



VISOKI PREDSTAVNIK
UNIJE ZA VANJSKE
POSLOVE I
SIGURNOSNU POLITIKU

Bruxelles, 9.9.2015.
JOIN(2015) 40 final

ZAJEDNIČKA KOMUNIKACIJA EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Rješavanje izbjegličke krize u Europi: uloga vanjskog djelovanja EU-a

Rješavanje izbjegličke krize u Europi: uloga vanjskog djelovanja EU-a

I. Aktualna izbjeglička kriza i njezin međunarodni kontekst

Europska unija (EU) suočena je s najvećom izbjegličkom krizom od kraja Drugog svjetskog rata. Aktualna situacija treba se sagledati u širem kontekstu nasilnih sukoba i destabilizacije u drugim dijelovima svijeta. To je kriza dosad neviđenih razmjera koja je uglavnom rezultat sukoba i progona u širem susjedstvu Europe. Nasilni sukobi u Siriji i Iraku ili nestabilnost i siromaštvo u dijelovima Afrike prisilili su milijune žena, muškaraca i djece da napuste domovinu u potrazi za zaštitom i pristojnim životom, pa i u Europskoj uniji.

Europska unija pojačava napore u rješavanju krize na temelju načela solidarnosti i odgovornosti te uz potpuno poštovanje svojih vrijednosti i međunarodnih obveza. Od početka 2015. EU preusmjerava i pokreće sve instrumente svojega vanjskog djelovanja kako bi odgovorio na izbjegličku krizu uz tri cilja: spašavanje života, osiguranje zaštite potrebitih te upravljanje granicama i mobilnost.

Migracijski su se tokovi znatno povećali 2014., posebno **središnjom sredozemnom rutom**. Dosad je 2015. zabilježeno daljnje dramatično pogoršanje situacije. Broj ljudi koji prelaze u Europsku uniju tzv. **istočnom sredozemnom rutom** iznosi 182 740¹, što je golem porast u odnosu na 2014. Migranti se kreću prema bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji i Srbiji, a zatim dalje u Mađarsku i druge države članice Europske unije tzv. **zapadnobalkanskom rutom**. Do kolovoza je 2015. u Mađarskoj zabilježeno 142 649 nezakonitih ulazaka tom rutom.

Iako je sastav migracijskih tokova miješan, broj osoba koje traže međunarodnu zaštitu, **posebno iz Sirije, Iraka i Afganistana**, eksponencijalno raste. Zapravo 90 % migranata koji se kreću istočnom sredozemnom rutom državljani su jedne od tih triju zemalja. Nezakoniti migranti koji se kreću središnjom sredozemnom rutom dolaze uglavnom iz subsaharske Afrike, često iz područja sukoba: približno ih je 20 % iz Eritreje, 12 % iz Somalije, ali je 10 % iz Sirije. Sastav migranata koji se kreću tom rutom promijenio se u usporedbi s 2014., kad su se njome kretali uglavnom sirijski migranti. Međutim, na toj je ruti i dalje sličan broj prelazaka (106 290 do kolovoza 2015.). Brze promjene u sastavu migracijskih tokova i rutama naznaka su sposobnosti krijumčara migranata da se prilagode novim okolnostima.

Iako se europskim građanima trenutačni migrantski pritisak može činiti dramatičnim, Europska unija ni u kojem slučaju nije najpogođenija regija u svijetu. Prema riječima visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) u svijetu je 2014. zabilježen **najviši broj izbjeglica i raseljenih osoba** od Drugog svjetskog rata: 59,5 milijuna. Više od **85 % tih**

¹ Tjedne statističke vijesti Frontexa: siječanj – kolovoz 2015.

osoba živi u zemljama u razvoju. Vrlo visok broj osoba raseljen je unutar vlastite zemlje², a izbjeglice često prvo utočište traže u susjednim zemljama. Na primjer, najviše sirijskih izbjeglica primaju Libanon, Jordan i Turska. Većina afričkih migracija odvija se u samoj Africi: samo je u zapadnoj Africi više od 8,4 milijuna unutarnjih migranata. To pokazuje kako aktualna migracijska i izbjeglička kriza nije samo niti prvenstveno europski problem. Ona je velik međunarodni izazov. Europska unija predvodi međunarodna nastojanja usmjerena na rješavanje sukoba i nestabilnosti te potporu pogođenom stanovništvu.

II. Okvir politike i odgovor Europske unije

Posljednjih su mjeseci institucije EU-a snažno nastojale odgovoriti na tu svjetsku krizu. Europsko vijeće i Komisija razradili su glavne elemente europskog odgovora na migracijske izazove interno i na međunarodnoj razini, posebno u okviru **Europskog programa za migracije**³.

