



VISOKI PREDSTAVNIK
UNIJE ZA ZUNANJE
ZADEVE IN
VARNOSTNO POLITIKO

Bruselj, 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o reševanju begunske krize v Evropi: Vloga zunanjega delovanja EU

Reševanje begunske krize v Evropi: Vloga zunanjega delovanja EU

I. Sedanja begunska kriza in njen mednarodni okvir

Evropska unija (EU) se sooča z največjo begunsko krizo po koncu druge svetovne vojne. Trenutno stanje je treba obravnavati v širšem kontekstu nasilnih konfliktov in destabilizacije v drugih delih sveta. Kriza, katere razsežnost nima primere, večinoma izvira iz konfliktov in preganjanj v širši evropski soseščini. Nasilni konflikti v Siriji in Iraku oziroma nestabilnost in revščina v nekaterih delih Afrike so prisilili milijone žensk, moških in otrok, da so zapustili svojo domovino v iskanju zaščite in dostojnega življenja, med drugim tudi v Evropski uniji.

Evropska unija krepi svoj odziv na krizo na podlagi načel solidarnosti in odgovornosti ter ob tem dosledno spoštuje svoje vrednote in mednarodne obveznosti. Od začetka leta 2015 je EU preusmerila in mobilizirala vse svoje instrumente za zunanje delovanje, da bi se odzvala na begunsko krizo, pri čemer se je osredotočila na tri cilje: reševanje življenj, zagotavljanje zaščite tistim, ki jo potrebujejo, ter upravljanje meja in mobilnosti.

Migracijski tokovi so se leta 2014 močno povečali, zlasti prek **osrednje sredozemske poti**. V letu 2015 pa so se razmere še dodatno drastično poslabšale. Število tistih, ki so prišli v Evropsko unijo po tako imenovani **vzhodni sredozemski poti**, znaša 182 740¹, kar je ogromen porast v primerjavi z letom 2014. Migranti se po tako imenovani **zahodni balkanski poti** pomikajo v nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Srbijo ter nato naprej na Madžarsko in v druge države članice Evropske unije. Do avgusta 2015 je Madžarska registrirala 142 649 nezakonitih vstopov v državo po tej poti.

Medtem ko je sestava migracijskih tokov zelo različna, se je eksponentno povečalo število oseb, ki iščejo mednarodno zaščito, **zlasti iz Sirije, Iraka in Afganistana**. Dejansko je 90 % tistih, ki prihajajo v Evropo po vzhodni sredozemski poti, državljanov ene od teh treh držav. Migranti z neurejenim statusom, ki uporabljajo osrednjo sredozemsko pot, večinoma prihajajo iz Podсахarske Afrike, pogosto prav tako iz konfliktnih območij: približno 20 % jih prihaja iz Eritreje, 12 % iz Somalije, 10 % pa jih je tudi tu iz Sirije. Sestava migrantov na tej poti se je spremenila v primerjavi z letom 2014, ko so jo večinoma uporabljali sirski begunci. Vendar pa število migrantov na tej poti ostaja približno enako (106 290 do avgusta 2015). Hitre spremembe sestave migracijskih tokov in uporabljenih poti kažejo na sposobnost tihotapcev migrantov, da se prilagodijo novim okoliščinam.

Čeprav Evropski državljani morda dojemajo trenutni pritisk migrantov kot dramatičen, Evropska unija še zdaleč ni najbolj prizadeta regija na svetu. Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR) navaja, da je bilo po svetu v letu 2014 **največ beguncev in razseljenih oseb** od konca druge svetovne vojne: 59,5 milijona oseb. Več kot **85 % teh oseb**

¹ Tedenske posodobitve statistike Frontexa: januar – avgust 2015.

živi v državah v razvoju. Ogromno število ljudi je razseljenih znotraj lastnih držav,² begunci pa navadno iščejo prvo zatočišče v sosednjih državah. Tako največji delež sirskih beguncev gostijo Libanon, Jordanija in Turčija. Večina afriških migracij poteka znotraj Afrike: samo v zahodni Afriki je več kot 8,4 milijona notranjih migrantov. To kaže, da trenutna migracijska in begunska kriza ni samo niti predvsem evropska težava. Gre za velik mednarodni izziv. Evropska unija je na čelu mednarodnih prizadevanj, katerih namen je reševanje konfliktov in nestabilnosti ter podpora prizadetemu prebivalstvu.

II. Politični okvir Evropske unije in njen odziv

V zadnjih mesecih so institucije EU združile vsa svoja prizadevanja, da bi se odzvale na to svetovno krizo. Evropski svet in Komisija sta zlasti z **Evropsko agendo o migracijah**³ razvila glavne elemente evropskega odziva na izzive migracij, tako znotraj Evrope kot v mednarodnem okolju.

