



Bruxelles, 6.3.2019.
COM(2019) 126 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU I VIJEĆU**

Izvješće o napretku u provedbi Europskog migracijskog programa

I. UVOD

Tijekom protekle četiri godine EU je uložio dosad nezabilježene napore da riješi migracijski izazov i broj nezakonitih dolazaka smanjen je na najnižu razinu u pet godina. EU štiti milijune ljudi i pomaže im, spašava živote na moru i poboljšava životne uvjete i kvalitetu života. Pomaže državama članicama u rješavanju problema velikog broja izbjeglica na vanjskim granicama, a diljem EU-a financira i brojne projekte kojima pomaže integraciji izbjeglica i drugih državljana trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u. Sudjeluje u sprečavanju nezakonitih migracija, među ostalim borbom protiv krijumčarskih mreža i borbom protiv trgovanja ljudima. S partnerima diljem svijeta surađuje radi rješavanja glavnih uzroka migracija i promicanja pravilnog upravljanja njima, uključujući ponovni prihvrat migranata koji nezakonito borave u EU-u. Sudjeluje u razvoju zakonitih putova kao alternative opasnim putovima krijumčarskih ruta. Tako je ostvaren napredak u svim područjima djelovanja Europskog migracijskog programa¹ iz 2015. u okviru sveobuhvatnog pristupa.

Ključni napredak u okviru Europskog migracijskog programa

- U 2018. oko 150 000 nezakonitih prelazaka vanjske granice EU-a, što je smanjenje od 25 % u odnosu na 2017. To je bila najniža razina u pet godina, više od 90 % niža nego 2015. kad je bio vrhunac migrantske krize.
- Djelovanjem na razini EU-a od 2015. na moru je spašeno gotovo 730 000 ljudi.
- Milijuni tražitelja azila, izbjeglica i raseljenih osoba ostvarili su korist od programa koji se financiraju iz Kriznog uzajamnog fonda EU-a za Afriku²: više od 5,3 milijuna ugroženih primilo je osnovnu potporu, komunikacijske kampanje doprle su do gotovo milijun ljudi, a više od 60 000 primilo je pomoć u reintegraciji nakon vraćanja.
- Od početka 2017. Uzajamni fond za Afriku bio je presudan i za dobrovoljni humanitarni povratak više od 37 000 ugroženih migranata iz Libije u zemlje podrijetla.
- Njegov je rad usmjeren na kriminalne mreže za krijumčarenje migranata: samo 2018. Europski centar za borbu protiv krijumčarenja migranata imao je ključnu ulogu u više od stotinu istaknutih slučajeva krijumčarenja. Zajednički istražni timovi bave se suzbijanjem krijumčarenja u Nigeru.
- Iz Italije i Grčke premješteno je 34 710 osoba kojima je bila potrebna međunarodna zaštita.
- Od 2015. u EU je preseljeno više od 50 000 osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita.
- U razdoblju od 2015. do 2017. u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju osigurano je više od 140 milijuna EUR za potporu mjerama integracije i zakonitim migracijama.³
- Službeni sporazumi o ponovnom prihvatu ili praktični dogovori o vraćanju i ponovnom prihvatu sada su na snazi u 23 zemlje podrijetla i tranzitne zemlje.
- Istodobno, više od 80 % humanitarne pomoći EU-a 2018. iskorišteno je da se namire potrebe prisilno raseljenih osoba.⁴

Taj se rad mora nastaviti. S obzirom na vjerojatni nastavak migracijskog pritiska smanjenje broja nezakonitih dolazaka nije jamstvo za budućnost. Rješavanje glavnih uzroka nezakonitih

¹ COM(2015) 240 final od 13.5.2015.

² Uz potporu u okviru postojećih razvojnih programa EU-a.

³ Države članice upravo podnose izvješća o provedbi mjera u 2018. Mnogim izbjeglicama i zakonitim migrantima pomogli su i programi integracije u okviru Europskog socijalnog fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj.

⁴ Prisilno raseljene osobe uključuju izbjeglice i interno raseljene osobe. Potpora se pruža i zajednicama koje su ih primile. Humanitarna pomoć EU-a pruža se u skladu s humanitarnim načelima humanosti, neutralnosti, nepristranosti i neovisnosti.

migracija nužno će biti dugoročan projekt, a nedavni porast broja nezakonitih dolazaka u zapadno Sredozemlje pokazuje da je stanje i dalje nestabilno, a krijumčari stalno traže novu priliku. I dalje su neriješeni ključni problemi: moramo razviti kvalitetan sustav azila kojim se jamči solidarnost i smanjuju sekundarna kretanja; mjerama u državama članicama i u trećim zemljama moramo ostvariti više vraćanja; na vanjskim granicama moramo biti spremniji; moramo se boriti protiv novih strategija krijumčara; moramo jačati sigurne, uredne i zakonite kanale za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita i zakonite migrante. Upravljanje migracijama zahtijeva trajni, dugoročni i zajednički napor EU-a koji se temelji na načelima solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti. Nužno je i dalje s *ad hoc* rješenja prelaziti na održive strukture i učinkovit i trajan pravni okvir. Ostvarenju tih ciljeva temelj može biti naša četverogodišnja suradnja.⁵

Kad su EU i države članice bile jedinstvene, produbljivanje suradnje s ključnim zemljama partnerima kao što su Turska ili Niger dovelo je do znatnog smanjenja nezakonitih dolazaka. Zajedničko djelovanje isplatilo se u borbi protiv krijumčarenja migranata, pronalaženju alternativnih zakonitih putova te sklapanju šest novih sporazuma o ponovnom prihvatu s važnim zemljama podrijetla. Suradnja s Afrikom i Afričkom unijom dosegla je novu razinu.

Sve te inicijative već daju rezultate i imaju potencijal da tako i nastave. Da bi nastao trajan okvir, važno je nastaviti provoditi taj sveobuhvatni pristup utvrđen u okviru četiriju stupova Europskog migracijskog programa.

II. DANAŠNJA SITUACIJA

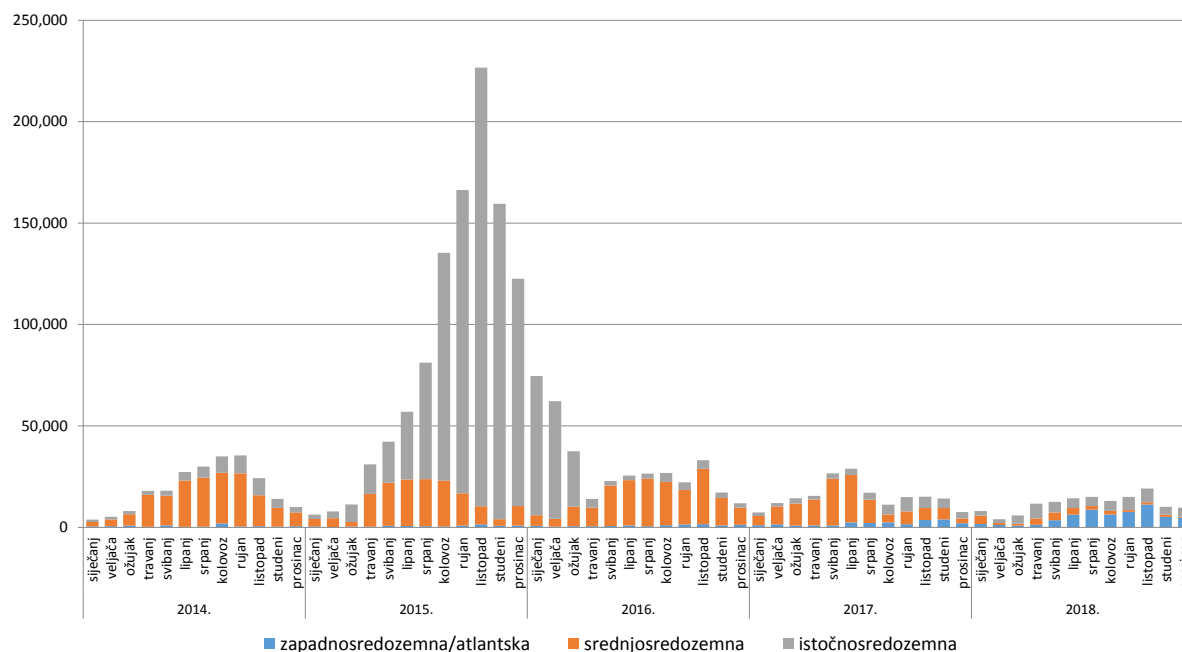
Nezakoniti dolasci

Još traje veliko smanjenje u odnosu na 2015. kad je broj nezakonitih dolazaka bio najveći⁶. Međutim, neki trendovi nastavili su se tijekom 2018. i početkom 2019. te se pokazala potreba za stalnim djelovanjem i prilagodbom promjenama.

