

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej

(opinia rozpoznawcza)

(2014/C 458/02)

Sprawozdawca generalny: **Giuseppe IULIANO**

Dnia 3 czerwca 2014 r. prezydencja włoska w Radzie UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

europejskiej polityki imigracyjnej

(opinia rozpoznawcza).

Dnia 8 lipca 2014 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Stosunków Zewnętrznych.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 11 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Giuseppe IULIANA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 161 do 6 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Nowy etap europejskiej polityki imigracyjnej powinien mieć charakter strategiczny, opierać się na średnio- i długofalowej wizji, a także koncentrować się na tym, by znaleźć kompleksowy sposób zapewnienia legalnych, otwartych i elastycznych dróg przyjmowania imigrantów. Na podstawie prac EKES-u i europejskiego forum integracji w niniejszej opinii wzywa się przedstawicieli instytucji UE i rządów krajowych, by uznali pierwszoplanową rolę partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w celu zapewnienia wymiaru społecznego i wartości dodanej europejskiej polityki imigracyjnej, a także uwzględnienia jej wpływu na rynek pracy, warunki życia i zatrudnienia oraz prawa podstawowe.

1.2 EKES uważa, że 15 lat po zapoczątkowaniu prac nad stworzeniem europejskiej polityki imigracyjnej nadszedł czas, by za pomocą konkretnych środków politycznych wprowadzić w życie wartości i zasady zapisane w traktacie lizbońskim, wykraczając poza spory kompetencyjne między UE a rządami krajowymi. EKES jest zdania, że trzeba osiągnąć konkretne wyniki w celu opracowania prawdziwie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej, a także polityki dotyczącej granic zewnętrznych.

1.3 UE może wnieść znaczną wartość dodaną za pośrednictwem wspólnej polityki imigracyjnej. EKES pragnie, by nacisk położono na kwestie zniesienia barier i zapewnienia niedyskryminacji na rynku pracy. UE powinna opracować wspólny europejski kodeks imigracyjny, a także podręcznik zawierający wspólne europejskie wytyczne w celu zapewnienia stosowania i dostępności tego kodeksu. Powinna temu towarzyszyć europejska strategia na rzecz zwiększenia atrakcyjności UE dla nowych talentów, a także wyeliminowania przeszkód związanych z kwalifikacjami. UE powinna ustanowić stałą europejską platformę ds. migracji pracowników. EKES jest gotów podjąć się tego zadania, by stać się dla partnerów społecznych forum debaty i rozważań nad krajową polityką dotyczącą migracji zarobkowej, a także miejscem wymiany dobrych praktyk.

1.4 UE zapoczątkowała drugi etap wspólnego europejskiego systemu azylowego (SECA). Państwa członkowskie stosują wciąż różne praktyki i gwarantują różny poziom bezpieczeństwa. Konieczne jest zapewnienie realizacji zasady wspólnej solidarności i odpowiedzialności w celu sprawiedliwszego rozłożenia wniosków azylowych między państwami członkowskimi. Konwencję dublińską musi zastąpić system większej solidarności, uwzględniający wolę osób ubiegających się o azyl, a także gwarantujący bardziej proporcjonalny podział odpowiedzialności. Trzeba również zwiększyć kompetencje Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), ze szczególnym uwzględnieniem jego działalności operacyjnej zapewniającej wsparcie, a także zespołów wsparcia w dziedzinie azylu w państwach członkowskich, które potrzebują wsparcia specjalnego lub pilnego. Zasadnicze znaczenie ma to, by UE zapewniła bardziej zharmonizowane, spójne, niezależne i elastyczne wykorzystanie wiz humanitarnych przez państwa członkowskie, co przewiduje wspólny kodeks wizowy.

