

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

500. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 9–10 LIPCA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi

(opinia rozpoznawcza)

(2014/C 451/01)

Sprawozdawca: **Panagiotis GKOFAS**

Współsprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 6 grudnia 2013 r. prezydencja grecka w Radzie UE, działając na podstawie art. 304 TFUE, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z krajami trzecimi.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 64 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia ma przyczynić się do prac greckiej prezydencji w zakresie polityki imigracyjnej i azylowej UE, a także stanowić kontynuację prac prezydencji włoskiej w tej dziedzinie, aby wzmocnić wymiar zewnętrzny tej polityki. Imigracja jest szczególnie złożonym zjawiskiem wymagającym współpracy ze strony wielu zainteresowanych podmiotów i wspólnego, kompleksowego zarządzania ze strony UE, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i europejskim⁽¹⁾.

1.2 UE musi przestać traktować politykę imigracyjną jak niemal wyłącznie sprawę wewnętrzną. Niektóre nasze błędy pochodzą z takiego właśnie błędnego przekonania. EKES uważa, że Europa musi zarządzać imigracją w ramach globalnego podejścia, obejmującego zarówno wymiar **wewnętrzny**, jak i **zewnętrzny**: wewnętrzne zarządzanie przepływami migracyjnymi i współpraca z krajami trzecimi są składowymi jednej polityki, jeśli ma być ona skuteczna.

1.3 Musimy też w kompleksowy sposób podejść do **wyzwania, jakim jest mobilność osób** w kontekście **globalizacji gospodarczej**. Migracja i mobilność są wzajemnie zależne. Międzynarodowy dialog na temat migracji i mobilności osób powinien być powiązany z innymi aspektami polityki europejskiej, takimi jak handel, współpraca rozwojowa, prawa człowieka i bezpieczeństwo.

1.4 Każde państwo członkowskie UE osobno nie może właściwie zarządzać imigracją i azylem, dlatego też traktat stwarza podstawy dla wspólnej polityki, którą należy wdrożyć za pomocą zharmonizowanych przepisów. Należy wzmocnić zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności.

⁽¹⁾ Zob. REX/375 i REX/351.

1.5 UE powinna przejąć odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych, będących granicami całej Unii Europejskiej w strefie Schengen. Frontex powinien stać się europejską służbą straży granicznej. UE musi wzmocnić solidarność między państwami członkowskimi oraz zapewnić lepszy podział obowiązków.

1.6 Niektóre obszary Europy mają szczególne trudności ze względu na swoje położenie geograficzne, gdyż są punktami pośrednimi dla nieuregulowanej imigracji, a ilość trafiających tam osób często przekracza możliwości przyjęcia ich na tych obszarach. Konieczne jest, by Unia Europejska wprowadziła procedury lepszego podziału odpowiedzialności oraz solidarności finansowej, operacyjnej i związanej z przyjmowaniem imigrantów.

1.7 W zglobalizowanym świecie Europa musi współpracować z krajami trzecimi i instytucjami międzynarodowymi w celu propagowania międzynarodowych ram prawnych dotyczących migracji i mobilności.

1.8 W tym względzie EKES uważa, że sprawami imigracji trzeba zajmować się w trzech wzajemnie powiązanych miejscach: w **krajach pochodzenia** imigrantów, w **krajach tranzytowych** i w **krajach docelowych**, w tym wypadku w UE, jako że **tylko w ten sposób możliwe będzie skuteczne zajęcie się przepływem migracji**.

1.9 Polityka migracyjna i azylowa powinna być lepiej skoordynowana z polityką zewnętrzną UE. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) powinna zajmować się strategiami politycznymi dotyczącymi imigracji, granic i azylu w celu zwiększenia ich spójności. EKES, który przyczynił się do prac prezydencji Grecji, przyjmuje z zadowoleniem uwzględnienie zewnętrznego wymiaru migracji, azylu i zarządzania granicami w wytycznych strategicznych przyjętych przez Radę Europejską w dniach 26–27 czerwca 2014 r. Należy również wzmocnić rolę Parlamentu w tych sprawach.

1.10 W ramach globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności (GPMM), UE powinna zawrzeć umowy z krajami trzecimi, zwłaszcza z krajami sąsiadującymi, krajami pochodzenia imigrantów i państwami tranzytowymi.