Prva prednostna naloga ostaja reševanje življenj tistih, ki poskušajo prečkati Sredozemlje na poti v Evropo. Jasno je, da so na prvem mestu zaščita ljudi v stiski, zagotavljanje nujne humanitarne pomoči, omogočanje dostopa do azila in obravnava temeljnih vzrokov konfliktov, političnega nasilja, zlorabe človekovih pravic in revščine. Ti cilji morajo ostati v središču odziva Evropske unije.

Pri soočanju s sedanjo krizo se daje prednost ukrepom, ki imajo večji neposredni učinek na migracijske tokove. Hkrati je potrebno dolgoročno sodelovanje na teh področjih, da bi obravnavali temeljne vzroke. Namen Evropske unije je okrepiti politični dialog, sodelovanje, izmenjavo znanja ter izkušenj s partnerskimi državami, organizacijami civilne družbe in lokalnimi organi, da se mobilnost oseb podpre kot pozitiven element človekovega razvoja. Sodelovanje v skladu s pristopom, ki temelji na človekovih pravicah, bo prispevalo k obravnavi izzivov, vključno z migracijami jug-jug in položajem ranljivih migrantov.

To sporočilo – del širšega paketa predlogov, ki jih je sprejela Evropska komisija – opisuje zunanje dejavnosti Evropske unije za reševanje begunske krize. Opira se na trdno strukturo mednarodnega sodelovanja na dvostranskih, regionalnih in mednarodnih ravneh na tem področju, zlasti na globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti iz leta 2011.⁴

Mobilizirajo se ključni finančni instrumenti. Zunanje sodelovanje Evropske unije, vključno z razvojnim sodelovanjem po vsem svetu, ima s proračunom v višini 96,8 milijarde EUR za obdobje 2014–2020 pomembno vlogo pri odpravljanju revščine, nevarnosti, neenakosti ali brezposelnosti. To vključuje pomoč Evropske unije za regije in države, iz katerih izvirajo

² Po podatkih Centra ZN za spremljanje notranje razseljenih oseb je število notranje razseljenih oseb julija in avgusta 2015 znašalo: 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.

begunski tokovi, in sicer na področjih, kot so rast in ustvarjanje delovnih mest, mir in varnost, človekove pravice in dobro upravljanje.

V kontekstu trenutne krize in poleg skrbniškega sklada za Sirijo Evropska komisija državam članicam EU predlaga tudi **evropski nujni skrbniški sklad za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za nezakonite migracije v Afriki**. Skrbniški skladi omogočajo EU, njenim državam članicam in donatorjem, ki vanje prispevajo, da se na različne razsežnosti izrednih razmer odzovejo s skupnim, prožnim in hitrim posredovanjem ter upoštevajo spreminjajoče se potrebe. Predlagani skrbniški sklad bo podpiral stabilnost ter spodbujal odpornost, gospodarski razvoj, varnost in upravljanje migracij. EU in njenim državam članicam bo zagotavljal hitro in prožno orodje, ki bo omogočalo hitrejše rezultate. Zaradi učinka vzvoda bo olajšal mobilizacijo dodatne podpore EU. Hkrati bo zagotavljal platformo za boljšo politično prepoznavnost ter bo prispeval k bolj povezanemu in skladnemu pristopu. Skrbniški sklad naj bi bil konkreten rezultat vrha v Valletti novembra 2015. Evropska komisija in visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko pričakujeta, da bodo države članice vanj dosledno in velikodušno prispevale.

III. Ključna vprašanja in odziv Evropske unije

Evropska unija je dejavna po vsem svetu. Trenutna kriza je najbolj prizadela naslednje države in regije:

- **Sirijo in Irak**

EU vse od izbruha konfliktov v Siriji in Iraku podpira diplomatske pobude za iskanje političnih rešitev. V zvezi s tem sta Komisija in visoka predstavnica v sporočilu⁵, sprejetem v začetku letošnjega leta, določili okvir politik za regionalno strategijo, vključno z bojem proti Daišu (Islamska država, tudi Daeš), in predvidela finančne obveznosti v višini 1 milijarde EUR. **Iz Sirije je zbežalo več kot 4 milijone Sircev**, poleg tega pa je državljanska vojna povzročila, da je 7,6 milijona ljudi razseljenih znotraj države, in terjala več kot 230 000 smrtnih žrtev. **Velika večina sirskih beguncev je v Libanonu, Jordaniji in Turčiji**, njihovo število pa vztrajno narašča in ustvarjajo ogromen politični, gospodarski in socialni pritisk na te države. Od začetka leta 2015, ko so bile zmogljivosti sosednjih držav za nameščanje beguncev popolnoma zasedene in so se mejne politike poostrele, se je močno povečalo število notranje razseljenih oseb in neposrednih begunskih tokov v EU, zlasti v Grčijo.

