

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Ažurirani akcijski plan EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025)

(COM(2021) 591 final)

(2022/C 290/15)

Izjavitelj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Suizjavitelj: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 1.12.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.3.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	568
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	212/0/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. Krijumčarenje migranata prekogranična je kriminalna aktivnost kojom se ugrožavaju ljudski životi, krše temeljna prava i remeti uredno upravljanje migracijskim tokovima. U posljednjih je 20 godina krijumčarenje ljudi u porastu kao posljedica višestrukih razloga protjerivanja iz zemalja podrijetla (kršenje ljudskih prava, nasilje, sukobi, nejednakosti, gospodarski i okolišni čimbenici itd.), ali i zbog nedostatka zakonitih sredstava za ulazak na teritorij mnogih zemalja. Povećanje broja ljudi koji se koriste tim nezakonitim mrežama, uz sve rizike koje to podrazumijeva, rezultat je ograničenja povećanih zbog pandemije COVID-a 19.

1.2. Europska migracijska politika je od početka bila usmjerena na, među ostalim, borbu protiv te kriminalne aktivnosti, sprečavanje iskorištavanja migranata u okviru kriminalnih mreža i smanjenje poticaja na nezakonitu migraciju. Ažurirani akcijski plan EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025. treba razumjeti kao instrument kontinuiteta i poboljšanja borbe Europske unije protiv te kriminalne aktivnosti.

1.3. Prema podacima Europol, više od 90 % osoba koje nezakonito ulaze u Europsku uniju u nekoj je fazi svojeg putovanja putovalo preko krijumčarskih mreža. Europska unija smatra da prioritet u borbi protiv krijumčarenja migranata ima suradnja s partnerskim zemljama kako bi se smanjili poticaji za odlazak na ta opasna putovanja, uklonili temeljni uzroci nezakonitih migracija, promicale zakonite migracije te sigurni i zakoniti putovi do zemalja Europske unije, kako bi se ojačalo upravljanje zajedničkim granicama, riješili čimbenici privlačenja kao što su nezakoniti poslovi te olakšao povratak i reintegracija osoba s nezakonitim boravkom na području EU-a.

1.4. EGSO pozdravlja ažurirani akcijski plan EU-a, i sveobuhvatni pristup koji se njime predlaže, kao nastavak Unijine borbe protiv krijumčarenja migranata. Smatra se da se krijumčarenjem, kao kriminalnom aktivnošću, ugrožavaju životi migranata i krše njihova prava, da se neopravdano iskorištavaju ljudi koji žele ući na područje EU-a te da krijumčarenje predstavlja i prijetnju europskoj sigurnosti.

1.5. EGSO shvaća da je zaštita vanjskih granica prioritet Europske unije, ali ističe da pritom treba uvijek poštovati ljudska prava i nepovredivost međunarodnog javnog prava te voditi računa o zaštiti ljudi i izbjegavanju kriminalizacije solidarnosti. U svakom slučaju, borba protiv krijumčarenja migranata nikada ne smije biti usmjerena protiv migranata ili protiv humanitarne pomoći i pomoći migrantima.

1.6. EGSO smatra da je ključno suzbijati krijumčarenje migranata primjenom pristupa migracijama „na svim razinama rute”. To znači jačanje predloženih mjera protiv krijumčarskih mreža poboljšanjem suradnje između pravosuđa i policije, poboljšanjem suradnje i dijaloga sa susjednim zemljama u okviru borbe protiv krijumčarskih mreža, jačanjem mjera za sprečavanje iskorištavanja krijumčarenih osoba i pružanjem zaštite takvim osobama te usklađenijom i odlučnijom borbom protiv nezakonitog zapošljavanja i izrabljivanja radnika.

1.7. EGSO se slaže s potrebom za eliminacijom potražnje kako bi se utjecalo na dobit mreža za krijumčarenje ljudi. Međutim, upozorava na disfunkcionalnosti koje mogu nastati zbog bavljenja isključivo pitanjem ponude (mreže). U tom pogledu, ističe da je postojanje zakonitih, učinkovitih i sigurnih kanala te zaštite prava na azil ključno za deaktivaciju velikog dijela tog nezakonitog poslovanja.

