



Strasbūras, 2015 12 15
COM(2015) 676 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**dėl veiklos, atliktos po vadovų susitikimo dėl pabėgėlių srautų Vakarų Balkanų
maršrutu**

2015 m. vasaros pabaigoje prasidėję ir rudenį smarkiai išaugę precedento neturintys pabėgėlių ir migrantų srautai judėjo vienu maršrutu. Vakarų Balkanų maršrutas tapo didele Europos problema. 2015 m. iš Turkijos į Graikiją persikėlė daugiau kaip 650 000 asmenų – dauguma jų keliavo per Vakarų Balkanus, kad pasiektų Vidurio ir Šiaurės Europą. Šis judėjimas buvo ne tik nenusipėjamas ir precedento neturinčio masto, bet dažnai vyko ir labai greitai. Todėl kilo susirūpinimas, kad šalys per jas keliaujančius asmenis tiesiog persiunčia tolesnėms maršruto šalims. Paaiškėjo, kad maršruto šalims labai trūksta pajėgumų, bendradarbiavimo ir solidarumo, taip pat paprasto bendravimo – pastarajai problemai spręsti reikėjo rasti konkretų Europos lygmens operatyvinį ir politinį sprendimą.

2015 m. spalio 25 d. Komisijos pirmininkas Jeanas-Claude'as Junckeris sušaukė susijusių šalių valstybių ar vyriausybių vadovų susitikimą. Jame dalyvavo Albanijos, Austrijos, Bulgarijos, Kroatijos, buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos, Vokietijos, Graikijos, Vengrijos, Rumunijos, Serbijos ir Slovėnijos valstybių ar vyriausybių vadovai, taip pat Europos Parlamento pirmininkas, Europos Vadovų Tarybos pirmininkas, Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujančios ir pirmininkausiančios valstybių narių vadovai ir Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių reikalų komisaras (UNHCR)¹.

Vadovai susitarė kuo skubiau įgyvendinti 17 punktų veiksmų planą², kuriame, be kita ko, numatyti bendradarbiavimo būdai ir siektini bendri tikslai, kad būtų galima geriau valdyti migrantų ir pabėgėlių srautus, visų pirma kiek tai susiję su priėmimo pajėgumais ir sienų valdymu. Šia veikla visapusiškai papildomos didesnio masto ES pastangos spręsti pabėgėlių krizę. Kad būtų užtikrintas veiksmų nuoseklumas, joje dalyvauja ir Europos Sąjungos Tarybai pirmininkaujanti valstybė narė.³ Šia ataskaita siekiama prieš 2015 m. gruodžio 17–18 d. Europos Vadovų Tarybos susitikimą įvertinti, kaip įgyvendinamas Vadovų pareiškimas⁴.

Spalio 25 d. susitikimas įvyko tą pačią savaitę, kai užfiksuotas rekordinis persikėlusiujų į Graikiją skaičius – per vieną savaitę į ją persikėlė daugiau kaip 50 000 asmenų. Gruodžio mėn. pradžioje šis skaičius sumažėjo iki mažiau kaip 14 000 per savaitę, tačiau toliau svyruoja. Spalio mėn. Slovėnija užfiksavo, kad į jos teritoriją per dieną atvyko per 12 600 asmenų; iki lapkričio mėn. pabaigos kasdieniai atvykstančiųjų srautai sumažėjo ir siekė apie 2 000–3 000 asmenų. Tačiau šie skaičiai tebesvyruoja ir tebėra tokie dideli, kad Vakarų Balkanų maršruto šalys tebejaucia didelį spaudimą.

1. Nuolatinis keitimasis informacija ir veiksmingas bendradarbiavimas (1–2 punktai)

Pirmasis prioritetas – spręsti nepakankamo maršruto šalių vyriausybių ir kompetentingų valdžios institucijų bendravimo problemą. Per 24 valandas visos dalyvavusios šalys, institucijos ir agentūros paskyrė ryšių punktus, tiesiogiai atskaitingus šalių vadovams. Europos Komisijos pirmininkaujamos savaitinės vaizdo konferencijos tapo forumu, kuriame keičiamasi informacija ir efektyviai derinami veiksmai^{5,6}.

¹ Taip pat dalyvavo FRONTEX ir Europos prieglobsčio paramos biuras.

² http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

³ Be to, 2015 m. spalio 8 d. Liuksemburge surengta aukšto lygio konferencija dėl rytinės Viduržemio jūros regiono dalies ir Vakarų Balkanų maršruto, o gruodžio 7 d. – ES ir Vakarų Balkanų TVR ministrų posėdis.

⁴ Ši ataskaita parengta remiantis informacija, pateikta iki gruodžio 11 d.

⁵ Žr. tolesnį 8 skyrių.

Savaitinis keitimasis informacija pagrįstas Vadovų susitikime sutartais 17 punktų, įskaitant bendras judėjimo maršrutu tendencijas, poreikių vertinimą ir priėmimo pajėgumų didinimą, pasienyje taikomas priemonės ir konsoliduotas FRONTEX ataskaitas⁷. Taip žengtas pirmas labai svarbus žingsnis siekiant tvarkingesnio asmenų judėjimo Vakarų Balkanų maršrutu.

