

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności”

COM(2011) 743 final

(2012/C 191/23)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Współsprawozdawczynie: **Brenda KING**

Dnia 18 listopada 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 „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności”

COM(2011) 743 final.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES zgadza się z „Globalnym podejściem do kwestii migracji i mobilności”, które ściśle wiąże politykę imigracyjną i azylu z polityką zagraniczną UE.

1.2 EKES pragnie, by polityka zagraniczna UE była głęboko zaangażowana w propagowanie światowego zarządzania międzynarodowymi migracjami zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych i w oparciu o takie międzynarodowe instrumenty prawne, jak Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowa konwencja ONZ w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin (Komitet zaproponował⁽¹⁾ UE jej ratyfikację), Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz konwencje MOP.

1.3 Komitet wzywa Komisję Europejską do opracowania sprawozdania ze stopnia zaawansowania unijnej dyskusji na temat Konwencji ONZ. Komisja powinna przygotować warunki jej ratyfikacji, a współpraca EKES-u może polegać na opracowaniu nowej opinii z inicjatywy własnej.

1.4 Komitet proponuje, by UE odegrała bardzo aktywną rolę w rozwoju Dialogu Wysokiego Szczebla Organizacji Narodów Zjednoczonych na temat międzynarodowej migracji i rozwoju.

1.5 Głównym celem rozmów w kwestiach migracji i mobilności, jakie UE prowadzi z krajami trzecimi, powinno być ułatwienie migracji legalnej i uporządkowanej, zagwarantowanie międzynarodowego prawa do azylu, zmniejszenie nielegalnej migracji i walka z sieciami przestępczymi handlującymi ludźmi.

1.6 Partnerstwa na rzecz mobilności, które są wspólnymi deklaracjami politycznymi, powinny przekształcić się w porozumienia międzynarodowe. Zdaniem EKES-u UE może wnieść znaczną wartość dodaną w negocjacje z krajami trzecimi.

1.7 Komitet podkreśla znaczenie propagowania dialogu z instytucjami regionalnymi poprzez poszerzanie zakresu obecnie obowiązujących porozumień o kwestie mobilności i migracji.

1.8 EKES uważa, że partnerstwa na rzecz mobilności powinny zawierać cztery filary, na których opiera się globalne podejście: organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności, zapobieganie nielegalnej migracji i handlowi ludźmi i ograniczanie tych procederów, promowanie ochrony międzynarodowej i wzmacnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej oraz optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju.

1.9 Największe wyzwaniem stanowią porozumienia dotyczące migracji zarobkowej, w których muszą uczestniczyć partnerzy społeczni, zarówno europejscy, jak i z krajów trzecich. Komitet popiera „Zasady i wytyczne niewiążące na rzecz podejścia do migracji zarobkowej” MOP⁽²⁾ i proponuje, by zostały one uwzględnione w partnerstwach na rzecz mobilności.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej z 30 czerwca 2004 r. w sprawie Międzynarodowej konwencji w sprawie pracowników migrantów, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 302 z 7.12.2004).

⁽²⁾ MOP, Wielostronne ramy na rzecz migracji zarobkowej, 2007 r.

1.10 Komitet proponuje, by partnerstwa na rzecz mobilności uwzględniły aspekt płci, ponieważ wielokrotnie kobiety migranci znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji i często spotyka je niehumanitarny wyzysk i dyskryminacja, są także wykorzystywane. Migrujące kobiety odgrywają także ważną rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym w krajach swego pochodzenia ⁽³⁾.

1.11 By uniknąć sytuacji, w której migracja wpływa negatywnie na rozwój gospodarczy i społeczny krajów pochodzenia, Unia Europejska musi zwrócić szczególną uwagę na negatywne skutki drenażu mózgow i ustanowić mechanizmy kompensacyjne.

1.12 UE powinna wspierać organizacje tworzone przez diaspory, a EKES proponuje utworzenie struktur wsparcia organizacji diaspor.

1.13 Kontrola granic i zapobieganie nielegalnej imigracji muszą odbywać się z poszanowaniem praw człowieka. Frontex musi mieć dostęp do większej ilości zasobów, a jego działania powinna oceniać Agencja Praw Podstawowych, zaś kontrolę demokratyczną winien sprawować Parlament Europejski.

1.14 Polityka przyjmowania imigrantów UE musi być otwarta i postrzegana z perspektywy średnioterminowej, tak by nie uwzględniała jedynie obecnego kryzysu gospodarczego, lecz również sytuację demograficzną. Procedury w zakresie imigracji zarobkowej powinny być legalne i przejrzyste, należy także ułatwiać współpracę partnerów społecznych w UE i w krajach pochodzenia.

