

## I

*(Resolucije, priporočila in mnenja)*

## MNENJA

## ODBOR REGIJ

128. PLENARNO ZASEDANJE OR, 22. 3. 2018–23. 3. 2018

**Mnenje Evropskega odbora regij – Uresničevanje evropske agende o migracijah**

(2018/C 247/01)

**Poročevalec:** Dimitrios Kalogeropoulos (EL/EPP), politično odgovoren občinskemu svetu občine Palaio Faliro

**Referenčni dokument:** Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o uresničevanju evropske agende o migracijah

COM(2017) 558 final

**POLITIČNA PRIPOROČILA**

EVROPSKI ODBOR REGIJ

**Uvodne ugotovitve**

1. poudarja, da so migracije zaradi različnih razlogov sestavni del človeške in zlasti evropske zgodovine; opozarja, da so evropska mesta in regije trenutno pod pritiskom zaradi velikega števila migrantov, katerega vzrok je nestabilnost v državah zunaj EU. Evropska celina, zlasti regije na njenih južnih in vzhodnih obrobni območjih ter v zadnjem letu obale zahodnega Sredozemlja in Španije, vključno z njeno južno obalo ob Atlantskem oceanu, so bile dolgo izvor izseljevanja, v zadnjih letih pa so postale glavno namembno območje za tokove migrantov in beguncev iz območij zunaj EU.

2. Število migrantov in beguncev, zlasti iz afriških in azijskih držav ter Bližnjega in Srednjega vzhoda, ki poskušajo vstopiti v države Evropske unije, se je v zadnjih letih močno povečalo. V obdobju od leta 2015 je Evropa sprejela največje število migrantov in beguncev od konca druge svetovne vojne. Ta trend se je močno okrepil zaradi dejavnikov, kot so nadaljevanje krize v Siriji, nastanek konfliktnih središč v različnih regijah v Afriki in Aziji ter prizadevanja številnih ljudi na teh celinah, da bi poiskali boljše življenjske pogoje v Evropi. Glavne države prihoda v EU vključujejo države na obali Sredozemskega morja, zlasti Grčijo in Italijo.

3. Evropska unija je za čim učinkovitejše reševanje tega izjemnega izziva maja 2015 napovedala evropsko agendo o migracijah <sup>(1)</sup>. Neposredna prednostna naloga je bilo reševanje življenj na morju zaradi humanitarnih tragedij v Sredozemlju, zato je bilo treba določiti evropske ukrepe na naslednjih področjih: (1) izboljšanje akcij iskanja in reševanja; (2) boj proti nezakonitim kriminalnim mrežam, ki se ukvarjajo s tihotapljenjem ljudi in trgovino z njimi, (3) premestitev beguncev znotraj meja EU, (4) vračanje razseljenih oseb v njihov kraj izvora, (5) sodelovanje s tretjimi državami pri reševanju migracij v državah izvora in tranzita ter (6) zagotavljanje pomoči državam članicam EU, ki so najbolj obremenjene s prihodi migrantov in beguncev. Poleg tega so v evropski agendi o migracijah opredeljeni tudi štiri stebri za sprejetje celostne migracijske politike EU: (1) zmanjšanje spodbud za nedovoljene migracije, (2) reševanje življenj in varovanje zunanjih meja, (3) zagotovitev podlage za skladno izvajanje skupnega evropskega azilnega sistema in (4) oblikovanje nove politike na področju zakonitih migracij.