1.11 Komitet proponuje, by w tym celu zintensyfikować rozmowy z tymi krajami, tak by zawrzeć nowe partnerstwa na rzecz mobilności i migracji o szerszym zakresie, tak jak to ujęto w punktach 1.3 i 5.1.6 niniejszej opinii.

1.12 Partnerstwa na rzecz mobilności mają pewne ograniczenia, które należy przewyżżyć w nadchodzących latach, gdyż nie są one wiążące dla stron. Ich elastyczność umożliwi osiągnięcie porozumień politycznych, bez nakładania obowiązków prawnych, lecz zdaniem EKES-u muszą być one przekształcone w prawnie wiążące umowy międzynarodowe.

1.13 Partnerstwa na rzecz mobilności muszą uwzględniać wśród swych priorytetów aspekty związane z imigracją ekonomiczną i mobilnością – oprócz bezpieczeństwa, repatriacji i kontroli granic, należy nadać większy priorytet organizowaniu legalnej migracji i polityki wizowej, uznawaniu kwalifikacji, prawom w zakresie zabezpieczeń społecznych i wkładowi migracji i mobilności w rozwój.

1.14 Komitet proponuje uruchomienie biur UE ds. migracji w krajach pochodzenia, zarządzanych przez Komisję Europejską, zatrudniających urzędników ESDZ, DG do Spraw Wewnętrznych i DG ds. Zatrudnienia. Unijny portal internetowy na temat imigracji jest użytecznym, lecz niewystarczającym instrumentem; należy umożliwić korzystanie z niego w różnych językach i zapewnić bardziej interaktywny charakter.

1.15 Niezbędne jest ulepszenie współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu oraz zapobieganie nieuregulowanej imigracji i niedopuszczanie do niej. Podobnie konieczne są kampanie informacyjne i prowadzenie skutecznej walki z sieciami przestępczymi zajmującymi się handlem migrantami i ich przemytem. Konieczne jest zapewnienie współpracy policyjnej i sądowej w celu zwalczania sieci przestępczych. Handlarze i przemytnicy narażają na szwank życie i bezpieczeństwo osób, aby uzyskać nielegalne korzyści finansowe. Umowy na rzecz mobilności powinny opierać się na nowych formach współpracy w zakresie kontroli granicznych i wspomaganych powrotów.

1.16 Równie kluczowe są pomoc finansowa i programy rozwojowe oparte na **zasadzie „pozytywnej warunkowości” (więcej za więcej)**, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych czynników związanych z imigracją, w tym polityki w zakresie powrotów i readmisji. Podobnie ważne jest, by wzmocnić organizacje społeczeństwa obywatelskiego i ich zaangażowanie w partnerstwa na rzecz mobilności.

1.17 EKES opowiada się również za współpracą między Fronteksem a Europolem w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, a zwłaszcza handlu migrantami i ich przemytu, oraz za współpracą z organizacjami broniącymi praw człowieka, takimi jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej. Komitet popiera także rozporządzenia Komisji w sprawie bardziej elastycznego zarządzania Funduszem Migracji i Azylu oraz Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego począwszy od roku 2014.

1.18 Na poziomie UE należy ustalić odpowiednią i spójną wspólną politykę w dziedzinie imigracji, w oparciu o wzajemne wsparcie i zaangażowanie wszystkich państw członkowskich. UE musi przyjąć skuteczną politykę w zakresie powrotów, zgodnie z międzynarodowymi traktatami dotyczącymi repatriacji i readmisji. Granice UE, w tym granice morskie państw członkowskich regionu Morza Śródziemnego, są granicami wszystkich państw członkowskich i dlatego odpowiedzialnością wszystkich państw członkowskich jest aktywne zapewnianie ich ochrony, zgodnie z traktatami.

1.19 Praw człowieka trzeba przestrzegać w każdej chwili w odniesieniu do imigrantów o nieuregulowanym statusie, podczas ich ratowania lub przejmowania, do czasu przyznania im statusu ochrony, gdy znajdują się w nieuregulowanej sytuacji jako osoba „bez dokumentów” lub gdy są odsyłani do kraju pochodzenia. We wszystkich państwach członkowskich należy założyć dodatkowe i lepsze ośrodki recepcyjne i pobytu czasowego imigrantów, przy wsparciu ze strony całej Unii Europejskiej, z uwzględnieniem warunków dotyczących zdrowia i świadczenia pomocy medycznej, a także szybszego rozpatrywania wniosków o azyl lub pomoc socjalną. EKES ponownie wyraża sprzeciw wobec przetrzymywania osób ubiegających się o azyl i imigrantów o nieuregulowanym statusie w ośrodkach detencyjnych, zwłaszcza dzieci, nieletnich pozbawionych opieki, kobiet ciężarnych i ciężko chorych.