Od leta 2011 so Evropska unija in njene države članice mobilizirale več kot **3,9 milijarde EUR** sredstev za humanitarne namene, razvoj, gospodarstvo in stabilizacijo, da bi se zadovoljile potrebe notranje razseljenih oseb, beguncev in skupnosti gostiteljic v Siriji, Iraku, Jordaniji, Libanonu ter Turčiji. Od celotnega prispevka je bilo iz proračuna EU namenjenih skoraj 1,8 milijarde EUR.

⁵ JOIN (2015) 2 final.

Kot odgovor na sirsko krizo je bil ustanovljen regionalni skrbniški sklad EU⁶, da bi zagotovili skladen in okrepljen odgovor na regionalni ravni. Poleg pomoči sosednjim državam, ki gostijo begunce, je pomoč namenjena tudi humanitarnim prizadevanjem in prizadevanjem za stabilizacijo in razvoj znotraj Sirije, vključno s ponovno vzpostavitvijo lokalne uprave in zagotavljanja osnovnih storitev. Komisija poziva države članice, naj še naprej prispevajo v skrbniški sklad.

Urad EU v mestu Gaziantep (južna Turčija) pomaga pri koordiniranju dejavnosti. V ta namen je bil vzpostavljen **mehanizem za hitro ukrepanje za čezmejne operacije** v Siriji. Poleg tega EU spodbuja tudi uporabo regionalnih programov za razvoj in zaščito za pomoč ključnim državam na Bližnjem vzhodu, v katere se begunci zatekajo in/ali jih prečkajo.⁷ Z vključitvijo razvojne komponente v prejšnje regionalne programe za zaščito **so regionalni programi za razvoj in zaščito zdaj bolj osredotočeni na zagotavljanje zaščite** tistim, ki jo potrebujejo, ter tudi na **izboljšanje odpornosti** beguncev, notranje razseljenih oseb in skupnosti gostiteljic ter na obravnavo dolgotrajne begunske krize, kjer humanitarna pomoč ne more zagotoviti dolgoročne rešitve.

EU je pohvalila izjemna prizadevanja **Libanona, Jordanije in Turčije** v vlogi gostiteljic beguncev, ki bežijo pred nasiljem v Siriji in Iraku, ter jim še naprej zagotavlja pomoč. Trenutno financira obsežne projekte, ki pomagajo krajevnim središčem, prispevajo k prehranski varnosti in sredstvom za preživljanje ter omogočajo šolanje in poklicno usposabljanje za begunce v regiji, vključno z 855 milijoni EUR humanitarne pomoči v Siriji, pa tudi v Libanonu, Jordaniji in Turčiji.

V **Iraku** je po treh letih konfliktov zdaj notranje razseljenih 3,1 milijona oseb. Čeprav je število Iračanov, ki v Evropski uniji prosijo za mednarodno zaščito, še vedno precej manjše v primerjavi s Sirci, pa bi lahko njihovo število v prihodnosti vztrajno naraslo. Evropska komisija je v letu 2015 namenila 65,55 milijona EUR humanitarne pomoči za iraško krizo. Evropska humanitarna pomoč Iraku, vključno z iraškim delom Kurdistana, vključuje nujno pomoč najbolj ranljivim za reševanje življenj in zdravniško pomoč. EU krepi politična in diplomatska prizadevanja, da bi podprla vsa prizadevanja za večjo enotnost in vključenost v državi.

- **Turčija**

Turčija trenutno gosti največje število beguncev v svetovnem merilu.

EU je s **Turčijo** začela namenski dialog, da bi ugotovila, kako pomagati sirskim beguncem ter izboljšati nadzor na mejah in boj proti organiziranim kriminalnim združbam, ki so odgovorne za tihotapljenje migrantov z neurejenim statusom. V dialogu s Turčijo bo preučila nadaljnje možnosti za sodelovanje, da bi našli rešitev za sirsko krizo.

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

⁷ Podpora v višini 12 milijonov EUR.

V letu 2015 je EU v zvezi s krizo v Siriji Turčiji namenila 175 milijonov EUR. Financiranje iz instrumenta za predpristopno pomoč⁸ na področju notranjih zadev se je povečalo s **130 milijonov EUR** za obdobje 2007–2013 na okvirno **245 milijonov EUR** za obdobje 2014–2016. Prav tako bo Turčija skupaj z državami Zahodnega Balkana upravičenka novega regionalnega programa za upravljanje migracij. Finančna podpora EU je namenjena tudi prizadevanjem Turčije za izpolnjevanje zahtev njenega sporazuma z EU o ponovnem sprejemu.