Prvi je prioritet i dalje spašavanje života onih koji pokušavaju prijeći Sredozemlje na putu prema Europi. No, jasno je da su od ključne važnosti zaštita potrebitih, pružanje hitne humanitarne pomoći, osiguranje dobivanja azila i rješavanje temeljnih uzroka, posebice sukoba, političkog nasilja, kršenja ljudskih prava i siromaštva. Odgovor Europske unije mora ostati usmjeren na te ciljeve.

S obzirom na aktualnu krizu prednost se daje aktivnostima koje više neposredno utječu na migracijske tokove. Istodobno je nužno dugoročno djelovanje povezano s tim pitanjima kako bi se riješili temeljni uzroci. Europska unija želi ojačati politički dijalog, suradnju, razmjenu znanja i iskustva s partnerskim zemljama, organizacijama civilnog društva i lokalnim vlastima kako bi podržala mobilnost ljudi kao pozitivan element ljudskog razvoja. Suradnjom uz pristup temeljen na pravima, koji obuhvaća i ljudska prava, pridonijet će se rješavanju izazova, uključujući migracije „jug-jug” i situaciju ranjivih migranata.

U ovoj se Komunikaciji, koja je dio šireg paketa prijedloga Europske komisije, opisuje vanjsko djelovanje Europske unije za rješavanje izbjegličke krize. Njegov je temelj čvrsta struktura međunarodnog djelovanja na bilateralnoj, regionalnoj i multilateralnoj razini u ovom području koje se posebno temelji na Globalnom pristupu migraciji i mobilnosti iz 2011.⁴

Pokreću se ključni financijski instrumenti. U okviru vanjske suradnje Europske unije, uključujući razvojnu suradnju diljem svijeta, izdvojeno je 96,8 milijardi EUR proračunskih sredstava za razdoblje 2014. – 2020., što je važno za rješavanje problema siromaštva, nesigurnosti, nejednakosti ili nezaposlenosti. To uključuje potporu Europske unije u

² Na temelju podataka centra UN-a za nadzor interno raseljenih osoba, broj interno raseljenih osoba u srpnju/kolovozu 2015. iznosio je: Sirija (7 600 300); Irak (3 171 600); Sudan (2 192 830); Južni Sudan (1 645 392); Pakistan (1 375 900); Nigerija (1 500 000); Somalija (1 133 000); Afganistan (805 409); Čad (130 000); Kamerun (80 000); Niger (50 000).

³ COM(2015) 240

⁴ COM(2011) 743

područjima kao što su rast i otvaranje radnih mjesta, mir i sigurnost, ljudska prava i dobro upravljanje u regijama i zemljama iz kojih kreću izbjeglički tokovi.

U kontekstu aktualne krize i uz fond za Siriju, Europska Komisija također predlaže državama članicama novi **europski krizni uzajamni fond za stabilnost i rješavanje temeljnih uzroka nezakonite migracije i raseljenih osoba u Africi**. Uzajamnim se fondovima EU-u, njegovim državama članicama i donatorima omogućuje da odgovore na različite dimenzije kriznih situacija zajedničkom, fleksibilnom i brzom intervencijom, u skladu s potrebama koje se mijenjaju. Predloženim uzajamnim fondom podupirat će se stabilnost, promicati otpornost, gospodarski razvoj, sigurnost i upravljanje migracijama. EU-u i državama članicama taj će fond biti brz i prilagodljiv alat za postizanje brzih rezultata. Bit će koristan i za iskorištavanje potpore EU-a. Istodobno će se njime omogućiti bolja politička vidljivost te pridonijeti integriranijem i dosljednijem pristupu. Očekuje se da će taj uzajamni fond biti jedan od konkretnih rezultata sastanka na vrhu u Valletti u studenome 2015. Europska komisija i Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku očekuju od država članica da mu pridonose dosljedno i velikodušno.