1.15 Zdaniem EKES-u europejskie i krajowe prawodawstwo w zakresie imigracji musi gwarantować poszanowanie zasady równego traktowania z punktu widzenia praw pracowniczych i socjalnych. Systemy imigracji wahadłowej nie będą mogły zostać wykorzystane w sposób dyskryminujący i ograniczający równe traktowanie.

1.16 W partnerstwach na rzecz mobilności należy ustanowić, że procedury powrotu będą wykorzystywane przede wszystkim w przypadku powrotów dobrowolnych przy użyciu systemów wsparcia ⁽⁴⁾. W wyjątkowych sytuacjach, w których wykorzystane zostaną procedury przymusowego powrotu, należy w pełni szanować prawa człowieka, uwzględniając zalecenia Rady Europy ⁽⁵⁾.

1.17 EKES pragnie, by UE utworzyła wspólny system azylu, który odznaczałby się wysokim poziomem harmonizacji prawnej. Wspiera także współpracę UE z krajami trzecimi, by mogły one ulepszyć swoje systemy azylu i spełniać międzynarodowe normy. Umowy między UE a krajami trzecimi powinny uwzględniać procesy gwarantujące rzeczywiste prawo do międzynarodowej ochrony osobom, które się o nią zwróca.

⁽³⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u „Zdrowie a migracja”, Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 22.

⁽⁴⁾ We współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji.

⁽⁵⁾ „Dwadzieścia wytycznych w sprawie przymusowego powrotu”, CM(2005)40.

1.18 Kraje trzecie, z którymi nawiązane zostałyby partnerstwa na rzecz mobilności, muszą być sygnatariuszami konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, dysponować odpowiednią infrastrukturą w zakresie azylu i szanować prawa człowieka. Dlatego muszą to być kraje, które ratyfikowały Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i jej protokoły w sprawie handlu ludźmi i przemytu imigrantów ⁽⁶⁾.

1.19 UE musi wzmocnić politykę integracji oraz walkę z rasizmem, ksenofobią i dyskryminacją wobec imigrantów i mniejszości. Komitet proponuje, by instytucje UE aktywnie walczyły z ksenofobią, rasizmem i dyskryminacją, zwłaszcza jeżeli do tego rodzaju postaw zachęcają rządzący i prawodawcy państw członkowskich ⁽⁷⁾.

1.20 EKES, we współpracy z Komisją Europejską, będzie nadal zachęcał do działań Europejskie Forum Integracji, uważa bowiem, że w nadchodzących latach integracja będzie strategicznym wyzwaniem leżącym w interesie Europy, imigrantów i wszystkich obywateli.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komunikat to nowa inicjatywa Komisji Europejskiej na rzecz takiego podejścia do polityki migracyjnej, które byłoby bardziej globalne i spójne z innymi obszarami polityki UE, zwłaszcza z polityką zagraniczną.

2.2 EKES pozytywnie ocenia to podejście, uwzględniające propozycje opracowane przez niego w ciągu ostatnich lat. Z komunikatem bezpośrednio powiązane są różne opinie Komitetu ⁽⁸⁾.

2.3 Komitet zaproponował, by UE opracowała wspólną politykę w sprawie azylu i zharmonizowała prawodawstwo w tym zakresie, a także by przygotowała wspólną politykę imigracyjną,

⁽⁶⁾ Protokół z Palermo z 2000 r.

⁽⁷⁾ W oparciu o Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Kartę praw podstawowych.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 135–137: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 15 czerwca 2011 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie migracji”, COM(2011) 248 final; sprawozdawca generalny: Luis Miguel Pariza Castaños.

Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82–88: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 12 grudnia 2007 r. w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania” (opinia z inicjatywy własnej); sprawozdawca: Sukhdev Dharma.

Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 15 września 2010 r. w sprawie roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych (opinia rozpoznawcza); sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91–102: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 25 października 2007 r. w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” (opinia z inicjatywy własnej); sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29–35: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 4 listopada 2009 r., w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie (opinia z inicjatywy własnej); sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

z prawodawstwem, które umożliwiłoby legalną imigrację poprzez wspólne i przejrzyste procedury, uwzględniające interesy europejskie i krajów trzecich, oraz z poszanowaniem praw człowieka.

2.4 Od 2006 r. coraz większego znaczenia nabiera nowe międzynarodowe podejście do migracji, szczególnie w związku z Dialogiem Wysokiego Szczebla Narodów Zjednoczonych w sprawie Migracji Międzynarodowej i Rozwoju ONZ⁽⁹⁾. EKES wziął udział w konferencjach międzyrządowych globalnego forum w sprawie migracji i rozwoju, w których uczestniczą także różne organizacje społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁰⁾. Komitet proponuje, by UE odgrywała bardzo aktywną rolę w rozwoju Dialogu Wysokiego Szczebla z Organizacją Narodów Zjednoczonych.