1.5 Europejska polityka dotycząca granic powinna opierać się na większej wspólnej odpowiedzialności za ich kontrolę i nadzorowanie, a także za ochronę zasad i praw w ramach zarządzania granicami. Państwa członkowskie, które tworzą wspólną granicę zewnętrzną, zmagają się z trudnymi sytuacjami w związku z ruchem migracyjnym i przepływem osób ubiegających się o azyl. Konieczne jest, by Unia Europejska wprowadziła procedury solidarności finansowej, operacyjnej i związanej z przyjmowaniem imigrantów. Trzeba wzmocnić rolę Fronteksu, który powinien stać się wspólną europejską służbą straży granicznej, składającą się z europejskiego zespołu funkcjonariuszy straży granicznej mających za zadanie wspierać państwa członkowskie. Powinno temu towarzyszyć opracowanie skuteczniejszego i bardziej zorganizowanego systemu odpowiedzialności (*accountability*) za jego działalność, a także za wdrożenie rozporządzenia 656/2014 ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

1.6 UE powinna propagować międzynarodowe ramy prawne dotyczące migracji, a także aktywnie promować ratyfikację i wdrożenie przez państwa członkowskie norm i instrumentów międzynarodowych dotyczących praw człowieka w odniesieniu do imigrantów. Powinna ponadto zawrzeć sojusz strategiczny z innymi podmiotami międzynarodowymi zajmującymi się kwestią mobilności ludzi i praw człowieka, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy też Rada Europy.

1.7 Wyzwań związanych z mobilnością transgraniczną ludzi nie można postrzegać wyłącznie z perspektywy outsourcingu kontroli i ochrony granic. Stosownie do tego trzeba rozwijać globalne podejście do kwestii migracji i mobilności. UE powinna zaoferować tym krajom i narodom inne możliwości imigracji w celu podjęcia zatrudnienia i nauki, wprowadzając zgodne z prawem, elastyczne i przejrzyste procedury. Partnerstwa na rzecz mobilności powinny być bardziej wyważone i prawnie wiążące dla stron. Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinna zapewniać lepszą koordynację priorytetów polityki zewnętrznej i imigracyjnej zgodnie z podejściem opartym na prawach człowieka.

2. Wprowadzenie: w kierunku nowej polityki imigracyjnej i azylowej oraz polityki dotyczącej granic 2020

2.1 Prezydencja włoska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u) o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie przyszłej europejskiej polityki imigracyjnej i azylowej, a także polityki dotyczącej granic. EKES pragnie przedstawić propozycje strategiczne w oparciu o swe wcześniejsze opinie dotyczące imigracji⁽¹⁾. Podczas całej debaty poprzedzającej następny etap **europejskiej polityki imigracyjnej 2020** trzeba uwzględnić **rolę partnerów społecznych i przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, a także dialog społeczny. Perspektywa społeczna ma zasadnicze znaczenie** dla zapewnienia wartości dodanej tej polityki, a także dla określenia jej proporcjonalności i oddziaływania.

2.2 EKES wielokrotnie podkreślał w swych opiniach, że europejska polityka imigracyjna powinna mieć **strategiczny charakter, opierać się na wizji średnio- i długofalowej**, a także koncentrować się na tym, by znaleźć **kompleksowy sposób** zapewnienia legalnych, otwartych i elastycznych dróg przyjmowania imigrantów. Powinna ponadto zapewniać ochronę praw podstawowych, oferować trwałe i solidarne rozwiązania w zakresie dostępu do ochrony międzynarodowej, uwzględniać sytuację na rynkach pracy i stawiać czoła wyzwaniom związanym z rasizmem, ksenofobią oraz polityką integracyjną i jej skutkami dla grup szczególnie wrażliwych.

2.3 EKES mocno angażuje się na rzecz udziału imigrantów w realizacji polityki imigracyjnej, zwłaszcza w ramach **europejskiego forum integracji**⁽²⁾, którego siedzibę Komisja postanowiła utworzyć w EKES-ie w 2009 r. Forum przekształciło się w **europejską platformę ułatwiającą pluralistyczny dialog i czynny udział** organizacji społeczeństwa obywatelskiego i imigrantów w kluczowych debatach poświęconych europejskiej polityce integracyjnej. Obecnie podlega ono przemianom, których celem jest zajęcie się wszystkimi kierunkami polityki imigracyjnej. Po przeprowadzeniu badania oceniającego jego działalność i wyniki **EKES pragnie zwiększyć swoje zaangażowanie**, w tym zwłaszcza zacieśnić kontakty z organizacjami imigrantów, zapewnić monitorowanie polityki, a także poprawić współpracę z Parlamentem i Komitetem Regionów.