III. Ključna pitanja i odgovor Europske unije

Europska unija djeluje diljem svijeta. U aktualnoj su krizi najvažnije sljedeće zemlje i regije:

- **Sirija i Irak**

EU od početka sukoba u Siriji i Iraku podržava diplomatske inicijative za pronalaženje političkih rješenja. U tom su kontekstu Komisija i Visoka predstavnica utvrdile politički okvir za regionalnu strategiju, uključujući borbu protiv Da'asha u Komunikaciji⁵ koja je donesena ranije ove godine, te financijske obveze u iznosu od milijardu eura. **Više od četiri milijuna Sirijaca napustilo je zemlju**, interno je raseljeno 7,6 milijuna ljudi, a ubijeno više od 230 000. **Velika većina sirijskih izbjeglica nalazi se u Libanonu, Jordanu i Turskoj**, a njihov broj i dalje raste, što stvara golem politički, gospodarski i društveni pritisak na te zemlje. Od početka 2015., otkad susjedne zemlje više nemaju kapaciteta za primanje novih izbjeglica, a granične su politike postale restriktivnije, naglo su porasli unutarnje raseljavanje i izravni tokovi izbjeglica u EU, posebno Grčku.

Od 2011. Europska unija i države članice uložile su više od **3,9 milijardi EUR** humanitarnih sredstava te sredstava za razvoj, gospodarstvo i stabilizaciju kako bi se odgovorilo na potrebe interno raseljenih, izbjeglica i zajednica domaćina u Siriji, Iraku, Jordanu, Libanonu i Turskoj. Od ukupnog doprinosa iz proračuna EU-a izdvojeno je gotovo 1,8 milijardi EUR.

Regionalni fond zaklade EU-a⁶ osnovan je kako bi se osigurao usklađen i osnažen odgovor na sirijsku krizu na regionalnoj razini. Uz potporu susjednim zemljama koje prihvaćaju izbjeglice, pomoć je usmjerena i na humanitarne, stabilizacijske i razvojne napore unutar

⁵ JOIN(2015) 2 završna verzija

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

Sirije, uključujući ponovno uspostavljanje lokalnog upravljanja i pružanje osnovnih usluga. Komisija poziva države članice da dodatno pridonese fondu.

Ured EU-a u Gaziantepu (južna Turska) pomaže u koordinaciji operacija. U tu je svrhu uspostavljen **mehanizam za brzo djelovanje u prekograničnim operacijama** u Siriji. Nadalje, EU također promiče upotrebu regionalnih programa razvoja i zaštite za potporu ključnim zemljama utočišta i/ili tranzitnim zemljama na Bliskom istoku.⁷ Uz dodatak „razvojne” komponente prethodnim regionalnim programima zaštite, **regionalni programi razvoja i zaštite usmjereni su na zaštitu** potrebitih, ali i na **poboljšanje otpornosti** izbjeglica, interno raseljenih osoba i zajednica domaćina te rješavanje dugotrajnih izbjegličkih kriza kad se humanitarnom pomoći ne može pružiti dugoročno rješenje.

EU je pohvalio golem napor **Libanona, Jordana i Turske** u prihvaćanju izbjeglica koje bježe od nasilja u Siriji i Iraku te im i dalje pomaže. Europska unija trenutačno financira brojne projekte potpore za društvene centre, sigurnost hrane, sredstva za život, školovanje i strukovno osposobljavanje izbjeglica u regiji te izdvaja 855 milijuna EUR humanitarne pomoći u Siriji, ali i u Libanonu, Jordanu i Turskoj.

U **Iraku** se više od 3,1 milijuna osoba interno raselilo nakon tri godine sukoba. Iako je broj Iračana koji traže međunarodnu zaštitu u Europskoj uniji i dalje niži u usporedbi sa Sirijcima, uskoro bi mogao znatno porasti. Europska komisija 2015. dodijelila je 65,55 milijuna EUR humanitarne pomoći kao odgovor na iračku krizu. Humanitarna pomoć EU-a toj zemlji, uključujući iračku regiju Kurdistan, obuhvaća hitno spašavanje života najranjivijih i medicinsku pomoć. EU pojačava političko i diplomatsko djelovanje kako bi podržao sva nastojanja za veće jedinstvo i uključivost u toj zemlji.

- **Turska**

Turska je zemlja u kojoj je trenutačno smješteno najviše izbjeglica u svijetu.

S **Turskom** se otvara poseban dijalog radi utvrđivanja načina za pružanje potpore sirijskim izbjeglicama te ojačavanje granične kontrole i sprečavanje organiziranog kriminala povezanog s krijumčarenjem nezakonitih migranata. U dijalogu s Turskom ispituje se daljnja suradnja radi pronalaženja rješenja za sirijsku krizu.

Financijska sredstva osigurana Turskoj 2015. zbog krize u Siriji iznose 175 milijuna EUR. Iznos financijskih sredstava iz Instrumenta pretprijetne pomoći⁸ u području unutarnjih poslova porastao je od **130 milijuna EUR** za razdoblje 2007. – 2013. do okvirno dodijeljenih **245 milijuna EUR** za razdoblje 2014. – 2016. Turska će, kao i zemlje zapadnog Balkana, imati koristi od novog regionalnog programa upravljanja migracijama. Financijskom se pomoći EU-a također podupiru naponi Turske u usklađivanju sa zahtjevima sporazuma EU-a i Turske o ponovnom prihvatu.