1.8. EGSO također oštro osuđuje instrumentalizaciju migranata i tražitelja azila kao sredstvo destabilizacije EU-a⁽¹⁾.

1.9. EGSO ističe da se zaštita ljudi i pružanje medicinske skrbi⁽²⁾ i solidarne pomoći ne bi smjeli kriminalizirati i tretirati na isti način kao krijumčarske mreže te da bi trebale podlijevati kaznenom progonu samo kad su počinjene u namjeri da se izravno ili neizravno ostvari financijska ili druga materijalna korist⁽³⁾. Ako za pružanje pomoći postoje humanitarni razlozi, izrijeком treba navesti klauzulu o obveznom oslobođenju od odgovornosti.

2. Opće napomene

2.1. Krijumčarenje migranata prekogranična je kriminalna aktivnost kojom se ugrožavaju ljudski životi, krše temeljna prava i remeti uredno upravljanje migracijskim tokovima.

2.2. U posljednjih je 20 godina krijumčarenje ljudi u porastu kao posljedica višestrukih razloga protjerivanja iz zemalja podrijetla (kršenje ljudskih prava, nasilje, sukobi, nejednakosti, gospodarski i okolišni čimbenici itd.), ali i zbog nedostatka zakonitih sredstava za ulazak na teritorij mnogih zemalja. Zbog ograničenja, koja su se povećala zbog pandemije bolesti COVID-19, povećao se i broj ljudi koji se koriste tim nezakonitim mrežama, uz sve rizike koje to podrazumijeva⁽⁴⁾.

2.3. Osnovna razlika između krijumčarenja migranata i trgovine ljudima jest činjenica da u prvom slučaju migranti dobrovoljno sudjeluju u procesu migracije plaćajući usluge krijumčara kako bi prešli međunarodnu granicu, dok se u drugom slučaju ljudima trguje u svrhu rada, seksualnog iskorištavanja ili odstranjivanja organa te su takvi ljudi žrtve kojima je potrebna pomoć i potpora. Aktivnosti u okviru trgovine ljudima nisu nužno prekogranične. Te su dvije pojave često međusobno povezane jer krijumčarene osobe mogu postati žrtve trgovaca u svrhu rada te seksualnog i drugih vrsta iskorištavanja.

2.4. Europska migracijska politika je od početka bila usmjerena na, među ostalim, borbu protiv te kriminalne aktivnosti, sprečavanje iskorištavanja migranata u okviru kriminalnih mreža i smanjenje poticaja na nezakonitu migraciju. U paktu o migracijama i azilu koji je Europska komisija predstavila 2020. navodi se da borba protiv krijumčarenja migranata predstavlja prioritet te da će se suradnju sa zemljama podrijetla i tranzita pojačati kako bi se spriječila opasna putovanja i nezakoniti prelasci, osobito sklapanjem posebnih partnerstava s trećim zemljama za borbu protiv krijumčarenja migranata.

2.5. Prema podacima Europol, više od 90 % osoba koje nezakonito ulaze u Europsku uniju u nekoj je fazi svojeg putovanja putovalo preko krijumčarskih mreža.

2.6. Ažurirani akcijski plan EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025. trebalo bi shvatiti kao instrument kontinuiteta u borbi Europske unije protiv te kriminalne aktivnosti. Krijumčarenje migranata mora se promatrati ne samo kao migracijski izazov, već i kao sigurnosna prijetnja koja utječe na vanjske granice EU-a. Primjereno upravljanje vanjskim granicama EU-a i njihova zaštita, uz poštovanje međunarodnog pravnog okvira i temeljnih prava, ključno je pitanje. Kako bi spriječio krijumčarenje migranata, EU mora ojačati zajedničke standarde i postupke na način kojim će se poštovati ljudska prava i međunarodni standardi.

⁽¹⁾ Buduće mišljenje EGSO-a REX/554.