2.5 Zaskakujące jest to, że państwa członkowskie UE nie ratyfikowały jeszcze Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, przyjętej przez Zgromadzenie Generalne Narodów Zjednoczonych w rezolucji 45/158 z 18 grudnia 1990 r., która weszła w życie 1 lipca 2003 roku. EKES zaproponował już w jednej ze swoich opinii z inicjatywy własnej⁽¹¹⁾, by UE i jej państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję. Komitet wnosi do Komisji o opracowanie sprawozdania o stanie debaty i stanowiskach państw członkowskich, by przygotować odpowiednie warunki ratyfikacji Konwencji.

2.6 EKES proponuje Komisji, Parlamentowi i Radzie UE, by w obszarze polityki zagranicznej działały na rzecz międzynarodowych norm prawnych dotyczących migracji na podstawie obowiązujących przepisów, zwłaszcza Powszechnej deklaracji praw człowieka, Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Te ramy prawne powinny obejmować również następujące dokumenty:

- Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet;
- Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej;
- Konwencja o prawach dziecka;
- konwencje MOP dotyczące pracowników migrujących (C97 i C143);
- Konwencję C100 w sprawie równości płac kobiet i mężczyzn;
- Konwencję C189 w sprawie pracowników domowych;

⁽⁹⁾ 14–15 września 2006 r.

⁽¹⁰⁾ Konferencje w Brukseli, w Manili i w Atenach.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej z 30 czerwca 2004 r. w sprawie Międzynarodowej konwencji w sprawie pracowników – migrantów; sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 302 z 7.12.2004).

— Deklarację MOP dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy;

— Międzynarodowe ramy MOP dotyczące migracji zarobkowej;

— Deklarację z Durbanu oraz program działania Światowej Konferencji ONZ przeciwko rasizmowi z 2001 r.

2.7 W ostatnich latach rozwinęła się wspólna polityka imigracyjna i azylu Unii Europejskiej, jednak instrumenty prawne i polityczne nadal są niewystarczające. Państwa członkowskie mają własne strategie polityczne, które są czasami sprzeczne z podejściem wspólnotowym i wspólnotowymi porozumieniami. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie, by zobowiązały się do prowadzenia wspólnej polityki zgodnie z Traktatem i z programem sztokholmskim.

2.8 Nasze podejście musi mieć perspektywę średnioterminową, ponieważ pomimo obecnego kryzysu gospodarczego i wzrostu bezrobocia UE musi prowadzić bardziej otwartą politykę przyjmowania nowych pracowników imigrantów, jak stwierdził EKES w swojej opinii rozpoznawczej⁽¹²⁾ w sprawie roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych, sporządzonej na wniosek belgijskiej prezydencji w Radzie UE. W komunikacie Komisja Europejska stwierdza także, że z uwagi na sytuację demograficzną i na rynkach pracy, niezbędne będzie wprowadzenie na rynek pracy nowych imigrantów.

2.9 Zdaniem EKES-u UE nie podoła temu nowemu etapowi, jeśli będzie dysponowała restrykcyjnymi i niespójnymi politykami migracyjnymi, które państwa członkowskie opracowały w przeszłości. Europejska polityka imigracyjna musi przezwyciężyć dawne ograniczenia i dostosować się do aktualnych potrzeb.

2.10 W komunikacie Komisji Europejskiej proponuje się globalne podejście do kwestii migracji i mobilności, które byłoby odpowiednie dla szerszej i bardziej spójnej polityki, rozwijanej we współpracy z krajami, z których pochodzą imigranci, a także z krajami tranzytowymi.

2.11 Centralną osią komunikatu i jego wartością dodaną są partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską i krajami trzecimi bądź grupami krajów z niektórych regionów, takich jak południowe wybrzeże Morza Śródziemnego, Europa Wschodnia, kraje AKP, Ameryka Łacińska itp. To regiony, z którymi UE utrzymuje stosunki sąsiedzkie i stowarzyszeniowe.

2.12 W innej opinii⁽¹³⁾ EKES przedstawiał już propozycje, które należy uwzględnić w partnerstwach na rzecz mobilności, związane z takimi kwestiami, jak elastyczność w wydawaniu wiz, bardziej otwarte prawodawstwo w zakresie przyjmowania, uznawanie kwalifikacji zawodowych, unikanie drenażu mózgowy i prawo do zabezpieczeń społecznych.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13.

⁽¹³⁾ Dz. U. C 120 z 16.5.2008, ss. 82–88.

2.13 EKES wspiera to podejście globalne, ponieważ uważa, że należy silniej powiązać wymiar wewnętrzny i zewnętrzny polityki migracyjnej i polityki mobilności. Ponadto jednym z priorytetów operacyjnych globalnego podejścia jest spójność polityki imigracji i azylu Unii z polityką współpracy na rzecz rozwoju.

