



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.  
COM(2015) 240 final

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

**EUROPSKI MIGRACIJSKI PROGRAM**

## **I. Uvod**

Tijekom povijesti, ljudi su se selili s jednog mjesta na drugo. Ljudi se nastoje domoći obala Europe iz različitih razloga i preko različitih kanala. Pritom pokušavaju naći legalne kanale, ali isto tako i riskiraju svoje živote da bi izbjegli politička ugnjetavanja, rat i siromaštvo, kao i da bi se mogli spojiti s obitelji, okušati se u poduzetništvu te stjecati znanja i obrazovanja. Iza svake migracije krije se posebna životna priča. Pogrešnim i stereotipnim argumentiranjem često se nastoji usredotočiti samo na određene vrste tokova, pri čemu se previđa svojstvena složenost tog fenomena koji utječe na društvo na razne načine i traži niz različitih odgovora. Ovim Programom obuhvaćene su različite mjere koje bi Europska unija trebala poduzeti sada i u narednim godinama, kako bi se izgradio koherentan i sveobuhvatan pristup u okviru kojeg bi se iskoristile prednosti i riješili izazovi koji proizlaze iz migracije.

Prije svega se moraju zaštititi oni kojima je ta zaštita potrebna. Sve nas je šokirala vijest o tisućama migranata koji su izložili svoje živote opasnosti kako bi prešli Sredozemlje. Prvi izravan odgovor Komisije je donošenje plana od deset točaka za trenutačno djelovanje. Europski parlament i Europsko vijeće iskazali su svoju potporu tom planu, a države članice također se zalažu za konkretne korake nadasve radi sprečavanja daljnjeg gubitka ljudskih života.

Odgovor je bio trenutačan, ali ne i dovoljan. To ne može biti jednokratni odgovor. Hitne su mjere potrebne jer je zakazala cjelokupna europska politika o ovom pitanju. Premda se većina Europljana odazvala na nevolju migranata, stvarnost je da diljem Europe postoje ozbiljne sumnje u to odgovora li naša migracijska politika jednako na pritisak koji dolazi od tisuća migranata, na potrebu za integracijom migranata u našim društvima ili na gospodarske zahtjeve Europe s obzirom na demografski pad.

U pokušaju zaustavljanja ljudske bijede koju su stvorili oni koji iskorištavaju migrante, za rješavanje glavnih uzroka migracije moramo koristiti globalnu ulogu EU-a i širok raspon instrumenata. Neki od tih uzroka su duboko ukorijenjeni, ali ih se mora riješiti. Globalizacijom i revolucijom komunikacije stvorene su mogućnosti i povećana očekivanja. Drugi su posljedica ratova i kriza od Ukrajine do Bliskog istoka, Azije i Sjeverne Afrike. Utjecaj globalnog siromaštva i sukoba ne zaustavlja se na državnim granicama.

Europa bi trebala ostati sigurno utočište za one koji bježe od progona, ali i privlačno odredište za talentirane i poduzetnički orijentirane studente, istraživače i radnike. Poštovanje naših međunarodnih obveza i vrijednosti dok štitimo svoje granice i istovremeno stvaramo prave uvjete za gospodarski prosperitet Europe i socijalnu koheziju težak je čin balansiranja koji zahtijeva usklađeno djelovanje na europskoj razini.

Za postizanje tog cilja nužan je skup osnovnih mjera koje moraju biti popraćene dosljednom i jasnom zajedničkom politikom. Moramo vratiti povjerenje u svoju sposobnost da ujedinito europske i nacionalne napore kako bismo riješili migraciju, ispoštovali svoje međunarodne i etičke obveze i surađivali na učinkovit način, u skladu s načelima solidarnosti i podjele odgovornosti. Nijedna država članica ne može učinkovito riješiti migraciju samostalno. Jasno je da trebamo novi pristup koji će biti u većoj mjeri europski. U tu svrhu moramo upotrijebiti sve politike i instrumente koje imamo na raspolaganju, pri čemu ćemo kombinirati unutarnje i vanjske politike kako bismo postigli najbolje moguće rezultate. Svi sudionici: države članice, institucije EU-a, međunarodne organizacije, civilno društvo, lokalne vlasti i treće zemlje trebaju surađivati kako bi zajednička europska migracijska politika postala stvarnost.

## II. Trenutačno djelovanje

Prvi dio tog Europskog migracijskog programa odgovara na potrebu za brzim i odlučnim djelovanjem u odgovoru na ljudsku tragediju u cijelom Sredozemlju. Izjavom Europskog Vijeća od 23. travnja 2015.<sup>1</sup> i Rezolucijom Europskog parlamenta nekoliko dana kasnije<sup>2</sup> potvrđen je konsenzus za brzo djelovanje kako bi se spasili životi i pojačalo djelovanje EU-a<sup>3</sup>.

Taj brzi odgovor također mora poslužiti kao nacrt za odgovor EU-a na buduće krize, neovisno o tome koji dio zajedničke vanjske granice dođe pod pritisak od istoka prema zapadu i od sjevera do juga.

### *Spašavanje života na moru*

Europa ne može samo promatrati gubljenje života. Uložiti će se veći naponi u traganje i spašavanje radi ponovnog uspostavljanja razine intervencije koja je osiguravana bivšom talijanskom operacijom „Mare Nostrum”. Da bi se utrostručio proračun za **zajedničke operacije Triton i Poseidon u okviru agencije Frontex**, Komisija je već predstavila izmjenu proračuna za 2015., a do kraja svibnja predstaviti će i svoj prijedlog za 2016. Kad se provede, time će se proširiti sposobnost i zemljopisni opseg tih operacija tako da Frontex može ispuniti svoju dvostruku ulogu koordiniranja operativne granične potpore državama članicama pod pritiskom i pomoći u spašavanju života migranata na moru<sup>4</sup>. Usporedno s tim povećanjem sredstava EU-a, nekoliko država članica odlučilo je poslati svoja sredstva (brodovi i zrakoplovi). Tu dobrodošlu solidarnost bit će potrebno zadržati sve dok migracijski pritisak bude visok. Novi operativni plan Triton bit će predstavljen do kraja svibnja<sup>5</sup>.

### *Suzbijanje mreža kriminalnog krijumčarenja*

Kriminalne mreže unutar kojih se ugroženi migranti iskorištavaju moraju biti suzbijene. Visoka predstavnik / potpredsjednik već je predstavila mogućnosti za moguće **operacije u okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP)** u svrhu sustavne identifikacije, zapljene i uništavanja plovila koja koriste krijumčari. Takvo djelovanje u okviru međunarodnog prava bit će snažan dokaz o odlučnosti EU-a da djeluje.

Više će se učiniti na objedinjenju i boljem **korištenju informacija radi identifikacije i privođenja krijumčara**. Europol će odmah ojačati svoju nedavno uspostavljenu zajedničku operaciju za pomorske informacije (JOT MARE) i njezin fokus na krijumčarenju migranata. Rezultat će biti jedinstvena ulazna točka za međuagencijsku suradnju u području

<sup>1</sup> Izvanredni sastanak Europskog vijeća, 23. travnja 2015. – izjava: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>. Taj dio Europskog migracijskog programa obuhvaća i dalje razvija inicijative uključene u Plan koji je Komisija predstavila kao nastavak na Izjavu Europskog vijeća od 23. travnja.

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)).

<sup>3</sup> Zajednička politika Unije za azil, imigracije, vize i kontrole vanjskih granica temelji se na glavi V. (područje slobode, sigurnosti i pravde) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U skladu s protokolima 21. i 22. Ugovora, Ujedinjena Kraljevina, Irska i Danska ne sudjeluju u donošenju mjera Vijeća koje se predlažu na temelju glave V. UFEU-a. Ujedinjena Kraljevina i Irska mogu obavijestiti Vijeće, u roku od tri mjeseca nakon predstavljanja prijedloga ili inicijative, ili u bilo kojem trenutku nakon njihova donošenja, da žele sudjelovati u donošenja i primjeni bilo koje takve predložene mjere. Danska u svakom trenutku može, u skladu sa svojim ustavnim odredbama, obavijestiti ostale države članice da želi u cijelosti primijeniti sve odgovarajuće mjere donesene na temelju glave V. UFEU-a.

<sup>4</sup> Ta se potpora pruža dodatno uz znatnu pomoć koja je tim državama članicama dostupna iz sredstava za unutarnje poslove i čiji je najveći korisnik Italija u apsolutnim brojkama, a Malta po dohotku po stanovniku.

<sup>5</sup> Kako su Triton i Poseidon operacije koje koordinira Frontex, a koje se odnose na zaštitu vanjskih granica, one se temelje na schengenskoj pravnoj stečevini u kojoj Irska i Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju (vidi bilješku 25. u nastavku). To ne isključuje sudjelovanje plovila Ujedinjene Kraljevine u operacijama traganja i spašavanja, u Sredozemlju, koje se koordinira u okviru Tritona i Poseidona.

krijumčarenja<sup>6</sup>. Frontex i Europol će na temelju uzoraka također izraditi profile plovila koje krijumčari najvjerojatnije koriste u svrhu identifikacije potencijalnih plovila i praćenja njihovih kretanja. Konačno, Europol će poraditi na identifikaciji nezakonitog internetskog sadržaja koji koriste krijumčari kako bi privukli migrante i izbjeglice i zatražit će njegovo uklanjanje.

#### *Odgovor na velik broj dolazaka unutar EU-a: Premještanje*

Sustavi azila država članica danas su pod nezapamćenim pritiskom, a u ljetnim mjesecima koji su pred nama protok ljudi na najizloženijim državama članicama nastavit će rasti. EU ne bi sa svojim djelovanjem trebao čekati da taj pritisak poraste do nepodnošljivih razmjera: broj dolazaka je takav da je kapacitet lokalnog prihvata i prihvatnih centara već sada prekoračen. Za rješavanje situacije na Sredozemlju Komisija će do kraja svibnja predložiti aktiviranje sustava za odgovor na hitne situacije predviđenog na temelju članka 78. stavka 3. UFEU-a<sup>7</sup>. Prijedlogom će biti obuhvaćen privremeni program raspodjele osoba kojima je doista potrebna međunarodna zaštita kako bi se omogućilo pošteno i ravnomjerno sudjelovanje svih država članica u ovom zajedničkom naporu. Države članice bit će odgovorne za razmatranje zahtjeva u skladu s utvrđenim pravilima i jamstvima. Ključ preraspodjele koji se nalazi u Prilogu temelji se na kriterijima poput BDP-a, broja stanovnika, stope nezaposlenosti, dotadašnjeg broja tražitelja azila i dotadašnjeg broja preseljenih izbjeglica.

