



Bruxelles, 23.9.2015.
COM(2015) 490 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU I VIJEĆU**

**Upravljanje izbjegličkom krizom: hitne operativne, proračunske i pravne mjere
Europskog migracijskog programa**

I. UVOD

Svakoga su dana tisuće ljudi prisiljene napustiti svoje domove kako bi pobjegli od nasilja i potražili utočište u svojoj zemlji ili u inozemstvu. Razmjeri raseljavanja golemi su, a broj raseljenih osoba raste zbog sukoba koji i dalje traju. Diljem svijeta trenutačno je raseljeno gotovo 60 milijuna osoba, što je najveći broj osoba koje bježe od sukoba još od Drugog svjetskog rata.

Trenutačno velik broj izbjeglica, migranata i raseljenih osoba koje pristižu na naše granice izazov je za Europsku uniju. Europskim migracijskim programom koji je Komisija predstavila u svibnju utvrdila se potreba za sveobuhvatnim pristupom upravljanju migracijama. Od tada je uveden niz mjera, uključujući donošenje dva krizna programa za premještanje 160 000 osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita iz država članica s najvećim brojem pristiglih izbjeglica u druge države članice EU-a. Međutim, za aktualnu su izbjegličku krizu potrebne daljnje hitne mjere.

Svrha je ove Komunikacije utvrditi skup **prioritetnih mjera** koje bi trebalo poduzeti u sljedećih šest mjeseci. **Kratkoročne mjere** za stabilizaciju trenutačnog stanja moraju se kombinirati s **dugoročnim mjerama** za uspostavu dugotrajno održiva sustava.

Ne počinjemo od nule: već raspoložemo zakonodavstvom, financijskim resursima i mehanizmima osmišljenima za rješavanje trenutačne situacije. Problem je u tome što oni u većini slučajeva još nisu provedeni, za njih se ne zna ili ih se nedovoljno upotrebljava.

U popisu prioritetnih mjera (vidjeti Prilog I.) određene su ključne mjere koje je potrebno hitno provesti u smislu: i. operativnih mjera; ii. proračunske potpore; iii. provedbe prava EU-a i iv. sljedećih zakonodavnih koraka. Komisija u okviru svojih nadležnosti već provodi te mjere. Države članice sada tome trebaju pridonijeti usklađenim djelovanjem.

Moramo zajedno pokazati svijetu da je Unija sposobna za rješavanje ove krize. Zato sve države članice moraju dati svoj doprinos kako bi se održala ravnoteža između solidarnosti i odgovornosti.

II. ŠTO JE DOSAD UČINJENO

Europskim migracijskim programom predstavljenim u svibnju utvrđena je potreba za sveobuhvatnim pristupom upravljanju migracijama, koji uključuje: odgovor na trenutačnu krizu, ali i djelovanje unutar i izvan EU-a kako bi se preoblikovao pristup obvezama prema osobama kojima je potrebna zaštita, način pružanja pomoći najizloženijim državama članicama, poštovanje obveza EU-a i međunarodnih obveza u pogledu pružanja azila, vraćanje osoba kojima nije potrebna zaštita u njihove matične države, upravljanje vanjskim granicama, rješavanje temeljnih razloga zbog kojih se ljudi u prvom redu i odlučuju na opasno putovanje u Europu te razmatranje dugoročne potrebe Europe za zakonitom migracijom.

U Programu se primjenjuje dvostruka logika ravnoteže između odgovornosti i solidarnosti. To znači da države članice moraju pružiti potporu, a prioritet onih najizloženijih mora biti uspostava redovnog stanja. Želimo li ponovno stabilizirati situaciju, moramo poboljšati i odgovornost i solidarnost.

Provedba Programa već je započela.

Države članice pokazale su solidarnost i pristale na **premještanje 160 000 osoba** kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita iz država članica s najvećim brojem pristiglih izbjeglica u druge države članice EU-a.

Mobilizirali smo **financijska sredstva EU-a** za pomoć državama članicama s najvećim brojem izbjeglica dodjelom više od 75 milijuna eura za hitne slučajeve povrh sedam milijardi eura višegodišnjih financijskih sredstava dodijeljenih u razdoblju od 2014. do 2020. u potporu naporima u području migracija, izbjeglica i upravljanja granicama.

Utrostručili smo prisutnost na moru trostrukim povećanjem sredstava i resursa za **zajedničke operacije Frontexa Posejdon i Triton**. U zajedničkim operacijama koje Frontex koordinira u Italiji, Grčkoj i Mađarskoj sudjeluje 29 država članica i zemalja pridruženih Schengenu. Od tada je spašeno više od 122 000 života. Svaki je izgubljeni život tragedija, ali su spašeni mnogi koji bi inače stradali, što je povećanje od 250 %.

Udvostručili smo napore kako bismo suzbili krijumčarenje i razbili skupine koje trguju ljudima, posebno pokretanjem **pomorske operacije EUNAVFOR MED**¹. Time smo zaustavili priljev plovila, zbog čega manji broj osoba izlaže svoje živote opasnosti u plovilima koja su nestabilna i neprikladna za plovidbu. Zbog toga se središnja sredozemna ruta stabilizirala te je tijekom kolovoza pristiglo 115 000 osoba, jednako kao prošle godine.

EU osigurava **pomoć stanovništvu Sirije**, posebno osobama koje su raseljene unutar države, i financijsku potporu susjednim zemljama koje su prihvatile najveći broj izbjeglica. Europska komisija i države članice dosad su mobilizirale otprilike 3,9 milijardi eura za humanitarnu, razvojnu, gospodarsku i stabilizacijsku pomoć namijenjenu Sirijcima u njihovoj zemlji te izbjeglicama i zajednicama u susjednim zemljama koje su ih primile, Libanonu, Jordanu, Iraku, Turskoj i Egiptu. Osim toga, Europska komisija odlučila je dodijeliti 1,8 milijardi eura

¹ Operacija za upravljanje krizama (EUNAVFOR MED) pokrenuta je 22. lipnja 2015. s ciljem borbe protiv krijumčarskih aktivnosti u južnom središnjem Sredozemlju. Države članice 14. rujna 2015. dogovorile su se da će prijeći na drugu, operativnu fazu, nakon prve faze koja se odnosi na prikupljanje informacija. Tim važnim prelaskom omogućit će se da se, u skladu s međunarodnim pravom, u okviru pomorske operacije EU-a na otvorenom moru provode ukrcavanje, pretrage, zapljene i preusmjeravanje plovila za koja se sumnja da se upotrebljavaju za krijumčarenje ljudi ili trgovinu ljudima.

iz financijskih sredstava EU-a za osnivanje „**Kriznog uzajamnog fonda za stabilnost i rješavanje temeljnih uzroka nezakonite migracije i raseljenih osoba u Africi**”.