2.14 Migracja i mobilność to dwa odmiennie pojęcia. Mobilność obywateli krajów trzecich przekraczających granice zewnętrzne Unii Europejskiej nie jest imigracją zarobkową. Większość takich osób to goście, turyści i przedsiębiorcy, a więc osoby, które przebywają w danym kraju krótko i nie mają zamiaru w nim pozostać. Imigracja z powodów ekonomicznych oznacza dostęp do rynku pracy.

2.15 Komitet zgadza się, że należy wzmocnić dialog na temat wiz w ramach globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności. Dialog na temat wiz, który UE prowadzi z krajami trzecimi, a także wspólna polityka wizowa UE obejmująca zarówno pobyty krótkoterminowe, jak i migracje.

2.16 Do tej pory wypracowanie porozumień w sprawie wiz krótkoterminowych nie przedstawiło większych trudności, trudniejsze okazały się kwestie wiz związanych z migracją (pozwolenia na pobyt i pracę), które pozostają w gestii państw członkowskich. W Radzie i Parlamencie osiągnięto niedawno porozumienie w sprawie dyrektywy dotyczącej „jednego zezwolenia”, które pozwoliłoby na prawne zharmonizowanie do pewnego stopnia procedur przyjmowania imigrantów. Prowadzone są także prace legislacyjne w sprawie konkretnych kategorii migrantów (np. pracowników sezonowych lub oddelegowanych).

2.17 Jeżeli dotychczasowa sytuacja się nie zmieni, trudno będzie poczynić postępy w globalnym podejściu. Partnerstwa na rzecz mobilności mogą okazać się pomocne tylko do poprawy zarządzania krótkimi pobytami, nie wpływając znacząco na poprawę procedur migracji zarobkowej.

2.18 Porozumienia dwustronne podpisane już z krajami trzecimi w zakresie migracji (obejmujące przyjmowanie pracowników, zapobieganie nielegalnej imigracji, readmisję itp.) to porozumienia podpisane przez rządy państw członkowskich i krajów pochodzenia. UE uruchomiła także kilka projektów pilotażowych. EKES ma nadzieję, że rozwój globalnego podejścia pozwoli na poczynienie postępów na rzecz dwustronnych ram pomiędzy UE i krajami trzecimi.

2.19 Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie ma wymiar regionalny, dlatego proponuje, by w globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności uczestniczyły także działające instytucje regionalne, zwłaszcza te, z którymi UE ma umowy o stowarzyszeniu i współpracy. Niektóre z instytucji regionalnych Ameryki Południowej, Azji i Afryki opracowują porozumienia wewnętrzne w zakresie swobody poruszania się, imigracji i mobilności, które mogą ułatwić również uporządkowanie migracji w Europie.

2.20 Komitet wspiera Komisję w kwestii priorytetów geograficznych oraz w dążeniu do tego, by dialogi regionalne opierały się na polityce sąsiedztwa UE, zwłaszcza w ramach partnerstwa z południowym wybrzeżem Morza Śródziemnego i Partnerstwem Wschodnim. Priorytetem musi być także partnerstwo UE – Afryka i stowarzyszenie z 19 krajami procesu praskiego. Kolejnym priorytetem są stosunki z 27 państwami procesu z Rabatu, a także z krajami leżącymi w Rogu Afryki.

2.21 EKES proponuje wzmocnienie dialogu z krajami AKP w sprawach związanych z migracją i mobilnością, a także nawiązanie dialogu z krajami Ameryki Środkowej i Południowej.

Należy wzmocnić dialog dwustronny z krajami kandydującymi: Turcją i krajami bałkańskimi, a także z Rosją, Indiami i Chinami.

Dialog ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią ma szczególny charakter.

2.22 Zgodnie z propozycją Komisji podejście globalne opiera się na czterech filarach:

- organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności;
- zapobieganie nielegalnej migracji i handlowi ludźmi oraz ograniczanie tych procedur;
- promowanie ochrony międzynarodowej i wzmocnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej;
- optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju.

2.23 EKES zgadza się, że opierając się na tych filarach, należy rozwinąć podejście globalne, spójne z innymi obszarami polityki, takimi jak: ochrona praw człowieka, polityka azylu, polityka współpracy na rzecz rozwoju, walka z handlem ludźmi i przemytem ludzi itp.

3. Organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności

3.1 Partnerstwa na rzecz mobilności z krajami trzecimi muszą mieć za główny cel ułatwienie legalnej i uporządkowanej migracji. Oferta imigracyjna, którą przedstawi UE, musi być wiarygodna, a procedury muszą być przejrzyste, by opinia publiczna w krajach pochodzenia wiedziała, że migracja legalna jest możliwa i że nie należy korzystać z nielegalnych procedur.

