

Mišljenje Europskog odbora regija – Migracije na središnjoj sredozemnoj ruti

(2017/C 342/04)

Izvjestitelj: Hans Janssen (NL/EPP), gradonačelnik Oisterwijka**Referentni dokument:** Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću

Migracije na središnjoj sredozemnoj ruti – Upravljanje tokovima, spašavanje života

JOIN(2017) 4 final

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA (CoR)

Uvod i kontekst

1. uviđa da je ta Komunikacija EU-a važan element šire reforme politike EU-a. Ima dodanu vrijednost predlaganja konkretnih mjera za upotpunjavanje strateških smjernica Vijeća iz 2014. godine u kojima su se europski čelnici složili da će ponuditi smjer u kojemu će se sljedećih godina razvijati politika u području pravosuđa i unutarnjih poslova, uključujući imigraciju i azil;
2. smatra da u takvom osjetljivom i strateškom području države članice EU-a i njegove institucije trebaju nastaviti s izradom strategije za tu regiju u kontekstu njezinih odnosa s Europskom unijom te slijedom toga s izradom istinske migracijske politike i preuzeti političku odgovornost za njezinu provedbu u interesu naroda Europe, uzimajući pritom u obzir specifičnosti država članica i zemalja podrijetla, kao i prava migranata u skladu s međunarodnim i europskim konvencijama;
3. uviđa da su migracijske i razvojne politike usko povezane. Suradnja na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini ključna je za ostvarivanje zajedničke europske migracijske politike, kao i za provođenje Europskog migracijskog programa;
4. zalaže se za usvajanje sveobuhvatnog pristupa upravljanju migracijama kojim će se omogućiti decentraliziranije i učinkovitije upravljanje kretanjima migranata. Decentraliziranim upravljanjem osigurat će se jednako postupanje i jednaka prava;
5. ističe da je izuzetno važno smanjiti broj smrtnih slučajeva na moru do kojih dolazi pri pokušaju prelaska u Europu te da je potrebno nastaviti i proširiti napore u spašavanju osoba u opasnosti; izražava duboko žaljenje zbog stotina već izgubljenih života te odaje priznanje svim zemljama i organizacijama koje su uključene u pokušaje zaustavljanja te ljudske tragedije ⁽¹⁾; ponavlja da osmišljavanje sveobuhvatne i humane migracijske politike mora uključiti razvoj novih sigurnih i pristupačnih zakonitih načina migracije u EU, kao što su humanitarne vize, preseljenje i prošireno spajanje obitelji;
6. pozdravlja dodatne mjere utvrđene u Zajedničkoj komunikaciji kojima se nastoje ojačati inicijative duž središnje sredozemne migracijske rute, uključujući u Libiji i oko nje. S obzirom na velik broj poginulih na moru i duž središnje sredozemne migracijske rute, upravljanje tokovima i spašavanje života i dalje su glavni prioritet;
7. smatra da je višerazinsko upravljanje preduvjet za ostvarivanje najboljih rezultata. U tom je okviru ključno da EU, nacionalne i podnacionalne vlasti usko surađuju s lokalnim i regionalnim vlastima u tranzitnim zemljama, kao i s civilnim društvom, udrugama migranata i lokalnim zajednicama u zemljama domaćinima te da prihvaćaju njihov doprinos;

⁽¹⁾ CdR 5728/2014, mišljenje „Napori da se promiče prava solidarnost u stvarnoj europskoj migracijskoj politici“, izvjestitelj François Decoster (FR/ALDE)

8. ističe da su za uspjeh tih mjera potrebni uska suradnja s relevantnim partnerima u zemljama duž središnje sredozemne rute, usklađeni naponi institucija EU-a i država članica te suradnja s međunarodnim organizacijama kao što su Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) i Međunarodna organizacija za migracije (IOM). Upozorava da se neke predložene mjere mogu uspješno provesti tek kad stanje na terenu to omogući. Tim se mjerama nadopunjuju brojne inicijative koje su već proveli EU i njegove države članice, osobito u okviru Europskog migracijskog programa i Programa za partnerstvo u području migracija ⁽²⁾;