Taj korak bit će preteča trajnog rješenja. EU-u je potreban stalni sustav podjele odgovornosti za velik broj izbjeglica i tražitelja azila među državama članicama. Komisija će iznijeti zakonodavni prijedlog do kraja 2015. kako bi se uvelo automatsko pokretanje sustava premještanja radi distribucije osoba kojima je doista potrebna međunarodna zaštita unutar EU-a kad dođe do masovnog priljeva<sup>8</sup>. U okviru programa uzet će se u obzir naponi koje su države članice već učinile na dobrovoljnoj osnovi.

Do provedbe te dvije mjere, države članice trebat će pokazati solidarnost i udvostručiti svoje napore za pomoć tim rubnim državama članicama.

#### *Zajednički pristup u pogledu pružanja zaštite raseljenim osobama kojima je potrebna zaštita: Preseljenje*

Pored premještanja osoba koje se već nalaze na tlu EU-a, dužnost je EU-a pružiti svoj dio pomoći raseljenim osobama kojima je doista potrebna međunarodna zaštita. To je zajednička odgovornost međunarodne zajednice, pri čemu je visokom povjereniku Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) dodijeljen zadatak da utvrdi kada za ljude nije sigurno da ostanu u svojim zemljama. Te ugrožene osobe ne može se prepustiti da ostanu u kriminalnim mrežama krijumčara i trgovaca ljudima. Moraju postojati sigurni i legalni načini da dođu u EU. UNHCR je podržao cilj u okviru kojeg bi se unutar EU-a godišnje do 2020. trebalo osigurati 20 000 mjesta za preseljenje.<sup>9</sup> Neke su države članice već dale znatan doprinos naporima za preseljenje na svjetskoj razini. Druge pak ne nude ništa te u mnogim slučajevima ne pridonose na neki drugi način; na primjer što se tiče zaprimanja i prihvaćanja zahtjeva za azil ili pružanja financijske potpore naporima drugih.

---

<sup>6</sup> Europska agencija za pomorsku sigurnost, Europska agencija za kontrolu ribarstva i Eurojust također bi trebali pridonijeti tom radu.

<sup>7</sup> Taj prijedlog ne bi se primijenio na Dansku, a na Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku primijenio bi se samo ako one iskoriste svoje pravo „sudjelovanja” (vidjeti bilješku 3.).

<sup>8</sup> O području primjene tog prijedloga vidi bilješku 3.

<sup>9</sup> Izjava zamjenika direktora UNHCR-a, Izvješće o napretku u području preseljenja, sastanak Stalnog odbora Izvršnog odbora za program Visokog povjerenika, Ženeva, 26. do 28. 6. 2012.

Komisija će do kraja svibnja donijeti preporuku u kojoj se predlaže **program preseljenja na razini EU-a od 20 000 mjesta**. Tim programom obuhvatit će se sve države članice, pri čemu se kriteriji raspodjele, kao što su BDP, broj stanovnika, stope nezaposlenosti, dotadašnji broj tražitelja azila i dotadašnji broj preseljenih izbjeglica, nalaze u Prilogu, a u obzir će se uzeti naponi koje su države članice već učinile na dobrovoljnoj osnovi. Iz proračuna EU-a za financiranje tog programa osigurat će se namjenska financijska sredstva u iznosu **od dodatnih 50 milijuna EUR** za 2015. – 2016. Prema potrebi izradit će se prijedlog obvezujućeg akta nakon 2016.<sup>10</sup> Pored tog zajedničkog napora, Komisija poziva države članice da iskoriste postojeće mogućnosti koje se nude u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju te da zajamče dodatna mjesta za preseljenje unutar svojih nacionalnih programa, uz brzu promjenu iznosa financijskih sredstava.

Osim toga, države članice trebale bi u cijelosti koristiti druge pravne mogućnosti dostupne osobama kojima je potrebna zaštita, među ostalim privatna / nevladina sponzorstva i humanitarne dozvole te klauzule koje se odnose na spajanje obitelji.

#### *Partnerska suradnja s trećim zemljama za rješavanje migracijskog priljeva*

EU može odmah preventivno intervenirati u regijama podrijetla i tranzita. Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) surađivat će s partnerskim zemljama kako bi se uspostavile konkretne mjere radi sprečavanja opasnih putovanja.

Prvo, EU bi trebao pojačati svoju potporu zemljama koje nose teret raseljenih izbjeglica. Osnovat će se ili produbiti **regionalni programi razvoja i zaštite**, počevši u Sjevernoj Africi i državama Roga Afrike, dok će se postojeći program na Bliskom istoku dalje izgrađivati. Za razdoblje 2015. – 2016. osigurat će se 30 milijuna EUR, pri čemu bi taj iznos trebalo nadopuniti dodatnim doprinosima država članica.

Drugo, do kraja godine **uspostaviti će se višenamjenski pilot-centar u Nigeru**. U okviru rada s Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM), UNHCR-om i nadležnim tijelima u Nigeru, centar će objediniti pružanje informacija, lokalnu zaštitu i mogućnosti preseljenja potrebitih osoba. Takvi centri u zemljama podrijetla ili tranzita pridonijet će dobivanju realne slike o vjerojatnom uspjehu putovanja migranata i nuditi mogućnosti za potpomognuti dobrovoljni povratak namijenjene ilegalnim migrantima.

Treće, migracija će postati posebna komponenta postojećih misija **Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP)** koje su već raspoređene u zemljama poput Nigera i Malija i čija će se uloga u pogledu upravljanja granicama ojačati. Poseban sastanak na vrhu organizirat će se na Malti u jesen s ključnim partnerima, među ostalim Afričkom unijom, kako bi se razvio zajednički pristup s regijom u svrhu rješavanja uzroka nezakonite migracije i zaštite ljudi u nevolji, kao i krijumčarenja i trgovine ljudima.

Taj će rad biti usko povezan sa širim političkim inicijativama za promicanje stabilnosti. Od osobite je važnosti djelovanje pod vodstvom Visoke predstavnice / potpredsjednice Komisije za rješavanje situacije u **Libiji**, uz punu potporu nastojanjima predvođenima UN-om za poticanje procesa uspostave vlade nacionalnog jedinstva. Stalnim naporima za rješavanje krize u **Siriji** treba dodati 3,6 milijardi EUR dodijeljenih za humanitarnu, stabilizacijsku i razvojnu pomoć unutar Sirije i pomoć sirijskim izbjeglicama u zemljama poput Libanona, Jordana, Turske i Iraka. To su samo neke od najočitijih političkih kriza koje će znatno utjecati na migraciju u EU-u u nadolazećim mjesecima. Pozornost će se usmjeriti i na naše istočne partnere, Zapadni Balkan i Aziju radi poticanja postojećih okvira suradnje.

---

<sup>10</sup> O području primjene tog prijedloga vidi bilješku 3.

### *Upotreba instrumenata EU-a za pomaganje najizloženijim državama članicama*

Više će se učiniti kako bi se pomoglo u rješavanju trenutačnog izazova s kojim se suočavaju države članice najizloženije dolasku migranata.

Prvo, Komisija će osnovati novi pristup „**Hotspot**”, u okviru kojeg će Europski potporni ured za azil, Frontex i Europol raditi na terenu s najizloženijim državama članicama u cilju brzog identificiranja i registriranja migranata koji pristižu te uzimanja njihovih otisaka prstiju. Rad će se agencija međusobno nadopunjavati. Osobe koje zatraže azil bit će odmah preusmjerene u postupak odobravanja azila pri čemu će Europski ured za pružanje podrške u pitanjima azila (EASO) pomagati da se zahtjevi za azil obrade što je brže moguće. Za osobe kojima nije potrebna zaštita, Frontex će pomoći državama članicama koordiniranjem vraćanja ilegalnih migranata. Europol i Eurojust pružit će potporu državama članicama u istragama radi razbijanja mreža za krijumčarenje i trgovanje.

Drugo, Komisija će osigurati dodatnih 60 milijuna EUR iz **sredstava za hitne slučajeve**, među ostalim u svrhu potpore prihvata i kapaciteta kako bi se pružila zdravstvena zaštita migrantima u državama članicama pod posebnim pritiskom<sup>11</sup>. Ocjenjivanje potreba je u tijeku.

<b>Ključne mjere</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Financijski paket za utrostručivanje proračuna operacija Triton i Poseidon za razdoblje 2015. – 2016. i financiranje programa preseljenja na razini EU-a.</li><li>• Hitna potpora mogućim misijama ZSOP-a u borbi protiv krijumčarenja migranata.</li><li>• Zakonodavni prijedlog za aktiviranje hitnog mehanizma u skladu s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a do kraja svibnja na temelju priloženog ključa raspodjele.</li><li>• Prijedlog o trajnom zajedničkom sustavu EU-a za premještanje u hitnim situacijama do kraja 2015.</li><li>• Preporuka za programa preseljenja na razini EU-a do kraja svibnja nakon koje prema potrebi može uslijediti prijedlog za trajniji pristup nakon 2016.</li><li>• 30 milijuna EUR za regionalne programe razvoja i zaštite.</li><li>• Višenamjenski pilot-centar bit će uspostavljen u Nigeru do kraja 2015.</li></ul>
----------------------	---

### **III. Četiri stupa boljeg upravljanja migracijama**

Migracijska kriza u Sredozemlju skrenula je pozornost na neposredne potrebe. Ona je također otkrila mnogo o strukturnim ograničenjima migracijske politike EU-a i instrumenata kojima raspolaže. Prilika je to da EU uvidi potrebu za pronalaženjem ravnoteže u svojoj migracijskoj politici i da građanima pošalje jasnu poruku da svi dionici EU-a mogu zajednički bolje upravljati migracijama.