3.2 Dialogi z krajami trzecimi są obecnie bardzo ograniczone, jako że przyjmowanie nowych imigrantów leży w gestii państw członkowskich. Komitet proponuje, by państwa członkowskie i Rada przyznały Komisji Europejskiej większe pole manewru w tej dziedzinie, ponieważ UE wniosłaby znaczącą wartość dodaną.

3.3 Przyjmowanie pracowników z krajów trzecich jest obecnie bardzo ograniczone przez prawodawstwo krajowe. Prace nad prawodawstwem europejskim napotykać wiele przeszkód politycznych; przyjęte dyrektywy należy transponować do prawa krajowego, a inne są wciąż przedmiotem negocjacji między Radą a Parlamentem.

3.4 W innej opinii⁽¹⁴⁾ EKES stwierdził, że z uwagi na różnice występujące pomiędzy poszczególnymi krajami prawodawstwo unijne musi mieć charakter otwarty i umożliwić imigrację zarobkową poprzez legalne i przejrzyste procedury, zarówno dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, jak i w dziedzinach niewymagających wysokich kwalifikacji. Prawdopodobnie wielu imigrantów będzie dysponowało długoterminowym zezwoleniem na pracę, a inni tylko tymczasowym. Partnerstwa na rzecz mobilności muszą uwzględnić tę sytuację.

3.5 Należy uruchomić systemy „towarzyszące” imigrantom od chwili opuszczenia kraju pochodzenia, aż do momentu integracji w miejscu pracy i w społeczeństwie kraju przyjmującego. Systemy towarzyszące zostaną uruchomione zarówno przez władze publiczne, jak i przez związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców, diaspory i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i będą uwzględniać informowanie i doradztwo w ciągu całego procesu migracyjnego, naukę języka, warunki zatrudnienia i warunki społeczne, a także prawa i zwyczaje.

3.6 EKES ponownie proponuje, jak w swoich poprzednich opiniach, by ulepszono systemy uznawania kwalifikacji zawodowych pracowników imigrujących oraz uznawania dyplomów i umiejętności, które należy włączyć do partnerstw na rzecz mobilności.

3.7 Jak Komitet proponował już w swoich wcześniejszych opiniach, należy skutecznie zagwarantować przenoszenie praw do ubezpieczeń społecznych imigrantów w UE i w krajach pochodzenia, dlatego partnerstwa na rzecz mobilności muszą uwzględnić kwestie ubezpieczeń społecznych. Choć europejskie prawodawstwo w zakresie imigracji ogranicza prawa do ubezpieczeń społecznych, poprzez tego rodzaju porozumienia można rozwiązać wiele problemów. Jest to jeden z powodów, dla których partnerstwa na rzecz mobilności powinny być wiążącymi instrumentami prawnymi.

3.8 EKES pragnie podkreślić znaczenie polityki integracji. Komitet jest bardzo zaangażowany w działania integracyjne i w rolę odgrywaną przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Europejskie Forum Integracji, zbierające się co pół roku w EKES-ie, jest bardzo ważnym instrumentem dla instytucji UE. Fundusz Integracji jest kluczowym instrumentem finansowym i należy go poszerzyć.

3.9 Polityka integracji dotyczy zarówno imigrantów, jak i społeczeństw przyjmujących, propaguje równość praw i obowiązków oraz dialog między kulturami, grupami etnicznymi i religiami, jak też wiąże się z ochroną praw podstawowych oraz walką z rasizmem, ksenofobią i dyskryminacją. Komitet pragnie podkreślić, że europejskie prawodawstwo

imigracyjne musi gwarantować równe traktowanie pracowników imigrantów w obszarze zatrudnienia i w obszarze socjalnym⁽¹⁵⁾.

3.10 W swoich opiniach EKES zaproponował, by europejskie prawodawstwo uwzględniło prawa pracownicze i socjalne imigrantów, by zagwarantować godne warunki pracy i uniemożliwić wyzysk.

3.11 W najtrudniejszej sytuacji znajdują się imigranci niedysponujący pozwoleniem na pobyt. Inspekcja pracy powinna nadzorować spełnianie norm pracowniczych, we współpracy z partnerami społecznymi. EKES przypomina o sprawozdaniu wiedeńskiej Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na temat sytuacji imigrantów nielegalnie przebywających w UE⁽¹⁶⁾.

3.12 Komitet zaproponował zmianę dyrektywy w sprawie łączenia rodzin, która jest niewystarczająca. Komisja opublikowała zieloną księgę i Komitet opracowuje obecnie opinię na jej temat⁽¹⁷⁾.

