

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie migracji”**

COM(2011) 248 wersja ostateczna

(2011/C 248/23)

Sprawozdawca generalny: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 4 maja 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie migracji”*

COM(2011) 248 wersja ostateczna.

Dnia 14 czerwca 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Luisa Miguela PARIZĘ CASTAÑOSA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 109 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Rada Europejska postanowiła, że na swoim posiedzeniu w czerwcu omówi niektóre aspekty wspólnej polityki imigracyjnej. Przewodniczący Herman Van Rompuy zaproponował, by w ramach prac skupić się na następujących kwestiach:

- swobodny przepływ osób w UE;
- przepisy azylowe;
- rozwój partnerstwa z krajami południowego wybrzeża Morza Śródziemnego i kontrola granic zewnętrznych.

1.2 Komisja Europejska opublikowała w dniu 4 maja komunikat w sprawie migracji<sup>(1)</sup> jako wkład na posiedzenie Rady.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Przy opracowywaniu różnych opinii (zob. załącznik) EKES współpracował z pozostałymi instytucjami w dziedzinie wspólnej polityki i wspólnych przepisów UE w zakresie azylu i imigracji. Pomimo poczynionych postępów sytuacja nie jest zadowalająca. Zatwierdzanie wspólnych przepisów w zakresie przyjmowania imigrantów i osób wymagających ochrony międzynarodowej napotyka na wiele trudności w Radzie i Parlamencie.

2.2 Wspólna polityka imigracyjna powinna mieć charakter kompleksowy i uwzględniać rozmaite aspekty, takie jak: sytuacja demograficzna i na rynkach pracy, poszanowanie praw człowieka, równe traktowanie i zasada niedyskryminacji, przepisy dotyczące przyjmowania nowych imigrantów, przyjmowanie i ochrona osób ubiegających się o azyl, walka

z sieciami przestępczymi zajmującymi się przemytem ludzi, współpraca z krajami trzecimi, europejska solidarność, polityka społeczna i integracja.

2.3 Ostatnie miesiące przyniosły wydarzenia, deklaracje i decyzje polityczne, które Komitet obserwuje z wielkim zaniepokojeniem, gdyż szerzy się wśród nas odwieczna i dobrze znana choroba Europejczyków: ksenofobia i wykluczający obcych nacjonalizm. Mniejszości i imigranci są dyskredytowani, znieważani oraz padają ofiarą agresywnej i dyskryminacyjnej polityki.

2.4 Ksenofobia i populizm latami propagowane były wśród ekstremistycznych, choć mniejszościowych frakcji politycznych. Obecnie jednak tego rodzaju praktyki są częścią programu działań różnych rządów europejskich, które wykorzystują je przeciw imigrantom i mniejszościom w kampaniach wyborczych. EKES wyraża nadzieję, że Rada Europejska dopilnuje, by na czerwcowym posiedzeniu program działań europejskich nie był skażony ksenofobią i populizmem.

2.5 W ostatnich tygodniach byliśmy świadkami sytuacji nie do przyjęcia – w Europie doszło do poważnego kryzysu politycznego z powodu nieznacznie większego napływu imigrantów w regionie Morza Śródziemnego. We wcześniejszych tego rodzaju sytuacjach, wobec napływu o wiele większej liczby osób uciekających przed wojną i głodem, Europa wykazywała się solidarnością i gwarantowała ochronę praw człowieka oraz wzmocniała wartości integracji europejskiej.

2.6 Utworzenie strefy Schengen to zdaniem Komitetu oraz większości Europejczyków jeden z najważniejszych kroków w ramach integracji europejskiej. Jednakże niektóre państwa członkowskie ustanawiają kontrole graniczne wewnątrz Europy, które są niezgodne z Traktatem.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 248 wersja ostateczna.

2.7 EKES jest zaniepokojony faktem, że niewielki kryzys migracyjny wynikający z napływu osób wymagających ochrony, stawia pod znakiem zapytania trwałość wartości niektórych rządów i samej UE.

2.8 Komitet pragnie zaapelować o umiarkowanie w wypowiedziach politycznych i przywrócenie równowagi oraz poszanowania zasad demokracji, a także otwartych i wolnych społeczeństw. Rządy europejskie powinny pamiętać, że integracja imigrantów to proces dwukierunkowy, który wymaga kompromisu także od europejskich społeczeństw przyjmujących i musi opierać się na podejściu integracyjnym. Nie ma charakteru integracyjnego społeczeństwo, które akceptuje, by jego przywódcy polityczni posługiwali się populizmem i ksenofobią wobec imigrantów i mniejszości podczas kampanii wyborczych i podejmowania decyzji politycznych.