⁽²⁾ Izjava Stalnog odbora europskih liječnika (CPME) o kriminalizaciji djela solidarnosti. Vidjeti i izvješće Europskog parlamenta (2019.): *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update* (Primjereno svrsi? Direktiva o olakšavanju i kriminalizacija humanitarne pomoći za nezakonite migrante: stanje 2018. godine).

⁽³⁾ Članak 6. Protokola UN-a protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta.

⁽⁴⁾ Global Initiative (2021.), *The Global Illicit Economy* (Globalno nezakonito gospodarstvo).

2.7. Europska unija smatra da je u okviru borbe protiv krijumčarenja migranata prioritet suradnja s partnerskim zemljama kako bi se smanjili poticaji za poduzimanje tih opasnih putovanja, uklonili raznovrsni temeljni uzroci nezakonite migracije, promicale zakonite migracije te zakonite i sigurne rute za dolazak u zemlje Europske unije, ojačalo upravljanje zajedničkim granicama te olakšali vraćanje i reintegracija osoba koje se nalaze na teritoriju EU-a, a nemaju uređen status ⁽⁵⁾.

2.8. Borba protiv krijumčarenja ljudi podrazumijeva i strožu primjenu Direktive o sankcijama za poslodavce ⁽⁶⁾ te shvaćanje činjenice da je rad na crno element privlačenja nezakonitih migracija i da može biti povezan s krijumčarenjem migranata. Treba imati na umu da strani radnici s nezakonitim boravkom u EU-u postoje zato što postoje poslodavci koji se ne pridržavaju propisa i koji im nezakonito daju posao koji ne ispunjava minimalne radne uvjete u pogledu plaće, radnog vremena, zdravstvene zaštite, sigurnosti na radu itd.

2.9. Ažuriranim akcijskim planom EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025. uzimaju se u obzir rezultati ciljanih savjetovanja i javnog savjetovanja koje je održano između 19. ožujka i 11. lipnja 2021. Osim toga, time što pridonosi onemogućavanju kriminalnih djelatnosti njime se podupiru i ciljevi strategije EU-a za sigurnosnu uniju ⁽⁷⁾, strategije EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala za razdoblje 2021.–2025 ⁽⁸⁾, i strategije EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025 ⁽⁹⁾.

3. Napomene o ažuriranom akcijskom planu EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025.

3.1. EGSO pozdravlja ažurirani akcijski plan EU-a i sveobuhvatni pristup koji se njime predlaže, kao nastavak Unijine borbe protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima.

3.2. Podrazumijeva se da se krijumčarenjem, kao kriminalnom aktivnošću, ugrožavaju životi migranata i krše njihova prava te da se isto tako neopravdano iskorištavaju ljudi koji žele ući na područje EU-a. EGSO stoga smatra da bi trebalo uspostaviti potrebne mehanizme i alate za borbu protiv te kriminalne aktivnosti.

3.3. EGSO shvaća da je zaštita vanjskih granica također prioritet Europske unije, ali ističe da pritom treba uvijek poštovati ljudska prava i nepovredivost međunarodnog javnog prava te voditi računa o zaštiti ljudi i izbjegavanju kriminalizacije solidarnosti. U svakom slučaju, borba protiv krijumčarenja migranata nikada ne smije biti usmjerena protiv migranata ili protiv humanitarne pomoći i pomoći migrantima i ne smije biti izgovor za ukidanje prava na azil u EU-u i na međunarodnoj razini.

3.4. Zaštita ljudi i pružanje medicinske skrbi ⁽¹⁰⁾ i solidarne pomoći ne bi se smjeli kriminalizirati i tretirati na isti način kao krijumčarske mreže te bi trebali podlijegati kaznenom progonu samo kad su počinjeni u namjeri da se izravno ili neizravno ostvari financijska ili druga materijalna korist ⁽¹¹⁾. Ako za pružanje pomoći postoje humanitarni razlozi, izrijeком treba navesti klauzulu o obveznom oslobođenju od odgovornosti.

