



Bruselj, 6.3.2019
COM(2019) 126 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU
IN SVETU**

Poročilo o napredku pri izvajanju evropske agende o migracijah

I. UVOD

EU si je v zadnjih štirih letih izjemno prizadevala za razrešitev izziva migracij, kar je prispevalo k zmanjšanju nedovoljenih prihodov na najnižjo raven v petletnem obdobju. Omogočala je zaščito in podporo milijonom ljudi, reševala življenja na morju ter izboljševala pogoje in možnosti za preživetje. S podporo državam članicam na zunanji meji je nadzorovala veliko število prihodov, s financiranjem številnih projektov po EU pa podprla ponovno vključevanje beguncev in drugih državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU. Prispevala je k preprečevanju nedovoljenih migracij, tudi z bojem proti tihotapskim mrežam in bojem proti trgovini z ljudmi. Sodelovala je s partnerskimi državami po vsem svetu, da bi odpravila temeljne vzroke in spodbudila urejeno upravljanje migracij, vključno s ponovnim sprejemom migrantov brez urejenega statusa za prebivanje v EU. Prizadevala si je za razvoj zakonitih poti kot alternative za nevarne tihotapske poti. V zvezi s tem so bila kot del celovitega pristopa sprejeta vsa področja evropske agende o migracijah iz leta 2015¹.

Ključni napredek v okviru evropske agende o migracijah

- Leta 2018 je bilo na zunanjih mejah EU odkritih približno 150 000 nedovoljenih prihodov, kar pomeni 25-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2017. To je bila najnižja raven v petih letih in znaša 90 % manj kot leta 2015, ko je bila migracijska kriza največja.
- Ukrepanje EU od leta 2015 je prispevalo k temu, da je bilo na morju rešenih skoraj 730 000 ljudi.
- Milijoni prosilcev za azil, beguncev in razseljenih oseb so imeli koristi od programov, ki jih je financiral nujni skrbniški sklad EU za Afriko², saj je več kot 5,3 milijona ranljivih oseb prejelo osnovno podporo, komunikacijske kampanje so dosegle skoraj milijon ljudi in več kot 60 000 ljudi se je po vrnitvi lahko ponovno vključilo v družbo.
- Skrbniški sklad za Afriko je bil prav tako ključnega pomena za prostovoljno humanitarno vračanje več kot 37 000 ranljivih migrantov iz Libije v njihove države izvora od začetka leta 2017.
- Ukrepanje je bilo osredotočeno na mreže za tihotapljenje migrantov: samo leta 2018 je Evropski center za boj proti tihotapljenju migrantov igral ključno vlogo pri več kot sto prednostnih primerih tihotapljenja. Skupne preiskovalne skupine se spopadajo s tihotapljenjem v državah, kot je Niger.
- Iz Italije in Grčije je bilo premeščenih 34 710 oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito.
- Od leta 2015 je bilo več kot 50 000 oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, preseljenih v EU.
- V okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje je bilo v obdobju 2015–2017 zagotovljenih več kot 140 milijonov EUR v podporo ukrepom o vključevanju in zakonitih migracijah³.
- Uradni sporazumi o ponovnem sprejemu ali praktični dogovori o vračanju in ponovnem sprejemu so zdaj vzpostavljeni s 23 državami izvora in tranzita.
- Hkrati je bilo leta 2018 več kot 80 % humanitarne pomoči EU namenjenih za potrebe prisilno razseljenih oseb⁴.

¹ COM(2015) 240 final z dne 13. maja 2015.

² Poleg podpore v okviru obstoječih razvojnih programov EU.

³ Države članice oddajajo svoja poročila o izvajanju, ki zajemajo ukrepe v letu 2018. Številni begunci in zakoniti migranti so tudi imeli koristi od programov vključevanja v okviru Evropskega socialnega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Ta prizadevanja se morajo nadaljevati. Dejstvo, da se je število nedovoljenih prihodov zmanjšalo, ni jamstvo za prihodnost, saj je verjetno, da se bo migracijski pritisk še nadaljeval. Po pričakovanjih je obravnavanje temeljnih vzrokov nedovoljenih migracij dolgoročen projekt, medtem ko nedavno povečanje števila nedovoljenih prihodov po zahodnosredozemski poti kaže, da so razmere še vedno nestabilne in da tihotapci nenehno iščejo nove priložnosti. Ključne težave ostajajo nerešene: razviti moramo azilni sistem, ki bo ustrežal svojemu namenu in ki bo zagotavljal solidarnost in zmanjševal sekundarna gibanja, s pomočjo ukrepov tako v državah članicah kot v tretjih državah moramo izvesti več vrnitev, na naših zunanjih mejah moramo biti boljše pripravljene, boriti se moramo proti novim strategijam tihotapcev ter še naprej izboljševali varne, urejene in zakonite poti za zakonite priseljence in osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Za upravljanje migracij je potrebno trajno, dolgoročno in skupno prizadevanje EU, ki temelji na načelu solidarnosti in pravični delitvi odgovornosti. Bistvenega pomena je, da se od priložnostnih rešitev še naprej pomikamo v smer trajnostnih struktur in učinkovitega pravnega okvira, ki bo kos izzivom prihodnosti. Te cilje je mogoče doseči na podlagi štirih let skupnega sodelovanja⁵.

Kadar so EU in države članice ukrepale enotno, se je zaradi poglobitve sodelovanja s ključnimi partnerskimi državami, kot sta Turčija in Niger, znatno zmanjšalo število nedovoljenih prihodov. Skupni ukrepi so bili učinkoviti v boju proti tihotapljenju migrantov, pri iskanju alternativnih zakonitih poti in pri sklepanju šestih novih dogovorov o ponovnem sprejemu s ključnimi državami izvora. Sodelovanje z Afriko in Afriško unijo je doseglo nove ravni.

Vse te pobude že prinašajo rezultate in z njimi je mogoče doseči še več. Bistvenega pomena je, da se doseže celovit pristop, določen v štirih stebrih evropske agende o migracijah, in vzpostavi trajen okvir.

II. DANAŠNJE STANJE

Nedovoljeni prihodi

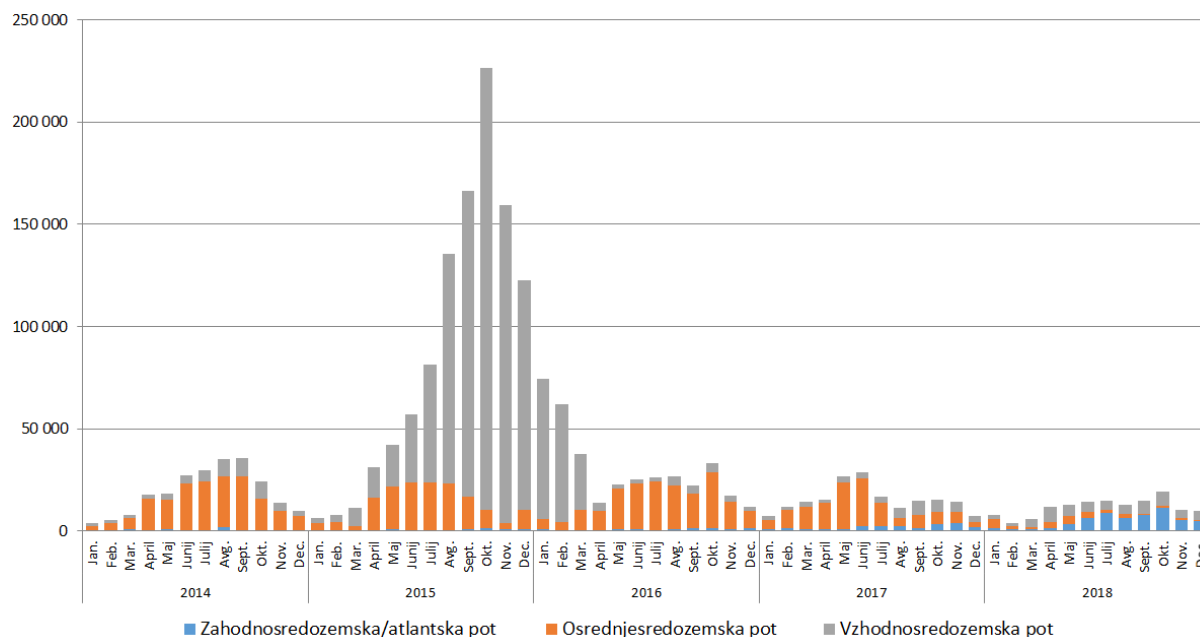
Današnje razmere kažejo, da se število nedovoljenih prihodov od leta 2015, ko je bilo najvišje, še naprej močno zmanjšuje⁶. Vendar pa so se nekateri trendi nadaljevali tudi leta 2018 in v začetku leta 2019 ter pokazali potrebo po trajnih ukrepih in odzivanju na spreminjajoče se okoliščine.