9. izražava zahvalnost zbog napora koje su poduzeli Italija, Malta, Grčka, Cipar, Francuska, Španjolska i Portugal, zemlje koje su svoje nacionalne koordinacijske centre Eurosur za nadzor granica već povezale s mrežom *Seahorse* za Sredozemlje;

10. potvrđuje da je središnja sredozemna ruta postala glavna ruta kojom migranti i izbjeglice pokušavaju dospjeti u Europu. Tijekom 2016. godine središnjom sredozemnom rutom prošlo je više od 180 000 osoba, a većina ih je na kontinent stigla preko Italije. Gotovo 90 % osoba koje su prošle tom rutom krenulo je iz Libije, gdje krijumčari iskorištavaju nestabilnu političku i gospodarsku situaciju za širenje svojih aktivnosti; ističe hitnu potrebu smanjenja broja prelazaka te sprečavanja čamaca i brodica u ilegalnom odlasku s tih područja prema EU-u. Naglašava važnost preventivnog djelovanja na svim razinama vlasti;

11. napominje da krijumčari i trgovci ljudima svojim postupcima i kršenjima ljudskih prava pridonose nestabilnosti u Libiji, čime se povećava ugroženost migranata. Glavni prioritet Europske unije, njezinih država članica i međunarodnih partnera jest pronalazak trajnog rješenja za upravljanje Libijom i za njezine izazove u pogledu sigurnosti, što je ujedno i preduvjet za održivo upravljanje trenutačnom situacijom;

12. primjećuje da većina migranata iz Libije potječe iz trećih zemalja, a najviše iz zemalja supsaharske Afrike. Učinkoviti pristup stoga u obzir treba uzeti i mjere u južnom dijelu Libije;

13. ističe dodanu vrijednost mjera najavljenih u Komunikaciji: širenje programa osposobljavanja libijske obalne straže, jamčenje održivih financijskih sredstava za buduće potrebe u pogledu osposobljavanja, poduzimanje snažnih mjera za jačanje borbe protiv krijumčara i trgovaca ljudima te osiguravanje poticaja za sudjelovanje Tunisa, Alžira i Egipta u mreži *Seahorse* za Sredozemlje kako bi se omogućila subregionalna uključenost; naglašava da u svim tim aktivnostima glavni prioritet mora biti ponovna izgradnja poštovanja temeljnih ljudskih prava i vladavine prava u korist migranata i lokalnog stanovništva;

Usmjerenost na Libiju: nužna, ali neizvjesna

14. ponovno ističe potrebu za ozbiljnim angažmanom u suradnji s libijskim vlastima kako bi se zajamčilo poboljšanje uvjeta u centrima za migrante, s posebnim naglaskom na ugroženim osobama i maloljetnicima, te osigurala uska suradnja s Međunarodnom organizacijom za migracije i Visokim uredom Ujedinjenih naroda za izbjeglice, kao i njihovo učinkovito praćenje normi;

15. pozdravlja jačanje napora i suradnje s libijskim općinama u cilju promicanja alternativnih izvora zarade i podupiranja otpornosti lokalnih zajednica domaćina, kao i jačanje tehničke suradnje kako bi libijske općine mogle izraditi razvojne strategije za svoja područja i unaprijediti usluge potpore lokalnom stanovništvu;

16. naglašava potrebu za srednjoročnom i dugoročnom strategijom suradnje u svrhu pružanja potpore i podrške libijskim lokalnim i nacionalnim tijelima u izgradnji kapaciteta na polju upravljanja svojim područjima;

17. potiče promicanje prekogranične suradnje, dijaloga i razmjene informacija između Libije i njezinih južnih susjeda, među ostalim iskorištavanjem punog potencijala Obavještajne zajednice afričkih država i Frontexa;

18. napominje da je u postupku poduzimanja zajedničkih mjera s Libijom u najvećoj mogućoj mjeri potrebno smanjiti rizik od nastanka ruta u susjednim zemljama; stoga pozdravlja sveobuhvatan regionalni pristup jačanjem suradnje s Egiptom, Tunisom i Alžirom tako što će se s tim zemljama produbiti dijalog i operativna suradnja u području migracija.

