

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ustanowienie nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji”

[COM(2016) 385 final]

(2017/C 173/12)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.8.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	31.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	225/4/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski program w zakresie migracji powinien być tak zaprojektowany, by w pełni uwzględniał humanitarny wymiar objętych nim zagadnień. UE nie powinna zapominać o leżących u jej podstaw zasadach i prawnie wiążących zobowiązaniach do ochrony życia i praw człowieka, w szczególności osób znajdujących się w niebezpieczeństwie.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera wizję nakreśloną na szczycie w Valletcie w listopadzie 2015 r. Głównym celem tego szczytu było zapewnienie długofalowej reakcji na migrację, zajęcie się podstawowymi przyczynami migracji, a także nawiązanie z państwami trzecimi dialogu opartego na współpracy i wspólnej odpowiedzialności. EKES ma nadzieję, że dialog europejsko-afrykański w sprawie migracji i rozwoju (proces rabacki) i proces chartumski będą przyczyniać się do szybkiej realizacji planu działania z Valetty.

1.3. EKES popiera zawieranie szczegółowych i dostosowanych do potrzeb umów z poszczególnymi krajami, z pełnym poszanowaniem praw człowieka. Dzięki elastyczności można znaleźć odpowiednią perspektywę i zestaw działań i zachęt.

1.4. O ile potrzeba koordynacji polityki i wprowadzenia usprawnień jest oczywista, to wydaje się, że program w zakresie migracji staje się nadrzędną strategią, zastępując inne strategie polityczne (dotyczące np. sąsiedztwa, pomocy rozwojowej i handlu) w urzeczywistnianiu działań i celów. Uznając znaczenie polityki migracyjnej, EKES uważa także inne dziedziny polityki za równie ważne i warte kontynuacji i zaleca, by nie traktować zaangażowania w politykę migracyjną jako warunku współpracy w innych dziedzinach. Głównym celem koordynacji jest wspieranie synergii, komplementarności i spójności między różnymi obszarami polityki.

1.5. Należy wprowadzić rozróżnienie między brakiem współpracy z państwami trzecimi z powodu braku woli politycznej a brakiem współpracy ze względu na brak odpowiednich możliwości i zasobów. W obu wypadkach trzeba się tym zająć, lecz za pomocą różnych środków. W celu zapewnienia trwałości i odporności należy w pierwszym rzędzie skupić się na budowaniu zdolności. W żadnym wypadku pomoc nie może zależeć od readmisji i kontroli granicznych.

1.6. Gospodarka odgrywa centralną rolę w likwidacji pierwotnych przyczyn migracji, ale nie powinno to oznaczać pomijania politycznego, instytucjonalnego i administracyjnego wymiaru stabilności i dobrobytu. Należy dostosować strategię, tak by uwzględnić bardziej zdecydowane i ukierunkowane wsparcie w trzech dziedzinach: rozwiązywanie konfliktów i budowanie państwowości, wspieranie demokracji i praw człowieka oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

1.7. Aby zająć się pierwotnymi przyczynami migracji w perspektywie długoterminowej, kraje potrzebują stabilnych i prawowitych rządów, silnych instytucji reprezentatywnych, skutecznych partii, mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Unia Europejska powinna rozważyć poświęcenie faktycznej uwagi umacnianiu demokracji i wspieraniu tego procesu, a nie traktować związanych z tym zagadnień jako „ogólnego otoczenia biznesowego” z racji tego, że jest o nim mowa w ramach trzeciego filaru planu inwestycji zewnętrznych.

1.8. W kontekście nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi priorytetem – zarówno dla UE, państw członkowskich, jak i państw trzecich – powinien być rozwój legalnych kanałów migracji i budowanie potencjału instytucjonalnego w celu wspierania legalnej migracji.

1.9. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają istotną rolę w dbaniu o to, by przesiedlanie, podróz i przyjmowanie migrantów i uchodźców były bezpieczniejsze i bardziej humanitarne. We wniosku należałoby ponownie rozważyć rolę i wsparcie dla działalności tych organizacji, począwszy od lokalnych organizacji w krajach pochodzenia i tranzytu, do organizacji, które uczestniczą w akcjach ratunkowych i w zarządzaniu przyjmowaniem i integracją. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny zostać zaangażowane w monitorowanie i ocenę działań wszystkich właściwych organów zaangażowanych w zarządzanie migracją.