⁷ 12 milijuna EUR potpore

⁸ Uredba (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014.

Frontexov časnik za vezu bit će raspoređen u Ankaru do kraja godine radi poboljšanja operativne suradnje. U Turskoj i drugim tranzitnim zemljama podržat će se nastojanja da se brzo identificiraju i vrata oni kojima nije potrebna međunarodna zaštita.

Od početka 2014. Europska komisija s Turskom vodi i dijalog o liberalizaciji viza. To uključuje razvoj integriranog upravljanja granicama u skladu s politikama EU-a u pogledu sigurnosti kopnenih i morskih granica te nadzora i provođenja carinskih kontrola. Dijalogom se također razvijaju smjernice politike kojoj je cilj sprečavanje i borba protiv organiziranog kriminala, terorizma i korupcije, jačanje pravosudne suradnje, policijske suradnje i zaštite osobnih podataka.

- **Zapadni Balkan**

Europska unija također pojačava potporu **zemljama zapadnog Balkana** koje nisu članice EU-a, a koje se trenutačno suočavaju s velikim priljevom izbjeglica, ponajprije iz Sirije. To uključuje poboljšanje mogućnosti prihvata i obrade zahtjeva za azil te jačanje suradnje s ciljem borbe protiv organiziranog kriminala povezanog s krijumčarenjem migranata. U tu svrhu Europska komisija završava izradu regionalnog programa potpore za zaštitu i osjetljivo upravljanje migracijama na zapadnom Balkanu koji će se usmjeriti na tri područja: identifikaciju migranata, regionalnu i međuregionalnu razmjenu informacija te mehanizme kojima se nude rješenja za povratak, uz primjenu praktičnih zaštitnih mjera kako bi se odgovorilo na posebne potrebe migranata.⁹

Humanitarna pomoć od 1,75 milijuna EUR već je odobrena Srbiji i bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji za hitnu pomoć izbjeglicama koje onuda prolaze prema Mađarskoj.

Osim opsežne pomoći koju je već pružila u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći prijašnjih godina u području upravljanja granicama, migracija, azila i politika, Europska komisija razmatra dodatnu pomoć pojedinim zemljama kako bi ojačala kapacitete u području azila, migracija i vizne politike s ciljem jačanja zaštite ranjivih kategorija migranata i žrtava trgovanja ljudima. U konkretnom slučaju bivše jugoslavenske republike Makedonije i Srbije, EU podržava dugoročni razvoj politike migracija i azila.¹⁰

Treba i dalje razvijati operativnu suradnju država članica i tijela nadležnih za granični nadzor zapadnog Balkana. Suradnja može uključivati aktivnosti povezane s analizom rizika, obukom i razmjenom najboljih praksi. Frontex je potpisao radne dogovore i razvio suradnju sa Srbijom, Crnom Gorom, Albanijom, Bosnom i Hercegovinom te bivšom jugoslavenskom republikom Makedonijom, te je spreman na aktivnu ulogu u tom pothvatu.

- **Afrika**

Afrika, a posebno zemlje subsaharske Afrike, i dalje se suočavaju s demografskim pritiskom, okolišnim stresom, krajnjim siromaštvom, unutarnjim napetostima i institucijskim slabostima,

⁹ 8 milijuna EUR potpore

¹⁰ Dodiđen/planiran je iznos od 24 milijuna EUR u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji i 44 milijuna EUR u Srbiji.

koje su u nekim dijelovima prerasle u otvorene sukobe, povećanom nestabilnošću, raseljavanjem, kriminalom, terorizmom i radikalizacijom, nezakonitom migracijom te trgovinom i krijumčarenjem ljudima i još većim brojem humanitarnih predmeta. Europska unija s afričkim partnerima rješava te izazove putem regionalnih strategija (Sahel, Rog Afrike, Gvinejski zaljev), humanitarne pomoći, razvojnih politika i programa pomoći u regiji te snažnom predanošću provedbi plana jačanja otpornosti.

Zbog sukoba i nedostatka državnih struktura **Libija** se pretvorila u glavnu prijelaznu točku migranata iz supsaharske Afrike u Europu, ponajprije Italiju. Europska unija aktivno **podupire dijalog libijskih stranaka koji predvodi UN** s ciljem mirnog rješavanja te je spremna podržati buduću vladu nacionalnog jedinstva. U međuvremenu, Komisija pruža humanitarnu i razvojnu pomoć ranjivoj populaciji migranata koja ne može izaći iz Libije.