3.13 Ostatnie lata 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.

3.14 Ksenofobia i populizm latami propagowane były jedynie wśród ekstremistycznych i mniejszościowych frakcji politycznych. Obecnie jednak tego rodzaju praktyki są częścią programu działań niektórych rządów, które wykorzystują je przeciw imigrantom i mniejszościom w kampaniach wyborczych. EKES proponuje, by unijne instytucje dopilnowały, by program działań europejskich nie był skażony ksenofobią i populizmem.

4. Zapobieganie nielegalnej migracji i handlowi ludźmi oraz ograniczanie tych procedurów

4.1 EKES zgadza się z Komisją co do znaczenia zapobiegania nielegalnej imigracji.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 9.

⁽¹⁶⁾ Sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej „Nielegalni imigranci zatrudnieni w służbie domowej: wyzwania w zakresie praw podstawowych dla Unii Europejskiej i państw członkowskich” (lipiec 2011 r.), www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ Zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE) oraz opinia w sprawie zielonej księgi w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE) – jeszcze nieopublikowana w Dz.U.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13.

4.2 Należy walczyć z nielegalnym zatrudnieniem i skutecznie wdrażać w prawodawstwie krajowym dyrektywę przewidującą kary dla pracodawców wykorzystujących imigrantów nielegalnie przebywających na terenie danego kraju⁽¹⁸⁾. Imigranci o nieuregulowanym statusie są szczególnie narażeni na wyzysk i należy ich uważać za ofiary. Partnerzy społeczni powinni współpracować na rzecz zmniejszenia nielegalnego zatrudnienia i wyzysku, we współpracy z inspekcją pracy.

4.3 Komitet stwierdził⁽¹⁹⁾, że Unia Europejska potrzebuje wiarygodnej, skutecznej i uzasadnionej polityki dotyczącej granic zewnętrznych, podlegającej silnej kontroli demokratycznej i niezależnym ocenom. Państwa członkowskie powinny nadać agencji Frontex większe kompetencje operacyjne i autonomię w działaniach i zasobach (wyposażenie techniczne).

4.4 Jednakże prowadzenie wspólnych działań koordynowanych przez Agencję i ich wpływ na prawa podstawowe oraz gwarancje administracyjne przewidziane w kodeksie granicznym powinny podlegać demokratycznej kontroli Parlamentu i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Powinna temu towarzyszyć ciągła ocena, w szczególności dotycząca działań i umów agencji Frontex z krajami trzecimi, skuteczności wspólnych operacji i jakości prowadzonych przez nią analiz ryzyka.

4.5 Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie ma to, by Frontex wypełniał swoje obowiązki związane z dostępem do ochrony międzynarodowej osób zwracających się o azyl i z zasadą *non-refoulement*.

4.6 Komisja stwierdza w komunikacie, że „bez sprawnych kontroli granicznych i niższych poziomów nielegalnej migracji UE nie będzie w stanie oferować zwiększonych możliwości legalnej migracji i mobilności”⁽²⁰⁾. Jednak zdaniem EKES-u są to sytuacje ściśle ze sobą powiązane.

4.7 EKES stwierdził już w kilku opiniach⁽²¹⁾, że imigracja legalna i nielegalna są ze sobą powiązane w sposób oczywisty – jeżeli nie ma odpowiednich, przejrzystych i elastycznych kanałów imigracji legalnej, wzrasta odsetek imigracji nielegalnej.

4.8 Choć większość osób znajdujących się w Europie nielegalnie wjechała do UE legalnie, to inne osoby padły ofiarą sieci przestępczych. W partnerstwach na rzecz mobilności UE powinna uwzględniać walkę z sieciami przestępczymi zajmującymi się handlem ludźmi i przemytem osób. Należy zagwarantować ochronę ofiar.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 135–137.

⁽²⁰⁾ COM(2011) 743 final, s. 6.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 86–92.

4.9 W dialogach należy uwzględnić także procedury powrotu i readmisji, które powinny opierać się zawsze na poszanowaniu praw człowieka. Komitet pragnie, by Agencja Praw Podstawowych opracowała etyczny kodeks postępowania podczas przymusowego powrotu, na podstawie 20 zasad dotyczących przymusowego powrotu opracowanych przez Komitet Ministrów Rady Europy⁽²²⁾.

4.10 Jeśli chodzi o zatrzymywanie i przetrzymywanie imigrantów o nieuregulowanym statusie w ośrodkach recepcyjnych, Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji: „Należy podjąć środki mające na celu zapewnienie migrantom godziwych warunków życia w ośrodkach recepcyjnych i unikać przetrzymywania osób w sposób arbitralny lub przez czas nieokreślony”⁽²³⁾. EKES uważa, że osoby, których sytuacja administracyjna nie jest uregulowana, nie są przestępcami i ubolewa, że niektóre działania podjęte na szczeblu krajowym nadużywają dyrektywy w sprawie powrotów. Komitet uważa, że powinna ona zostać zmieniona, by odpowiednio stała na straży podstawowych praw.