Taip pat sustiprintas ryšių palaikymas regiono viduje: Slovėnija lapkričio 16–17 d. surengė vidaus reikalų ministrų susitikimą, kuriame dalyvavo Serbija, buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija ir Graikija. Dalyviai susitarė labiau derinti veiksmus, be kita ko, keistis informacija apie sieną kertančių pabėgėlių skaičių ir priėmimo vietų užimtumo lygį. Gruodžio 3–4 d. regioniniame policijos vadovų susitikime Slovėnijoje aptartas operatyvinis bendradarbiavimas ir galimas bendras požiūris į ekonominius migrantus. Kroatija šiuose susitikimuose nedalyvavo.

Vis dėlto daugeliu atvejų vis dar nepakankamai iš anksto konsultuojamasi ir nepakankamai pranešama apie numatomus nacionalinės politikos pakeitimus ar iniciatyvas, ypač galinčius turėti didelį poveikį visam regionui. Toliau imamasi pernelyg daug vienašalių priemonių, įskaitant *de facto* pilietybę grindžiamas įleidimo į šalį sąlygas, taikomas migrantams, atvykstantiems į Kroatiją, Serbiją ir buvusiąją Jugoslavijos Respubliką Makedoniją, ir buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos ir Graikijos pasienyje statomas tvoras (kaip jau buvo padariusi Vengrija prie savo sienos su Serbija). Nepaisant priežasčių, dėl kurių priimti atskiri sprendimai, jie nebuvo derinti su kitomis šalimis, todėl regione atsirado netikrumo ir nestabilumo.

Atliktas pradinis poreikių – materialinių ir finansinių – vertinimas. Komisijos prašymu Austrija, Bulgarija, Kroatija, buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija, Graikija, Vengrija, Rumunija, Serbija ir Slovėnija pateikė savo vertinimus, kuriuose aptarti tokie klausimai kaip apgyvendinimas ir priėmimas, maistas ir pagrindinės paslaugos, registravimas, prieglobsčio prašymų tvarkymas, grąžinimas ir sienų valdymas. Komisija šalių vertinimus papildė informacija, gauta per 2015 m. lapkričio–gruodžio mėn. surengtas misijas vietoje⁸, dalyvaujant UNHCR, Tarptautinei migracijos organizacijai (TMO), Europos investicijų bankui ir Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankui. Taip siekta patikslinti poreikių vertinimuose pateiktas aprėptį ir trukmę ir atitinkamiems poreikiams priskirti tinkamiausius finansavimo šaltinius⁹. Dabar reikės atlikti papildomus tyrimus ir įvertinti visų šalių vidutinės trukmės ir ilgalaikius poreikius, be kita ko, daugiau dėmesio skiriant tokioms sritims kaip integracija ir grąžinimas¹⁰.

2. Antrinio judėjimo apribojimas (3 punktas)

⁶ Keitimasis informacija tapo veiksmingesnis pradėjus taikyti specialų keitimosi informacija būdą – ES integruotą politinio atsako į krizes mechanizmą (IPCR).

⁷ Išsamiau žr. tolesnius 4 ir 5 skyrius.

⁸ Poreikių vertinimo misijų tvarkaraštis: Graikijoje – spalio 26–27 d. ir lapkričio 18 d., Slovėnijoje – lapkričio 9 d., 16–17 d., Kroatijoje – lapkričio 10–12 d., Serbijoje – lapkričio 19–20 d., Bulgarijoje – lapkričio 30 d., buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje – lapkričio 30 d.–gruodžio 1 d., Austrijoje – gruodžio 3 d., Rumunijoje – gruodžio 7 d., Vengrijoje – gruodžio 8 d. Lapkričio 30 d. taip pat surengtas parengiamasis susitikimas su Vokietija ir suplanuota tolesnė misija 2016 m. pradžioje.

⁹ Žr. tolesnį 3 skyrių.

¹⁰ Žr. tolesnį 4 skyrių. Graikija iki galo atnaujinto poreikių vertinimo dar nepateikė.

Vadovai įsipareigojo siekti atgrasyti pabėgėlius ir migrantus nuo judėjimo prie kitos regiono šalies sienos ir aiškiai įvardyti, kad pabėgėlių srautų tolesnio siuntimo politika nepriimtina. Tokį įsipareigojimą iš dalies lėmė daugybė pranešimų¹¹, kad šalys pasirūpina transportu ir teikia administracinę paramą, kad pabėgėliai ir migrantai galėtų sklandžiai judėti maršrutu, ir taip sudaro jiems sąlygas greitai patekti į kaimynines šalis, apie tai iš anksto nepranešdamos priimančiajai šaliai. Dėl to srautai ėmė judėti vis greičiau ir pasidarė vis sunkiau tinkamai valdyti migrantų ir pabėgėlių atvykimą ir pačius atvykusiuosius. Ypač didelė našta užgulė kelionės tikslo šalis, esančias Vakarų Balkanų maršruto pabaigoje.

Nuo to laiko pranešimų apie tokius veiksmus sumažėjo, o sienos apsaugos institucijos ėmė labiau bendradarbiauti ir palaikyti ryšius. Tačiau trūksta kelių maršruto šalių politinės valios sukurti ilgesniam nei 24 valandų buvimui pritaikytus priėmimo pajėgumus, todėl galima daryti prielaidą, kad šios šalys save laiko tik tranzito šalimis, be to, tai rodo jų nenorą sulėtinti srautų judėjimą. Kita vertus, tarptautiniai subjektai, įskaitant UNHCR, taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad pabėgėliai ir migrantai dažnai labai ryžtingai siekia kuo greičiau judėti suplanuotos kelionės tikslo šalies link ir nenori likti maršruto šalyse.