Kao što je predsjednik Juncker istaknuo u svojim političkim smjernicama, čvrsta borba protiv nezakonite migracije, trgovaca ljudima i krijumčara te osiguravanje vanjskih granica Europe moraju se spariti s čvrstom zajedničkom politikom azila te novom europskom politikom o zakonitoj migraciji. Jasno, to zahtijeva povećanu koherentnost između različitih sektora politike, kao što su razvojna suradnja, trgovina, zapošljavanje, vanjska i unutarnja politika.

Jasnim i dobro provedenim okvirom legalnih kanala za ulazak u EU (uz učinkovit sustav azila i viza) smanjit će se čimbenici koji potiču nezakoniti boravaka i ulazak, čime će pridonijeti većoj sigurnosti europskih granica, kao i sigurnosti migracijskih tokova.

<sup>11</sup> U tu svrhu države članice mogu koristiti sredstva dostupna u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju. Zemlje u kojima je priljev migranata i broj tražitelja azila izrazito velik prema potrebi također mogu zatražiti pomoć iz mehanizma EU-a za civilnu zaštitu.

EU mora nastaviti pružati zaštitu onima kojima je to potrebno. Također mora prepoznati da se vještine potrebne u dinamičnijem gospodarstvu ne mogu uvijek odmah naći unutar tržišta rada EU-a ili da će razvoj tih vještina potrajati. Migranti koji su od države članice primljeni na legalan način ne bi se trebali suočavati s nevoljama i preprekama, nego bi im trebalo pomoći da se integriraju u novoj sredini. Ovo se treba promatrati kao samo srce vrijednosti na koje bi Europljani trebali biti ponosni i koje bi trebali projicirati partnerima diljem svijeta.

Međutim, iz istih razloga EU treba odrediti posljedice kad migranti ne ispunjavaju kriterije za ostanak. Osobe kojima je zahtjev odbijen, ali koje pokušavaju izbjeći povratak, osobe kojima je viza istekla, ali koje svejedno nastave boraviti u zemlji i migranti koji trajno borave ilegalno predstavljaju ozbiljan problem. Zbog njega se potkopava povjerenje u sustav. Taj je problem snažan argument onima koji žele kritizirati ili stigmatizirati migraciju. Takve migrante puno je teže integrirati nego one koji borave u EU-u jer na to imaju pravo.

EU se mora nastaviti angažirati izvan svojih granica i mora jačati suradnju sa svojim globalnim partnerima, rješavati glavne uzroke i promicati načine zakonite migracije kojima se potiču kružni rast i razvoj u zemljama podrijetla i odredišta. Ta razmišljanja razmotrit će se u širem smislu u okviru strateške revizije koju je pokrenula visoka predstavnica / potpredsjednica Komisije radi procjene utjecaja promjena u globalnom okruženju, kao i u okviru predstojeće revizije europske politike susjedstva u cilju toga da se, u uskom partnerstvu sa susjedima, utvrde prijedlozi za fokusiraniju suradnju o pitanjima od zajedničkog interesa, uključujući migracije.

Tim programom utvrđuju se četiri razine djelovanja u području migracijske politike EU-a koja je poštena, snažna i realistična. Kad se provedu, njima će se osigurati migracijska politika EU-a koja poštuje pravo na traženje azila, odgovara na humanitarne izazove, pruža jasan europsku okvir zajedničke migracijske politike i koja je dugotrajna<sup>12</sup>.

### **III.1 Smanjivanje poticaja za nezakonitu migraciju**

Motivi za nezakonitu migraciju različiti su. Ali ona se često završi dubokim razočaranjem. Putovanje je često puno opasnije nego što se očekuje, a osobe koje se odluče za ta putovanja često su prepuštene na milost i nemilost kriminalnih mreža kojima je profit važniji od ljudskih života. Osobe s odbijenim zahtjevom za azil suočene su s mogućnošću vraćanja. Osobe koje u Europi borave ilegalno žive u nesigurnim uvjetima i mogu lako postati žrtve iskorištavanja. U interesu je svih riješiti glavne uzroke zbog kojih se ljudi odlučuju za život negdje drugdje, razbiti mreže krijumčara i trgovaca ljudima te osigurati jasne i predvidljive kriterije za politike u pogledu vraćanja.

#### *Rješavanje glavnih uzroka nezakonitog i prisilnog preseljenja u trećim zemljama*

Mnogi glavni uzroci migracije duboko su povezani s globalnim pitanjima koja EU pokušava riješiti dugi niz godina. Migraciju bi trebalo priznati kao jedno od glavnih područja u kojem je aktivna i angažirana vanjska politika EU-a od izravne važnosti za građane EU-a. Građanski rat, progon, siromaštvo i klimatske promjene izravno i neposredno utječu na migracije pa je stoga sprečavanje i ublažavanje tih prijetnji od presudne važnosti za migracijsku debatu.

Partnerstvo sa zemljama podrijetla ili tranzita ključno je te postoji niz uspostavljenih okvira bilateralne i regionalne suradnje u području migracije<sup>13</sup>. Ti će se okviri dodatno poboljšati jer

<sup>12</sup> O području primjene mjera koje se već primjenjuju i/ili koje će se predložiti, na temelju glave V. UFEU-a, za provedbu programa, vidjeti bilješku 3. o pravima „sudjelovanja” Ujedinjene Kraljevine i Irske i „izuzeća” Danske.

<sup>13</sup> Postupci iz Rabata, Khartouma, Budimpešte, Praga i Dijalog o migraciji i mobilnosti između EU-a i Afrike.

će se u području migracije ojačati uloga **delegacija EU-a** u ključnim zemljama. Delegacije će posebno izvještavati o glavnim promjenama povezanim s migracijama u zemljama domaćinima, pridonositi uključivanju glavnih pitanja migracije u razvojnu suradnju i surađivati sa zemljama domaćinima kako bi se osiguralo usklađeno djelovanje. **Europski migracijski časnici za vezu** uputit će se u delegacije EU-a u ključnim trećim zemljama i bit će u bliskoj suradnji s mrežom časnika za vezu zaduženih za imigraciju<sup>14</sup>, lokalnim vlastima i civilnim društvom radi prikupljanja, razmjene i analize informacija.

**Turska** je dobar primjer koliko se toga može postići ojačavanjem suradnje. Od početka 2014. Turska je primila 79 milijuna EUR kako bi se pridonijelo njezinim naporima u borbi s pritiskom pod kojim se našao sustav upravljanja izbjeglicama u Turskoj i njezinim naporima u sprečavanju opasnih putovanja u istočnom Sredozemlju. Dolaskom posebnog Frontex časnika za vezu u Tursku suradnja će se dodatno produbiti.

S obzirom na to da je za razdoblje 2014. – 2020. iz proračuna izdvojeno 96,8 milijardi EUR, **pomoć EU-a za vanjsku suradnju**, a osobito za razvojnu suradnju, igra važnu ulogu u rješavanju globalnih pitanja kao što su siromaštvo, nesigurnost, nejednakost i nezaposlenost koji su među glavnim uzrocima nezakonite i prisilne migracije. To uključuje potporu u regijama Afrike, Azije i istočne Europe odakle i potječe većina migranata koji dođu u Europu.

Osim rješavanja dugoročnih glavnih uzroka, EU pomaže ublažiti utjecaj krize na lokalnoj razini. Za to je potreban neprekidan napor: više od 70 % izbjeglica u svijetu i interno raseljenih osoba nalaze se u takvoj situaciji po pet godina ili više. S uloženi 200 milijuna EUR u tekuće projekte u okviru razvojne pomoći i više od 1 milijarde EUR humanitarne pomoći za izbjeglice i interno raseljene osoba od početka 2014. EU je vodeći međunarodni donator za izbjeglice. U okviru strateškog promišljanja koje je u tijeku želi se maksimalno povećati utjecaj te potpore, dok se rezultati mogu očekivati 2016.

#### *Borba protiv krijumčara i trgovaca ljudima*

Borba protiv kriminalnih mreža krijumčara i trgovaca ljudima u prvom je redu djelovanje kojim se sprečava iskorištavanje migranata u okviru kriminalnih mreža<sup>15</sup>. Time bi se moglo obeshrabruti nezakonite migracije. Cilj mora biti pretvaranje krijumčarskih mreža iz pothvata niskog rizika kojima se ostvaruje velik profit u visokorizične i neprofitabilne pothvate. Komisija će akcijski plan donijeti do kraja svibnja.

**Suradnja s trećim zemljama** od ključne je važnosti. Većina krijumčara nisu nastanjeni u Europi, a osobe koje su uhićene na plovilima u Sredozemlju obično su zadnja karika u lancu. Suradnja u području razbijanja lokalnih i međunarodnih kriminalnih skupina koje kontroliraju krijumčarske kanale bit će u središtu spomenute pojačane suradnje.

Agencije EU-a također mogu pomagati nadležnim tijelima država članica u jačanju borbe protiv **kriminalnih mreža krijumčara**. Agencije pomažu pri identifikaciji krijumčara, istrazi, kaznenom progonu, zamrzavanju i zapljeni njihove imovine. Okvir djelovanja temeljit

<sup>14</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 377/2004 od 19. veljače 2004. Časnici za vezu zaduženi za imigraciju predstavnici su država članica koji su upućeni u državu nečlanicu kako bi se olakšala provedba mjera koje je EU poduzeo za suzbijanje nezakonite migracije (SL L 64, 2.3.2004., str. 1.). Ujedinjena Kraljevina i Irska odabrale su sudjelovati u primjeni ove Uredbe (vidi bilješku 3.).

<sup>15</sup> S tim naporima nastavit će se u okviru europskog programa sigurnosti i strategije pomorske sigurnosti. Krijumčarenje migranata i trgovanje njima dvije su različite no ipak međusobno povezane kriminalne aktivnosti za koje su odgovorne kriminalne mreže. Razlika između te dvije aktivnosti je da u prvoj migranti svojevóljno sudjeluju u postupku nezakonite migracije plaćanjem za krijumčarske usluge kako bi prešli međunarodnu granicu, a u drugoj aktivnosti te su osobe postale žrtve prisiljene na teški oblik iskorištavanja, pri čemu ta aktivnost može i ne mora biti povezana s prelaskom granice. U stvarnosti te dvije pojave nije lako odvojiti jednu od druge jer za osobe koje putovanje započnu dobrovoljno također postoji opasnost da unutar tih mreža budu iskorištene za rad ili postanu žrtve seksualnog iskorištavanja.