⁵ Taj rad uključuje financijsku potporu od 13 milijardi EUR samo iz proračuna EU-a te djelovanje u okviru uzajamnih fondova EU-a i Instrumenta za izbjeglice u Turskoj.

⁶ Ako nije drukčije navedeno, svi podaci potječu od Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu.

Nezakoniti prelasci granice na tri glavne rute



- Prošle godine povećao se broj dolazaka *zapadnosredozemnom/atlantskom* rutom i još je velik. Ukupan broj dolazaka u Španjolsku 2018. (gotovo 65 000 osoba) bio je 131 % veći nego 2017., a taj se trend nastavlja i 2019.⁷ U Španjolsku je 2018. došlo najviše državljana Maroka (petina ukupnog broja prelazaka), a zatim slijede državljani zapadnoafričkih država – Gvineje, Malija, Côte d’Ivoirea i Gambije – te Alžira.
- Na *srednjosredozemnoj* ruti broj nezakonitih dolazaka i dalje je nizak. Broj nezakonitih dolazaka u Italiju 2018. pao je za 80 % u odnosu na 2017., a 2019. nastavlja se taj trend pada na razinu prije krize. Iako je 2018. više od polovine odlazaka i dalje bilo iz Libije, libijska obalna straža nastavlja s presretanjem ili spašavanjem velikog broja osoba na moru – oko 15 000 u 2018., a najviše je riječ o državljanima Sudana (14 %), Nigerije (12 %) i Eritreje (12 %).⁸ Tunis postaje sve važnija zemlja odlaska (uglavnom Tunizana) u Italiju, a u drugoj polovici 2018. narastao je broj dolazaka u Maltu.
- Na *istočnosredozemnoj* ruti brojke su se tijekom 2018. povećale, a dolasci u Grčku 2019. već su više od 30 % viši nego prije godinu dana. Taj trend dovodi do stalnog pritiska na Egejske otoke, ali i na grčko-tursku kopnenu granicu jer je broj vraćanja u Tursku premalen da bi ga ublažio i ugrozio način rada krijumčara.⁹ Afganistanci su najzastupljeniji među osobama koje su 2018. i dosad u 2019. stigle na te otoke, a preko kopnene granice u EU je ušlo najviše turskih državljana. Povećao se i broj dolazaka na Cipar morskim i kopnenim putem u područje pod kontrolom vlade Republike Cipra.

⁷ Podaci španjolskih tijela.

⁸ Podaci Agencije UN-a za izbjeglice (UNHCR).

⁹ Od 21. ožujka 2016. na temelju Izjave EU-a i Turske iz Grčke u Tursku vraćeno je 1 836 migranata, a na temelju bilateralnog protokola Grčke i Turske 601 migranta.

Na zapadnom Balkanu došlo je 2018. do znatnog porasta nezakonitih kretanja, ali te su se brojke smanjile pretkraj godine, s početkom zime. Broj nezakonitih dolazaka bio je 2018. četiri puta veći nego 2017., a u toj regiji glavna ruta ide iz Srbije u Bosnu i Hercegovinu. Bosna i Hercegovina je 2018. registrirala otprilike 24 000 nezakonitih dolazaka, a na kraju te godine u zemlji je bilo oko 5 000 migranata. No intenzitet dolazaka tom rutom smanjio se kad je Srbija 17. listopada 2018. ukinula bezvizni režim za iranske državljane. Trenutačno se prati porast broja dolazaka indijskih državljana zbog politike bezviznog režima u Srbiji.

Iako se nastojanjem EU-a, država članica i drugih partnera broj smrtnih slučajeva na Sredozemlju od 2016. stalno smanjuje, zbog krijumčara prelasci morem i dalje odnose živote. U 2018. poginulo je gotovo 2 300 osoba, u 2017. njih 3 100, a dosad je u 2019. život izgubilo više od 220 ljudi.¹⁰

Azil

U EU-u i zemljama pridruženima schengenskom prostoru podneseno je 2018. oko 634 700 zahtjeva za međunarodnu zaštitu. To je 10 % manje nego 2017., što znači da su se ti brojevi otprilike vratili na razinu iz 2014.¹¹ Glavne zemlje primateljice bile su 2018. Njemačka, Francuska, Grčka, Italija i Španjolska (72 % svih zahtjeva u EU-u i zemljama pridruženima schengenskom prostoru).¹² Kao i 2017. glavne zemlje podrijetla bile su Sirija, Afganistan i Irak. Znatno se povećao i broj zahtjeva migranata iz zemalja izuzetih iz schengenske vize, posebno Venezuele, Gruzije i Kolumbije.

Usporedbom otisaka prstiju osoba koje su prešle na državno područje druge države članice s podacima iz baze podataka Eurodaca u 2018. je otkriveno više od 400 000 podudaranja.¹³ Najveći broj takvih podudaranja među državama članicama pronađen je u Francuskoj i Njemačkoj (što upućuje na to da su one glavne odredišne države sekundarnog kretanja), a Italija i Grčka dvije su države članice u kojima je zabilježen najveći broj postojećih zapisa (što znači da su one glavne zemlje prvog ulaska).¹⁴

¹⁰ Podaci Međunarodne organizacije za migracije.

¹¹ Preliminarni podaci Europskog potpornog ureda za azil za 2018.

¹² Iako se broj zahtjeva smanjio za petinu, Njemačka je i dalje glavna odredišna država, a u Francuskoj i Španjolskoj došlo je do znatnog povećanja.

¹³ „Podudaranje” znači postojanje jednog ili više podudaranja prilikom usporedbe otisaka prstiju zabilježenih u bazi podataka i podataka koje pošalje država članica. Broj podudaranja ne odgovara broju osoba.

¹⁴ Najveći broj nezakonitih boravaka tražitelja azila prethodno registriranih u drugoj državi članici uglavnom je zabilježen u Belgiji i Njemačkoj.

III. HITNE MJERE

Zapadnosredozemna ruta: suradnja s Marokom

Budući da je Španjolska sada primarna ulazna točka kod nezakonitih prelazaka, EU-ov prioritet moraju postati mjere za rješavanje problema migracije na zapadnosredozemnoj ruti. EU postavlja temelje bliskog partnerstva s Marokom. Krajem 2018. odobrio je 140 milijuna EUR za potporu upravljanju granicama i proračunsku potporu.¹⁵ Maroko već poboljšava nadzor svojih granica i spriječio je velik broj odlazaka.¹⁶ EU će mu svojim mjerama pomoći. Prve su isplate provedene, a objavljeni su i pozivi na podnošenje ponuda za kupnju važne opreme: posljednji ugovori u okviru tog paketa potpisat će se do travnja, a nastaviti će se i provedba na terenu. Time će se dopuniti i pružanje pomoći za hitne slučajeve u iznosu od 36 milijuna EUR dogovorene 2018. za pomoć Španjolskoj na njezinoj južnoj granici. EU pomaže Španjolskoj i u okviru operacije Indalo. Komisija je spremna Španjolskoj pružiti svu financijsku i tehničku potporu potrebnu za upravljanje dolascima.

Općenito gledajući, EU pomaže daljnjem razvoju odnosa s Marokom kako bi se oblikovalo bolje, dublje i ambicioznije partnerstvo. U tome će važnu ulogu imati mobilnost i migracije zahvaljujući kombinaciji financijske potpore, boljih kontakata stručnjaka i operativne suradnje te uz potporu Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu. To bi trebalo proširiti i na nastavak pregovora o ponovnom prihvatu i olabavljivanju viznog režima kao i na zakonite migracije. U toj tješnjoj suradnji trebalo bi biti i rješavanje pitanja migracijskih tokova i problema krijumčarskih ruta iz susjednih zemalja prema Maroku.