4.11 EKES jest szczególnie przeciwny przebywaniu osób niepełnoletnich w tych samych ośrodkach detencyjnych, w których przebywają osoby dorosłe, ponieważ młodociani powinni przebywać w społecznościach otwartych i w miarę możliwości z własną rodziną.

4.12 Walka z handlem ludźmi musi być priorytetem i należy uwzględnić ją we wszystkich dialogach. Należy wymagać, by przed podpisaniem partnerstwa na rzecz mobilności, kraje ratyfikowały i wdrożyły do swojego prawodawstwa Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i jej protokoły w sprawie handlu ludźmi i przemytu imigrantów.

4.13 EKES wymaga, by władze wzmocniły walkę z organizacjami przestępczymi wzbogacającymi się na handlu ludźmi i nielegalnym przemyśle imigrantów. Osoby, które dostają się w ręce tych sieci, należy uznać za ofiary wymagające ochrony.

5. Promowanie ochrony międzynarodowej i wzmacnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej

5.1 Osoby zwracające się o azyl często nie mogą złożyć wniosku na terytorium europejskim, ponieważ kontrole ustanowione na rzecz walki z nielegalną imigracją nie pozwalają im dostać się do Europy. Istnieje rażąca sprzeczność między środkami przyjętymi na rzecz walki z nielegalną imigracją a prawem do azylu.

5.2 Należy zagwarantować stosowanie zasady *non-refoulement* na granicach oraz to, by wszystkie osoby wymagające międzynarodowej ochrony mogły przedstawić swój wniosek w UE i by został on rozpatrzony przez uprawnione do tego władze krajowe.

⁽²²⁾ 20 zasad dotyczących przymusowego powrotu CM(2005)40.

⁽²³⁾ Komunikat COM(2011) 743, s. 17.

5.3 Komitet wspiera prace Komisji na rzecz ulepszenia europejskiego prawodawstwa w zakresie azylu⁽²⁴⁾, które należy zharmonizować, nadać mu status jednolity oraz przejrzyste i skuteczne procedury. Osoby znajdujące się w UE pod ochroną lub osoby, które złożyły wniosek o azyl, muszą mieć możliwość integracji na rynku pracy na równych warunkach.

5.4 EKES wspiera także współpracę z krajami trzecimi, by mogły one wzmocnić swoje systemy azylu i spełnianie międzynarodowych norm.

5.5 Kraje trzecie, z którymi podpisane zostałyby partnerstwa na rzecz mobilności, powinny wcześniej podpisać konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźców, dysponować odpowiednią infrastrukturą w zakresie azylu i szanować prawa człowieka. UE musi z nimi współpracować, by ulepszyły swoje systemy udzielania azylu.

5.6 EKES wspiera rozwój regionalnych programów ochrony i uważa, że poprawa infrastruktury w zakresie azylu w krajach trzecich nie powinna pozbawiać szans na przedstawienie wniosku o azyl tym osobom, które muszą przedstawić go w jednym z krajów europejskich.

5.7 Partnerstwa na rzecz mobilności nie powinny oznaczać, że państwa partnerskie należy obciążyć wszystkimi kosztami procedur związanych z wnioskami o azyl osób, które tranzytują przez ich terytorium. UE musi z nimi współpracować poprzez fundusze w zakresie azylu.

5.8 UE musi pozostać obszarem przyjmowania osób ubiegających się o azyl i udzielania go oraz nadal wzmocniać solidarność pomiędzy państwami członkowskimi oraz rozwijać programy przesiedleń.

6. Optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju

6.1 UE musi współpracować na rzecz tego, by kraje, z których pochodzą migranci, miały godne oferty pracy dla wszystkich i by w ten sposób można było ułatwić migrację dobrowolną, jako że obecnie migracja nie jest dla większości osób wolnym wyborem. Komitet popiera działania MOP na rzecz godnych miejsc pracy.

6.2 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja ustanowiła jasny związek pomiędzy polityką przyjmowania osób wysoko wykwalifikowanych a polityką współpracy na rzecz rozwoju. Pragnie się w sposób m.in. uniknąć drenażu mózgow i utraty kapitału ludzkiego w krajach pochodzenia.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 17.

Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl oraz dla państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. C 44 z 11.2.2011.

Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), Dz.U. C 24 z 28.1.2012.