će se na trenutačnim nastojanjima uložena u identifikaciju, zapljenu i uništavanje plovila prije nego što dospiju u kriminalne mreže (vidjeti gore). Proaktivne financijske istrage, čiji je cilj zapljena i oduzimanje nezakonito stečene imovine, i mjere protiv pranja novca u vezi s krijumčarenjem migranata podržat će se poboljšanom suradnjom s financijskim obavještajnim jedinicama u području financijskih tokova i novom suradnjom s financijskim institucijama kao što su banke, međunarodne usluge prijenosa novca i izdavatelji kreditnih kartica. Time će se također poboljšati razmjena informacija utvrđena europskim programom sigurnosti.

Kako bi ojačala instrumente dostupne tužiteljima za razbijanje krijumčarskih mreža, Komisija će poboljšati postojeći pravni okvir EU-a za borbu protiv **krijumčarenja migranata** i onih koji profitiraju od krijumčarenja<sup>16</sup>. Kako bi poduzela posebne mjere protiv mreža trgovaca ljudima i pružila pomoć žrtvama trgovine ljudima, Komisija će također završiti inicijative predviđene trenutačnom strategijom protiv **trgovine ljudima** i razmotriti na koji se način rad može dodatno poboljšati u 2016.<sup>17</sup> Drugi mogući izvor iskorištavanja prisutan je među poslodavcima unutar EU-a. Osim što promiče bolju integraciju legalnih migranata na tržištu rada, Komisija će pojačati djelovanje protiv nezakonitog zapošljavanja državljana trećih zemalja, među ostalim boljom provedbom i primjenom **Direktive o sankcijama za poslodavce**<sup>18</sup>, kojom se zabranjuje zapošljavanje državljana trećih zemalja koji nemaju pravo boravka u EU-u. Na popisu prioriteta bit će i povredbeni postupci koji se odnose na tu Direktivu.

### *Vraćanje*

Jedan od poticaja za nezakonite migrante jest spoznaja da sustav vraćanja EU-a, namjena kojeg je vratiti nezakonite migrante ili osobe čiji je zahtjev za azil odbijen, ne funkcionira kako treba. Krijumčarske mreže često računaju na činjenicu da se provede relativno mali broj odluka o vraćanju: samo je 39,2 % odluka o vraćanju donesenih 2013. provedeno učinkovito.

Za povećanje provedbene stope najprije treba osigurati da treće zemlje ispunjavaju svoju međunarodnu obvezu preuzimanja svojih državljana koji nezakonito borave u Europi<sup>19</sup>. EU bi trebao biti spreman upotrijebiti sav svoj utjecaj i sve poticajne mjere koje mu stoje na raspolaganju. Nedavno dogovoreni **pilot-projekt vraćanja** u Pakistan i Bangladeš pokazat će kako ti projekti napreduju u praksi<sup>20</sup>. EU će **pomoći trećim zemljama da ispune svoje**

---

<sup>16</sup> Neke mjere Europske unije prije 1. prosinca 2009. u pogledu policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima više se ne primjenjuju na Ujedinjenu Kraljevinu od 1. prosinca 2014., na temelju članaka 9. i 10. Protokola 36. Ugovorâ, kojima se utvrđuje poseban postupak o nesudjelovanju i sudjelovanju (vidjeti odluke koje su Komisija i Vijeće donijeli o priopćenim mjerama Ujedinjene Kraljevine, SL L 345, 1.12.2012., str. 1. i SL C 430, 1.12.2014., str. 1.). U 2002., EU je donio pravila za borbu protiv krijumčarenja migranata: Direktiva 2002/90/EZ o uspostavljanju zajedničke definicije kaznenog djela u slučaju neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL L 328, 5.12.2002., str. 17.) i Okvirna odluka 2002/946/PUP o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje pomaganja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL L 328, 5.12.2002., str. 1.). Ujedinjena Kraljevina i Irska odlučile su sudjelovati u donošenju mjera koje se odnose i na Direktivu i na Okvirnu odluku. Međutim, Okvirna odluka više se ne primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu na temelju postupka o nesudjelovanju iz Protokola 36. navedenog gore. Ujedinjena Kraljevina može se međutim još uvijek odlučiti za sudjelovanje u donošenju mjera koje proizlaze iz te Okvirne odluke.

<sup>17</sup> O području primjene tih inicijativa i mjera koje su već na snazi, vidjeti bilješke 3. i 17.

<sup>18</sup> Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 168, 30.6.2009., str. 24. – 32.). Ujedinjena Kraljevina i Irska odabrale su da neće sudjelovati, stoga odredbe ove Direktive nisu obvezujuće za te dvije države niti se na njih primjenjuju.

<sup>19</sup> Na temelju Sporazuma iz Cotonoua na snazi je posebna obveza prema državama AKP-a. U skladu s člankom 13. Sporazuma iz Cotonoua, svaka država članica Europske unije prihvaća povratak i ponovni prihvrat svojih državljana koji ilegalno borave na državnom području države AKP-a, na zahtjev te države, bez dodatnih formalnosti; i svaka država AKP-a prihvaća povratak i ponovni prihvrat svojih državljana koji ilegalno borave na državnom području države članice Europske unije, na zahtjev te države članice i bez dodatnih formalnosti.

<sup>20</sup> Zaključci Vijeća o politici vraćanja EU-a doneseni na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove od 5. i 6. lipnja 2014.

**obveze** potporom u vidu izgradnje kapaciteta za upravljanje sustavom vraćanja, informiranjem i promicanjem kampanja za jačanje svijesti te mjerama reintegracije. Komisija će također preispitati svoj pristup sporazumima o ponovnom prihvatu,<sup>21</sup> pri čemu prednost treba dati glavnim državama podrijetla nezakonitih migranata.

Usporedno s tim države članice moraju primjenjivati **Direktivu o vraćanju**<sup>22</sup>. Komisija će dati prednost praćenju provedbe Direktive, pri čemu će se brži sustav vraćanja popratiti poštovanjem postupaka i normi koji omogućuju Europi da osigura humano i dostojanstveno postupanje s povratnicima te razmjernu uporabu mjera prisile, u skladu s temeljnim pravima i načelom *nevraćanja*<sup>23</sup>. Provedba novih pravila EU-a o vraćanju nezakonitih migranata trenutačno se iscrpno procjenjuje u okviru mehanizma za ocjenjivanje Schengena, dok će se u „**Priručniku o vraćanju**” državama članicama dati zajedničke smjernice, primjeri najbolje prakse i preporuke.

Europska unija ima zajednička pravila o vraćanju, no učinkovita operativna suradnja je manjkava. Frontex trenutačno nudi znatnu podršku državama članicama, ali njegov mandat treba pojačati kako bi mu se povećala sposobnost pružanja sveobuhvatne operativne podrške. U ovom trenutku Frontex može samo koordinirati misije povratka, no ne smije pokretati vlastite misije. Na temelju evaluacije koja je u tijeku i koja bi se trebala okončati do kraja godine, Komisija će predložiti **izmjenu pravne osnove Frontexa** radi jačanja njegove uloge u pogledu vraćanja migranata.<sup>24</sup>

<b>Ključne mjere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rješavanje glavnih uzroka razvojnom suradnjom i humanitarnom pomoći.</li> <li>• Za delegacije EU-a migracija postaje ključno pitanje.</li> <li>• Akcijski plan o krijumčarenju u svibnju 2015.</li> <li>• Snažnije mjere kako bi treće zemlje ispunile svoje obveze ponovnog prihvaćanja svojih državljana.</li> <li>• Donošenje Priručnika o vraćanju i praćenje provedbe Direktive o vraćanju.</li> <li>• Jačanje i izmjena pravne osnove Frontexa radi jačanja njegove uloge u pogledu vraćanja migranata.</li> </ul>
----------------------	---

### III.2 Upravljanje granicama – spašavanje života i osiguravanje vanjskih granica

Prethodno opisane mjere za rješavanje trenutačne situacije na Sredozemlju razvijene su kao hitne mjere i poslužit će kao odgovor na konkretnu krizu. Iluzija bi bila vjerovati da je riječ o kratkoročnoj potrebi koja se neće vratiti. Jačanje Frontexa i uspostavljanje novih oblika suradnje s državama članicama trebalo bi smatrati razinom potpore i solidarnosti koja je trajne prirode.

<sup>21</sup> Sporazumom o ponovnom prihvatu pojednostavnjuje se povratak državljana trećih zemalja. Ugovorne stranke dužne su ponovno prihvatiti na svoje državno područje bez ikakvih formalnosti osobe s državljanstvom te zemlje koje su bez boravišne dozvole u drugoj zemlji ili čiju su granicu prešle ilegalno.

<sup>22</sup> Direktiva 2008/115/EZ od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348 98, 24.12.2008., str. 98. – 107. Ujedinjena Kraljevina i Irska odabrale su da neće sudjelovati, stoga odredbe ove Direktive nisu obvezujuće za te dvije države niti se na njih primjenjuju.

<sup>23</sup> *Nevraćanje* je načelo u međunarodnom pravu, zajamčeno Poveljom o temeljnim pravima, u skladu s kojim se osoba ne smije vratiti na mjesto na kojem postoji ozbiljan rizik od smrtne kazne, mučenja ili neljudskog ili ponižavajućeg postupanja.

<sup>24</sup> Frontex je osnovan Uredbom 2007/2004 (SL L 349, 25.11.2004., str. 1.). Shodno razvoju schengenske pravne stečevine u kojoj Irska i Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju, potonje države članice nisu dio Frontexa. Međutim, suradnja s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom postoji na temelju članka 12. Uredbe, posebno u pogledu organizacije zajedničkih operacija vraćanja.

Pravila o sudjelovanju dogovorena za operacije **Triton** trebalo bi smatrati modelom za buduća djelovanja na području cijele vanjske kopnene i morske granice. Svaka kriza bit će različita, ali EU ne smije zanemariti stečena iskustva pa treba biti pripravan ponuditi odgovor prije krize, a ne samo reagirati na krize.