Osim izravne potpore koju pruža Maroku, Krizni uzajamni fond EU-a za Afriku¹⁷ potiče suradnju uzduž cijele te rute prema zapadnom Sredozemlju. Novim programom prekogranične suradnje u vrijednosti od 8,6 milijuna EUR jača se koordinirano upravljanje migracijama između Maroka, Senegala, Malija i Côte d'Ivoirea, čime se podupire jačanje dijaloga o regionalnoj politici u području migracija. Krajem 2018. odobren je poseban program proračunske potpore za Mauritaniju kako bi se pružila pomoć nacionalnoj razvojnoj strategiji, s posebnim naglaskom na zaštiti migranata i pomorskoj sigurnosti.¹⁸ Programski dio tog Uzajamnog fonda za sjevernu Afriku uskoro bi se trebao nadopuniti sredstvima u iznosu od 120 milijuna EUR iz proračuna EU-a.¹⁹ Međutim, programima koji su trenutačno u pripremi, a uključuju dodatne dodjele sredstava za tekuće programe u Libiji i Maroku, za 2019. nedostaje i do 86 milijuna EUR. Da bi se taj rad mogao nastaviti, bit će nužan doprinos država članica.

¹⁵ Osim toga, odobreno je 14,5 milijuna EUR za bolje upravljanje migracijama na regionalnoj razini za migrante, vraćene osobe te Marokance koji žive u inozemstvu. Svim tekućim programima trenutačno je na raspolaganju 232 milijuna EUR.

¹⁶ Prema podacima iz sustava JORA Europske granične i obalne straže (aplikacija za izvješćivanje o zajedničkim operacijama) marokanska su tijela 2018. spriječila isplavljanje gotovo 15 000 nezakonitih migranata iz Maroka. Marokanska tijela provode i preventivne mjere u unutrašnjosti zemlje. Marokansko Ministarstvo unutarnjih poslova procjenjuje da je 2018. spriječeno 88 761 odlazaka migranata iz Maroka.

¹⁷ C(2015) 7293 final od 20.10.2015.

¹⁸ Time se dopunjuju postojeći programi koje financira EU, za bolje upravljanje migracijama, upravljanje granicama, borbu protiv trgovanja ljudima i kriminalnih mreža te borbu protiv terorizma.

¹⁹ O tome će se raspravljati u travnju 2019. na sljedećem sastanku odbora Europskog instrumenta za susjedstvo.

Srednjosredozemna ruta: poboljšanje uvjeta u Libiji

Posebno je hitno potrebno pomoći ljudima koji čekaju u Libiji. Da bismo osigurali humanije uvjete, potrebni su alternativa zadržavanju, dosljednije i transparentnije upravljanje migrantima i izbjeglicama u Libiji te pomoć ljudima da se sigurno vrate kući ili pronađu zaštitu u Europi ili drugdje. Posebni prioritet moraju biti ugrožene i osobe u centrima za zadržavanje: procjenjuje se da je u Libiji u takvim centrima pod nadzorom vlade nacionalnog jedinstva trenutačno 6 200 migranata.²⁰

U trenutačnoj sigurnosnoj situaciji to je u središtu suradnje s Agencijom UN-a za izbjeglice (UNHCR) i Međunarodnom organizacijom za migracije kao i rada trilateralne radne skupine u kojoj su predstavnici Afričke unije, Europske unije i Ujedinjenih naroda. Ta je suradnja putem programa za potpomognuti dobrovoljni povratak već dovela do vraćanja više od 37 000 osoba, a gotovo 2 500 ljudi evakuirano je iz Libije u Niger putem mehanizma UNHCR-a za hitni tranzit.²¹ Njih više od 1 200 već je preseljeno, a za države članice važan idući korak bit će preseljenje onih koji još čekaju u Nigeru. Radna skupina nastaviti će poticati libijske vlasti da to olakšaju, a posebno da se smanji potreba za izlaznim vizama i naknadama za iskrcavanje.

Nužno je popraviti užasne uvjete u kojima su mnogi migranti i izbjeglice. Od 2016. u okviru Uzajamnog fonda dodijeljeno je gotovo 135 milijuna EUR za zaštitu migranata u Libiji, a tako bi trebalo i nastaviti. Taj rad uključuje pomoć pri iskrcaju, kao i registraciju i sljedivost iskrcajnih osoba. Već traju projekti kojima bi se postupci i uvjeti poboljšali prvo u ovoj važnoj fazi, a zatim i nakon transfera u centre za zadržavanje. U prosincu 2018. libijske vlasti odobrile su i otvaranje UNHCR-ova Centra za okupljanje i odlazak, kao središta u kojem će se izbjeglicama i tražiteljima azila omogućiti brza evakuacija. To bi moglo biti privremeno rješenje i za maloljetnike bez pratnje i druge ugrožene skupine. EU će inzistirati na nesmetanom i redovitom pristupu humanitarnih organizacija i agencija UN-a radi poboljšavanja uvjeta u centrima za zadržavanje, iznalaženja alternative zadržavanju te u konačnici ukidanja postojećeg sustava zadržavanja.

Budući da se samo mali dio migranata koji žive u Libiji zadržava u centrima pod državnim nadzorom, nužno je pomagati lokalnim zajednicama. Programima EU-a podupiru se zdravstvena skrb, školovanje i osnovna socijalna infrastruktura. U okviru Uzajamnog fonda EU-a za Afriku odobrena su u 2018. četiri nova programa u ukupnom iznosu od 156 milijuna EUR.

Gotovo 90 000 izbjeglica i ugroženih migranata dobilo je medicinsku pomoć kroz primarnu i specijalističku zdravstvenu skrb, savjetovanja i akcije probira. Taj će se rad intenzivirati, a prioritet će biti potpomognuti dobrovoljni povratak, ubrzavanje evakuacije maloljetnika i drugih ugroženih osoba, poboljšanje uvjeta zadržavanja te traženje alternative zadržavanju. Usporedno s time, humanitarna pomoć EU-a u Libiji doprla je do oko 700 000 najugroženijih osoba pogođenih tih sukobom, uključujući interno raseljene osobe.

²⁰ Procjena Agencije Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) i Međunarodne organizacije za migracije.

²¹ S preseljenjem u Belgiju, Kanadu, Finsku, Francusku, Njemačku, Nizozemsku, Norvešku, Švedsku, Švicarsku, Ujedinjenu Kraljevinu i Sjedinjene Američke Države. S UNHCR-ovim evakuacijama u Italiju i kriznim tranzitnim centrom u Rumunjskoj ukupno je riječ o 3 175 osoba.

Istočnosredozemna ruta: poboljšanje uvjeta u Grčkoj

Odlučnost da se nastavi s provedbom Izjave EU-a i Turske te velika financijska i operativna pomoć EU-a od 2015. pridonijeli su smanjenju pritiska na grčke otoke.²² U tijeku su i daljnji koraci. Grčka tijela poduzimaju niz mjera za bržu obradu zahtjeva za azil, dodjeljuju više liječnika za procjenu ugroženosti i mobilnih jedinica za azil te povećavaju broj žalbenih odbora. U tijeku su pilot-projekti kojima se traži način da se poboljša postupak obrade zahtjeva za azil. To bi trebalo dovesti do veće učinkovitosti u vraćanju, osobito na temelju Izjave EU-a i Turske, a smanjenjem prenapučenosti otoka i uvjeti bi postali bolji.

No za rješavanje mnogih preostalih problema nužno je snažno vodstvo i posvećenost grčke vlade. EU će nastaviti financijski pomagati Grčkoj²³, a agencije EU-a stručnim znanjem. Nužno je i da države članice nastave adekvatno pomagati u radu agencija EU-a. Za ostvarivanje sljedećih rezultata nužne su hitne i koordinirane mjere grčkih vlasti:

- učinkovitiji postupci odobravanja azila radi brže obrade zahtjeva za azil.
- intenziviranje vraćanja uz maksimalno korištenje programa potpomognutog dobrovoljnog povratka, uz pomoć programa reintegracije. Ako je potrebno prisilno vraćanje, moraju biti dostupni odgovarajući objekti za zadržavanje prije udaljavanja, a u skladu s važećim standardima ljudskih prava. Za to su potrebni učinkoviti operativni radni postupci u kojima se u svakoj fazi prednost daje važnim skupinama.²⁴
- regulatorni i administrativni okvir kojim se osiguravaju rad i praćenje kapaciteta za prihvata te pružanje svih odgovarajućih usluga.
- hitno osiguranje najmanje 2 000 mjesta u odgovarajućem smještaju za maloljetnike bez pratnje te dovršetak i provedba sveobuhvatne nacionalne strategije potpune zaštite maloljetnika bez pratnje.
- bolji sustav upućivanja u otvoreni smještaj za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i ugrožene osobe te suradnja među nadležnim tijelima.

Za to je potrebna učinkovita i održiva grčka nacionalna strategija upravljanja migracijama. Za nju je nužna učinkovita suradnja i koordinacija svih mjerodavnih nacionalnih tijela, s operativnim radnim postupcima i zajedničkim pravilima za određivanje prioriteta.