4. na podlagi izkušenj je jasno, da so migranti v primerih, ko ni zakonitih poti priseljevanja, prisiljeni iskati nevarnejše poti do namembnih držav. Zato se zatekajo k tihotapskim mrežam, pri čemer tvegajo življenje in osebno integriteto. V primeru žensk je ranljivost še bistveno večja;

### **Posebne ugotovitve**

5. Evropski odbor regij (OR) na začetku ugotavlja, da je evropska agenda o migracijah sicer predvsem v pristojnosti nacionalnih vlad, vendar pa imajo lokalne in regionalne oblasti na tem področju pomembno vlogo;

6. opozarja, da imajo lokalne in regionalne oblasti pomembno vlogo pri sprejemanju vse večjega števila beguncev in migrantov, saj so prav te oblasti organi, ki sprejemajo begunce in migrante, jim morajo zagotoviti osnovno oskrbo in bivališče ter poskrbeti, da bodo živeli v človeka dostojnih razmerah, pogosto za neopredeljena časovna obdobja, v mnogih primerih pa jim morajo tudi pomagati pri integraciji. Tu gre predvsem za regije na zunanjih mejah EU (kot so grški otoki v Egejskem morju blizu turške obale, nekatere otoške regije v Italiji, andaluzijska obala, zlasti pokrajine Cádiz, Granada in Almería, ozemlji Ceuta in Melilla ter Kanarski otoki), saj tam migranti prvič vstopijo na ozemlje EU;

7. glede na to opozarja, da je treba lokalne in regionalne oblasti vključiti v vse faze oblikovanja in uresničevanja evropske agende o migracijah, vključno z določitvijo prednostnih nalog, ocenjevanjem rezultatov, kakor tudi v spremljanje posledic vladnih politik na tem področju za lokalne in regionalne oblasti; v ta proces bi morale biti na pregleden način vključene vse ravni upravljanja, začenši z občinami in lokalnimi oblastmi;

8. pozdravlja prizadevanja EU za vzpostavitev trajnostnih političnih in upravnih struktur za reševanje vprašanj migracij in azila, ter meni, da bi morala vključevati tudi podporo oblikovanju ali krepitvi lokalnih in regionalnih institucij z zagotavljanjem učinkovitega financiranja, tehnične pomoči in usposabljanja za lokalne in regionalne oblasti, da se humanitarna pomoč ter obstoječi in prihodnji finančni viri čim bolje uporabijo, zlasti ob prvem sprejemu; s tega vidika bi morale imeti regije, ki so jih tokovi migrantov najbolj prizadeli, in tiste z znatnim deležem migrantov neposreden dostop do sredstev Evropske unije za vključevanje;

9. poudarja, da poddržavne oblasti, ki so zastopane v OR, vlagajo veliko truda in tudi znatna sredstva v reševanje humanitarnih vprašanj, povezanih s tokovi beguncev in migrantov, na terenu. V zvezi s tem je OR že dokazal, da lahko pri uresničevanju evropske agende o migracijah pomembno pomaga drugim vpletenim organom (tudi Evropski komisiji);

### **Prednostne naloge**

10. po njegovem mnenju je očitno, da je zaradi kompleksnosti tega vprašanja tesno sodelovanje med državami članicami EU nujno, hkrati pa morajo biti vsi ukrepi, ki jih sprejmejo EU in njene države članice, vedno podrejeni splošnim načelom skladnosti z mednarodnim pravom in varstvom človekovih pravic;

---

<sup>(1)</sup> COM(2015) 240 final.

11. meni, da je resnično nujno nadaljevati prizadevanja EU za vzpostavitev in okrepitev skupnega evropskega okvira za migracije in azil, kakor tudi njeno preventivno delovanje, da bi pomagali pri soočanju z nedovoljenimi migracijami, prispevali k spodbujanju stabilnosti in zagotavljali spoštovanje temeljnih pravic v sosedstvu. EU mora biti sposobna pomagati tistim državam članicam, ki so bolj obremenjene zaradi tokov migrantov in beguncev, svojo politiko pa opreti na temeljno načelo solidarnosti, pri čemer območje Sredozemlja ter španska ozemlja zunaj Iberskega polotoka, kot sta Ceuta in Melilla, potrebujejo veliko okrepitev;