Do konca leta bo v Ankaru napoten uradnik za zveze agencije Frontex, da bi izboljšali operativno sodelovanje. V Turčiji in drugih tranzitnih državah se bodo podpirala prizadevanja za hitro identifikacijo in vračanje tistih, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite.

Evropska komisija se od začetka leta 2014 s Turčijo pogovarja o liberalizaciji vizumskega režima. To vključuje razvoj integriranega upravljanja mej v skladu s politikami EU, in sicer v smislu varovanja in nadzora kopenskih in morskih mej ter izvajanja carinskih kontrol. Dialog prav tako določa smernice, ki so namenjene preprečevanju in boju proti organiziranemu kriminalu, terorizmu in korupciji ter izboljševanju sodelovanja sodišč, sodelovanja na področju kazenskega pregona in varstva osebnih podatkov.

- **Zahodni Balkan**

Evropska unija je prav tako okrepila svojo pomoč **državam Zahodnega Balkana**, ki niso članice EU in v katere trenutno pritekajo tokovi beguncev brez primere, zlasti iz Sirije. To vključuje povečanje zmogljivosti za sprejem migrantov in za obravnavo prošenj za azil ter krepitev sodelovanja v boju proti organiziranim kriminalnim združbam, ki so odgovorne za tihotapljenje migrantov. V ta namen bo Evropska komisija v kratkem predlagala uvedbo regionalnega podpornega programa za upravljanje migracij na Zahodnem Balkanu s poudarkom na vidiku zaščite, ki bo osredotočen na tri področja: identifikacijo migrantov, znotrajregionalno in medregionalno izmenjavo informacij ter mehanizme za omogočanje vračanja, ob čemer se bodo izvajali praktični zaščitni ukrepi, da bi se upoštevale posebne potrebe migrantov.⁹

Srbiji in nekdanji Jugoslovanski republiki Makedoniji je že bila odobrena humanitarna pomoč v višini 1,75 milijona EUR za nujno pomoč beguncem, ki prečkajo te države na poti na Madžarsko.

Poleg obsežne pomoči, ki se je v okviru instrumenta za predpristopno pomoč že zagotovila na področjih politike upravljanja meja ter migracijske in azilne politike, Evropska komisija zdaj preučuje tudi druge oblike pomoči za posamezne države, da bi okrepile zmogljivosti na področju azilne, migracijske in vizumske politike ter tako boljše zaščitile ranljive kategorije

⁸ Uredba (ES) št. 231/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014.

⁹ Podpora v višini 8 milijonov EUR.

migrantov in žrtve tihotapljenja ljudi. EU zlasti v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji in Srbiji podpira razvoj dolgoročne migracijske in azilne politike.¹⁰

Operativno sodelovanje med organi mejne policije Zahodnega Balkana in držav članic EU je treba nadalje razvijati. To bi lahko vključevalo dejavnosti v povezavi z analizo tveganja, usposabljanjem in izmenjavo najboljših praks. Agencija Frontex je podpisala delovne sporazume in vzpostavila sodelovanje s Srbijo, Črno goro, Albanijo, Bosno in Hercegovino ter nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in je pripravljena na dejavno sodelovanje v teh prizadevanjih.

- **Afrika**

Afrika, zlasti Podsaharska Afrika, se še naprej sooča z demografskim pritiskom, obremenitvami okolja, skrajno revščino, notranjimi napetostmi ter institucionalnimi slabostmi, ki so ponekod prerasli v odprte spopade, vse večjo nestabilnost, razseljevanje, kriminal, terorizem in radikalizacijo, pa tudi v nezakonite migracije ter trgovino in tihotapljenje kot tudi vse večje humanitarno breme. Evropska unija rešuje te težave skupaj z afriškimi partnerji z regionalnimi strategijami (Sahel, Afriški rog in Gvinejski zaliv), humanitarno pomočjo, razvojno politiko in programi pomoči v regiji in s svojo močno zavezanostjo izvajanju agende za odpornost.

Konflikt in odsotnost državne strukture sta **Libijo** spremenila v eno glavnih prehodnih točk za prebivalce podsaharske Afrike na poti v Evropo, predvsem v Italijo. Evropska unija dejavno **podpira dialog pod vodstvom ZN** med sprtimi stranmi v Libiji, da bi dosegle mirno rešitev sporov, in je pripravljena podpreti prihodnjo vlado narodne enotnosti. Medtem Komisija zagotavlja humanitarno in razvojno pomoč ranljivim migrantom, ki so obtičali v Libiji.