Obalne straže imaju ključnu ulogu u spašavanju života i osiguravanju pomorskih granica. Većom suradnja poboljšala bi se njihova učinkovitost. Komisija će, zajedno s odgovarajućim agencijama, poduprijeti takvu suradnju i, prema potrebi, daljnje udruživanje određenih funkcija obalne straže na razini EU-a.

Utvrđivanje **trendova rizika** sve je potrebnije za učinkovitu operativnu pripravnost. Uvođenjem sustava Eurosur<sup>25</sup> stvoren je dobar model za daljnji razvoj i sva civilna i vojna tijela odgovorna za nadzor pomorskih granica trebala bi se njime služiti. Nadležne agencije trebale bi izraditi učinkovit prikaz stanja koji će se uzeti u obzir pri oblikovanju politike i pripremi odgovora na nacionalnoj i europskoj razini<sup>26</sup>.

Europska unija ima utvrđenu politiku za pomoć državama članicama u izgradnji čvrstih i dosljednih vanjskih granica. U Fondu za unutarnju sigurnost državama članicama već je na raspolaganju preko 2,7 milijardi EUR za razdoblje od 2014. do 2020. Ipak, iako su uspostavljena pravila graničnih kontrola, upravljanje granicama danas varira na temelju raznolikih sektorskih dokumenata i instrumenata. Komisija će u 2016. utvrditi **standard Unije za upravljanje granicama** kako bi se obuhvatili svi aspekti upravljanja vanjskim granicama Unije.

Učinkovitije upravljanje našim granicama podrazumijeva i bolju uporabu mogućnosti koje nude informatički sustavi i tehnologije. EU danas ima tri velika informatička sustava koji se koriste za postupak obrade zahtjeva za azil (Eurodac), za postupak obrade zahtjeva za izdavanje vize (Vizni informacijski sustav) i za razmjenu informacija o osobama ili predmetima za koje je nadležno tijelo izdalo upozorenje (Schengenski informacijski sustav). Iskoristivost sustava u cijelosti može pridonijeti upravljanju granicama, pa i poboljšati sposobnost Europe za smanjenje nezakonite migracije i vraćanje nezakonitih migranata. Nova faza započela bi inicijativom o „**pametnim granicama**” kako bi se povećala učinkovitost graničnih prijelaza, čime bi se olakšao prelazak granice za veliku većinu osoba iz trećih zemalja koje putuju u dobroj vjeri, a ujedno bi se i pojačala borba protiv nezakonite migracije bilježenjem svih prelazaka granice državljana trećih zemalja uz puno poštovanje proporcionalnosti. Nakon početnih rasprava o prvom prijedlogu i uzimanja u obzir primjedbi suzakonodavaca, Komisija namjerava do početka 2016. predstaviti revidirani prijedlog o pametnim granicama<sup>27</sup>.

Razvojem visokih standarda unutar EU-a Europa će lakše pomoći trećim zemalja da razviju svoja rješenja radi boljeg upravljanja svojim granicama. Inicijative u ključnim afričkih i susjednim zemljama mogle bi se potpomogati Frontexom, kao i sredstvima EU-a i povezanim inicijativama u kontekstu susjedske i razvojne politike EU-a. Cilj bi trebao biti poticanje sigurnijih granica, ali i **jačanje kapaciteta zemalja Sjeverne Afrike** za intervencije i spašavanje migranata u opasnosti.

---

<sup>25</sup> Uredba 1052/2013 od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR): sustav razmjene informacija namijenjen poboljšanju upravljanja vanjskim granicama EU-a, SL L 295, 6.11.2013., str. 1. EUROSUR omogućuje dijeljenje graničnih podataka gotovo u realnom vremenu među članovima mreže, koji se sastoje od zemalja schengenskog prostora i Frontexa. Budući da je EUROSUR svojevrstan razvoj schengenske pravne stečevine u kojoj Irska i Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju, te države članice nisu dio EUROSUR-a. Ograničenu suradnju na regionalnoj razini predviđenu člankom 19. Uredbe trenutačno ispituje Sud (predmet C-88/14 koji je u tijeku).

<sup>26</sup> Koordinira Frontex uz pomoć EASO-a, Europol, Satelitskog centra EU-a i Europska agencije za pomorsku sigurnost.

<sup>27</sup> S obzirom na područje primjene tog prijedloga vidi bilješku 3.

<b>Ključne mjere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jačanje uloge i sposobnosti Frontexa.</li> <li>• Standard Unije za upravljanje granicama.</li> <li>• Jačanje koordinacije funkcija obalne straže na razini EU-a.</li> <li>• Revidirani prijedlog o pametnim granicama.</li> <li>• Jačanje kapaciteta trećih zemalja za upravljanje svojim granicama.</li> </ul>
----------------------	--

### III.3. Europa mora osigurati: čvrstu zajedničku politiku azila

EU treba jasan sustav za prihvata tražitelja azila unutar EU-a. U 2014. 600 000 osoba zatražilo je azil u EU-u. Moraju se obraditi svi zahtjevi za azil i zaštititi sve koji ispunjavaju uvjete. Jedna od slabosti koja se ispostavila u sadašnjoj politici bila je nedostatak uzajamnog povjerenja među državama članicama, posebno kao rezultat fragmentiranosti sustava azila. To ima izravan utjecaj na tražitelje azila koji pokušavaju dobiti azil tako što si traže najpovoljnije uvjete u sustavu, ali i na javno mnijenje EU-a: potiče se osjećaj da je sadašnji sustav potpuno nepošten. Međutim, u EU-u su na snazi zajednička pravila kojima bi se već trebala jamčiti osnova za uzajamno povjerenje, a daljnjim razvojem tih pravila omogućit će se novi početak.

#### *Dosljedna provedba zajedničkog europskog sustava azila*

Prioritet je osiguravanje cjelovite i dosljedne provedbe zajedničkog europskog sustava azila. Tomu će pridonositi **novi sustavni postupak praćenja** u svrhu procjene provedbe i primjene pravila o azilu te jačanja uzajamnog povjerenja. Osim toga, Komisija će u suradnji s državama članicama i Europskim potpornim uredom za azil (EASO) dati daljnje smjernice za unapređenje **standarda** o uvjetima prihvata i postupcima odobravanja azila kako bi se državama članicama dali jasno definirani i jednostavni pokazatelji kvalitete te kako bi se pojačala zaštita temeljnih prava podnositelja zahtjeva za azil, pri čemu se osobita pozornost posvećuje potrebama djece i ostalih ranjivih skupina<sup>28</sup>. Komisija će također najveću važnost pridati prenošenju i primjeni u praksi nedavno donesenog zakonodavstva o podnositeljima zahtjeva za azil pri razmatranju **povredbenih postupaka**<sup>29</sup>.

EASO će istovremeno intenzivirati **praktičnu suradnju**, razvijajući svoju ulogu centra za razmjenu informacija o zemlji podrijetla, odnosno činjeničnih podataka na kojima se temelje odluke o azilu. Time će se poticati donošenje ujednačenijih odluka. Ostale ključne mjere odnose se na osposobljavanje<sup>30</sup> i na novu posebnu mrežu tijela za prihvata kojom bi se mogli postaviti temelji za udruživanje mjesta za prihvata u kriznim situacijama.

Jačanje zajedničkog europskog sustava azila znači i učinkovitiji pristup u rješavanju problema **zlouporaba**. Previše je neosnovanih zahtjeva: U 2014. odbijeno je 55 % zahtjeva za azil, pri čemu su podnositeljima zahtjeva iz određenih država odbijeni gotovo svi zahtjevi za azil, što je ometalo države članice u pružanju brze zaštite potrebitim osobama. Zakonodavstvo sadržava posebne odredbe o suzbijanju zlouporaba, primjerice omogućavanjem brze obrade neosnovanih zahtjeva za azil. Kako bi ojačala njihovu primjenu, Komisija će s EASO-m i

<sup>28</sup> Posebni aspekti ranjivosti djece, što se ne odnosi samo na djecu migranata, obradit će se u sveobuhvatnoj strategiji koja se nastavlja na Europski akcijski plan za maloljetnike bez pratnje (2011. – 2014.) i koju će Komisija donijeti za rješavanje problema nestale djece i djece bez pratnje.

<sup>29</sup> Direktiva 2013/32/EU od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, SL L 180, 29.6.2013., str. 60.; Direktiva 2013/33/EU od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, SL L 180, 29.6.2013., str. 96.; Ujedinjena Kraljevina i Irska odabrale su da neće sudjelovati u primjeni tih direktiva.

<sup>30</sup> Nastavni plan osposobljavanja EASO-a, zajednički sustav strukovnog osposobljavanja za stručnjake u području azila te ostale ciljane skupine, kao što su upravitelji i pravници širom EU-a.

državama članicama surađivati na razvoju smjernica za što bolje iskorištavanje tih mogućnosti.

Sljedeći problem predstavljaju zahtjevi za azil državljana trećih zemalja koji ne trebaju vizu za ulazak u EU. Ti se slučajevi mogu dijelom rješavati putem mehanizama za praćenje nakon liberalizacije viznog režima<sup>31</sup>. Komisija će u cilju veće učinkovitosti predložiti i jačanje **odredbi o sigurnoj zemlji podrijetla** iz Direktive o postupcima azila čime bi se trebala omogućiti brza obrada zahtjeva za azil državljana onih zemalja koje su proglašene sigurnima<sup>32</sup>.

#### *Dublinski sustav – veća podjela odgovornosti među državama članicama*

Iako posljednja zakonska poboljšanja datiraju iz 2014., mehanizam određivanja odgovornosti za razmatranje zahtjeva za azil („Dublinski sustav“<sup>33</sup>) ne funkcionira kako bi trebalo. U 2014. 72 % svih zahtjeva za azil u EU-u razmatralo se u pet država članica. EU može pružiti dodatnu pomoć, ali pravila treba primjenjivati u potpunosti.

Države članice odgovorne su za primjenu Dublinskog sustava. One bi osobito trebale osigurati sredstva koja su potrebna kako bi se povećao broj transfera i smanjila kašnjenja, primjenjivati proaktivno i dosljedno klauzule koje se odnose na spajanje obitelji te primjenjivati šire i redovitije diskrecijske klauzule koje im omogućuju da razmatraju zahtjev za azil i na taj način rasterete najizloženije države članice. Europski potporni ured za azil (EASO) će na razini Unije pružati potporu državama članicama osnivanjem posebne **mreže nacionalnih dublinskih jedinica**.