2.9 Europa potrzebuje wizji średnio- i długoterminowej. Belgijska prezydencja UE zwróciła się do EKES-u o opracowanie opinii rozpoznawczej<sup>(2)</sup> w sprawie roli imigracji w kontekście wyzwań demograficznych w Europie. Wnioski były jasne – w nadchodzących latach musi wzrosnąć mobilność pracowników w UE, a także imigracja pracowników i ich rodzin pochodzących z krajów trzecich. Scenariusz ten stawia nas przed nowymi wyzwaniami wiążącymi się z zarządzaniem coraz większą różnorodnością w przedsiębiorstwach i w miastach. Komitet zachęca Komisję do rychłego przedstawienia nowego programu europejskiego na rzecz integracji, z uwzględnieniem prac Europejskiego Forum Integracji.

2.10 Niedawne wydarzenia na południu regionu Morza Śródziemnego, a także dyskusje i konflikty w obrębie Unii, są okazją do wzmocnienia wartości i zasad UE, istniejących wspólnych standardów i zapewnienia większego wymiaru europejskiego w polityce UE dotyczącej granic, swobodnego przepływu, azylu oraz imigracji.

### 3. Uwagi szczególne

#### 3.1 Swobodny przepływ osób – granice wewnętrzne

3.1.1 EKES uważa, że swobodny przepływ osób stanowi zasadę i podstawowe prawo w procesie integracji europejskiej, a także jeden z zasadniczych filarów, na których opiera się przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. EKES podziela przekonanie Komisji o potrzebie rozwoju bardziej przejrzystego i trwałego systemu zarządzania Schengen poprzez europejski system niezależnej i obiektywnej oceny stosowania kodeksu granicznego przez państwa członkowskie. System ten powinien być zarządzany i koordynowany przez Komisję oraz uwzględniać wkład ekspertów zewnętrznych.

3.1.2 Państwa członkowskie powinny przestrzegać swoich zobowiązań przewidzianych w kodeksie granicznym podczas tymczasowego przywrócenia kontroli granic wewnętrznych

w wyjątkowych przypadkach, gdy względy związane z porządkiem publicznym wymagają podjęcia natychmiastowych działań, chodzi tu zwłaszcza o obowiązek uprzedniego zawiadomienia Komisji, a także przestrzeganie praw procesowych (uzasadnienie) przewidziane w kodeksie oraz zasad proporcjonalności, solidarności i wzajemnego zaufania.

3.1.3 Komitet zgadza się, że należy wprowadzić na szczeblu europejskim mechanizm skoordynowanego przywrócenia kontroli granic wewnętrznych w „sytuacjach rzeczywiście krytycznych” lub gdy granice zewnętrzne podlegają silnej niespodziewanej presji migracyjnej. Negocjacje w Radzie dotyczące takiego mechanizmu nie powinny umożliwiać rządów renegeacji lub zmian prowadzących do ograniczenia wspólnych praw procesowych przewidzianych w kodeksie Schengen.

3.1.4 EKES popiera propozycję Parlamentu Europejskiego, by Komisja opracowała nowy mechanizm dotyczący uchybień (mechanizmy wczesnego wykrywania możliwych naruszeń praw i podstawowych wolności w UE), którego główną funkcją byłoby zawieszanie środków przyjmowanych przez państwa członkowskie w ramach prawa europejskiego naruszających podstawowe prawa i wolności jednostki, w czasie ustalania ich legalności w drodze przyspieszonej procedury przed Trybunałem w Luksemburgu<sup>(3)</sup>.

#### 3.2 Granice zewnętrzne

3.2.1 Unia Europejska potrzebuje wiarygodnej, skutecznej i legalnej polityki dotyczącej granic zewnętrznych, podlegającej silnej kontroli demokratycznej i niezależnym ocenom. Komitet apeluje, by Rada i Parlament Europejski doszły do porozumienia w sprawie wniosku Komisji z lutego 2010 r. dotyczącego wzmocnienia rozporządzenia o Agencji Frontex.

3.2.2 EKES uważa, że państwa członkowskie muszą przyznać więcej kompetencji operacyjnych i większą autonomię Agencji Frontex w zakresie jej działalności i środków (wyposażenie techniczne). Jednakże prowadzenie wspólnych działań koordynowanych przez agencję (i ich wpływ na prawa podstawowe oraz gwarancje administracyjne przewidziane w kodeksie granicznym) powinno podlegać demokratycznej kontroli Parlamentu i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Powinna temu towarzyszyć stała ocena, w szczególności dotycząca działań i umów Agencji Frontex z krajami trzecimi, skuteczności wspólnych operacji i jakości prowadzonych przez nią analiz ryzyka.

3.2.3 Zdaniem EKES-u konieczne jest, by Frontex wypełniał swoje obowiązki dotyczące dostępu do ochrony międzynarodowej, jak na przykład zasada *non-refoulement*, niezależna kontrola poszanowania praw podstawowych i rozwój etycznego kodeksu postępowania w przypadku przymusowych powrotów.