⁴ Prisilno razseljene osebe zajemajo begunce in notranje razseljene osebe. Podpora se zagotavlja tudi njihovim gostiteljskim skupnostim. Humanitarna pomoč EU se zagotavlja v skladu s humanitarnimi načeli človečnosti, nevtralnosti, nepristranskosti in neodvisnosti.

⁵ To prizadevanje vključuje finančno podporo v višini 13 milijard EUR neposredno iz proračuna EU ter ukrepe v okviru skrbniških skladov EU in instrumenta za begunce v Turčiji.

⁶ Vsi podatki so od Evropske agencije za mejno in obalno stražo, razen če ni navedeno drugače.

Nedovoljeni prehodi meje na treh glavnih poteh



- Na *zahodnosredozemski/atlantski* poti se je lansko leto število prihodov povečalo in ostalo na visoki ravni. Skupno število prihodov v Španijo leta 2018 (skoraj 65 000 oseb) je bilo za 131 % večje kot leta 2017, ta trend pa se je nadaljeval tudi leta 2019⁷. Leta 2018 je bilo med prišleki v Španijo največ Maročanov (petina vseh prehodov meje), sledili pa so jim državljani zahodnoafriških držav (Gvineje, Malijske, Slonokoščene obale in Gambije) ter Alžirije.
- Na *osrednjesredozemski* poti število nedovoljenih prihodov ostaja nizko. Na splošno se je število nedovoljenih prihodov v Italijo leta 2018 v primerjavi z letom 2017 zmanjšalo za 80 %, ta trend pa se je leta 2019 nadaljeval in se zmanjšal na raven pred krizo. Čeprav je Libija leta 2018 še vedno predstavljala več kot polovico odhodov, libijska obalna straža še naprej prestreza ali rešuje številne ljudi na morju – približno 15 000 odhodov leta 2018, od katerih je bilo največ Sudancev (14 %), Nigerijcev (12 %) in Eritrejcev (12 %)⁸. Tunizija je postala pomembna država odhoda (zlasti Tunizijcev) v Italijo, v drugi polovici leta 2018 pa se je povečalo število prihodov na Malto.
- Na *vzhodnosredozemski* poti so se številke leta 2018 povečevale in število prihodov v Grčijo v letu 2019 je zdaj za več kot 30 % višje kot pred enim letom. Ta trend povzroča stalen pritisk na Egejske otoke, pa tudi na grško-turško kopensko mejo, saj se je v Turčijo vrnilo veliko premalo oseb, da bi se ta pritisk zmanjšal in da bi se prekinil gospodarski model tihotapcev⁹. Ob prihodu na otoke je bilo leta 2018 in 2019 največ Afganistancev,

⁷ Podatki španskih organov.

⁸ Podatki Urada ZN za begunce (UNHCR).

⁹ Od 21. marca 2016 je bilo iz Grčije v Turčijo na podlagi izjave EU in Turčije vrnjenih 1 836 oseb, na podlagi dvostranskega protokola Grčije in Turčije pa 601 oseb.

medtem ko je prek kopenske meje v EU vstopilo največ turških državljanov. Prav tako se je na Cipru povečalo število prihodov na območja pod vladnim nadzorom Cipra, in sicer tako po morju kot po kopnem.

Leta 2018 je prišlo tudi do znatnega povečanja števila nedovoljenih gibanj na *Zahodnem Balkanu*, čeprav se je zaradi začetka zime število nezakonitih gibanj zmanjšalo. Leta 2018 je bilo število nedovoljenih prihodov štirikrat višje kot leta 2017, pri čemer je glavna pot v regiji potekala od Srbije do Bosne in Hercegovine. Bosna in Hercegovina je leta 2018 zabeležila približno 24 000 nedovoljenih prihodov, ob koncu leta pa je bilo v državi približno 5 000 migrantov. Vendar se je intenzivnost prihodov po tej poti zmanjšala, ko je Srbija 17. oktobra 2018 ukinila brezvizumski režim za iranske državljane. Zaradi politike brezvizumskega režima Srbije se trenutno spremlja povečanje števila prihodov indijskih državljanov.

Medtem ko se je število smrtnih žrtev v Sredozemlju od leta 2016 ob prizadevanjih EU, držav članic in drugih partnerjev še naprej zmanjševalo, pa obstoj poslovnih modelov tihotapcev pomeni, da prehod meje po morju še vedno terja življenja. Leta 2018 je umrlo skoraj 2 300 oseb v primerjavi z več kot 3 100 leta 2017, leta 2019 pa je do danes življenje izgubilo več kot 220 ljudi¹⁰.

Azil

Leta 2018 je bilo v EU in pridruženih schengenskih državah vloženih približno 634 700 prošenj za mednarodno zaščito. To je 10 % manj kot leta 2017 in pomeni, da so se številke vrnile na raven, podobno tisti iz leta 2014¹¹. Glavne države sprejemnice so bile leta 2018 Nemčija, Francija, Grčija, Italija in Španija (72 % vseh prošenj v EU in pridruženih schengenskih državah)¹². Tako kot leta 2017 so bile glavne države izvora Sirija, Afganistan in Irak. Znatno se je povečalo tudi število prošenj migrantov iz držav, za katere velja izvzetje od pridobitve schengenskega vizuma, zlasti iz Venezuele, Gruzije in Kolumbije.

Leta 2018 je bilo med zapisi prstnih odtisov v podatkovni zbirki Eurodac najdenih več kot 400 000 zadetkov oseb, ki so se preselile na ozemlje druge države članice¹³. Državi članici z največjim številom takih zadetkov sta bili Francija in Nemčija (kar kaže, da sta glavni namembni državi sekundarnih gibanj), državi članici z največjim številom obstoječih zapisov pa sta bili Italija in Grčija (kar kaže, da sta glavni državi prvega vstopa)¹⁴.

¹⁰ Podatki Mednarodne organizacije za migracije.

¹¹ Predhodni podatki Evropskega azilnega podpornega urada za leto 2018.

¹² Nemčija je bila še naprej glavna namembna država, čeprav se je število prošenj zmanjšalo za petino, medtem ko se je njihovo število znatno povečalo za Francijo in Španijo.

¹³ „Zadetek“ pomeni, da se podatki o prstnih odtisih iz podatkovne zbirke in podatki o prstnih odtisih, ki jih je poslala država članica, ujemajo. Število zadetkov ne ustreza številu oseb.

¹⁴ Med državami, ki so zabeležile največje število nezakonitih bivanj prosilcev za azil, predhodno registriranih v drugi državi članici, sta bili zlasti Belgija in Nemčija.

III. TAKOJŠNJE UKREPANJE

Zahodnosredozemska pot: sodelovanje z Marokom

Ker je Španija zdaj glavna vstopna točka za nedovoljene prehode meje, morajo biti ukrepi za obravnavanje migracij na zahodnosredozemski poti glavna prednostna naloga EU. EU je postavila temelje za tesno partnerstvo z Marokom. Konec leta 2018 je 140 milijonov EUR namenila podpori za upravljanje meja in proračunski podpori¹⁵. Maroko si že prizadeva okrepiti nadzor nad svojo mejo in je do zdaj preprečil že veliko število odhodov¹⁶. Ti ukrepi EU bodo podpirali ta proces. Opravljena so bila prva plačila in začela se je javna ponudba za nakup ključne opreme: zadnje pogodbe v okviru tega svežnja bodo podpisane do aprila, nadaljevati pa bo treba izvajanje na terenu. To bo tudi dopolnilo izvajanje nujne pomoči v višini 36 milijonov EUR, ki je bila dogovorjena leta 2018 za pomoč Španiji na njeni južni meji. EU Španijo podpira tudi z operacijo Indalo. Komisija je Španiji pripravljena zagotoviti vso finančno in tehnično podporo, ki jo potrebuje za upravljanje prihodov.

Na splošno si EU prizadeva za nadaljnji razvoj odnosov z Marokom, da bi oblikovala tesnejše, globlje in ambicioznejše partnerstvo. Mobilnost in migracije bodo imele pomembno vlogo, in sicer ob finančni podpori, tesnejših strokovnih stikih in operativnem sodelovanju, vključno s podporo Evropske agencije za mejno in obalno stražo. To bi moralo veljati tudi za nadaljevanje pogajanj o ponovnem sprejemu in vizumskih olajšavah ter za zakonite migracije. Prav tako bi moralo biti del tesnejšega sodelovanja tudi obravnavanje migracijskih tokov in odkrivanje tihotapskih poti do Maroka s strani sosednjih držav.

