CONCORD
European NGO confederation for relief and development

SLOGA
Slovenian Global Action

DOLOČITEV NAJVIŠJIH STANDARDOV ZA IZVAJANJE FINANČNEGA INSTRUMENTA GLOBALNA EVROPA

Poročilo o uradni razvojni pomoči EU, migracijah in instrumentu Globalna Evropa

Analiziral: Chris Horwood
Koordinator: Riccardo Roba
Z vsebinskim prispevkom članov delovne skupine CONCORD za politike financiranja in denarnega podpiranja trajnostnega razvoja (Financing and funding for sustainable development)
Slovenska izdaja: SLOGA, Platforma NVO za razvoj, globalno učenje in humanitarno pomoč (slovensko izdajo uredila Adriana Aralica)

Globalna Evropa je nov instrument razvojnega sodelovanja Evropske unije (EU)[1], namenjen pomoči 80 milijonom ljudi, ki so na globalni ravni izpostavljeni dolgotrajnemu prisilnemu razseljevanju. 85 % tako razseljenih ljudi živi v državah z nizkim in srednjim dohodkom, večina v svoji ali kateri od sosednjih držav. Pričakujemo, da bo v bližnji prihodnosti število razseljenih oseb še naraslo zaradi podnebne krize, konfliktov in negotove preskrbe s hrano.

CONCORD je nasprotoval določitvi cilja glede porabe sredstev Globalne Evrope za migracije, a ne zato, ker migracije ne bi bile pomembna razvojna tema, temveč zaradi načina, kako je to zastavila EU: z namenom zajeziti migracije, namesto da bi cilj utemeljila na zmanjševanju neenakosti in revščine ter zavzemanju za človekove pravice. CONCORD je tudi pozval države članice EU, naj ne podprejo pogojevanja sodelovanja v instrumentu s sodelovanjem na področju migracij. A glede na to, da se je EU odločila izvajati uredbo, ki vključuje sklicevanje na pogojevanje, ter jasno opredeljenim ciljem porabe sredstev za dejavnosti, povezane z migracijami, želi CONCORD predlagati rešitev, ki podpira konstruktivno prizadevanje za razvoj, povezano z migracijami, pri čemer osvetljuje tudi nekatera tveganja, ki jih prinašata pogojevanje in obravnavanje migracij kot varnostnega vprašanja v Uredbi o instrumentu Globalna Evropa.

Pozitivna rešitev mora upoštevati resnične potrebe skupnosti glede migracij, hkrati pa mora dosledno upoštevati najvišje standarde mednarodnega in humanitarnega prava ter prava človekovih pravic. Raziskovalci s področja migracij in razvoja se v splošnem strinjajo, da migracije pozitivno in negativno vplivajo na ljudi, ki se selijo, ter na kraje, od koder prihajajo, skozi katere potujejo in kamor so namenjeni. Razvojno sodelovanje lahko prispeva h krepitvi pozitivnih učinkov migracij na razvoj in življenjske razmere v državah z nizkim in srednjim dohodkom, lahko pa tudi poskuša preprečiti negativne učinke na družbo ter zagotoviti varnost in spoštovanje človekovih pravic ljudi, ki se selijo. Podpora EU bi lahko pomagala izkoristiti prednosti čezmejnih selitev in prispevek diaspore k razvoju. Namesto tega eksternalizacija migracijskih politik EU in dajanje prednosti notranji agendi EU glede migracij spodkopavata pravice migrantov in lokalni razvoj ter kršita načelo pogodb EU o skladnosti politik za razvoj.

Namen prvega dela tega poročila je kritično oceniti nekatera ključna tveganja, ki jih prinaša pristop instrumenta Globalna Evropa k migracijam. Drugi del poročila vsebuje praktična priporočila, na katere vrste projektov in programov ter neraziskanih področij naj bi se EU osredotočila pri ukrepih na področju migracij v okviru instrumenta Globalna Evropa. V tretjem delu je zbranih nekaj inovativnih, v prihodnost usmerjenih priporočil glede porabe deleža sredstev instrumenta Globalne Evrope, ki naj bi jih namenili za dejavnosti, povezane z migracijami.

1 Ozadje instrumenta Globalna Evropa (prej instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje oz. Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – NDICI) je dodano kot priloga A na koncu tega poročila.

1. DEL: KLJUČNA TVEGANJA, POVEZANA S PRISTOPOM INSTRUMENTA GLOBALNA EVROPA K MIGRACIJAM

Z vidika politike je veliko razlogov, zakaj je instrument Globalna Evropa problematičen v svojem pristopu k migracijam. Kot instrument uradne razvojne pomoči EU, ki spodbuja celovito urejanje migracij, bi moral biti instrument Globalna Evropa skladen z zavezo EU, da bo zmanjšala revščino (Pogodba o EU, 208. člen), z Agendo za trajnostni razvoj do leta 2030 in z načelom, da se ne sme nikogar pustiti ob strani. To je zapisano v ciljih same uredbe, ki pravi, da bo »uredba prispevala k promociji […] še posebej ciljev trajnostnega razvoja« (3. člen), vključno z denimo ciljem 10.7 o varnih in urejenih migracijah.[2] Vendar pa morebitna preusmeritev uradne razvojne pomoči v eksternalizacijo migracijskih politik, češ da je treba omejiti migracije predvsem z varnostnimi pristopi, ovira uresničevanje Agende 2030, prav tako pa otežuje pozitiven prispevek migracij k razvoju. Nekatere dejavnosti EU na področju migracij v preteklih letih so bile deležne očitkov in kritike mednarodnih organizacij in evropskih organov za varstvo človekovih pravic, na podlagi nespoštovanja oziroma celo spodkopavanja teh pravic in dolžnosti znotraj in zunaj EU. Naj navedemo nekaj primerov: primeri v obravnavi na Evropskem sodišču za človekove pravice (*European Court of Human Rights* – ECHR)[3] in na državnih sodiščih,[4] izjava o potencialnih kršitvah človekovih pravic s strani institucij EU in držav članic, ki jo je podala komisarka Sveta Evrope za človekove pravice,[5] in postopki pred organi Združenih narodov (ZN) za človekove pravice.[6] Vse dejavnosti institucij in agencij EU bi morale biti v okviru njihovih pooblastil usklajene z Listino EU o temeljnih pravicah (51. člen Listine). Pravo EU ne predvideva okoliščin, ki bi EU omogočale ravnanje v nasprotju s temeljnimi pravicami.

Prvi razdelek spodaj obravnava pogojevanje uradne razvojne pomoči EU z migracijskimi politikami, kar je treba razumeti kot krovno nevarnost instrumenta Globalna Evropa. Naslednji štirje razdelki se ukvarjajo s konkretnimi tveganji, povezanimi s tem pogojevanjem.

INSTITUCIONALIZACIJA POGOJEVANJA

Izrecna namera, da se financiranje v okviru instrumenta Globalna Evropa uporabi kot vzvod in da se to doseže s pogojevanjem, je zapisana že v uredbi.[7] Eden glavnih namenov oz. ciljev pogojevanja je spodbuditi sodelovanje pri vračanju migrantov. Uredba o instrumentu Globalna Evropa temelji na strategiji, ki:

> »… bo povezala vsa primerna orodja in potrebne vzvode z uporabo pristopa prilagodljivih spodbud, pri čemer bodo v tem okviru po potrebi možne spremembe pri dodeljevanju sredstev, povezanih z migracijami« in »bo upošteval uspešno sodelovanje in izvajanje sporazumov ter dogovorov EU s področja migracij« (8.10 člen, poudarek dodan).

Za »sosedske« države EU instrument Globalna Evropa postavlja še jasnejše zavezujoče pogojevanje na podlagi njihovega napredka, med drugim tudi na področju sodelovanja pri migracijah (20.1 člen). Sporočilo je jasno: nesodelovanje partnerskih držav pri migracijskih vprašanjih, ki so za EU prednostna, bo zanje drago, saj se uporablja pristop »več za več« in »manj za manj«, kar bo vzpostavilo sistem kaznovanja in nagrajevanja.
Z uporabo izraza »spodbuda« EU preprosto odvrača pozornost: izogiba se izjavi, da bo uporabljala pogojevanje, saj je podrejanje razvojnih ciljev migracijski politiki etično vprašljivo.