Zajednički smo se obvezali da ćemo sljedeće godine **preseliti više od 22 000 osoba** koje se nalaze izvan Europe, čime smo pokazali solidarnost sa svojim susjedima. Uz to, pojedine države članice² najavile su da će preuzeti bilateralnu obvezu preseljenja.

Odgovor Europe u posljednjih mjeseci bio je odlučan. Međutim, za aktualnu su izbjegličku krizu potrebne daljnje hitne mjere. Za održivo rješavanje krize potrebna je temeljna promjena migracijskih politika Unije kojima bi se osigurale jake granice, pravedni postupci i sustav kojim se mogu predvidjeti problemi.

<i>Provedene ključne mjere</i>	<p>Sljedeće mjere već su poduzete u okviru Europskog migracijskog programa:</p> <ul style="list-style-type: none">• utrostručeni su sredstva i resursi za osiguranje prisutnosti na moru u okviru zajedničkih operacija Frontexa Posejdon i Triton,• udvostručena su sredstva za hitne slučajeve za dodjelu najizloženijim državama članicama,• mjerama protiv krijumčara zaustavljen je priljev plovila: broj migranata koji su prešli središnje Sredozemlje u kolovozu 2015. vratio se na razine iz 2014.,• premještanje osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita, a koje se već nalaze u EU-u može započeti ubrzo nakon ovogodišnjeg dogovora o premještanju 160 000 osoba,• U tijeku je i suradnja s UNHCR-om za preseljenje u države članice 22 000 izbjeglica koje se i dalje nalaze izvan EU-a.
---------------------------------------	--

III. PRIORITETNE MJERE U SLJEDEĆIH ŠEST MJESECI

Najnužnija je potpora državama članicama koje su prihvatile golem broj izbjeglica na svojem državnom području.

Za to je potrebno poduzeti mjere kako unutar tako i izvan EU-a. **Unutar EU-a** potrebno je poduprijeti države članice koje su pod najvećim pritiskom, i to primjenom postupaka, pružanjem financijske i tehničke potpore, pomaganjem u smanjivanju pritiska u okviru mehanizma za ravnomjerno premještanje te jačanjem zajedničke granice. **Izvan EU-a** potrebno je stvoriti uvjete za ostanak izbjeglica blizu njihovih domova, i to jačanjem naših partnerstava sa susjednim državama koje pružaju privremenu zaštitu i glavnim zemljama tranzita, osiguravanjem financijskih sredstava za UNHCR i Svjetski program za hranu te ostale važne agencije, jačanjem borbe protiv krijumčara i trgovaca ljudima te povećanjem diplomatskog angažmana u najvećim krizama kao što je sirijska.

² To se odnosi na Irsku (koja se obvezala na pružanje podrške za 2 900 osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita, u smislu premještanja i preseljenja, kao dodatak programu EU-a) i Ujedinjenu Kraljevinu (koja će preseliti do 20 000 sirijskih izbjeglica do kraja sadašnjeg saziva Parlamenta UK-a, tj. do 2020.).

III.1. OPERATIVNE MJERE

Pružanje potpore državama članicama kojima je potrebna najvažniji je cilj politike premještanja koji je Vijeće dogovorilo tijekom prethodna dva dana radi **premještanja 160 000 osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita**. Time će se znatno, ili barem djelomično, smanjiti pritisak na države članice s najvećim brojem pristiglih izbjeglica. Sve države članice sada hitno trebaju utvrditi nacionalne kontaktne točke za premještanje kako bi se podnositeljima zahtjeva za premještanje u određenu državu članicu omogućili brza identifikacija i premještanje. Države članice morat će ulagati i u pravila kojima se sprečavaju sekundarna kretanja kako bi se osiguralo da izbjeglice ostanu na lokaciji na koju su premješteni.

Najhitniju praktičnu potporu pružat će **timovi za potporu upravljanju migracijama na žarišnim točkama** („hotspots”) (vidjeti Prilog II.). Timovi za potporu neposredno će utjecati na najkritičniju točku lanca – područja u kojima države članice s najvećim brojem pristiglih izbjeglica ne mogu učinkovito rješavati situaciju. Osoblje koje su rasporedile agencije EU-a i druge države članice pomagat će u identifikaciji, provjeri i prijavi migranata pri ulasku u EU. To je prvi korak ka osiguranju budućnosti za osobe kojima je potrebna zaštita i prilika da se u ranim fazama utvrdi koje bi osobe trebalo vratiti u njihove matične države. Mreža uključenih agencija EU-a jednako će tako pojačati suradnju usmjerenu protiv krijumčarenja migranata i pomagati u identifikaciji osumnjičenih osoba te provođenju novih istraga. Timovi za potporu mogu raditi samo u suradnji s nacionalnim tijelima. Samo nacionalna tijela (s pomoću sredstava EU-a) mogu uspostaviti i voditi funkcionalne infrastrukture za prihvata, davati smjernice i povezivati se s glavnim dionicima kao što su lokalna nadležna tijela, socijalne službe, tijela nadležna za provedbu zakona i upravitelji prihvatnih objekata. Frontex³, Europski potporni ured za azil (EASO)⁴, Europol⁵ i Eurojust⁶ mogu pridonijeti stručnim znanjem o politikama, olakšati izravnu komunikaciju među državama članicama i imati posebnu ulogu u koordinaciji operacija vraćanja. Italija i Grčka sada hitno moraju dovršiti i početi provoditi svoje nacionalne planove premještanja i timove za potporu koji djeluju na žarišnim točkama te osigurati prikladnu infrastrukturu za prihvata.

