

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Azylu i Migracji”

(COM(2018) 471 final – 2018/0248 (COD))

oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, instrument wsparcia finansowego na rzecz zarządzania granicami i wiz”

(COM(2018) 473 final – 2018/0249(COD))

(2019/C 62/30)

Sprawozdawca: **Giuseppe IULIANO**

Wniosek o konsultację	Rada Europejska, 25.7.2018 Parlament Europejski, 2.7.2018
Podstawa prawna	Art. 77 ust. 2, art. 78 ust. 2, art. 79 ust. 2 i 4 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	26.9.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.10.2018
Sesja plenarna nr	538
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	101/0/3

1. Wnioski

1.1. Migracja jest stałym zjawiskiem w historii Unii Europejskiej, co wywiera wyraźny wpływ na przyszłość zarówno niej samej, jak i składających się na nią społeczeństw. Wspólne zarządzanie migracją w UE jest niezakończonym procesem, co w ostatnich latach wywołało kryzys instytucjonalny unaoczniający brak wspólnego europejskiego stanowiska. Powodem obecnej sytuacji jest niezdolność państw członkowskich UE do ustanowienia wspólnego europejskiego systemu azylowego i zapewnienia odpowiedniej ochrony setkom tysięcy osób wysiedlonych i ubiegających się o azyl, które docierają do naszych granic.

1.2. EKES uważa, że polityka w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinna się opierać na ochronie praw podstawowych gwarantowanych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

1.3. Konieczne jest stawienie czoła poważnym zmianom w dziedzinie migracji, azylu i granic zewnętrznych. Należy spożytkować prace różnych instytucji europejskich w celu weryfikacji obecnych instrumentów i zaoferować alternatywy służące opracowaniu zintegrowanej i spójnej wspólnej polityki migracyjnej i azylowej zgodnie z zasadami i zobowiązaniami wynikającymi z Traktatu i prawa międzynarodowego.

1.4. Rozwój kompleksowej polityki migracyjnej i azylowej, która będzie sprzyjać integracji i współpracy między państwami członkowskimi i wyraźniej uwzględniać stanowiska różnych instytucji europejskich, jest niezbędny do zajęcia się obawami obywateli i uniknięcia wzrostu rozczarowania projektem integracji europejskiej. EKES jest świadomy, że brak reakcji i niespełnienie oczekiwań obywateli w tych dziedzinach wywołuje rozczarowanie i budzi coraz większy eurosceptycyzm.

1.5. Komitet jest zaniepokojony wzrostem nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec imigrantów i uchodźców w krajach Unii Europejskiej. Stwierdza również, że w niektórych krajach może dojść do osłabienia ochrony praw podstawowych.

1.6. Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowe fundusze o bardzo odrębnym charakterze, które pozwolą kontynuować rozpoczęte prace, oraz docenia zwiększenie puli środków finansowych. Przypomina, że fundusze te stanowią narzędzia mające przyczynić się do rozwoju zintegrowanej europejskiej polityki migracyjnej i azylowej. Środki obejmują tak różne tematy jak migracja, azyl i zarządzanie granicami zewnętrznymi. EKES wyraża jednak ubolewanie z powodu pominięcia uregulowanych dróg dostępu do Unii Europejskiej, co byłoby istotne dla zapewnienia właściwego funkcjonowania w tych obszarach.

1.7. Słusznie wybrano na podstawę prawną rozporządzenia art. 80, w którym wyraźnie postanowiono, że wspólne polityki w dziedzinie azylu i migracji oraz granic zewnętrznych podlegają zasadom solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi stosującymi zasady Schengen w odniesieniu do granic zewnętrznych i wiz ⁽¹⁾. Uważa, że konieczne jest wzmocnienie zasady solidarności, aby nie była to jedynie pusta deklaracja.

1.8. Równe traktowanie i strategie zwalczania dyskryminacji są filarami europejskiej polityki, włączając w to polityki dotyczące integracji obywateli państw trzecich. Jest zaniepokojony, że usunięcie słowa „integracja” z tytułu można rozumieć jako wyraz mniejszej troski o tę kwestię.

1.9. Wskazuje na konieczność podkreślenia potrzeby ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie azylu i migracji, zwłaszcza poprzez wsparcie finansowe dla wdrożenia najlepszych praktyk w kwestiach związanych z azylem dzięki stworzeniu sieci i wymianie informacji na temat legalnej migracji i integracji obywateli państw trzecich.