Celo kadar se pogojevanje uporablja za doseganje pozitivnih rezultatov, na primer da morajo biti nosilci odgovornosti zavezani spoštovanju človekovih pravic ter ciljem upravljanja in razvoja, je pogojevanje pri razvojnem sodelovanju izredno kompleksno. V preteklosti je pogosto negativno vplivalo na ljudi in trajnostni razvoj.[8] Poleg tega pogojevanje migracijske politike krši načela skladnosti politik za razvoj, načela razvojne učinkovitosti in zaveze EU na področju človekovih pravic.

Kar zadeva institucionalizacijo pogojevanja uradne razvojne pomoči EU, povezane z migracijskimi vprašanji, so te določbe v predpisih, ki izhajajo iz instrumenta Globalna Evropa, podobne že obstoječemu izrecnemu pogojevanju, ki je vgrajeno

2 Cilj 10.7 si prizadeva omogočiti urejene, varne in odgovorne migracije in mobilnosti ljudi s pomočjo izvajanja migracijskih politik.

3 ECHR (2018), S.S. in drugi proti Italiji, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/11/ECtHR-SS_v_Italy_final-JointTPI-ICJECREAIREDCR-English-2019.pdf.

4 Združenje za pravne študije o migracijah (Association for Legal Studies on Migration, 2019): primer ASGI proti italijanski vladi, ker je podpirala libijsko obalno stražo pri zlorabi sredstev »Sklada za Afriko«, je v postopku pritožbe; https://sciabacaoruka.asgi.it/en/asgis-case-against-italian-government-for-supporting-the-libyan-coastguard--through-misuse-of-africa-fund-moneygoes-on-appeal/.

5 Svet Evrope (2019), Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-theeuropean-court-of-human-rights-app/168098dd4d.

6 StateWatch (2020), Pull-backs by the Libyan Coast Guard: complaint filed with UN Human Rights Committee, https://www.statewatch.org/news/2020/july/pull-backs-by--the-libyan-coast-guard-complaint-filed-with-un-human-rights-committee/; Glan (2019), Privatised Migrant Abuse By Italy and Libya, https://www.glanlaw.org/nivincase.

7 PROVISIONAL AGREEMENT RESULTING FROM INTERINSTITUTIONAL NEGOTIATIONS Subject: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (COM(2018)0460 – C8-0275/2018 – 2018/0243(COD)), 15. marec 2021. (V nadaljevanju: Začasni dogovor (2021)).

8 Molenaers, N., Nijs, L. (2011), »Why the European Commission Fails to Adhere to the Principles of Good Donorship: The Case of the Governance Incentive Tranche«, v The European Journal of Development Research, https://www.researchgate.net/publication/227469108_Why_the_European_Commission_Fails_to_Adhere_to_the_Principles_of_Good_Donorship_The_Case_of_the_Governance_Incentive_Tranche.

v druge sporazume, kot so denimo novi sporazum med EU in Organizacijo afriških, karibskih in pacifiških držav *(Organisation of African, Caribbean and Pacific States* – OACPS), predlagano partnerstvo med EU in Afriko ter Pakt EU o migracijah in azilu s predlagano Uredbo o azilu in upravljanju migracij (*Asylum and Migration Management Regulation* – RAMM). V novem Paktu o migracijah in azilu je na primer vizumska politika v obliki restriktivnih ali ugodnih vizumskih ukrepov zasnovana kot mehanizem, ki naj bi spodbujal sodelovanje pri vračanju in ponovnem sprejemu. Uredba o azilu in upravljanju migracij predlaga določitev dodatnih ukrepov. Trend na ravni EU je jasen: skladnost migracij s pogojevanjem je postala institucionalizirana in se utrjuje. Zelo verjetno lahko pričakujemo, da instrument Globalna Evropa ne bo le nadaljeval tega trenda, ampak bo prispeval k temu, da bo postal nekaj običajnega.

NAČELA RAZVOJNE UČINKOVITOSTI KOT TEMELJ IZVAJANJA INSTRUMENTA GLOBALNA EVROPA

Glede odnosov EU s partnerskimi državami in regijami opredeljuje instrument Globalna Evropa kot visoko prednostne različne vidike migracij, vključno z restriktivnim upravljanjem meja in elementi vračanja. Tudi poudarek na »odpravljanju temeljnih vzrokov za nedovoljene migracije« temelji na preventivnem ukrepanju proti selitvam v smeri EU in priseljevanju v EU ter na evrocentričnem razumevanju »pozitivnih« in »negativnih« migracij.[9] Glede na to, da uradna razvojna pomoč predstavlja 93 % financiranja v okviru instrumenta Globalna Evropa, bi morala biti skladna z načeli razvojne učinkovitosti, kot so odgovornost držav, osredotočenost na rezultate in vključujoča partnerstva.
Vprašanje skupnih ciljev je pomembno, saj se novi pristop EU k razvojnemu sodelovanju osredotoča na partnerstva, pri katerih gre za vzajemno korist. Vredne omembe so nekatere začetne ocene večletnih okvirnih programov EU (*Multi-Annual Indicative Programmes* – MIP), ki bi morali biti oblikovani v posvetovanju s posameznimi partnerskimi državami in lokalnimi akterji, kot so npr. organizacije civilne družbe. Te ocene kažejo, da migracije kot take niso bile prepoznane kot osrednje razvojne prioritete, ampak morda samo kot drugotni cilj ali prioriteta, ki jo je treba vključiti. Nekatere države na primer podpirajo dejavnosti, ki povečujejo mobilnost in odpiranje delovnih mest, kar bi lahko povezali s temeljnimi vzroki migracij, hkrati pa zavračajo z migracijami povezane dejavnosti, kot sta npr. vračanje migrantov ali vzpostavljanje begunskih taborišč.

- **Spodkopavanje suverenosti držav in vključujočih partnerstev:** Glede na različno gospodarsko razvitost bi lahko z uporabo razvojne pomoči za pospeševanje migracijskih prioritet EU tvegali spodkopavanje globalnih zavez glede suverenosti držav glede usmerjanja razvojnih sredstev in utrli pot političnim prioritetam, ki niso skladne z dejanskimi ključnimi izzivi. Neskladja med migracijskimi prioritetami EU in dejanskimi potrebami so lahko tolikšna, da zaradi njih državljani v partnerskih državah aktivno delujejo proti migracijskim politikam EU. *Kot odziv na politike EU in vlad partnerskih držav so se na primer v nekaterih državah, kot so Mali, Togo, Kamerun in Senegal, pojavila t. i. združenja izgnanih migrantov kot javni akterji, ki izražajo politične zahteve v svojih državah in EU.*[10]

- **Preusmerjanje uradne razvojne pomoči in zmanjševanje osredotočenosti na razvojne rezultate:** EU bi morala podpirati spoštovanje človekovih pravic ter nudenje ključnih zdravstvenih, izobraževalnih in socialnih storitev v partnerskih državah na podlagi potreb, ne pa izpolnjevanja zahtev glede upravljanja migracij. Zaradi eksternalizacije migracijske politike EU, ki si vse prej kot pregledno prizadeva za obravnavanje migracij kot varnostnega vprašanja in omejuje migracije, se lahko zgodi, da uradna razvojna pomoč ne bo več usmerjena v uresničevanje Agende 2030, doseganje razvojnih rezultatov ter zmanjšanje revščine in neenakosti. **Še več, zaradi prevladujočih teženj po omejevanju čezmejnih migracij v migracijski politiki EU je pomen povezave med migracijami in razvojem marginaliziran, zato ostaja potencial migracij kot razvojnega dejavnika v veliki meri neraziskan.** *Javna baza podatkov o projektih Skrbniškega sklada EU (EU Trust Fund – EUTF) za Afriko kaže, da so bili izvedeni številni programi, za katere analitiki menijo, da so se osredotočali na sodelovanje pri povečevanju števila vrnjenih in ponovno sprejetih nezakonitih migrantov, pri čemer so si prizadevali povečati varnost in nadzor na mejah. Od skupno izvedenega financiranja (3,9 milijarde evrov med novembrom 2015 in majem 2019) je bilo samo 56 milijonov evrov namenjenih financiranju zakonitih programov migracij med afriškimi državami ali med Afriko in EU. Ti programi sicer lahko prispevajo k pozitivnim razvojnim rezultatom, vendar obsegajo manj kot 1,5 % skupne vrednosti EUTF za Afriko.*[11]

SKLADNOST POLITIK ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ V JEDRU SODELOVANJA EU S PARTNERSKIMI DRŽAVAMI

Načelo EU o skladnosti politik za razvoj (*Policy Coherence for Development* – PCD) v Pogodbi o EU zahteva, da institucije EU in njene države članice upoštevajo cilje razvojnega sodelovanja v vseh svojih zunanjih in notranjih politikah, ki bi lahko vplivale na države v razvoju. Glede na skladnost politik za trajnostni razvoj (*Policy Coherence for Sustainable Development* – PCSD) druge resorne politike EU (ne le razvojna politika EU) ne bi smele ogrožati ciljev trajnostnega razvoja. Z eksternalizacijo lastnih notranjih migracijskih politik, vključno

9 Ukvarjanje s temeljnimi vzroki migracij je širše kakor upravljanje migracij in pokriva široko paleto področij politik, ki zahtevajo, da se upravljanje migracij izvaja skladno z načeli razvojne učinkovitosti, skladnostjo politik za trajnostni razvoj (Policy Coherence for Sustainable Development – PCSD) in z doseganjem ciljev trajnostnega razvoja v okviru Agende 2030.