3. Parama pabėgėliams, pastogės ir galimybės pailsėti suteikimas (4–7 punktai)

Sutarta, kad visos šalys pirmiausia turi padidinti pajėgumus, kad visiems, kuriems to reikia, suteiktų laikiną pastogę, leistų pailsėti, pamaitintų, suteiktų sveikatos priežiūros paslaugų ir užtikrintų sanitarines sąlygas. Tokia infrastruktūra taip pat padeda geriau ir nuspėjamesnė valdyti srautus ir gerinti maršrutu judančių asmenų registravimą. Per pastaruosius du mėnesius imtasi svarbių veiksmų, kad būtų įgyvendintas vadovų įsipareigojimas iki 2015 m. pabaigos priėmimo pajėgumus Graikijoje padidinti iki iš viso 50 000 vietų¹² ir Vakarų Balkanų maršrute sukurti dar 50 000 vietų. Tam numatyta ES finansinė parama ir partnerių, pavyzdžiui, UNHCR ir Tarptautinės migracijos organizacijos, pagalba. Vis dėlto reikia nedelsiant dėti daugiau pastangų, kad būtų pasiekti vadovų įsipareigoti pajėgumų tikslai ir užtikrinta tinkama pastogė, poilsis ir kiti pabėgėlių humanitariniai poreikiai.

Graikijai¹³ Komisija sutiko skirti 80 mln. EUR iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo (PMIF) ir Vidaus saugumo fondo (VSF), kad paremtų UNHCR programas ir kad būtų sukurta 27 000 priėmimo vietų¹⁴. Komisija priėmė finansavimo sprendimą, kad UNHCR galėtų sudaryti sutartis ir būtų pasiektas 20 000 prižiūrimų vietų skaičius, pasitelkiant čekius nakvynėms viešbučiuose, butų ir pastatų nuomą ir priimančiosios šeimos sistemą. 500 vietų jau sukurta, gali būti, kad iki konkurso pabaigos šis skaičius padidės. Pagal programą taip pat

¹¹ Pavyzdžiui, Komisijos poreikių vertinimo misijos ataskaitoje nurodyta, kad Kroatija reguliariai teikė transporto priemones, kad migrantai galėtų nuvykti iki sienos su Slovėnija.

¹² Šis skaičius padalytas taip: „ketinimas iki metų pabaigos priėmimo pajėgumus padidinti iki 30 000 vietų ir [įsipareigojimas] padėti Graikijai ir UNHCR dar bent 20 000 asmenų suteikti nuomos pašalpas ir taikyti priimančiosios šeimos programas“.

¹³ Spalio mėn. Graikija savo poreikių vertinime nurodė, kad ji turi 9 171 nuolatinę vietą (3 071 vieta atvirose priėmimo centruose, iš jų 1 371 vieta prieglobsčio prašytojams ir 1 700 vietų prieglobsčio neprašantiems asmenims, ir 6 100 vietų laikino apgyvendinimo prieš išsiuntimą centruose, skirtuose grąžinamiems asmenims) ir 2 543 pirminio priėmimo (laikinas) vietas (iš jų 2 303 vietos penkiose nustatytose migrantų antplūdžio vietose ir 240 vietų Filakyje).

¹⁴ 2014–2020 m. Graikijai pagal PMIF ir VSF nacionalines programas iš viso skirta 474 mln. EUR, iš kurių 33 mln. EUR jau išmokėti 2015 m. Pastaraisiais mėnesiais iš VSF ir PMIF Graikijai (tiesiogiai Graikijos valdžios institucijoms, taip pat UNHCR ir TMO veiklai Graikijoje) skirta iš viso 51,9 mln. EUR skubios pagalbos (atitinkamai 22,2 mln. EUR ir 29,7 mln. EUR).

bus finansuojamas 7 000 pirminio priėmimo vietų Graikijos salose (migrantų antplūdžio vietose) sukūrimas, kad būtų lengviau migrantus ilgainiui perkelti į kitas valstybes nares ir (arba) nukreipti į Graikijos prieglobsčio sistemą. Jei bus įtrauktos visos priėmimo pajėgumų formos ir įgyvendinti planai, 2016 m. sausio mėn. pradžioje priėmimo pajėgumai Graikijoje turėtų siekti 35 000 vietų.

Tai rodo, kad pagal susitarimą sukurti 30 000 vietų ir dar 20 000 vietų pagal nuomos pašalpių sistemą dar nesukurta 23 000 vietų. Būtina skubiai nustatyti, kaip šis trūkumas bus pašalintas: pirmasis žingsnis jau žengtas, nustatant kelias galimas vietas.