⁽²⁾ COR-2016-04555-00-00-AC-TRA, mišljenje „Okvir za partnerstvo s trećim zemljama u području migracija”, izvjestitelj Peter Bossman (SL/PES)

Tim je zemljama potrebna dodatna pomoć za razvoj vlastitih funkcionalnih sustava azila i pružanje potpore onima kojima je potrebna međunarodna zaštita;

19. imajući u vidu različite projekte i programe EU-a u regiji koji se bave međusobno povezanim temama od iznimne je važnosti uskladiti te inicijative kako bi bile učinkovite u okviru ostvarivanja prethodno spomenutih ciljeva;

20. napominje da je dosada zajednički odgovor EU-a na nezakonite migracije bio sigurnosni pristup usmjeren na državu koji uglavnom stavlja naglasak na borbu protiv krijumčarenja u suradnji s državnim tijelima;

21. poziva na posvećivanje veće pozornost različitim lokalnim političkim gospodarstvima uključenima u nezakonite migracije. Ona obuhvaćaju prijevoznika poduzeća koja olakšavaju nezakonito kretanje migranata, lokalno stanovništvo koje osigurava hranu i smještaj kako bi ostvarilo zaradu, lokalne snage sigurnosti koje dodatno zarađuju podmićivanjem i cestarinama, političku elitu koja se financijskim sredstvima dobivenima olakšavanjem nezakonitih migracija koristi za prikupljanje političkih bodova i utjecaja, oružane skupine koje jačaju svoj položaj krijumčarenjem ljudi i iskorištavanjem itd. Razumijevanje tih različitih dionika i njihove povezanosti s lokalnom upravom i dinamikom između stabilnosti i sukoba nužan je preduvjet za učinkovito upravljanje migracijama, uz jamčenje njihove uključenosti u raspravu o strategijama za stabilizaciju i izgradnju budućnosti za njihovu zemlju;

22. stoga pozdravlja prijedlog da se ojača postojeća društveno-gospodarska potpora općinama duž migracijske rute, uz njihovo uključivanje u provedbu strategija koje lokalnom stanovništvu donose bolje životne uvjete, a time i bolje izgleda za budućnost na svom području;

23. naglašava da bi dobro osmišljene migracijske politike mogle dugoročno pridonijeti alternativnim izvorima zarade i kvalitetnijim institucijama, rješavajući tako neke od glavnih uzroka migracija iznutra. Kako bi se moglo zajamčiti takvo učinkovito osmišljavanje politika, u okviru trenutačnih migracijskih politika potrebno je prihvatiti činjenicu da su problemi u području upravljanja i stabilnosti glavni uzrok transsaharskih nezakonitih migracija;

24. podsjeća da nezakonite migracijske rute obuhvaćaju mnoge zemlje u regiji u kojoj su državna tijela slabo razvijena ili ne postoje. Libija je očit dokaz za to. U mnogim je izvješćima dokazano da nezakonite oružane snage s pomoću prihoda ostvarenih krijumčarenjem i trgovanjem ljudima djeluju kao *de facto* vlasti na terenu i tako otežavaju proces rješavanja većih sukoba. Čak i kad postoje formalna državna tijela, suradnja s njima u borbi protiv nezakonitih migracija svojstven je politički pothvat kojim se može učvrstiti interes krijumčara koji surađuju s državom i nezakonitih oružanih snaga. U kontekstu fragmentiranog suvereniteta nema nepristranih strana;