3.5. EGSO smatra da je ključno da se krijumčarenje migranata suzbija primjenom pristupa migracijama „na svim razinama rute” te da se shvati da je nedostatak zakonitih i sigurnih putova jedan od razloga za procvat krijumčarskih mreža.

3.6. EGSO isto tako smatra da nezakoniti rad može biti povezan s mrežama za krijumčarenje ljudi, što često dovodi do izrabljivanja radnika. EGSO stoga smatra da bi trebalo raditi na poboljšanju provedbe Direktive o mjerama za poslodavce i suzbijanju nezakonitog rada i izrabljivanja radnika, na usklađeniji i odlučniji način.

⁽⁵⁾ SL C 517, 22.12.2021., str. 86.

⁽⁶⁾ Direktiva 2009/52/EZ.

⁽⁷⁾ COM/2020/605 final.

⁽⁸⁾ COM/2021/170 final.

⁽⁹⁾ COM/2021/171 final.

⁽¹⁰⁾ Izjava Stalnog odbora europskih liječnika (CPME) o kriminalizaciji djela solidarnosti. Vidjeti i izvješće Europskog parlamenta (2019.): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

⁽¹¹⁾ Članak 6. Protokola UN-a protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta.

3.7. EGSO smatra da je nužno ojačati predložene mjere protiv krijumčarskih mreža poboljšanjem pravosudne i policijske suradnje, pružanjem potpore radu Europske multidisciplinarnе platforme za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT) i Eurojusta te poboljšanjem prikupljanja informacija i informativnih kampanja o rizicima krijumčarenja migranata na izvoru.

3.8. EGSO pozdravlja činjenicu da taj cjeloviti pristup isto tako obuhvaća poboljšanje suradnje i dijaloga sa susjednim zemljama kad je riječ o pitanjima borbe protiv krijumčarskih mreža, ali upozorava na opasnost od negativnog utjecaja na odnose suradnje s tim zemljama, što bi moglo dovesti do jačanja krijumčarskih mreža zbog lažne upotrebe pojmova kao što su povratak i reintegracija. U tom pogledu treba napomenuti da se u Komunikaciji Komisije ispravno ističe sve veća uloga državnih aktera u umjetnom stvaranju i olakšavanju nezakonitih imigracija u cilju poticanja destabilizacije EU-a.

3.9. EGSO smatra da je ključno ojačati mjere za sprečavanje izrabljivanja i osigurati zaštitu krijumčarenih osoba. U tom pogledu, smatra da je neophodno izraditi pilot-mjere u skladu s pristupom migracijama na svim razinama rute, u kojima će sudjelovati uprave i socijalni akteri iz zemalja podrijetla, tranzita i odredišta.

3.10. EGSO smatra da je razvoj operativnih partnerstava protiv krijumčarenja s trećim zemljama od interesa, ali ističe da se tim sporazumima ne smiju kršiti vodeća načela Europske unije i da se ne smiju sklapati sa zemljama u kojima se sustavno krše ljudska prava.

3.11. EGSO smatra da se ažuriranim akcijskim planom EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025. uspješno utvrđuju rizici koje predstavlja ta kriminalna aktivnost i brzina kojom se krijumčarske mreže prilagođavaju okolnostima i upotrebljavaju nove tehnologije u svoju korist.

3.12. EGSO se slaže s potrebom za eliminacijom potražnje kako bi se utjecalo na dobit mreža za krijumčarenje ljudi, kako je navedeno u ažuriranom akcijskom planu. Međutim, upozorava na disfunkcionalnosti koje mogu nastati zbog bavljenja isključivo pitanjem ponude (mreže), a bez razumijevanja potrebe za strukturnim reformama kojima bi se smanjila potražnja. U tom pogledu, ističe da je postojanje zakonitih, učinkovitih i sigurnih kanala te zaštite prava na azil ključno za deaktivaciju velikog dijela tog nezakonitog poslovanja.