10 Lecadet, C. (2017), Europe Confronted by Its Expelled Migrants: The Politics of Expelled Migrants' Associations in Africa, in De Genova, N (Ed.), 'The Borders of Europe: Autonomy of Migration', Tactics of Bordering (str. 141–164). Str. 159.

11 Oxfam (2020), 'EU Trust Fund for Africa: Trapped between aid policy and migration politics'. Glede na raziskave in klasifikacije Oxfama financiranje razvojnega sodelovanja obsega 56 % instrumenta, medtem ko je za upravljanje migracij namenjenih do 26 %, poraba za mir in varnost pa dosega 10 % celotnega financiranja. 2 % EUTF za Afriko sta namenjena raziskavam in izobraževalnim projektom, 6 % pa je namenjenih projektom, »ki se jih zaradi pomanjkanja podatkov ne da klasificirati«.

z nadzorom meja, lahko ukrepi EU kršijo človekove pravice, omejujejo svobodo gibanja in ovirajo mobilnost, povezano s preživljanjem, namesto da bi pozitivno prispevali k razvojnim ciljem in zmanjšanju revščine.

- **Oviranje regionalne mobilnosti in omejevanje svobode gibanja, povezane s preživljanjem:** Z osredotočanjem na izvajanje ukrepov za nadzor meja se vedno bolj omejuje svoboda gibanja ljudi. To je še posebej problematično v regijah, kjer je mobilnost tesno povezana s preživljanjem in razvojnimi priložnostmi. *To je realnost v Zahodni Afriki, kjer je spodbujanje prostega pretoka ljudi med regijami in po celini ključno za dolgoročni razvoj zahodnoafriških držav. Leta 1979 je Gospodarska skupnost zahodnoafriških držav* (Economic Community of West African States – *ECOWAS) sprejela Protokol o prostem pretoku ljudi, ki je zlasti pomemben za ženske, saj te predstavljajo 47 % vseh migrantov v Zahodni Afriki.*[12] *V Nigru so novi zakoni močno posegli v ureditev prevozov v obmejnih mestih ter tako omejili prosto gibanje ljudi zaradi trgovine, kmetijstva in kulturnih razlogov, s tem pa prispevali h kršenju človekovih pravic, ki jih jamčijo zakoni na državni in regionalni ravni. V tem smislu lahko dodeljevanje uradne razvojne pomoči za projekte nadzorovanja meja povsem nedvoumno negativno vpliva na razvoj, še posebej na razvojne možnosti migrantk.*

- **Kriminalizacija mobilnosti ljudi in izpostavljanje migrantov kršenju človekovih pravic:** Nekateri ukrepi, povezani z migracijami, so spodbudili trgovanje z ljudmi (moderno suženjstvo) in samovoljno pridrževanje prosilcev za azil in beguncev v nevarnih in nehumanih razmerah.[13] Stroge politike upravljanja migracij povečujejo tveganje za kriminalizacijo mobilnosti kakor tudi kriminalizacijo pomoči, ki je na voljo ljudem, ki se selijo. Še posebej uničujoče so posledice za ženske in deklice. *Evropsko računsko sodišče je recimo ugotovilo, da je Skrbniški sklad EU za Afriko slabo upravljal sredstva EU, namenjena afriški podpori programu celovitega sistema za upravljanje meja in migracij v Libiji (IBM) in da so bile kršene človekove pravice beguncev in migrantov v Libiji.*[14] Zaradi omejevanja mobilnosti lahko nekatere dejavnosti povzročijo, da nadaljnje tihotapljenje ljudi in s tem povezane kršitve postanejo še bolj prikrite. Zaradi obravnavanja migracij kot varnostnega vprašanja lahko pride tudi do spreminjanja migrantskih poti, kar migrante prisili v izbiro nevarnejših alternativ, od česar imajo korist tihotapci z ljudmi, prav tako pa se poveča tudi lokalna korupcija med nekaterimi državnimi uradniki. Vsebina uredbe o instrumentu Globalna Evropa se ne more ravno pohvaliti s pristopi, ki bi dajali prednost ljudem in spoštovanju človekovih pravic in bi posebno pozornost namenjali varovanju in spoštovanje človekovih pravic ljudi, ki se selijo. Dajanje prednosti drugim vidikom, povezanim z ljudmi, ki se selijo, zmanjšuje pomen njihovega varovanja in ga postavlja na obrobje.

- **Uresničevanje nasprotujočih si ciljev:** S prepletanjem vprašanj migracij in razvoja z vprašanji upravljanja in nadzora meja ter preprečevanja nezakonitih migracij instrument Globalna Evropa tvega uresničevanje nasprotujočih si ciljev. »S posvečanjem *posebne pozornosti državam izvora in tranzita« (člen 8.10) tvegamo, da bomo prevelik pomen pripisali državam, ki so pomembne za EU, namesto da bi upoštevali potrebe ali prioritete partnerskih držav.*

PREGLEDNOST IN TEMELJIT NADZOR NAD PROGRAMI IN PROJEKTI INSTRUMENTA GLOBALNA EVROPA

Uredba o instrumentu Globalna Evropa namenja dejavnostim, povezanim z migracijami, okvirno 10 % celotnega proračuna (skoraj 8 milijard evrov v sedmih letih). Poleg geografskih in tematskih programov pa ima Evropska komisija na voljo še veliko različnih finančnih instrumentov, s katerimi lahko v partnerskih državah izvaja migracijske programe in politike EU, pri čemer si dopušča precejšnjo prožnost.[15] V okviru instrumenta Globalna Evropa to pomeni ukrepe hitrega odzivanja (13,8 milijard evrov) in nenamenska finančna sredstva (9,53 milijarde evrov).[16]

Proračunska prožnost lahko zagotovi zelo potrebno širino in hitro razporeditev sredstev v nepredvidenih okoliščinah (kakor je na primer pandemija covid-19). Hkrati pa to tudi pomeni, da je lahko več sredstev dodeljenih političnim prioritetam, kot na primer migracijam, s katerimi se lahko nadomesti ali okrepi dodeljevanje sredstev znotraj instrumenta Globalna Evropa, pa tudi prioritetam, ki so politično preobčutljive, da bi jih lahko vključeval novi instrument EU. Medtem ko se bodo nekateri programi EU osredotočali na odpravljanje temeljnih vzrokov migracij, ki so povezani z revščino in neenakostjo, je nejasno, kako bi lahko preprečili, da bi bili programi nesorazmerno osredotočeni na vprašanja, ki niso povezana s trajnostnim razvojem.

- **Tajnost pogajanj EU o migracijah je v nasprotju z načeloma preglednosti in odgovornosti:** V okviru prizadevanj za razvojno učinkovitost so se EU in partnerske države zavezale, da bo imela javnosti od vsega začetka vpogled v vse pogoje, povezane z razvojnim sodelova-

12 International Labour Organisation (2020), Women migrant workers' labour market situation in West Africa, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_751538.pdf.

13 Tubiana J., Warin, C. in Saeneen, G. (2018), poglavje 3: Effects of EU policies in Sudan. V: Multilateral Damage. Clingendael. September 2018.

14 Evropsko računsko sodišče (2020), Complaint to the European Court of Auditors Concerning the Mismanagement of EU Funds by the EU Trust Fund for Africa's 'Support to Integrated Border and Migration Management in Libya' (IBM) Programme, https://c5e65ece-003b-4d73-aa76-854664da4e33.filesusr.com/ugd/14ee1a_ae6a20e-6b5ea4b00b0aa0e77ece91241.pdf.