1.20 Komitet z zaniepokojeniem obserwuje w Europie wzrost nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec imigrantów; troską napawa go też fakt, że w niektórych państwach członkowskich dochodzi do pogorszenia ochrony praw podstawowych.

1.21 Wszystkie instytucje wspólnotowe potwierdzają znaczenie imigracji dla UE, zarówno z przyczyn gospodarczych, jak i demograficznych. W strategii „Europa 2020” również podniesiono ten argument. Jak to EKES wielokrotnie stwierdził, europejska polityka migracyjna musi być zatem proaktywna i chronić prawa człowieka, zwalczać dyskryminację związaną z pracą i statusem socjalnym oraz dalej rozwijać program integracji.

1.22 Unia Europejska powinna mieć wspólny system azylowy ze zharmonizowanym prawodawstwem. Konwencja dublińska powinna zostać zastąpiona systemem większej solidarności w obrębie UE, biorącym pod uwagę wolę osoby ubiegającej się o azyl oraz zapewniającym bardziej proporcjonalne rozłożenie odpowiedzialności między państwa członkowskie.

1.23 W nowym rozporządzeniu w sprawie **Funduszu Azylu, Migracji i Integracji** zwraca się szczególną uwagę na sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe. EKES zgadza się z propozycją Komisji, aby zagwarantować elastyczne możliwości działania na poziomie europejskim oraz odpowiednie środki finansowe na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Przyjazd wielu osób z Syrii i innych stref działań wojennych w Afryce wymaga od UE mobilizacji, ponieważ są to nadzwyczajne kryzysy humanitarne.

2. Wprowadzenie

Całkowity brak wspólnej polityki europejskiej w dziedzinie imigracji, niedawne i nieustające tragiczne wypadki związane ze śmiercią na morzu u wybrzeży Libii, Malty, Grecji, Włoch i Hiszpanii, coraz większa liczba uchodźców docierających na granice Syrii, złożoność problemu i sama skala tego zjawiska w odniesieniu do ludzi, których dotyczy, wszystko to są czynniki wywierające znaczną presję na zdolność do reakcji, zwłaszcza krajów śródziemnomorskich. Z zadowoleniem należy więc przyjąć fakt, że kwestie imigracji nadal będą priorytetem dla Włoch, państwa członkowskiego sprawującego obecnie prezydencję UE, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, państwa sprawującego prezydencję w poprzednim półroczu.

3. Europa i międzynarodowe zarządzanie migracjami

3.1 W XXI wieku wzrosnie mobilność osób i przepływów migracyjnych. Obecnie jedynie 3 % ludności świata mieszka poza krajem urodzenia, ale trendy wskazują, że przepływy te wzrosną w przyszłości (roczny wzrost wynosi 3 %). Należy ponadto podkreślić, że ruchy migracyjne między krajami Południa rosną, zwłaszcza w kierunku tak zwanych krajów wschodzących. Mobilność między państwami członkowskimi UE ⁽²⁾ i wewnątrz Europejskiego Obszaru Gospodarczego również wzrasta.

3.2 Ubóstwo, bezrobocie, zmiany demograficzne, brak perspektyw, konflikty, klęski ekologiczne oraz zmiana klimatu to niektóre z przyczyn migracji międzynarodowej.

3.3 EKES zaproponował, by w ramach polityki zewnętrznej UE promowała międzynarodowe ramy prawne migracji i mobilności, które zmniejszą presję wywieraną na państwa członkowskie. Do tych międzynarodowych ram prawnych powinny zaliczać się najważniejsze konwencje MOP-u oraz Międzynarodowa konwencja ONZ o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, która nie została jeszcze ratyfikowana przez państwa członkowskie UE ⁽³⁾. Komitet wnosi do Komisji o opracowanie sprawozdania na temat działań, które podejmują państwa członkowskie na rzecz utworzenia drogi do ratyfikacji Konwencji w najbliższej przyszłości.

3.4 Głównym celem niniejszej opinii jest, jak wspomniano, przeanalizowanie i podkreślenie najważniejszych kwestii związanych ogólnie z imigracją, po to by znaleźć wszechstronne rozwiązania, które gwarantują, że polityka imigracyjna jest skuteczna, a także respektuje prawa imigrantów.