Veiksmai Vakarų Balkanų maršruto šalyse, siekiant papildomų 50 000 vietų įsipareigojimo

- ✓ Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija ėmėsi veiksmų žiemai pritaikytų priėmimo vietų skaičių padidinti iki 2 000. Tačiau visos šios vietos yra trumpalaikės tranzito vietos, skirtos naudotis tik kelias valandas: galimas buvimas šiose vietose galėtų būti ilgesnis, bet tam trūksta politinės valios. Kalbant apie paramą, Komisija per Pasirengimo narystei pagalbos priemonę su migracija susijusiai veiklai šalyje skyrė arba suplanavo skirti iš viso 39 mln. EUR. Komisija taip pat remia humanitarines operacijas (2,6 mln. EUR¹⁵). Aktyviai prisideda ir daug kitų pagalbos teikėjų, įskaitant valstybes nares.
- ✓ Serbija įsipareigojo iki 2015 m. pabaigos turimų vietų skaičių padidinti iki 6 000 ir atnaujinti turimus pajėgumus. Pagalbos teikėjai svarsto galimybes sukurti dar 6 000 vietų, dėl kurių Serbija nurodė turinti techninius pajėgumus, bet politinio sprendimo nepriėmė. Siekiant padengti dalį su pajėgumų išplėtimu susijusių išlaidų (rekonstrukcijos ir eksploatavimo išlaidų), pagal Pasirengimo narystei pagalbos priemonę skirta 7 mln. EUR. Be to, ES humanitarinė pagalba Serbijai šiuo metu siekia 5,9 mln. EUR¹⁶, taip pat teikiama dvišalė pagalba.
- ✓ Kroatijoje šiuo metu yra 5 000 žiemai pritaikytų laikinų vietų, kurios pakeis ankstesnes, tokioms sąlygoms nepritaikytas 5 000 vietų. 2015 m. šalis gavo 16,4 mln. EUR skubaus finansavimo¹⁷ priėmimo pajėgumams, pabėgėlių priėmimo sąlygoms ir policijos pajėgoms paremti. Nėra politinės valios padidinti priėmimo pajėgumus arba pailginti galimą buvimo trukmę esamose patalpose.
- ✓ Nuo spalio mėn. vidurio Slovėnijos turimi pajėgumai išliko stabilūs – maždaug 7 000 laikinų vietų. Ji ėmėsi veiksmų, kad sukurtų dar 2 000 žiemai pritaikytų laikinų vietų. Lapkričio mėn. ji gavo 10,2 mln. EUR skubų finansavimą priėmimo pajėgumams ir patruliavimui pasienyje paremti.
- ✓ Austrija patiria itin didelį spaudimą ir kaip tranzito, ir kaip kelionės tikslo šalis; po vadovų susitikimo savo pajėgumus ji padidino 16 000 vietų ir dabar turi beveik 74 000 vietų. 2015 m. šalis gavo 6,3 mln. EUR skubios pagalbos priėmimo pajėgumams ir prieglobsčio prašymų administravimui paremti.

¹⁵ Tai apima laikinos pastogės ir pagrindinių paslaugų, pvz., maisto, ne maisto produktų ir apsaugos, teikimą.

¹⁶ Tai apima laikinos pastogės ir pagrindinės pagalbos pabėgėliams, pvz., maisto, ne maisto produktų, apsaugos ir sveikatos priežiūros, teikimą.

¹⁷ Šiame skirsnyje skubus finansavimas reiškia finansavimą iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo ir Vidaus saugumo fondo (Sienos ir vizos).

Iš šių skaičių matyti, kad pastangų įdėta daug. Kai kurios šalys naujus priėmimo pajėgumus sukūrė dar likus kelioms savaitėms iki vadovų susitikimo. Daugelis šalių ėmėsi veiksmų, kad pagerintų priėmimo vietų kokybę, jas pritaikytų žiemai ir sukurtų laikinų vietų. Vis dėlto būtina dėti daugiau pastangų. Kol kas sukurta mažiau nei pusė iš vadovų susitikime įsipareigotų sukurti 50 000 papildomų priėmimo vietų. Be to, jos sutelktos tik keliose šalyse. Trumpalaikės vietos (iki 24 valandų) gali padėti patenkinti skubius poreikius, bet atspindi tranzito filosofiją, kuri neatitinka visapusiško įsipareigojimo prisidėti siekiant sulėtinti migrantų ir pabėgėlių srautus¹⁸. Finansavimas galėtų būti naudojamas siekiant pritaikyti laikinąsias patalpas, kad jose būtų galima apsistoti ilgesniam laikui. Tačiau tam reikia aiškesnės koncepcijos, kaip valdyti migrantų srautą taip, kad juos būtų įmanoma tolygiau paskirstyti, ir aiškos šalių politinės valios sukurti priėmimo pajėgumus.

Šalys, kurios šiuo metu su srautais nesusiduria, po vadovų susitikimo priėmimo pajėgumų nedidino. Albanija (300 vietų), Bulgarija (5 130 nuolatinių vietų, taip pat per 800 vietų, kurias galima pradėti naudoti prireikus¹⁹), Rumunija (1 200 nuolatinių vietų, 550 laikinų vietų, kurias įmanoma naudoti kilus nepaprastajai situacijai) ir Vengrija (980 nuolatinių vietų) pabrėžė savo nuomonę, kad šie pajėgumai atitinka esamus ir numatomus srautus. Bulgarija ir Rumunija atkreipė dėmesį į tai, kad jų priėmimo centrų užimtumas dabar labai nedidelis. Tačiau kilus nepaprastajai situacijai kaip paramą nenumatytiems atvejams būtų galima panaudoti didesnius pajėgumus. Nuolat kintantys srautai reiškia, kad nė viena šalis negali būti tikra, kad ji nepatirs jų poveikio. 2015 m. Bulgarija, Rumunija ir Vengrija gavo atitinkamai 5,8 mln. EUR, 8,6 mln. EUR ir 6 mln. EUR pagal Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo ir Vidaus saugumo fondo nacionalines programas²⁰. Bulgarija ir Vengrija taip pat gavo 4,1 mln. EUR ir 6,7 mln. EUR skubų finansavimą. Būtų protinga tokius išteklius naudoti priėmimo pajėgumų, kurių gali prireikti ateityje, kūrimui.