1.10. EKES zachęca władze publiczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym do uczestnictwa we wdrażaniu polityki migracyjnej i azylowej, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi oraz w celu ochrony praw człowieka i ułatwiania integracji.

1.11. Przy przeprowadzaniu tych działań i procedur UE i państwa członkowskie muszą bezpośrednio lub pośrednio przestrzegać praw człowieka i zasady non-refoulement na podstawie Konwencji genewskiej.

1.12. UE musi mieć pewność co do stanu rzeczy, nadając status „kraju bezpiecznego” krajom pochodzenia i tranzytu, tak by nie naruszać zasady non-refoulement ⁽¹⁾.

1.13. Komisja przedstawiła swoją strategiczną wizję, w jaki sposób działania zewnętrzne UE mogą wspierać odporność i samowystarczalność osób przymusowo przesiedlonych w miejscach położonych jak najbliżej ich państwa pochodzenia. Choć wizja ta ma pewne zalety, trzeba zauważyć, że UE, jako odpowiedzialny i bogaty w zasoby podmiot międzynarodowy, ma także własny moralny i prawny obowiązek, aby zgodnie z traktatami międzynarodowymi pomóc tym, którzy szukają ochrony międzynarodowej.

1.14. EKES popiera zwiększenie wskaźnika powrotów i readmisji, z naciskiem na powroty dobrowolne oraz skoncentrowaniem się na reintegracji. Dobrowolne powroty ukierunkowane na reintegrację powinny stanowić jeden z głównych strategicznych wyborów UE i państw członkowskich w zarządzaniu procesem migracji.

1.15. We wszystkich porozumieniach i układach UE powinna zapewniać, by wykorzystywane były głównie pozytywne zachęty, a pomoc została dobrze zaplanowana i zorganizowana. Powinna również zająć się instytucjonalnymi i administracyjnymi zdolnościami rządu, wspieraniem demokracji i praw człowieka, a także włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie procesy, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i krajowym.

1.16. EKES zachęca instytucje UE, państwa członkowskie i rządy państw trzecich do angażowania i wspierania w jak największym stopniu różnych diaspor. Mogłyby one być cennym zasobem dla długofalowego rozwoju państw pochodzenia i tranzytu, a także wносить cenny wkład w europejskie społeczeństwo i gospodarkę. Propagowanie różnorodności i otwarcia na świat to podstawa społeczeństwa Europy. Polityka migracyjna musi być zgodna z tymi zasadami.

1.17. EKES zachęca państwa członkowskie do pełnego udziału w wysiłkach na rzecz koordynacji polityki UE w zakresie migracji. Solidarność i współpraca między państwami członkowskimi stanowią dwa warunki wstępne dla skutecznego wdrożenia ram partnerstwa z państwami trzecimi.

1.18. EKES zachęca Komisję Europejską do ustanowienia planowanej platformy dialogu, tak aby uwzględnić stanowisko przedsiębiorstw, związków zawodowych i innych partnerów społecznych z myślą o maksymalizacji korzyści płynących z migracji dla gospodarki europejskiej i samych migrantów ⁽²⁾. Komitet wyraża gotowość współpracy z myślą o utworzeniu i prawidłowym funkcjonowaniu platformy.

⁽¹⁾ Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 82.

⁽²⁾ Europejski program w zakresie migracji, COM(2015) 240 final, s. 15–17.

2. Kontekst (w oparciu o komunikat KE)

2.1. Od momentu przyjęcia Europejskiego programu w zakresie migracji wiele już udało się osiągnąć, również poza granicami UE. Na morzu uratowano setki tysięcy osób⁽³⁾. Podczas szczytu w Valletcie w listopadzie 2015 r. rozmawiano o kwestiach migracji jako o kwestiach zajmujących centralne miejsce w stosunkach UE z krajami afrykańskimi.

2.2. Pozostaje jednak wiele do zrobienia. UE nadal boryka się z kryzysem humanitarnym. Państwa trzecie i partnerzy UE zapewnili schronienie uchodźcom (wśród których znajduje się wielu małoletnich bez opieki) zmuszonym do opuszczenia swoich domów, jak i migrantom ekonomicznym, którzy pragną przyjechać do Europy.