1.10. Z zadowoleniem przyjmuje wagę, jaką przypisuje się elastyczności obu funduszy, gdyż w ten sposób uznaje się konieczność lepszego zaspokajania potrzeb poszczególnych państw członkowskich w ramach wspólnych działań. Jednocześnie ocenia pozytywnie uproszczenie procesów, a także uznanie znaczenia oceny.

1.11. EKES wyraża zadowolenie z faktu, że zarządzanie granicami przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, lecz ubolewa nad brakiem konkretnego odniesienia do ochrony praw podstawowych również na obszarach przygranicznych.

1.12. Istotne jest przypomnienie państwom członkowskim, że ochrona granic morskich obejmuje bezpieczeństwo i kontrolę granic, lecz również działania poszukiwawcze i ratunkowe na morzu. W tym względzie należy przypomnieć wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2012 r. ⁽²⁾, który zakazuje odsyłania nie tylko na terytorium kraju, ale także w trakcie działań zewnętrznych, w tym na otwartym morzu.

1.13. W kilku opiniach ⁽³⁾ EKES proponował, aby zewnętrzne granice strefy Schengen były uważane przez UE za granice wspólne i w związku z tym, by odpowiedzialnością zarządzano na poziomie europejskim.

2. Kontekst

2.1. Migracja jest stałym zjawiskiem w historii Unii Europejskiej, co wywiera wyraźny wpływ na przyszłość zarówno niej samej, jak i składających się na nią społeczeństw. Wspólne zarządzanie migracją w UE jest niezakończonym procesem, co w ostatnich latach wywołało kryzys instytucjonalny unaoczniający brak wspólnego europejskiego stanowiska. Należy spożytkować prace różnych instytucji europejskich w celu weryfikacji obecnych instrumentów i zaoferować alternatywy służące opracowaniu zintegrowanej i spójnej wspólnej polityki migracyjnej i azylowej zgodnie z zasadami wynikającymi z prawa międzynarodowego i traktatów.

2.2. Migracja stanowi jeden z priorytetów politycznych Komisji, której zasadniczym celem jest rozwiązanie tego problemu w sposób całościowy. W Europejskim programie w zakresie migracji przyjętym w 2015 r. połączono środki natychmiastowej reakcji na kryzys humanitarny na granicach Europy z długoterminowymi środkami służącymi zarządzaniu migracją w sposób kompleksowy.

2.3. Kryzys w regionie Morza Śródziemnego uwidoczniał pilne potrzeby i ujawnił ograniczenia strukturalne polityki i narzędzi UE w dziedzinie migracji. UE musi osiągnąć odpowiednią równowagę i wysłać europejskim obywatelom jasny sygnał, że migracją można lepiej zarządzać w sposób zbiorowy. Fundusz Azylu i Migracji oraz instrument wsparcia finansowego na rzecz zarządzania granicami i wiz są częścią tego procesu.

⁽¹⁾ Zob. SOC/582 w sprawie przeglądu kodeksu wizowego (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 142).

⁽²⁾ Sprawa Hirsi Jamaa i in. v. Włochy (wniosek nr 27765/09).

⁽³⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 109; Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 1; Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 7; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 162.

2.4. W kontekście wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 Komisja zaproponowała znaczne zwiększenie ogólnego budżetu na zarządzanie migracją i granicami, przeznaczając na nowy fundusz proponowaną całkowitą kwotę 10,415 mld EUR (w cenach bieżących) ⁽⁴⁾ i na Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami 9,318 mld EUR (w cenach bieżących).

2.5. Celem Funduszu jest przyczynienie się do kompleksowego zarządzania migracją, integracją i powrotem, a także wspólnym europejskim systemem azylowym (WESA) poprzez ułatwienie wsparcia państw członkowskich w ramach solidarności i podziału odpowiedzialności między nimi.

2.6. Instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz wspólnej polityki wizowej w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami ma pomóc państwom członkowskim w lepszym zapewnieniu wspólnych środków na rzecz przepływu osób przez granice wewnętrzne oraz kontroli granicznych i wspólnej polityki wizowej. Odpowiednie zarządzanie granicami zewnętrznymi jest niezbędne do stworzenia przestrzeni bez granic wewnętrznych, w której osoby i towary mogą przemieszczać się swobodnie.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że jako podstawę prawną obu instrumentów wybrano art. 80 TFUE, w którym przypomina się, że wspólnymi politykami w dziedzinie azylu, migracji i granic zewnętrznych rządzi zasada solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi.