3. Wspólna polityka imigracyjna

3.1 Od czasu, gdy podjęto pierwsze kroki w opracowywaniu wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej oraz polityki dotyczącej granic, w postaci przyjęcia traktatu z Amsterdamu w 1999 r., upłynęło 15 lat. EKES uważa, że podczas opracowywania przyszłego europejskiego programu dotyczącego imigracji należy powrócić do **zasad założycielskich ustanowionych w programie z Tampere w 1999 r.**⁽³⁾, zwłaszcza do zasad sprawiedliwego i równego traktowania obywateli państw trzecich, zasady solidarności i współodpowiedzialności, praw podstawowych przewidzianych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i praworzędności. Traktat lizboński jest **wspólnym podręcznikiem**. Konieczne jest **pełne wdrożenie tych zasad ogólnych** zapisanych w traktatach.

⁽¹⁾ EKES „Immigration: Integration and Fundamental Rights”, 2012 r.
<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁽³⁾ Konkluzje Rady Europejskiej, program z Tampere, 15–16 października 1999 r., SN 200/99.

3.2 EKES zwraca uwagę, że europejskie ambicje i wartości często pozostają pustymi deklaracjami, a praktyki i przepisy są sprzeczne z tymi wartościami⁽⁴⁾. Apeluje do Rady i przedstawicieli państw członkowskich, by podjęto **decydujący krok, wychodząc poza pustostłowie i deklaracje zasad w celu przyjęcia konkretnych inicjatyw, których realizacja przynosi faktyczne wyniki**. Trzeba tego dokonać nie tylko w drodze ścisłej współpracy międzyinstytucjonalnej z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim, lecz również z wielkimi sprzymierzeńcami, którymi są partnerzy społeczni i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

3.3 Wyzwania związane z migracją w basenie Morza Śródziemnego, a także wzdłuż wspólnych granic zewnętrznych UE są dobrze udokumentowane i stanowią przedmiot dyskusji medialnych i politycznych, które często ocierają się o irracjonalność i nacjonalistyczny populizm. EKES domaga się racjonalnej debaty, opartej na obiektywnych i niezależnych danych i badaniach. Trzeba położyć nacisk na aspekty potrzebne do **wzmocnienia i rozwinięcia prawdziwie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej, a także polityki dotyczącej granic zewnętrznych**. EKES uważa, że nadszedł czas na określenie nowej europejskiej strategii na rzecz wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej związanej ze strategią „Europa 2020” i skoncentrowanej na **zastosowaniu zasad**.

3.4 W kwestiach, w których interesy polityczne przedstawicieli państw członkowskich są tak duże, **prawa podstawowe** wszystkich obywateli państw trzecich (w tym imigrantów bez dokumentów) podlegających tej polityce muszą być podstawą wszelkich przyszłych kierunków polityki⁽⁵⁾. Jako priorytet trzeba potraktować wyzwania związane z poprawą **warunków życia i pracy** milionów imigrantów pracujących w UE⁽⁶⁾. EKES przypisuje szczególnie znaczenie kwestiom związanym z **wpływem polityki imigracyjnej na politykę społeczną i politykę zatrudnienia**. Promował podejście, w myśl którego zatrudnienie i konsekwencje polityki migracyjnej analizuje się w odniesieniu do wykluczenia lub integracji społeczno-gospodarczej pracowników i ich rodzin⁽⁷⁾.

3.5 Polityka dotycząca warunków wjazdu i zamieszkania obywateli państw trzecich należy do wspólnych kompetencji państw członkowskich i UE. Traktat lizboński stanowi, że UE powinna prowadzić wspólną politykę imigracyjną na wszystkich jej etapach. EKES uważa, że UE może wnieść dużą wartość dodaną dzięki wspólnym **ściśle zharmonizowanym** politykom i przepisom w kwestiach związanych z zatrudnieniem i kształceniem, stosując **podjęcie horyzontalne** zamiast norm sektorowych⁽⁸⁾. Obecne ramy prawne są rozdrobione, niejasne i rozproszone. Ta sytuacja powoduje **niepewność prawa i niespójność polityczną**, którym trzeba pilnie zaradzić.