2.3. Nadrzędnym celem ram partnerstwa jest spójne i dostosowane do potrzeb zaangażowanie, w ramach którego Unia i jej państwa członkowskie będą działać w sposób skoordynowany, łącząc instrumenty, narzędzia i środki nacisku, aby ustanawiać kompleksowe partnerstwa (porozumienia) z państwami trzecimi w celu lepszego zarządzania migracją z pełnym poszanowaniem naszych zobowiązań humanitarnych i praw człowieka.

2.4. Należy podjąć natychmiastowe działania z kluczowymi partnerami w następujących dziedzinach, w których należy ustalić konkretne i mierzalne cele: współpraca z kluczowymi partnerami w celu poprawy ram prawnych i instytucjonalnych w zakresie migracji, konkretna pomoc w budowaniu potencjału w zakresie zarządzania granicami i migracją, w tym zapewnienie ochrony uchodźcom, zwiększenie wskaźnika powrotów i readmisji, z naciskiem na powroty dobrowolne oraz skoncentrowaniem się na reintegracji; powstrzymanie nielegalnych przepływów migracyjnych przy zapewnieniu legalnych kanałów migracji, m.in. przez zdwojone wysiłki na rzecz przesiedlania.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zdaniem Komitetu dobrze zarządzana polityka migracyjna stanowi szansę dla UE, państw pochodzenia oraz migrantów i ich rodzin. Migracja to nieodłączna cecha społeczeństwa. W najnowszej historii społeczeństw europejskich była istotnym elementem.

3.2. Problemy pojawiają się dopiero, gdy ludzie nie opuszczają swoich miejsc zamieszkania dobrowolnie. Wielu migrantów jest zmuszonych do wyjazdu z powodu ekstremalnego ubóstwa, wojny czy katastrofy naturalnej. Osoby takie znajdują się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Jeśli państwom europejskim nie uda się wprowadzić procedur zarządzania i przepisów ułatwiających kierowanie migracją za pośrednictwem legalnych i przejrzystych procedur, wiele osób wybierających nieregulowane sposoby migracji, często zagrażające ich życiu, stanie się ofiarami sieci przestępczych zajmujących się handlem i przemytem ludzi.

3.3. Komitet ostrzega, że wszelkie strategie i przepisy mające na celu organizowanie migracji i kontroli granicznych powinny w pełni przestrzegać Konwencji o ochronie praw człowieka i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

3.4. Wniosek Komisji wnosi bardzo potrzebną koordynację i harmonizację do procedur i instrumentów stosowanych w celu zarządzania coraz bardziej złożonym procesem migracji. Biorąc pod uwagę dynamiczny charakter najnowszych trendów migracyjnych, pomocne jest dokonanie przeglądu i jaśniejsze sprecyzowanie priorytetów.

3.5. EKES uważa, że skoncentrowanie się na ratowaniu ludzi narażonych na niebezpieczeństwo podczas przeprawy jest w pełni uzasadnione. Powinno to być absolutnym priorytetem zarówno dla UE, jak i dla państw członkowskich. Mimo że w dalszym ciągu ludzie tracą życie na morzu, Komitet wyraża uznanie dla zwykłych ludzi, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz personelu wojskowego i cywilnego uczestniczących w operacjach ratowniczych.

3.5.1. Obok krótkoterminowych celów porozumień obejmujących ratowanie życia w basenie Morza Śródziemnego, zwiększenie wskaźnika powrotów do państw pochodzenia i tranzytu oraz umożliwienie migrantom i uchodźcom pozostania jak najbliżej domu i uniknięcia niebezpiecznej podróży EKES zachęca również Komisję do uwzględnienia ochrony migrantów przemieszczających się wzdłuż tzw. szlaku bałkańskiego, których życie i bezpieczeństwo może być zagrożone, a także do stworzenia legalnych ścieżek migracji.

⁽³⁾ W wyniku samych tylko włoskich operacji „Mare Nostrum” uratowano na Morzu Śródziemnym 140 000 osób. Od 2015 r. działania UE w basenie Morza Śródziemnego pomogły ocalić ponad 400 000 osób.

3.6. EKES przypomina, że UE i jej państwa członkowskie są największymi na świecie dawcami pomocy rozwojowej i humanitarnej oraz że UE udziela znacznej pomocy uchodźcom, osobom wewnątrznie przesiedlonym oraz społecznościom przyjmującym, na przykład w Rogu Afryki oraz w okolicach Jeziora Czad (Kenia, Somalia, Uganda, Etiopia i Sudan).