3.13. EGSO smatra da bi jačanje prevencije krijumčarenja – što je cilj koji dijeli – moglo predstavljati povredu mehanizama za pružanje pomoći ugroženim migrantima. Ističe činjenicu da je posljednjih mjeseci bilo povećane aktivnosti stranaka i vlada u cilju kriminalizacije djela solidarnosti. EGSO ističe da se zaštita ranjivih osoba i pružanje medicinske⁽¹²⁾ i solidarne pomoći ne smiju kriminalizirati i tretirati na isti način kao krijumčarske mreže⁽¹³⁾.

3.14. EGSO smatra da posebnu pozornost treba posvetiti žrtvama krijumčarenja, posebno onima ranjivijima, kao što su maloljetnici (bez pratnje)⁽¹⁴⁾, osobe s invaliditetom i žene⁽¹⁵⁾. EGSO poziva Europsku komisiju da izradi direktivu o zaštiti maloljetnih stranaca bez pratnje, čija bi okosnica bio najbolji interes djeteta. Nadalje, trebalo bi prepoznati ulogu aktera civilnog društva, socijalnih subjekata i nevladinih organizacija u pomaganju i pružanju potpore žrtvama krijumčarenja kao humanitarnih djela kojima se jačaju načela EU-a.

⁽¹²⁾ Izjava Stalnog odbora europskih liječnika (CPME) o kriminalizaciji djela solidarnosti. Vidjeti i izvješće Europskog parlamenta (2019.) *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update*.

⁽¹³⁾ Stručno vijeće za zakonodavstvo o nevladinih organizacijama Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija Vijeća Europe: *Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States* (Upotreba kaznenog prava za ograničavanje rada nevladinih organizacija koje pomažu izbjeglicama i drugim migrantima u državama članicama Vijeća Europe) (2019.).

⁽¹⁴⁾ SL C 429, 11.12.2020., str. 47.

⁽¹⁵⁾ Cilj br. 9 Globalnog sporazuma za sigurne, propisne i zakonite migracije: Jačanje transnacionalnog odgovora na krijumčarenje migranata. Osim toga, vidjeti i točku 25. podtočku (c): osmišljavanje rodno osjetljivih i djeci prilagođenih protokola za suradnju duž migracijskih ruta u kojima se konkretno, korak po korak, navode mjere za identifikaciju i odgovarajuću pomoć krijumčarenim migrantima.

3.15. EGSO prepoznaje da je plan isto tako relevantan i da se nedvojbeno odnosi na trenutačne probleme instrumentalizirane migracije, pri čemu je očita izravna uključenost državnih aktera. EGSO, kao i Europsko vijeće⁽¹⁶⁾, snažno osuđuje instrumentalizaciju migranata i tražitelja azila kao sredstva za destabilizaciju, čemu smo nedavno svjedočili na granicama s Marokom, a posebno Bjelarusom⁽¹⁷⁾.

3.16. EGSO ističe da su države članice, osim cjelokupnog zakonodavnog okvira EU-a, u svakom trenutku dužne poštovati međunarodne obveze, uključujući Ženevsku konvenciju iz 1951. i Protokol iz New Yorka iz 1967., kojima se uređuje pravo na azil.

3.17. Percepcija migracija kao prijetnji i diskurs kojim se migrante predstavlja kao opasnost dehumaniziraju ljudska bića i služe samo onima koji ih žele iskoristiti zbog geostrateških ili nacionalnih političkih razloga.

3.18. EGSO izražava žaljenje zbog toga što borba protiv krijumčarenja migranata izaziva veću zabrinutost od borbe protiv trgovine ljudima, koja je i dalje najunosnija kriminalna aktivnost i predstavlja ne samo kršenje ljudskih prava, nego i stvarnu prijetnju nacionalnoj sigurnosti, gospodarskom rastu i održivom razvoju⁽¹⁸⁾.

Bruxelles, 23. ožujka 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ JOIN(2021) 32 final, Odgovor na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama EU-a pod pokroviteljstvom države.

⁽¹⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/hr/news-media/presentations/eesc-expresses-its-concern-about-situation-border-belarus>.

⁽¹⁸⁾ Bigio, J., & Vogelstein, R. B. (2021.), *Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century* (Okončanje trgovine ljudima u 21. stoljeću), Vijeće za vanjske odnose.