Države članice također moraju u potpunosti primjenjivati pravila o uzimanju **otisaka prstiju**<sup>34</sup> migranata na granicama. Države članice koje su izložene najvećem pritisku imat će koristi od sustava „Hotspot” kojim se osigurava potpora na terenu (vidi gore). Komisija će do kraja svibnja pružiti smjernice za pojednostavnjenje sustavnog uzimanja otisaka prstiju, uz puno poštovanje temeljnih prava, što će biti praćeno praktičnom suradnjom i razmjenom iskustava o najboljim praksama. Komisija će istražiti i načine na koje bi se biometrijske identifikacijske oznake mogle koristiti u cijelom sustavu Eurodac (npr. tehnike prepoznavanja lica korištenjem digitalnih fotografija).

Europska suradnja u području azila bila je na drukčijoj razini kada je osmišljen Dublinski sustav. Priljev migranata s kojima je tada bila suočena bio je drugačije naravi i intenziteta. Kada Komisija započne **evaluaciju Dublinskog sustava** 2016., moći će se koristiti i iskustvima stečenima u okviru mehanizama premještanja i preseljenja. Zahvaljujući tome lakše će se utvrditi postoji li potreba za revizijom pravnih parametara Dublina kako bi se postigla pravednija raspodjela podnositelja zahtjeva za azil u Europi<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Time se EU-u omogućuje poduzimanje preventivnih mjera u suradnji sa zemljama podrijetla, osmišljavanje ciljanih informacijskih kampanja te jačanje suradnje u području upravljanja granicama i borbi protiv krijumčara.

<sup>32</sup> Prethodno navedena Direktiva 2013/32/EU.

<sup>33</sup> Uredba (EU) br. 604/2013 od 26. lipnja 2013. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje molbe za međunarodnu zaštitu koju je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL L 180, 29.6.2013., str. 31.). Ujedinjena Kraljevina i Irska priopćile su da žele sudjelovati u donošenju i primjeni ove Uredbe. Danska sudjeluje u Dublinskom sustavu temeljem posebnog međunarodnog sporazuma koji je 2006. sklopila s EU-om. Kriteriji za utvrđivanje odgovornosti navode se, hijerarhijskim redoslijedom, od obiteljskih okolnosti do nedavnog posjedovanja vize ili dozvole boravka u državi članici i do toga je li podnositelj zahtjeva u EU ušao nezakonitim ili zakonitim putem.

<sup>34</sup> Uredba (EU) br. 603/2013 od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac” (preinaka). Ujedinjena Kraljevina i Irska odabrale su sudjelovati u primjeni ove Uredbe. Danska sudjeluje u sustavu Eurodac temeljem posebnog međunarodnog sporazuma koji je 2006. sklopila s EU-om.

<sup>35</sup> U vezi s područjem primjene takve nove inicijative vidi bilješku 3.

<b>Ključne mjere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uspostava novog sustava praćenja i evaluacije za zajednički europski sustav azila te donošenje smjernica za unapređenje standarda o uvjetima prihvata i postupcima odobravanja azila.</li> <li>• Smjernice za suzbijanje zlouporaba sustava azila.</li> <li>• Jačanje <b>odredbi o sigurnoj zemlji podrijetla</b> iz Direktive o postupcima azila čime bi se trebala omogućiti brza obrada zahtjeva za azil državljana onih zemalja koje su proglašene sigurnima.</li> <li>• Mjere za promicanje sustavne identifikacije i uzimanje otisaka prstiju.</li> <li>• U sustavu Eurodac obrađeno je više biometrijskih identifikacijskih oznaka.</li> <li>• Evaluacija i moguća revizija Dublinske uredbe u 2016.</li> </ul>
----------------------	---

### III.4 Nova politika u području zakonite migracije

Europa se natječe s drugim gospodarstvima u privlačenju radnika s vještinama koje su joj potrebne. Očekuje se da će promjene u pogledu vještina koje se traže u EU-u u razdoblju od 2012. do 2025. pokazati nagli porast udjela radnih mjesta za visokokvalificirane radnike (za 23 %) <sup>36</sup>. U ključnim sektorima, kao što su znanost, tehnologija, inženjerstvo i zdravstvo, već je vidljiv manjak radne snage. Europa treba razvijati vlastitu bazu vještina i osposobljavati stanovništvo za uključivanje u današnje tržište rada. Komisija će 2015. predstaviti novi paket mjera za mobilnost radne snage te novu inicijativu o vještinama <sup>37</sup>, međutim čak ni uz odlučno kratkoročno i dugoročno ulaganje napora nećemo moći u potpunosti odgovoriti na potrebe tržišta rada.

EU se suočava i s nizom dugoročnih gospodarskih i demografskih izazova. Njegovo stanovništvo postaje sve starije, a gospodarstvo sve ovisnije o radnim mjestima za visokokvalificirane radnike. Nadalje, ako ne bude migracije, radno sposobno stanovništvo EU-a u sljedećem će se desetljeću smanjiti za 17,5 milijuna. Migracija će postajati sve važnija za jačanje održivosti našeg sustava socijalne skrbi i za osiguranje održivog rasta gospodarstva EU-a.

Iako će u vremenima visoke nezaposlenosti i društvenih promjena uvijek biti teško zagovarati zakonitu migraciju, iz tog je razloga važno uspostaviti jasan i strog zajednički sustav koji odražava interese EU-a, među ostalim održavajući sliku Europe kao privlačnog odredišta za migrante <sup>38</sup>.

#### *Dobro upravljanje zakonitom migracijom i vizna politika*

Odlučivanje o ukupnom broju državljana trećih zemalja u potrazi za poslom kojima je dopušten ulazak ostaju u isključivoj nadležnosti država članica. Međutim, EU će pritom imati posebnu ulogu. Tijekom sljedećih sedam godina europski programi, kao što su Obzor 2020. i Erasmus+, privući će u EU talentirane pojedince. Direktivom o studentima i istraživačima, koja je trenutačno predmet pregovora suzakonodavaca, nastoji se tim skupinama omogućiti nova mobilnost i mogućnosti zaposlenja. Brzim donošenjem zakonodavstva tim bi se strateški

<sup>36</sup> Descy, Pascaline (2014), *Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets*, in OECD/European Union, *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

<sup>37</sup> Obje su inicijative već predviđene u Prilogu I. programu rada Komisije za 2015.

<sup>38</sup> Komisija će također provesti evaluaciju i procjenu (*fitness check*) postojeće pravne stečevine o zakonitoj migraciji u cilju utvrđivanja propusta i nedosljednosti te će razmotriti mogućnosti za pojednostavnjenje i racionalizaciju postojećeg okvira EU-a kako bi pridonijela boljem upravljanju zakonitim migracijskim tokovima. U vezi s područjem primjene takve nove inicijative vidi bilješku 3.

važnim skupinama omogućilo da EU dožive kao okruženje u kojem su dobrodošli baviti se svojim radom<sup>39</sup>.

Sljedeći bi korak trebalo biti donošenje privlačnog sustava na razini EU-a za visokokvalificirane državljane trećih zemalja. **Direktivom o plavoj karti**<sup>40</sup> već je osiguran takav sustav, međutim tijekom prve dvije godine izdano je samo 16 000 plavih karti, a od tog je ukupnog broja 13 000 izdala jedna država članica. Komisija će do kraja svibnja pokrenuti javno savjetovanje o budućnosti Direktive o plavoj karti. Revizijom Direktive razmotrit će se kako što učinkovitije privlačiti talentirane pojedince u Europu. U reviziji će se, među ostalim, razmotriti pitanja područja primjene, primjerice u pogledu poduzetnika koji žele ulagati u Europu ili poboljšanja mogućnosti za mobilnost nositelja plave karte unutar EU-a.

Drugi sektor s velikim gospodarskim učinkom je **sektor usluga**. U sektoru usluga rade i osposobljeni i visokokvalificirani strani stručnjaci koji kratkotrajno borave u EU-u radi pružanja svojih usluga poduzećima ili vladama. Komisija će procijeniti mogućnosti pružanja pravne sigurnosti tim kategorijama, također i kako bi ojačala položaj EU-a pri traženju rješenja temeljenih na reciprocitetu u pregovorima o sporazumima o slobodnoj trgovini.

Uloga država članicama u donošenju tih odluka zahtijeva izravniji i otvoreniji dijalog u cilju razvijanja zajedničkih stajališta i političkih pristupa te razmjenu najbolje prakse na europskoj razini. Komisija će podupirati države članice u promicanju stalnog dijaloga i stručne revizije na europskoj razini u vezi s pitanjima kao što su neujednačenosti na tržištu rada, regulacija i integracija kod kojih odluke jedne države članice imaju utjecaja na druge države članice.

Komisija će također uspostaviti platformu za dijalog kako bi prikupila mišljenja poslodavaca, sindikata i drugih socijalnih partnera te ostvarila najveće moguće koristi od migracija za europsko gospodarstvo i same migrante.

EU treba alate za utvrđivanje gospodarskih sektora i zanimanja u kojima postoje ili će postojati **teškoće u vezi sa zapošljavanjem ili nedostaci potrebnih vještina**. Postojećim alatima već se prikupljaju neke informacije, ali potrebna je potpunija slika<sup>41</sup>. Postojeći portali, kao što su portal EU migracija i Europski portal za radnu mobilnost (EURES) također mogu imati važnu ulogu u olakšavanju posredovanja kako bi zaposlenje pronašli državljani trećih zemalja koji već borave u EU-u. Poseban problem u zapošljavanju migranata je nepriznavanje kvalifikacija koje su migranti stekli u domovini. EU može pridonijeti boljem razumijevanju kvalifikacija stečenih izvan EU-a<sup>42</sup>.

Nastojanja koja se ulažu u razvoj nove politike zakonite migracije odražavaju **modernizaciju naše vizne politike**<sup>43</sup>. Komisija je 2014. predložila reviziju Zakonika o vizama te uvođenje nove vrste viza: vize za privremeni boravak<sup>44</sup>. Prihvaćanjem tih prijedloga EU će steći

<sup>39</sup> COM/2013/0151 završna verzija. O području primjene tog prijedloga vidi i bilješku 3.