Potreba za privremenim rješenjima o iskrcavanju u EU-u

U ljeto 2018. već je zabilježen niz slučajeva u kojima se države članice nisu mogle brzo dogovoriti o iskrcavanju i mjerama praćenja. Tako postignuta rješenja bila su ograničena i *ad hoc*. Radi pronalaženja rješenja za spasilački brod *Sea-Watch 3* napore je u siječnju 2019. koordiniralo nekoliko država članica, Komisija i relevantne agencije. Iako je u tome sudjelovao malen broj ljudi, to je praktično iskustvo pokazalo spremnost na učinkovitiji okvir suradnje u duhu solidarnosti i može poslužiti kao poticaj EU-ovu sustavnijem i usklađenijem pristupu iskrcavanju, prvom prihvatu, registraciji i premještanju u obliku privremenih mjera.

²² Novija pomoć uključuje veći broj prevoditelja, veći kapacitet prihvata, raspoređivanje vojnih liječnika te donošenje financijskog plana za 2019. kojim će se osigurati primjereni uvjeti prihvata i pomoć na kopnu (vidjeti sljedeću bilješku).

²³ Najnovija pomoć, dodijeljena u prosincu 2018., iznosila je 190 milijuna EUR namijenjenih programu Hitne potpore za integraciju i smještaj koji vodi UN-ova agencija za izbjeglice UNHCR te 61 milijun EUR za nastavak programa potpore na licu mjesta u prihvatnim objektima na kopnu, koji vode Međunarodna organizacija za migracije (IOM) i Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF). Aktivacija Instrumenta za hitnu potporu završit će u ožujku 2019. Nastavak glavnih projekata u Grčkoj u 2019. podržat će drugi izvori financiranja EU-a.

²⁴ Važne su skupine ugrožene osobe, među kojima su maloljetnici bez pratnje, Sirijci te državljani zemalja niske prosječne stope priznavanja, na temelju službenih nacionalnih statističkih podataka.

Mogao bi se izraditi transparentan i postupan plan rada kojim bi se osiguralo da država članica od Komisije, agencija EU-a i drugih država članica dobije potrebnu operativnu i učinkovitu pomoć.

Iako je i dalje prioritet brzo dovršenje zakonodavne reforme zajedničkog europskog sustava azila, Komisija je već u prosincu 2018.²⁵ naglasila vrijednost takvih privremenih mjera kao neposrednog koordiniranog pristupa iskrcavanju i drugim situacijama u EU-u u kojima postoji snažan pritisak. Takvi dogovori podrazumijevali bi solidarnost i odgovornost u praksi na temelju uzajamnog razumijevanja zajedničkih interesa kao mehanizma kojim će se premostiti razdoblje do dovršetka reforme zakonodavstva i početka njezine primjene. EU bi tako uistinu bio mnogo bolje opremljen nego danas za strukturirano, učinkovito i fleksibilno pokazivanje konkretne solidarnosti, uz istodobno učinkovito sprečavanje sekundarnih kretanja i čimbenika privlačenja. Za uspjeh takva pristupa trebalo bi sudjelovati što više država članica. Ključni elementi takvih privremenih mjera bili bi:

- kada je država članica pod pritiskom ili kada je potrebno brže iskrcavanje nakon operacije potrage i spašavanja, ta država članica traži pomoć.
- u odgovoru na taj zahtjev utvrđuje se konkretna pomoć koju države članice mogu pružiti s pomoću mjera solidarnosti. Budući da im države članice pomažu mjerama solidarnosti, države članice primateljice pomoći moraju ispuniti svoju obvezu poduzimanja odgovarajućih mjera upravljanja dolascima.
- za praćenje takvih zahtjeva država članica treba uspostaviti koordinacijsku strukturu koja će uključivati ključne dionike kao što su Komisija i agencije EU-a.
- agencije EU-a spremne su pružiti potrebnu pomoć u područjima kao što su prvi prihvat, registracija, premještanje i vraćanje.
- financijska potpora iz proračuna EU-a bit će dostupna državama članicama koje se bave dobrovoljnim premještanjem i kao pomoć operacijama vraćanja. Financijska potpora bila bi dostupna i državama članicama pod pritiskom.

Hitni ključni koraci

- U okviru sveobuhvatnog pristupa, novom pomoći koju EU i Španjolska pružaju **Maroku** trebalo bi smanjivati broj nezakonitih dolazaka s marokanske obale i postizati nove dogovore s Marokom i drugim relevantnim zemljama radi povećanja broja uspješnih ponovnih prihvata nezakonitih migranata.
- EU bi trebao intenzivnije surađivati s radnom skupinom Afričke unije, Europske unije i Ujedinjenih naroda na poboljšanju **uvjeta u Libiji**, na ukidanju sadašnjeg sustava centara za zadržavanje kao i na prevladavanju prepreka pristupu međunarodnih organizacija i dobrovoljnom povratku migranata i evakuacije izbjeglica; trebalo bi osigurati sustavnu i interoperabilnu registraciju svih iskrcanih i zadržanih migranata.
- Da bi se riješili preostali nedostaci, kao što su nedostaci u pogledu vraćanja i maloljetnika bez pratnje i na najbolji način iskoristila znatna pomoć EU-a, **Grčka** bi trebala hitno uspostaviti učinkovitu i održivu nacionalnu strategiju o upravljanju migracijama.
- Trebalo bi uspostaviti niz **privremenih dogovora** o iskrcavanju, u kojima bi putem mjera solidarnosti bila spremna sudjelovati kritična masa država članica.

²⁵ COM(2018) 798 final od 4.12.2018.

IV. UPRAVLJANJE MIGRACIJAMA NA ČETIRI STUPA

1. *Rješavanje uzroka nezakonite migracije: suradnja s partnerima*

Od donošenja Okvira za partnerstvo u području migracija migracije su postale središnja tema vanjskih odnosa EU-a, a globalna partnerstva i dugoročna suradnja ključni su za upravljanje svim aspektima migracija.²⁶ Migracije su čvrsto ugrađene u ukupne odnose s partnerskim zemljama. Da bi se suradnja s partnerima intenzivirala, u bilateralnim, regionalnim i multilateralним forumima presudan je sveobuhvatni, zajednički pristup utemeljen na multilateralnosti.

Rješavanje glavnih uzroka migracija

Uzajamni fond EU-a za Afriku dokazao se kao vrijedan, brz i učinkovit alat kojim se, udruživanjem sredstava i stručnog znanja raznih dionika, a posebno država članica EU-a, olakšava politički dijalog s partnerskim zemljama, primjenjuju inovativni pristupi i ostvaruju konkretni rezultati. Uzajamni je fond počeo s radom 2016., a do danas su sredstva dosegla više od 4,2 milijardi EUR i postignut je dogovor o više od 188 programa.²⁷ Taj napredak treba sačuvati. Međutim, bez dodatnih nacionalnih uplata Uzajamni fond EU-a neće moći financirati nove inicijative niti financijski dopuniti vrijedne programe koji već daju rezultate: uz postojeći manjak sredstava programskog dijela za sjevernu Afriku, manjak će u 2019. postojati i za programski dio za Sahel i jezero Čad. Osim toga, važno je da fleksibilnost i prilagodljivost koje danas karakteriziraju uzajamni fondovi ostanu bitna značajka i u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru te da se osigura kontinuitet djelovanja.

Dodatna pomoć životu i gospodarstvima supsaharske Afrike i susjedstva EU-a osigurat će se u okviru Plana za vanjska ulaganja. S pomoću sada odobrenih 1,54 milijarde EUR-a za 28 programa trebalo bi privući do 17,5 milijardi EUR ulaganja u područjima kao što su pristup financiranju mikro, malih i srednjih poduzeća, energija i povezivost, gradovi, poljoprivreda te digitalni sektor (uključujući e-zdravstvo).²⁸ Ukupno su odobrena 94 projekta s mješovitim financiranjem za koje su osigurane 2,2 milijarde EUR, a očekuje se da će osloboditi 19,5 milijardi EUR, pa su ukupna očekivana ulaganja dosegla oko 37 milijardi EUR, a Plan je na dobrom putu da ispuní početne prognoze mobilizacije 44 milijardi EUR, što je snažan poticaj gospodarskoj dinamici.

Borba protiv krijumčarskih mreža

Da bi se spriječio rad krijumčara i razbile kriminalne mreže, potrebno je odlučno i trajno djelovanje na razini EU-a i izvan njega. Europsko vijeće tu je činjenicu ponovno istaknulo u listopadu 2018., što je dovelo do donošenja niza operativnih mjera u prosincu 2018.²⁹ radi poboljšanja suradnje u provedbi zakona i upotpunjenja postojećeg Akcijskog plana EU-a protiv krijumčarenja migranata³⁰.

²⁶ COM(2016) 385 final od 7.6.2016.

²⁷ Projekti koje je operativni odbor odobrio u ukupnom iznosu od otprilike 3,6 milijardi eura. Dosad su potpisana 393 ugovora ukupne vrijednosti veće od 2,6 milijardi EUR.

²⁸ Konačni iznosi i raspodjele tih jamstava utvrdit će se sporazumima o jamstvu koje potpisuju razvojne banke i Europska komisija.

²⁹ Dokument 15250/18 od 6.12.2018.

³⁰ COM(2015) 285 final od 27.5.2015.

Borba protiv krijumčarskih mreža ključan je dio suradnje EU-a trećim zemljama partnerima. U okviru Uzajamnog fonda ostvarit će se novo operativno partnerstvo sa Senegalom pod vodstvom Francuske. Kao rezultat rada zajedničkih istražnih timova u kojima u Nigeru surađuju nigerska, francuska i španjolska tijela dosad je pokrenuto više od 200 kaznenih postupaka. Sada je to potrebno proširiti tako što će se pažnju obratiti na južnu granicu Libije, nigersko-alžirsku granicu i nigersko-nigerijsku granicu. Usto, ove je godine počela provedba šest informativnih kampanja za jačanje svijesti o opasnostima nezakonitih migracija u Côte d'Ivoireu, Nigeru, Tunisu, Maliju, Gvineji i Gambiji.³¹

Borba protiv krijumčarskih mreža odvija se uz potporu sve snažnije infrastrukture. Informacijski centar zaslužan je za bolji obavještajni pregled i veću potporu provedbi zakona u okviru Europolu. Pilot-projekt jedinice za informacije o kaznenim djelima u okviru operacije Sophia omogućuje razmjenu informacija između civilnih i vojnih aktera. Operacije zajedničke sigurnosne i obrambene politike u Sahelu sve su povezanije kako bi se postigao regionalni učinak. Europski časnici za vezu zaduženi za migracije, koje je Komisija rasporedila u dvanaest prioritetnih partnerskih zemalja, djeluju kao ključni komunikacijski kanali.³² Slijedom političkog dogovora Europskog parlamenta i Vijeća o nedavnom prijedlogu Komisije³³ dodatno će se ojačati koordinacija između mreža časnika za vezu zaduženih za imigraciju kojima upravlja države članice, Komisija i agencije EU-a.

Operativna suradnja država članica na razini EU-a osnažuje se danima zajedničkog djelovanja, u kojima sudjeluju države članice, treće zemlje, agencije EU-a i vanjski partneri³⁴. U 2018. Europski centar za borbu protiv krijumčarenja migranata pri Europolu sudjelovao je u 39 dana zajedničkog djelovanja i zajedničkih akcija, čija su posljedica 607 uhićenja i 101 prioritetni kazneni predmet. Razmjena informacija i dalje je ključna. Eurostat provodi pilot-projekt prikupljanja statističkih podataka kaznenog pravosuđa o krijumčarenju migranata, što je izuzetno korisno za analizu trendova i reagiranje na njih.

Vraćanje i ponovni prihvati

Rješavanje pitanja niske stope vraćanja iz EU-a mora ostati ključni cilj. Riječ je o neophodnoj karici u lancu upravljanja migracijama. Niske stope vraćanja ugrožavaju vjerodostojnost tog sustava u očima javnosti i potiču nezakonite migracije i sekundarna kretanja. Za rješavanje tog problema potrebne su mjere na razini EU-a i suradnja s trećim zemljama. Države članice trebale bi poduzeti hitne mjere za poboljšanje unutarnjih postupaka vraćanja kako bi se osiguralo humano i brzo vraćanje osoba kojima nije potrebna međunarodna zaštita, a te bi se mjere trebale temeljiti na akcijskom planu i konkretnim preporukama Komisije iz 2017.³⁵ U njima je opisano kako bi se postojeći pravni, operativni i financijski instrumenti EU-a mogli bolje koristiti tako da se postupci ubrzaju, mjere protiv bježanja postrože i uvede multidisciplinarni pristup nacionalnih tijela i bolja suradnja i koordinacija država članica.

Te hitne mjere na razini država članica trebale bi biti popraćene dodatnim mjerama na razini EU-a. Novodonesenim reformama Schengenskog informacijskog sustava znatno će se

³¹ Financiraju se iz Fonda za azil, migracije i integraciju.

³² Etiopija, Jordan, Libanon, Mali, Maroko, Niger, Nigerija, Pakistan, Senegal, Srbija, Sudan, Tunis.

³³ COM(2018) 303 final od 16.5.2018.

³⁴ Organizirano u okviru ciklusa politika EU-a/EMPACT-a (Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kriminalnih prijetnji).

³⁵ COM(2017) 200 i C(2017) 1600, na temelju COM(2015) 453.

povećati kapacitet država članica za provedbu odluka o vraćanju i zabrane ulaska³⁶. Znatno se povećala i potpora Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu u području vraćanja, što se vidi u suradnji i operativnim aktivnostima u raznim područjima, uključujući letove za vraćanje i ulogu konzulata³⁷. Međutim, potrebno je učiniti više. Prvi sljedeći korak trebao bi biti Komisijin prijedlog reforme Direktive o vraćanju³⁸. Brzim donošenjem tog prijedloga znatno bi se povećala dosljednost i učinkovitost postupaka vraćanja, ne gubeći pritom iz vida zaštitu temeljnih prava i poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja³⁹.

Zahvaljujući dijalogu s partnerskim zemljama u posljednje četiri godine postignut je konkretan napredak. Rezultati suradnje u okviru 17 postojećih sporazuma o ponovnom prihvatu i šest novijih praktičnih dogovora postaju vidljivi u području identifikacije, dostave dokumenata i urednog vraćanja uz operativnu potporu. Međutim, kako bi se ostvario puni potencijal tog okvira i zadovoljile moguće povećane potrebe za vraćanjem u budućnosti, države članice moraju iskoristiti sve mogućnosti koje im on nudi, aktivno sudjelovati u upravljanju sporazumima i dogovorima te Komisiju obavještavati o problemima u provedbi. EU i države članice pomažu i u reintegraciji povratnika. Od svibnja 2017. više od 60 100 migranata primilo je pomoć za reintegraciju.

Komisija će se zalagati za sklapanje novih sporazuma s drugim partnerima. U tijeku su pregovori o ponovnom prihvatu s Nigerijom, Tunisom i Kinom, a uskoro bi se trebali nastaviti pregovori s Marokom. Mogla bi se prema potrebi mobilizirati dodatna sredstva u svim relevantnim područjima politike EU-a u bliskoj koordinaciji s državama članicama. Vizna politika EU-a već je olakšala pregovore o ponovnom prihvatu, a mehanizam za ukidanje viza pridonio je pomnom praćenju obveza ponovnog prihvata. Komisija pozdravlja dogovor Europskog parlamenta i Vijeća o reformi Zakonika o vizama, uključujući mogućnost donošenja restriktivnih mjera u izdavanju viza kada je riječ o trećim zemljama koje ne sudjeluju u ponovnom prihvatu. Za intenziviranje ponovnog prihvata bit će ključne dodatne mjere.

Ključni sljedeći koraci

- Institucije EU-a moraju se pobrinuti da **sljedeći višegodišnji financijski okvir** omogući opseg i fleksibilnost nužne za produbljivanje suradnje s trećim zemljama partnerima u području migracija.
- Države članice i EU trebali bi osigurati provedbu mjera **za borbu protiv mreža za krijumčarenje migranata** donesenih u prosincu 2018., među ostalim tako što će intenzivirati rad Europskog centra za borbu protiv krijumčarenja migranata u okviru Europa.
- Europski parlament i Vijeće trebali bi dovršiti pregovore o **prijedlogu Komisije za intenzivnije vraćanje**. Države članice trebale bi već sada radi poboljšanja učinkovitosti mjera vraćanja maksimalno iskoristiti potencijal postojećeg okvira.
- Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti **sporazume i dogovore o ponovnom prihvatu**, a EU bi trebao sklopiti **nove sporazume i dogovore o ponovnom prihvatu** s ostalim trećim zemljama.

³⁶ Uredba (EU) 2018/1861 od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području granične kontrole i Uredba (EU) 2018/1860 od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom.

³⁷ To bi se poboljšalo novim prijedlogom o europskoj graničnoj i obalnoj straži (COM(2018) 631 final od 12.9.2018.).

³⁸ COM(2018) 634 final od 9.12.2018.

³⁹ Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja znači da se osoba ne može vratiti u zemlju u kojoj je suočena s progonom.

- Države članice i EU trebali bi proširiti **zajednička operativna partnerstva** s trećim zemljama tako da obuhvate potporne aktivnosti kao što su zajednički istražni timovi, izgradnja kapaciteta i razmjena časnika za vezu.

2. Upravljanje granicama – spašavanje života i osiguravanje vanjskih granica

Operacije na granicama

Spašavanje osoba u nevolji na moru glavni je cilj djelovanja EU-a kada je riječ o upravljanju vanjskim granicama. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu koordinira zajedničke pomorske operacije kako bi osigurala učinkovitu kontrolu vanjskih granica EU-a na moru. Svi resursi koji sudjeluju u tim operacijama obvezani su međunarodnim pravom i pružaju pomoć svim plovilima u nevolji na moru. Zajedničke operacije Themis, Poseidon i Indalo i operacija zajedničke sigurnosne i obrambene politike Sophia znatno pridonose graničnoj kontroli, traganju i spašavanju. Samo je 2018. zahvaljujući resursima Agencije raspoređenima u pomorske operacije EU-a spašeno gotovo 39 300 osoba⁴⁰.

Europska agencija za graničnu i obalnu stražu provodi i koordinirane operativne aktivnosti na vanjskoj kopnenoj granici te tako pomaže u kontroli nezakonitih migracija i suzbijanju krijumčarenja i daje obavještajne podatke. Vrlo je važno da Agencija ima kapacitete za odgovor na nove trendove, kao što je povećani pritisak u zapadnom Sredozemlju. Međutim, Agencija se i dalje redovito suočava s nedostatkom ljudskih resursa i tehničke opreme, a zajednička odgovornost država članica i Agencije ne podrazumijeva potrebne resurse. Dvije grane europske granične i obalne straže međuovisne su i integritet schengenskog prostora mogu osigurati samo zajedničkim djelovanjem.

Za upravljanje granicama potrebno je iskoristiti sva raspoloživa sredstva, a to znači u potpunosti iskoristiti potencijal informacijske tehnologije. Proširenjem i unapređenjem sustava informacijske tehnologije koji se upotrebljavaju za upravljanje granicama i sigurnost otvorene su nove mogućosti za zajedničku upotrebu tih alata. Provedba nadolazećih uredbi o interoperabilnosti informacijskih sustava EU-a uz odgovarajuće mjere zaštite podataka omogućit će nadležnim tijelima učinkovitiju primjenu pravila.

Komisija je svojim prijedlogom o snažnijoj i potpuno opremljenoj europskoj graničnoj i obalnoj straži iz rujna 2018. poduzela odlučujući iskorak prema istinski integriranom upravljanju granicama. Europska granična i obalna straža tako bi trebala ući u novu operativnu fazu u kojoj bi imala stalne snage s 10 000 operativnih djelatnika s izvršnim ovlastima i vlastitu opremu uz puno poštovanje temeljnih prava i suvereniteta država članica nad vlastitim granicama. To je potrebno zato što EU još nije dovoljno opremljen za rješavanje kriznih situacija na vanjskim granicama, osobito u slučaju iznenadnog masovnog dolaska nezakonitih migranata. Takvoj pripravnosti treba težiti ako se vanjsku granicu želi ojačati dovoljno da bi građani EU-a ponovno stekli povjerenje u Schengen. Pregovori o tom prijedlogu sada su u fazi trijaloga što govori u prilog tome da sve institucije predano rade na donošenju tog prijedloga prije izbora za Europski parlament 2019.

⁴⁰ Izvori: Europska agencija za graničnu i obalnu stražu i operacija Sophia.

Suradnja s partnerima iz trećih zemalja

Potporna i suradnja sa zemljama koje nisu članice EU-a presudna je za zaštitu vanjskih granica EU-a. U prvoj fazi potrebno je ostvariti bliske radne odnose da bi se omogućilo raspoređivanje timova u zajedničke operacije na obje strane zajedničke granice. Komisija je u tu svrhu u pregovorima dogovorila sporazume o statusu s pet zemalja zapadnog Balkana. Ti su sporazumi potpisani s Albanijom i parafirani sa Sjevernom Makedonijom (u srpnju 2018.), Srbijom (u rujnu 2018.), Bosnom i Hercegovinom (u siječnju 2019.) i Crnom Gorom (u veljači 2019.).

Svojim stručnim znanjem EU može dati konkretan doprinos i u okviru aktivne operativne suradnje. EU je pomogao libijskoj obalnoj straži da znatno poveća svoj kapacitet za spašavanje ljudi na moru i spriječi krijumčare koji ljude šalju na pučinu u neprikladnim plovilima. Potrebno je intenzivirati osposobljavanje, među ostalim u području ljudskih prava i međunarodnog prava mora. Nakon što je Libija službeno obavijestila Međunarodnu pomorsku organizaciju o svojem području traganja i spašavanja, potrebno joj je pomoći putem pravog koordinacijskog centra za spašavanje na moru. EU pomaže i u spašavanju života na kopnenim rutama. Zahvaljujući potpori EU-a i država članica u Nigeru su se znatno smanjili migracijski tokovi, a u suradnji s Međunarodnom organizacijom za migracije u nigerskoj pustinji pronađeno je i spašeno više od 13 000 migranata.

Kako bi im pomogli u upravljanju granicama, EU i države članice svojim partnerima nude znatnu potporu i jačanje kapaciteta. Poseban je naglasak na regionalnim programima. U okviru Programa za bolje upravljanje migracijama na Rogu Afrike uvedene su zajedničke prekogranične ophodnje i otvoreni zajednički granični prijelazi između partnera kao što su Etiopija i Južni Sudan te se počelo s razmjenom najboljih praksi.

To se koordinira s djelovanjem u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike te u okviru misija zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Misija EU-a za pomoć na granicama pomaže Libiji u razvoju šireg okvira za upravljanje granicama i daje strateške savjete ključnim ministarstvima. Osim osposobljavanja libijske obalne straže u mandatu operacije Sophia kombinira se ometanje mreža za krijumčarenje migranata i trgovinu oružjem s aktivnostima nadzora (primjerice kada je riječ o krijumčarenju nafte). EU je u okviru te operacije znatno pridonio poboljšanju opće pomorske sigurnosti i vraćanju stabilnosti u središnje Sredozemlje. U prosincu 2018. mandat operacije Sophia produžen je za tri mjeseca, ali zbog neriješenog pitanja iskrcavanja njezin nastavak nije potvrđen.

Ključni sljedeći koraci

- Europski parlament i Vijeće trebali bi prije izbora za Europski parlament donijeti **revidirani prijedlog o europskoj graničnoj i obalnoj straži**.
- Države članice trebale bi Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu osigurati sredstva potrebna za redovito ocjenjivanje stanja na terenu i provedbu **ključnih operacija na granicama**. Agencije EU-a trebale bi pojačati napore na zapadnosredozemnoj ruti.
- Komisija i agencije EU-a trebale bi osigurati brzi razvoj i postizanje **interoperabilnosti** graničnih i sigurnosnih sustava, a prvi elementi trebali bi biti u uporabi već 2020.
- Vijeće bi, kad dobije suglasnost Europskog parlamenta, trebalo brzo sklopiti sporazume o statusu o kojima je postignut dogovor u pregovorima sa zemljama zapadnog Balkana i osigurati njihovu hitnu provedbu.

3. EU koji pruža zaštitu i azil

Modernizacija zajedničkog europskog sustava azila

Komisija je uvjerena da EU može reformirati svoj sustav azila radi bolje zaštite migranata kojima je potrebna pomoć i boljih uvjeta njihova boravka uz istodobno vraćanje osoba koje nemaju pravo ostati u Europi. EU mora svojim građanima pokazati da može predložiti pravedan i funkcionalan sustav azila koji bi u kombinaciji s jačim mjerama na granicama mogao podnijeti budući rast migracijskog pritiska. Iako se broj nezakonitih dolazaka smanjio na razinu prije krize, zbog postojećih nedostataka potrebna je sveobuhvatna reforma sustava azila.

Nužan je pristup na razini EU-a, koji se mora temeljiti na čvrstim jamstvima država članica da će obrađivati zahtjeve za azil za koje su odgovorne i na strukturiranom i predvidljivom mehanizmu solidarnosti kako nijedna država članica ne bi bila preopterećena. Sustav azila EU-a može biti potpuno učinkovit i ulijevati povjerenje samo ako je solidarnost sustavna, a ne povremena. To je usko povezano s jasnim, jednostavnim i zajedničkim pravilima o rješavanju zahtjeva za azil, boljim biometrijskim dokazima za provedbu pravila i dovoljnom operativnom i financijskom pomoći državama članicama.

Dok god se tretman tražitelja azila u državama članicama znatno razlikuje i odgovornost za obradu zahtjeva za azil može se lako prenijeti s jedne države članice na drugu, sustav azila EU-a bit će izložen zloupotrebi, višestrukim zahtjevima za azil i sekundarnim kretanjima. Potrebna su stroža pravila i usklađeni kriteriji za dodjelu zaštite te poštene i jednaki uvjeti za tražitelje i korisnike azila na razini EU-a. Sustav azila može biti vjerodostojan samo ako se tražitelje azila kojima je zahtjev za azil odbijen i koji više nemaju pravo na ostanak u EU-u brzo vraća u zemlju podrijetla. Zato je potrebno povezati sustav azila s učinkovitim sustavom vraćanja uz potpuno poštovanje temeljnih prava.

Komisija je iznijela sve prijedloge potrebne za postizanje tog cilja i snažno podupire postupni pristup nastavku rada na njima. EU je trenutačno nadomak uravnoteženih političkih dogovora za pet prijedloga za reformu azila. Europski parlament i Vijeće sada bi trebali iskoristiti priliku i dovršiti taj postupak prije izbora za Europski parlament i tako građanima pokazati sposobnost EU-a da postigne napredak. Kako je Komisija izjavila u prosincu 2018.,⁴¹ svaki od tih prijedloga koristan je i nema tehničkih ili pravnih prepreka da se jedan ili više njih donesu odvojeno. Uredbom o kvalifikaciji zajamčila bi se prava priznatih izbjeglica i obeshrabilo sekundarno kretanje. Direktivom o uvjetima prihvata riješio bi se i problem sekundarnih kretanja jer bi se na razini EU-a tražiteljima azila osigurali usklađeni i primjereni uvjeti. Uredbom o Agenciji za azil Agenciji bi se omogućilo pružanje brze i potpune potpore državama članicama. Nova pravila o bazi podataka EURODAC-a omogućila bi državama članicama da prate sekundarna kretanja i bolje identificiraju osobe koje nemaju pravo boravka u EU-u. Okvirom Unije za preseljenje osigurali bi se sigurni i zakoniti putovi, smanjili nezakoniti tokovi i olakšali odnosi s vanjskim partnerima. Komisija će nastaviti rad na dovršetku tih prijedloga uz suradnju Europskog parlamenta i Vijeća.

Komisija nastavlja pratiti način na koji se trenutačni sustav azila EU-a primjenjuje u državama članicama, među ostalim ispitivanjem nedostataka nacionalnih propisa kojima se prenose različiti instrumenti u području azila ili manjkavosti u njihovoj provedbi.

⁴¹ COM(2018) 798 final od 4.12.2018.

Potpora EU-a za zaštitu u inozemstvu

Ponuditi sigurne i dobro organizirane mogućnosti preseljenja osobama kojima je pomoć najpotrebnija u skladu je s vrijednostima EU-a i jača njegov kredibilitet u očima partnera iz trećih zemalja. Preseljenjem se osobama koje imaju pravo na međunarodnu zaštitu osigurava siguran put u Europu. U okviru tekućeg programa EU-a za preseljenje 20 država članica obvezalo se do listopada 2019. osigurati više od 50 000 mjesta za smještaj onima kojima je to najpotrebnije. Više od 24 000 od tih preuzetih obveza već je ostvareno, odnosno osobama je osiguran smještaj u EU-u. Primjerice, preseljenjem više od 2 000 osoba iz Libije, koje je još u tijeku, EU je dokazao da može pružiti zaštitu onima kojima je to potrebno u suradnji s Agencijom Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) i nigerskim tijelima. Države članice moraju tako nastaviti i do listopada, kada rok istječe, ispuniti preostale obveze.

Zaštita izbjeglica i migranata izvan EU-a jedna je od ključnih tema politike EU-a od 2015. Milijunima osoba pružena je potpora u okviru programa kojima se ispunjavaju osnovne potrebe i poboljšava kvaliteta života ljudi prisiljenih na bijeg od sukoba u vlastitoj zemlji. Konkretno, zbog dugotrajne krize u Siriji humanitarnu je pomoć trebalo više od 13 milijuna ljudi u toj zemlji i 5,6 milijuna u susjedima.

- Potpora EU-a u okviru Instrumenta za pomoć izbjeglicama u Turskoj pridonosi rješavanju velikog problema smještaja gotovo 4 milijuna izbjeglica u toj zemlji. Do kraja 2018. u okviru Mreže za hitnu socijalnu pomoć (program socijalne zaštite) humanitarnu je pomoć dobilo 1,5 milijuna najugroženijih izbjeglica i omogućeno je školovanje više od 410 000 učenika.⁴² Osim toga još 600 000 djece primilo je pomoć u integraciji u turski školski sustav. Obavljeno je četiri milijuna pregleda osnovne zdravstvene skrbi i cijepljeno više od 500 000 sirijske djece. Odobrena su sredstva u iznosu od 1,2 milijarde EUR iz druge tranše vrijedne tri milijarde EUR.
- EU je 2018. na drugoj briselskoj konferenciji o potpori Siriji i regiji ispunio preuzetu obvezu i time je ukupna potpora EU-a i država članica od početka krize dosegla gotovo 17 milijardi EUR, a EU je postao vodeći donator. Osim u Turskoj EU je pružio znatnu humanitarnu pomoć interno raseljenim osobama u Siriji i izbjeglicama i zajednicama domaćinima u Jordanu, Libanonu, a pomagao je i u Iraku i Egiptu. Sve u svemu, u 2018. je iz regionalnog uzajamnog fonda EU-a za odgovor na krizu u Siriji pomoć primilo približno dva milijuna sirijskih izbjeglica i zajednica domaćina.⁴³ Predstojeća treća briselska konferencija, koja se održava u 2019., glavna je donatorska konferencija za odgovor na sirijsku krizu, na kojoj EU namjerava potvrditi obvezu preuzetu prethodnih godina.
- U okviru regionalnih programa razvoja i zaštite namijenjenih sjevernoj Africi i Rogu Afrike pruža se potpora trećim zemljama koje su domaćini velikom broju izbjeglica radi ispunjenja njihovih potreba u području zaštite i razvoja⁴⁴.

⁴² U okviru programa uvjetovane novčane pomoći za obrazovanje.

⁴³ Krajem 2018. proračun uzajamnog fonda iznosio je 1,6 milijardi EUR, a sredstva dolaze iz 22 država članica i Turske te iz proračuna EU-a. Odobreno je 94 %, ugovoreno 74 % i isplaćeno 690 milijuna EUR. U skladu s preporukom donesenom na temelju strateške srednjoročne evaluacije potrebno je produžiti trenutni mandat uzajamnog fonda EU-a, koji istječe prosinca 2019.

⁴⁴ Financira se iz Fonda za azil, migracije i integraciju. Od 2015. projektima zaštite u sjevernoj Africi dodijeljeno je približno 37 milijuna EUR, a onima na području Roga Afrike 27,5 milijuna EUR.

- Važno područje djelovanja Uzajamnog fonda EU-a za Afriku je i zaštita, koja dopunjuje humanitarnu pomoć koja zadovoljava osnovne potrebe prisilno raseljenih osoba. Samo na području Roga Afrike nalazi se više od 4 milijuna izbjeglica i prema procjenama 10 milijuna interno raseljenih osoba. Zahvaljujući sredstvima iz Uzajamnog fonda izbjeglicama se pomaže u postizanju samodostatnosti, a potpora se pruža i zajednicama domaćinima. Posebna se pozornost posvećuje stabiliziranju Somalije i Sudana.

Prisilno raseljavanje globalni je fenomen koji zahtijeva globalno rješenje. Funkcionalni sustav azila od ključne je važnosti za partnere iz trećih zemalja i EU. Na temelju platforme Globalnog sporazuma o izbjeglicama trebalo bi u postojećim okvirima EU-a nastaviti pružati potporu trećim zemljama koje pomažu izbjeglicama izvan EU-a.