Zajedničke operacije Frontexa Triton i Posejdon još su jedan izvor ključne operativne potpore. One su primjer učinkovite solidarnosti koju će biti potrebno proširiti i ponavljati. Države članice trebale bi brzo i poduzetno odgovarati na zahtjeve Frontexa te staviti na raspolaganje dodatnu opremu i stručnjake. Za pomoć pri tome dostupno im je nekoliko mehanizama koji se za sad nedovoljno upotrebljavaju.

Ako razmjeri krize premaše kapacitete neke države članice, ona može aktivirati **mehanizam EU-a za civilnu zaštitu**⁷. Mehanizmom se mogu mobilizirati različite vrste nenovčane

³ Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (Frontex) promiče, koordinira i razvija europsko upravljanje granicama, a osnovana je 26. listopada 2004. na temelju Uredbe Vijeća (EZ) 2007/2004.

⁴ Europski potporni ured za azil osigurava praktičnu i tehničku podršku državama članicama, a osnovan je 19. svibnja 2010. na temelju Uredbe (EU) br. 439/2010 Europskog parlamenta i Vijeća.

⁵ Europol je agencija EU-a za provedbu zakona koja državama članicama EU-a pomaže u borbi protiv teškog međunarodnog kriminala i terorizma. Osnovan je 1. srpnja 1999.

⁶ Eurojust je agencija EU-a za pravosudnu suradnju koja podupire koordinaciju i suradnju između nacionalnih istražnih i pravosudnih tijela. Osnovan je 28. veljače 2002. Odlukom Vijeća 2002/187/PUP.

⁷ Mehanizmom EU-a za civilnu zaštitu olakšava se suradnja u pružanju odgovora na hitne situacije među 33 europske države (28 država članica EU-a, Island, Crna Gora, Norveška, Srbija i bivša jugoslavenska republika Makedonija). Turska je nedavno potpisala sporazum o službenom pridruživanju Mehanizmu. Te države sudionice udružuju sredstva koja zatim mogu staviti na raspolaganje jedne drugima i zemljama diljem svijeta. Europska komisija upravlja Mehanizmom u okviru Koordinacijskog centra za

pomoći kao što su moduli (timovi i oprema), smještaj, lijekovi i ostali neprehrambeni artikli te stručna znanja. Države sudionice pružaju pomoć, a Komisija može sufinancirati prijevoz opreme za pomoć i stručnjaka u dotičnu državu. Mehanizam EU-a za civilnu zaštitu tijekom 2015. aktiviran je dvaput za pomoć Mađarskoj⁸ i jednom za pomoć Srbiji⁹ kao odgovor na hitne potrebe nastale zbog nezapamćenog priljeva izbjeglica i migranata.

Države članice mogu zatražiti raspoređivanje **jedinica granične policije za brzu intervenciju** (RABIT-ovi) kako bi se osigurala neposredna potpora graničnoj policiji u slučajevima hitnog ili iznimnog migracijskog pritiska (vidjeti Prilog III.). Tim mehanizmom pružit će se operativna podrška na određeni rok. Frontex financira i raspoređuje nacionalne tehničke i ljudske resurse iz država članica. Mehanizam je aktiviran samo jednom, kada ga je 2010. aktivirala Grčka¹⁰ jer je veliko povećanje dolazaka utjecalo na kopnenu granicu između Grčke i Turske. Tijekom te operacije svakog je tjedna gotovo 200 dobro osposobljenih gostujućih službenika iz 26 država članica pomagalo grčkim kolegama pri nadzoru graničnih područja i identifikaciji uhvaćenih nezakonitih imigranata. Uspješnom provedbom operacije na grčko-turskoj granici situacija se stabilizirala i broj dolazaka smanjen je u usporedbi s najvišim razinama iz 2010.

Proteklih je tjedana nekoliko država članica primijenilo **privremeno ponovno uvođenje graničnih kontrola** u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama. To je opravdano u iznimnim kriznim situacijama. Ipak, može se primijeniti samo kao kratkoročna mjera prije stabilizacije stanja. To se mora smatrati znakom potrebe za uključenjem svih strana radi hitne ponovne uspostave redovnog postupka upravljanja migracijama. Ako se te mjere oduže ili se zatraže dodatne mjere, Komisija će formalizirati svoju procjenu situacije donošenjem mišljenja na temelju Zakonika o schengenskim granicama. Zahvaljujući potpunoj provedbi programa premještanja i radu timova za potporu na žarišnim točkama trebalo bi se omogućiti ukidanje kontrola tijekom sljedećeg mjeseca.

EU bi, osim toga, trebao odmah pojačati provedbu **diplomatske ofenzive** koja je utvrđena u nedavnoj zajedničkoj komunikaciji o ulozi vanjskog djelovanja EU-a pri rješavanju izbjegličke krize u Europi.¹¹ To se djelovanje temelji na uravnoteženom pristupu kojim se istovremeno naglašavaju očekivanja EU-a u smislu potpore partnera za rješavanje pitanja migracije te se jačaju potpora i suradnja koje EU može pružiti u tim nastojanjima.

- **Sastanak na vrhu u Valletti** od 11. do 12. studenoga 2015. bit će glavna prilika za ukazivanje na novi prioritet migracijskih pitanja u odnosima EU-a s afričkim partnerima¹². EU je već pojačao rad na pripremi sastanka na vrhu u suradnji sa svim relevantnim partnerima i međunarodnim organizacijama. Uspostavljanje kriznog

odgovor na hitne situacije. Bilo koja zemlja može zatražiti pomoć Mehanizma EU-a za civilnu zaštitu. Mehanizam mogu aktivirati i Ujedinjeni narodi i određene međunarodne organizacije, kao što je Međunarodna organizacija za migracije, kako bi zatražili pomoć za države koje nisu članice EU-a.

⁸ Nekoliko država članica EU-a, uključujući Dansku, Bugarsku, Sloveniju, Finsku i Poljsku, već je ponudilo materijalnu pomoć, npr. pokrivače, posteljinu i šatore, koju su mađarska tijela prihvatila.

