedosljednosti i nedostataka te radi povećavanja učinkovitosti i pojednostavnjivanja važećih propisa. U okviru toga Komisija će također rješavati pitanje postoji li potreba za posebnim propisima EU-a o međunarodnim pružateljima usluga u kontekstu trgovinskih sporazuma. Opći cilj te evaluacije bit će poboljšanje postojećih propisa u mjeri u kojoj je to moguće te s obzirom na potrebu sprječavanja i suzbijanja izrabljivanja radnika za koja je Agencija za temeljna prava (FRA) dokazala⁴⁶ da su uobičajena praksa prema radnicima migrantima. U tom smislu Komisija će također nastaviti s praćenjem učinkovite provedbe odgovarajuće

⁴⁴ COM(2015) 550 završna verzija

⁴⁵ Vidjeti radni dokument službi Komisije „Program za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT): trenutno stanje i izgledi za budućnost – pregled uspješnosti programa REFIT“ (SWD(2015) 110 završna verzija), priložen Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a“ (COM(2015) 215 završna verzija).

⁴⁶ *Teško iskorištavanje radnika: migracija radnika unutar Europske unije ili u Europsku uniju* na <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

pravne stečevine EU-a kako bi osigurala zaštitu prava migranata koji rade u EU-u, a osobito kako bi spriječila iskorištavanje radnika bez obzira na njihov pravni status.

Komisija će pokrenuti studiju o mogućem razvoju mehanizma na razini EU-a kojim će se nastojati poboljšati transparentnost i povezivanje potencijalnih migranata i poslodavaca. U tom pogledu neke razvijene zemlje koje se natječu s EU-om u privlačenju kvalificiranih migranata⁴⁷ nedavno su se preusmjerile na sustav predodabira iz baze kandidata koji su prošli prethodnu provjeru, nakon kojeg slijede pravi postupci prihvata. Takav sustav ovisan je o potražnji (na primjer, ponuda za posao ili ugovor o radu kao preduvjet) te je usmjeren na elemente ljudskog kapitala (vještine i kvalifikacije, iskustvo itd.)⁴⁸. Bez dovođenja u pitanje nadležnosti država članica za odlučivanje o broju gospodarskih migranata koje primaju, u studiji bi se razmatrala mogućnost mehanizma predodabira za stvaranje baze kandidata dostupne državama članicama i poslodavcima u EU-a.

d) Jačanje suradnje s najvažnijim zemljama podrijetla

Osiguravanje zakonitih migracijskih putova dopuna je jačanju procesa ponovnog prihvata i vraćanja osoba bez prava boravka te je oba elementa potrebno u potpunosti uključiti u rasprave s trećim zemljama, osobito zemljama podrijetla migranata, o načinima suradnje u cilju djelotvornog upravljanja migracijskim tokovima. Taj je pristup prihvaćen u okviru političkih dijaloga i operativne suradnje s trećim zemljama u skladu s Globalnim pristupom migraciji i mobilnosti (GAMM) u kojem su zakonita migracija i dobro upravljanje mobilnošću određeni za prioritete vanjske politike EU-a u području migracije i azila. U okviru GAMM-a EU je u prethodnim godinama potpisao partnerstva za mobilnost te zajedničke programe za migracije i mobilnost s nekoliko zemalja u neposrednom i daljem susjedstvu⁴⁹.

Bliskija suradnja tražit će se od partnera koji s EU-om i njegovim državama članicama dijele zajedničke interese te pokazuju spremnost na preuzimanje uzajamnih obveza, osobito u pogledu suradnje u području ponovnog prihvata. EU bi trebao nuditi sveobuhvatniji izbor operativnih mehanizama i poticaja za provedbu Globalnog pristupa na strukturiraniji i sustavniji način, kao što se već čini u okviru dijaloga na visokoj razini, pri čemu treće zemlje redovito traže više zakonitih migracijskih kanala.

U svojim zaključcima o migraciji od 18. veljače 2016. Europsko vijeće naglasilo je da je u pogledu odnosa s relevantnim trećim zemljama potrebno da EU i države članice pružaju punu potporu sveobuhvatnim i prilagođenim paketima poticaja koji se razvijaju za određene zemlje radi osiguranja učinkovitosti vraćanja i ponovnog prihvata. Komisija i visoka predstavica / potpredsjednica uz punu suradnju država članica zajednički rade na tome kako bi Europskom vijeću predložili sveobuhvatne i prilagođene pakete poticaja, pozitivnih i negativnih, koji obuhvaćaju sva politička područja i kojima bi se služilo u raspravama s trećim zemljama.

⁴⁷ Primjerice Kanada, Australija i Novi Zeland.

⁴⁸ Vidjeti primjerice kanadski sustav „ekspresnog ulaska”:
<http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

⁴⁹ Na snazi su partnerstva za mobilnost s Jordanom, Marokom, Tunisom, Republikom Moldovom, Kabo Verdeom, Gruzijom, Armenijom i Azerbajdžanom. Zajednički programi za migracije i mobilnost potpisani su s Nigerijom i Etiopijom.

EU će se pritom u suradnji s afričkim partnerima nadovezivati na zaključke Akcijskog plana iz Vallette⁵⁰ u kojima se među mogućim mjerama u području zakonite migracije i mobilnosti navodi prikupljanje ponuda iz EU-a, uključujući pilot projekte za lakše priznavanje kvalifikacija u određenim sektorima/zanimanjima, povećanje broja školarina u kontekstu programa Erasmus+ i potporu za mjere povezane s razdobljem prije odlaska te za javne službe za zapošljavanje.

III. ZAKLJUČAK

Prioritet predsjednika Junckera prema kojem *Europa treba bolje upravljati svim aspektima migracija* – od humanitarnog imperativa i potrebe za solidarnošću do problema negativnih demografskih kretanja i nedostatka vještina – aktualniji je no ikad prije. Komisija je stoga potpuno predana ostvarivanju važnog cilja oblikovanja integrirane, održive i cjelovite migracijske politike EU-a.

U tu svrhu prikladno je ovom Komunikacijom pokrenuti raspravu o važnim temama koje su u njoj obrađene. Naš je jedini izbor nastaviti s dvosmjernom strategijom stabiliziranja postojeće situacije punim poštovanjem i primjenom postojećeg pravnog okvira te priznavanja potrebe za reformom strukture tih propisa u budućnosti. Postojeća kriza razotkrila je ograničenja postojećeg sustava i zajedničke probleme s kojima se suočavamo. Zbog toga je upravo u ovom trenutku kada su usklađeno djelovanje i čvrsta solidarnost najpotrebniji neophodna ta perspektiva za budućnost kako bi se na temelju pravedne podjele odgovornosti razvijala humana i učinkovita europska politika u području migracija i azila. Komisija će iznijeti odgovarajuće prijedloge nakon što primi povratne informacije na ovu Komunikaciju.

⁵⁰ Sastanak na vrhu u Valletti, 11. – 12. studeni 2015.