4. Wymiar wewnętrzny: wspólna polityka UE w dziedzinie imigracji, azylu i integracji

4.1 Wspólna polityka imigracyjna

4.1.1 W ciągu ostatnich dziesięciu lat UE stopniowo przyjmowała **wspólne ramy prawne** w takich aspektach jak status rezydenta długoterminowego i łączenie rodzin. Zharmonizowano warunki wjazdu studentów i naukowców, wprowadzono też niebieską kartę dla wysoko wykwalifikowanych migrantów. Przyjęto też przekrojowe przepisy o jednym zezwoleniu dla migrujących pracowników oraz dyrektywę w sprawie przyjmowania pracowników czasowych i dyrektywę o przyjmowaniu pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa.

Unia powinna nadać impuls wspólnej polityce w dziedzinie imigracji zarobkowej i stworzyć ramy prawne, które byłyby spójne, kompleksowe, przekrojowe i oparte na poszanowaniu praw pracowniczych, zasad równego traktowania, potrzeb przedsiębiorstw i legalnego zatrudniania pracowników migrujących. Konieczne są przepisy i współpraca z krajami pochodzenia, umożliwiające imigrację drogami legalnymi i przejrzystymi, zarówno pracownikom wysoko wykwalifikowanym, jak i pracującym w zawodach wymagających niższych kwalifikacji.

Konieczne są wszechstronna i spójna polityka w zakresie imigracji, azylu i kontroli granic oraz harmonizacja przepisów, aktywnie angażujące państwa członkowskie, służby Komisji Europejskiej, ESDZ oraz odpowiednie organy europejskie.

4.1.2 EKES i Komisja ściśle współpracują ze sobą w zakresie **strategii integracyjnych**. W ramach wspólnych zasad podstawowych, UE wdraża program na rzecz integracji, posiadający własny fundusz. EKES i Komisja Europejska w dalszym ciągu będą wspólnie prowadzić działalność Europejskiego Forum Integracji.

4.2 Wspólny system azylowy

4.2.1 UE dąży do stworzenia **wspólnego systemu azylowego** i harmonizacji przepisów prawnych, lecz wciąż daleko nam do optymalnego stanu, gdyż państwa członkowskie nadal mają różne polityki i prawodawstwa ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ SOC/373.

⁽³⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, ss. 134–141.

⁽⁴⁾ UE posiada zobowiązania w zakresie polityki azylowej wynikające z Traktatu o funkcjonowaniu UE, Karty praw podstawowych UE oraz konwencji międzynarodowych.

4.2.2 Komitet przedstawiał już krytykę, że w UE nie ma większej solidarności w dziedzinie azylu, zważywszy że 90 % wniosków rozpatrywało tylko dziesięć państw członkowskich. W ujęciu względnym to mniejsze kraje borykają się z największą presją, np. Malta, Cypr, a także Grecja.

4.2.3 **Konwencja dublińska** określa państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie każdego wniosku o udzielenie azylu, lecz zdaniem EKES-u brakuje w tym systemie solidarności między państwami członkowskimi UE. Osoby ubiegające się o azyl powinny móc składać swój wniosek w dowolnym państwie członkowskim. W perspektywie średnioterminowej UE musi uzyskać nowe uprawnienia zapewniające, że to ona a nie organy krajowe zajmuje się wnioskami. W ten sposób wnioski byłyby rozpatrywane szybciej, a warunki udzielania azylu również by się poprawiły. Pokrótce, Konwencja dublińska powinna zostać zastąpiona systemem większej solidarności w obrębie UE, biorącym pod uwagę wolę osoby ubiegającej się o azyl i zapewniającym bardziej proporcjonalny podział odpowiedzialności między państwa członkowskie.

4.2.4 Aby wspierać państwa członkowskie w opracowywaniu systemu azylowego ustanowiono **Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu** (EASO), który również świadczy pomoc techniczną i operacyjną. Urząd ten powinien mieć za zadanie przeprowadzanie oceny krajowych systemów azylowych oraz ich zgodności z zobowiązaniami istniejącymi na mocy prawa europejskiego i międzynarodowego oraz praw podstawowych.