⁹ Pomoć koja je zatražena 21. rujna uključuje vozila, gorivo, pribor za higijenu, krevete, madrace i hranu. Mađarska je do sad ponudila 50 000 zaštitnih maski.

¹⁰ Operacija na grčko-turskoj granici započela je 2. studenoga 2010., a završila 2. ožujka 2011. (kad je Frontex nastavio s provedbom kopnenog dijela zajedničke operacije Posejdon).

¹¹ JOIN(2015) 40, 9. rujna 2015.

¹² Na sastanku na vrhu sudjelovat će države članice EU-a, države članice Afričke unije, afričke zemlje koje sudjeluju u Rabatskom i Khartoumskom procesu, UNHCR i Međunarodna organizacija za migracije. Sastanak na vrhu u Valletti nastavlja se na sastanak kolegija Europske komisije i Komisije Afričke unije 21. travnja 2015. u Bruxellesu.

uzajamnog fonda za stabilnost i rješavanje pitanja temeljnih razloga za nezakonitu migraciju i raseljenih osoba u Africi, s početnim unosom kapitala od 1,8 milijardi eura, opipljiv je prikaz doprinosa EU-a. Na tom temelju može nastati dvosmjerno partnerstvo s ciljem usporavanja priljeva migranata iz Afrike i ubrzavanja povrata osoba kojima se ne može odobriti međunarodna zaštita.

- **Konferencija na visokoj razini o zapadnobalkanskoj ruti**, koja bi se trebala održati 8. listopada 2015. usporedno sa sastankom Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove, bit će mjesto rasprave o zajedničkom zadatku rješavanja trenutačnih pritisaka i vraćanju stabilnosti u upravljanje migracijama na zapadnobalkanskoj ruti. Osiguravanjem financijskih sredstava za zapadni Balkan EU naglašava svoju odlučnost u pružanju potpore susjednim partnerima suočenima s golemim izazovom koji i dalje raste. Potrebno je učiniti više od pružanja humanitarne pomoći izbjeglicama; važno je hitno pojačati kapacitet za upravljanje migracijama i borbu protiv krijumčarenja.
- Dio strategije EU-a trebao bi biti razvoj *novе operative suradnje* kako bi se vještine i znanje koji se razvijaju i udružuju unutar EU-a jednostavnije razmjenjivali s partnerima izvan EU-a. Za povezivanje službi za provedbu zakona i upravljanje migracijama unutar EU-a te u susjednim partnerskim zemljama trebala bi se sve češće upotrebljavati sredstva kao što su zajednički timovi stručnjaka, administrativni aranžmani i razmjena informacija, uključujući u svrhu operacija povrata i ponovnog prihvata. Važne uloge u tome imaju Frontex, Europski potporni ured za azil, Europol i Eurojust.
- Izbjeglička kriza globalna je kriza, stoga bi EU trebao pridonijeti *globalnim nastojanjima* i poticati ih. To znači da mora blisko surađivati s glavnim međunarodnim organizacijama kao što su UNHCR, Program Ujedinjenih naroda za razvoj, Međunarodna organizacija za migracije (IOM) i Crveni križ. EU već jača suradnju s UNHCR-om. Jačanje suradnje trebalo bi biti prioritet i u dijalozima sa strateškim partnerima te regionalnim dionicima kao što su zaljevske zemlje.

<p><i>Ključne mjere koje se trebaju provesti u sljedećih šest mjeseci</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • potpuno pokretanje timova za potporu u okviru programa za premještanje i upravljanje migracijama koji će biti aktivni na žarišnim točkama, • države članice trebaju upotrijebiti postojeće mjere tako što će aktivirati Mehanizam EU-a za civilnu zaštitu i rasporediti jedinice granične policije za brzu intervenciju, • normalizacija schengenskog prostora i ukidanje unutarnjih graničnih kontrola, • jačanje diplomatske ofenzive i suradnje s trećim zemljama.
--	--

III.2. PRORAČUNSKA POTPORA

Financijska potpora hitno će se pojačati. Dostupna sredstva za hitne slučajeve iz proračuna EU-a za azil, migracije i granične kontrole ove su godine već udvostručena na 73 milijuna eura. Time je hitno i izravno pružena potpora za nošenje s krizom (vidjeti Prilog IV.). Na primjer, Italija je ove godine iz **Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI)** i **Fonda za unutarnju sigurnost** primila više od 19 milijuna eura, a Grčka gotovo 5 milijuna eura

sredstava za hitne slučajeve te se trenutačno obrađuju i novi zahtjevi. Prošli tjedan Mađarskoj je dodijeljeno 4 milijuna eura, a tijekom cijele ove godine ukupno više od 5 milijuna eura. S obzirom na niz drugih zahtjeva koji se trenutačno obrađuju, ta su sredstva već iskorištena. Komisija će sljedećeg tjedna iznijeti prijedlog za **dodavanje 100 milijuna eura u taj proračun za 2015.**

To je dodatak velikim iznosima (više od 300 milijuna eura) isplaćenima tijekom 2015. za pretfinanciranje u okviru **višegodišnjih fondova za migracije i granice.** Grčka je prošli tjedan primila prvi obrok od 33 milijuna eura, a Italija je u kolovozu primila 39,2 milijuna eura.

To znači da su **sredstva dostupna** i da se stavljaju na raspolaganje, ali za njihovo brzo raspoređivanje potrebni su predan rad brojnih državnih agencija i promišljen pristup za postizanje što većeg utjecaja u najkraćem mogućem roku. Na primjer, umjesto oslanjanja na izgradnju tradicionalnih kapaciteta za prihvat, rješenje može biti brza upotreba postojećih javnih ili privatnih objekata.

Agencije EU-a imaju presudnu ulogu u osiguranju suradnje i primjene dostupnog stručnog znanja radi optimalnog učinka. Od njih se sad traži da budu znatno aktivnije na terenu nego što je to izvorno zamišljeno. Agencije EU-a aktivne u područjima povezanim s migracijama trebaju **znatna dodatna sredstva.** Komisija će sljedeći tjedan predložiti povećanje kapaciteta triju glavnih agencija EU-a od ukupno 120 dodatnih radnih mjesta: 60 mjesta za Frontex, 30 za EASO i 30 za Europol. Dodatni trošak u 2015. iznosi 1,3 milijuna eura koji se moraju staviti na raspolaganje još tijekom ove godine. Za dodatno produženje mandata tih triju agencija bila bi hitno potrebna dodatna sredstva.