3.2. Wdrażaniu obu funduszy musi towarzyszyć zapewnienie bardziej klarownych i precyzyjnych wytycznych w zakresie systemów zarządzania i kontroli oraz wymogów dotyczących audytu. Należy wspierać uproszczenie procedur i zmniejszenie obciążeń administracyjnych, a także rozwijać środki zapewniające większą przejrzystość, odpowiedzialność i spełnienie celów związanych z funduszami, które są przekazywane państwom członkowskim.

3.3. Instrumenty należy skoordynować z innymi obowiązującymi przepisami, unikając dublowania działań i działając w taki sposób, aby w pełni uzupełniać działania poszczególnych unijnych agencji, które pracują również w tych dziedzinach. Działania należy prowadzić z zachowaniem spójności z odnośnymi politykami UE, takimi jak zarządzanie granicami, bezpieczeństwo wewnętrzne, włączenie społeczne i integracja obywateli państw trzecich, a także z polityką zewnętrzną UE.

3.4. Instrumenty powinny być elastyczne, aby sprostać zmieniającym się wyzwaniom w dziedzinie zarządzania granicami i wiz. W tym celu, oprócz stałego wkładu dla każdego uczestniczącego państwa członkowskiego, EKES odnosi się pozytywnie do tego, że pozostałe fundusze przydzielane są na konkretne działania, w przypadku których wkład UE ma wartość dodaną.

3.5. Instrumenty powinny być wykorzystywane w celu wyrażenia solidarności i wspólnej odpowiedzialności tych państw członkowskich, które w pełni stosują przepisy Schengen (lub przygotowują swój pełny udział) dotyczące granic zewnętrznych i wiz. Powinny być także stosowane w interesie wspólnej unijnej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi. W celu zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen granice zewnętrzne, będące granicami wspólnymi, powinny być zarządzane na poziomie europejskim.

3.6. Konieczne jest ujednoczenie w tekstach terminologii „imigracja nieuregulowana” lub „nieudokumentowana”, a tym samym dostosowanie się do zaleceń Rady Europy ⁽⁵⁾ i samego Parlamentu Europejskiego ⁽⁶⁾.

3.7. UE potrzebuje wspólnej polityki migracyjnej wraz z instrumentami i metodami ułatwiającymi legalną i uporządkowaną migrację, a także ochronę prawa azylowego. EKES wyraża ubolewanie, że motywy dotyczą szczególnie kwestii nieuregulowanych napływów lub kontroli granic i że nie wspomina się w nich o konieczności rozwoju zintegrowanego europejskiego systemu migracyjnego i wprowadzenia do niego innowacji. Nie można również pominąć reformy systemu dublińskiego.

⁽⁴⁾ By uzyskać więcej informacji na temat tych kwot, zob. ECO/460 – „Wieloletnie ramy finansowe po 2020 roku” (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106).

⁽⁵⁾ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Rezolucja 1509 (2006).

⁽⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004–2008 (2007/2145(INI)).

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES uważa za stosowne wnioski dotyczące obydwóch instrumentów finansowych. Uznaje, że wsparcie techniczne i finansowe Unii Europejskiej udzielone państwom członkowskim w okresie 2015–2017 za pośrednictwem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji⁽⁷⁾ i innych funduszy przyczyniło się do poprawy zarządzania w obszarach azylu, migracji i granic zewnętrznych.

4.2. Pozytywnie ocenia zwiększenie środków budżetowych na te fundusze pod warunkiem że przyczynią się do realizacji zintegrowanej, wspólnej, spójnej polityki migracyjnej UE dostosowanej do zasad prawa międzynarodowego, uznającej potrzeby społeczeństw państw przyjmujących i obywateli UE oraz zapewniającej ścisłą współpracę z partnerami na całym świecie.

4.3. EKES uważa, że konieczne jest przywrócenie wyrazu „integracja” w nazwie Funduszu zważywszy, iż włączenie społeczne stanowi wyzwanie dla państw członkowskich.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Fundusz uznaje rolę, jaką odgrywają samorządy lokalne i regionalne (w tym regiony najbardziej oddalone), podmioty społeczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w zakresie integracji obywateli państw trzecich w perspektywie krótko- i długoterminowej, a także na rynku pracy. Ubolewa nad faktem, że nie oferuje się innowacyjnych sposobów poprawy dostępu tych podmiotów do Funduszu, i przypomina jednocześnie o wadze zagwarantowania i poszanowania zasady pomocniczości.