12. poudarja potrebo po okrepitvi preprečevanja nedovoljenih migracij, da bi pomoč lahko usmerili v tiste, ki resnično potrebujejo zaščito. Izraža tudi globoko zaskrbljenost zaradi trgovine s sužnji, ki se je razvila v nekaterih državah v Afriki kot posledica poti in dejavnosti nezakonitega tihotapljenja ljudi, posebej trgovine z ženskami in dekleti s ciljem spolnega izkoriščanja;

13. meni, da bi se morala Evropska unija kot največja mednarodna donatorka pomoči potruditi, da bosta migracijska politika in mednarodno razvojno sodelovanje usklajeni javni politiki. Obenem OR meni, da je nevarno, da nekatere mednarodne organizacije (Odbor za razvojno pomoč OECD) dovolijo, da razvite države stroške, ki jih imajo z obravnavo beguncev, štejejo v uradno razvojno pomoč;

14. opozarja, da mora mednarodno razvojno sodelovanje kot javna politika, namenjena spodbujanju boljših življenjskih pogojev v tretjih državah, ki želi odpraviti neenakosti, kakor tudi njen vidik humanitarnega ukrepanja, vplivati na razmere, ki so razlog za prisilne migracije;

15. glede na trenutne razmere ugotavlja, da so potrebni ukrepi na šestih področjih: (1) takojšen odziv in zagotovitev pomoči državam članicam, v katerih vladajo izredne razmere zaradi povečanih tokov beguncev in migrantov, (2) zmanjšanje spodbud za nadaljevanje nedovoljenih migracij, (3) upravljanje zunanjih meja EU, (4) politični azil (5) upravljanje zakonitih migracij in vključevanje migrantov v družbo ter (6) sodelovanje z državami izvora;

### **Odziv na izredne razmere**

16. pozdravlja dosedanje ukrepe EU za reševanje kritičnih razmer, ki so se pojavile zaradi povečanih tokov migrantov in beguncev v zadnjih letih. Ti ukrepi vključujejo:

- skupni operaciji Triton in Poseidon v srednjem oziroma vzhodnem Sredozemlju,
- posebno finančno pomoč najbolj obremenjenim državam članicam, ki morajo okrepiti osnovno zdravstveno oskrbo ter socialno in pravno pomoč, ki jih tem osebam zagotavljajo regije,
- vzpostavitev in upravljanje zmogljivosti za sprejem in identifikacijo (žariščnih točk) v Grčiji in Italiji, pri čemer je treba vključiti tudi točke prihoda v Andaluziji,
- sporazum med EU in Turčijo, ki je močno zmanjšal nenadzorovane migracijske tokove iz Turčije v Grčijo (čeprav ga ne smemo vzeti za zgled reševanja problemov na področju migracij), hkrati pa vzbudil pomisleke glede svoje skladnosti z mednarodnimi standardi na področju človekovih pravic in „vzdržnosti“ kot del celovite politike EU v odziv na krizo,
- pomoč libijski obalni straži, ki ima ključno vlogo pri zmanjšanju tokov v Italijo, v okviru operacije EUNAVFOR MED Sophia,
- povečanje sredstev za evropski Sklad za azil, migracije in vključevanje, s čimer so bile države članice deležne več pomoči; ta sredstva morajo prejeti regije;

17. priznava, da mora EU sprejeti še korenitejše ukrepe za:

- krepitev pomoči državam članicam, ki so najbolj obremenjene s prihodi migrantov in beguncev, s posebnim poudarkom na podpiranju lokalnih in regionalnih oblasti v regijah (kot so grški otoki v Egejskem morju in Italija ter južna obala in otoki Španije), ki zaradi svoje geografske lege sprejmejo večino beguncev in migrantov,
- blažitev pritiska na regije, ki sprejemajo večino beguncev in migrantov, ob upoštevanju dejavnikov, kot so posebne razmere na otokih,
- zagotavljanje strogega izvajanja sporazuma med EU in Turčijo, vključno z določbami glede vračanja ljudi v Turčijo, ob polnem spoštovanju humanitarnih načel in standardov mednarodnega prava in hkratnem zagotavljanju dostopa do ustreznih azilnih postopkov za tiste, ki so do njih upravičeni,
- zagotavljanje potrebne pomoči skupinam, ki pri preseljevanju najbolj trpijo, zlasti mladoletnikom brez spremstva;