4.2.5 EKES proponuje wzmocnienie **programów przesiedleń** w celu przenoszenia uchodźców spoza UE i ich osiedlenia w Unii, we współpracy z krajami trzecimi oraz Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

4.2.6 Komitet popiera również wzmocnienie **programów relokacji** w obrębie UE i zapewnienie zachęt finansowych dla tych państw, które się tego podejmą. Komitet uważa, że obecnie występuje bardzo niski poziom solidarności między państwami członkowskimi w zakresie przesiedlania i relokacji osób korzystających z ochrony i osób ubiegających się o azyl.

4.2.7 Relokacja powinna być przeprowadzana na podstawie stałego, ustanowionego mechanizmu. W tym kontekście Komisja Europejska powinna przedłożyć wniosek ustawodawczy w sprawie utworzenia stałego i skutecznego mechanizmu relokacji w ramach UE na podstawie unijnego klucza podziału odnoszącego się do relokacji osób ubiegających się o azyl, co zostało opisane w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie zwiększenia solidarności wewnątrz UE w dziedzinie azylu (2012/2032 INI). Aby mechanizmowi temu zapewnić możliwie jak największą skuteczność, we wniosku ustawodawczym należałoby uwzględnić praktyczne doświadczenia płynące z realizacji na Malcie projektu pilotażowego ⁽⁵⁾.

4.3 Zapobieganie imigracji nieuregulowanej

EKES uważa, że konieczna jest większa solidarność wewnątrz UE. Niektóre obszary Europy mają szczególne trudności ze względu na swoje położenie geograficzne, gdyż często są punktami pośrednimi dla nieuregulowanej imigracji, a liczba trafiających tam osób czasami przekracza możliwości przyjęcia ich na tych obszarach. Unia Europejska powinna wprowadzić procedury zapewniania pomocy finansowej, operacyjnej i dotyczącej przyjmowania, uwzględniając między innymi sytuację gospodarczą i społeczną poszczególnych państw członkowskich.

4.3.1 Związek między imigracją a przestępczością, na który wskazuje się w niektórych dyskusjach politycznych, nie odzwierciedla rzeczywistości, a ponadto podsyca postawy ksenofobiczne. Większość imigrantów o nieuregulowanym statusie w UE wjechała legalnie z wizą krótkoterminową i przedłużyło swój pobyt lub posiada tymczasowe zezwolenie migracyjne i nie wraca do kraju w momencie upływu jego ważności.

4.3.2 Wiele z tych osób pracuje na nieuczciwych warunkach, jeśli nie całkowicie poza prawem pracy lub w gospodarce nieformalnej, i znajduje się w sytuacji wykluczenia społecznego. W niektórych sytuacjach tego typu organizacje społeczeństwa obywatelskiego i EKES poparły procesy legalizacji sytuacji imigrantów o nieuregulowanym statusie, oraz bardziej ogólnie wezwały do przyjęcia przez UE odpowiednich wniosków, zaleceń i środków w celu zapobieżenia powstawaniu takich sytuacji.

4.3.3 Prawa imigrantów o nieuregulowanym statusie muszą być przestrzegane w każdych okolicznościach – od momentu, gdy zostali uratowani lub zatrzymani, do chwili, gdy przyznano im ochronę lub gdy zostali odesłani do kraju pochodzenia. Nieuregulowana migracja drogą morską często prowadzi do utraty życia. W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie przestrzegania podstawowych praw człowieka we wszystkich okolicznościach.

⁽⁵⁾ EUREMA to unijny projekt pilotażowy dotyczący relokacji z Malty w ramach UE osób korzystających z ochrony międzynarodowej, zatwierdzony we wnioskach Rady Europejskiej w dniach 18–19 czerwca 2009 r. (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Granice zewnętrzne i wizy

4.4.1 Unia Europejska potrzebuje wiarygodnej, skutecznej i uzasadnionej prawnie wspólnej **polityki dotyczącej granic zewnętrznych**, podlegającej kontroli demokratycznej. Państwa członkowskie, które należą do strefy Schengen, nie prowadzą kontroli na wspólnych granicach. Oznacza to, że muszą one współpracować i dzielić się odpowiedzialnością za zarządzanie granicami zewnętrznymi. **Kodeks graniczny Schengen** jest zbiorem zasad regulujących kwestię przekraczania granic i kontroli granicznych uwzględniającym wymagania, które muszą spełnić obywatele państw trzecich, aby uzyskać prawo do wjazdu i pobytu do trzech miesięcy. UE sporządza listę krajów, których obywatele muszą posiadać **wizę**.