15 Poleg Globalne Evrope bo lahko še nekaj notranjih instrumentov EU s poudarkom na migracijah omogočilo izvajanje programov onkraj meja EU – na primer Sklad za sistem celovitega upravljanja mej (Integrated Border Management Fund – IBMF), katerega proračun znaša 5,5 milijarde evrov, kakor tudi Sklad za migracije in azil (Asylum, Migration and Integration Fund – AMIF), katerega proračun znaša 8,7 milijarde evrov. Oba sklada omogočata programe v tretjih državah. Sklad za notranjo varnost (Internal Security Fund – ISF) s proračunom v višini 2,5 milijarde evrov, ki je bil najprej usmerjen v boj proti organiziranemu kriminalu in reševanje varnostnih tveganj, vključuje tudi zunanjo komponento, usmerjeno proti tihotapljenju migrantov. ISF so v preteklosti uporabljali za pomoč libijski obalni straži (gl. opombo 14).

16 Začasni dogovor (2021).

njem. To je pomemben vidik odgovornosti, saj mora javnost v partnerskih državah in tudi v EU vedeti, katere pogoje sodelovanja podpirajo njihovi voditelji in k čemu so se zavezali. Migracijska politika EU pa je skrajno nepregledna. V nedavnem sporočilu Evropskega sveta o vračanju in ponovnem sprejemanju migrantov[17] osnovni podatki niso bili dostopni javnosti, zato javnost ne more nadzirati razmer v določenih državah ter primerjati podatkov o uradni razvojni pomoči in migracijah. Mnoge vlade v partnerskih državah javnosti nočejo razkriti zahtev EU, saj njihovi volivci migracij ne vidijo kot razvojne težave. Prav tako tudi nočejo dajati vtisa, da lahko EU pritiska nanje. **Dober minimalni standard za to, ali naj bi nekaj sodilo v uradno razvojno pomoč, pa je, ali so vpleteni deležniki pripravljeni upoštevati zahtevo po preglednosti in odgovornosti do javnosti.**

- **Poročanje Odboru za razvojno pomoč:** Leta 2018 je OECD-jev Odbor za razvojno pomoč (*Development Assistance Committee* – DAC) odobril nov način oz. kodo poročanja (Sistem poročanja upnikov – *Creditor Reporting System* CRS, koda 15190). Ta omogoča donatorjem, tudi EU, identifikacijo in poročanje o uradni razvojni pomoči, namenjeni »omogočanju urejenih, varnih, zakonitih in odgovornih migracij in mobilnosti«.[18] Poleg te kode so trenutno v postopku revizije tudi splošna merila glede tega, katere dejavnosti, povezane z migracijami, so lahko uvrščene v uradno razvojno pomoč. Namen tega je razrešiti še nerešena vprašanja in dileme. V tem postopku bodo jasno opredeljene sive cone, kar bi lahko pomagalo pri odpravi nejasnosti in protislovij v določilih instrumenta Globalna Evropa. Merila OECD DAC bi morala potrditi, da pomoč prisilno vrnjenim osebam kakor tudi dejavnosti, ki »v prvi vrsti sledijo interesom tistih, ki nudijo pomoč«, ne sodijo v uradno razvojno pomoč.[19] Dejavnosti razvojnega sodelovanja, povezane z migracijami, bi morale temeljiti na spoštovanju človekovih pravic in cilju odpravljanja revščine, ki je temeljni cilj uradne razvojne pomoči. Razvojni programi EU, ki jih slabi pogojevanje in dajanje prednosti migracijskim interesom EU, ne bi smeli spodkopavati koncepta, kaj se uvršča v uradno razvojno pomoč glede na dogovore v okviru OECD DAC. Ključno je, da v poročanje o uradni razvojni pomoči OECD DAC niso vključene nobene dejavnosti EU z vprašljivimi razvojnimi cilji. *O splošno znanem razvojnem sodelovanju EU z Libijo in podpori njeni obalni straži EU denimo poroča kot o uradni razvojni pomoči (kar je upravičeno glede na merila), s katero »nudi svoj prispevek k delovanju vlade in civilne družbe ter izvajanju demografske politike in odzivanju na krizne razmere«, medtem ko so organizacije s področja človekovih pravic, Svet Evrope*[20] *in ZN kritični do te pobude, ker povzroča hude posledice za človekove pravice.*[21]

SPOŠTOVANJE VEČSTRANSKIH IN PARTNERSKIH ZAVEZ V VSEH DEJAVNOSTIH V OKVIRU INSTRUMENTA GLOBALNA EVROPA

Spoštovanje večstranskih in partnerskih zavez in njihovih načel je ključnega pomena. Uporaba instrumenta Globalna Evropa ne bi smela spodkopavati ali škodovati globalnemu položaju EU ali spodkopavati mednarodnega prava. Uporaba pogojevanja ima lahko naslednje negativne posledice:

- **Krnitev verodostojnosti EU v mednarodnih partnerstvih:** Če se bo instrument Globalna Evropa uporabljal za nadaljevanje izvajanja trenutne migracijske strategije in kot vzvod za še večje pogojevanje, bo EU s tem tvegala omajanje svojega ugleda zaradi neizpolnjevanja različnih standardov, vgrajenih v načela razvojne pomoči EU (npr. glavni cilji uradne razvojne pomoči, multilateralizem, skladnost politik za trajnostni razvoj), kar bo privedlo do oslabitve dolgoročnih trajnostnih partnerstev. *Malijska civilna družba je bila denimo zelo kritična do EU in je po letu 2016 pozvala k prekinitvi sodelovanja med Malijem in EU na področju upravljanja migracij in k prekinitvi sporazumov o ponovnem sprejemu migrantov.22 Do podobnih odzivov je prihajalo tudi v drugih zahodnoafriških državah.* Dajanje prednosti določenim migracijskim ciljem na račun drugih ciljev je tvegano, ker odpira pot sprejemanju skrajnih političnih stališč, ki nato zlagoma postanejo sprejemljiva. To spodkopava vrednote EU in hkrati utrjuje trende, ki so že vidni v globalnih pristopih k migracijam. Ta pojav je znan kot »normalizacija skrajnosti«.[23]*Novembra 2020 je na primer Evropski parlament (EP) glasoval za poročilo o pogojevanju namenjanja uradne razvojne pomoči EU partnerskim državam glede na njihovo skladnost s cilji EU glede nadzora migracij. To je bilo v nasprotju z uveljavljenim stališčem EP glede tega vprašanja in v nasprotju z mandatom, ki ga ima v pogajanjih o instrumentu Globalna Evropa. Pred tem je EP v pogajanjih o večletnem finančnem okviru (*Multi-Annual Financial Framework – *MFF) EU dosledno nasprotoval temu, da bi dodeljevanje pomoči pogojevali s cilji glede migracij.*[24]

17 Evropska komisija (2021), Enhancing cooperation on return and readmission as part of a fair, effective and comprehensive EU migration policy.

18 DAC Working Party on Development Finance Statistics »Proposed New Purpose Code For "Facilitation Of Orderly, Safe, Regular And Responsible Migration And Mobility«. 25. maj 2018.

19 OECD DAC Purpose codes sector classification.

20 Svet Evrope (2019), Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, odstavek 3, of the European Convention on Human Rights, Application No. 21660/18 S.S. and others v. Italy.

21 Po podatkih Oxfama je bilo od julija 2017 skoraj 90 milijonov evrov v okviru EUTF za Afriko vloženih v usposabljanje, zagotavljanje opreme in podporo libijski obalni straži za prestrezanje migrantov na morskih in kopenskih mejah. Obstajajo močni dokazi o vpletenosti libijske obalne straže v tihotapljenje ljudi in kršenje mednarodnega prava. Mnogi od teh, ki jih reši ali prestreže obalna straža, so vrnjeni v Libijo in samovoljno pridržani za nedoločen čas v grozljivih pogojih, toda EU smatra to partnersko sodelovanje za uspešno.

22 Idrissa, R. (2020), Dialogue in Divergence The Impact of EU Migration Policy on West African Integration: The Cases of Nigeria, Mali, and Niger. FES.

23 Horwood, C. (2020), Normalisation of the Extreme. Mixed Migration Centre.

24 Poročilo o izboljševanju razvojne uspešnosti in učinkitosti pomoči (Report on improving development effectiveness and the efficiency of aid (2019/2184(INI)).

“Dejavnosti na področju razvojnega sodelovanja, ki so povezane z migracijami, morajo temeljiti na spoštovanju človekovih pravic in zmanjšanju revščine, kar je cilj uradne razvojne pomoči.”