Dar 13 mln. EUR jau numatyti humanitarinei pagalbai pabėgėliams, prieglobsčio prašytojams ir migrantams, pirmiausia Serbijoje ir buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje. Pagalba bus skirta aprūpinti maisto ir ne maisto produktais, apsauga ir pastoge. Taip bendra ES humanitarinė pagalba Vakarų Balkanams 2015 m. pasieks beveik 22 mln. EUR.

Šiuo metu visame Vakarų Balkanų maršrute vykdomos keturios Sąjungos civilinės saugos mechanizmo operacijos: Serbijoje (nuo 2015 m. rugsėjo 21 d.), Slovėnijoje (nuo 2015 m. spalio 22 d.), Kroatijoje (nuo 2015 m. spalio 26 d.) ir Graikijoje (nuo 2015 m. gruodžio 3 d.). Iš viso pagalbą suteikė 15 dalyvaujančių šalių, visų pirma pasirūpindamos palapinėmis, miegui skirtomis priemonėmis, asmens apsaugos priemonėmis, šildymu, elektros energija ir apšvietimu. Dauguma prašymų suteikti pagalbą dar nepatenkinti, o poreikiai išlieka dideli. Pavyzdžiui, per beveik 3 mėnesius keturios šalys paprašė 1 548 sanitarinių talpyklų ir apgyvendinti pritaikytų konteinerių, bet jų suteikta tik 15. Tik simbolinė pagalba pasiūlyta kai kuriose kitose labai svarbiose srityse, pavyzdžiui, dėl lovų ir žieminių drabužių. Kalbant apie Graikiją, praėjus vienuolikai dienų po prašymo pateikimo, įrangos skyrė penkios valstybės. Komisija ėmėsi veiksmų, kad galėtų plačiau ir greičiau reaguoti į visų keturių šalių pagalbos prašymus.

¹⁸ Susijusios šalys taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad migrantai ir pabėgėliai negali būti verčiami likti priėmimo vietose.

¹⁹ Dar 400 laikinų vietų bus parengta iki 2016 m. vasaros.

²⁰ Biudžetus iš viso sudaro atitinkamai 82,4 mln. EUR, 120,2 mln. EUR ir 85,2 mln. EUR.

Po pirmininko J.-C. Junckerio laiško tarptautinėms finansų įstaigoms (Europos investicijų bankui (EIB), Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankui, Europos Tarybos plėtros bankui (EPB), Tarptautiniam valiutos fondui (TVF) ir Pasaulio bankui) Komisija sukūrė naują ryšių palaikymo tinklą, kad galėtų su jomis derinti veiksmus²¹. Ji pradėjo tyrimą, kad nustatytų, kurios institucijos gali padėti tam tikrose srityse. Numatyti keli svarbūs dabar vykdomi projektai, įskaitant 14 dabar vykdomų EIB projektų, pritaikytų reaguoti į su migracija susijusius poreikius, taip pat nauji Europos Tarybos vystymo banko dotacijos susitarimai, kurių bendra vertė – 13,2 mln. EUR²². Dabar labai svarbu, kad tarptautinės finansų įstaigos parengtų vidutinės trukmės atsaką ir ilgalaikį atsaką, pavyzdžiui, kad parama migrantams būtų įtraukta į susijusias Komisijos įgyvendinamas priemones.

4. Bendras migracijos srautų valdymas (8–12 punktai)

Vienas esminių vadovų susitikime aptartų elementų – bendro požiūrio į migracijos valdymą skatinimas. Visomis toliau išvardytomis sienų valdymo iniciatyvomis siekiama aukštesnių standartų strateginėse vietose, taip pat skatinama, kad visi asmenys būtų užregistruoti ir iš jų visų būtų paimti pirštų atspaudai. Labai daug dėmesio skiriama ir migrantų antplūdžio vietoms Graikijoje (kurioje, šalia jau naudojamų 46 pirštų atspaudų ėmimo mašinų, turėtų būti netrukus pastatyta dar 30).

Nuoseklus požiūris apima nustatymą principų, kuriais grindžiamas sprendimų priėmimas pasienyje remiantis bendru supratimu. Vadovų pareiškime patvirtintas principas, kad – jei atlikta išankstinė negrąžinimo ir proporcingumo principų patikra – šalys gali atsisakyti įleisti tik tuos asmenis, kurie neišreiškia pageidavimo prašyti tarptautinės apsaugos. Šis principas susijęs su kitu – „jokių teisių be registracijos“: migrantų registracija (nepriklausomai nuo jų statuso) yra išankstinė sąlyga, kad būtų galima tinkamai valdyti srautus ir nustatyti migrantų teises ir pareigas. Tačiau praktiškai tai lėmė, kad pradėtas taikyti *de facto* pilietybė grindžiamas požiūris, atsisakant į šalį įleisti visus, kurie nėra tam tikrų valstybių (Sirijos ar Irako) piliečiai. Kol kas neaišku, ar visi, kuriuos atsisakyta įleisti į šalį, aiškiai neišreiškė pageidavimo kreiptis dėl prieglobsčio.