4.4.2 EKES uważa, że rola Fronteksu powinna zostać wzmocniona, a w perspektywie średnioterminowej agencja ta powinna zostać przekształcona w europejską służbę straży granicznej składającą się z europejskich funkcjonariuszy straży granicznej. Jej główną funkcją byłoby stosowanie wspólnych przepisów przewidzianych w kodeksie granicznym. EKES jest zdania, że **należy wzmocnić solidarność UE z państwami członkowskimi**, uwzględniając ich położenie geograficzne.

4.4.3 Trzeba zwalczać handel ludźmi i przemyt ludzi, a walka ta powinna zawsze gwarantować ochronę ofiar na mocy międzynarodowych przepisów humanitarnych oraz europejskich konwencji o prawach człowieka. Według art. 6. ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, straż graniczna nie dyskryminuje osób ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną; zaś zgodnie z art. 13 obywatele państw trzecich, którym odmówiono wjazdu, mają prawo do odwołania.

4.4.4 Komitet popiera wniosek Komisji dotyczący zmiany przepisów wizowych. Współpraca z krajami trzecimi jest kluczowa w polityce wizowej, co często wiąże się z zasadą wzajemności.

4.5 Powrót

4.5.1 Partnerstwa na rzecz mobilności powinny obejmować procedury powrotu oparte przede wszystkim na zasadzie dobrowolnego powrotu, którym towarzyszą systemy wsparcia⁽⁶⁾. Jednak w przypadku wdrażania procedur przymusowego powrotu, trzeba zadbać o jak największe poszanowanie praw człowieka przysługujących osobom wydalonym, zgodnie z zaleceniami Rady Europy⁽⁷⁾.

4.5.2 Wszelkie umowy zawierane z krajami trzecimi muszą opierać się na zasadzie pozytywnej warunkowości, oferując pomoc finansową i tworząc programy rozwojowe w celu zapobiegania nieuregulowanej imigracji.

4.5.3 Repatriacja imigrantów przybyłych do UE bez uregulowanych podstaw musi odbywać się zgodnie z ustalonymi zasadami. W tym względzie umowy z krajami trzecimi w zakresie powrotów mają istotne znaczenie dla zapewnienia pełnego poszanowania praw migrantów powracających do kraju.

4.5.4 W Karcie zapisano wyraźny zakaz wydaleń zbiorowych oraz zagwarantowano, że nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu – jest to zasada *non-refoulement*. Niemniej jednak różne organizacje pozarządowe donoszą o przypadkach wydaleń zbiorowych oraz wydaleń imigrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl do państw, w których łamane są prawa człowieka, i piętnują te sytuacje. EKES przypomina, że Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz Karta praw podstawowych zawierają postanowienia, które mają zastosowanie do wszelkiej europejskiej polityki w zakresie imigracji nieuregulowanej – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony w przypadku zawrócenia, wydalenia lub ekstradycji.

4.5.5 Wobec osób poważnie chorych nie można stosować środków detencyjnych lub wydalenia, zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącą art. 3 EKPC, gdyż wymagają one opieki zdrowotnej. To samo dotyczy kobiet ciężarnych. Sytuacja osób niepełnoletnich także wymaga szczególnej uwagi i ochrony, zwłaszcza gdy nie mają one opieki.

⁽⁶⁾ We współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji.

⁽⁷⁾ „Dwadzieścia wytycznych w sprawie powrotów przymusowych”, CM(2005) 40.

4.5.6 EKES potwierdza swój sprzeciw wobec standardowo stosowanego przetrzymywania osób ubiegających się o azyl i imigrantów o nieuregulowanym statusie w ośrodkach detencyjnych, gdyż powinno to stanowić środek wyjątkowy⁽⁸⁾. Komitet apeluje o większą przejrzystość informacji o ośrodkach zatrzymania tymczasowego mieszczących się na terytorium UE i poza nim oraz o informowanie UNHCR o sytuacji osób tam przetrzymywanych.

5. Wymiar zewnętrzny polityki imigracyjnej i azylowej

5.1 Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności

5.1.1 Pierwszy krok poczyniono, gdy Rada Europejska przyjęła **globalne podejście do migracji** (*Global Approach to Migration, GAM*) pod koniec 2005 r. W celu rozwinięcia zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej UE wdrożono kilka inicjatyw Komisji.