- **Podžiganje konfliktov:** Omejevanje prehajanja mej, politike zadrževanja, vse večji pritiski, da bi se okrepilo vračanje beguncev in obravnavanje migracij kot varnostnega vprašanja lahko v tretjih državah spodbudijo nestabilnost. V okoljih, kjer je le malo možnosti za zaposlitev, lahko pridružitev milicam ali radikalnim upornikom postane zanimiva možnost za nezadovoljne migrante, prosilce za azil in brezposelne tihotapce. *V Nigru sta se denimo zaradi nestabilnih gospodarskih razmer, ki so posledica zaostrenih varnostnih ukrepov na mejah in boja proti tihotapcem, povečala brezposelnost in pomanjkanje. Poročajo, da je to še poslabšalo razmere v že tako nestabilnem in krhkem gospodarstvu, kar islamske milice in drugi izkoriščajo za ogrožanje miru v državi in regiji.* To zbuja skrb glede namere EU, da bo ponudila »več za več« partnerjem, ki bodo uspeli doseči skupaj dogovorjene cilje migracijskih politik. Logična posledica prizadevanj EU, da bi spodbudila sodelovanje z namenom zajezitve migracij, je, da bo več denarja namenjenega deležnikom, ki ljudem učinkoviteje preprečujejo prečkanje mej. *V Sudanu je to privedlo do financiranja milice, ki ljudi ustavlja z uporabo sile. V Nigru so po poročilih lokalnega predstavnika UNHCR ljudem z zakonom prepovedali potovanja, kar je privedlo do neznanega števila mrtvih v Sahari, ko so ljudje poskušali najti alternativne migracijske poti.*[25] *V obeh primerih je bil dogovorjeni cilj omejevanja migracij »uspešno« dosežen.* Načelo »več za več« ne bi smelo pomeniti, da bodo avtoritarnih voditelji nagrajeni za kršenje človekovih pravic.

- **Sodelovanje EU pri kršenju človekovih pravic:** Ljudje, ki se selijo, so bolj izpostavljeni zlorabam. Prizadevanje za upravljanje in nadzor migracij lahko oslabi zagotavljanje človekovih pravic ljudem, ki se selijo, poveča možnosti za zmanjšanje demokratične odgovornosti ali še okrepi represijo v partnerskih državah. To še posebej velja, če EU ali njene članice sodelujejo z vladami, ki ne spoštujejo človekovih pravic in demokratičnih institucij.[26] Prenos odgovornosti za upravljanje migracij na tretje države EU in njenih članic ne razbremenjuje odgovornosti za kršitve, ki se morda dogajajo na ozemlju tretjih držav, zato lahko zaradi tega EU tvega kršenje svojih zavez, da bo spoštovala človekove pravice tudi onkraj svojih meja,[27] skladno s členoma 3.(5) in 21.(1) Pogodbe o EU.[28] *Poleg skrajnega primera Libije tudi migracijski sporazumi z Egiptom in Sudanom ponazarjajo, kako se onemogočanju svobode gibanja posveča več pozornosti kakor pravicam migrantov in prosilcem za azil. Poročila pravijo, da je EU v Sudanu s svojim financiranjem prispevala k okrepitvi milic, ki nadzorujejo odročne kraje brez vsakršne odgovornosti ali nadzora in omejujejo gibanje migrantov ter prestrezajo tihotapce ljudi. Poročajo o mnogih kršitvah. Na koncu naj še omenimo odnos med EU in Turčijo, v katerem je Turčija zadolžena za omejevanje in brzdanje priseljevanja v Evropo. Takšna odvisnost EU od Turčije povečuje legitimnost avtoritarnega režima, ki je znan po hudem kršenju človekovih pravic, in krepi zaupanje prebivalstva vanj.*

25 Mansklig Sakerhet, “När en flykting dör på Medelhavet dör två i Sahara”, 21. 4. 2020, http://manskligsakerhet.se/2021/04/13/nar-en-flykting-dor-pa-medelhavet-dor--tva-i-sahara/.

26 Koch, A., Weber A. in Werenfels, I. (2018), Profiteers of Migration? Authoritarian States in Africa and European Migration Management. SWP Research Paper 2018/RP. 4. julij 2018.

27 Evropsko sodišče za človekove pravice (2012), Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy, https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}.

28 V praksi je najbolj znan primer varstva pravic onkraj meja EU primer Hirsi Jamaa in drugih proti Italiji pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.

2. DEL: IZBOLJŠANJE USMERITEV INSTRUMENTA GLOBALNA EVROPA GLEDE MIGRACIJ

Čeprav je bil sklad EUTF za Afriko deležen kritik s strani civilne družbe in agencij OZN, je uvedel nekatere koristne inovacije in pristope, ki lahko služijo kot primeri dobre prakse, po katerih bi se lahko zgledovala prihodnja partnerstva v okviru instrumenta Globalna Evropa. Sem npr. spadajo prilagodljivost programov, dolgoročno financiranje in osredotočenost na odpornost skupnosti. Poleg tega je lahko v kontekstu dolgotrajnih kriz, zaradi katerih se ljudje odločajo za selitev kot poltrajno strategijo preživetja, financiranje razvoja, ki deluje na presečišču humanitarne in razvojne pomoči ter vzpostavljanja miru (t. i. trojni neksus), pomembna dopolnitev kratkoročnih intervencij na področju uradne razvojne pomoči in humanitarnih intervencij. Povezovanje odzivov na migracije v dolgoročnejše razvojne strategije prek geografskih programov daje instrumentu Globalna Evropa dobre možnosti za uporabo 10 % sredstev, ki so namenjena migracijam.

Evropska komisija zatrjuje, da je bilo mnogo razvojno usmerjenih ciljev doseženih tudi s pomočjo EUTF za Afriko. Poroča, da je izvedla 254 »akcij« v 26 partnerskih državah EU, in navaja, da je na primer ustvarila več kot 132.000 delovnih mest, da je več kot pol milijona ljudem pomagala ustvariti dejavnosti, ki jim zagotavljajo dohodek, hkrati pa je tudi izboljšala dostop do osnovnih socialnih storitev več kot 9,3 milijona ljudem. Kot dober primer pogosto navajajo Etiopijo, v kateri je 71 % državno financiranih programov EUTF za Afriko namenjenih razvojnim programom. Poleg tega so pomagali več kakor 100.000 marginaliziranim migrantom ob njihovi vrnitvi v domovino.[29] Leta 2019 je EU poročala o več kot 100 projektih in programih s kodo 15190 OECD DAC. Ta podatkovna baza vsebuje nekaj dobrih primerov, ki poleg mnogih ciljev podpirajo tudi spoštovanje človekovih pravic ter migrantske skupnosti in najbolj marginalizirane ljudi v okoliščinah, povezanih z migracijami in mobilnostjo.

Spodaj je podan seznam nekaterih konkretnih primerov iz poročil EOCD DAC ter iz podatkovne baze EUTF za Afriko.[30] Seznam bo v pomoč pri določanju pozitivnih usmeritev za porabo desetih odstotkov sredstev instrumenta Globalna Evropa za delovanje, povezano z migracijami, s čimer naj bi se okrepile zmogljivosti najbolj marginaliziranih ljudi in skupnosti.

Osnovne storitve (izobraževanje, zdravstvo):

- Vzgoja in izobraževanje, namenjena ekonomskemu opolnomočenju afganistanskih žensk v Južni in Osrednji Aziji;
- krepitev varstvenih storitev in dostopnosti zdravstvenih storitev za iskalce azila v Turčiji.

Enakost spolov:

- Podpora nevladnim organizacijam pri zaščiti žensk in otrok pred trgovanjem z ljudmi na območju Karibov in Srednje Amerike;
- opolnomočenje delavk migrantk (žensk in deklet), skupnosti in ključnih institucij, da bi lahko zaščitile in spodbujale pravice delavcev migrantov in njihov dostop do pravnega varstva v Bangladešu.

Zaščita beguncev:

- Krepitev mednarodne zaščite, sprejemanja in integracijskih zmogljivosti za begunce v Argentini;
- krepitev zaščite človekovih pravic in temeljnih svoboščin notranje razseljenih oseb in skupnosti, ki so jih prizadeli konflikti na vzhodu Ukrajine.

Preskrba s hrano, odpornost in vzpostavljanje miru:[31]

- Spodbujanje odpornosti in mirnega sobivanja med skupnostmi razseljenih oseb v severovzhodni Nigeriji;
- podpiranje trajnostnih rešitev in ponovne integracije skupnosti razseljenih oseb v regiji Jubaland v Somaliji; gradnja odpornih skupnosti v Somaliji, katerim sledi RESTORE; krepitev odpornosti v severni Somaliji;
- krepitev odpornosti v severni Ugandi;
- preskrba s hrano in odpornost v tranzicijskih okoljih v Južnem Sudanu;
- zavezništvo za odpornost skupnosti v Maliju.