3.6 EKES jest zdania, że trzeba przeprowadzić konsolidację istniejących przepisów w formie **kodeksu dotyczącego imigracji**. Powinien on zapewniać większą przejrzystość i jasność prawną w odniesieniu do praw i swobód obywateli państw trzecich zamieszkujących w UE, a także skonsolidować prawodawstwo dzięki jednolitym i przejrzystym ramom wspólnych praw i norm odnoszących się między innymi do imigrantów bez dokumentów⁽⁹⁾. Powinien również dotyczyć sytuacji społeczno-gospodarczej pracowników z państw trzecich przebywających w UE⁽¹⁰⁾. Kolejnym priorytetem powinno być zwiększenie dostępu do europejskich praw i norm, a także zwalczanie dyskryminacji i rasizmu na rynku pracy za pomocą podręcznika zawierającego **wspólne europejskie wytyczne**.

3.7 Konieczne jest również rozwiązanie jednego z najistotniejszych problemów dotyczących wielu imigrantów i wiele przedsiębiorstw w Europie: kwestii **uznawania dyplomów akademickich i kwalifikacji zawodowych**⁽¹¹⁾. EKES zwraca się o opracowanie **europejskiej strategii na rzecz zwiększenia atrakcyjności UE dla nowych talentów** na szczeblu międzynarodowym, a także postuluje położenie nacisku na usuwanie nieuzasadnionych przeszkód dotyczących kwalifikacji zawodowych i uniwersyteckich. Powinno temu towarzyszyć przyjęcie przepisów horyzontalnych⁽¹²⁾.

⁽⁴⁾ CESE 343/2009 – SOC/320 (Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29.

⁽⁶⁾ Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, plan działania w zakresie migracji przyjęty przez komitet wykonawczy EUWT w dniach 5–6 marca 2013 r., http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u z 17 marca 2010 r., CESE 450/2010 (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16).

⁽⁸⁾ Dz.U. C 286 z 17.11.2005, s. 20.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u z 15 września 2010 r., SOC/373 (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6). EKES zgodził się, że konieczna jest harmonizacja praw imigrantów bez dokumentów w UE. Zob. punkt 11.2 opinii.

⁽¹⁰⁾ Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, plan działania w zakresie migracji przyjęty przez komitet wykonawczy EUWT w dniach 5–6 marca 2013 r., s. 15, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u z 15 września 2010 r., SOC/373 (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6).

⁽¹²⁾ Dz. U. C 80 z 3.4.2002, s. 37. Opinia EKES-u z 15 września 2010 r., SOC/373 (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6).

3.8 W tym względzie trzeba należycie uwzględnić sytuację demograficzną, starzenie się społeczeństwa i rynku pracy w państwach członkowskich. W opinii rozpoznawczej z 2011 r. ⁽¹³⁾ w sprawie roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych w Europie EKES podkreślił, że w nadchodzących latach trzeba będzie zwiększyć imigrację pracowników i rodzin pochodzących z państw trzecich. UE musi dysponować otwartymi i elastycznymi przepisami, które umożliwiłyby imigrację zarobkową legalnymi i przejrzystymi drogami zarówno pracownikom wysoko i średnio wykwalifikowanym, jak i osobom pracującym w zawodach wymagających niższych kwalifikacji, o ile państwa członkowskie zachowają swobodę w określaniu wielkości napływu. EKES pragnie, by nacisk położono na kwestie zniesienia barier i zapewnienia niedyskryminacji na rynku pracy grup pracowników migrujących znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, na przykład kobiet. Jednocześnie należy stwierdzić, że imigracja nie jest jedynym sposobem radzenia sobie z niedoborami na rynku pracy i państwa członkowskie mogą rozważyć inne uzupełniające rozwiązania, które mogą być bardziej stosowne.