Ključni sljedeći koraci
• Europski parlament i Vijeće trebali bi donijeti novi zakonodavni okvir koji je potreban za uspostavu zajedničkog europskog sustava azila koji može izdržati izazove budućnosti. Te prijedloge koji će uskoro biti dovršeni trebalo bi donijeti prije izbora za Europski parlament. • Države članice dužne su do isteka roka u listopadu 2019. ispuniti preuzete obveze preseljenja 50 000 osoba. • EU i države članice trebali bi nastaviti pružati potporu neophodnu za zaštitu izbjeglica i migranata u trećim zemljama i ispuniti obveze prethodno preuzete na trećoj briselskoj konferenciji o Siriji.

4. *Zakonite migracije i integracija*

Zakoniti migracijski putovi ključan su element upravljanja migracijama u EU-u jer odvrćaju od nezakonitih ruta i dokaz su predanosti EU-a istinskim dugoročnim partnerstvima. Osim toga izuzetno su važni jer omogućuju EU-u da zadovolji trenutačne i buduće potrebe za kvalificiranom radnom snagom. Zakonite migracije odvijaju se u dobro razvijenom pravnom okviru na razini EU-a koji se odnosi na uvjete prihvata, postupke i prava državljana trećih zemalja, a države članice odlučuju o broju državljana trećih zemalja koje prihvaćaju za gospodarske namjene. Međutim, najvažniji prijedlog u tom području, odnosno revizija Direktive o plavoj karti, trenutačno je blokiran. Komisija će uskoro predstaviti rezultate sveobuhvatne evaluacije („provjera prikladnosti”) zakonodavnog okvira za zakonite migracije i pokrenuti daljnje savjetovanje o toj temi.

U međuvremenu je u tijeku ili u pripremi nekoliko pilot-projekata u području migracija radne snage, koji su važni za utiranje puta novom pristupu zakonitim migracijama. U okviru takvih pilot-projekata mogu se testirati i uspostaviti nove strukture i pristupi učinkovitijem upravljanju zakonitim migracijama u suradnji s ključnim partnerskim zemljama. U projektima u kojima sudjeluju Belgija i Litva, Maroko i Nigerija kombinira se rješavanje problema nedostatka kvalificirane radne snage u sektoru informacijske tehnologije i moguća ponovna reintegracija na kraju projekta. Daljnji projektni prijedlozi iz Španjolske i Francuske u suradnji sa sjevernoafričkim zemljama u postupku su ocjenjivanja. Ti se posebni projekti nadovezuju na regionalni program u području zakonitih migracija u okviru kojeg je Njemačka u programima mobilnosti surađivala s odabranim zemljama na sjeveru Afrike, a koji je donesen u prosincu 2018.

Integracija je važan dio migracijskog procesa i potrebna je da bi se vještine i kompetencije onih koji imaju pravo ostati u EU-u koristile i razvijale za dobrobit svih, ali i da bi se

osigurala izgradnja uključivih i povezanih društava. Uspješna integracija državljana trećih zemalja sa zakonitim boravkom ključna je kako bi se ostvarila gospodarska i društvena korist od migracija jer između državljana trećih zemalja i građana EU-a postoje velike razlike kada je riječ o zapošljavanju, siromaštvu ili pristupu ključnim uslugama kao što su obrazovanje i zdravstvena skrb. Potpora integraciji državljana trećih zemalja sa zakonitim boravkom i osoba migrantskog podrijetla ključan je element predloženog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027.⁴⁵ Mjere koje se uglavnom odnose na rane faze integracije obuhvaćale bi osnovno jezično osposobljavanje, građansku orijentaciju i savjetodavne centre koji na jednome mjestu pružaju kompletnu uslugu⁴⁶. Druge vrste mjera obuhvaćale bi sustavniju integraciju u tržište rada⁴⁷ i socijalnu uključenost državljana trećih zemalja⁴⁸ i osoba migrantskog podrijetla.

Još je jedan važan aspekt sprečavanje i borba protiv izrabljivanja radnika, koje potiče nezakonite migracije. Propisima EU-a zabranjuje se zapošljavanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u EU-u, uključujući one koji rade u izrabljivačkim radnim uvjetima, i zahtijevaju se minimalni standardi za sprečavanje, otkrivanje i kažnjavanje prekršaja.

Ključni sljedeći koraci

- Komisija će dovršiti sveobuhvatnu evaluaciju („**provjera prikladnosti**”) postojećeg regulatornog okvira za zakonite migracije i pokrenuti savjetovanje s dionicima o postignutim rezultatima.
- Države članice bi uz potporu EU-a trebale intenzivirati **pilot-projekte zakonite migracije** tako što će dati veću potporu novim projektima i razvoju sinergija među država članicama u postojećim projektima.
- Europski parlament i Vijeće trebali bi osigurati potporu **mjerama integracije u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru**.
- EU bi trebao iskoristiti mogućnost novih programa financiranja za poboljšanje koordinacije, usklađivanje vještina i bolje praćenje **mjera integracije** koje se provode u državama članicama.

⁴⁵ Prijedlogom Komisije uvode se zajedničke odredbe za sedam fondova, čime bi se trebale osigurati bolja sinergija, a time i veća učinkovitost u rješavanju pitanja integracije državljana trećih zemalja sa zakonitim boravkom i osoba migrantskog podrijetla.

⁴⁶ Uglavnom u okviru Fonda za azil i migracije. Ostale mjere uključivale bi pomoć u područjima kao što su stanovanje i zdravstvena skrb te mjere kojima se promiče interakcija s društvima domaćinima.

⁴⁷ To obuhvaća jezično osposobljavanje u kombinaciji s radom, programe strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, mjere za potporu samozapošljavanja, promicanje sudjelovanja žena na tržištu rada, socijalnu uključenost itd. u skladu s posebnim ciljevima utvrđenima u regulatornom prijedlogu Europskog socijalnog fonda+.

⁴⁸ Konkretno izdvajanjem 25 % sredstava namijenjenih socijalnoj uključenosti u okviru Europskog socijalnog fonda+. Sredstvima iz Europskog fonda za regionalni razvoj poduprijeti se mogu i ulaganja u nove prihvatne objekte i socijalno stanovanje te obnova zapostavljenih urbanih i ruralnih područja.

V. ZAKLJUČAK

Migracije će zbog stalnog povećanja migracijskog pritiska i rizika od nestabilnosti izvan granica EU-a i dalje biti jedan od glavnih izazova s kojima se EU suočava. Zbog toga je presudno da EU ima na raspolaganju alate koji će mu biti potrebni idućih godina: snažno partnerstvo sa zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama, potrebna financijska sredstva i zakonodavni okvir u kojem se ispravno vodi računa o ravnoteži solidarnosti i odgovornosti, što mora biti okosnica sveobuhvatnog pristupa EU-a. Da bi EU mogao odgovoriti na taj izazov, Komisija smatra da je potrebno donijeti prijedloge o reformi zajedničkog europskog sustava azila i modernizaciji europske granične i obalne straže i osigurati dostatna sredstva u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru (zadržavajući dosadašnju razinu ambicioznosti).

Neophodan je sveobuhvatni pristup, odnosno suradnja s partnerima izvan EU-a na vanjskim granicama i partnerima iz EU-a. Postoji izravna veza između snažne granične i migracijske politike i naše sposobnosti da sačuvamo prednosti schengenskog prostora. U ovom trenutku šest schengenskih država ima kontrole na unutarnjim granicama⁴⁹. Komisija je utvrdila načine za jačanje sigurnosti odgovarajućim policijskim kontrolama i suradnjom, bez potrebe za graničnim kontrolama, te predložila izmjene pravila o privremenom ponovnom uvođenju kontrole na unutarnjim granicama⁵⁰. S obzirom na sve napore uložene u jačanje upravljanja vanjskim granicama i smanjenje nezakonitih dolazaka vrijeme je za analizu situacije radi ukidanja kontrola na unutarnjim granicama i ponovne uspostave potpuno funkcionalnog schengenskog područja.

U četiri godine od donošenja Europskog migracijskog programa postalo je jasno da su potrebne stalne odlučne mjere u svim područjima sveobuhvatnog pristupa. Može se zaključiti da zajedničko djelovanje i zajednički naponi država članica i EU-a u bliskoj suradnji s partnerima izvan EU-a daju rezultate i da je to jedini način da se bolje upravlja migracijama i da vrijednosti EU-a ostanu temelj naše migracijske politike. Građani EU-a to očekuju od Europske unije.

⁴⁹ Austrija, Njemačka, Danska, Švedska i Norveška zbog razloga povezanih s migracijskom krizom i sekundarnim kretanjima, Francuska uglavnom zbog terorističkih prijetnji.

⁵⁰ C(2017) 3349 final od 12.5.2017. i C(2017) 6560 final od 27.9.2017., COM(2017) 571 final od 27.9.2017.