4.5. Ocenia pozytywnie fakt, że w ramach wykorzystania pomocy operacyjnej Funduszu można ustalić, że dane państwo członkowskie nie przestrzega dorobku prawnego UE, gdy nie spełnia wiążących zobowiązań zapisanych w traktatach lub gdy istnieje wyraźne ryzyko naruszenia wartości UE w dziedzinie azylu i powrotu. Wskazana byłaby możliwość lepszego wyszczególnienia konsekwencji takiego naruszenia w kontekście wykorzystania operacyjnego Funduszu. EKES popiera fakt, że Komisja może interweniować w sytuacjach nadzwyczajnych, co powinno zawsze przebiegać w ramach przejrzystej procedury, w ramach której Parlament i Rada zostaną niezwłocznie powiadomione o podjętych działaniach⁽⁸⁾. Uważa również za istotne, że można rozpocząć bezzwłocznie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli sytuacja taka ma miejsce w tych obszarach.

4.6. Współpraca z państwami trzecimi w zakresie odpowiedniego zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl wymaga stworzenia zachęt ekonomicznych oraz zachęt w obszarze współpracy technicznej i działań instytucjonalnych. Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki jest niezbędnym, choć nie jedynym instrumentem: obok zapewnienia mu odpowiedniego budżetu należy dążyć do rzeczywistej współpracy opartej na współodpowiedzialności i wspólnych celach powiązanych z celami zrównoważonego rozwoju między państwami Unii Europejskiej i państwami afrykańskimi. Należy podjąć wysiłki w celu poprawy koordynacji działań w dziedzinie migracji i azylu z działaniami DG DEVCO w zakresie wsparcia instytucjonalnego i promowania procesów demokratycznych, unikając przy tym powielania działań i braku spójności.

4.7. Komitet uważa za konieczne ściślejsze monitorowanie obowiązków współpracy i ustanowienia mechanizmów koordynacji z organami zarządzającymi EFS+ oraz EFRR w poszczególnych państwach członkowskich w celu zwiększenia koordynacji i podejścia przekrojowego, a także zbadanie możliwości wykorzystania tych strategii na poziomie organów administracji niższego szczebla.

4.8. Fundusz Azylu i Migracji musi wzmocnić wysiłki podejmowane w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz zdolność państw członkowskich do zaradzenia sytuacji osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, a także przyczynić się do promowania legalnych sposobów przybycia na terytorium Unii i wsparcia integracji obywateli państw trzecich przebywających na jej terenie w sposób legalny.

4.9. W odniesieniu do integracji klucz podziału uwzględnić jedynie napływy w ujęciu rocznym i łączne odsetki ludności pochodzącej z państw trzecich, lecz nie wykorzystuje żadnych wskaźników jakościowych mogących również służyć do lepszego określenia szczególnych potrzeb państw członkowskich. W tym kontekście należy precyzyjnie określić cele oraz zdefiniować wskaźniki⁽⁹⁾ umożliwiające ciągłą ocenę pomyślnego wkładu Funduszu w tych obszarach.

⁽⁷⁾ W kwietniu 2014 r. przyjęto rozporządzenie (UE) nr 516/2014 ustanawiające specjalny program finansowania UE w dziedzinie azylu i migracji na okres 2014–2020, aby w drodze wsparcia finansowego przyczynić się do skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz tworzenia i rozwijania wspólnego podejścia UE do kwestii azylu i migracji. W ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji wyznaczono cztery cele: 1) wzmocnienie i rozwinięcie wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA); 2) wspieranie legalnej migracji do państw członkowskich zgodnie z ich potrzebami gospodarczymi i społecznymi oraz promowanie skutecznej integracji obywateli państw trzecich; 3) rozwijanie sprawiedliwych i skutecznych strategii powrotów wspierających walkę z nielegalną migracją; 4) wzmocnienie solidarności i podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi, szczególnie w odniesieniu do tych państw, których zjawisko przepływów migracyjnych i azylowych dotyczy w największym stopniu.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 109.

⁽⁹⁾ OECD/EU (2015) „Indicators of Immigrant Integration 2015”.