<sup>(2)</sup> Dz. U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13.

<sup>(3)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2010 r. w sprawie przestrzegania praw podstawowych w Unii Europejskiej (2009) – skuteczne wdrażanie po wejściu w życie traktatu lizbońskiego (2009/2161(INI)) - P7\_TA(2010)0483, punkt 39.

3.2.4 Komitet zgadza się również z przyszłym rozwojem europejskiej straży granicznej składającej się z europejskiego kontyngentu funkcjonariuszy straży granicznej, który ma mieć w przyszłości charakter scentralizowanej administracji europejskiej. Jej główną funkcją będzie stosowanie przepisów wspólnotowych przewidzianych w kodeksie granicznym.

### 3.3 Imigracja zarobkowa

3.3.1 UE powinna nadać impuls polityczny wspólnej polityce w zakresie legalnej imigracji i sprzyjać mobilności oraz sprawiedliwemu traktowaniu obywateli krajów trzecich przybywających do Europy ze względu na zatrudnienie. W różnych państwach członkowskich, zwłaszcza w niektórych sektorach i kategoriach zawodowych, przedsiębiorstwa potrzebują nowych pracowników pochodzących z innych krajów, ze względu na ich uzdolnienia i kwalifikacje. Unia powinna stworzyć wspólne ramy prawne na szczeblu europejskim w dziedzinie imigracji zarobkowej. Ramy te powinny być spójne, kompleksowe i horyzontalne oraz opierać się na poszanowaniu praw pracowników, zasady równego traktowania i potrzeb przedsiębiorstw.

3.3.2 Komitet opracował już opinie w sprawie dyrektywy o pracownikach czasowych, delegowanych, wysoko wykwalifikowanych i naukowcach. We współpracy z krajami pochodzenia, by uniknąć drenażu mózgow, UE powinna przyjmować nowe talenty niezbędne dla dynamicznej, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki.

3.3.3 EKES uważa, że Rada i Parlament Europejski powinny jak najszybciej porozumieć się co do dyrektywy w sprawie wspólnego zbioru praw i jednego zezwolenia<sup>(4)</sup>. Należy na szczeblu UE zlikwidować różnice w prawach dla różnych kategorii pracowników z krajów trzecich. Obecne wspólne ramy prawne charakteryzują się podejściem sektorowym, które sprzyja nierównemu i dyskryminacyjnemu traktowaniu różnych kategorii pracowników migracyjnych, jeżeli chodzi o warunki wjazdu i pobytu oraz ich prawa.

3.3.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji Europejskiej dotyczący przedstawienia wspólnego kodeksu migracyjnego w 2013 r. Kodeks powinien konsolidować prawodawstwo

poprzez jednolite i przejrzyste ramy praw, gwarancji i obowiązków imigrantów. Powinien on opierać się na zasadach równości i sprawiedliwego traktowania. UE powinna bardziej aktywnie propagować transpozycję przez państwa członkowskie umów oraz traktatów międzynarodowych i europejskich w ramach organizacji takich jak ONZ, Rada Europy i MOP.

### 3.4 Dialog i partnerstwa na rzecz mobilności z krajami trzecimi

3.4.1 EKES popiera ogólne wytyczne przedstawione przez Komisję w komunikacie „Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego”<sup>(5)</sup>. UE powinna w dalszym ciągu rozwijać kompleksowe podejście do migracji i traktować priorytetowo usprawnianie legalnych dróg migracji i mobilności.

3.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę w zakresie ustanawiania partnerstw na rzecz mobilności między UE a Tunezją, Egiptem i Libią. Konieczne jest jednak przeprowadzenie niezależnego badania skuteczności i wpływu istniejących partnerstw. EKES popiera inicjatywę Komisji mającą na celu zapewnienie, by partnerstwa na rzecz mobilności dysponowały skutecznym mechanizmem oceny. Z drugiej strony partnerstwa te, utworzone na podstawie wspólnych deklaracji politycznych bez charakteru prawnie wiążącego dla krajów uczestniczących, powinny zostać przekształcone w umowy międzynarodowe.

## 4. Ochrona międzynarodowa

4.1 EKES wyraża nadzieję, że Rada i Parlament przyjmą w 2012 r. przepisy wspólnotowe konieczne do utworzenia wspólnego systemu azylowego.

4.2 Ponadto Komitet uważa, że konieczna jest większa solidarność między państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o przyjmowanie osób przybywających do Europy i wymagających ochrony międzynarodowej. Sugeruje także, by UE mogła oferować programy przesiedleńcze, takie jak proponowała Komisja.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(4)</sup> COM(2007) 638 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 292 wersja ostateczna.