Tovrstni projekti so primernejši za razvojni odziv na varne migracij in za potrebe prisilno razseljenih ljudi. Število prisilno razseljenih ljudi po vsem svetu, krepitev mešanih migracijskih tokov in mobilnosti, povezanih z vplivi podnebnih sprememb ter ogroženi begunci in razseljene osebe v taboriščih in urbanih središčih (nenazadnje tudi zaradi vpliva covid-19) zahtevajo predano delovanje. Izvajanje instrumenta Globalna Evropa je pomembna priložnost za pozitivno delovanje v okoliščinah, ko so migranti pogosto med najbolj zapostavljenimi ter nezaščitenimi ljudmi. Poleg opolnomočenja marginaliziranih skupnosti in zagotavljanja odpornosti ter intervencij, temelječih na pravicah, lahko in bi tudi morali programi in projekti instrumenta Globalna Evropa izkoristiti preobrazbeno moč migracij, namesto da na migracije gledajo kot na varnostno tveganje. To drži na več ravneh, in sicer tako na ravni sodelovanja med EU in partnerskimi regijami kakor tudi na medregionalni, nacionalni in lokalni ravni. V Afriki – in še posebej v Sahelu – so migracije med državami zelo pogoste in nujne za lokalno gospodarstvo in družbo.

29 Evropska komisija. EUTF FOR AFRICA. Factsheet. 2020.

30 Evropska komisija, Akvo RSR (akvoapp.org), https://eutf.akvoapp.org/.

31 Te projekte izvajajo naslednje nevladne organizacije: Norwegian Refugee Council, Action Contre la Faim, World Vision, Humanity and Inclusion.

“V obdobju 2021-2027 bi morali izdatki instrumenta Globalna Evropa izkoristiti dinamične priložnosti, ki jih ponujajo migracije (tako z juga na jug kakor tudi z juga na sever in krožne migracije) skupaj s pozitivnim razvojnim potencialom diaspore in tokov nakazil migrantov v domovino.”

V obdobju 2021–2027 bi morali izdatki instrumenta Globalna Evropa izkoristiti dinamične priložnosti, ki jih ponujajo migracije (tako z juga na jug kakor tudi z juga na sever in krožne migracije) skupaj s pozitivnim razvojnim potencialom diaspore in tokov nakazil migrantov v domovino.

V nadaljevanju prikazujemo nekaj na migracije osredotočenih ukrepov, ki še posebej varujejo in krepijo pravice in gradijo na migracijah kot na razvojni moči. Nekateri so znani, potrebujejo pa večjo podporo, drugi pa so še neraziskani in bi si zato zaslužili nekaj več pozornosti. Vsi ponazarjajo priložnosti za konstruktivno sodelovanje pri dodeljevanju z migracijami povezane pomoči v okviru instrumenta Globalna Evropa.

- Dinamična podpora in izboljšan dostop do zakonitih in urejenih migracij z okrepljenimi zmogljivostmi ustreznih vladnih institucij.
- Izboljšanje zmogljivosti partnerskih držav za vključevanje razsežnosti migracij v oblikovanje in izvajanje njihovih razvojnih strategij ter drugih javnih politik.
- Doseganje čim večjega učinka nakazil migrantov v domovino za lokalni gospodarski in družbeni razvoj.
- Krepitev zmogljivosti za zagotovitev registracije rojstev, da se čim bolj zmanjša število oseb brez državljanstva.
- Podpora učinkovitemu izvajanju Protokola o prostem gibanju ljudi organizacije ECOWAS Splošnega pristopa k migracijam organizacije ECOWAS.
- Podpora drugim medregionalnim in znotrajregionalnim pobudam prostega gibanja.
- Zaščita človekovih pravic migrantov, zlasti ko gre za posebne potrebe otrok in žensk.
- Podpora na pravicah temelječega upravljanja migracij in azilnih sistemov.
- Podpora civilnodružbenim organizacijam kot ključnim akterjem, ki nudijo pomoč in zaščito razseljenim osebam, migrantom in povratnikom ter spremljajo spoštovanje njihovih pravic.
- Krepitev vloge civilnodružbenih organizacij pri pridobivanju izkušenj in spremljanju učinka migracijskih projektov.
- Kadarkoli je mogoče, obravnava civilnodružbenih organizacij kot partnerjev pri izvedbi in ne le kot izvajalcev.
- Nadaljevanje in aktivna širitev pozitivnega udejstvovanja mednarodnih nevladnih organizacij pri izvajanju programov, da bi zagotovili dosledno spoštovanje načel s področja človekovih pravic.
- Opolnomočenje delavk migrantk in njihovih skupnosti za uveljavljanje njihovih pravic.
- Krepitev organizacij diaspore in mehanizmov za sodelovanje med vladami in diasporo.

3. DEL: PRIPOROČILA

3. del tega poročila govori o tem, na kakšne vrste projektov in programov ter neraziskanih področij bi se morala osredotočiti EU pri z migracijami povezanih aktivnostih v okviru instrumen-ta Globalna Evropa. Vsebuje različna priporočila, ki naj bi jim sledila EU pri porabi sredstev instrumenta Globalna Evropa, namenjenih z migracijami povezanim dejavnostim. Priporočila, ki so navedena v nadaljevanju, se dotikajo še drugih z migracijami povezanih vidikov instrumenta Globalne Evrope, o katerih je bilo govora v 1. delu tega poročila.

1 NAČELA RAZVOJNE UČINKOVITOSTI NAJ BODO TEMELJ IZVAJANJA INSTRUMENTA GLOBALNA EVROPA

i. Uradne razvojne pomoči EU se ne sme pogojevati ali preusmerjati v spodbujanje notranjih ali zunanjepolitičnih ciljev EU, ampak mora podpirati uresničevanje ciljev trajnostnega razvoja.

ii. Glede na to, da je velik delež sredstev instrumenta Globalna Evropa namenjen migracijam (10 %), bi morala Evropska komisija programe, ki so financirani iz proračuna instrumenta Globalna Evropa, ocenjevati na podlagi njihovega prispevka k trajnostnemu razvoju namesto na podlagi števila vrnjenih migrantov ali izvajanja ukrepov za izboljšanje varnosti in nadzora na mejah.

iii. Evropska komisija bi morala sredstva instrumenta Globalna Evropa dodeljevati za izvajanje z migracijami povezanih dejavnosti na podlagi analize potreb držav, ne pa na podlagi političnih motivov. EU mora jasno opredeliti svoj postopek načrtovanja porabe sredstev v dialogu s partnerskimi državami, civilno družbo in drugimi relevantnimi deležniki ter v skladu z nacionalnimi razvojnimi strategijami in drugimi strateškimi dokumenti (kot na primer načrti sodelovanja EU s civilno družbo). Poleg tega ne bi smeli preusmeriti financiranja od držav in regij z nizkim dohodkom v države izvora ali tranzita samo zato, ker ležijo na migracijski poti v Evropo.

iv. Ne glede na fleksibilnost finančnih instrumentov EU bi morali slediti razvojnim ter humanitarnim ciljem in načelom, zlasti načelom Globalnega partnerstva za učinkovito razvojno sodelovanje (*Global Partnership for Effective Development Co-operation*; 2012, Busanski sporazum). Fleksibilnost in poraba nenamenskih sredstev ne pomenita, da ni treba izpolnjevati dolžnosti in zavez glede povečevanja upravičenost do sredstev uradne razvojne pomoči in da ni treba spoštovati načel trajnostnega razvoja. Vsa poraba sredstev instrumenta Globalna Evropa, ki so namenjena migracijam, bi morala biti sledljiva po kriterijih OECD DAC.