Niger, jedna od najsiromašnijih zemalja svijeta, dio je ključne tranzitne rute prema Libiji. Europska unija podupire razvoj Nigera i njegovu sigurnost.¹¹ U regiji **Sahelu** Europska unija također podržava politički proces u **Maliju** i mirovni sporazum s oružanim skupinama na sjeveru. To djelovanje pridonosi stabilnosti zajedno s obukom oružanih snaga Malija i sigurnosnih snaga.¹² Razmatra se daljnja potpora upravljanju granicama. Misijama ZSOP-a Europske unije u Nigeru i Maliju također se podupiru naponi u sprečavanju trgovine ljudima i krijumčarenja migranata.¹³ EU trenutačno podupire stvaranje „višenamjenskog centra” u Agadezu, velikom tranzitnom čvoru. U njemu će se pružati pomoć i informacije migrantima koji su ostali u Agadezu te potpora onima koji se žele vratiti ili integrirati u zajednice domaćine.

Europska unija aktivno **podupire i regionalne reakcije protiv Boko Harama**, uključujući Multinacionalnu zajedničku jedinicu za posebne namjene (MNJTF), te Niger, Čad, Kamerun i Nigeriju. I dalje će se nastojati riješiti humanitarna situacija. Iz **Nigerije** i dalje polazi najviše nezakonitih migranata u Europsku uniju. Migracijskim se dijalogom s Nigerijom, uz suradnju u borbi protiv Boko Harama, trenutačno rješavaju pitanja ponovnog prihvata i vraćanja.¹⁴

Europska unija nastoji i pomoći da se ponovno uspostave upravljanje i stabilnost u **Srednjoafričkoj Republici**¹⁵. To uključuje potporu političkom procesu, gospodarskom oporavku i stabilizaciji putem savjetodavne vojne misije. Daljnje pogoršanje situacije u Srednjoafričkoj Republici moglo bi negativno utjecati na regionalnu stabilnost, već tešku humanitarnu situaciju te uzrokovati raseljavanje.

¹¹ Misijom EUCAP Sahel Niger podržavaju se nigerske vlasti pri sprečavanju, kontroli i upravljanju nezakonitim migracijskim tokovima kroz Niger, a posebno Agadez.

¹² Civilnom misijom zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU-a u Maliju (EUCAP Sahel Mali) podupire se preustroj unutarnjih sigurnosnih snaga Malija (tj. policije, žandarmerije i nacionalne garde). Cilj je pomoći malijskim vlastima da osiguraju ustavni i demokratski poredak i uvjete za dugoročni mir. Misijom se kombiniraju aktivnosti osposobljavanja i strateškog savjetovanja.

¹³ U okviru sveobuhvatnog pristupa EU-a (JOIN(2013) 30), misije ZSOP-a povezat će se s razvojnim programima kako bi se povećala ukupna učinkovitost.

¹⁴ Zajednički program za migracije i mobilnost potpisan 2015. s Nigerijom koji obuhvaća suradnju o zakonitoj migraciji, nezakonitoj migraciji, migraciji i razvoju te međunarodnoj zaštiti.

¹⁵ U tu je svrhu Europska unija zajedno s Francuskom, Njemačkom i Nizozemskom uspostavila fond Bêkou 2014.

U **Somaliji** Europska unija podržava obnovu održive zemlje i ponovnu uspostavu sigurnog okruženja putem misije Afričke unije u Somaliji¹⁶ i EU-ove misije vojnog osposobljavanja. Programom razvojne suradnje EU-a snažno se podupire stabilizacija, izgradnja države i razvoj u Somaliji u skladu s Novim dogovorom.

Nedostatak gospodarskih perspektiva i kršenja ljudskih prava čimbenici su koji potiču iseljavanje iz **Eritreje**. Međunarodnu je zaštitu u Europskoj uniji 2014. zatražilo 36 990 Eritrejaca. Oko 250 000 Eritrejaca potražilo je utočište u Etiopiji i Sudanu. EU trenutačno razmatra kako najbolje surađivati s Eritrejom u rješavanju nezakonite migracije. U prosincu 2014. vlada Eritreje najavila je da će vojna obveza, koja je trajala neograničeno, od 1. siječnja 2015. biti ograničena na 18 mjeseci za novake. Praćenje provedbe te odluke bit će ključno jer je neodređeno trajanje vojne obveze snažan pokretač migracija. Dijalog s Eritrejom provodi se i u okviru **Khartoumskog procesa**, kojim se omogućuje Europskoj uniji da surađuje sa svim zemljama na **Rogu Afrike**. Khartoumskim se procesom nastoji poboljšati regionalna suradnja na migracijskim pitanjima. **Dogovoren je novi nacionalni okvirni program od 200 milijuna EUR za Eritreju, s naglaskom na gospodarski razvoj, zapošljavanje i upravljanje.**

Više od dva milijuna ljudi pobjeglo je iz svojih domova u **Južnom Sudanu**. EU i države članice izdvojili su više od 377 milijuna EUR humanitarne pomoći od 2014. EU također financijski i politički podupire postupak koji vodi Međuvladino tijelo za razvoj te mehanizam za praćenje pridržavanja prekida neprijateljstva. Podržava i nastojanja Afričke unije te Ujedinjenih naroda da okončaju sukobe u Sudanu koji i dalje destabiliziraju tu zemlju.

I sukob u **Jemenu** utječe na Rog Afrike jer je ondje prihvaćeno više od 250 000 registriranih izbjeglica iz regije, od kojih je 95 % iz Somalije. EU ima aktivnu ulogu u podupiranju tranzicije od 2011. i sada je u potpunosti uključen u međunarodna nastojanja da se nađe političko rješenje krize u Jemenu.

U mnogim afričkim zemljama, posebice na Rogu Afrike, primjerice u Etiopiji, Sudanu i Keniji, te na području oko jezera Čad, smještene su velike izbjegličke zajednice koje često dugotrajno borave u tim područjima. Postojećim razvojnim programima i humanitarnom pomoći već se pruža potpora povezujući pomoć, obnovu i razvoj. Stoga je ključan čimbenik jačanje otpornosti.

Europska komisija i Visoka predstavnica nastavit će surađivati u pronalaženju trajnih rješenja za sprečavanje i rješavanje dugotrajne raseljenosti. Bez mogućnosti za razvoj napetost među stanovništvom može prouzročiti destabilizaciju cijelih regija i potaknuti masovna sekundarna kretanja, pa i u Europu. S druge strane, kad bi se osiguralo da izbjeglice i interno raseljene osobe pridonose gospodarstvu, to bi smanjilo njihov utjecaj na gospodarstvo i troškove te pridonijelo rastu, što bi bilo korisno i za raseljene osobe i za njihove domaćine.

Europska komisija predstaviti će novi pristup prisilnom raseljavanju koji će biti usmjeren na razvoj i provoditi se uz humanitarnu pomoć, koju pruža od početka krize. Ove godine

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

pokrenuti su pilot-projekti u Sjevernoj Africi i na Rogu Afrike. Prema primjeru regionalnih programa razvoja i zaštite za Bliski istok, ove godine pokrenuta su druga dva takva programa zaštite, u Sjevernoj Africi i na Rogu Afrike.

- **Ujedinjeni narodi i šira međunarodna zajednica**

Ova je kriza ne samo europski nego i velik međunarodni izazov. Iznimno je važna suradnja s ključnim međunarodnim partnerima i Ujedinjenim narodima, posebice UNHCR-om i Programom Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) te organizacijama kao što je Međunarodna organizacija za migracije (IOM). UNHCR ima posebne odgovornosti u rješavanju izbjegličke krize. EU nastavlja jačati suradnju s UNHCR-om kako bi se poboljšala učinkovitost potpore zemljama koje prihvaćaju velik broj izbjeglica i upravljanje tokovima unutar Europske unije. EU također surađuje s drugim snažnim međunarodnim partnerima, pa i u bliskoistočnoj regiji, u nastojanjima da se poveća ukupna pomoć i mogućnosti preseljenja za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita.

Suradnja na ponovnom prihvatu i vraćanju nezakonitih migranata

Učinkovita politika vraćanja migranata koji su nezakonito ušli na područje zemlje domaćina i ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu bitna je sastavnica usklađene strategije EU-a za suzbijanje nezakonite migracije. Trenutačno je postotak vraćanja u državama članicama EU-a relativno nizak. Tijekom 2014. otišlo je manje od 40 % nezakonitih migranata kojima je naređeno da napuste EU.

Člankom 13. Sporazuma o partnerstvu iz Cotonoua s afričkim, karipskim i pacifičkim (AKP) zemljama osigurava se pravna osnova za suradnju u vraćanju i ponovnom prihvatu državljana AKP-a. EU je odlučan u poboljšanju suradnje s afričkim partnerima u učinkovitoj provedbi programa za ponovni prihvata.

Osim cjelovite provedbe postojećih sporazuma o ponovnom prihvatu¹⁷ i brzog zaključenja pregovora u tijeku¹⁸, naponi će se usmjeriti na **praktične mjere suradnje** u vraćanju, uključujući pojačan razvoj programa za potpomognut dobrovoljni povratak. U tom će se pogledu **nedavno dogovorenim pilot-projektom o vraćanju u Pakistan i Bangladeš** steći važno iskustvo za daljnje korake. Europska unija treba pojačati djelovanje na poticanju vraćanja nezakonitih migranata na rutama. **Potpura EU-a za uspostavu višenamjenskog centra u Agadezu služi toj svrsi.**

U Akcijskom planu EU-a o vraćanju¹⁹, donesenom usporedno s ovom Komunikacijom, riječ je o tom području politike .

¹⁷ Trenutačno je na snazi 17 sporazuma o ponovnom prihvatu: Hong Kong, Makao, Šri Lanka, Albanija, Rusija, Ukrajina, bivša jugoslavenska republika Makedonija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija, Moldova, Pakistan, Gruzija, Armenija, Azerbajdžan, Turska i Kabo Verde.

¹⁸ U tijeku su pregovori s Marokom i Tunisom.

¹⁹ COM(2015) 453

Suzbijanje organiziranog kriminala povezanog s krijumčarenjem migranata i trgovanjem ljudima

Borba protiv krijumčarskih mreža bitan je element nastojanja Europske unije da spasi živote i spriječi iskorištavanje migranata. Ključno je poboljšati međunarodnu suradnju policije i pravosudnih sustava ishodišnih i odredišnih zemalja te njihovu suradnju s relevantnim agencijama EU-a i državama članicama. U mnogim će zemljama to zahtijevati potporu razvoju policije, pravosuđa i sposobnosti upravljanja granicama.

Europska unija ključni je dionik u poboljšanju kapaciteta partnerskih zemalja za upravljanje granicama te provođenje dobrovoljnog povratka i reintegracije zauzimajući integrirani pristup kojim se jamči sigurnost granica, ali i istodobno omogućuje brzo kretanje zakonitih tokova ljudi i roba.

Europskim programom za migracije utvrđuje se niz inicijativa za jačanje instrumenata EU-a dostupnih za rješavanje problema krijumčarskih mreža, posebno Akcijski plan EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata.²⁰ Časnici za vezu zaduženi za migracije i stručnjaci iz područja sigurnosti koji su raspoređeni u ključnim delegacijama EU-a pridonijet će suradnji u tim pitanjima. Važnu ulogu u borbi protiv organiziranog kriminala već sada ima niz operacija i misija ZSOP-a.

EUNAVFOR MED (The European Union Naval Force Mediterranean) **operacija je upravljanja krizama** kojom se omogućuje nadzor, prikupljanje obavještajnih podataka i potencijalno operativno djelovanje protiv krijumčarskih aktivnosti u južnom središnjem Sredozemlju uz potpuno poštovanje međunarodnog prava.²¹

Misija **EUCAP Sahel Niger** trenutačno se pojačava kako bi se omogućila potpora nadležnim tijelima u Nigeru pri kontroli migracijskih tokova kroz Niger, a posebno Agadez.²² Prošireni je mandat misije ponajprije usmjeren na: (i) jačanje nigerskog pravnog okvira o migracijama, kontroli granica i borbi protiv kriminalnih aktivnosti povezanih s nezakonitom migracijom; (ii) izgradnja kapaciteta nigerskih sigurnosnih snaga zaduženih za upravljanje granicama, migracijske kontrole i borbu protiv organiziranog kriminala i (iii) poboljšanje učinkovitosti pravosuđa. Misijom **EUCAP Sahel Mali** već se neizravno doprinosi sprečavanju nezakonite migracije obučavanjem unutarnjih sigurnosnih snaga. Ona je dostigla svoj puni operativni kapacitet u kolovozu 2015. Trenutačno se razmatra proširenje njezina mandata slično kao u Nigeru. Ostale inicijative i misije ZSOP-a u drugim zemljama u Sahelu i na Rogu Afrike također se razmatraju u koordinaciji s bilateralnim aktivnostima država članica.

²⁰ COM(2015) 285 završna verzija

²¹ Odluka Vijeća (ZVSP) 2015/778 od 18. svibnja 2015. o vojnoj operaciji Europske unije na južnom središnjem Sredozemlju (EUNAVFOR MED) (SL L 122, 19.5.2015., str. 31.).

²² Otvaranjem područnog ureda u Agadezu misiji će se olakšati razumijevanje migracijskih tokova i povezanih pitanja te omogućiti svakodnevni rad s tijelima koja su odgovorna za upravljanje migracijskim tokovima.

IV. Zaključci i daljnji koraci

Sposobnost Europske unije za suradnju s partnerima u trećim zemljama bit će ključna za rješavanje izbjegličke krize i zajedničko upravljanje izazovima i mogućnostima. U tom su pogledu važni partnerstvo EU-a i Afrike u području migracija, mobilnosti i zapošljavanja, Rabatski i Khartoumski proces, Praški i Budimpeštanski proces²³, Unija za Mediteran, Partnerstvo svilenih putova za migracije, Istočno partnerstvo ili migracijski dijalog AKP-a i EU-a.

Neki od izazova navedenih u ovoj Komunikaciji mogu se riješiti i rješavaju se političkim i diplomatskim naporima. Prije svega, ulažu se novi napor u rješavanju temeljnih uzroka ove krize, odnosno rata u Siriji i Iraku. Visoka predstavnica započinje dijaloge na visokoj razini o tim pitanjima, kao što je zatražilo Europsko vijeće, osiguravanjem potpore Europske unije zemljama i regijama te razvijanjem već postojećih partnerstva.

Suradnja sa zemljama porijekla i tranzitnim zemljama provodi se na bilateralnoj razini upotrebom svih postojećih okvira; posebno onih koje daju **partnerstva za mobilnost**²⁴, **zajednički program za migracije i mobilnost** ili **sporazumi o ponovnom prihvatu**. Djelovanje u vezi s drugim pitanjima, uključujući trgovinu i razvoj, također će se iskoristiti za raspravu o suradnji u području migracija.

Delegacije EU-a također će pojačati kontakte s lokalnim vlastima. Delegacije u ključnim tranzitnim zemljama i zemljama porijekla pojačavaju se raspoređivanjem **europskih migracijskih časnika za vezu (EULMOs)**, kako je predviđeno u Europskom programu za migracije.

Osim toga, Europska unija organizira dvije konferencije na visokoj razini, kako je propisalo Europsko vijeće u lipnju 2015.:

1. na **sastanku na vrhu o migracijama u Valletti** (11. – 12. studenoga 2015.) okupit će se čelnici europskih i ključnih afričkih zemalja, posebice onih koje su sudjelovale u Khartoumskom i Rabatskom procesu, te Komisije Afričke unije i Komisije Gospodarske zajednice zapadnoafričkih država. Na sastanku će se među ostalim raspravljati i o razvojnim prednostima migracija, temeljnim uzrocima, zakonitoj migraciji i mobilnosti, međunarodnoj zaštiti i azilu, sprečavanju i borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovanja ljudima te suradnji u području vraćanja i ponovnog prihvata,

2. na **konferenciji na visokoj razini o istočnoj sredozemnoj / zapadnobalkanskoj ruti** (jesen 2015.) okupit će se države članice EU-a, zemlje zapadnog Balkana i Turska kako bi razgovarale o priljevima migranata i izbjeglica koji dolaze istočnom sredozemnom / zapadnobalkanskom rutom.

²³ Budimpeštanski proces okuplja zemlje od istočne i središnje Azije do jugoistočne i zapadne Europe.

²⁴ Partnerstva za mobilnost daju sveobuhvatan okvir za bilateralnu suradnju na pitanjima mobilnosti, migracija i azila. Dosad je potpisano sedam partnerstva sa sljedećim zemljama: Kabo Verde, Republika Moldova, Gruzija, Armenija, Maroko, Azerbajdžan i Tunis.

Godinama je Europska unija vanjskim djelovanjem odgovarala na izazove povezane s izbjeglicama i migracijama kombinirajući političke, razvojne i humanitarne alate pomoći. Današnja izbjeglička kriza bolan je odraz dugotrajnih i složenih problema; korijeni su krize višestruki i neće se riješiti odmah. Njihovo sveobuhvatno rješavanje zahtijevat će pristup koji obuhvaća kratkoročne i dugoročne napore. Najvažnije, solidarnost i odgovornost bit će ključni čimbenici, a različiti instrumenti kojima Unija raspolaže, od diplomacije do financijske pomoći, morat će djelovati zajednički.

Europska komisija i Visoka predstavnica pozivaju države članice da pokažu odlučnost pri rješavanju nedaća izbjeglica i problema koji tjeraju ljude da napuste svoju zemlju. Solidarnost, odgovornost i jedinstvo potrebni su za ispunjenje pravnih, institucijskih i moralnih obveza s kojima se Europska unija danas suočava.