Komisija namjerava predložiti da se sredstva iz fondova za migracije i granice u 2016. povećaju za 600 milijuna eura. Taj bi iznos bio dodatak iznosu od 780 milijuna eura koji je planiran za program premještanja u kriznim situacijama. Tim dodatnim sredstvima pružit će se pomoć na žarišnim točkama i u državama članicama s najvećim brojem pristiglih izbjeglica, državama članicama osigurat će se potpora za premještanje te će se povećati operativni kapacitet agencija. To će predstavljati veliku pomoć za neposredne potrebe upravljanja migracijama, prihvata, vraćanja i graničnih kontrola.

Prvenstveno se mora riješiti **manjak financijskih sredstava za sirijsku krizu.** Taj je manjak sredstava jedan od izravnih uzroka povećanog priljeva izbjeglica na istočnom Sredozemlju, ali jednako je tako dijelom posljedica „zamora donatora”. Ako ozbiljno namjeravamo pomoći većini izbjeglica da ostanu što bliže svojim domovima, moramo staviti na raspolaganje više financijskih sredstava. Prema procjenama UN-a, neispunjene potrebe za humanitarnom pomoći za sirijsku krizu u 2015. iznose 4 milijarde eura.¹³ Ispunjeno je samo 38 % zahtjeva za financijska sredstva. Taj manjak sredstava ima dramatične posljedice. UNICEF je izvijestio da je posljednjih mjeseci i do pet milijuna ljudi, od čega su polovica djeca, patilo od nedostatka vode, zbog čega se pojavio i velik rizik od bolesti. EU i države članice trebali bi se obvezati da će namiriti barem polovinu tog nedostatka sredstava.

Svjetski program za hranu, Crveni križ, Svjetska zdravstvena organizacija i drugi partneri pretrpjeli su velike nedostatke i prekide u lancu opskrbe hranom i zdravstvenom skrbi. Većina država članica EU-a smanjila je doprinose Svjetskom programu za hranu, neke i do 100 % (vidjeti Prilog V.). UNHCR izvješćuje da je već 1,6 milijuna izbjeglica pretrpjelo smanjenje humanitarne pomoći u hrani; 750 000 djece ne pohađa školu unatoč velikim nastojanjima EU-

¹³ Služba za praćenje financijskih transakcija Ureda UN-a za koordinaciju humanitarnih poslova (OCHA).

a i drugih donatora, a zbog manjka financijskih sredstava za 70 000 trudnica postoji opasnost od poroda u nesigurnim uvjetima. Ne čudi što brojne izbjeglice zaključuju da su opasnosti od putovanja u Europu postale manje od rizika koji im predstoje ako ostanu u svojim zemljama. Komisija poziva države članice da **vrate iznos financijskih sredstava za pomoć u hrani putem Svjetskog programa za hranu na razinu iz 2014.** kako bi se stabilizirala opskrba sirijskih izbjeglica hranom. Komisija će povećati sredstva za hitnu humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu iznosom od **200 milijuna eura** za 2015. kako bi pružila izravna sredstva za odgovor na zahtjeve UNHCR-a i Svjetskog programa za hranu te ostalih važnih organizacija s ciljem hitne pomoći izbjeglicama.

U situaciji koja se brzo mijenja najvažnija je fleksibilnost. **Humanitarna pomoć** jedan je od najfleksibilnijih i najbržih alata koje EU ima na raspolaganju. Proračun za humanitarnu pomoć u 2016. povećat će se za dodatnih **300 milijuna eura** u usporedbi s iznosom koji je predložen u nacrtu proračuna. U ovakvoj promjenjivoj situaciji bitno je da EU zadrži kapacitet za odgovaranje na zahtjeve nevladinih organizacija (NVO-ovi) ili agencija UN-a za hitnu, ciljanu pomoć.

Jedan je od najučinkovitijih instrumenata potpore sirijskim izbjeglicama **Regionalni uzajamni fond EU-a za odgovor na sirijsku krizu** („fond Madad”¹⁴ – vidjeti Prilog VI.). EU je dosad osigurala početne doprinose od 38 milijuna eura, a za kraj 2015. i kasnije planiraju se veći doprinosi. Italija je pridonijela s 3 milijuna eura. Njemačka se obvezala da će pridonijeti s 5 milijuna eura. EU namjerava pridonijeti s još 100 milijuna eura do kraja 2015. To znači da će se za taj uzajamni fond samo u prvoj godini mobilizirati oko 150 milijuna eura. Ipak, s obzirom na stvarne potrebe na terenu i impresivnu bazu projekata za koje je već potrošeno 440 milijuna eura, potreban je mnogo veći iznos. Jasnom i dugoročnom obvezom prema uzajamnom fondu jasno bi se pokazalo izbjeglicama i međunarodnoj zajednici da mogu računati na potporu EU-a. Komisija će sljedećeg tjedna predložiti jačanje Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI) u iznosu od 300 milijuna eura za 2015. kako bi se omogućilo povećanje fonda Madad i kako bi se pružila pomoć trećim zemljama koje su primile izbjeglice iz Sirije. Time će se uz dodatnu prenamjenu sredstava iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć omogućiti da ukupna razina sredstava EU-a za uzajamni fond u ovoj fazi premaši **500 milijuna eura.**

Doprinosi država članica trebali bi odgovarati sredstvima EU-a tako fond može ukupno iznositi najmanje jednu milijardu eura. To bi bio snažan globalni prikaz predanosti EU-a pomaganju sirijskim izbjeglicama.