18. poudarja pozitivno vlogo nekaterih nevladnih organizacij pri reševanju hudih problemov v zvezi z nastanitvijo, hrano, zdravstvenim varstvom in podobnimi zadevami za begunce in migrante, zlasti v regijah, ki sprejemajo največ beguncev in migrantov, vendar pa opozarja na potrebo po boljšem usklajevanju dejavnosti nevladnih organizacij v tesnem sodelovanju z lokalnimi in regionalnimi oblastmi, da bo njihov prispevek bolj racionalen in učinkovit ter združljiv z lokalnimi potrebami in razmerami, saj morajo tudi one upoštevati potrebne zahteve glede preglednosti in družbene odgovornosti; meni, da bi lahko imela evropska prostovoljska služba v sodelovanju z nevladnimi organizacijami in javnimi upravami bistveno vlogo pri sprejemanju beguncev in migrantov;

19. poudarja pomen mednarodne humanitarne pomoči, ki jo EU in njene države članice nudijo tretjim državam, katerih kritične razmere so tesno povezane s povečanjem migracijskih tokov;

### **Odvračanje nedovoljenih migracij**

20. meni, da je bistveno nadaljevati prizadevanja EU v sodelovanju s tretjimi državami za boj proti nezakonitim migracijskim mrežam, zlasti v državah izvora in tranzitnih državah;

21. poudarja potrebo po trdni pravni podlagi za operacijo EUNAVFOR MED Sophia, da bi povečali njeno učinkovitost in izboljšali njeno sposobnost razbitja poslovnega modela tihotapcev in trgovcev z ljudmi; tako poziva institucije EU, naj sodelujejo z libijsko obalno stražo pri preprečevanju tega, da bi čolni in manjše ladje, ki nezakonito izplujejo, prispeli v EU. Ugotavlja, da se je patroliranje, s podporo iskanju in reševanju vred, sčasoma preselilo iz voda blizu ozemlja Italije v vode bližje Libiji. Priznava, da je bila ena od neposrednih posledic tega sprememba v načinu delovanja tihotapcev. Ti migrante z neurejenim statusom in begunce posedejo v poceni gumijaste čolne, ki niso primerni za plovbo in ne morejo doseči italijanske obale, saj se zanašajo, da jih bodo patrolje prestregle blizu ali znotraj libijskih teritorialnih voda;

22. pozdravlja zelo produktiven ukrep: ustanovitev Evropskega centra za boj proti tihotapljenju migrantov;

23. poziva Evropsko komisijo, naj pripravi več pobud za oblikovanje skladnega akcijskega načrta, ki bi vključeval vse države članice EU, ustrezne organe EU in druge vpletene organe, da se zagotovi učinkovitejše ukrepanje proti tihotapskim mrežam;

24. meni, da je treba izboljšati učinkovitost evropskega okvira za vračanje ljudi, ki nimajo pravice ostati, da bo mogoče povečati število vrnitev v skladu z evropskimi in mednarodnimi pravili;

### Upravljanje meja

25. pozdravlja ustanovitev Evropske agencije za mejno in obalno stražo kot zelo pomemben in odločilen ukrep, ki je posebej namenjen učinkovitejšemu varovanju zunanjih meja EU. Delo Evropske agencije za mejno in obalno stražo omogoča boljše usklajevanje med državami članicami EU ter zagotavlja takojšen in učinkovit odziv na razmere, ki zahtevajo takojšnje ukrepe na zunanjih mejah;