Niger, ena najrevnejših držav na svetu, je ključna tranzitna država na poti v Libijo. Evropska unija podpira razvoj Nigra, kot tudi njegovo varnost.¹¹ V regiji **Sahela** podpira tudi politični proces v **Maliju** in mirovni sporazum z oboroženimi skupinami na severu. Ta prizadevanja prispevajo k stabilnosti z usposabljanjem malijskih oboroženih in varnostnih sil.¹² EU preučuje dodatne možnosti za pomoč pri upravljanju meja. Misiji v okviru skupne varnostne in obrambne politike Unije v Nigru in Maliju že podpirata prizadevanja za preprečevanje trgovine z ljudmi in tihotapljenja migrantov.¹³ EU trenutno podpira ustanovitev večnamenskega središča v Agadezu, pomembnem tranzitnem vozlišču. V tem središču bo

¹⁰ Za nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo je odobrenih/načrtovanih 24 milijonov EUR, za Srbijo pa 44 milijonov EUR.

¹¹ Misija Evropske unije v Nigru (EUCAP SAHEL Niger) pomaga oblastem v Nigru pri preprečevanju, nadzoru in obvladovanju nezakonitih migracijskih tokov prek Nigra, zlasti prek Agadeza.

¹² V okviru civilne misije skupne varnostne in obrambne politike v Maliju (EUCAP Sahel Mali) EU podpira prestrukturiranje malijskih nacionalnih varnostnih sil, tj. policije, orožnikov in nacionalne garde. Cilj je pomagati malijskim organom pri zagotavljanju ustavnega in demokratičnega reda ter pogojev za trajni mir. Misija združuje usposabljanje in strateško svetovanje.

¹³ V okviru celovitega pristopa EU (JOIN(2013) 30) bodo misije skupne varnostne in obrambne politike povezane z razvojnimi programi, da bi se povečala splošna učinkovitost.

nudila pomoč in informacije migrantom, ki so obtičali, ter pomagala tistim, ki so se pripravljali ali vrniti ali vključiti v gostiteljske skupnosti.

Evropska unija tudi dejavno **podpira regionalni odziv proti skupini Boko Haram**, vključno s podporo mednarodnim regionalnim oboroženim enotam (MNJTF) ter Nigru, Čadu, Kamerunu in Nigeriji. Še naprej si bo prizadevala tudi za reševanje humanitarnih razmer. **Nigerija** ostaja glavni vir nezakonitih migracij v Evropsko unijo. Dialog o migracijah z Nigerijo se poleg sodelovanja v boju proti skupini Boko Haram trenutno osredotoča na ponovni sprejem in vračanje.¹⁴

Evropska unija si prizadeva tudi za ponovno vzpostavitev upravljanja in stabilnosti v **Srednjeafriški republiki**¹⁵. To vključuje podporo političnemu procesu, oživitvi gospodarstva in stabilizaciji z vojaško svetovalno misijo. Nadaljnje zaostrovanje razmer v Srednjeafriški republiki bi resno prizadelo regionalno stabilnost in poslabšalo že zdaj hudo humanitarno krizo, povzročilo pa bi lahko tudi razseljevanje.

V **Somaliji** Evropska unija podpira obnovo delujoče države in ponovno vzpostavitev varnega okolja prek misije Afriške unije v Somaliji¹⁶ in vojaške misije EU za usposabljanje. Program EU za razvojno sodelovanje v Somaliji zagotavlja obsežno podporo za stabilizacijo, krepitev države in razvoj v skladu s pobudo New Deal.

Pomanjkanje gospodarske perspektive in kršitve človekovih pravic sta glavna dejavnika za migracije iz **Eritreje**. Leta 2014 je v Evropski uniji za mednarodno zaščito zaprosilo 36 990 Eritrejcev. Četrta milijona se jih je zateklo v Etiopijo in Sudan. EU trenutno pregleduje načine, kako najbolje sodelovati z Eritrejo pri vprašanju nezakonitih migracij. Decembra 2014 je eritrejska vlada razglasila, da bo od 1. januarja 2015 trajanje vojaškega roka, ki je bilo prej neomejeno, za nove rekrute omejila na osemnajst mesecev. Spremljanje izvajanja te odločitve bo ključno, saj je neomejeno trajanje vojaškega roka eden glavnih dejavnikov za migracije. Dialog z Eritrejo poteka tudi v okviru **kartumskega procesa**, ki Evropski uniji omogoča sodelovanje z vsemi državami **Afriškega roga**. Cilj kartumskega procesa je krepitev regionalnega sodelovanja na področju migracijskih vprašanj. **Za Eritrejo je bil izpogajan nov nacionalni okvirni program v višini 200 milijonov EUR, ki se osredotoča na gospodarski razvoj, zaposlovanje in upravljanje.**

Iz **Južnega Sudana** je pobegnilo več kot dva milijona ljudi. EU in njene države članice so od leta 2014 zagotovile za več kot 377 milijonov EUR humanitarne pomoči. EU tudi finančno in politično podpira proces, ki ga vodi Medvladna agencija za razvoj, ter mehanizem za spremljanje spoštovanja sporazuma o premirju. Prav tako je podprla prizadevanja Afriške unije in Združenih narodov za končanje konfliktov v Sudanu, ki še naprej destabilizirajo državo.