Zbog bijega više milijuna izbjeglica iz Sirije već mnogo godina raste pritisak na **Tursku, Libanon i Jordan.** Jasno je da su temeljni uzroci dugoročne naravi. Rješavanje tog političkog problema složeno je i moramo udvostručiti svoja nastojanja. EU na rješavanju migracijskih izazova blisko surađuje i sa svojim susjedima:

- u **Turskoj** je za mjere koje se odnose na migraciju, uključujući izravnu pomoć izbjeglicama, raspoređeno već 176 milijuna eura. EU sada s Turskom raspravlja o reviziji raspodjele sredstava EU-a, kojom bi se za mjere povezane s izbjeglicama u 2015. i 2016. stavila na raspolaganje ukupno **jedna milijarda eura.** Raspon tih mjera kretao bi se od potpore infrastrukturi do zdravstvene skrbi i podučavanja djece izbjeglica na njihovu jeziku. Znatna dio tih mjera provest će se u okviru uzajamnog fonda EU-a „Madad” radi brzog djelovanja. Usporedno s tom znatnom financijskom

¹⁴ Arapski je naziv za uzajamni fond „Madad”, što u širem smislu znači zajedničko pružanje pomoći.

pomoći Komisija je s Turskom pokrenula opsežan migracijski dijalog o svim aspektima, uključujući prijavu, ponovni prihvati i vraćanje, koje Turska mora provoditi učinkovitije. Akcijski plan EU-a i Turske o migracijama trebalo bi dovršiti bez odgađanja,

- u **Srbiji i bivšoj jugoslavenskoj Republici Makedoniji** infrastrukturu je teško opteretio neočekivani dolazak desetaka tisuća izbjeglica izvan regije. Iako je prioritet izbjeći da to postane više od kratkoročne situacije, jasno je da je tim zemljama potrebna dvojaka pomoć: potpora i savjeti za poboljšanje upravljanja migracijama i potpore izbjeglicama te hitna pomoć u rješavanju aktualne izbjegličke situacije na njihovu državnom području. Već je raspoređeno 78 milijuna eura sredstava EU-a za poboljšanje prihvatnih centara i graničnih kontrola. Osim toga, od srpnja je pružena humanitarna pomoć u vrijednosti 1,7 milijuna eura. Komisija priprema **dodatni paket od 17 milijuna eura** jer nije vjerojatno da će priljev izbjeglica preko zapadnog Balkana uskoro prestati.

U okviru kriznog uzajamnog fonda za stabilnost i rješavanje pitanja temeljnih razloga za nezakonitu migraciju i raseljenih osoba u Africi pomoć će se usmjeriti na strukturne nedostatke u upravljanju migracijama. Uzajamnim fondom pomoći će se u rješavanju kriza na području Sahela i jezera Čad, Roga Afrike i sjeverne Afrike. Cilj je Fonda pomoći u stvaranju stabilnosti u tim regijama i pridonijeti boljoj kontroli migracija. Do sad su samo dvije države članice EU-a¹⁵ potvrdile da će pridonijeti iznosu od **1,8 milijarde eura** na razini EU-a. Doprinosi država članica trebaju odgovarati sredstvima EU-a.

Važnost pitanja migracija jasan je pokazatelj potrebe za povećanjem osnovnih sredstava EU-a za te potrebe. Ipak, činjenica je da države članice već mogu računati na razne oblike potpore, kako financijske tako i operativne. U slučajevima u kojima je potrebno revidirati postojeće planove, ta potpora postoji upravo zato kako bi se državama članicama omogućilo da rješavaju situacije kao što je migracijska kriza. Hitno je potrebno povećati fleksibilnost višegodišnjeg financijskog okvira kako bi se omogućila preraspodjela nedostatnih financijskih sredstava na ta prioriteta područja. Čak i ako je perspektiva **strukturnih fondova** dugoročna, i dalje ih je moguće mobilizirati za pomoć pri rješavanju migracijskih izazova u smislu integracijskih mjera, kao što su učenje jezika ili sufinanciranje ključne infrastrukture, uključujući stambenu i socijalnu infrastrukturu, te, u hitnim slučajevima, centara za prihvati. Dostupno je i kratkoročno financiranje: **fond za pomoć najpotrebitijima**, ukupnog iznosa 3,8 milijardi eura od 2014. do 2020., već se upotrebljava za potporu migrantima i izbjeglicama u Belgiji, Španjolskoj i Švedskoj. Iz tog fonda mogu se pokriti troškovi hrane i odjeće od prvog dana, ili potpora za ranu integraciju tražitelja azila. Države članice s tim se ciljem trebaju obvezati da će revidirati postojeće planove kako bi se usmjerile na nove prioritete.

<p><i>Ključne mjere koje se trebaju provesti u sljedećih šest mjeseci</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • povećanje sredstava za hitne slučajeve u vrijednosti 100 milijuna eura za dodjelu najizloženijim državama članicama u 2015., • povećanje kapaciteta triju agencija EU-a na temelju 120 dodatnih radnih mjesta od 2015., • povećanje sredstava za hitne slučajeve za dodjelu najpogođenijim državama članicama i sredstava za Frontex, EASO i Europol u iznosu od 600 milijuna eura za 2016.,
--	--

¹⁵ Francuska i Španjolska (iznosi još nisu utvrđeni).

	<ul style="list-style-type: none"> • države članice trebale bi vratiti iznos sredstava za pomoć u hrani putem Svjetskog programa za hranu na razinu iz 2014. Osim toga, tijekom 2015. mobilizirat će se 200 milijuna eura iz fondova EU-a za humanitarnu pomoć radi pružanja izravne potpore izbjeglicama, • povećanje humanitarne pomoći za 300 milijuna eura u 2016. radi pripravnosti na ispunjenje osnovnih potreba izbjeglica kao što su hrana i smještaj, • potpora uzajamnom fondu za Siriju u iznosu većem od 500 milijuna eura iz proračuna EU-a, čemu će pridonijeti države članice, • revizija raspodjele sredstava EU-a (do jedne milijarde eura) za provedbu mjera koje se odnose na izbjeglice u Turskoj, mobilizacija 17 milijuna eura za Srbiju i bivšu jugoslavensku republiku Makedoniju.
--	---

III.3. PROVEDBA PRAVA EU-A

Europski migracijski program temelji se na jednostavnom načelu: pomoći migrantima kojima je potrebna međunarodna zaštita i vratiti migrante koji nemaju pravo boravka na području EU-a. Za provedbu te europske migracijske politike nužno je da sve države članice u potpunosti primjenjuju zajednička pravila o azilu i nezakonitim migracijama nedavno dogovorena na razini EU-a.