Ob neposredni podpori Maroka si nujni skrbniški sklad EU za Afriko¹⁷ prizadeva za razvoj sodelovanja po celi zahodnosredozemski poti. Novi program čezmejnega sodelovanja v vrednosti 8,6 milijona EUR krepi usklajeno upravljanje migracij med Marokom, Senegalom, Malijem in Slonokoščeno obalo, s čimer se podpirajo okrepljeni regionalni politični dialogi o migracijah. Konec leta 2018 je bil odobren poseben program proračunske podpore za Mavretanijo v podporo nacionalni razvojni strategiji, s posebnim poudarkom na zaščiti migrantov in pomorski varnosti¹⁸. Oddelek skrbniškega sklada za Severno Afriko bo kmalu dopolnjen s 120 milijoni EUR iz proračuna EU¹⁹. Vendar sedanja struktura, vključno z bistvenimi dodatnimi sredstvi za tekoče programe v Libiji in Maroku, za leto 2019 kaže na primanjkljaj v višini do 86 milijonov EUR. Za zagotovitev nadaljevanja teh prizadevanj bodo potrebni prispevki držav članic.

¹⁵ Poleg tega je bilo 14,5 milijona EUR dodeljenih za izboljšanje upravljanja migracij na regionalni ravni, ki obravnava migrante, vrnjene osebe in Maročane, ki živijo v tujini. Skupni znesek programov, ki trenutno potekajo, je 232 milijonov EUR.

¹⁶ Na podlagi podatkov iz aplikacije za poročanje o skupnih operacijah (JORA), ki jo upravlja evropska mejna in obalna straža, so maroški organi leta 2018 nedovoljen odhod iz Maroka po morju preprečili skoraj 15 000 ljudem. Tudi maroški organi izvajajo preventivne ukrepe v notranjosti držav. Maroško ministrstvo za notranje zadeve ocenjuje, da je bil leta 2018 odhod iz Maroka preprečen 88 761 migrantom.

¹⁷ C(2015) 7293 final z dne 20. oktobra 2015.

¹⁸ To dopolnjuje obstoječe programe, ki jih financira EU in ki podpirajo upravljanje migracij, upravljanje meja, boj proti trgovini z ljudmi in kriminalnim združbam ter boj proti terorizmu.

¹⁹ O tem se bo razpravljalo na naslednjem srečanju Odbora za evropski instrument sosedstva, ki bo potekalo aprila 2019.

Osrednjesredozemska pot: izboljšanje razmer v Libiji

Zlasti je treba nujno pomagati osebam, ki so obtičale v Libiji. Za zagotovitev bolj humanih pogojev si moramo prizadevati za alternative pridržanju, bolj urejeno in pregledno upravljanje migrantov in beguncev v Libiji ter pomoč, da se bodo lahko varno vrnil domov ali poiskali zaščito v Evropi ali drugje. Prednostno je treba zlasti zaščititi ranljive osebe, in sicer v centrih za pridržanje: ocenjuje se, da je v centrih v Libiji pod nadzorom libijske vlade narodne enotnosti pridržanih 6 200 migrantov²⁰

V okviru omejitev, povezanih s trenutnimi varnostnimi razmerami, se na to osredotočajo prizadevanja Združenih narodov za begunce (UNHCR) in Mednarodne organizacije za migracije, pa tudi tristranske projektne skupine med Afriško unijo, Evropsko unijo in Združenimi narodi. To sodelovanje je prek programov za pomoč pri prostovoljnem vračanju že privedlo do tega, da se je več kot 37 000 vrnitev oseb vrnilo na svoje domove, prek mehanizma UNHCR za nujen tranzit iz Libije v Niger pa je bilo evakuiranih skoraj 2 500 oseb²¹. Od teh oseb je bilo več kot 1 200 preseljenih in naslednji ključni korak za države članice je preselitev tistih, ki še čakajo v Nigru. Projektna skupina bo libijske organe še naprej pozivala, naj lajšajo ta prizadevanja in se osredotočijo zlasti na zmanjševanje potreb po izstopnih vizumih in pristajalnih pristojbinah.

Potrebno je nadaljnje prizadevanje za odpravo grozljivih pogojev, s katerimi se soočajo številni migranti in begunci. Od leta 2016 je bilo iz skrbniškega sklada dodeljenih skoraj 135 milijonov EUR za zaščito migrantov v Libiji in ta prizadevanja je treba ohraniti. Delo zajema pomoč pri izkrcanju, pa tudi registracijo in sledljivost oseb, ki se izkrcajo. Tekoči projekti so namenjeni izboljšanju postopkov in pogojev najprej v tej ključni fazi in nato po prihodu v centre za pridržanje. Decembra 2018 so libijski organi odobrili tudi odprtje enote UNHCR za zbiranje in odhod, kot središča za pomoč beguncem in prosilcem za azil, da bodo lahko hitro evakuirani. To bi lahko bila tudi začasna rešitev za mladoletnike brez spremstva in druge ranljive skupine. EU bo še naprej izvajala pritisk, da se humanitarnim organizacijam in agencijam ZN zagotovi neoviran redni dostop, da se izboljšajo pogoji v centrih za pridržanje, da se povečajo alternative pridržanju ter da se odpravi sedanjí sistem pridržanja.

Ker je v nadzorovanih centrih pod vladnim nadzorom v Libiji pridržan le majhen delež migrantov, je podpora lokalnim skupnostim bistvenega pomena. Programi EU podpirajo zdravstveno varstvo, šolanje in osnovno socialno infrastrukturo. Leta 2018 so bili v Libiji v okviru skrbniškega sklada EU za Afriko odobreni štirje novi programi v skupnem znesku 156 milijonov EUR.

Skoraj 90 000 beguncev in ranljivih migrantov je prejelo zdravniško pomoč v okviru osnovnega in specializiranega zdravstvenega varstva, pregledov in presejanj. Delo bo okrepljeno, prednost bodo imele prostovoljne vrnitve s pomočjo, pospeševanje evakuacije mladoletnikov in drugih ranljivih oseb, izboljšanje razmer v centrih za pridržanje ter spodbujanje alternativ pridržanju. Hkrati je humanitarna pomoč EU v Libiji dosegla okoli 700 000 najranljivejših oseb, ki jih je prizadel konflikt, vključno z notranje razseljenimi osebami.

²⁰ Ocena Agencije Združenih narodov za begunce in Mednarodne organizacije za migracije.

²¹ Z nadaljnjo preselitvijo v Belgijo, Kanado, Finsko, Francijo, Nemčijo, Nizozemsko, Norveško, Švedsko, Švico, Združeno kraljestvo in Združene države. Število dodatnih evakuacij UNHCR v Italijo in v tranzitni center v Romuniji znaša skupaj 3 175 oseb.

Vzhodnosredozemska pot: izboljšanje razmer v Grčiji

Nadaljnja prizadevanja za izvajanje izjave EU in Turčije ter večja finančna in operativna podpora EU od leta 2015 so zelo prispevali k zmanjšanju pritiska na grške otoke²². Zdaj potekajo nadaljnji ukrepi. Grški organi so sprejeli številne ukrepe za hitrejšo obravnavo prošenj za azil, tudi z dodatnimi zdravniki, ki opredeljujejo ranljivost oseb, mobilnimi azilnimi enotami in večjim številom odborov za pritožbe. Trenutno potekajo pilotni projekti, da bi našli druge načine za izboljšanje poteka obravnave prošenj za azil. S tem bi se morala povečati učinkovitost vračanja, in sicer na podlagi izjave EU in Turčije, ob zmanjševanju prenatrpanosti otokov pa bi se morali izboljšati tudi pogoji.

Vendar bo pri odpravljanju številnih preostalih izzivov bistvenega pomena močno vodstvo in zavezanost grške vlade. EU bo še naprej zagotavljala finančno podporo²³ Grčiji, agencije EU pa bodo še naprej zagotavljale strokovno znanje. Bistveno je tudi, da države članice še naprej zadostno podpirajo delo agencij EU. Nujni in usklajeni ukrepi grških organov so potrebni, da se omogočijo:

- učinkovitejši azilni postopki za zagotovitev veliko hitrejše obravnave prošenj za azil,
- večje število vrnitev, pri katerih se v največji možni meri uporabljajo programi za prostovoljne vrnitve s pomočjo, podprti s programi ponovnega vključevanja v družbo. Kjer je potrebno prisilno vračanje, morajo biti na voljo ustrezni objekti za bivanje pred preselitvijo, ki so v skladu z veljavnimi standardi na področju človekovih pravic. Za to je potreben učinkovit potek dela, ki daje prednost ključnim skupinam v vseh fazah postopka²⁴,
- regulativni in upravni okvir, ki lahko zagotovi delovanje in spremljanje sprejemnih zmogljivosti ter zagotavljanje vseh ustreznih storitev,
- hitra zagotovitev vsaj 2 000 mest v ustrezni nastanitvi za mladoletnike brez spremstva ter dokončanje in izvajanje celovite nacionalne strategije za zagotovitev popolne zaščite za mladoletnike brez spremstva,
- izboljšan sistem napotitev na odprto nastanitev za prosilce za mednarodno zaščito in ranljive osebe ter sodelovanje med pristojnimi organi.

Zato je potrebna učinkovita in trajnostna grška nacionalna strategija za upravljanje migracij, kar mora vzpostaviti učinkovito sodelovanje in usklajevanje med vsemi ustreznimi nacionalnimi organi z navedenim potekom dela in skupnimi prednostnimi pravili.