¹⁴ Skupna agenda o migracijah in mobilnosti z Nigerijo je bila podpisana leta 2015 in ureja sodelovanje na področju zakonitega priseljevanja, nezakonitih migracij, migracij in razvoja ter mednarodne zaščite.

¹⁵ Zato je Evropska unija skupaj s Francijo, Nemčijo in Nizozemsko leta 2014 oblikovala skrbniški sklad Békou.

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

Tudi konflikt v **Jemnu** vpliva na Afriški rog, saj država gosti več kot 250 000 registriranih beguncev iz regije, od tega jih 95 % prihaja iz Somalije. EU je od leta 2011 dejavno podpirala tranzicijo in je zdaj popolnoma vključena v mednarodna prizadevanja za politično rešitev krize v Jemnu.

Številne afriške države, zlasti na Afriškem rogu, kot so Etiopija, Sudan in Kenija, ter v regiji Čadskega jezera, gostijo velike begunske skupnosti, pri čemer zelo pogosto pride do dolgotrajnega begunstva. Obstoječi razvojni programi in humanitarna pomoč že zagotavljajo podporo s povezovanjem pomoči, obnove in razvoja. Zato je ključna krepitev odpornosti.

Evropska komisija in visoka predstavnica si bosta še naprej prizadevali za iskanje trajnih rešitev za preprečevanje in reševanje dolgotrajne razseljenosti. Napetosti med prebivalstvi lahko brez možnosti razvoja privedejo do destabilizacije celotnih regij in povzročijo množična sekundarna gibanja, vključno s premiki proti Evropi. Če pa se beguncem in notranje razseljenim osebam zagotovi možnost, da gospodarsko prispevajo, se zmanjšajo njihov vpliv in stroški za gospodarstvo, kar pozitivno vpliva na rast in je koristno tako za razseljene osebe kot njihove gostiteljice.

Evropska komisija bo pripravila nov razvojno usmerjen pristop do prisilnega razseljevanja, ki se bo izvajal skupaj s humanitarno pomočjo od samega začetka krize. Letos so se začeli pilotni projekti za severno Afriko in Afriški rog. Po zgledu regionalnih programov za razvoj in zaščito za Bližnji vzhod sta se letos začela dva podobna programa za zaščito, in sicer za severno Afriko in Afriški rog.

- **Združeni narodi in širša mednarodna skupnost**

Ta kriza ni samo evropski, ampak velik mednarodni izziv. Sodelovanje s ključnimi mednarodnimi partnerji in Združenimi narodi, zlasti UNHCR in Programom Združenih narodov za razvoj (UNDP) ter z organizacijami, kot je Mednarodna organizacija za migracije (IOM), je bistvenega pomena. UNHCR ima posebno odgovornost pri obravnavi begunske krize. EU dodatno krepi sodelovanje z UNHCR, da bi izboljšala učinkovitost svoje podpore državam, ki gostijo veliko število beguncev, in tudi upravljanje tokov znotraj Evropske unije. Skupaj z drugimi mednarodnimi partnerji z velikimi zmogljivostmi, vključno s tistimi v bližnjevzhodni regiji, si prizadeva za povečanje splošne pomoči in priložnosti za preselitev za osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito.

Sodelovanje na področju ponovnega sprejema in vračanja migrantov z neurejenim statusom

Učinkovita politika vračanja migrantov, ki so nezakonito vstopili na ozemlje države gostiteljice in ne izpolnjujejo pogojev za mednarodno zaščito, je nujni sestavni del usklajene strategije EU za preprečevanje nezakonitih migracij. Trenutno je odstotek vračanja v državah članicah EU relativno nizek. Leta 2014 je manj kot 40 % migrantov z neurejenim statusom, ki jim je bilo odrejeno, naj EU zapustijo, to dejansko storilo.

Člen 13 Cotonoujskega sporazuma o partnerstvu z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami zagotavlja pravno podlago za sodelovanje na področju vračanja in ponovnega

sprejema državljanov teh držav. EU je odločena, da bo okrepila sodelovanje z afriškimi partnerji za učinkovito izvajanje shem ponovnega sprejema.