Komisija je od početka 2000-ih iznijela niz prijedloga za uspostavu **Zajedničkog europskog sustava azila** (vidjeti Prilog VII.). Parlament i Vijeće te su prijedloge redom donosili.

Diljem Europe sada imamo zajedničke standarde o tome kako primamo tražitelje azila imajući u vidu njihovo dostojanstvo i kako obrađujemo njihove zahtjeve za azil te imamo zajedničke kriterije koji se upotrebljavaju u našim neovisnim pravosudnim sustavima kako bi se utvrdilo tko ima pravo na međunarodnu zaštitu.

Zajednički europski sustav azila sastoji se od pet zakonodavnih akata (Dublinska uredba, Direktiva o postupcima azila, Direktiva o kvalifikaciji, Direktiva o uvjetima prihvata i pravila europske baze otisaka prstiju za identificiranje tražitelja azila i ilegalnih imigranata EURODAC). Svi su ti akti doneseni nedavno, a posljednji su stupili na snagu tek u srpnju 2015.

Pravo EU-a u tom se području slabo provodi. Komisija je odlučila učiniti sve što može kako bi osigurala da se pravo EU-a o migracijama i azilu prenese i provodi te danas s tim ciljem pokreće novi niz postupaka zbog povrede propisa: 40 novih odluka o postupcima zbog povrede propisa (vidjeti Prilog VII.). Činjenica je da je ovogodišnja kriza dodatno otežana propustima u provedbi postojećih zakona u područjima kao što su uvjeti prihvata, uzimanje otisaka prstiju i vraćanje.

Posebno je bitno da normalizacija situacije **u Grčkoj** postane prioritet te da se provede **povratak na Dublinski sustav u roku od sljedećih šest mjeseci**. Grčka je zbog svojeg geopolitičkog položaja tijekom proteklih mjeseci nosila većinu tereta pritiska. To je za Grčku dodatno opterećenje uz trajne probleme s ispunjavanjem obveza u skladu s pravom EU-a. Od 2011., nakon presuda Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda, premještaji natrag u Grčku u okviru dublinskog postupka obustavljeni su jer su zbog trajnih nedostataka u grčkom sustavu azila predstavljali kršenje temeljnih prava pojedinaca. Grčka sada treba osigurati da se potpora koja joj se nudi zaista upotrijebi i usmjeri u stvarne intervencije na terenu. S tim bi ciljem Grčka posebno trebala što više nastojati osigurati:

- zapošljavanje odgovarajućeg osoblja u Službi za azil i Službi za prvi prihvata kako bi zajamčila učinkovitost upravljanja granicama (provjera, identifikacija, uzimanje otisaka prstiju) i postupka azila,
- potrebna ulaganja u rješavanje potreba povezanih s prihvatom mješovitih migracijskih tokova; točnije, Grčka bi trebala ozbiljno nastojati uspostaviti odgovarajuće kapacitete za prihvata, čime bi se obuhvatile potrebe trenutnog priljeva, i osigurati odgovarajuće objekte za osobe u postupku premještanja,
- poboljšanje postupaka i sustava za upotrebu sredstava EU-a,
- provedbu učinkovitog sustava vraćanja (potpomognuta dobrovoljna i prisilna vraćanja).

<i>Ključne mjere koje se trebaju provesti u sljedećih šest mjeseci</i>	<ul style="list-style-type: none"> • potpuna i brza provedba prava EU-a u državama članicama u području azila i migracija, • ponovna uspostava redovnog stanja i poduzimanje svih potrebnih mjera u Grčkoj kako bi se premještanja u Grčku u okviru dublinskog postupka ponovno uspostavila u roku od šest mjeseci.
---	---

IV. SLJEDEĆE ZAKONODAVNE MJERE: USPOSTAVA DUGOTRAJNO ODRŽIVOG SUSTAVA

Kratkoročne mjere potrebne za neposredno rješavanje trenutne krize nisu dugoročno rješenje. U Ugovoru iz Lisabona zato je predviđen okvir zajedničkog sustava azila. Sada nije dovoljno samo u potpunosti provoditi već dogovorene mjere, nego treba i ubrzati rad na preostalim sastavnicama kako bismo izgradili pravi europski sustav. Politike potrebne za postizanje uspješnog upravljanja migracijama usko su povezane. Zbog nedostataka u upravljanju vanjskim granicama nastaju opterećenja za sustav azila. Propusti u identifikaciji i prijavi migranata pri ulasku uzrokuju nepovjerenje u čitav sustav. Zbog niske uspješnosti u vraćanju migranata koji ne ispunjavaju uvjete za ostanak u EU-u cinično se gleda na valjanost odluka o azilu. Osim toga, kako se pokazalo tijekom proteklih tjedana i mjeseci, zbog nemogućnosti rješavanja temeljnih uzroka migracija ili ublažavanja pritiska izvan EU-a za EU nastaju golema opterećenja. Stoga je potrebno poduzeti mjere u sljedećim područjima:

i. **Zajedničkim europskim sustavom azila** Europa jamči da će poštovati svoju obvezu pomaganja osobama kojima je privremeno ili trajno potrebna međunarodna zaštita, kao i temeljna prava migranata. To mora ostati u srži naših nastojanja. Međutim, u kontekstu ovogodišnjeg pritiska na sustav postalo je jasno da je **potrebno revidirati Dublinsku uredbu**¹⁶ i osigurati njezinu potpunu provedbu. Kako bi sustav bio uredan i pošten, potrebno je i omogućiti tražiteljima azila da rade: države članice koje u potpunosti iskorištavaju devetomjesečno maksimalno razdoblje u skladu s trenutnim pravilima mogle bi za tražitelje azila odmah uvesti mogućnosti da u okviru programa za premještanje počnu raditi. Osim toga, dugotrajnim, razvučenim postupcima umanjuje se vjerodostojnost sustava i stvara nesigurnost

¹⁶ Uredba (EU) br. 604/2013 od 26. lipnja 2013. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje molbe za međunarodnu zaštitu koju je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka)

za sve: uvođenje **sustava EU-a za prepoznavanje sigurnih matičnih država** u postupcima azila, što je Komisija predložila za zemlje zapadnog Balkana i Tursku, bit će važna pomoć u utvrđivanju osoba kojima je pomoć najpotrebnija.