3.6.1. Europejski program w zakresie migracji powinien być tak zaprojektowany, by w pełni uwzględniał wymiar humanitarny. Zarządzanie obecnymi przepływami migrantów i uchodźców przychodzi UE z trudem. Nie należy jednak zapominać o leżących u jej podstaw zasadach i prawnie wiążących zobowiązaniach do ochrony życia i praw człowieka, w szczególności osób znajdujących się w niebezpieczeństwie.

3.7. Realizacja europejskiego programu w zakresie migracji może się powieść jedynie pod warunkiem że państwa trzecie będą gotowe i zdolne do ścisłej współpracy z UE i państwami członkowskimi. Każde państwo posiada własną specyfikę w odniesieniu do migracji. Niektóre z nich są krajami pochodzenia i doświadczają konfliktów, napięć i poważnych niedoborów, podczas gdy inne to kraje tranzytowe, stabilniejsze, ale również wrażliwsze. Niektóre, zwłaszcza Liban, Turcja i Jordania, muszą mierzyć się z nieproporcjonalnie wysoką liczbą uchodźców i migrantów szukających schronienia i pomocy na ich terytoriach. Gotowość i zdolność tych państw do wdrażania środków wynikających z partnerstwa w dziedzinie migracji uzależnione są od różnych i złożonych czynników historycznych, politycznych, gospodarczych, kulturowych i związanych z bezpieczeństwem. Konieczne jest zatem znalezienie odpowiedniej perspektywy i zestawu działań i zachęt w odniesieniu do każdego z nich. Jednocześnie porozumienia powinny mieć wspólny cel, który zachęca do instytucjonalnego, demokratycznego, społecznego i gospodarczego rozwoju państw trzecich.

3.8. Europejski program w zakresie migracji wymaga dalszego wzmocnienia i większej koordynacji z innymi właściwymi dziedzinami polityki. We wniosku Komisji przewidziano strategię polityczną dotyczącą trzech takich dziedzin: sąsiedztwa, pomocy rozwojowej i handlu. W europejskiej polityce sąsiedztwa około połowy dostępnych środków przeznaczony jest na kwestie związane z migracją. W zakresie polityki rozwojowej we wniosku przewiduje się wprowadzenie zachęt i środków odstraszających, nagradzając te państwa, które wywiązują się z zobowiązań międzynarodowych w zakresie readmisji swoich obywateli, te, które współpracują przy zarządzaniu przepływami nielegalnych migrantów z państw trzecich, jak również te, które dokładają starań, aby odpowiednio przyjąć osoby uciekające przed konfliktem i prześladowaniami. Przewidziano również konsekwencje dla tych państw, które nie współpracują w zakresie polityki readmisyjnej i powrotowej. W odniesieniu do polityki handlowej, tam gdzie UE może traktować preferencyjnie swoich partnerów, KE proponuje, by współpraca w zakresie migracji była brana pod uwagę przy ocenie preferencji handlowych w ramach systemu GSP Plus.

3.9. Oprócz tego przewiduje się, że wszystkie obszary polityki, w tym dotyczące edukacji, badań naukowych, zmiany klimatu, energii, środowiska i rolnictwa, co do zasady powinny być częścią pakietu i uwzględniać kwestie migracji, tak by maksymalizować siłę argumentów w dyskusjach.

3.10. O ile potrzeba koordynacji polityki i wprowadzenia usprawnień jest oczywista, to omawiana strategia budzi pewne wątpliwości. Wydaje się, że program w zakresie migracji staje się nadrzędną strategią, zastępując inne strategie polityczne w urzeczywistnianiu swoich celów i działań. Mogłoby to wpłynąć na te inne strategie, z których każda posiada uzasadnione cele i zakres. Polityka sąsiedztwa powinna przynieść stabilizację i dobrobyt na pograniczu UE, a nieproporcjonalna uwaga skupiona na migracji może przyćmić inne zagadnienia z właściwych dziedzin. Również polityka rozwoju ma szeroko zakrojone cele, w tym niesienie pomocy wspólnotom w trudnym położeniu i tworzenie lepszych perspektyw gospodarczych i społecznych dla dziesiątek milionów ludzi. Polityka handlowa również ma istotny wymiar rozwojowy, przyczyniając się do zwiększenia szans zarówno dla obywateli UE, jak i obywateli krajów trzecich.