Potreba po začasnih dogovorih o izkrcanju v EU

Že poleti 2018 so se države članice soočile s številnimi primeri, ko se niso mogle hitro dogovoriti o izkrcanju in nadaljnjih ukrepih. Zato so bile rešitve, ki so jih uporabile, omejene

²² Nedavna podpora je zajemala več tolmačenja, posodobljene sprejemne zmogljivosti in napotitev vojaških zdravnikov ter sprejetje finančnega načrtovanja za leto 2019, da se zagotovijo ustrezni pogoji za sprejem in omogoči podpora na celini (glej naslednjo opombo).

²³ Zadnja podpora, dodeljena decembra 2018, je zajemala 190 milijonov EUR za zagotovitev delovanja programa nujne pomoči za vključevanje in nastanitev (ESTIA), ki ga izvaja agencija ZN za begunce (UNHCR), ter 61 milijonov EUR za nadaljevanje podpornega programa na kraju samem v sprejemnih objektih na celini, ki ga vodita Mednarodna organizacija za migracije (IOM) in Sklad Združenih narodov za otroke (UNICEF). Delovanje instrumenta za nujno pomoč se bo marca 2019 zaključilo. Glavni programi v Grčiji za leto 2019 se bodo nadaljevali s podporo iz drugih virov financiranja EU.

²⁴ Med ključnimi skupinami so ranljive osebe, vključno z mladoletniki brez spremstva, Sirci in državljani, katerih prošnje imajo po uradnih nacionalnih statističnih podatkih majhno možnost ugodne rešitve.

in priložnostne. Januarja 2019 je bilo treba poiskati rešitev za reševalno plovilo *SeaWatch 3*, kar je sprožilo posebno prizadevanje za usklajevanje med številnimi državami članicami, Komisijo in zadevnimi agencijami. Čeprav je bilo vključenih le malo ljudi, so te praktične izkušnje pokazale pripravljenost, da se najde učinkovitejši okvir sodelovanja v duhu solidarnosti, ki lahko pripomore k oblikovanju bolj sistematičnega in usklajenega pristopa EU do izkrcanja, prvega sprejema, registracije in premestitve v obliki začasnih dogovorov. Ta okvir bi lahko vključeval pregleden delovni načrt po etapah, ki bi zagotovil, da zadevna država članica prejme potrebno operativno in učinkovito pomoč od Komisije, agencij EU in drugih držav članic.

Čeprav je hitro dokončanje zakonodajne reforme skupnega evropskega azilnega sistema še vedno prednostna naloga, je Komisija že decembra 2018²⁵ poudarila pomen takih začasnih dogovorov kot takojšnjega usklajenega pristopa k izkrcanju in drugim razmeram izrednih pritiskov. S takimi dogovori bi se solidarnost in odgovornost uporabljala v praksi, in sicer na podlagi medsebojnega razumevanja splošnega in skupnega interesa, kot povezovalni mehanizem, dokler zakonodajna reforma ne bo zaključena in se bo začela uporabljati. EU bi bila zares bolj pripravljena kot danes, da konkretno solidarnost ponudi strukturirano, učinkovito in prožno, hkrati pa zagotovi učinkovito preprečevanje sekundarnih gibanj in dejavnikov privlačenja. Da bi ta pristop deloval, bi morale sodelovati kar največ držav članic. Ključni elementi takih začasnih dogovorov bi lahko bili sledeči:

- kadar je država članica pod pritiskom ali kadar je treba prispevati k hitremu izkrcanju po iskanju in reševanju, zadevna država članica zaprosi za pomoč,
- v odgovor na to prošnjo je treba opredeliti posebno podporo, ki jo države članice lahko zagotovijo s solidarnostnimi ukrepi. Države članice, ki so upravičene do podpore, morajo solidarnostne ukrepe, ki jih omogočajo države članice, uravnotežiti tako, da izpolnijo svojo obveznost in sprejmejo ustrezne ukrepe za upravljanje prihodov,
- vzpostaviti bi bilo treba usklajevalno strukturo za spremljanje teh prošenj s strani držav članic, ki bi vključevala ključne zainteresirane strani, kot so Komisija in agencije EU,
- agencije EU so dobro opremljene za zagotavljanje potrebne pomoči na področjih, kot so prvi sprejem, registracija, premestitev in vrnitev,
- državam članicam, ki bodo prostovoljno premeščale osebe in bodo podpirale operacije vračanja, bo na voljo finančna podpora iz proračuna EU. Državam članicam pod pritiskom bi bila na voljo tudi finančna podpora.

Takojsnji ključni ukrepi

- Nova pomoč, ki jo EU in Španija zagotavljata **Maroku**, bi morala biti namenjena zmanjšanju števila nedovoljenih prihodov z maroške obale ter privedi do nadaljnjega sodelovanja z Marokom in drugimi zadevnimi državami, da se kot del celovitega pristopa poveča učinkovit ponovni sprejem migrantov brez urejenega statusa.
- EU bi morala okrepiti prizadevanja projektne skupine Afriške unije in Evropske unije, da se nadalje izboljšajo **razmere v Libiji**, in si prizadevati za odpravo sedanjega sistema centrov za pridržanje ter za premagovanje ovir pri dostopu s strani mednarodni organizacij in pri prostovoljnih vrnitvah migrantov in evakuacijah beguncev; zagotoviti bi bilo treba tudi sistematično in interoperabilno registracijo vseh izkrcanih in pridržanih migrantov.

²⁵ COM(2018) 798 final z dne 4. decembra 2018.

- **Grčija** bi morala nujno vzpostaviti učinkovito in trajnostno nacionalno strategijo o upravljanju migracij, da bi odpravila preostale pomanjkljivosti, na primer o vračanju in mladoletnikih brez spremstva, s čimer bi kar najbolj izkoristili obsežno podporo, ki jo zagotavlja EU.
- Uvesti bi bilo treba niz **začasnih dogovorov** o izkrcanju, v katerih bi bila z uporabo solidarnostnih ukrepov pripravljena sodelovati kritična masa držav članic.

IV. UPRAVLJANJE MIGRACIJ V ŠTIRIH STEBRIH

1. Odpravljanje vzrokov za nedovoljene migracije: sodelovanje s partnerji

Od sprejetja partnerskega okvira za migracije so migracije postale osrednje vprašanje v zunanjih odnosih EU – globalna partnerstva in dolgoročno sodelovanje so ključni za upravljanje vseh vidikov migracij²⁶. Migracije so trdno zasidrane v splošnih odnosih s partnerskimi državami. Za nadaljnje poglobljanje sodelovanja s partnerskimi državami je v dvostranskih, regionalnih in večstranskih forumih bistvenega pomena celovit in skupen pristop, ki temelji na večstranskosti.

Obravnava glavnih vzrokov migracij

Skrbniški sklad EU za Afriko se je izkazal za hitro in učinkovito orodje za izvajanje, ki olajšuje politični dialog s partnerskimi državami, uporablja inovativne pristope in daje konkretne rezultate z združevanjem financiranja in strokovnega znanja različnih zainteresiranih strani, zlasti držav članic EU. Od leta 2016, ko je skrbniški sklad začel delovati, so sredstva znašala več kot 4,2 milijarde EUR, zdaj pa je bil dosežen dogovor o več kot 188 programih²⁷. Pomembno je, da se doseženi napredek ohranja. Vendar pa brez dodatnih nacionalnih prispevkov skrbniški sklad EU ne bo mogel financirati novih pobud ali izboljšati zelo pomembnih programov, ki že danes prinašajo rezultate: poleg vrzeli v oddelku za severni del Afrike je vrzel v financiranju za leto 2019 že nastala tudi za oddelka za Sahel in Čadsko jezero. Prav tako je še vedno bistveno, da prožnost in odzivnost, ki ju zagotavljajo skrbniški skladi, ostaneta ključna elementa v okviru naslednjega večletnega finančnega okvira in da se zagotovi neprekinjeno delovanje.

V okviru načrta za zunanje naložbe bo zagotovljena nadaljnja podpora za preživetje in gospodarstva v podsaharski Afriki in sosedstvu EU. Vsota v višini 1,54 milijarde EUR za 28 programov jamstev, ki je zdaj odobrena, bi morala sprostiti do 17,5 milijarde EUR naložb, in sicer na področjih, kot so dostop do financiranja mikro-, malih in srednjih podjetij, energija in povezljivost, mesta, kmetijstvo ter digitalizacija (vključno z e-zdravjem)²⁸. Skupaj s 94 odobrenimi projekti z mešanim financiranjem, za katere je bilo dodeljenih 2,2 milijarde EUR in ki naj bi sprostiti 19,5 milijarde EUR naložb, so pričakovane naložbe skupaj dosegle okoli 37 milijard EUR, načrt pa je na dobri poti, da izpolni začetno napoved vzvoda v višini 44 milijard EUR, kar bo močno spodbudilo gospodarsko dinamiko.