<sup>40</sup> Direktiva 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima ulaska i boravka državljanina trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visoko kvalificiranog kadra, SL L 155, 18.6.2009., str. 17.– 29. Ujedinjena Kraljevina i Irska odabrale su da neće sudjelovati, stoga odredbe ove Direktive nisu obvezujuće za te dvije države niti se na njih primjenjuju.

<sup>41</sup> Primjerice Europska panorama vještina i Savezi za vještine.

<sup>42</sup> Primjerice putem Europskog kvalifikacijskog okvira te u kontekstu predviđene revizije sustava EUROPASS.

<sup>43</sup> Zajedničkom viznom politikom, koja je najvećim dijelom predviđena Zakonikom o vizama (Uredba 810/2009), utvrđuju se pravila za izdavanje viza za kratkotrajni boravak državljanima trećih zemalja koji putuju u npr. turističke i poslovne svrhe, radi privatnih razloga, posjete obitelji/prijatelja te prisustvovanja kulturnim ili sportskim događajima. Ona je dio schengenske pravne stečevine u kojoj ne sudjeluju Irska i Ujedinjena Kraljevina. Države schengenskog prostora 2014. su izdale oko 15,8 milijuna viza što je oko 60 % više u usporedbi s 2009. O prijedlogu preinake Zakonika o vizama raspravlja se u Parlamentu i Vijeću (COM(2014) 164).

<sup>44</sup> Riječ je o novoj vrsti vize za državljane trećih zemalja za koje se traže vize te za državljane trećih zemalja koje su izuzete od te obveze koji imaju opravdani interes za boravkom u schengenskim prostorom duljim od 90 dana u bilo kojem 180-

fleksibilnije alate vizne politike kojima će se nastojati postići najveći mogući pozitivni gospodarski učinak od privlačenja većeg broja turističkih dolazaka te dolazaka radi osobnih ili poslovnih razloga uz smanjenje rizika od nezakonite migracije i sigurnosnih rizika. Komisija će također do kraja 2015. dovršiti tekuću **reviziju kako bi odredila državljani kojih država trebaju vize** te može predložiti ukidanje viza za neke države, na recipročnoj osnovi, ili ponovo uvesti vize za druge države. To će se uzeti u obzir u tekućim političkim razgovorima s ključnim zemljama o pitanjima migracije i mobilnosti.

#### *Učinkovita integracija*

Naša migracijska politika bit će uspješna ako se bude temeljila na učinkovitim integracijskim politikama. Iako primarnu nadležnost imaju države članice, Europska unija može podupirati mjere nacionalnih vlada, tijela lokalne vlasti i civilnog društva koji sudjeluju u kompleksnom i dugotrajnom procesu poboljšanja integracije i jačanja uzajamnog povjerenja.

Sredstva su osigurana iz Fonda za azil, migracije i integraciju (AMIF). No i Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Europski socijalni fond (ESF) mogu biti od velike važnosti<sup>45</sup>. U novom programskom razdoblju (2014. – 2020.) najmanje 20 % sredstava iz ESF-a bit će namijenjeno za poboljšanje društvene uključenosti, što uključuje mjere za **integraciju migranata** uz osobiti naglasak na one koji traže azil, izbjeglice te djecu. Fondovi mogu podupirati ciljne inicijative za unapređenje jezičnih i profesionalnih vještina, promicanje pristupa tržištu rada i uključivog obrazovanja, razvijanje međukulturalne razmjene te promicanje kampanja za jačanje svijesti podjednako usmjerenih na lokalno stanovništvo i migrante.

#### *Ostvarivanje najveće moguće razvojne koristi za zemalja podrijetla*

Politikom EU-a o zakonitoj migraciji trebao bi se podupirati i razvoj država podrijetla<sup>46</sup>. Ujedinjeni narodi uskoro će donijeti **ciljeve održivog razvoja**, koji bi trebali sadržavati ciljeve u vezi s migracijom zajedno s onima u područjima promicanja dostojnog rada, zapošljavanja mladih, politika plaća i socijalne zaštite kojima bi se zemljama podrijetla trebalo pomoći da stvore bolje gospodarske prilike. EU će nastaviti aktivno podupirati ciljeve u vezi s migracijom kao dio konačnog općeg okvira, kao i naglašavati važnost iskorištavanja pozitivnih učinaka migracije kao sredstva horizontalne provedbe za razvojni program u razdoblju nakon 2015. Time bi se trebala dopuniti nastojanja EU-ovih **partnerstava za mobilnost**<sup>47</sup> te naša nastojanja usmjerena na uključivanje pitanja migracije u ključne razvojne sektore.

Komisija će na raspolaganje staviti i najmanje 30 milijuna EUR za potporu partnerima u izgradnji kapaciteta za **učinkovito upravljanje migracijom radne snage** s težištem na jačanju prava radnika migranata i suzbijanju njihova iskorištavanja. U želji da ponovi europski uspjeh u uspostavi jedinstvenog tržišta koje počiva na mobilnosti radne snage, EU je pokrenuo i inicijativu vrijednu 24 milijuna EUR za potporu slobode kretanja u Gospodarskoj

---

dnevnom razdoblju (COM(2014)163). Prijedlog se temelji na dijelu schengenske pravne stečevine u kojoj ne sudjeluju Irska i Ujedinjena Kraljevina.

<sup>45</sup> Provedba tih mjera procenit će se do kraja 2015. kako bi se ustanovilo jesu li države članice ostvarile svoje ciljeve i je li potrebno reprogramiranje sredstava iz ESF-a.

<sup>46</sup> Komunikacija Komisije: „Povećanje učinka migracije na razvoj” (COM(2013)292 završna verzija); zaključci Vijeća o migraciji u razvojnoj suradnji EU-a od 12 prosinca 2014.

<sup>47</sup> Komunikacija Komisije: „Globalni pristup migraciji i mobilnosti” (COM/2011/743 završna verzija). Riječ je o najrazrađenijim okvirima za bilateralnu suradnju u području migracije. Njima se osigurava politički okvir za sveobuhvatni, pojačani i prilagođeni dijalog te suradnju s partnerskim zemljama, koji uključuje i niz ciljeva i obveza, kao i paket konkretnih mjera potpore koje nude EU i zainteresirane države članice. One uključuju pregovore o pojednostavnjenju viznog režima i o sporazumima o ponovnom prihvatu.



zajednici zapadnoafričkih država. Regionalni programi mobilnosti radne snage kojima se potiče **mobilitet „jug-jug“** mogu uvelike pridonijeti lokalnom razvoju. Komisija će također promicati etično zapošljavanje u sektorima u zemljama podrijetla koji su pogođeni manjkom kvalificiranih radnika podržavanjem međunarodnih inicijativa u tom području.

Jedan od načina na koji EU može pomoći zemljama podrijetla da izvuku korist od migracije je **omogućavanjem jeftinijih, bržih i sigurnijih sustava transfera novca**. Prihvatanje prijedloga „Direktive EU-a o platni uslugama II.“<sup>48</sup> pridonijelo bi jačanju regulatornog okvira za doznake, a usto će se u okviru Instrumenta za razvojnu suradnju na raspolaganje staviti najmanje 15 milijuna EUR za potporu vodećim inicijativama u zemljama u razvoju.

<b>Ključne mjere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizacija i reorganizacija sustava plave karte.</li> <li>• Platforma za dijalog sa socijalnim partnerima o gospodarskoj migraciji.</li> <li>• Snažnije mjere za povezivanje migracije s razvojnom politikom.</li> <li>• Revizija prioriteta u pogledu financiranja integracijskih politika</li> <li>• Jeftiniji, brži i sigurniji sustavi transfera novca.</li> </ul>
----------------------	--

## **IV. Daljnji koraci**

Ovaj program prvenstveno je usmjeren na pronalazak rješenja kojima će se Europi omogućiti da ostvari napredak u tim područjima u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju. Međutim europska suradnja u području migracije morat će se nastaviti razvijati ako namjeravamo navedene probleme dugoročno rješavati na učinkovit i održiv način.

Inicijative navedene u programu bit će ključne za oblikovanje učinkovite i uravnotežene europske migracijske politike. Komisija će unutar područja primjene Ugovora i njegovih odgovarajućih protokola započeti s usporednim razmatranjima određenih područja koja su navedena u nastavku:

1. *dovršetak zajedničkog europskog sustava azila*: u Ugovorima na kojima počiva EU predviđa se uvođenje jedinstvenog azilantskog statusa koji bi vrijedio u cijeloj Uniji. Komisija će pokrenuti široku raspravu o sljedećim koracima u razvoju zajedničkog europskog sustava azila, među ostalim o pitanjima zajedničkog zakonika o azilu i međusobnog priznavanja odluka o azilu<sup>49</sup>. U njoj će se također čuti dugoročnija razmatranja pitanja uvođenja jedinstvenog postupka odlučivanja o azilu u cilju jamčenja jednakog postupanja prema podnositeljima zahtjeva za azil u cijeloj Europi.
2. *zajedničko upravljanje europskim granicama*: intenziviranje operacija na Sredozemlju svjedoči o tome da upravljanje vanjskim granicama sve više postaje zajednička odgovornost. Kao i u slučaju europskog sustava granične sigurnosti,<sup>50</sup> ovime bi se obuhvatio novi pristup funkcijama obalne straže u EU-u, tako što bi se razmatrale inicijative kao što su dijeljenje sredstava, zajedničke vježbe i uporaba civilnih i vojnih resursa te mogućnost pomaka ka europskoj obalnoj straži.

<sup>48</sup> COM/2013/0547 završna verzija.

<sup>49</sup> Međusobno priznavanje pozitivnih odluka o azilu znači da država članica priznaje pozitivnu odluku o azilu koju donese druga država članica;

<sup>50</sup> Studija o izvedivosti uspostave europskog sustava granične sigurnosti ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf)), studija u tijeku o budućnosti Frontexa.