26. ugotavlja, da bi lahko Evropska agencija za mejno in obalno stražo razširila obseg svojega delovanja in pomagala na področjih, kot so: (1) zagotavljanje tehnične in operativne pomoči v podporo službam za iskanje in reševanje ljudi, ki so v nevarnosti na morju, med operacijami varovanja morskih meja, (2) organizacija, usklajevanje in izvajanje operacij vračanja in posredovanja, (3) spodbujanje operativnega sodelovanja med državami članicami in tretjimi državami v zvezi z upravljanjem zunanjih meja EU; poudarja, da je treba nujno zmanjšati število prečkanj in preprečiti, da bi čolni in manjše ladje, ki nezakonito izplujejo, prispeli v EU;

27. poziva Evropsko komisijo, naj pripravi sklop smernic za vzpostavitev in upravljanje centrov za sprejem in identifikacijo (žariščnih točk) na zunanjih mejah vseh držav članic EU, ki bi med drugim zagotavljale popolno spoštovanje temeljnih pravic na ravni EU in na mednarodni ravni ter določale poseben upravni okvir za te centre. Temeljiti bi morale na izkušnjah (tudi ustreznih lokalnih in regionalni oblasti), pridobljenih pri ustanavljanju in upravljanju centrov za sprejem in identifikacijo v Grčiji in Italiji, pri katerih se je izkazalo, da je treba proučiti možnost za posebno obravnavo beguncev in migrantov;

### Skupna azilna politika

28. meni, da se mora skupni evropski azilni sistem prilagoditi sedanjim nujnim potrebam, zato se mu zdi absolutno bistveno pregledati stanje, ki ga vzpostavlja dublinski sistem meril in mehanizmov za odločanje, katera država članica EU je odgovorna za obravnavo prošnje za azil; v zvezi s tem poziva države članice k napredku pri predlagani reformi ustrezne zakonodaje EU, ki najbrž sicer ne bo zadoščala, vendar bo korak v pravo smer;

29. opozarja, da sedanji sistem povzroča neenakomerno porazdelitev beguncev in migrantov med državami članicami in da večji pritisk občutijo države članice (zlasti Grčija in Italija), ki zaradi svoje geografske lege sprejmejo veliko večino prišlekov. Sedanje stanje prispeva k družbenim napetostim in nezadovoljstvu v državah, ki se soočajo z nesorazmernim številom prihodov beguncev in migrantov brez urejenega statusa, zlasti na lokalni ravni, to pa ustvarja sekundarna migracijska gibanja v EU. Za učinkovitejše reševanje tega vprašanja bi bilo nujno treba skupaj z najbolj prizadetimi lokalnimi in regionalnimi oblastmi obravnavati dolgoročno možnost, da se odgovornost za obravnavo prošenj za azil z nacionalne ravni prenese na raven EU. Poleg tega OR poziva države članice EU, naj pospešijo postopke obravnave prošenj za azil, pri čemer ne sme biti ogrožena pravna varnost;

30. meni, da je načrt za sorazmerno porazdelitev beguncev med vsemi državami članicami konstruktiven, hkrati pa priznava, da kljub določenemu napredku na tem področju sistem ni stoodstotno učinkovit;

31. zatrjuje, da je uporaba načela solidarnosti med državami članicami pogoj za ustrezno obravnavanje velikega števila prosilcev za azil;

32. poudarja, da je treba posebno pozornost nameniti zaščiti žensk (zlasti mater in nosečnic) ter otrok (zlasti tistih brez spremstva), ki sta najranljivejši skupini beguncev; v državah, v katerih imajo regije upravna pooblastila za skrbništvo nad mladoletniki brez spremstva, bi morale omenjene regije prejemati finančno pomoč za skrb za te mladoletne migrante;