2 SKLADNOSTI POLITIK ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ NAJ BO OSREDNJE VODILO SODELOVANJA EU S PARTNERSKIMI DRŽAVAMI

i. Zavedajoč se pozitivne vloge migracij bi moral instrument Globalna Evropa podpirati izvajanje Globalnega dogovora o migracijah (*Global Compact on Migration* – GCM) in Globalnega dogovora o beguncih (*Global Compact on Refugees* – GCR), in sicer tako, da omogoči izvajanje regionalnih programov prostega gibanja, delovanje azilnih sistemov, ki so skladni s Konvencijo ZN o statusu beguncev (znano tudi kot Ženevsko konvencijo iz leta 1951), ter varne, urejene, zakonite in odgovorne migracijske poti v EU.

ii. Institucije EU in države članice EU bi morale skupaj s partnerskimi državami spodbujati pozitivno retoriko o migracijah, da bi zmanjšale negativen politični pritisk, ki izhaja iz protimigracijskih stališč. Pri tem bi lahko uporabile tudi izobraževalne programe. Morale bi poudariti koristnost migracij za trajnostni razvoj in njihov pozitiven razvojni učinek na same migrante ter na njihove skupnosti, države izvora in ciljne države, kakor je to zapisano v ciljih trajnostnega razvoja (10.7 cilj trajnostnega razvoja).

iii. S pomočjo instrumenta Globalna Evropa bi morala Evropska komisija zgraditi celovite odnose s partnerskimi državami, da bi lahko odgovorila na zapletene izzive, ki ne zadevajo le migracij, in se osredotočila na razvojne cilje namesto na s krizami spodbujene odzive politik, ki odražajo notranjo politiko v EU. Uradno razvojno pomoč EU bi lahko bolje porabili za strukturne spremembe, ki pospešujejo *trajnostni* razvoj (vključno s trgovino, socialno ekonomijo), namesto za projekte, ki mašijo luknje in ponujajo le kratkoročne rešitve.

iv. Instrument Globalna Evropa bi moral svoje morebitne partnerske dogovore in aktivnosti (tudi sporazume na področju trgovine in podnebja) usmeriti v projekte, podobne tistim iz 2. dela tega poročila. Pri tem bi bilo priporočljivo posvetovanje s civilnodružbenimi organizacijami, da bi zagotovili močno usmeritev v razvojne in na pravice osredotočene migracijske programe, ki naslavljajo temeljne vzroke prisilnih migracij in razseljevanja ter zagotavljajo zaščito in sprejemanje beguncev in notranje razseljenih oseb v regiji.

3 OKREPITEV TRANSPARENTNOSTI IN NADZORA NAD PROGRAMI TER PROJEKTI GLOBALNE EVROPE

i. Evropska komisija bi morala javnosti omogočiti vpogled v sporazume in dokumentacijo, povezano z razvojno-migracijskimi partnerstvi, tudi v dokumentacijo s področja nadzora in ocenjevanja, denimo letna poročila o visoko tveganih projektih, kot je npr. sodelovanje z obalnimi stražami in obmejnimi agencijami. Na ta način bi državljani EU in partnerskih držav lahko razumeli, o čem se partnerji pravzaprav dogovarjajo.

ii. Spremljanje in vrednotenje z migracijami povezanega financiranja EU bi se moralo okrepiti in doseči enako visoke standarde kakor druga področja razvojnega financiranja. Še več, dokumentacijo Evropske komisije o nadzoru in ocenjevanju skupaj z letnimi poročili o visoko tveganih projektih, kot je denimo sodelovanje z obalnimi stražami in obmejnimi agencijami, bi morala skrbno nadzirati tako EP kakor tudi države članice. Pri spremljanju in analiziranju je treba posebno pozornost posvetiti človekovim pravicam, skladnosti politik za trajnostni razvoj, razvojni učinkovitosti ter osredotočenosti na zmanjšanje revščine in neenakosti. Vsaka poraba sredstev uradne razvojne pomoči za migracijske projekte bi morala biti zavedena in prikazana v EU *Aid Explorerju*.

iii. Programi instrumenta Globalna Evropa bi morali biti podvrženi nadzoru in pregledu mehanizmov zunanjega financiranja v tretjih državah. S tem bi zagotovili skladnost programov z merili OECD DAC za uradno razvojno pomoč. Evropska komisija in drugi donatorji iz EU bi morali zagotoviti uporabo kode OECD DAC (CRS koda 15190) za poročanje o dejavnostih, povezanih z migracijami, da bi bilo strokovnjakom in civilni družbi omogočeno ustrezno spremljanje.

iv. Uredba o instrumentu Globalna Evropa postavlja porabo uradne razvojne pomoči pod drobnogled EP. Ta bi zato moral spremljati, ali na področju migracij prihaja do pogojevanja ter ali so pri porabljanju migracijam namenjenih sredstev v okviru instrumenta Globalna Evropa spoštovane človekove pravice. EP bi moral organizirati redna seje z Evropsko komisijo, na katerih bi Evropska komisija poročala o porabi sredstev za migracije. Na teh sejah bi morale aktivno sodelovati tudi civilnodružbene organizacije, ki se ukvarjajo z migracijami.

v. Institucije EU morajo zagotoviti ustrezno preglednost in skladnost. Izogibati se morajo ustvarjanju vzporednih mehanizmov, ki bi lahko vključevali programe, ki se ne izvajajo v okviru medsebojnih sporazumov s partnerskimi vladami in skupnostmi in pri katerih ni treba izpolnjevati visokih standardov odgovornosti. Tak primer je predlagani Podporni program za regionalne migracije (*Regional Migration Support Programme* – RMSP) za podsaharsko Afriko[32] s svojim fleksibilnim pristopom glede spodbud. Delegacije EU, ki so zadolžene za izvajanje RMSP, bi morale glede načrtov in izvajanja aktivnosti RMSP zagotoviti tvorna posvetovanja z lokalnimi civilnodružbenimi organizacijami in mednarodnimi nevladnimi organizacijami, ki delujejo v regiji.

4 SPOŠTOVANJE VEČSTRANSKIH IN PARTNERSKIH ZAVEZ PRI VSEH DEJAVNOSTIH INSTRUMENTA GLOBALNE EVROPE

i. EU mora zaščititi svojo verodostojnost in ugled mednarodnega partnerja, tako da neha dajati prednost svoji notranji migracijski politiki v zunanjih partnerstvih uradne razvojne pomoči, zlasti ko gre za politike, pri oblikovanju katerih lahko pride do vpliva pogojevanja in/ali spodbude.

ii. EU je dolžna spoštovati svoje zaveze glede spoštovanja človekovih pravic, učinkovite pomoči in skladnosti.[33] Pred izvajanjem vseh z migracijami povezanih programov in projektov je treba opraviti temeljit skrben pregled in preveriti spoštovanje načela neškodovanja ter se tako izogniti tveganju, da bi prišlo kršenja človekovih pravic. Programi instrumenta Globalna Evropa bi se morali izogibati vsem projektom, v katerih sodelujejo partnerji, ki migrantom in iskalcem azila ne priznavajo človekovih pravic, uporabljajo nasilje nad njimi ali z njimi na kakršenkoli način ravnajo ponižujoče. Vse programe, v okviru katerih prihaja do zlorab, je treba začasno ustaviti, kršenje pravic obsoditi in preiskati, kršitelje pa preganjati.

iii. Razvojne politike EU in njeno politično zavezo za vzpostavitev enakopravnih partnerstev je treba oblikovati tako, da bodo izpolnjevale mednarodne zaveze, vključno z lokalnim in demokratičnim lastništvom nad partnerstvi, skladno z Agendo 2030 in Busanskim sporazumom. Voditi jih morata načelo neškodovanja in načelo, da ne sme biti nihče puščen ob strani (ki sta prav tako vključeni v Evropsko soglasje o razvoju iz leta 2017) in zavezanost k zmanjšanju revščine, ki je vključeno v 208. člen Pogodbe o EU. Prav tako si morajo razvojne politike prizadevati za povečanje enakosti med državami in znotraj njih.

iv. Programi instrumenta Globalna Evropa morajo upoštevati tudi Konvencijo o otrokovih pravicah, ki je bila sprejeta v okviru ZN, pri čemer se morajo še posebej osredotočiti na otroke migrante in njihove družine kakor tudi na otroke brez spremstva. Programi morajo zagotavljati »podporo otrokom in mladim kot ključnim agentom sprememb in tistim, ki prispevajo k uresničevanju Agende 2030, pri čemer morajo posebno pozornost nameniti njihovim potrebam in opolnomočenju«.[34]

32 CSO/LA Consultation Regional Programming In Sub-Saharan Africa 2021–27, 23. marec 2021.

33 Glede človekovih pravic: prečiščena različica Pogodbe o EU in Pogodbe o delovanju EU (2008/C 115/01) (člen 3 (5) in člen 21 (3)). Glede učinkovitosti: skladnost politik EU za trajnostni razvoj je bila v pravu EU prvič predstavljena v Maastrichtski pogodbi (1992) in nato še poudarjena v Lizbonski pogodbi (2009). Ponovljena je bila v novem Evropskem soglasju o razvoju leta 2017.