²⁶ COM(2016) 385 final z dne 7. junija 2016.

²⁷ Projekti, odobreni s strani operativnih odborov, ki skupaj znašajo približno 3,6 milijarde EUR. Doslej je bilo podpisanih 393 pogodb za skupno več kot 2,6 milijarde EUR.

²⁸ Končne zneske in razdelitve teh jamstev je treba opredeliti v sporazumih o jamstvih, ki jih podpišejo razvojne banke in Evropska komisija.

Boj proti tihotapskim mrežam

Da bi razdrli poslovni model tihotapcev in razbili kriminalne mreže, so potrebni odločni in trajnostni ukrepi znotraj in zunaj EU. To je oktobra 2018 ponovil Evropski svet, ki je decembra 2018²⁹ sprejel vrsto operativnih ukrepov za izboljšanje sodelovanja na področju kazenskega pregona in za dopolnitev obstoječega akcijskega načrta EU za boj proti tihotapljenju migrantov³⁰.

Boj proti tihotapskim mrežam je ključni del sodelovanja EU s tretjimi partnerskimi državami. V okviru skrbniškega sklada se bo izvajalo novo operativno partnerstvo, ki ga bo vodila Francija, skupaj s Senegalom. V Nigru so skupne preiskovalne skupine, ki zajemajo nigrske, francoske in španske organe, izvedle več kot 200 pregonov. Zdaj je treba to pozornost usmeriti na južno mejo Libije, na meje med Nigrom in Alžirijo ter meje med Nigrom in Nigerijo. Poleg tega se je letos začelo izvajati šest informacijskih kampanj in kampanj za ozaveščanje o tveganjih nezakonitih migracij, in sicer na Slonokoščeni obali, v Nigru, Tuniziji, Maliju, Gvineji in Gambiji³¹.

Prizadevanja na področju boja proti tihotapskim mrežam so podprta z vse večjo infrastrukturo. Posredovalnica informacij izboljšuje obveščevalne zmogljivosti Europolu in podpira kazenski pregon. Celica za informacije o kriminalu, ki je pilotni projekt v okviru operacije Sophia, omogoča izmenjavo informacij med civilnimi in vojaškimi akterji. Operacije v okviru skupne varnostne in obrambne politike v Sahelu so vse bolj povezane in imajo regionalni učinek. Evropski migracijski uradniki za zveze, ki jih je Komisija napotila v dvanajst prednostnih partnerskih držav, delujejo kot ključni komunikacijski kanali³². S političnim dogovorom med Evropskim parlamentom in Svetom o nedavnem predlogu Komisije³³ bo še dodatno okrepljeno usklajevanje med mrežami migracijskih uradnikov za zveze, ki jih upravljajo države članice, Komisija in agencije EU.

V EU se operativno sodelovanje držav članic podpira v okviru dni skupnih ukrepov, pri čemer sodelujejo države članice, tretje države, agencije EU in zunanje partnerske države³⁴. Leta 2018 je Evropski center za boj proti tihotapljenju migrantov pod okriljem Europolu podprl 39 dni skupnega in običajnega ukrepanja, kar je privedlo do 607 aretacij in 101 prednostnih kazenskih zadev. Izmenjava informacij je še vedno ključna: Eurostat poskusno izvaja zbiranje statističnih podatkov o kazenskem pravosodju v zvezi s tihotapljenjem migrantov, kar je zelo koristno za analiziranje trendov in odzivanje nanje.

Vrnitev in ponovni sprejem

Zviševanje nizke stopnje vračanja iz EU mora ostati ključni cilj in je nepogrešljivo pri upravljanju migracij. Nizke stopnje vračanja ogrožajo verodostojnost sistema za javnost in spodbujajo nedovoljene migracije in sekundarna gibanja. Zato je treba ukrepati znotraj EU in hkrati sodelovati s tretjimi državami. Države članice bi morale sprejeti takojšnje ukrepe za izboljšanje svojih notranjih postopkov vračanja, da se zagotovi humano in hitro vračanje oseb, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite – na podlagi akcijskega načrta in konkretnih priporočil,

²⁹ Dokument 15250/18 z dne 6. decembra 2018.

³⁰ COM(2015) 285 final z dne 27. maja 2015.

³¹ Financirajo se v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje.

³² Etiopija, Jordanija, Libanon, Mali, Maroko, Niger, Nigerija, Pakistan, Senegal, Srbija, Sudan, Tunizija.

³³ COM(2018) 303 final z dne 16. maja 2018.

³⁴ Organizirano v okviru cikla politik EU o Evropski večdisciplinarni platformi proti grožnjam kriminala (EMPACT).

ki jih je Komisija navedla leta 2017³⁵. Ti so pokazali, kako bi obstoječe pravne, operativne in finančne instrumente EU lahko bolje uporabili s hitrejšimi postopki, strožjimi ukrepi proti pobegom, multidisciplinarnim pristopom nacionalnih organov ter boljším sodelovanjem in usklajevanjem med državami članicami.

Take takojšnje ukrepe držav članic bi bilo treba podpreti z dodatnimi ukrepi EU. Na novo sprejete reforme schengenskega informacijskega sistema bodo znatno okrepile zmogljivosti držav članic za izvrševanje odločb o vrnitvi in prepovedi vstopa³⁶. Poleg tega se je znatno povečala podpora Evropske agencije za mejno in obalno stražo pri vračanju, in sicer tako s sodelovanjem kot z operativnimi ukrepi na področjih, ki vključujejo lete za vračanje in vlogo konzulatov³⁷. Vendar je treba storiti še več. Prvi naslednji korak bi moral biti predlog Komisije za reformo direktive o vračanju³⁸: hitro sprejetje tega predloga bi zelo povečalo doslednost in učinkovitost postopkov vračanja, hkrati pa bi se ohranile temeljne pravice in spoštovalo *načelo nevračanja*³⁹.

Vlaganje v dialog s partnerskimi državami je v zadnjih štirih letih prineslo oprijemljiv napredek. Sodelovanje v okviru sedemnajstih obstoječih sporazumov o ponovnem sprejemu in šestih novejših praktičnih dogovorih je ob operativni podpori obrodilo rezultate na področjih identifikacije, zagotavljanja dokumentov in urejenega vračanja. Da bi bil ta okvir v celoti izkoriščen in da bi bilo mogoče zadostiti morebitnemu povečanju potreb po vračanju v prihodnosti, morajo države članice izkoristiti priložnosti, ki jih ta okvir ponuja, dejavno sodelovati pri upravljanju sporazumov in dogovorov ter Komisiji sporočiti morebitne težave pri izvajanju. EU in njene države članice podpirajo tudi ponovno vključevanje vrnjenih oseb v družbo: od maja 2017 je pomoč za ponovno vključevanje v družbo prejelo več kot 60 100 migrantov.

Komisija si bo prizadevala za razvoj novih dogovorov z drugimi partnerskimi državami. V Nigeriji, Tuniziji in na Kitajskem potekajo pogajanja o ponovnem sprejemu, z Marokom pa naj bi se kmalu nadaljevala. Po potrebi bi bilo treba uporabiti več stopenj finančnega vzvoda z vseh zadevnih področij politike EU, in sicer ob upoštevanju finančnega vzvoda na ravni držav članic. Vizumska politika EU je že pomagala olajšati pogajanja o ponovnem sprejemu, mehanizem za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti pa je pomagal pri pozornem spremljanju obveznosti ponovnega sprejema. Komisija se strinja z dogovorom med Evropskim parlamentom in Svetom o reformi vizumskega zakonika, vključno z možnostjo sprejetja omejevalnih vizumskih ukrepov proti tretjim državam, ki ne sodelujejo na področju ponovnega sprejema. Nadaljnji ukrepi za uvedbo finančnega vzvoda bodo bistveni za okrepitev ponovnega sprejema.

Naslednji ključni koraki

- Institucije EU morajo zagotoviti, da bo ***naslednji večletni finančni okvir*** zagotovil obseg in prožnost, ki sta potrebna za poglobitev sodelovanja s tretjimi partnerskimi državami na področju migracij.
- Države članice in EU bi morale spremljati nadaljnje ukrepe, sprejete decembra 2018 za

³⁵ COM(2017) 200 in C(2017) 1600, ki temeljita na COM(2015) 453.

³⁶ Uredba (EU) 2018/1861 z dne 28. novembra 2018 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju mejnih kontrol in Uredba (EU) 2018/1860 z dne 28. novembra 2018 o uporabi schengenskega informacijskega sistema za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav.

³⁷ To bi se okrepilo z novim predlogom o evropski mejni in obalni straži (COM(2018) 631 final z dne 12. septembra 2018).

³⁸ COM(2018) 634 final z dne 9. decembra 2018.