5.1.2 **Partnerstwa na rzecz mobilności** są najważniejszym instrumentem politycznym we wdrażaniu GPMM. Etap pilotażowy zakończył się, a Komisja przeprowadziła ocenę polityczną jego realizacji w 2009 r.⁽⁹⁾

5.1.3 W swoim komunikacie w sprawie dialogu na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, COM(2011) 292 final Komisja zaleciła, aby sprostać nowym wyzwaniom w zakresie polityki migracyjnej i azylowej (takim jak wojna i ruchy ludności w regionie Morza Śródziemnego) poprzez ustanowienie dialogu na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa w UE. UE podjęła od tamtej pory dialog z niektórymi krajami.

5.1.4 Zawarto sześć partnerstw na rzecz mobilności z następującymi krajami: Republika Zielonego Przylądka (maj 2008 r.)⁽¹⁰⁾, Mołdawia (maj 2008 r.)⁽¹¹⁾, Gruzja (listopad 2009 r.)⁽¹²⁾, Armenia (październik 2011 r.)⁽¹³⁾, Azerbejdżan (grudzień 2013 r.)⁽¹⁴⁾ i Maroko (czerwiec 2013 r.)⁽¹⁵⁾. Negocjacje z Tunezją w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności zostały zakończone i 3 marca tego roku podpisano wspólną deklarację. Rozpoczęto negocjacje w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności z Jordanią. Powinny one zostać zamknięte przed końcem prezydentury greckiej, a niedługo rozpoczną się nowe rozmowy w sprawie migracji, mobilności i bezpieczeństwa z innymi państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, takimi jak Egipt, Libia, Algieria i Liban. EKES popiera podejście globalne zawarte w deklaracji Szczytu UE – Afryka w sprawie migracji i mobilności⁽¹⁶⁾.

5.1.5 Komisja dokonała oceny globalnego podejścia do kwestii migracji w 2011 r.⁽¹⁷⁾, wzywając, by UE wzmocniła swoją zewnętrzną politykę migracyjną i przedstawiła zmienione Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM), które opiera się na czterech filarach: 1) organizowaniu i ułatwianiu legalnej migracji i mobilności; 2) zapobieganiu nielegalnej migracji i handlowi ludźmi oraz ograniczaniu tych procederów; 3) promowaniu ochrony międzynarodowej i wzmocnianiu zewnętrznego wymiaru polityki azylowej oraz 4) optymalizacji wpływu migracji i mobilności na rozwój.

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u z 16 lipca 2009 r. w sprawie minimalnych norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl; sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIERE; opinia przyjęta na sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r.

⁽⁹⁾ Komisja Europejska (2009), Partnerstwa na rzecz mobilności jako element globalnego podejścia do migracji, dokument roboczy służb Komisji, SEC(2009) 1240, Bruksela, 18 września 2009 r.

⁽¹⁰⁾ Rada Unii Europejskiej (2008), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Republiką Zielonego Przylądka, 9468/08, ADD2, Bruksela, 21 maja 2008 r.

⁽¹¹⁾ Rada Unii Europejskiej (2008), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Republiką Mołdowy, 9460/08, ADD1, Bruksela, 21 maja 2008 r.

⁽¹²⁾ Rada Unii Europejskiej (2009), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Gruzją, 16396/09, Bruksela, 20 listopada 2009 r.

⁽¹³⁾ Rada Unii Europejskiej (2011), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Armenią, 14963/1/11, Bruksela, 11 października 2011 r.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm, 5 grudnia 2013 r.

⁽¹⁵⁾ Rada Unii Europejskiej (2013), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, 6139/13, Bruksela, 3 czerwca 2013 r.

⁽¹⁶⁾ Szczyt UE – Afryka, 2–3 kwietnia 2014 r., Bruksela.

⁽¹⁷⁾ Komunikat Komisji „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności”, COM(2011) 743 final z 18 listopada 2011 r.

5.1.6 Partnerstwa na rzecz mobilności mają pewne ograniczenia, które dobrze byłoby przezwyciężyć w ciągu najbliższych kilku lat, czego pragnie EKES. Z prawnego punktu widzenia stanowią one „miękkie prawo”. Są to wspólne deklaracje między UE, grupą zainteresowanych państw członkowskich i krajem trzecim, ale nie są wiążące dla stron. Ich elastyczny charakter przyczynia się do osiągnięcia porozumień politycznych, ale nie nakłada zobowiązań prawnych. Jak już EKES wspominał⁽¹⁸⁾, partnerstwa na rzecz mobilności powinny mieć charakter umów międzynarodowych, wiążących dla umawiających się stron.