3.9 UE powinna utworzyć w EKES-ie **stałą europejską platformę ds. migracji pracowników**, w ramach której partnerzy społeczni, publiczne służby zatrudnienia w państwach członkowskich, biura pośrednictwa i inne zainteresowane strony omawiałyby i analizowały krajową politykę imigracji zarobkowej, a także wymieniałyby się praktykami w celu rozpoznania potrzeb rynku pracy i przeszkód w integracji społeczno-gospodarczej opartej na równości. EKES ponawia swe poparcie dla Komisji ⁽¹⁴⁾ i proponuje Radzie, by zwróciła się o sporządzenie opinii rozpoznawczej w celu utworzenia platformy.

4. Wspólna polityka azylowa: wspólny europejski system azylowy (SECA)

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem przyjęcie **drugiego etapu SECA**. Pomimo wysokiego stopnia harmonizacji przepisów istnieje wciąż zbyt duża uznaniowość, jeżeli chodzi o przepisy krajowe, co prowadzi do znacznego zróżnicowania polityki i podejścia państw członkowskich ⁽¹⁵⁾. Zachowano odmienne tradycje, a poziom ochrony wciąż różni się między państwami członkowskimi ⁽¹⁶⁾. UE powinna położyć nacisk na osiągnięcie **wysokiego poziomu ochrony, zmniejszenie obecnej swobody uznania i zapewnienie osobom ubiegającym się o azyl dostępu do sprawiedliwości proceduralnej**, tak by z praw i zasad można było skorzystać w praktyce.

4.2 **Konwencja dublińska** określa państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie każdego wniosku o udzielenie azylu, lecz zdaniem EKES-u w systemie tym brakuje solidarności między państwami członkowskimi UE. System stworzono w oparciu o założenie, dotychczas nieurzeczywistnione, że systemy azylowe w państwach członkowskich są podobne. Konwencję dublińską musi zastąpić **system większej solidarności w UE** uwzględniający wolę osób ubiegających się o azyl, a także gwarantujący bardziej proporcjonalny podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi ⁽¹⁷⁾.

4.3 **Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)** na Malcie powinien mieć większe możliwości wyraźnego wskazania i oceny sytuacji azylowej w UE ⁽¹⁸⁾ oraz rozbieżności w praktykach azylowych i przepisach prawnych państw członkowskich, a także zaproponowania niezbędnych, konkretnych zmian wspólnego europejskiego systemu azylowego. EASO powinien rozwinąć się jeszcze bardziej jako ośrodek monitorowania i analizy wyników drugiego etapu SECA w ścisłej współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). EKES zaleca zwiększenie uprawnień EASO w celu udzielania stałego wsparcia technicznego i operacyjnego władzom tych państw członkowskich, które potrzebują szczególnej lub pilnej pomocy dla swych systemów azylu i przyjmowania imigrantów za pośrednictwem **zespołów wsparcia w dziedzinie azylu** (*asylum support teams*).

4.4 Komitet wielokrotnie wyrażał życzenie, by we współpracy z państwami sąsiadującymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego ⁽¹⁹⁾, zgodnie z wytycznymi UNHCR ⁽²⁰⁾, Unia Europejska wprowadziła **regionalne programy ochrony i przyjmowania imigrantów** finansowane przez UE. Przed dalszym poparciem tej polityki trzeba jednak przeprowadzić niezależną ocenę wszystkich tych programów i finansowania przewidzianego na ich wdrażanie, zanim zostaną one poszerzone i przekształcone w nowy mechanizm zaangażowania UE. Istniejące programy wydają się kłaść większy nacisk na to, by uniemożliwić osobom ubiegającym się o azyl wjazd na terytorium UE i ochronę międzynarodową niż faktycznie poprawić ochronę uchodźców ⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ Dz. U. C 48 z 15.2.2011, s. 6.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u z 4 listopada 2009 r., SOC/352, pkt 4.4.14 (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80). W komunikacie 154 z 11 marca 2014 r. [COM(2014) 154 final] Komisja przedstawiła ponownie inicjatywę utworzenia platformy. Inicjatywa ta została odrzucona przez Radę w programie sztokholmskim.

⁽¹⁵⁾ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia EKES-u z 12 marca 2008 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77, pkt 1.1.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia EKES-u z 12 marca 2008 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77.