³⁹ Nevračanje pomeni, da osebe ni mogoče vrniti v državo, v kateri se ta oseba utemeljeno boji preganjanja.

boj proti mrežam za tihotapljenje migrantov, vključno z okrepitevijo dela Europolovega Evropskega centra za boj proti tihotapljenju migrantov.

- Evropski parlament in Svet bi morala zaključiti pogajanja o **predlogu Komisije za okrepitev vračanja**. Države članice bi morale v največji možni meri povečati učinkovitost vračanja že v obstoječem okviru.
- Države članice bi morale zagotoviti polno uporabo **sporazumov in dogovorov o ponovnem sprejemu**, EU pa bi morala razviti **nove sporazume in dogovore o ponovnem sprejemu** z drugimi tretjimi državami.
- Države članice in EU bi morale razširiti **skupna operativna partnerstva** s tretjimi državami za podporo dejavnostim, kot so skupne preiskovalne skupine, krepitev zmogljivosti in izmenjava uradnikov za zvezo.

2. Upravljanje meja – reševanje življenj in varovanje zunanjih meja

Operacije na mejah

Reševanje življenj ljudi, ki se na morju znajdejo v stiski, je glavni cilj ukrepov EU v zvezi z upravljanjem zunanjih meja EU. Evropska agencija za mejno in obalno stražo usklajuje skupne pomorske operacije za zagotovitev učinkovitega nadzora zunanjih meja EU na morju. Vsa sredstva v teh operacijah so predmet mednarodnega prava in se uporabljajo za pomoč plovilom, ki se na morju znajdejo v stiski. Skupne operacije Themis, Poseidon in Indalo ter operacija skupne varnostne in obrambne politike Sophia pomembno prispevajo k nadzoru meje ter iskanju in reševanju. Samo s sredstvi, dodeljenimi za pomorske operacije EU, je bilo leta 2018 rešenih skoraj 39 300 ljudi⁴⁰.

Evropska agencija za mejno in obalno stražo izvaja tudi usklajene operativne dejavnosti na zunanjih kopenskih mejah, ki prispevajo k nadzoru nedovoljenih migracij in boju proti tihotapljenju ter zagotavljajo obveščevalne podatke. Nujno je, da ima Agencija zmogljivosti za odzivanje na nove trende, kot je povečan pritisk na zahodnosredozemski poti. Vendar se Agencija še vedno redno sooča s pomanjkanjem človeških virov in tehnične opreme, deljena odgovornost med državami članicami in Agencijo pa ne zagotavlja potrebnih virov. Oba dela evropske mejne in obalne straže sta medsebojno odvisna in lahko zagotovita celovitost schengenskega območja le, če delujeta enotno.

Pri upravljanju meja je treba izkoristiti vsa razpoložljiva orodja. To pomeni, da se v celoti izkoristi potencial informacijske tehnologije. Razširitev in nadgradnja sistemov informacijske tehnologije, ki se uporabljajo za upravljanje meja in varnost, sta omogočila novo možnost, in sicer da se ta orodja uporabijo skupaj. Izvajanje prihodnjih uredb o interoperabilnosti informacijskih sistemov EU – z ustreznimi zaščitnimi ukrepi za varstvo podatkov – bo organom omogočilo učinkovitejšo uporabo pravil.

Cilj predloga Komisije iz septembra 2018 o okrepljeni in popolnoma opremljeni evropski mejni in obalni straži je narediti odločilen korak v smeri resnično integriranega upravljanja meja. Evropska agencija za mejno in obalno stražo bi novo raven dosegla s stalno enoto z 10 000 operativnimi člani, ki bo izvajala izvršilna pooblastila in ki bo imela svojo opremo, pri čemer bo v celoti spoštovala tako temeljne pravice kot tudi suverenost držav članic nad njihovimi mejami. Razlog za to je, da EU še ni dovolj pripravljena za reševanje kriz na

⁴⁰ Viri: Evropska agencija za mejno in obalno stražo in operacija Sophia.

zunanjih mejah, zlasti če bi prišlo do nenadnega množičnega prihoda migrantov brez urejenega statusa. Taka pripravljenost je izhodišče za to, ali se šteje, da je zunanja meja dovolj močna, da se obnovi zaupanje državljanov EU v schengensko območje. Pogajanja o tem predlogu so zdaj v fazi dialoga, kar kaže, da so vse institucije zavezane k sprejetju tega predloga pred volitvami v Evropski parlament leta 2019.

Sodelovanje s tretjimi partnerskimi državami

Podpora in sodelovanje z državami nečlanicami EU sta bistvena za zaščito zunanjih meja EU. Prvi korak za tesno sodelovanje je, da se skupine iz skupnih operacij razporedijo na obe strani skupnih meja. Komisija je v ta namen s petimi državami Zahodnega Balkana sklenila sporazume o statusu. Ti sporazumi so bili podpisani z Albanijo in bili parafirani s Severno Makedonijo (julija 2018), Srbijo (septembra 2018), Bosno in Hercegovino (januarja 2019) in Črno goro (februarja 2019).

Poleg tega ima lahko z dejavnim operativnim sodelovanjem tudi strokovno znanje velik vpliv. EU je libijski obalni straži pomagala znatno povečati njene zmogljivosti za reševanje ljudi na morju ter omogočiti, da se trgovcem z ljudmi prepreči pošiljanje ljudi na morje v plovilih, ki niso primerna za plovbo. Okrepiti je treba usposabljanje, tudi na področju človekovih pravic in mednarodnega pomorskega prava. Ker je Libija Mednarodni pomorski organizaciji uradno priglasila območje iskanja in reševanja, je treba njeno zmogljivost zdaj podpreti z vzpostavitvijo pravega centra za usklajevanje reševanja na morju. Podpora EU je bila usmerjena tudi v reševanje življenj na kopenskih poteh: podpora EU in držav članic v Nigeru je privedla do velikega zmanjšanja migracijskih tokov, sodelovanje z Mednarodno organizacijo za migracije pa je omogočilo iskanje in reševanje več kot 13 000 migrantov v nigrskem puščavi.

EU in države članice zagotavljajo znatno podporo in krepitev zmogljivosti, s čimer partnerskim državam pomagajo pri upravljanju njihovih meja. Posebna pozornost je bila namenjena regionalnim programom: program za boljše upravljanje migracij v Afriškem rogu je pripomogel k vzpostavitvi skupnih čezmejnih patrulj in skupnih mejnih prehodov med partnerskima državama, kot sta Etiopija in Južni Sudan, ter k izmenjavi dobrih praks.

To delo je tesno povezano z delom v okviru skupne zunanje in varnostne politike ter misijami skupne varnostne in obrambne politike. Misija EU za pomoč na meji podpira Libijo pri razvijanju širšega okvira za upravljanje meja in ključnim ministrstvom zagotavlja strateško svetovanje. Poleg usposabljanja libijske obalne straže mandat operacije Sophia združuje razbijanje mrež za tihotapljenje migrantov in trgovine z orožjem z dejavnostmi nadzora (na primer pri tihotapljenju nafte). To je EU omogočilo, da je znatno prispevala k izboljšanju splošne pomorske varnosti in ponovni vzpostavitvi stabilnosti na osrednjesredozemski poti. Decembra 2018 je bil mandat operacije Sophia podaljšan za tri mesece, ker pa rešitve v zvezi z izkrcanjem ni bilo, njeno nadaljevanje ni zagotovljeno.

Naslednji ključni koraki

- Evropski parlament in Svet bi morala pred volitvami v Evropski parlament sprejeti **revidirani predlog o evropski mejni in obalni straži**.
- Države članice bi morale zagotoviti, da ima Evropska agencija za mejno in obalno stražo vire, potrebne za redno ocenjevanje razmer na terenu in zagotovitev **bistvenih operacij na meji**. Okrepiti bi bilo treba prizadevanja agencij EU na zahodnosredozemski poti.
- Komisija in agencije EU bi morale zagotoviti, da se **interoperabilnost** mejnih in varnostnih sistemov hitro razvija in izvaja, pri čemer naj bi prvi elementi postali

operativni že leta 2020.

- Svet bi moral po odobritvi Evropskega parlamenta hitro skleniti **sporazume o statusu, dogovorjene z državami Zahodnega Balkana**, in zagotoviti takojšnje izvajanje.

3. EU, ki zagotavlja zaščito in azil

Modernizacija skupnega evropskega azilnega sistema

Komisija je prepričana, da je EU sposobna reformirati svoj azilni sistem, da bo lahko bolje zaščitila migrante v stiski in jim zagotovila dostojne pogoje, obenem pa vračala osebe, ki nimajo pravice do prebivanja v Evropi. EU mora svojim državljanom pokazati, da je sposobna vzpostaviti azilni sistem, ki je pravičen in ustreza svojemu namenu ter bi v povezavi s strožjimi mejnimi ukrepi v prihodnosti lahko obvladal morebitno povečanje migracijskega pritiska. Dejstvo, da je število nedovoljenih prihodov upadlo na raven pred krizo, ne sme zakriti obstoječih pomanjkljivosti in potrebe po celoviti reformi azilnega sistema.