Ta nastojanja moraju očekivati spremnost za slučaj da se Unija mora ponovno suočiti s iznimnim pritiskom kakav je pretrpjela ove godine: Komisija je stoga, uz dva prijedloga za hitno premještanje, predložila izmjenu radi uspostave **mehanizma kojim se omogućuje premještanje osoba kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna pomoć u kriznim situacijama zbog kojih je ugrožena primjena Dublinskog sustava**. Taj prijedlog¹⁷ trebalo bi hitno donijeti.

ii. Vjerodostojnosti sustava pridonosi se obavijestima o vraćanju osoba kojima nije odobrena međunarodna zaštita u njihove zemlje. Potpunom provedbom mjera utvrđenih u nedavnom **akcijskom planu Komisije za vraćanje** ponovno bi se uspostavila vjerodostojnost EU-ova sustava vraćanja.¹⁸ Za to je potreban dvojak pristup na razini EU-a: na temelju kvalitetnije razmjene informacija, povećanje sredstava i na razini EU-a i na nacionalnoj razini, jačanje uloge Frontexa i novo isticanje ponovnog prihvata u odnosima s trećim zemljama, a na nacionalnoj razini potrebno je osigurati da se pravila na snazi učinkovito primjenjuju te da se provode odluke o vraćanju.

iii. EU ne može zanemarivati stvarnu težinu stanja s kojim su suočene države članice koje upravljaju vanjskim granicama Unije. Vanjska granica i dalje je najvažnija točka uspostave stabilnosti u politici azila i migracijskoj politici u cjelini. Riječ je jakoj vanjskoj granici koja nam omogućuje da ukinemo kontrole na unutarnjim granicama u schengenskom prostoru i osiguramo slobodno kretanje ljudi. Zbog toga moramo bliže surađivati na upravljanju vanjskim granicama. To znači da moramo ojačati Frontex i produžiti njegov mandat te razviti potpuno operativan **europski sustav granične policije i obalne straže** kako bismo uspješnije štitili vanjske granice EU-a i učvrstili sposobnost EU-a za brzu raspodjelu resursa u kriznim situacijama.

iv. Za uredniji i pošteniji sustav upravljanja migracijama naglasak se mora preusmjeriti na migrante koji još nisu krenuli na opasno putovanje prema Europi, bile to izbjeglice kojima bi vjerojatno bila odobrena međunarodna zaštita, migranti koji žele ostvariti korist od zakonitih migracijskih programa ili zaista osobe koje se odlučuju na rizično putovanje u EU, a na kraju budu vraćeni u svoje zemlje. Kako bi pristup bio učinkovit, mora biti usmjeren na europsku tradiciju pružanja humanitarne pomoći u okviru pouzdanog sustava za **preseljenje** na razini EU-a. Oslanjajući se na iskustva iz programa u tijeku i kako je određeno Europskim migracijskim programom Komisija će razviti prijedlog za strukturirani sustav kojim bi se osigurao zajednički pristup preseljenju za vrijeme intenzivne izbjegličke krize. Dosljedniji pristup i udruživanje nastojanja EU-a pokazali bi da EU raspolaže sredstvima potrebnima za odgovaranje na potrebe. Njime bi se, osim toga, pokazalo izbjeglicama da je najsigurnije koristiti se uspostavljenim kanalima UNHCR-a. Za to je potrebna predana potpora mjerama za osiguranje da se migranti koji čekaju tu vrstu obrade prihvaćaju u primjerenim uvjetima i da se njihova prava u potpunosti poštuju te da se ta obrada provodi što bliže njihovim domovima.

v. Konačno, dugoročan pristup mora obuhvaćati otvaranje **zakonitih migracijskih kanala**. To je dio uspostave pouzdanog sustava upravljanja migracijama te presudan uvjet ako želimo

¹⁷ COM(2015) 450, 9. rujna 2015.

¹⁸ COM(2015) 453, 9. rujna 2015.

smanjiti problem migracija i kontinentu suočenom s ozbiljnim demografskim padom staviti na raspolaganje sredstvo kojim se kvalitetno upravlja.

<i>Ključne mjere koje Komisija treba provesti do ožujka 2016.</i>	<ul style="list-style-type: none">• ambiciozni koraci u smjeru uspostave europskog sustava granične policije i obalne straže te produženje mandata Frontexa (prosinac 2015.),• paket za zakonitu migraciju uključujući reviziju Direktive o plavoj karti (ožujak 2016.),• dodatna reforma Dublinske uredbe (ožujak 2016.),• prijedlog strukturiranog sustava za preseljenje (ožujak 2016.),• ažuriranje strategije protiv trgovine ljudima (ožujak 2016.).
--	--

V. ZAKLJUČAK

Od početka ove godine gotovo je 500 000 ljudi ušlo u Europu, a to će se kretanje i nastaviti.

Europska komisija predano i neprestano radi na usklađenom europskom odgovoru na problem izbjeglica i migracija. U kratkom razdoblju postigli smo mnogo.

Šefovi država i vlada na današnjem sastanku Europskog vijeća trebaju preuzeti svoj dio posla, dogovoriti se o priloženom popisu prioritetnih mjera i odmah početi s njihovom provedbom.

Popis Priloga

I. Prioritetne mjere u okviru Europskog migracijskog programa koje se trebaju provesti u roku od šest mjeseci

II. Timovi za potporu upravljanju migracijama na žarišnim točkama

III. Mehanizam jedinica granične policije za brzu intervenciju (RABIT)

IV. Financijska potpora državama članicama u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju i Fonda za unutarnju sigurnost

V. Doprinosi država članica i Komisije Svjetskom programu za hranu

VI. Regionalni uzajamni fond EU-a („fond MADAD”) kao odgovor na krizu u Siriji

VII. Provedba zajedničkog europskog sustava azila