⁽¹⁸⁾ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>

⁽¹⁹⁾ Zob. opinia EKES-u z 25 lutego 2008 r., SOC/320, Dz. U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

⁽²⁰⁾ Z podręcznikiem UNHCR dotyczącym przesiedlenia, lipiec 2011 r. (wersje zmienione w 2013 i 2014 r.), można się zapoznać na stronie internetowej: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>

⁽²¹⁾ Tamże, pkt 7.2.2.

4.5 Programy regionalne można rozwinąć za pomocą **programów przesiedlenia**, które wprowadzałyby system przyjmowania osób uznanych za uchodźców przez państwa trzecie, tak by mogły one zamieszkać na stałe w państwie członkowskim UE. Również w tym wypadku przed rozwinięciem programów niezbędne jest przeanalizowanie doświadczeń zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i organów międzynarodowych. EKES proponuje, by zwiększono solidarność i odpowiedzialność w UE, dokonując odpowiedniego podziału obowiązków i wprowadzając **programy przesiedlenia**. Trzeba się przy tym zastanowić nad stworzeniem **wspólnego systemu rozpatrywania wniosków azylowych w UE, a także nad możliwością ustanowienia zasady wzajemnego uznawania przyjętych wniosków azylowych i swobodnego przemieszczania się osób korzystających z ochrony**.

4.6 EKES uważa, że konieczne jest również ułatwienie wjazdu do UE osobom potrzebującym ochrony, i zaleca bardziej zharmonizowane, konsekwentne, niezależne i elastyczne zastosowanie przez państwa członkowskie **wiz humanitarnych** zgodnie ze wspólnym kodeksem wizowym, a także ustanowienie mechanizmu monitorowania ich praktycznego zastosowania i umożliwienie osobom ubiegającym się o azyl skorzystania ze sprawiedliwości proceduralnej i prawa do odwołania się w razie odmowy⁽²²⁾. EKES popiera nowy wniosek Komisji, za pomocą którego zmienia się Unijny kodeks wizowy⁽²³⁾, i pragnie, by negocjacje zagwarantowały zastosowanie wiz humanitarnych.

5. Wspólna polityka dotycząca granic

5.1 Stworzenie strefy Schengen jest jednym z najistotniejszych osiągnięć projektu integracji europejskiej. Granice zewnętrzne UE są wspólne dla wszystkich państw należących do strefy Schengen, w związku z czym wspólny charakter powinna mieć również **odpowiedzialność za ich kontrolę i nadzorowanie, a także ochronę zasad i praw w ramach zarządzania nimi**. Państwa członkowskie, które z uwagi na swe położenie geograficzne tworzą wspólną granicę zewnętrzną, zmagają się z trudnymi sytuacjami wynikającymi z ruchu migracyjnego i przepływu osób ubiegających się o azyl. EKES podkreśla znaczenie zasady **solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności**, którą przewidziano w art. 80 TFUE. Unia Europejska powinna wprowadzić procedury **solidarności finansowej i operacyjnej, a także procedury przyjmowania imigrantów**, uwzględniając sytuację gospodarczą i społeczną poszczególnych państw członkowskich i zapewniając pomoc dla państw członkowskich zmagających się z największym obciążeniem systemu azylowego.

5.2 Kodeks graniczny Schengen reguluje kwestię przekraczania granic i kontroli granicznych, uwzględniając wymagania, które muszą spełnić obywatele państw trzecich, aby uzyskać prawo do wjazdu i pobytu. UE sporządza wykazy państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu, i realizuje wspólną politykę wizową w odniesieniu do krótkich pobytów, ustanowioną w kodeksie wizowym. EKES zaleca położenie nacisku na zapewnienie **spójnego, elastycznego i skutecznego zastosowania obu kodeksów**, a także zadbanie o dostępność praw i gwarancji przewidzianych dla obywateli państw trzecich.