Obstaja temeljna potreba po vseevropskem pristopu. Ta mora temeljiti na trdnih jamstvih, da bo vsaka država članica obravnavala prošnje za azil, za katere je odgovorna, ter strukturiranim, predvidljivim mehanizmu solidarnosti, da se zagotovi, da nobena država članica ne bo nosila nesorazmernega bremena. Azilni sistem EU je lahko zares učinkovit in lahko vzbuja zaupanje le, če je ta solidarnost sistematična in ne priložnostna. To je povezano z jasnimi, preprostimi in skupnimi pravili za obravnavo prošenj za azil, z izboljšanimi biometričnimi dokazi, ki podpirajo izvajanje pravil, ter z zadostno operativno in finančno podporo državam članicam.

Dokler se bo obravnava prosilcev za azil med državami članicami znatno razlikovala in bo odgovornost držav članic za obravnavanje prošenj za azil mogoče zlahka prenesti z ene države članice na drugo, bo azilni sistem EU še naprej izpostavljen zlorabam, večkratnim prošnjam za azil in sekundarnim gibanjem. Potrebna so strožja pravila in usklajena merila za dodeljevanje zaščite ter poštene in enaki pogoji za prosilce za azil in upravičence po vsej EU. Azilni sistem je lahko verodostojen le v primeru hitrega vračanja tistih prosilcev za azil, katerih prošnje za azil so bile zavrnjene in ki nimajo več pravice ostati v EU. Zato je treba vzpostaviti nemoteno povezavo med azilnim sistemom in učinkovitim sistemom vračanja, pri čemer je treba v celoti spoštovati temeljne pravice.

Komisija je predložila vse potrebne predloge, da bi bilo to mogoče doseči, in odločno podpira postopni pristop k nadaljnji obravnavi posameznih predlogov. Danes so dosegljivi uravnoteženi politični sporazumi o petih predlogih za reformo azilnega sistema. Evropski parlament in Svet bi morala izkoristiti priložnost, da pravočasno zaključita postopek pred volitvami v Evropski parlament in državljanom pokažeta zmogljivosti EU za doseganje napredka. Kot je Komisija izjavila decembra 2018⁴¹, vsak od teh predlogov sam zagotavlja znatno korist in ni tehničnih ali pravnih ovir za samostojno sprejetje enega ali več teh predlogov. Uredba o pogojih za azil bi zagotovila pravice beguncev s priznanim statusom in odvrčala od sekundarnih gibanj. Direktiva o pogojih za sprejem bi tudi obravnavala sekundarna gibanja z zagotavljanjem usklajenih in dostojnih pogojev za prosilce za azil po vsej EU. Uredba o Agenciji za azil bi Agenciji omogočila, da okrepi pomoč državam članicam s hitro in polno podporo. Nova pravila o podatkovni zbirki EURODAC bi državam

⁴¹ COM(2018) 798 final z dne 4. decembra 2018.

članicam omogočila sledenje sekundarnim gibanjem in boljšo identifikacijo oseb, ki nimajo pravice do prebivanja v EU. Okvir Unije za preselitev bi zagotovil varne in zakonite poti, zmanjšal nedovoljene tokove in olajšal odnose z našimi zunanjimi partnerji. Komisija bo na poti do teh ciljev še naprej sodelovala z Evropskim parlamentom in Svetom.

Komisija tudi še naprej spremlja uporabo sedanjega azilnega sistema EU v državah članicah EU, vključno s proučevanjem pomanjkljivosti pri izvajanju ali v nacionalni zakonodaji, ki prenaša različne azilne instrumente.

Podpora EU za zaščito v tujini

Zagotavljanje varnih in urejenih poti za preseljevanje osebam, ki najbolj potrebujejo pomoč, odraža vrednote EU in povečuje verodostojnost pri partnerjih iz tretjih držav. Preselitev omogoča varno pot v Evropo za osebe, ki so upravičene do mednarodne zaščite. V okviru sedanjega programa EU za preselitev se je 20 držav članic zavezalo, da bodo do oktobra 2019 zagotovile več kot 50 000 mest osebam, ki pomoč najbolj potrebujejo. Več kot 24 000 teh zavez se je že uresničilo in ljudje so dobili zatočišče v EU. Preselitev več kot 2 000 ljudi iz Libije, ki je v teku, je na primer bistvena za zmožnost EU, da zagotovi zaščito ljudem v hudi stiski, pri čemer sodeluje z Agencijo ZN za begunce (UNHCR) in nigrskimi organi. Zdaj morajo države članice ohraniti zagon in zagotoviti, da bodo preostale zaveze izpolnjene pred oktobrskim rokom.

Zaščita beguncev in migrantov zunaj EU je ena ključnih tem politike EU od leta 2015. Milijoni ljudi so bili deležni podpore iz programov za zagotavljanje osnovnih potreb in izboljšanje kakovosti življenja ljudi, ki so bili prisiljeni zbežati pred konflikti v svojih državah. Zlasti zaradi dolgotrajne krize v Siriji ogromno humanitarno pomoč potrebuje več kot 13 milijonov ljudi v državi in 5,6 milijona v sosednjih državah.

- Podpora EU v okviru instrumenta za begunce v Turčiji je namenjena obsežni nalogi sprejema skoraj 4 milijonov beguncev v Turčiji. Do konca leta 2018 je humanitarna pomoč dosegla 1,5 milijona najbolj ranljivih beguncev prek mreže socialne varnosti v sili, programa varnostne mreže socialne pomoči, in šolanje omogočila več kot 410 000 mladim⁴². Nadaljnjih 600 000 otrok je bilo deležnih pomoči pri vključevanju v turški šolski sistem. Podpora je omogočila štiri milijone pregledov v okviru osnovnega zdravstvenega varstva in cepljenje za več kot 500 000 sirskih otrok. Prevzete so bile obveznosti v višini 1,2 milijarde EUR za drugo tranšo v višini 3 milijarde EUR.
- EU je leta 2018 na drugi bruseljski konferenci o podpori Siriji in regiji izpolnila svojo zavezo, saj je podpora EU in njenih držav članic od začetka krize skupaj dosegla skoraj 17 milijard EUR, s čimer je EU postala vodilna donatorka. EU je tako kot v Turčiji zagotovila znatno humanitarno pomoč notranje razseljenim osebam v Siriji ter beguncem in gostiteljskim skupnostim v Jordaniji in Libanonu ter pomoč v Iraku in Egiptu. Regionalni skrbniški sklad EU za odziv na krizo v Siriji je leta 2018 skupaj podprl približno 2 milijona sirskih beguncev in gostiteljskih skupnosti⁴³. Bližajoča se tretja bruseljska konferenca bo glavni donatorski dogodek za odziv na krizo v Siriji v letu 2019, EU pa namerava ohraniti zavezo EU iz preteklih let.

⁴² V okviru programa pogojnega nakazila sredstev za izobraževanje (CCTE).

⁴³ Proračun skrbniškega sklada je do konca leta 2018 ob podpori 22 držav članic in Turčije ter proračuna EU dosegel 1,6 milijarde EUR. Od tega je bilo 94 % prevzetih obveznosti, 74 % sklenjenih pogodb, 690 milijonov EUR pa je bilo izplačanih. Strateška vmesna ocena je priporočila podaljšanje skrbniškega sklada EU prek njegovega sedanjega mandata, ki traja do decembra 2019.

- Regionalni programi za razvoj in zaščito, ki se osredotočajo na Severno Afriko in Afriški rog, podpirajo tretje države, ki gostijo veliko število beguncev, da bi se odzvale na njihove potrebe po zaščiti in razvoju⁴⁴.
- Zaščita je tudi osrednja tema skrbniškega sklada EU za Afriko, ki dopolnjuje humanitarno pomoč in zagotavlja osnovne potrebe prisilno razseljenih. Samo v regiji Afriškega roga je več kot 4 milijone beguncev in po ocenah 10 milijonov notranje razseljenih oseb, skrbniški sklad pa pomaga beguncem k samozadostnosti in obenem podpira gostiteljske skupnosti. Posebna pozornost v okviru financiranja skrbniškega sklada je namenjena spodbujanju nujne stabilizacije v Somaliji in Sudanu.

Prisilno razseljevanje je globalni pojav, ki potrebuje globalne rešitve. Ključnega pomena so azilni sistemi, ki delujejo, tako v partnerskih tretjih državah kot tudi v EU. EU bi morala spodbude iz globalnega dogovora o beguncih uporabljati kot platformo za nadaljnje izvajanje obstoječih okvirov EU za pomoč tretjim državam pri zagotavljanju podpore beguncem zunaj EU.