25. naglašava da klimatske promjene i prirodne katastrofe mogu dovesti do migracija i raseljavanja osoba. Nadalje, poziva na ulaganje u izgradnju otpornosti na rizik od katastrofa kao preventivnu mjeru za uklanjanje glavnih uzroka migracija;

Poboljšanje upravljanja migracijama u Libiji

26. potiče stalne napore u postizanju sustavne suradnje s libijskim tijelima, s naglaskom na upravljanju granicama, borbi protiv nezakonitih migracija, ljudskim pravima i potrebama migranata u Libiji, uključujući razvoj, u suradnji s civilnim društvom, alternativnih rješenja jer bi se zadržavanje migranata trebalo koristiti samo u krajnjem slučaju i samo u uvjetima koji su u skladu s međunarodnim humanitarnim standardima i standardima u pogledu ljudskih prava. Obuka i logistička podrška u vezi s tim pitanjima trebale bi biti važan dio programa za izgradnju kapaciteta koje EU podupire;

27. preporučuje da se u suradnji s UNHCR-om ispita izvedivost poduzimanja praktičnih koraka za preseljenje migranata kojima je potrebna međunarodna zaštita iz Libije u države članice EU-a i ostale međunarodne partnerske zemlje;

28. poziva na jačanje pilot-inicijative kojom se namjerava osnažiti stabilnost zajednice u područjima zahvaćenima unutarnjim raseljavanjem i tranzitom migranata, uz suradnju pri izradi strategija za ta područja čiji je cilj osigurati pristojne uvjete u zemlji u kojoj žive, među ostalim otvaranjem radnih mjesta za osobe kojima je potrebna zaštita, a olakšavanje

njihova prihvaćanja u zajednicama domaćinima bila bi dodatna prednost, kao i uz suradnju pri unapređenju javnih usluga i objekata za potporu stanovništvu;

29. zalaže se za poboljšanje trenutačnih postupaka potpomognutog dobrovoljnog vraćanja iz Libije u zemlje podrijetla ako to dopušta stanje na terenu i u suradnji s međunarodnim partnerima, osobito IOM-om;

Lokalne vlasti: ključne za rješavanje problema

30. pozdravlja prepoznavanje lokalnih i regionalnih vlasti kao važnih dionika u rješavanju problema povezanih s migracijama, upravljanju njima, spašavanju života i borbi protiv kriminala;

31. ponavlja da su gradovi vodeći dionici u području globalnih migracija te da se negativne posljedice tih migracija na najizravniji način odražavaju upravo na njima. Lokalne vlasti imaju neposrednu odgovornost za životne uvjete migranata, njihov uspjeh i izazove s kojima se susreću. Lokalne vlasti mogu biti uspješne u područjima koja su izazov mnogim nacionalnim vladama, čak i u područjima u kojima nacionalne vlade ne uspijevaju ⁽³⁾;

32. naglašava ulogu lokalnih vlasti zemalja podrijetla, tranzita i odredišta u migracijskoj politici, osobito u području integracije i društvene kohezije. Lokalne vlasti očito se prve izravno suočavaju s rješavanjem problema migracija s obzirom na ovlasti koje imaju, prisutnost „na terenu” i iskustvo u svakodnevnom djelovanju u sve raznolikijim društvima. Migracije su međutim pitanje zajedničke odgovornosti kojim se bave sve razine: europska, nacionalna, regionalna i lokalna. Istovremeno je važno i da se u obzir uzmu lokalni i regionalni uvjeti radi što boljeg i održivijeg prihvata migranata, a time i uspješne integracije;

33. smatra da bi EU trebao iskoristiti potencijal i iskustvo regija koje čine njegovu južnu morsku granicu – kako u Sredozemnom moru tako i u Atlantskom oceanu – kao posebnih veza u razvoju uzajamno korisnih odnosa s trećim zemljama;