5.3 UE powinna przyjąć na siebie większą odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych. Trzeba wzmocnić rolę **Fronteksu** (Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach) nie tylko z finansowego punktu widzenia, lecz również z punktu widzenia kompetencji i działalności. EKES ponawia swoje zalecenie, żeby Frontex⁽²⁴⁾ stał się **wspólną europejską służbą straży granicznej**⁽²⁵⁾ składającą się z europejskiego zespołu funkcjonariuszy straży granicznej mających za zadanie wspierać państwa członkowskie⁽²⁶⁾. Musi temu towarzyszyć rozwój bardziej skutecznego i zorganizowanego systemu odpowiedzialności (*accountability*) za działalność Fronteksu, jego wspólne operacje i wymianę informacji, między innymi w ramach Eurosuru (europejskiego systemu nadzorowania granic). Należy przewidzieć większą rolę dla forum doradczego ds. praw podstawowych⁽²⁷⁾, a także rozwinięcie mechanizmu skarg (*complaint mechanism*)⁽²⁸⁾.

⁽²²⁾ Artykuł 19 ust. 4 i art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego; rozporządzenie (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1.

⁽²³⁾ Komisja Europejska, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Unijnego kodeksu wizowego (kodeksu wizowego) (wersja przekształcona) [SWD(2014) 67 final] {SWD(2014) 68 final}, COM(2014) 164 final, 1 kwietnia 2014 r., Bruksela.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 162.

⁽²⁵⁾ S. Carrera (2010 r.), *Towards a Common European Border Service*, dokumenty robocze CEPS, Centrum Studiów nad Polityką Europejską, Bruksela.

⁽²⁶⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z 26–27 czerwca 2014 r., w których jako jeden z priorytetów politycznych przyszłego programu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości do 2020 r. wyznaczono rozważenie możliwości i wykonalności utworzenia takiego organu. Konkluzje Rady Europejskiej z 26–27 czerwca 2014 r., EUCO 79/14, Bruksela, 27 czerwca 2014 r.

⁽²⁷⁾ <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPSJn>

⁽²⁸⁾ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark>

5.4 EKES dowiódł swego poparcia podczas ustanawiania bardziej inteligentnych granic, zwłaszcza systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz programu rejestrowania podróży (PRP) ⁽²⁹⁾. Zanim opracowane zostaną inne szeroko zakrojone systemy informatyczne, trzeba przeprowadzić niezależną ocenę wizowego systemu informacyjnego (VIS), a także systemu informacyjnego Schengen (SIS) II ⁽³⁰⁾. Powiązania między tymi systemami a pakietem inteligentnych granic nie są jasne, w związku z czym nie można opracowywać kolejnych systemów, których konieczności, proporcjonalności i zgodności z prawami podstawowymi nie dowiedziono ⁽³¹⁾.

5.5 Przepisy dotyczące operacji **poszukiwania i ratownictwa, które mogą mieć miejsce podczas nadzorowania morskiego granic**, są zasadniczym wspólnym wyzwaniem. Obowiązki państw członkowskich w tym względzie wyznacza prawo międzynarodowe, które wymaga poszanowania praw człowieka w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl i imigrantów bez dokumentów. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie i wejście w życie rozporządzenia ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex ⁽³²⁾. Uważa, że trzeba położyć nacisk na **praktyczne i skuteczne zastosowanie** przepisów dotyczących ratownictwa.

5.6 Zwalczając **handel ludźmi i przemyt ludzi**, trzeba zawsze gwarantować ochronę ofiar na mocy międzynarodowych przepisów humanitarnych oraz europejskich konwencji praw człowieka. Komitet uważa, że **osoba bez dokumentów nie jest pozbawiona praw i nie jest przestępcą**. UE i państwa członkowskie powinny chronić swe prawa podstawowe. Nie należy używać określenia „nielegalna imigracja” w odniesieniu do osób emigrujących, które mają nieuregulowaną sytuację administracyjną. Powiązanie imigracji nieuregulowanej z przestępczością wywołuje lęk i ksenofobię.

6. Wymiar zewnętrzny polityki imigracyjnej

6.1 EKES zaproponował ⁽³³⁾, aby UE propagowała **międzynarodowe ramy prawne dotyczące migracji**, w oparciu o Powszechną deklarację praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. 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 ⁽³⁴⁾.