Po vadovų susitikimo FRONTEX kasdien teikia ataskaitas apie padėtį Vakarų Balkanų maršrute, remdamasi šalių pateikta informacija. Siekdama, kad ataskaitos būtų nuoseklesnės ir kad būtų sukurtos apibrėžtys ir rodikliai, lapkričio 12 d. FRONTEX surengė Vakarų Balkanų rizikos analizės tinklo techninį posėdį. Tai leido visoms šalims nuo lapkričio 23 d. bendrai teikti operatyvines ataskaitas internetu. FRONTEX toliau dirbo, kad pagerintų duomenų kokybę ir aprėptį ir galėtų parengti išsamesnę analizę. Šiuo metu jos kasdienėse ataskaitose pateikiama informacija ne tik apie kintančią padėtį, susijusią su sienos kirtimo atvejais, bet ir informacija apie užregistruotus asmenis, pažeidžiamas grupes ir apie tai, kokios šalies piliečių atvyko daugiausia. Ji taip pat turi galimybę įvertinti tendencijas ir pateikti apžvalgą, pvz., apskaičiuoti, kad per lapkričio mėn. Graikija pagal sistemos EURODAC procedūras paėmė apytiksliai 54 000 asmenų pirštų atspaudus²³. Registraciją turėtų dar labiau pagerinti FRONTEX misijos prie šiaurinės Graikijos sienos įkūrimas. Be to, Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO) skelbia savaitines apžvalgas apie prieglobsčio

²¹ Surengtos keturios vaizdo konferencijos – spalio 28 d., lapkričio 5 d., lapkričio 19 d. ir gruodžio 3 d.

²² Įskaitant 2,3 mln. EUR Serbijai, 2,2 mln. EUR buvusiąjai Jugoslavijos Respublikai Makedonijai, 1,5 mln. EUR Slovėnijai ir Tarptautinės migracijos organizacijos įgyvendintiems projektams Graikijoje, buvusiojoje Jugoslavijos Respublikoje Makedonijoje, Kroatijoje ir Slovėnijoje.

²³ Vis dėlto tebevykdoma ir popierinė registracija.

padėti ir naujausias prieglobsčio tendencijas (prieglobsčio prašymų skaičių, pagrindines tokius prašymus teikiančių asmenų kilmės šalis, sprendimų, priimtų vietoje, skaičių ir rūšį).

Vadovų pareiškime taip pat pabrėžiama grąžinimo – kaip vieno iš pagrindinių veiksmingo migracijos valdymo komponentų – svarba. Reikia dėti daugiau pastangų, nes grąžinamų asmenų skaičius neauga. ES padidino savo paramą valstybėms narėms, kurios ėmėsi veiksmų, kad įgyvendintų įsipareigojimus pagal Grąžinimo direktyvą. Komisija taip pat toliau plėtoja ir stiprina turimas priemones: be kita ko, numatyta skirti didelę sumą pagal Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo nacionalines programas. Pavyzdžiui, Graikijos atveju iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo Komisija Graikijos policijai (kartu su Tarptautine migracijos organizacija (TMO), kuri yra bendra paramos gavėja) skyrė 2,5 mln. EUR dotaciją 2015 m. gruodžio 1 d.–2016 m. gegužės 31 d. laikotarpiui, kuri, be kita ko, apima priverstinio grąžinimo ir remiamo savanoriško grįžimo aspektus (iš viso 2 080 grąžinamų asmenų).

Kad būtų galima vykdyti grąžinimą, readmisijai būtina trečiųjų šalių partnerių parama. Vienas iš svarbių ES ir Turkijos bendro veiksmų plano²⁴ elementų buvo sutarimas ES ir Turkijos readmisijos susitarimą pradėti taikyti anksčiau. Vadovų pareiškime nustatytos dar trys prioritetinės šalys. Gruodžio 1 d. Vyriausioji įgaliotinė ir Komisijos pirmininko pavaduotoja F. Mogherini susitarė su Afganistano užsienio reikalų ministru S. Rabbani kuo greičiau surengti aukšto lygio dialogą migracijos klausimais, prieš tai dar surengiant aukšto lygio pareigūnų vizitą Kabule. Lapkričio 5 d. ji susitarė su Bangladešo užsienio reikalų ministru A. H. M. Ali, kad 2016 m. pradžioje būtų sušauktas pirmasis naujo dialogo migracijos ir judumo klausimais posėdis. Lapkričio 23 d. Komisijos narys D. Avramopoulos lankėsi Pakistane, susitikimuose su vidaus ir užsienio reikalų ministrais aptarė ES ir Pakistano readmisijos susitarimo įgyvendinimą ir gavo Pakistano įsipareigojimą bendradarbiauti readmisijos klausimais. Jis taip pat nurodė, kad reikia toliau bendradarbiauti siekiant išsklaidyti susirūpinimą dėl praktinio susitarimo įgyvendinimo. Vis dėlto tiek politiniu, tiek techniniu lygmenimis siekti pažangos su Pakistanu sudėtinga, kaip matyti iš problemų, kilusių dėl gruodžio 2 d. grąžinimo skrydžio, kai daug grąžinamų asmenų nebuvo priimti į Pakistaną užginčijus pateiktus dokumentus. Politinės diskusijos tęsiamos, o būsimame 2016 m. sausio 12 d. bendro readmisijos komiteto posėdyje suplanuotos techninės diskusijos, siekiant išsiaiškinti kelis su įgyvendinimu susijusius punktus.