3.11. Uznając politykę migracyjną za istotną, EKES uważa także każdą z dziedzin polityki za równie ważną i wartą kontynuacji. Celem koordynacji jest przede wszystkim wspieranie synergii, komplementarności i kompleksowości różnych obszarów polityki.

3.12. W tym kontekście ten konkretny model koordynacji polityki sugeruje możliwość przyjęcia podejścia warunkowego i opartego na przymusie – państwa trzecie muszą współpracować z UE i państwami członkowskimi w zakresie readmisji i powrotu swoich własnych obywateli, zarządzania przepływami migrantów na ich terytoriach i przy przekraczaniu granic oraz przyjmowania osób uciekających przed konfliktami i prześladowaniem. W przeciwnym wypadku dostęp do unijnego finansowania i wsparcia oraz do rynku UE mógłby zostać zagrożony. Taki wariant może okazać się problematyczny i ostatecznie nieskuteczny. Współpraca państw trzecich w zakresie migracji uzależniona jest od

ich wewnętrznych problemów i możliwości. Należy wprowadzić rozróżnienie między brakiem współpracy opartej na woli politycznej a brakiem współpracy ze względu na brak odpowiednich możliwości i zasobów. W obu przypadkach trzeba się tym zająć, lecz za pomocą różnych środków. W celu zapewnienia trwałości i odporności należy w pierwszym rzędzie skupić się na budowaniu zdolności. Niezwykle ważne jest również rozróżnienie między pomocą rozwojową a współpracą w zakresie migracji. Ta druga pod żadnym warunkiem nie może warunkować pierwszej.

3.13. Mówiąc o pierwotnych przyczynach migracji, Komisja w swoim wniosku odwołuje się niemal wyłącznie do gospodarki. Podkreśla też rolę prywatnych inwestorów poszukujących nowych możliwości inwestowania na wschodzących rynkach. Jak stwierdzono we wniosku: „Zamiast pozwalać, aby nielegalni migranci ryzykowali życiem, próbując przedostać się na europejskie rynki pracy, należy przeznaczyć europejskie środki prywatne i publiczne na inwestycje w państwach trzecich, z których pochodzą migranci”.

3.14. Komisja przewiduje również ambitny plan inwestycji zewnętrznych, złożony z trzech filarów: „Pierwszy filar umożliwiłby wykorzystanie ograniczonych zasobów publicznych w innowacyjny sposób, tak aby uruchomić inwestycje prywatne, oferując dodatkowe gwarancje i preferencyjne warunki. Drugi filar byłby skoncentrowany na pomocy technicznej, wspomagając lokalne władze i przedsiębiorstwa w opracowaniu większej liczby projektów mogących uzyskać finansowanie ze strony banków i rozpowszechniając wiedzę o nich wśród międzynarodowych inwestorów. Trzeci filar dotyczyłby ogólnego otoczenia biznesowego poprzez wspieranie dobrych rządów, walkę z korupcją, eliminowanie barier dla inwestycji i zakłóceń na rynku”.

3.15. Gospodarka odgrywa kluczową rolę w likwidacji pierwotnych przyczyn migracji. Powinna ona być ściśle powiązana z politycznymi, instytucjonalnymi, administracyjnymi i społecznymi aspektami stabilności i dobrobytu. Z wniosków płynących z dziesięciu lat udzielania pomocy i działań na rzecz rozwoju wynika, że instytucje mają podstawowe znaczenie i jeśli brakuje właściwych ram i infrastruktury, nie uda się wyzwolić planowanej dynamiki. Prywatni inwestorzy nie zainwestują w krajach pochodzenia i tranzytu, jeśli nie będą one stabilne. Finansowanie inwestycji, rozwoju i innych obszarów polityki musi pozostać oddzielną dziedziną, niemniej należy wyznaczyć uzupełniające cele.