34 Začasni dogovor (2021).

PRILOGA A: POVZETEK VLOGE MIGRACIJ V INSTRUMENTU GLOBALNA EVROPA (PREJ NDICI)

EU sprejema Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI), zdaj znano pod imenom Globalna Evropa, kot nov instrument razvojne pomoči in podpore partnerskim državam/organizacijam v okviru 7-letnega proračuna – večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027.[35] Globalna Evropa je megainstrument razvojne pomoči in zunanjega delovanja, ki združuje večino obstoječih tematskih in geografskih instrumentov zunanjega financiranja. G lede na predlagano ureditev bi si instrument Globalna Evropa moral prizadevati za »izboljšanje skladnosti in zagotavljanje uspešnosti zunanjega delovanja Unije z usmerjanjem njenih prizadevanj prek usklajenega instrumenta za boljše izvajanje različnih politik zunanjega delovanja.«[36] Proračun instrumenta Globalna Evropa trenutno (2021) znaša 79,5 milijard evrov, od česar predstavlja 93 % uradna razvojna pomoč skladno z metodologijo OECD DAC. Vsebuje tudi sklop nerazporejenih sredstev, s katerimi se lahko odziva na nepredvidene okoliščine in nove prednostne naloge; ta sredstva se lahko porabijo tudi za vsakršne geografske in tematske programe in mehanizme odzivanja na krize, kar vključuje tudi dejavnosti, povezane z migracijskimi trendi in prisilnim razseljevanjem (17. člen).[37] Medtem ko bodo EU in njene delegacije igrale pomembno vlogo pri načrtovanju in izvajanju instrumenta Globalna Evropa, bosta nadzor najverjetneje prevzela Odbor EP za zunanje zadeve (AFET) in Odbor EP za razvoj (DEVE).[38] Komisiji bo pomagal tudi odbor NDICI (45. člen) v okviru Sveta EU, ki bo bdel nad letnimi poročili o izvajanju instrumenta Globalne Evrope.

Migracije so eno osrednjih ciljev področij delovanja instrumenta Globalna Evropa in so prioriteta vseh njenih stebrov. Visoko na lestvici so tudi zato, ker so ena od petih geopolitičnih prioritet Evropske komisije v okviru mednarodnih partnerstev EU in pri oblikovanju programov razvojne pomoči. Uredba 10 % (7,95 milijard evrov) sredstev v okviru instrumenta Globalna Evropa namenja dejavnostim, usmerjenim v »podporo upravljanju migracij in prisilnega razseljevanja« (uvodna navedba št. 50), »ta cilj pa bi moral zajemati tudi dejavnosti, s katerimi se naslavljajo temeljni vzroki nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja, kadar so usmerjene v neposredno reševanje izzivov, povezanih z migracijami in prisilnim razseljevanjem« (uvodna navedba št. 50).

Dejavnosti, povezane z migracijami, se bodo izvajale v okviru geografskih in tematskih programov in mehanizmov hitrega odzivanja. Obstaja inherentno protislovje med poudarkom uredbe na celovitih pristopih k reševanju migracijske problematike znotraj okrepljenih partnerstev in »prizadevanji za preprečevanje nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja« (uvodna navedba št. 49). To odraža širša protislovja med poskusi preprečevanja migracij in priznavanjem ter spodbujanjem njihovega razvojnega potenciala.

Protislovno je tudi, da sodelovanje s partnerskimi državami EU temelji na pristopu, katerega cilj je »združiti vsa primerna orodja in potrebne vzvode v pristopu fleksibilnih spodbud, v kolikor je to vsebinsko ustrezno, z možnimi spremembami dodeljevanja z migracijami povezanih sredstev skladno s programskimi načeli te uredbe« (člen 8.10).

Te določbe kažejo, da bo, sicer brez neposredne uporabe tega izraza, pogojevanje sestavni del odnosa med EU in partnerskimi državami, ko gre za migracije. Hkrati naj bi bilo (kar je še dodatno protislovje) sodelovanje skladno z uredbami EU, ki se nanašajo na migracije, pri čemer naj bi v celoti spoštovali načelo skladnosti politik za razvoj in občutili pozitivne učinke *urejenih, varnih, zakonitih in odgovornih migracij* (uvodna navedba št. 49).

Dodelitev sredstev za migracije v okviru instrumenta Globalne Evrope je rezultat triletnih političnih pogajanj med institucijami EU – zlasti med EP in Svetom EU. Slednji je na izrecno zahtevo nekaterih članic EU sprva predlagal še veliko strožje pogojevanje migracij povsod v instrumentu. Končna različica sporazuma o instrumentu Globalna Evropa želi načeloma omejiti vpliv politik na takšno pogojevanje dodeljevanja sredstev uradne razvojne pomoči EU na 10 % sredstev, namenjenih dejavnostim, ki se nanašajo na migracije.

[A1] Izvirni dokument:
https://concordeurope.org/2021/05/06/setting-the-highest-standards-for-global-europe-implementation/

PRESIDENCY PROJECT DE PT SI

Financira Evropska unija

Projekt "Za odprto, pravično in trajnostno Evropo v svetu - Projekt predsedovanja EU 2020-2022" financira Evropska Unija in ga izvajajo Združenje nemških razvojnih in humanitarnih nevladnih organizacij (VENRO), portugalska Platforma nevladnih razvojnih organizacij (Plataforma Portuguesa das ONGD), Platforma NVO za razvoj, globalno učenje in humanitarno pomoč (SLOGA) in Evropsko združenje nevladnih organizacij za pomoč in razvoj (CONCORD). Projekt v Sloveniji sofinancirata Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za zunanje zadeve.

35 Prav tam.

36 Prav tam, uvodna opomba 13.

37 European Commission (2021), European Commission welcomes the endorsement of the new €79.5 billion Global Europe instrument to support EU's external action.

38 Jegen. L. et al. (2020).

NAŠI ČLANI

NATIONAL PLATFORMS

- Global Responsibility – Austrian Platform for Development and Humanitarian Aid
- BELGISCH PLATFORM PLATE-FORME BELGE CONCORD – CNCD-11.11.11, 11.11.11, ACODEV, ngo-federatie
- BPID – Bulgarian Platform for International Development
- CROSOL – Platforma za međunarodnu gradansku solidarnost Hrvatske – Croatian Platform for International Citizen Solidarity
- CYINDEP – Cyprus Island wide NGO Development Platform
- FORS
- GLOBAL FOCUS – Danish CSOs for Development Cooperation
- AKÜ
- fingo
- COORDINATION SUD
- VENRO – Association of German Development and Humanitarian Aid NGOs
- Hellenic Platform for Development
- HAND
- Dochas – The Irish Association of Non-Governmental Development Organisations
- CONCORD ITALIA – Network delle ONG in Europa per lo sviluppo ed l'emergenza
- LAPAS – WWW.LAPAS.LV
- LITDEA – Lithuanian National Non-Governmental Development Cooperation Organisations' Platform
- Cercle de Coopération des ONGD du Luxembourg
- SKOP – Solidarjetà u Koperazzjoni
- PARTOS
- ZAGRANICA
- ONGD – Plataforma Portuguesa
- FOND – Federația Organizațiilor Neguvernamentale pentru Dezvoltare din România
- Ambrela – Platform for Development Organisations
- SLOGA – Slovenian Global Action
- COORDINADORA – Coordinadora de Organizaciones de Cooperación para el Desarrollo – España
- CONCORD Sweden

NETWORKS

- bond
- actalliance eu – Formerly APRODEV
- actionaid
- ADRA
- care
- caritas europa
- cbm – together we can do more
- ChildFund Alliance
- CIDSE – together for global justice
- eucord – European Christian Organisations for Relief and Development
- GNDR – Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction
- Habitat for Humanity
- humanity & inclusion
- IPPF – International Planned Parenthood Federation, European Network
- LIGHT FOR THE WORLD
- OXFAM International
- PLAN INTERNATIONAL
- Save the Children
- Sightsavers
- solidar
- SOS CHILDREN'S VILLAGES INTERNATIONAL
- Terre des Hommes International Federation
- wecf
- Wetlands International
- World Vision
- WWF

ASSOCIATE MEMBERS

- alda – European Association for Local Democracy
- eaea – European Association for the Education of Adults
- European Partnership for Democracy
- NRC – Norwegian Refugee Council

CONCORDEurope | @CONCORD_Europe | www.concordeurope.org