5. Sienų valdymas (13–14 punktai)

Vadovų pareiškime nurodyti svarbiausi maršruto pasienio punktai, kuriuose būtina imtis papildomų skubių veiksmų, siekiant valdyti mūsų sienas ir atgauti jų kontrolę, taip pat didinti bendradarbiavimą.

Lapkričio 29 d. ES ir Turkijos aukščiausiojo lygio susitikime aktyvuotas bendras veiksmų planas, kuriuo dabar grindžiamas glaudus abiejų pusių bendradarbiavimas. Šis planas atitinka ES ir Turkijos tarpusavio įsipareigojimą kartu įveikti krizę, kilusią dėl konflikto Sirijoje, vadovaujantis naštos pasidalijimo principu, ir aktyviau bendradarbiauti siekiant apsaugoti asmenis, kurie dėl minėto konflikto prievarta perkelti iš Sirijos į Turkiją, siekiant valdyti migracijos srautus ir padėti sustabdyti neteisėtą migraciją.

²⁴ http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-action-plan_en.pdf.

FRONTEX šiuo metu stiprina savo buvimą Bulgarijos ir Turkijos pasienyje – ji ketina dislokuoti 24 sienos apsaugos pareigūnus ir juos aprūpinti technine įranga.

Dėl bendros jūrų operacijos „Poseidon“ sustiprinimo, gruodžio mėn. pradžioje Graikijos valdžios institucijoms priėmus sprendimą dislokuoti 31 Graikijos policijai priklausančių grupių vadovą, FRONTEX nuo 2016 m. sausio mėn. savo buvimą salose ir Egėjo jūroje gali padidinti dar 100 darbuotojų. Beveik visi grupių vadovai jau dislokuoti. Šiuo metu sausumoje dirba 157, o jūroje – 146 FRONTEX kviestiniai pareigūnai. Be to, 2015 m. gruodžio 3 d. Graikija pateikė oficialų prašymą dislokuoti skubios pasienio pagalbos būrį, kuris nedelsdamas padėtų sienos apsaugos pareigūnams prie jos išorės sienų Egėjo jūros salose.

Gruodžio 3 d. Graikija ir FRONTEX susitarė dėl veiksmų plano, skirto naujai operacijai prie Graikijos sienos su buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija. Kol susitarta dėl FRONTEX dislokavimo, įtampa prie šios sienos išaugo, nes pasienyje pastatyta tvora (kaip sienos valdymo priemonė), o buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija nusprendė prisijungti prie kitų šalių sprendimo apriboti asmenų įleidimą remdamasi jų pilietybe. Vadovų pareiškime taip pat atkreiptas dėmesys į tai, kad Graikija ir buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija turi imtis aktyvių dvišalių, su sienos klausimais susijusių pasitikėjimo stiprinimo priemonių: nuo jų užsienio reikalų ministrų posėdžio lapkričio mėn. pradžioje pasiekta nedaug, nors kasdieniai sienų administracijų ryšiai sustiprėjo.

Taip pat reikėtų imtis tolesnių veiksmų siekiant įveikti kliūtis, dėl kurių FRONTEX negali dirbti už Serbijos ir Kroatijos sienos, nes viena yra ES valstybė narė, o kita trečioji šalis. FRONTEX galėtų padėti stebėti sienos kirtimo atvejus ir padėti vykdyti registraciją Kroatijos ir Serbijos sienos perėjimo punktuose.

Dar vienas būdas teikti paramą buvo padėti susijusioms šalims užtikrinti, kad dėl migrantų srautų nekiltų viešosios tvarkos problemų. Vadovų susitikime Slovėnija paprašė dvišalės paramos – per savaitę atsiųsti 400 policijos pareigūnų. Šiuo metu Slovėnijoje dislokuota tik apie 200 policijos pareigūnų iš kitų valstybių narių.

Visiems svarbiausiems klausimams, susijusiems su Vakarų Balkanų maršrutu, nuosekliai skirtas didelis dėmesys, todėl pagerėjo padėties nuspėjamumas (prie to labiausiai prisidėjo svarbus FRONTEX dalyvavimas). Kita vertus, pažanga tebėra netolygi. Vykdyti priemones trukdo tai, kad valstybės narės nepakankamai reaguoja į FRONTEX kvietimus teikti ekspertines žinias ir įrangą (iki šiol valstybės narės įsipareigojo skirti tik 31 proc. FRONTEX paprašyto bendro vieno žmogaus darbo dienų skaičiaus).