Poleg polnega izvajanja obstoječih sporazumov o ponovnem sprejemu¹⁷ in hitrega zaključka trenutnih pogajanj¹⁸ se bodo prizadevanja osredotočila na **praktične ukrepe za sodelovanje** pri vračanju, vključno z okrepljenim razvojem shem pomoči pri prostovoljnem vračanju. V zvezi s tem bo **nedavno dogovorjeni pilotni projekt v zvezi z vračanjem v Pakistan in Bangladeš** pomembna izkušnja za prihodnost. Evropska unija mora okrepiti svoje ukrepe, da bi se na vseh točkah migracijskih poti spodbujalo vračanje migrantov z neurejenim statusom. **Zato EU podpira ustanovitev večnamenskega središča v Agadezu.**

To področje obravnava akcijski načrt EU o vračanju¹⁹, sprejet skupaj s tem sporočilom.

Boj proti organiziranim kriminalnim združbam, odgovornim za tihotapljenje migrantov in trgovino z ljudmi

Razbijanje kriminalnih združb je bistveni del prizadevanj Evropske unije za reševanje življenj in preprečevanje izkoriščanja migrantov. Pri tem boju je odločilnega pomena, da se okrepi mednarodno sodelovanje med policijo in pravosodnimi sistemi v državah izvora in namembnih državah, pa tudi z ustreznimi agencijami EU in državami članicami. V številnih državah bo treba v ta namen podpreti razvoj zmogljivosti na področju policije, sodstva in upravljanja meja.

Evropska unija je ključni akter pri izboljševanju zmogljivosti partnerskih držav na področju upravljanja meja ter izvajanja prostovoljnega vračanja in ponovnega vključevanja. Pri tem uporablja celosten pristop, ki zagotavlja, da so meje varne, in hkrati omogoča hitre premike dovoljenih tokov ljudi in blaga.

Evropska agenda o migracijah določa številne pobude za krepitev instrumentov EU, ki so na voljo za boj proti tihotapskim mrežam, zlasti akcijski načrt EU za boj proti tihotapljenju migrantov²⁰. Migracijski uradniki za zveze in strokovnjaki za varnost, zaposleni na ključnih delegacijah EU, bodo prispevali k sodelovanju v teh zadevah. Številne operacije in misije v okviru skupne varnostne in obrambne politike že imajo pomembno vlogo v boju proti organiziranemu kriminalu.

Evropska vojaška operacija Evropske unije v južnem delu osrednjega Sredozemlja (**EUNAVFOR MED**) je **operacija za krizno upravljanje**, ki zagotavlja nadzor, zbira

¹⁷ Trenutno velja 17 sporazumov o ponovnem sprejemu: s Hongkongom, Macaom, Šrilanko, Albanijo, Rusijo, Ukrajino, nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Bosno in Hercegovino, Črno goro, Srbijo, Moldavijo, Pakistanom, Gruzijo, Armenijo, Azerbajdžanom, Turčijo in Zelenortskimi otoki.

¹⁸ Pogajanja z Marokom in Tunizijo so v teku.

¹⁹ COM(2015)453.

²⁰ COM(2015)285 final.

obveščevalne podatke in potencialno operativno ukrepa proti tihotapljenju v južnem delu osrednjega Sredozemlja ob doslednem spoštovanju mednarodnega prava²¹.

Misija Evropske unije v Nigru (EUCAP Sahel Niger) je trenutno v procesu okrepitve, da bi lahko zagotavljala podporo organom Nigra pri nadzoru nezakonitih migracijskih tokov čez Niger, zlasti prek Agadeza.²² Cilji razširjenega mandata misije bodo predvsem: (i) krepitev pravnega okvirja Nigra na področjih migracij, mejne kontrole in boja proti kriminalu, povezanem z nezakonitimi migracijami; (ii) krepitev zmogljivosti nigrskih varnostnih služb, odgovornih za upravljanje mej, nadzor migracij ter boj proti organiziranemu kriminalu, in (iii) izboljšanje učinkovitosti sodstva. **Misija Evropske unije v Maliju** (EUCAP Sahel Mali) že prispeva k preprečevanju nezakonitih migracij, in sicer z usposabljanjem nacionalnih varnostnih sil. Svojo polno operativno zmogljivost je dosegla avgusta 2015. Trenutno se preučuje možnost razširitve njenega mandata, podobno kot pri mandatu misije v Nigru. V obravnavi so tudi druge pobude in misije SVOP v drugih državah Sahela in na Afriškem rogu ob usklajevanju z dvostranskimi ukrepi držav članic.