5.1.7 Partnerstwa na rzecz mobilności powinny rozwijać swoje aspekty dotyczące mobilności i migracji w bardziej wszechstronny i wyważony sposób, i powinno to stanowić jeden z ich priorytetów. Priorytety dotychczas skupiały się na bezpieczeństwie, powrotach, readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie, a także kontroli granic. W komunikacie Komisji dotyczącym dialogu stwierdza się, że „większa mobilność” byłaby uzależniona od szczegółowych warunków, które państwo trzecie musi spełnić. Komitet uważa, że UE powinna zaoferować także tym krajom inne możliwości imigracji za pomocą legalnych i przejrzystych procedur⁽¹⁹⁾.

5.1.8 EKES proponuje również, by UE oferowała krajom partnerskim otwarcie dróg ułatwiających mobilność osób, uzyskiwanie wiz i przyjmowanie nowych imigrantów. Komitet popiera⁽²⁰⁾ włączenie następujących innych kwestii do nowych umów:

- zwiększanie zdolności równoważenia podaży i popytu na pracę;
- uznawanie kompetencji i kwalifikacji edukacyjnych i zawodowych;
- opracowanie i wdrożenie ram prawnych umożliwiających lepsze przenoszenie uprawnień emerytalnych;
- lepszy dostęp do informacji o wolnych miejscach pracy w UE;
- środki mające na celu poprawę współpracy w zakresie kompetencji i zrównoważenia podaży pracy i popytu na nią, w oparciu o prace już wykonane przez Europejską Fundację Kształcenia.

5.1.9 Utworzenie przez UE ośrodków imigracji w krajach pochodzenia zwiększy obecność UE w tych krajach, eliminując błędne informacje szerzone przez gangi przemytników, oraz zachęcając do stosowania legalnych procedur imigracji. Szczególną uwagę należy zwrócić na wzmacnianie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego lub jego tworzenie tam, gdzie jeszcze nie istnieje.

5.1.10 Podczas kryzysu humanitarnego spowodowanego masowymi przepływami ludności zakładanie ośrodków imigracji i pobytu czasowego mogłoby być finansowane przez UE, z uwzględnieniem zasady pozytywnej warunkowości. W tych ośrodkach, we współpracy z UNHCR i IOM, zagwarantuje się ochronę osobom jej potrzebującym w ramach międzynarodowego systemu azylowego.

5.1.11 UE musi zawrzeć umowy z krajami tranzytu i zwrócić szczególną uwagę na wymogi dotyczące praw człowieka i zasad repatriacji.

5.1.12 Zawieranie umów można by również rozszerzyć o współpracę z **Fronteksem** i **Europolem**. Zwalczanie zorganizowanej przestępczości i handlu ludźmi stanowi podstawę zapobiegania nieuregulowanej imigracji i zmniejszania jej. Ludzie, którzy padli ofiarą wyzysku przez przemytników, powinni być traktowani jako niewinne ofiary.

5.1.13 Po katastrofie na Lampedusie została utworzona Śródziemnomorska Grupa Zadaniowa podczas posiedzenia Rady ds. WSiSW w dniu 7 i 8 października 2013 r. W wyniku jej prac opublikowano komunikat w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej (COM(2013) 869 final), który jest pakietem działań w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej w pięciu głównych obszarach działania: działania we współpracy z krajami trzecimi, regionalne programy ochrony, przesiedlenia i wzmocnienie legalnych kanałów wjazdu do UE; zwalczanie przemytu ludzi i handlu ludźmi oraz przestępczości zorganizowanej; wzmocnienie nadzoru granic; oraz pomoc dla państw członkowskich, które stoją w obliczu znacznej presji migracyjnej i solidarność z nimi.

⁽¹⁸⁾ REX/351.

⁽¹⁹⁾ REX/351.

⁽²⁰⁾ SOC/268 i REX/236.

5.1.14 EKES uważa, że trzeba uzupełnić środki krótkoterminowe działaniami długoterminowymi mającymi na celu zajęcie się źródłowymi przyczynami migracji niemającej charakteru dobrowolnego.

5.1.15 W grudniu 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła proponowane działania i powtórzyła, że należy podjąć zdecydowane kroki, aby zapobiec śmiertelnym wypadkom na morzu, a także uniknąć tragedii w przyszłości. Potwierdzono priorytetowe traktowanie współpracy z krajami trzecimi w celu zapobieżenia takim wypadkom.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