3.16. Wiele państw trzecich, zwłaszcza tych, z których pochodzą uchodźcy i migranci, boryka się z podstawowymi problemami dotyczącymi stabilności i skuteczności administracji publicznej. Posiadają słabą infrastrukturę i gospodarkę oraz słabo rozwinięte systemy administracyjne. Należy więc rozważyć wznowienie działań na rzecz rozwiązania konfliktów i budowania państwowości. Dotyczy to nie tylko Syrii i Libii, ale także wielu innych krajów. Uznanie tego faktu mogłoby ułatwić ustalenie priorytetu działań i środków oraz zajęcie się właściwymi powodami, dla których ludzie ostatecznie uciekają z tych obszarów lub się przez nie przemieszczają. Interwencje o ściśle określonym zakresie, na przykład szkolenie funkcjonariuszy straży granicznej lub przekazywanie im osiągnięć technologicznych, rozbijanie sieci przemytników czy zachęcanie do powrotu, przyniosą pozytywne, lecz ograniczone skutki. Migracja jest zjawiskiem, które występuje w korelacji z wszelkiego rodzaju i skali słabościami i niewydolnościami państwa.

3.17. Włączenie do trzeciego filaru planu inwestycji zewnętrznych sprawowania rządów jako „ogólnego otoczenia biznesowego” w niewystarczającym stopniu obejmuje zakres zagadnień, którymi należy się zająć. Aby zająć się pierwotnymi przyczynami migracji w perspektywie długoterminowej, kraje potrzebują stabilnych i prawowitych rządów, silnych instytucji reprezentatywnych, skutecznych partii, mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. UE powinna pomyśleć o poświęceniu odpowiedniej uwagi umacnianiu demokracji i wspieraniu tego procesu. Jest to istotne nie tylko w kontekście migracji, ale także w innych dziedzinach polityki, takich jak sąsiedztwo i handel.

3.18. We wniosku Komisji w niewystarczającym stopniu ujęto i poparto rolę społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania istotną rolę w dbaniu o to, by przesiedlanie, podróż i przyjmowanie migrantów i uchodźców były bezpieczniejsze i bardziej humanitarne. Wnoszą cenny, a nawet niezastąpiony wkład – czy to w obozach dla uchodźców, na szlakach migracyjnych, w tym szlakach morskich, czy w ośrodkach recepcyjnych w UE. We wniosku należałoby ponownie rozważyć rolę i wsparcie dla działalności tych organizacji, począwszy od lokalnych organizacji w krajach pochodzenia i tranzytu, po organizacje, które uczestniczą w akcjach ratunkowych i w organizowaniu przyjmowania i integracji. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny zostać zaangażowane w monitorowanie i ocenę działań wszystkich właściwych organów zaangażowanych w zarządzanie migracją. Ich praca i informacje zwrotne mogą przybliżyć cały proces do standardów międzynarodowych w zakresie praw człowieka, które są uznawane i chronione przez traktaty UE.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Przy organizowaniu wszystkich działań i procedur UE i państwa członkowskie muszą bezpośrednio lub pośrednio przestrzegać praw człowieka i zasady non-refoulement na podstawie Konwencji genewskiej.

4.2. EKES wyraża głębokie zaniepokojenie porozumieniem między UE a Turcją oraz jego wpływem na podstawowe prawa osób nim objętych. Oświadczenie UE–Turcja jest podważane przez grupy społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka, gdyż traktuje Turcję jako „kraj bezpieczny”. UE musi mieć pewność co do stanu rzeczy, nadając status „kraju bezpiecznego” krajom pochodzenia i tranzytu, tak by nie naruszać zasady non-refoulement.

4.3. Komisja przedstawiła swoją strategiczną wizję, w jaki sposób działania zewnętrzne UE mogą wspierać odporność i samowystarczalność osób przymusowo przesiedlonych w miejscach położonych jak najbliżej ich państwa pochodzenia⁽⁴⁾. Choć wizja ta ma pewne zalety, trzeba zauważyć, że UE, jako odpowiedzialny i bogaty w zasoby podmiot międzynarodowy, ma także własny moralny i prawny obowiązek, aby pomóc tym, którzy szukają ochrony międzynarodowej.

4.4. Dobrze widziane są działania operacyjne zmierzające do zwalczania przemytu migrantów. Przemycnicy każą sobie dużo płacić za pomaganie migrantom i narażają ich na poważne zagrożenia. Niemniej zwalczanie przemytu nie rozwiąże strukturalnych problemów związanych z migracją. Tak więc stworzenie legalnych ścieżek migracji ma zasadnicze znaczenie i pozwoliłoby zmniejszyć zależność migrantów od sieci przemytniczych.