IV. Sklepi in prihodnji ukrepi

Sposobnost Evropske unije za sodelovanje s partnerji v tretjih državah bo imela bistveno vlogo pri skupnem reševanju begunske krize ter spopadanju z izzivi in priložnostmi. Pri tem so ključnega pomena partnerstvo med EU in Afriko na področju migracij, mobilnosti in zaposlovanja, rabatski in kartumski proces, praški in budimpeštanski proces²³, Unija za Sredozemlje, migracijsko partnerstvo Svilena pot, vzhodno partnerstvo in dialog med AKP in EU o migracijah.

Številni izzivi, ki so omenjeni v tem sporočilu, se lahko in tudi se obravnavajo v okviru političnih in diplomatskih prizadevanj. Okrepljena prizadevanja so usmerjena predvsem v odpravljanje temeljnih vzrokov te krize, in sicer vojne v Siriji in Iraku. Visoka predstavnica je v skladu z zahtevami Evropskega sveta vključena v dialoge o teh vprašanjih na visoki ravni in tako zagotavlja podporo EU državam in regijam ter se opira na že obstoječa partnerstva.

Sodelovanje z državami izvora in tranzita poteka na dvostranski ravni znotraj vseh obstoječih okvirov, zlasti tistih, ki jih zagotavljajo **partnerstva za mobilnost²⁴, skupna agenda o migracijah in mobilnosti ali sporazumi o ponovnem sprejemu**. Priložnost za sodelovanje na področju migracij bo izkoriščena tudi v okviru sodelovanja pri drugih vprašanjih, vključno s trgovino in razvojem.

²¹ Sklep Sveta (SZVP) 2015/778 z dne 18. maja 2015 o vojaški operaciji Evropske unije v južnem delu osrednjega Sredozemlja (EUNAVFOR MED) (UL L 122, 19.5.2015, str. 31).

²² Odprtje območne pisarne v Agadezu bo misiji zagotovilo boljše razumevanje migracijskih tokov in povezanih vprašanj ter možnost vsakodnevnega sodelovanja z organi, ki so odgovorni za upravljanje migracijskih tokov.

²³ Budapeštanski proces združuje države iz vzhodne in srednje Azije ter jugovzhodno in zahodno Evropo.

²⁴ Partnerstva za mobilnost ponujajo celovit okvir za dvostransko sodelovanje na področju mobilnosti, migracij in azila. Do zdaj je bilo podpisanih sedem partnerstev: z Zelenoortskimi otoki, Republiko Moldavijo, Gruzijo, Armenijo, Marokom, Azerbajdžanom in Tunizijo.

Delegacije EU bodo okrepile tudi stike z lokalnimi organi. Delegacije EU v ključnih državah izvora in tranzita bodo okrepili **evropski migracijski uradniki za zvezo**, kot predvideva Evropska agenda o migracijah.

Poleg tega bo Evropska unija organizirala dve konferenci na visoki ravni, kot je junija 2015 zahteval Evropski svet:

1. Vrh v Valetti na temo migracij (11. do 12. novembra 2015) bo združil voditelje evropskih in ključnih afriških držav, predvsem tistih, ki sodelujejo v kartumskem in rabatskem procesu, ter Komisijo Afriške unije in Komisijo Gospodarske skupnosti zahodnoafriških držav. Na vrhu bodo med drugim razpravljali o razvojnih koristih migracij, temeljnih vzrokih za migracije, zakonitih migracijah in mobilnosti, mednarodni zaščiti in azilu, preprečevanju tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi ter boju proti njima in sodelovanju na področju vračanja in ponovnega sprejema.

2. Konferenca na visoki ravni o vzhodni sredozemski in zahodni balkanski poti (jesen 2015) bo združila države članice EU, države Zahodnega Balkana in Turčijo v razpravi o begunskih in migrantskih tokovih, ki potekajo po vzhodni sredozemski in zahodni balkanski poti.

Evropska unija že dolgo obravnava izzive v zvezi z begunci in migracijami v okviru zunanjih ukrepov, ki združujejo orodja za politično, razvojno in humanitarno pomoč. Trenutna begunska kriza je resen izraz dolgotrajnih in kompleksnih problemov; izvori krize so večplastni in jih ni mogoče rešiti takoj. Njihova celovita obravnava bo zahtevala pristop, ki zajema kratko- in dolgoročno prizadevanja. Še pomembnejši bosta solidarnost in odgovornost, različni instrumenti, ki jih ima Unija na voljo, od diplomacije do finančne pomoči, pa bodo morali delovati enotno.

Evropska komisija in visoka predstavnica pozivata države članice, naj pokažejo odločnost pri obravnavi stiske beguncev in težav, ki ljudi prisilijo, da zapustijo svoje države. Za uresničevanje pravnih, institucionalnih in moralnih obveznosti, s katerimi se Unija sooča danes, so potrebne solidarnost, odgovornost in enotnost.