6.3 Komitet pragnie jednak większego zaangażowania. Komisja wskazuje na potrzebę „starań na rzecz złagodzenia zjawiska drenażu mózgow”, lecz w polityce przyjmowania pracowników zamierza podejmować „szczególne wysiłki na rzecz przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych migrantów w kontekście globalnej rywalizacji o talenty”. Choć te dwa cele często się wykluczają, to komunikat nie określa limitów przyciągania „najlepszych” pozwalających na osiągnięcie celu łagodzenia drenażu mózgow. Tylko raz w tekście odnosi się do tego dylematu, mianowicie w kontekście pracowników służby zdrowia wyraża się poparcie dla kodeksu dobrych praktyk Światowej Organizacji Zdrowia i wspiera się migrację cyrkulacyjną personelu medycznego.

6.4 Jednak drenaż mózgow nie zachodzi tylko w obszarze zdrowia i dlatego niezbędny jest bardziej wyczerpujący kodeks dobrych praktyk, który ograniczyłby przyciąganie wysoko wykwalifikowanych pracowników w niektórych krajach i w niektórych zawodach. EKES proponuje, by w partnerstwach na rzecz mobilności wprowadzono ograniczenia dla drenażu mózgow, w ten sposób procesy migracyjne byłyby pozytywne dla obu stron.

6.5 UE musi ustanowić systemy kompensacyjne dla krajów, które z powodu migracji do Europy tracą kapitał ludzki. Kompensacja ta musi uwzględniać m.in. wsparcie ich systemów szkolnictwa i rozwoju instytucji rynku pracy, by stwarzać zatrudnienie i poprawiać warunki pracy.

6.6 Komitet zaproponował uelastycznienie dyrektywy dotyczącej rezydentów długoterminowych, tak by umożliwić mobilność cyrkulacyjną wielu pracowników między UE a ich krajami pochodzenia, bez utraty prawa do rezydencji długoterminowej, co pomogłoby utrzymać i poprawić więzi, które mogą okazać się bardzo użyteczne dla rozwoju.

6.7 Obecnie systemy migracji cyrkulacyjnej oznaczają utratę kapitału ludzkiego w krajach pochodzenia, ponieważ większość procesów imigracyjnych odbywa się w sposób nieorganizowany. EKES uważa, że dobrze zorganizowane procedury łączące kształcenie, dyplomy, prawa socjalne i pracę mogą poprawić kapitał ludzki.

6.8 Komitet zgadza się z MOP, kiedy ta wyraża zaniepokojenie ryzykiem wykorzystania imigracji cyrkulacyjnej do ograniczenia praw pracowniczych i socjalnych oraz do uniemożliwienia uzyskania zezwolenia na pobyt stały. Dlatego EKES proponuje, by pracownikom imigrantom sezonowym zagwarantowano równe traktowanie w kwestii wynagrodzenia i warunków pracy.

6.9 EKES wskazał już w swoich poprzednich opiniach⁽²⁵⁾ znaczenie, jakie mają organizacje diaspy i ich rola w rozwoju. UE musi wspierać działania diaspy.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82–88; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91–102.

6.10 Należy także kontynuować inicjatywy nakierowane na zmniejszenie kosztów opłat za przekazy pieniężne i ich wykorzystanie dla rozwoju. EKES wspiera utworzenie dorocznego forum w sprawie przekazów pieniężnych i utworzenie wspólnego portalu.

6.11 EKES proponuje, by utworzono struktury wsparcia organizacji diaspor, która ułatwiłaby koordynację wszystkich organizacji działających na rzecz rozwoju w danym kraju lub regionie, jak również ich koordynację z międzynarodowymi organizacjami współpracy na rzecz rozwoju. Struktury te powinny kanalizować zasoby na uruchamianie projekty. UE musi wspierać organizacje diaspor i ułatwiać tworzenie platform przedstawicielskich.

7. Finansowanie i ocena

7.1 Przyszłe programowanie instrumentów finansowych musi ułatwiać uruchamianie globalnego podejścia. Komitet pracuje nad opinią, o której przygotowanie wniosła Komisja.

7.2 EKES proponuje przeprowadzenie niezależnego badania na temat skuteczności i wpływu działających obecnie partnerstw na rzecz mobilności. EKES popiera inicjatywę Komisji mającą na celu zapewnienie, by partnerstwa na rzecz mobilności dysponowały skutecznym mechanizmem oceny.

7.3 Zawarte do tej pory umowy dwustronne wskazują, że partnerstwa na rzecz mobilności są wykorzystywane do ułatwienia procedur wydawania wiz krótkoterminowych i umów o readmisji, a pozostałe aspekty związane z podejściem globalnym pozostają na drugim planie. Ocena partnerstw na rzecz mobilności musi uwzględniać cztery filary globalnego podejścia.

7.4 Jednakże partnerstwa na rzecz mobilności, będące wspólnymi deklaracjami politycznymi, nie są prawnie wiążące dla uczestniczących państw, dlatego EKES proponuje, by nadano im charakter prawnie wiążących porozumień międzynarodowych.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