### Zakonite migracije in vključevanje

33. poudarja, da je treba v skladu z mednarodnim pravom zakonitim migrantom ali osebam, ki so upravičene do statusa mednarodne zaščite, zagotoviti varne poti do EU, kot so humanitarni vizumi, povečano združevanje družin ali zasebni sponzorski programi. Zato je nujno vzpostaviti in poglobiti obstoječe oblike sodelovanja s tretjimi državami, bodisi

z državami izvora razseljenih oseb bodisi z državami, skozi katere te osebe potujejo do EU. Ustanavljanje žariščnih točk na ozemlju tretjih držav je pomemben korak v tej smeri, zato mora EU sprejeti vse potrebne ukrepe za doseganje ustreznih sporazumov s temi državami ter zagotoviti polno spoštovanje prava EU in mednarodnih standardov glede človekovih pravic. Hkrati bo treba razviti skladen okvir smernic in predpisov, da bi zagotovili vse bistvene elemente za nemoteno delovanje žariščnih točk;

34. meni, da je prednostna naloga čim hitreje in celovitejše vključevanje državljanov tretjih držav (zakonitih migrantov in beguncev) v družbe držav članic EU. Vključevanje mora potekati na več ravneh in celostno. Vendar pa je treba upoštevati tako lokalne posebnosti držav gostiteljic, kot tudi posebnosti in razlike (nacionalne, jezikovne, verske itd.) med državljani tretjih držav. Zato je treba pristop prilagoditi posebnim okoliščinam posameznega primera;

35. opozarja, da bo uspeh politik vključevanja vedno temeljil na načelih demokracije, spoštovanja človekovih pravic, enakosti spolov, strpnosti, svobode izražanja in pravne države, ki so temeljne evropske vrednote;

36. meni, da morata biti civilna družba in zasebni sektor na lokalni in regionalni ravni vključena v vse načrte, katerih cilj je vključevanje migrantov, saj se ne sme pozabiti, da je dostojna zaposlitev osnovni pogoj za uspešno dokončanje vsakega projekta vključevanja. V zvezi s tem opozarja Komisijo na dobre prakse na mednarodni ravni, ki so uspešne prav zato, ker so prebivalci na območju sprejema udeleženi od vsega začetka;

37. meni, da imajo javni in regionalni organi ključno vlogo pri pripravi načrtov, katerih cilj je popolna vključitev migrantov in beguncev. V zvezi s tem poziva Komisijo, naj upošteva dobre prakse in pilotne izkušnje, ki so jih potrdile mednarodne organizacije, kot je Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR), in ki jih evropske lokalne in regionalne oblasti že izvajajo;

#### **Vloga lokalnih in regionalnih oblasti ter OR**

38. poudarja, da lokalne in regionalne oblasti lahko imajo in morajo imeti pomembno vlogo na vseh zgoraj omenjenih področjih. Lokalne in regionalne oblasti rešujejo vsa vprašanja v zvezi s tokovi migrantov in beguncev na terenu, zato morajo nujno imeti potrebna finančna sredstva za soočanje s temi izzivi; za to je potreben proračun EU, ki bo sorazmeren s povečanimi potrebami in bo med njimi razporejen glede na dejavnosti, ki jih dejansko opravljajo, na področju pristojnosti EU za zaščito zunanjih meja Unije in za migracije. Tesno vključevanje poddržavnih oblasti in organov bi pripomoglo k vzpostavitvi upravljanja, ki bi lahko zasnovalo in izvajalo usklajene in skladne politike med različnimi ravni. S tega vidika bi morale lokalne in regionalne oblasti prevzeti del upravljanja Sklada za azil, migracije in vključevanje;

39. na koncu poudarja vlogo OR kot glavnega uradnega organa, ki zastopa lokalne in regionalne oblasti na ravni EU in ki lahko učinkovito spodbuja dialog z državami izvora in/ali tranzitnimi državami beguncev in migrantov, in sicer prek organizacij, kot sta Evro-sredozemska skupščina lokalnih in regionalnih oblasti (ARLEM) in konferenca regionalnih in lokalnih oblasti za vzhodno partnerstvo (CORLEAP).

V Bruslju, 22. marca 2018

*Predsednik*  
*Evropskega odbora regij*  
Karl-Heinz LAMBERTZ