4.5. Należy wprowadzić mechanizm koordynacji między UE a państwami członkowskimi, by zrealizować cele porozumień. Jeżeli niektóre państwa członkowskie posiadają więzi historyczne z państwami trzecimi, można by je wykorzystać do zapewnienia lepszej współpracy.

4.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje przygotowywany wniosek dotyczący zorganizowanego systemu przesiedleń określający wspólne podejście do kwestii bezpiecznego i legalnego przybycia do UE osób wymagających ochrony międzynarodowej za pomocą przesiedlenia, jako bezpośredni wyraz zaangażowania UE we wspieranie krajów znajdujących się pod największą presją⁽⁵⁾. Plan działania z Valletty zawierał zobowiązanie ze strony UE i państw członkowskich do zainicjowania projektów pilotażowych, w ramach których zbierane będą oferty umożliwiające legalną migrację. Jednakże wniosek powinien być o wiele jaśniejszy i określać konkretne projekty do realizacji.

4.7. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną 7 czerwca 2016 r. reformę systemu niebieskiej karty⁽⁶⁾, której celem jest przyciągnięcie wysoko wykwalifikowanych migrantów na rynek pracy w UE.

4.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że porozumienia zostały tak zaprojektowane, by zwiększać skuteczność i trwałość procesu powrotów oraz zapewniać państwom readmisji, a zwłaszcza społecznościom, które będą przyjmować osoby powracające, odpowiednie wsparcie finansowe. Oferowanie zachęt dla organów i osób fizycznych jest niezbędne do zapewnienia skutecznego procesu.

4.9. EKES popiera zwiększenie wskaźnika powrotów i readmisji, dając wyraźne pierwszeństwo dobrowolnym powrotom i skoncentrowaniu się na reintegracji. Powinno to być jednym z głównych strategicznych wyborów, jakich dokonują UE i państwa członkowskie w zarządzaniu procesem migracji. Zwiększa to prawdopodobieństwo, że wszystkie zainteresowane podmioty będą ze sobą współpracować, a przede wszystkim może przekształcić migrację w siłę napędową rozwoju lokalnego.

4.10. Działania UE i państw członkowskich należy koordynować na poziomie globalnym. EKES zgadza się z zaleceniem Komisji Europejskiej, by wspierać ustanowienie tworzonego przez ONZ globalnego programu przesiedleń w celu umożliwienia szybkiego i skutecznego przesiedlania do bezpiecznych krajów. UE posiada zasoby i doświadczenie potrzebne do tego, by dokonać zmiany, w tym także poprzez dążenie do bardziej globalnego i wielostronnego procesu zarządzania migracją.

⁽⁴⁾ COM(2016) 234 final z dnia 26 kwietnia 2016 r.

⁽⁵⁾ COM(2016) 197 final z dnia 6 kwietnia 2016 r.

⁽⁶⁾ COM(2016) 378 final.

4.11. Komitet szeroko popiera obraną drogę porozumień z poszczególnymi państwami trzecimi: zawarcie porozumień z Jordanią i Libanem, wejście na kolejny etap współpracy UE–Tunezja, rozpoczęcie negocjacji i uzgodnienie porozumień z Nigrem, Nigerią, Senegalem, Mali i Etiopią, a także wspieranie libijskiego rządu jedności narodowej. We wszystkich tych porozumieniach i układach UE powinna zapewniać, by wykorzystywane były głównie pozytywne zachęty, a pomoc została dobrze zaplanowana i zorganizowana. Powinna również zająć się instytucjonalnymi i administracyjnymi zdolnościami rządu, wspieraniem demokracji i praw człowieka, a także włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie procesy, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i krajowym.

4.12. EKES uznaje wysiłki wszystkich stron na rzecz sprawnych i skutecznych ram partnerstwa, przedstawione w pierwszym sprawozdaniu dotyczącym postępów opublikowanym przez Komisję Europejską ⁽⁷⁾. Uruchomienie projektów finansowanych przez fundusz powierniczy UE dla Afryki w pięciu państwach priorytetowych świadczy o tym, że współpraca jest możliwa. EKES zachęca instytucje UE do pracy na rzecz szybkiego przyjęcia rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, który stanowi jeden z kluczowych instrumentów promowania zrównoważonego rozwoju, wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, rozwoju gospodarczego i społecznego oraz integracji regionalnej poza Europą.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ COM(2016) 700 final.