6.2 EKES apeluje do instytucji europejskich, by zawarły **sojusz strategiczny z innymi podmiotami międzynarodowymi** zajmującymi się kwestią mobilności ludzi i praw człowieka, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy też Rada Europy. UE powinna promować przyjęte przez te organizacje międzynarodowe wspólne normy międzynarodowe dotyczące praw i swobód imigrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców w ramach takich organizacji jak ONZ, Rada Europy i MOP.

6.3 EKES popierał wielokrotnie **globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPM) ⁽³⁵⁾** oraz podpisanie różnych partnerstw na rzecz mobilności (AM). Wyzwań związanych z mobilnością transgraniczną ludzi nie można postrzegać wyłącznie z perspektywy kontroli granic lub jej outsourcingu do państw trzecich. EKES wielokrotnie opowiadał się za GPM, uznając je za najbardziej odpowiednie ramy. Wspólna polityka imigracyjna powinna opierać się na całościowym podejściu, wychodząc poza podejście podyktowane względami bezpieczeństwa czy też egzekwowania prawa, w myśl którego mobilność osób traktuje się jak przestępczość i sztucznie łączy się ją z innymi zagrożeniami stojącymi przed UE.

6.4 Partnerstwa na rzecz mobilności powinny w bardziej wszechstronny i wyważony sposób obejmować aspekty dotyczące legalnej mobilności i migracji, które powinny stanowić jeden z głównych priorytetów tych partnerstw. EKES popiera partnerstwa na rzecz mobilności, które zawarto z niektórymi krajami pochodzenia ⁽³⁶⁾, lecz proponuje, by były bardziej **wyważone i wiążące prawnie dla stron**. Dotychczas skupiano się na bezpieczeństwie, powrotach, readmisji imigrantów o nieuregulowanym statusie, a także kontroli granic. UE powinna również zaoferować tym krajom i ich obywatelom możliwości imigracji w celu podjęcia zatrudnienia i nauki, wprowadzając **zgodne z prawem, elastyczne i przejrzyste procedury**.

⁽²⁹⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 97.

⁽³⁰⁾ Zob. opinia EKES-u z 11 lipca 2012 r., SOC/456, pkt 16.2, Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 108.

⁽³¹⁾ http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf; zob. też sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14_03/sr14_03_pl.pdf

⁽³²⁾ Rozporządzenie nr 656/2014 z 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej, 27 czerwca 2014 r., Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 93.

⁽³³⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91.

⁽³⁴⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 49.

⁽³⁵⁾ REX/351, Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 134.

⁽³⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

6.5 EKES proponuje zwłaszcza, by UE oferowała krajom partnerskim **otwarcie kanałów ułatwiających mobilność osób, uzyskiwanie wiz i przyjmowanie nowych imigrantów**. Komitet popiera włączenie innych kwestii do nowych partnerstw:

- lepszy dostęp do informacji o wolnych miejscach pracy w UE;
- zwiększanie zdolności równoważenia podaży i popytu na pracę;
- uznawanie kompetencji i kwalifikacji akademickich i zawodowych;
- opracowanie i wdrożenie ram prawnych umożliwiających lepsze przeniesienie praw do świadczeń emerytalnych;
- środki mające na celu poprawę współpracy w zakresie kompetencji i zrównoważenia podaży pracy i popytu na nią;
- zapewnienie większej elastyczności przepisów dotyczących przyjmowania i statusu rezydentów długoterminowych w celu zachęcania do dobrowolnego powrotu bez utraty prawa pobytu.

6.6 Polityka imigracyjna i azyłowa musi zapewniać **lepszą koordynację priorytetów polityki zewnętrznej i imigracyjnej UE**. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) powinna odgrywać przynależną jej rolę i zajmować się strategiami politycznymi dotyczącymi imigracji, azyłu i kontroli granic w celu zwiększenia ich spójności, wykraczając poza podejście przyjęte przez ministerstwa spraw wewnętrznych w państwach członkowskich. Konieczne jest również zwiększenie roli Parlamentu w tej dziedzinie w celu zapewnienia lepszej kontroli demokratycznej⁽³⁷⁾.

Bruksela, 11 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).