3. *novi model zakonite migracije*: Ugovorima na kojima počiva EU predviđeno je da države članice donose posljednju odluku o prihvatu gospodarskih migranata. Međutim, EU treba razmotriti na koji bi se način to ograničenje moglo pomiriti s kolektivnim potrebama gospodarstva EU-a. Komisija će naročito razmotriti mogućnost razvijanja „sustava iskaza interesa” u suradnji s državama članicama. U tom bi se sustavu upotrebljavali provjerljivi kriteriji za automatski inicijalni odabir potencijalnih migranata, pri čemu bi se poslodavcima dala mogućnost da s popisa odaberu prioritete kandidate, a migrantu ulazak odobravao nakon što mu je ponuđen posao. Time bi se omogućilo stvaranje ponude kvalificiranih migranata na razini EU-a koja bi bila dostupna poslodavcima i vlastima država članica, ali bi se postupak stvarnog odabira i prihvata odvijao na nacionalnoj razini i temeljio na stvarnim potrebama tržišta rada država članica.

## PRILOG

### Europski sustavi za premještanje i preseljenje

#### Premještanje

„Premještanje” znači raspodjela među državama članica osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita.

Na temelju ključa raspodjele Komisija će do kraja svibnja predložiti aktiviranje sustava za izvanredne situacije predviđenog u članku 78. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i uvesti **privremeni europski sustav za premještanje** za podnositelje zahtjeva za azil kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita.

**Ključ raspodjele** temeljit će se na **objektivnim, mjerljivim i provjerljivim kriterijima koji odražavaju sposobnosti država članica za primanje i integriranje izbjeglica**, uz odgovarajuće ponderacijske faktore koji će odražavati relativnu važnost tih kriterija (*vidjeti tablicu 1. u nastavku*). Taj će se ključ temeljiti na sljedećem<sup>51</sup>:

- a) veličini stanovništva (40 %) koja odražava sposobnost za primanje određenog broja izbjeglica;
- b) ukupnom BDP-u<sup>52</sup> (40 %) kao pokazatelju ukupnog bogatstva zemlje koji stoga odražava sposobnost gospodarstva za primanje i integriranje izbjeglica;
- c) prosječnom broju spontanih zahtjeva za azil i broju preseljenih izbjeglica na milijun stanovnika u razdoblju 2010.– 2014. (10 %) jer to odražava nedavno uloženi trud država članica;
- d) stopi nezaposlenosti (10 %) kao pokazatelja koji odražava sposobnost za integraciju izbjeglica.

Stvarni broj osoba koje treba premjestiti u svaku državu članicu ovisit će o ukupnom broju osoba koje treba premjestiti i navest će se u zakonodavnom prijedlogu.

Države članice bit će odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil u skladu s utvrđenim pravilima i jamstvima.

Pri primjeni osnovnog ključa raspodjele u obzir će se uzeti konkretna krizna situacija. Države članice iz kojih će se premještanje ne bi trebale nastupati kao države članice u koje se premješta. Prijedlog će odražavati stajalište Ujedinjene Kraljevine, Irske i Danske kako je utvrđeno u odgovarajućim protokolima uz Ugovore.

#### Preseljenje

„Preseljenje” znači preseljenje pojedinih raseljenih osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, na molbu visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice te u dogovoru sa zemljom preseljenja, iz treće zemlje u državu članicu u kojoj će te osobe biti primljene uz dodjeljivanje prava boravka i svih drugih prava usporedivih s pravima koja se dodjeljuju osobama pod međunarodnom zaštitom.

Komisija će do kraja svibnja donijeti preporuku o **europskom programu preseljenja**.

---

<sup>51</sup> Uzimajući u obzir prethodne razgovore u okviru foruma o preseljenju i premještanju.

<sup>52</sup> BDP po glavi stanovnika ne treba koristiti jer je odnos prema broju već uključen u kriterij veličine stanovništva.

**Tim će se programom obuhvatiti sve države članice. Pridružene države pozvat će se na sudjelovanje** u programu. Udio ukupnih mjesta koja su obećana za preseljenje dodijelit će se svakoj državi članici na temelju istog **ključa raspodjele** kako je prethodno objašnjeno za program premještanja (*vidjeti tablicu 2. u nastavku*).

Program će se temeljiti na **europskoj obvezi** da osigura **20 000** mjesta za preseljenje.

**Komisija će pridonijeti programu** stavljanjem na raspolaganje dodatnih 50 milijuna EUR za 2015. i 2016.

Među **prioritetnim područjima za preseljenje** bit će Sjeverna Afrika, Bliski istok i Rog Afrike, pri čemu će se naglasak staviti na zemlje u kojima se provode regionalni programi razvoja i zaštite. Pritom će se uspostaviti snažne poveznice s tim programima.

Tražit će se **suradnja visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)** i drugih nadležnih organizacija za pomoć u provedbi i u skladu s postojećom praksom (identifikacija, prijedlog, preseljenje itd.). Može se predvidjeti i praktična **uključenost Europskog potpornog ureda za azil** u program. Svaka država članica i dalje će biti odgovorna za pojedinačne odluke o prihvatu.

Komisija je svjesna **rizika spontanog sekundarnog kretanja** preseljenih osoba. To će se pitanje riješiti tako što će se preseljenje uvjetovati pristankom preseljene osobe na ostajanje u državi preseljenja u razdoblju od najmanje pet godina pri čemu će se tu osobu obavijestiti o posljedicama njezina daljnjeg kretanja unutar EU-a i o činjenici da u drugoj državi članici neće moći dobiti pravni status ili socijalna prava. Brza identifikacija i vraćanje osoba koje ne poštuju takav dogovor već je moguća u skladu s pravom EU-a. Komisija će u suradnji s državama članicama i nadležnim agencijama razviti dodatne alate za praktičnu primjenu tih mjera.

**Tablica 1. Europski program premještanja**

<b>Država članica<sup>53 54</sup></b>	<b>Ključ</b>
Austrija	2,62 %
Belgija	2,91 %
Bugarska	1,25 %
Hrvatska	1,73 %
Cipar	0,39 %
Češka Republika	2,98 %
Estonija	1,76 %
Finska	1,72 %
Francuska	14,17 %
Njemačka	18,42 %
Grčka	1,90 %
Mađarska	1,79 %
Italija	11,84 %
Latvija	1,21 %
Litva	1,16 %
Luksemburg	0,85 %
Malta	0,69 %
Nizozemska	4,35 %
Poljska	5,64 %
Portugal	3,89 %
Rumunjska	3,75 %
Slovačka	1,78 %
Slovenija	1,15 %
Španjolska	9,10 %
Švedska	2,92 %

Izračuni se temelje na statističkim podacima Eurostata (uvid 8. travnja 2015.).

<sup>53</sup> Zajednička politika Unije za azil, imigracije, vize i kontrole vanjskih granica temelji se na glavi V. (područje slobode, sigurnosti i pravde) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U skladu s protokolima 21. i 22. Ugovorâ, Ujedinjena Kraljevina, Irska i Danska ne sudjeluju u donošenju mjera Vijeća koje se predlažu na temelju glave V. UFEU-a. Ujedinjena Kraljevina i Irska mogu obavijestiti Vijeće, u roku od tri mjeseca nakon predstavljanja prijedloga ili inicijative, ili u bilo kojem trenutku nakon njihova donošenja, da žele sudjelovati u donošenju i primjeni bilo koje takve predložene mjere. Danska u svakom trenutku može, u skladu sa svojim ustavnim odredbama, obavijestiti ostale države članice da želi u cijelosti primijeniti sve odgovarajuće mjere donesene na temelju glave V. UFEU-a. Ako Ujedinjena Kraljevina i Irska odluče sudjelovati u programu premještanja, postotak doprinosa država članica prilagodit će se u skladu s tim. Ako Danska i pridružene države odluče dobrovoljno sudjelovati u programu premještanja, postotak doprinosa država članica također će se prilagoditi u skladu s tim.

<sup>54</sup> Postoci utvrđeni u ključu raspodjele prilagodit će se kako bi se u obzir uzele konkretne krizne situacije u kojima je aktiviran program premještanja u izvanrednim situacijama u skladu s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a. Države članice iz kojih će se premještati ne bi trebale nastupati kao države članice u koje se premješta.

**Tablica 2. Europski program preseljenja**

<b>Država članica<sup>55</sup></b>	<b>Ključ</b>	<b>Ukupna raspodjela koja se temelji na 20 000 osoba</b>
Austrija	2,22 %	444
Belgija	2,45 %	490
Bugarska	1,08 %	216
Hrvatska	1,58 %	315
Cipar	0,34 %	69
Češka Republika	2,63 %	525
<i>Danska<sup>56</sup></i>	<i>1,73 %</i>	<i>345</i>
Estonija	1,63 %	326
Finska	1,46 %	293
Francuska	11,87 %	2375
Njemačka	15,43 %	3086
Grčka	1,61 %	323
Mađarska	1,53 %	307
<i>Irska<sup>56</sup></i>	<i>1,36 %</i>	<i>272</i>
Italija	9,94 %	1989
Latvija	1,10 %	220
Litva	1,03 %	207
Luksemburg	0,74 %	147
Malta	0,60 %	121
Nizozemska	3,66 %	732
Poljska	4,81 %	962
Portugal	3,52 %	704
Rumunjska	3,29 %	657
Slovačka	1,60 %	319
Slovenija	1,03 %	207
Španjolska	7,75 %	1549
Švedska	2,46 %	491
<i>Ujedinjena Kraljevina<sup>56</sup></i>	<i>11,54 %</i>	<i>2309</i>

Izračuni se temelje na statističkim podacima Eurostata (uvid 8. travnja 2015.).

Obračun postotka zaokružen je na pet decimalnih mjesta, a za potrebe prikaza u tablici zaokružen je na dva decimalna mjesta; raspodjele broja osoba napravljene su na temelju postotaka zaokruženih na pet decimalnih mjesta.

<sup>55</sup> Ako se pridružene države odluče sudjelovati u programu preseljenja, ključ i ukupna raspodjela promijenit će se u skladu s tim.

<sup>56</sup> Iako će se predloženi program preseljenja donijeti u obliku preporuke, zajednička politika Unije o migraciji temelji se na glavi V. UFEU-a. Stoga će se u obzir uzeti posebni aspekti iz bilješke 3. u vezi s Protokolima 21. i 22. uz Ugovore koji se odnose na stajalište Ujedinjene Kraljevine, Irske i Danske.