Naslednji ključni koraki
• Evropski parlament in Svet bi morala sprejeti novi zakonodajni okvir, ki je potreben za vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema, ki bo kos izzivom prihodnosti. Predloge, ki so v zaključni fazi, bi bilo treba sprejeti pred volitvami v Evropski parlament. • Države članice bi morale zagotoviti, da bo 50 000 zavez za preselitev izpolnjenih do roka, ki je oktobra 2019. • EU in države članice bi morale ohraniti podporo, ki je bistvena za zaščito beguncev in migrantov v tretjih državah, vključno s predhodnimi zavezami na tretji bruseljski konferenci o Siriji.

4. Zakonite migracije in vključevanje

Zakonite poti so bistveni element upravljanja migracij v EU, saj odvrčajo od uporabe nezakonitih poti, in so dokaz zavezanosti EU resničnim dolgoročnim partnerstvom. Prav tako so bistvenega pomena za to, da bo EU lahko izpolnila sedanje in prihodnje potrebe po znanjih in spretnostih. Zakonite migracije potekajo v dobro razvitem pravnem okviru na ravni EU o pogojih za sprejem, postopkih in pravicah državljanov tretjih držav, države članice pa so tiste, ki odločajo o številu državljanov tretjih držav, ki jih bodo sprejele iz gospodarskih razlogov. Vendar pa je najpomembnejši predlog na tem področju, ki zadeva revizijo direktive o modri karti, trenutno na mrtvi točki. Komisija bo v kratkem v nadaljnje posvetovanje predložila rezultate celovite ocene („preverjanje ustreznosti“) regulativnega okvira za zakonite migracije.

Medtem poteka ali je v pripravi več pilotnih projektov na področju delovnih migracij. So pomemben element, ki utira pot novemu pristopu k vprašanju zakonitih migracij. Takšni pilotni projekti lahko preskusijo in vzpostavijo nove strukture in pristope za učinkovitejše upravljanje zakonitih migracij s ključnimi partnerskimi državami. Projekti, ki vključujejo Belgijo in Litvo, Maroko in Nigerijo, združujejo obravnavo pomanjkanja znanj in spretnosti v sektorju informacijske tehnologije z možnostjo reintegracije ob koncu projekta. Ocenjujejo se

⁴⁴ Financirajo se v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje. Od leta 2015 je bilo približno 37 milijonov EUR namenjenih za projekte, ki se osredotočajo na zaščito v Severni Afriki, in 27,5 milijona EUR za projekte v Afriškem rogu.

nadaljnji projektni predlogi Španije in Francije, ki sodelujeta s severnoafriškimi državami. Ti posebni projekti so dodatek k regionalnemu programu o zakonitih migracijah, v okviru katerega je Nemčija vključena v programe mobilnosti z izbranimi državami severne Afrike in ki je bil sprejet decembra 2018.

Vključevanje je ključni korak v procesu migracij, ki bo zagotovil uporabo in razvoj znanj, spretnosti in kompetenc oseb, ki imajo pravico do prebivanja, v korist vseh ter nastanek vključujočih in povezanih družb. Uspešno vključevanje državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, je zato ključnega pomena za uspeh migracij tako z gospodarskega kot s socialnega vidika, glede na vrzel v rezultatih med državljani tretjih držav in državljani EU na področju zaposlovanja, revščine in dostopa do ključnih storitev, kot sta izobraževanje in zdravstveno varstvo. Podpora vključevanju državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, in oseb z migrantskim ozadjem je osrednja točka predlaganega večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027⁴⁵. Ukrepi, ki so splošno osredotočeni na zgodnje faze vključevanja, bi vsebovali osnovno jezikovno usposabljanje, državljansko vzgojo in svetovalne centre po načelu „vse na enem mestu“⁴⁶. Druge vrste ukrepov bi zajemale bolj sistematično vključevanje na trg dela⁴⁷ ter socialno vključevanje državljanov tretjih držav in oseb z migrantskim ozadjem⁴⁸.

Še en pomemben vidik je preprečevanje in odprava izkoriščanja delovne sile, ki tudi deluje kot dejavnik privlačevanja za nedovoljene migracije. Zakonodaja EU prepoveduje zaposlovanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, vključno s tistimi, ki delajo v izkoriščevalskih delovnih pogojih, in zahteva minimalne standarde za preprečevanje, odkrivanje in sankcioniranje kršitev.

Naslednji ključni koraki

- Komisija bo zaključila celovito oceno („**preverjanje ustreznosti**“) obstoječega regulativnega okvira za zakonite migracije in začela posvetovanja z zainteresiranimi stranmi o rezultatih.
- Države članice, ki prejemajo podporo EU, bi morale okrepiti **pilotne projekte za zakonite migracije** s povečano podporo za nove projekte in ustvarjanjem sinergij med obstoječimi projekti držav članic.
- Evropski parlament in Svet bi morala zagotoviti podporo za **ukrepe vključevanja v naslednjem večletnem finančnem okviru**.
- EU bi morala izkoristiti nove programe financiranja za izboljšanje usklajevanja, povezovanja znanj in spretnosti ter boljšega spremljanja **ukrepov vključevanja**, ki se izvajajo v državah članicah.

⁴⁵ Predlog Komisije uvaža skupne določbe za sedem skladov, ki bi morali zagotoviti boljše sinergije in s tem večjo učinkovitost pri obravnavi vključevanja državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, in oseb z migrantskim ozadjem.

⁴⁶ V glavnem v okviru Sklada za azil in migracije. Drugi ukrepi bi vključevali pomoč na področjih, kot so stanovanja in zdravstveno varstvo, ter ukrepe za spodbujanje sodelovanja z gostiteljskimi družbami.

⁴⁷ To vključuje jezikovno usposabljanje na delovnem mestu, programe poklicnega izobraževanja in usposabljanja, ukrepe za podporo samozaposlovanja, spodbujanje udeležbe žensk na trgu dela, socialno vključenost itd., v skladu s posebnimi cilji, določenimi v regulativnem predlogu Evropskega socialnega sklada plus.

⁴⁸ Zlasti z namenitvijo 25 % sredstev, predlaganih za socialno vključevanje v okviru Evropskega socialnega sklada plus. Tudi Evropski sklad za regionalni razvoj lahko podpre naložbe v nove sprejemne zmogljivosti in socialna stanovanja ter oživitvev prikrajšanih mestnih in podeželskih območij.

V. ZAKLJUČEK

Zaradi stalnega naraščanja migracijskega pritiska in tveganja nestabilnosti zunaj meja EU bodo migracije še naprej eden glavnih izzivov, s katerimi se sooča EU. Zato je bistveno, da ima EU na voljo orodja, ki jih bo potrebovala v prihodnjih letih: tesno partnerstvo z državami izvora in tranzita, potrebna finančna sredstva ter zakonodajni okvir in operativne zmogljivosti, ki ustrezno odražajo ravnotežje med solidarnostjo in odgovornostjo, ki mora biti v središču celovitega pristopa EU. Komisija meni, da je prava pot naprej, če naj bo EU kos temu izzivu, sprejetje njenih predlogov za reformo skupnega evropskega azilnega sistema ter nadgradnja evropske mejne in obalne straže, pa tudi zagotovitev zadostnega financiranja v naslednjem večletnem finančnem okviru, pri čemer je treba ohranяти raven ambicij.

Nujen je celovit pristop – sprejemanje ukrepov s partnerji zunaj EU, na zunanjih mejah in znotraj EU. Obstaja jasna povezava med močno mejno in migracijsko politiko ter našo sposobnostjo ohranjanja koristi schengenskega območja. Trenutno ima šest schengenskih držav vzpostavljen nadzor na notranjih mejah⁴⁹. Komisija je razložila, kako je mogoče okrepiti varnost s sorazmernimi policijskimi kontrolami in sodelovanjem, ne da bi bil za to potreben nadzor meje, ter predlagala spremembe pravil o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah⁵⁰. Glede na vsa prizadevanja za okrepitev upravljanja zunanjih meja in ob upoštevanju zmanjšanja števila nedovoljenih prihodov je čas, da se prouči stanje z namenom odprave nadzora na notranjih mejah in ponovne vzpostavitve popolnoma delujočega schengenskega območja.

V štirih letih po sprejetju evropske agende o migracijah se je izkazalo, da razmere zahtevajo stalno odločno ukrepanje na vseh področjih celovitega pristopa. Izkušnje kažejo, da so enotno ukrepanje in skupna prizadevanja držav članic in EU v tesnem sodelovanju s partnerji zunaj EU obrodila sadove in so edini način za boljše upravljanje migracij in zagotovitev, da bodo vrednote EU ostale temelj naše migracijske politike. Državljeni EU od Evropske unije to tudi pričakujejo.

⁴⁹ Avstrija, Nemčija, Danska, Švedska in Norveška iz razlogov, povezanih z migracijsko krizo in sekundarnimi gibanji; Francija predvsem zaradi terorističnih groženj.

⁵⁰ C(2017) 3349 final z dne 12. maja 2017 in C(2017) 6560 final z dne 27. septembra 2017 ter COM(2017) 571 final z dne 27. septembra 2017.