Viena iš priemonių, kurią galima taikyti siekiant kovoti su neteisėta migracija, yra atsisakymas įleisti trečiųjų šalių piliečius, kurie nepatvirtina pageidavimo prašyti tarptautinės apsaugos (pagal tarptautinę ir ES prieglobsčio teisę ir su sąlyga, kad atlikta išankstinė negrąžinimo ir proporcingumo principų patikra). Tačiau reikia turėti omenyje pasekmes: pavyzdžiui, kyla pavojus, kad išaugs pasienyje įstrigusių asmenų skaičius, tai gali paskatinti neteisėtą žmonių gabenimą ir srautų nukreipimą kita kryptimi (Bosnija ir Hercegovina bei Juodkalnija priėmė nenumatytų atvejų planus, kad būtų apsaugotos nuo tokių atvejų). Į tai turi būti atsižvelgta. Pavyzdžiui, prie sienos su buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija FRONTEX dislokuos 26 pareigūnus, kad jie padėtų Graikijai registruoti migrantus. Taip pat reikėtų sustiprinti asmenų, kuriems nereikia tarptautinės apsaugos, grąžinimo operacijas. UNHCR taip pat padeda Graikijos valdžios institucijoms įtraukti asmenis į Graikijos migracijos valdymo sistemą ir patenkinti skubius humanitarinius poreikius: gruodžio 10 d.

surengta svarbi operacija, kad žmonės iš šiaurinio pasienio būtų perkelti į didelius miestus, kur bus įvertinti jų prieglobsčio prašymai.

6. Kova su neteisėtu žmonių gabenimu ir prekyba žmonėmis (15 punktas)

Be bendradarbiavimo valdant migracijos srautus, taip pat bendradarbiauta kovojant su neteisėtu žmonių gabenimu ir prekyba žmonėmis. Gruodžio 4 d. pasirašytas susitarimo memorandumas, kuriuo sudarytos sąlygos Europolui ir FRONTEX keistis asmens duomenimis. Iki 2016 m. kovo mėn. Europolas įsteigs Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centrą. Vienas iš sustiprintos Europolo paramos pavyzdžių yra bendro operatyvinio biuro Vienoje sukūrimas. Tai laikinas, regioninis, visiškai į Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centrą integruotas žvalgybos ir tyrimų punktas, kuriuo sudarytos geresnės bendradarbiavimo galimybės Austrijoje esantiems skirtingų valstybių narių tyrėjams. Šiais metais bus pradėta įdarbinti didžiąją dalį naujų Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centro darbuotojų.

Neseniai Europolas suteikė paramą kelioms didelėms kovos su neteisėtu migrantų gabenimu Vakarų Balkanuose operacijoms (sudarė sąlygas keistis operatyvine informacija ir dislokavo analitiką), be kita ko, 2015 m. rugsėjo–spalio mėn. Serbijos ir buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos pasienyje surengtai bendrai operacijai „Koštana 2015“, kurioje dalyvavo septynios regiono šalys. Paskutinė Europolo remta operacija – gruodžio 2 d. didelė bendra operacija, kurią kartu vykdė Austrijos, Graikijos, Švedijos ir Jungtinės Karalystės teisėsaugos ir teisminės institucijos. Ši operacija, kurią koordinavo teisminės institucijos Salonikuose (Graikija), buvo nukreipta prieš organizuotą nusikalstamą grupuotę, įtartą neteisėtu žmonių gabenimu į ES. Po operacijos nusikalstama grupuotė išardyta ir iš viso suimti 23 įtariamieji.

7. Informacija apie pabėgėlių ir migrantų teises ir pareigas (16 punktas)

Informacija yra būtina siekiant kovoti su pabėgėlių ir migrantų klaidinga nuomone ir netikroviškais lūkesčiais ir juos įtikinti nesileisti į pavojingas keliones ir nepasikliauti kontrabandininkais. Komisija įsteigė informacijos sklaidos darbo grupę, kurioje dalyvauja visos susijusios institucijos. Darbo grupė parengė informavimo strategiją, kurią sudaro trys etapai: vertinimas, turinio kūrimas ir sklaida. Pirmiausia bus nustatyti kanalai, kuriais migrantai ir prieglobsčio prašytojai gauna informaciją, kad pranešimai būtų veiksmingiau perduodami prieglobsčio prašytojams ir migrantams ES viduje ir už jos ribų. Ši informacija bus įtraukta į konkrečioms šalims skirtą medžiagą apie prieglobsčio procedūras Europoje, taip pat kovos su neteisėtu žmonių gabenimu aprašymus svarbiausiomis kalbomis, taip pat perduota skleisti naujais socialinės žiniasklaidos kanalais (kartu su instituciniais kanalais, įskaitant ES delegacijas, veikiančias migrantų antplūdžio vietose, Tarptautinę migracijos organizaciją (TMO), UNHCR, tradicinę žiniasklaidą ir diasporos atstovus). Pirmosios informacijos sklaidos operacijos Vakarų Balkanų maršrute bus pradėtos sausio mėn. viduryje.

8. Stebėsena (17 punktas)

Iki šiol surengtos septynios savaitinės vaizdo konferencijos su nacionaliniais ryšių punktais dėl tolesnių veiksmų; joms pirmininkavo Komisijos pirmininko J.-C. Junckerio kabinetas²⁵. Jose labai aktyviai dalyvavo visos regiono šalys, ir šis būdas atitiko visų lūkesčius.

²⁵ Spalio 28 d., lapkričio 4 d., lapkričio 10 d., lapkričio 19 d., lapkričio 26 d., gruodžio 2 d. ir gruodžio 10 d.