34. ističe potrebu za jačanjem lokalnih zajednica, posebice u Libiji, u skladu s Izjavom iz Malte članova Europskog vijeća o vanjskim aspektima migracija ⁽⁴⁾ te stoga podržava projekte kao što je inicijativa iz Nikozije; poziva Europsku službu za vanjsko djelovanje i Europsku komisiju da, u suradnji s OR-om i udrugom lokalnih ili regionalnih vlada, istraže mogućnosti provedbe sličnih projekata u drugim zemljama;

35. prepoznaje dodanu vrijednost inicijative iz Nikozije kao projekta za izgradnju kapaciteta kojim se podupiru libijske općine i koji se provodi u suradnji s europskim lokalnim i regionalnim vlastima i uz financijsku potporu Europske komisije. Napominje da tu inicijativu treba ojačati kako bi mjere koje se u sklopu nje poduzimaju bile djelotvornije i kako bi donijele bolje rezultate, no vodeći računa o tome da je potrebno pažljivo pratiti složeno pitanje legitimnosti u Libiji i biti osjetljiv na moguće političke posljedice;

36. uviđa nedovoljnu razvijenost kapaciteta lokalnih vlasti duž središnje sredozemne rute. Izazov postaje složeniji kada se nastoji odgovoriti na različite potrebe, osobito u gospodarski nestabilnom okruženju. Lokalne vlasti moraju imati alate za procjenu najhitnijih potreba različitih skupina migranata, osobito djece i adolescenata bez pratnje, kao i žena;

37. ističe potrebu za pružanjem veće pozornosti zaštiti djece. U protekla tri mjeseca zabilježen je dosad najveći broj smrtnih slučajeva izbjeglica i migranata na središnjoj sredozemnoj ruti te se procjenjuje da ta brojka obuhvaća 190 djece. Pridružujemo se pozivu koji je UNICEF uputio EU-u i njegovim državama članicama da se obvežu štititi djecu izbjeglice i migrante, posebice onu bez pratnje, od iskorištavanja, nasilja i trgovanja djecom te ojačati programe za zaštitu djece u Libiji;

38. objašnjava da potpora EU-a izgradnji kapaciteta lokalnih vlasti ne obuhvaća samo povećanje tehničkih mogućnosti lokalnih vlasti, nego i jamčenje učinkovitog osiguravanja osnovnih potreba i usluga. Empirijski dokazi pokazuju da decentralizirano upravljanje socijalnim uslugama i javnim dobrom osigurava najbolji „omjer cijene i kvalitete” u pogledu razvojnog planiranja i pružanja usluga;

39. zalaže se za promicanje decentralizacije i programa lokalnog upravljanja u skladu s nacionalnim strategijama smanjenja siromaštva;

⁽³⁾ CdR 9/2012 fin, mišljenje „Globalni pristup migraciji i mobilnosti”, izvjestitelj Nichi Vendola (IT/PES)