4.10. Wydaje się niezbędne zagwarantowanie śródkresowej i retrospektywnej oceny Funduszu oraz zapewnienie w jego ramach elastycznych mechanizmów umożliwiających dokonywanie korekt działań poddanych ocenie. Konieczne jest połączenie oceny skutków oraz rezultatów, zwłaszcza w odniesieniu do działań, które mogą przeprowadzić poszczególne poziomy administracyjne w każdym państwie członkowskim.

4.11. Ograniczanie zachęt do nieuregulowanej migracji poprzez politykę w dziedzinie powrotów i readmisji nie jest oczywiste. EKES uważa za niezbędne prowadzenie skutecznej polityki w dziedzinie powrotów i readmisji, gwarantującej zainteresowanym osobom poszanowanie praw człowieka, i jednocześnie podkreśla potrzebę poprawy oceny tej polityki oraz jej rzeczywistego wpływu na zmniejszenie nieuregulowanych przepływów migracyjnych.

4.12. EKES uważa także za niezbędne podkreślenie potrzeby zwalczania nieuregulowanego zatrudniania, szczególnie w wypadku migrantów o nieuregulowanym statusie administracyjnym czy też w wypadku nadużyć i wyzysku pracowników. Bardzo pozytywnie ocenia fakt, że Fundusz może służyć do finansowania działań na rzecz przeciwdziałania zachętom do nieuregulowanej migracji, w tym do zatrudniania imigrantów o nieuregulowanym statusie, które może przyciągać nieuregulowane przepływy migracyjne i powodować nieuczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami, a także dawać sposobność do naruszania praw⁽¹⁰⁾.

4.13. Za bardzo pozytywny krok uznaje przydzielenie środków na rzecz unijnych ram przesiedleń (i przyjmowania ze względów humanitarnych). Oczekuje się, że szczegółowy program Unii na rzecz przesiedleń przekształci to zobowiązanie w rzeczywistość skutecznie budowaną przez państwa członkowskie. EKES wyraził już swoje poparcie dla ukierunkowanego unijnego programu przesiedleń, który pozwoliłby urzeczywistnić tę inicjatywę dzięki działaniom państw członkowskich. Należałoby stworzyć zachęty finansowe dla najbardziej zaangażowanych państw.

4.14. W ramach instrumentu wsparcia finansowego na rzecz zarządzania granicami i wiz ponownie podkreślono wolę przyczynienia się do zagwarantowania bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Komitet ubolewa jednak, że nie wspomniano wyraźnie o ochronie tych praw w strefach przygranicznych ani też w odniesieniu do osób niebędących obywatelami Unii Europejskiej.

4.15. EKES pozytywnie ocenia fakt, że instrument umożliwia państwom członkowskim realizację projektów z państwem trzecim lub na jego terytorium po uprzedniej konsultacji z Komisją. Uważa, że należy lepiej informować o wymogach dotyczących tych konsultacji (lub przekazywania informacji), ustanawiając jasne kryteria obejmujące również sytuację w zakresie praw człowieka w kraju docelowym. Wydaje się to konieczne, ponieważ działania podejmowane z państwem trzecim mogą obejmować nadzór, wykrywanie, identyfikację, śledzenie i przechwytywanie osób nielegalnie przekraczających granicę oraz zapobieganie temu zjawisku.

4.16. Komitet ubolewa, że w rozporządzeniu zwalczanie nieuregulowanej migracji wielokrotnie traktowane jest na równi ze zwalczaniem przestępczości transgranicznej bez rozróżnienia nielegalnych celów tej drugiej w porównaniu do nieuregulowanej migracji.

4.17. W odniesieniu do kwestii zarządzania granicami rozczarowuje fakt, że bezpieczeństwo postrzegane jest jako kwestia militarna, choć w globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej stwierdza się, że UE będzie wspierać bezpieczeństwo ludzi poprzez zintegrowane podejście. Oznacza to m.in. działania mające na celu zmniejszenie ubóstwa i nierówności, propagowanie dobrych rządów i praw człowieka, wspieranie rozwoju oraz zajęcie się przyczynami leżącymi u źródła konfliktów i braku bezpieczeństwa.

4.18. EKES pozytywnie ocenia wskazanie, że celem instrumentu jest również przyczynianie się do ochrony i ratowania życia migrantów, a także przypomnienie państwom członkowskim, że nadzór granic morskich obejmuje nie tylko bezpieczeństwo i kontrolę granic, ale także działania poszukiwawcze i ratownictwo morskie.

Bruksela, dnia 17 października 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁰⁾ Zob. przyjęte opinie Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 70 i Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 81.