⁽⁴⁾ <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

40. ustraje na tome da je potrebno usmjeriti daljnju pozornost na dosljednost i povezanost nacionalnih migracijskih politika i lokalnih inicijativa koje se bave pružanjem usluga migrantima, njihovom zaštitom i promicanjem njihove društvene uključenosti u slučaju kada imaju pravo na međunarodnu zaštitu. Lokalnim vlastima potrebni su, u najmanju ruku, ovlasti i sredstva kako bi mogle ispravno odgovoriti na potrebe migranata u zajednicama koje su u njihovoj nadležnosti. U idealnom bi slučaju trebale djelovati u općem okviru politike koja zagovara uključiv pristup kad za to postoje odgovarajući preduvjeti;
41. napominje da su u proteklih šest godina u Libiji prisutna politička i društvena previranja kao izravna posljedica „arapskog proljeća“. Opća kriza u Libiji, koja vlada od 2014., prouzročila je potpuni nered i znatno pogoršanje životnih uvjeta u cijeloj zemlji. Slabo funkcioniranje institucija ozbiljna je prepreka stabilnosti i razvoju s obzirom na to da državni aparat gotovo i ne postoji te da općinska vijeća raspolažu vrlo ograničenim sredstvima. Istodobno, zemlja se odlučila za reforme kojima će se uspostaviti decentralizirani sustav upravljanja odobrivši 2012. godine Zakon br. 59. (o lokalnom upravljanju) koji je, unatoč nestabilnosti u zemlji, i dalje referentna točka svih političkih stranaka u Libiji, neovisno o njihovoj političkoj opredijeljenosti;
42. ističe da se u libijskim gradovima mnogi mladi bave „poslovima u području migracija“ jer su takvi poslovi vrlo dobar izvor prihoda. Osobito je problematična integracija mladih koji su sudjelovali u oružanim sukobima i vojnim aktivnostima. Tradicionalne društvene organizacije (plemena, obitelji, škole i institucije) nailaze na teškoće u rješavanju problema u vezi s mladima. Droga i kriminal vrlo su rašireni. Nedostatak konkretnih politika za mlade pogoršava njihovu situaciju;
43. ističe važnu ulogu koju mogu imati općine, ne samo u Libiji nego i u drugim zemljama duž sredozemne rute. Poziva ih se da kao institucijski i zakoniti dionici odgovorni za lokalna pitanja daju važan doprinos stabilizaciji. Ta se uloga temelji na lokalnom gospodarskom razvoju, suradnji s dionicima u području sigurnosti i učinkovitim politikama za mlade i migracije. Međutim, lokalnim vlastima potrebno je uvelike pomoći kako bi mogle prihvatiti te odgovornosti;
44. zalaže se za programe kojima će se pridonijeti jačanju te povećanju ovlasti i učinkovitosti lokalnog upravljanja u Libiji i drugim zemljama duž središnje sredozemne rute usmjeravanjem na tri dimenzije lokalnog upravljanja: upravljanje, pružanje usluga i sudjelovanje. Kako bi se smanjio utjecaj čimbenika koji dovode do radikalizacije i migracija, potrebno je ujedno poduzeti napore za poboljšanje mogućnosti u okviru lokalnog gospodarstva, društvenog života i političke uključenosti visokoobrazovanih mladih osoba u ruralnim područjima unutrašnjosti i u gradovima;
45. ističe da je na lokalnoj razini moguće stvoriti poticaje za bolje upravljanje, i to unatoč *de facto* manjku kapaciteta lokalnih vlada u ovoj fazi te se zalaže za nužnost podržavanja lokalnog upravljanja jer će se tako neizbježno promicati stabilizacija i stvoriti uvjeti za buduću obnovu, koja je preduvjet za učinkovito i održivo upravljanje migracijama u Libiji;
46. ističe važnost uključenosti žena i mladih, koja i dalje treba biti ključna u okviru različitih mjera potpore, osobito u sklopu djelovanja aktivnih organizacija civilnog društva i neovisnih političara;
47. ustraje na dodanoj vrijednosti ciljeva usmjerenih na smanjenje negativnih učinaka različitih oblika migracija, raseljavanja i nereda jačanjem gospodarske privlačnosti ruralnih područja i aktivnosti kojima se podupiru općine u njihovu novom području ovlasti, u skladu s mjerama decentralizacije;
48. potvrđuje da tragedija započinje u zemljama podrijetla, a ne na moru. Stoga potiče EU da pridonese razvoju lokalnog gospodarstva u zemljama duž središnje sredozemne rute podupiranjem jedinica lokalne samouprave kao dionika lokalnog razvoja i uključivanjem mladih i žena u društveno-gospodarske aktivnosti;
49. nudi svoju daljnju podršku u izradi i provedbi migracijskih politika EU-a, oslanjajući se na znanje i stručnost Euro-mediterranske skupštine regionalnih i lokalnih vlasti (ARLEM).

Bruxelles, 12. srpnja 2017.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA