

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji

(2016/C 051/03)

Sprawozdawca: François DECOSTER (FR/ALDE), członek rady regionalnej Nord-Pas-de-Calais

Dokument źródłowy: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji”

COM(2015) 240 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przyjmuje z zadowoleniem dyskusje prowadzone obecnie na różnych posiedzeniach Rady Europejskiej i Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz wysiłki na rzecz osiągnięcia porozumienia w sprawie wspólnego podejścia do kryzysu migracyjnego i konkretnych rozwiązań oraz najlepszego sposobu załagodzenia sytuacji. Jest jednak głęboko zaniepokojony dramatycznym rozwojem sytuacji i wolnym postępowaniem działań na rzecz wypracowania kompleksowej wspólnej odpowiedzi UE i jej państw członkowskich. Wzywa państwa członkowskie, instytucje UE i inne podmioty międzynarodowe do współpracy, znalezienia realistycznych wspólnych rozwiązań i wypełnienia istniejących zobowiązań.
2. Dostrzega fakt, że napływ osób ubiegających się o azyl oraz osób o nieuregulowanym statusie migrujących z przyczyn ekonomicznych do UE osiągnął bezprecedensowe rozmiary. Liczba migrantów wyraźnie pokazuje, że w krótkim i średnim okresie żaden kraj członkowski nie będzie w stanie sam poradzić sobie z tą sytuacją. Potrzebna jest do tego większa jedność i solidarność pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz większe poczucie partnerstwa, przynależności i wspólnej odpowiedzialności. Podkreśla, że wszystkie poziomy sprawowania rządów w UE – europejski, krajowy, regionalny i lokalny – muszą pilnie znaleźć wspólne podejście do sprostania wszystkim wyzwaniom społecznym, gospodarczym i związanym z bezpieczeństwem. Jedynie kompleksowe, zintegrowane podejście polityczne pozwalające zająć się źródłowymi przyczynami migracji okaże się skuteczne w rozwiązywaniu problemu. Musi to obejmować wzmocnienie unijnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także większą spójność polityki wewnętrznej i zewnętrznej UE i jej polityki w dziedzinie spraw zagranicznych i bezpieczeństwa, handlu, rozwoju, pomocy humanitarnej i migracji.
3. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że posiedzenia szefów państw lub rządów poświęcone kwestii uchodźców doprowadziły do przyjęcia kompleksowego podejścia obejmującego rozróżnienie pomiędzy, z jednej strony, kwestią uchodźców próbujących ratować swe życie, a z drugiej, kwestią imigracji nieuregulowanej. Podejście takie pozwoliło spojrzeć na to zagadnienie całościowo i uwzględnić, poza aspektami humanitarnymi, również ochronę granic, kwestie bezpieczeństwa i obrony, przemyt migrantów, powrót i reintegrację migrantów o nieuregulowanym statusie, a także współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu.
4. W tym kontekście ubolewa, że na dotychczasowych posiedzeniach szefów państw prawie w ogóle nie poruszono kwestii wymiaru humanitarnego tej sytuacji. Podkreśla, że zasadnicze znaczenie ma zastrzeżenie kontroli granicznych i środków mających na celu zapobieganie nieuregulowanej migracji, w tym ścisła rejestracja wszystkich migrantów zgodnie z odpowiednim dorobkiem prawnym UE, lecz działania takie nie mogą mieć pierwszeństwa przed międzynarodowymi zobowiązaniami do ratowania życia i poszanowania praw człowieka oraz prawa do ubiegania się o azyl w UE, która musi pozostać miejscem schronienia dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Pilnie domaga się więc regularnych spotkań na wysokim szczeblu między UE, państwami członkowskimi, instytucjami europejskimi, agencjami UE, organizacjami regionalnymi i państwami spoza UE, których dotyczy to w największym stopniu.

5. Zwraca przy tym jednak uwagę na to, że jednym z kluczowych aspektów obecnej sytuacji związanej z migracją jest rozwój działalności przemytników i zorganizowanych grup wykorzystujących ludzką tragedię i złe warunki socjalne migrantów. KR popiera środki mające na celu zintensyfikowanie walki z handlem ludźmi i przestępczością zorganizowaną, zaproponowane przez europejskich i afrykańskich szefów państw i rządów na szczycie, który odbył się w dniach 11–12 listopada 2015 r. w Valletcie. Podkreśla, że szybkie działanie, a także długoterminowe, kompleksowe i konkretne plany działania powinny być tworzone w ścisłej współpracy z krajami nienależącymi do UE. Zwraca uwagę, że współpraca w tym zakresie musi być wzajemna oraz że kraje pochodzenia i tranzytu powinny zobowiązać się do pomocy i wdrożenia wszystkich środków uzgodnionych w planie działania z Valletty. Konieczne jest więc wczesne angażowanie sił bezpieczeństwa państw UE oraz ścisłe monitorowanie grup przestępczych i regularna publikacja sprawozdań z sytuacji i z rezultatów w zwalczaniu tej formy przestępczości zorganizowanej, która zagraża bezpieczeństwu obywateli i spójności społecznej państw członkowskich UE. Podkreśla również ogromne znaczenie szczegółowej rejestracji na granicach strefy Schengen i skutecznej kontroli zewnętrznych granic UE. Należy w pełni zapewnić odpowiedni poziom kontroli granicznych i działań mających na celu ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego państw strefy Schengen. Jednym z dobrych przykładów jest współpraca krajów grupy wyszehradzkiej, które udostępniają funkcjonariuszy do ochrony zewnętrznej granicy strefy Schengen (Węgry, Grecja).

6. Podkreśla, że UE i jej państwa członkowskie powinny lepiej wypełniać swe zobowiązanie do ochrony zasady solidarności, aby kształtować skuteczniejszą politykę migracyjną obejmującą wszystkie problemy, z którymi borykają się władze lokalne i regionalne. W związku z tym zwraca uwagę na rezolucję Parlamentu Europejskiego przyjętą w dniu 29 kwietnia. Jednocześnie uważa, że solidarność powinna opierać się na wzajemnym zaufaniu, a nie na przymusie. Nie wolno jednak zapominać ani o tym, że chodzi tu także o zobowiązanie, ani też o niebezpieczeństwie uznania za migrację ucieczki przed prześladowaniami.

7. Z zadowoleniem przyjmuje w tym względzie opublikowanie przez Komisję Europejską w dniu 13 maja europejskiego programu w zakresie migracji; uważa, że jest to ważny krok na drodze do sformułowania kompleksowego podejścia do korzyści i wyzwań związanych z migracją. Podkreśla jednak, że program ten musi być dalej prowadzony także w sposób długofalowy.

8. Z zadowoleniem przyjmuje, że w komunikacie Komisji podkreślono znaczenie priorytetowego traktowania skutecznej i trwałej polityki powrotowej, z pełnym poszanowaniem praw migrantów i uwzględnieniem specyfiki krajów pochodzenia. Jednakże ubolewa nad obecnym brakiem skutecznego egzekwowania decyzji o zobowiązaniu do powrotu i apeluje do państw członkowskich o wprowadzenie bardziej rygorystycznych praktyk na rzecz powrotu osób, których wnioski zostały odrzucone, oraz nielegalnych migrantów poprzez organizowanie uczciwych i szybkich procedur. Podkreśla w tym kontekście, jak ważne jest wzmocnienie roli i mandatu Frontexu w działaniach dotyczących powrotów oraz rozróżnienie między osobami ubiegającymi się o azyl a osobami migrującymi z przyczyn ekonomicznych, zważywszy, że z prawnego punktu widzenia są to dwie różne sytuacje, które w związku z tym wymagają różnych podejść. W tym celu konieczne jest pogłębienie praktycznej współpracy z odpowiednimi państwami trzecimi, aby doprowadzić do stworzenia i wzmocnienia jak najsprawniejszych i najszybszych systemów dobrowolnych powrotów oraz zwiększenia zdolności instytucji w krajach pochodzenia, tak aby były one w stanie przeprowadzić readmisję migrantów.

9. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że komunikat Komisji podkreśla znaczenie ratowania życia na morzu jako priorytetu wymagającego niezwłocznych działań, i przypomina, że solidarność, wzajemne zaufanie i podział odpowiedzialności między państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne stanowią polityczny kompas, którym należy się kierować, aby osiągnąć ten cel.

10. Wyraża ponownie przekonanie, że przyjęte przez UE podejście do kwestii migracji musi być solidarne i zrównoważone w perspektywie długoterminowej oraz zapewniać poszanowanie praw człowieka. Powinno ono uwzględniać wszystkie aspekty migracji, w tym zobowiązania humanitarne, osoby ubiegające się o azyl i osoby migrujące z przyczyn ekonomicznych. Podkreśla, jak ważne jest zwalczanie przemytu migrantów i handlu ludźmi, wspieranie rozwoju i stabilności w krajach nienależących do UE, ustanowienie skutecznej polityki powrotowej oraz stawienie czoła wyzwaniom demograficznym stojącymi przed Europą. Podkreśla, że uregulowana migracja może być istotnym czynnikiem rozwoju. Udana integracja służy nie tylko migrantom, lecz także przynosi znaczące korzyści zarówno gospodarce, jak i społeczeństwu, gdyż migranci zaspokajają zapotrzebowanie na siłę roboczą i przyczyniają się do finansowania systemu zabezpieczenia społecznego. W związku z tym zwraca się do wszystkich zainteresowanych stron – instytucji europejskich, władz krajowych, regionalnych i lokalnych, mediów i społeczeństwa obywatelskiego – by nie stygmatyzowały migrantów ani migracji oraz by dostarczały obywatelom obiektywnych informacji na temat zjawiska migracji, jej przyczyn i wkładu w społeczeństwo przyjmujące. Komitet odrzuca wszelkie formy dyskryminacji i rasistowskich zachowań wobec migrantów zgodnie z zasadami leżącymi u podstaw Unii Europejskiej.

11. Jeżeli chodzi o właściwe informowanie, o którym wspomniano już w punkcie 10, zwraca się do Komisji Europejskiej, by rozpoczęła kampanię informacyjną skierowaną do władz lokalnych i regionalnych oraz do obywateli europejskich, która pozwoli na:

- przekazanie aktualnych i zrozumiałych informacji na temat rzeczywistej skali zjawiska migracji,
- udostępnienie danych z monitoringu przepływów migrantów po przekroczeniu granic Europy, oraz
- określenie najlepszych praktyk dotyczących integracji, a w szczególności skutków demograficznych i gospodarczych.

12. Uważa, że priorytetowe jest odpowiednie potraktowanie problemu nieletnich bez opieki, który przeważnie znajduje się na marginesie działań dotyczących imigracji. Konieczne jest przeznaczenie stosownych środków dla samorządów terytorialnych w celu monitorowania nieletnich bez opieki i udzielaniu im szczególnego wsparcia, by zapobiegać ich zaginięciu. Należy także zadbać o to, by osoby te, znajdujące się w trudniejszej sytuacji, podobnie jak kobiety, nie stawały się przedmiotem wyzysku ze strony grup organizujących prostytucję, pedofilię i handel organami.

13. Uważa, że w obliczu szybko zmieniającej się sytuacji migracyjnej należy również przewidzieć w ramach priorytetów „natychmiastowego działania”, poza środkami na rzecz ratowania życia na morzu, plan powstrzymywania i zwalczania działalności przemytników ludzi zarówno na szlakach lądowych, jak i morskich. W związku z tym niezbędne jest również przyjęcie za podstawę współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami, zaangażowanymi na wszystkich poziomach sprawowania rządów: państwami członkowskimi, władzami terytorialnymi, organami rządowymi, a także społeczeństwem obywatelskim.

14. Niezbędne jest zwiększenie kontroli i współpracy służb bezpieczeństwa w celu upewnienia się, że rozpaczliwa sytuacja uchodźców i ich przybycie na terytorium UE nie są wykorzystywane jako przykrywka dla terrorystów i ekstremistów i zapewnienia o tym obywateli. Ponadto należy wspierać władze lokalne i regionalne w wykrywaniu i zwalczaniu radykalizacji i ekstremizmu oraz zapobieganiu tym zjawiskom.

Komunikat proponuje pragmatyczne rozwiązania oparte na solidarności

15. Z zadowoleniem przyjmuje proponowane w komunikacie środki w związku z wysoką liczbą przybyszów na terytorium UE. Przesiedlenie i relokacja mogą być skutecznymi sposobami rozwiązania problemu nierównego rozdziału osób ubiegających się o azyl i uchodźców między państwami, regionami i w obrębie regionów. Domaga się zatem większych wysiłków na szczeblu europejskim, aby doprowadzić do porozumienia się państw członkowskich co do kryteriów oraz wdrożenia trwałego i sprawiedliwego systemu rozmieszczenia osób ubiegających się o azyl i uchodźców.

16. Podkreśla jednak, że imigracja nieuregulowana, która znacząco wzrosła, wymaga nowego podejścia. Powinno ono uwzględniać fakt, że sposób zarządzania osobami migrującymi z przyczyn ekonomicznych (przekazywanie im informacji, ich przyjęcie, powrót) różni się od pomocy humanitarnej, której trzeba udzielić uchodźcom. Podkreśla również znaczenie systematycznego dialogu pomiędzy rządami a obywatelami na temat tych planowanych posunięć, wraz z jednoczesnym przedstawianiem konsekwencji wspomnianych działań dla społeczeństwa.

17. Powtarza, że najwyższy czas dokładniej ustalić, co może oznaczać podział odpowiedzialności i solidarność w dziedzinie azylu i migracji. Oczywiście jest, że poszczególne państwa, regiony i gminy mają, na podstawie własnych specyficznych cech, takich jak siła gospodarcza, różne wyobrażenia o tym, co powinno się uważać za uczciwy podział odpowiedzialności czy solidarność. Ubolewa jednak, że komunikat Komisji nie sugeruje żadnego długookresowego rozwiązania w zakresie planowania i zasobów, które potrzebne są do odpowiednio wczesnego przygotowania się na przyjęcie migrantów.

18. Z zadowoleniem przyjmuje zwiększenie budżetu operacji UE „Tryton” i „Posejdon” oraz zobowiązanie piętnastu państw członkowskich do zapewnienia dodatkowych środków, a także decyzję UE dotyczącą rozpoczęcia operacji wojskowej Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (EUNAVFOR MED), mającej na celu zwalczanie sieci przemytniczych. Ubolewa jednak, że w komunikacie nie porusza się w wystarczającym stopniu kwestii środków dostępnych dla władz lokalnych i regionalnych, aby poprzez zapewnienie im dostępu do krajowych i unijnych funduszy (takich jak Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa i Europejski Fundusz Społeczny) umożliwić tym władzom wypełnianie ich obowiązków w zakresie migracji i integracji.

19. Przyjmuje z zadowoleniem decyzję Rady Europejskiej z dnia 26 czerwca i 22 września 2015 r. w sprawie relokacji 160 tys. osób wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej. Pokazuje ona, jak mogłaby wyglądać praktyczna realizacja zasady solidarności i wspólnej odpowiedzialności. Ubolewa jednak nad powolnym wdrażaniem i nad bardzo ograniczonym zakresem uzgodnionych działań i pilnie wzywa państwa członkowskie do przestrzegania zobowiązań podjętych w tym kontekście, a wszystkie szczeble władzy do niezwłocznego wprowadzenia w życie odpowiednich struktur i mechanizmów. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne muszą silniej zaakcentować w dyskusji swoją kluczową rolę, gdyż są w stanie najlepiej ocenić swe możliwości w zakresie przyjmowania uchodźców i migrantów w sposób humanitarny.

20. Z zadowoleniem przyjmuje przyjęte dotychczas konkluzje Rady Europejskiej i deklarację przywódców państw położonych na szlaku zachodniobałkańskim z dnia 25 października 2015 r. Wzywa w tym kontekście do wprowadzenia w życie wszystkich uzgodnionych dotąd środków i apeluje do państw o zwiększenie zdolności kwaterunkowych.

Rozwiązania wymagają szybkiego zastosowania

21. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska, we współpracy z krajami trzecimi, stara się, w oparciu o zgromadzone wiarygodne informacje, zapobiec nieuregulowanej migracji do UE, niemniej wzywa także państwa członkowskie do zwiększenia wymiany informacji zarówno w stosunkach dwustronnych, jak i w kontekście UE.

22. Zwraca uwagę na znaczenie działań podejmowanych przez grupy wolontariuszy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego na rzecz ratowania życia ludzkiego na Morzu Śródziemnym. Pomimo rozwiązań finansowych przedstawionych w komunikacie i mimo zwiększonych wysiłków w ramach operacji „Posejdon” i „Tryton” w dalszym ciągu mamy do czynienia z nagłą alarmującą sytuacją i zaradzić jej może jedynie podejmowanie przez UE i państwa członkowskie razem wspólnych codziennych działań w oparciu o europejskie wartości związane z prawami człowieka. Przyznaje jednak, że kryzysu uchodźczego nie można rozwiązać wyłącznie w drodze działań ratunkowych na morzu i wzywa Komisję do podjęcia odpowiednich środków wspierających w celu zapobiegania przemytowi ludzi. Ważnym krokiem w tym kierunku jest przyjęcie rezolucji 2240 Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 9 października 2015 r., która zezwala państwom członkowskim na zatrzymanie statków u wybrzeży Libii, jeśli istnieje podejrzenie przemytu ludzi.

23. Przypomina, że wzajemna solidarność jest podstawową zasadą Unii Europejskiej i należy ją szanować nie tylko w kontaktach między państwami członkowskimi, lecz również wobec migrantów i władz lokalnych, które muszą poradzić sobie z zadaniem udzielania pomocy migrantom na co dzień, a także w kontaktach między władzami lokalnymi.

24. Podkreśla, że w ciągu kilku ostatnich miesięcy kwestia stała się jeszcze pilniejsza w związku z masowym napływem różnicowanego strumienia migrantów na Morzu Śródziemnym, na Bałkanach, w Calais i w innych strefach przygranicznych Unii Europejskiej, a także w związku ze wzrostem liczby migrantów na poziomie lokalnym i regionalnym. Problemy, które od lat występowały w punktach węzłowych, takich jak Calais i Lampedusa, przenoszą się teraz do innych miast i regionów. Ten fakt jest alarmujący i należy niezwłocznie podjąć odpowiednie środki, lecz trzeba go także wykorzystać do przekonania opinii publicznej, że jedynym rozwiązaniem jest relokacja, zanim miejscowości leżące na trasach migracyjnych zostaną przytłoczone wielką liczbą migrantów. W związku z tym migracje nie są tymczasowym wyzwaniem dla paru pojedynczych samorządów terytorialnych, lecz stanowią krótko-, średnio- i długoterminowe wyzwanie dla całej Unii Europejskiej.

25. Pragnie zwrócić uwagę Komisji na tragedie humanitarne, które rozgrywają się z powodu sytuacji migracyjnej w Europie: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) na Morzu Śródziemnym do końca sierpnia odnotowała już ponad 3,4 tys. ofiar śmiertelnych; w kwietniu 2015 r. w ciągu zaledwie paru dni życie straciło 700 osób, a co najmniej 13 migrantów zginęło podczas próby przekroczenia kanału La Manche. Migranci regularnie padają ofiarą przemytników trudniących się handlem ludźmi, jak miało to miejsce pod koniec sierpnia, kiedy to w Austrii zginęło 71 migrantów zamkniętych w ładowni porzuconej przez przemytników ciężarówki.

Szerzej zakrojone rozwiązania

26. Apeluje o praktyczne rozwiązania, które angażują władze lokalne i regionalne, a nie tylko rządy centralne państw członkowskich. Z powodu wydarzeń rozgrywających się z udziałem migrantów, np. w tunelu pod kanałem La Manche, dyskusja bardziej niż kiedykolwiek skupia się na roli władz lokalnych i regionalnych i pokazuje, że wyzwaniem jest nie tylko dostępność środków finansowych, lecz również ich fizyczne rozmieszczenie. Dlatego też Komisja musi przeforsowywać pragmatyczne rozwiązania w celu zwiększenia możliwości przepustowości fizycznej władz lokalnych. Jednolite zarządzanie obozami uchodźców jest kolejnym sposobem ułatwienia zadań władzom lokalnym. Siły policyjne i pracownicy administracyjni mogliby zostać oddelegowani do innego regionu w celu zacieśnienia współpracy między sąsiednimi regionami oraz zapewnienia wystarczających zasobów ludzkich, by poradzić sobie z rosnącą populacją migrantów w trudnej sytuacji.

27. Wzywa do dalszego zwiększania budżetu proporcjonalnie do zmieniającego się zapotrzebowania na skuteczne operacje ratownicze i ma nadzieję, że wszystkie państwa członkowskie zobowiążą się do przeznaczenia koniecznych dodatkowych zasobów. Wskazuje w tym kontekście, że obowiązkowy przegląd wieloletnich ram finansowych przewidziany przed końcem 2016 r. jest okazją, by zwiększyć środki przeznaczone na priorytetowe działania z tytułu Europejskiego programu w zakresie migracji. Podkreśla, że należy jak najbardziej ułatwić szybkie udostępnienie funduszy i zasobów, nie dopuszczając do opóźnień spowodowanych niepotrzebnymi procedurami biurokratycznymi. Takie dodatkowe środki powinny obejmować środki finansowe na infrastrukturę, placówki oświatowe i pomoc nadzwyczajną w krajach UE znajdujących się „na pierwszej linii”. Postuluje, by państwom członkowskim dać praktyczne wskazówki dotyczące możliwości korzystania z odpowiednich źródeł finansowania, np. ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

28. Apeluje, by zwrócić szczególną uwagę na wzmocnienie synergii między istniejącymi już organami i systemami, z uwzględnieniem ich kompetencji i celów, takimi jak Frontex, SIS II i Eurosur, które działają w dziedzinie migracji i przepływu osób, a także Euroapol i Eurojust, które działają – w zakresie bezpieczeństwa – na rzecz prewencji i zwalczania przestępstw (przemyt ludzi i handel ludźmi) związanych z nieuregulowanym tranzytem.

29. Podkreśla, jak ważne jest zajęcie się podstawowymi przyczynami przybywania migrantów, którzy nie mają podstaw do ubiegania się o azyl, do UE. Wzywa UE i państwa członkowskie do zacieśnienia współpracy z krajami trzecimi na Bliskim Wschodzie i w Afryce, gdzie należy wzmocnić demokrację i praworządność, oraz do lepszej koordynacji ich polityki zewnętrznej. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje fakt, że szczyt UE-Afryka (państwa uczestniczące w procesie rabackim i chartumskim) odbył się w Valletcie na Malcie w dniach 11 i 12 listopada 2015 r. Ponadto uważa, że uchodźcom przebywającym w państwach spoza UE w pobliżu ich krajów pochodzenia należy zapewnić podstawowe usługi, w tym w zakresie bezpieczeństwa, zarówno wewnątrz jak i poza obozami, a także edukacji dla dzieci, co wymaga długoterminowej wizji i zintegrowanego planowania, koordynacji między stronami i lokalnego rozwoju gospodarczego.

30. Odnotowuje debaty w sprawie ogólnounijnych list bezpiecznych państw trzecich, aby na szczeblu europejskim zagwarantować wspólne standardy, jeśli chodzi o rozpatrywanie wniosków azylowych z danych krajów oraz ułatwiać skuteczny powrót, co jest zasadniczym warunkiem lepszego skoncentrowania możliwości UE w zakresie udzielania azylu i przyjmowania osób wymagających w uzasadniony sposób ochrony międzynarodowej. Podkreśla, że w szczególności kraje kandydujące do UE i potencjalne kraje kandydujące są zobowiązane do spełnienia unijnych standardów w zakresie ochrony praw człowieka, które kwalifikowałyby je jako „bezpieczne kraje pochodzenia”. Ostrzega jednak, że sytuacja w tych krajach, zwłaszcza w odniesieniu do grup szczególnie zagrożonych, takich jak nieletni pozbawieni opieki, samotne kobiety, mniejszości etniczne, osoby LGBTI, powinna być uważnie monitorowana, a mechanizmy identyfikowania i przyjmowania osób z tych państw składających uzasadnione wnioski o azyl powinny być doskonałe. Konkretnie powody prześladowania, takie jak płeć, orientacja seksualna, tożsamość płciowa lub pochodzenie etniczne, powinny być właściwie uwzględniane podczas przyjmowania i rozpatrywania wniosków, a także na późniejszych etapach, obejmujących także przesiedlenie i relokację. KR zobowiązuje się do wymiany najlepszych praktyk na poziomie regionalnym i lokalnym poprzez wspólne komitety konsultacyjne i grupy robocze, z udziałem wszystkich siedmiu państw wymienionych we wniosku Komisji.

31. Z dużym zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do przedłożenia na początku 2016 r. propozycji zmian do rozporządzenia dublińskiego, na podstawie którego wniosek o azyl może zostać złożony i rozpatrzony poza UE. Wzywa Komisję do zadbania o to, by podział kompetencji między państwami członkowskimi opierał się na kryteriach, które będą funkcjonowały długofalowo, przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych migrantów. Podstawą musi być tu ogólnoeuropejski wiążący klucz podziału między państwa członkowskie osób ubiegających się o azyl.

32. Zaleca Komisji uwzględnienie we wniosku wzajemnego uznania rozpatrzonych pozytywnie wniosków o azyl, tak aby osobom objętym ochroną przysługiwała taka sama swoboda przemieszczania się wewnątrz UE, jaką cieszą się obywatele Unii. Ponadto apeluje do Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego wspólnego europejskiego kodeksu postępowania w zakresie migracji, aby stworzyć legalne możliwości pracy w Europie osobom, które chciałyby tutaj podjąć pracę. Jednocześnie należy utworzyć korytarz dla migracji pracowników z państw kandydujących, ułatwiając im dostęp do europejskiego rynku pracy.

33. Pilnie wzywa Komisję i państwa członkowskie UE do zrealizowania ustalenia dotyczącego utworzenia tzw. centralnych punktów (system „Hotspot”), aby agencje UE mogły wesprzeć regiony graniczne najbardziej dotknięte napływem migrantów. Chodzi tu o pomoc w sprawnym rejestrowaniu przybywających uchodźców oraz o podejmowanie innych niezbędnych działań.

34. Ubolewa, że Komisja nie przedstawiła żadnych konkretnych środków w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl w celu stworzenia bezpiecznych i legalnych tras prowadzących do Europy, tak aby uniknąć dalszych ofiar w ludziach podczas niebezpiecznych podróży. Środki te mogłyby obejmować ustanowienie „korytarza humanitarnego”, wydawanie większej liczby wiz ze względów humanitarnych i tworzenie ośrodków recepcyjnych w krajach tranzytu w celu rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu lub określania kwalifikowalności do legalnego wjazdu do państw członkowskich UE. Koncepcja „korytarza humanitarnego” jest zgodna z ideą relokacji i solidarności, gdyż jest to najbardziej skuteczny sposób radzenia sobie z przestępczością zorganizowaną. Im szybciej migranci znajdą się pod zwierzchnictwem europejskich władz publicznych, tym łatwiejsza będzie relokacja. Jest to również najlepszy sposób zapewnienia bardziej równomiernego rozmieszczenia migrantów między państwami członkowskimi. Władze lokalne i regionalne mogą być bardzo pomocne w tym zakresie.

35. Apeluje o autentyczną europejską politykę migracyjną i z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji Europejskiej do zaproponowania nowych środków i przeglądu systemu niebieskiej karty w celu zastąpienia 28 systemów krajowych i ułatwienia legalnej migracji. Wzywa Komisję, by przy przygotowaniu tych wniosków wykorzystała doświadczenia władz lokalnych i regionalnych oraz ich rozeznanie lokalnej sytuacji.

36. Ubolewa, że Komisja nie wzięła pod uwagę sugestii Komitetu Regionów dotyczącej opracowania systemów wymiany wiedzy fachowej oraz gromadzenia doświadczeń i dobrych praktyk. W związku z tym powtarza, że należy wdrożyć kompletny system wymiany danych na temat migracji i władz lokalnych, w oparciu o wizowy system informacyjny (VIS). Taki system mógłby przynieść doskonałe efekty, jeśli chodzi o zarządzanie kwestiami mieszkaniowymi, rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o azyl i uchodźców, strategię na rzecz ich integracji oraz zwalczanie migracji nieuregulowanej, a także mógłby oferować praktyczne rozwiązania służące wprowadzeniu zasady solidarności między władzami lokalnymi. Wzywa Komisję do utworzenia platformy współpracy (dialogu) w kwestiach migracji.

37. Wzywa do wprowadzenia autentycznego europejskiego systemu zarządzania granicami, który zarówno umożliwia profesjonalną i skuteczną pracę policji, jak i rozbudowuje zdolności w zakresie wykrywania i udaremniania planów organizacji przestępczych dotyczących transportu imigrantów nielegalnymi i niebezpiecznymi drogami oraz zdolności w zakresie uporządkowanego przyjmowania, sprawdzania i rejestrowania osób przybywających drogą lądową lub morską.

38. Zgadza się, że za priorytet należy uznać pełne i spójne wdrożenie poszerzonego, unowocześnionego i dostosowanego do sytuacji wspólnego europejskiego systemu azylowego; sugeruje aktywne zaangażowanie i wykorzystanie doświadczenia władz lokalnych i regionalnych zarówno w zapowiedzianym procesie poprawy standardów w zakresie warunków przyjmowania i procedur azylowych, zapewniania szkoleń i tworzenia sieci organów ds. przyjmowania, jak i w przyszłej debacie dotyczącej rozwoju i zakończenia tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego.

39. Ponownie wyraża przekonanie o nierozzerwalnym związku między poziomem i jakością polityk rozwoju a coraz większą liczbą migrantów. Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej i państw członkowskich musi szybko osiągnąć poziom 0,7 % PKB. W tym kontekście należy także zwiększyć zaangażowanie finansowe władz lokalnych i regionalnych w zwalczanie ubóstwa na świecie, biorąc pod uwagę, że niektóre z nich postawiły już sobie za cel przeznaczenie co roku jednego euro na mieszkańca na działania w zakresie współpracy ukierunkowanej na kraje rozwijające się.

40. Wzywa Komisję Europejską do wprowadzenia w życie wspólnego europejskiego systemu azylowego, który będzie stosował uzgodnione kryteria w taki sam sposób i zapewni humanitarne i uczciwe traktowanie osób szukających schronienia w Unii, a także do radykalnej zmiany rozporządzenia dublińskiego, tak aby różnica między 28 krajowymi systemami, która może grozić zniszczeniem systemu Schengen, przestała istnieć w prawie i w praktyce.

Wybór podstawy prawnej

41. Ubolewa, że po raz kolejny nie wykorzystano art. 80 TFUE, by przyjąć środki służące realizacji solidarnego i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi w dziedzinie mobilności, wraz ze związanymi z nimi skutkami finansowymi. Zobowiązania w zakresie migracji i powrotu są całkowicie dobrowolne i w niektórych przypadkach to miasta przejmują wiodącą rolę w ich praktycznej realizacji.

42. Odnotowuje, że propozycja dotycząca systemu redystrybucji opiera się na klauzuli dotyczącej nadzwyczajnej sytuacji określonej w art. 78 ust. 3 TFUE, co wydaje się w pełni uzasadnione w obecnych okolicznościach. Podkreśla jednakże, że należy przyjąć inne środki w średniej i długiej perspektywie, które wymagają solidarności europejskiej, przy czym Parlament Europejski powinien zostać w nie w pełni zaangażowany, by zapewnić ich przejrzystość i legitymację.

Rola władz lokalnych i regionalnych

43. Powtarza, że wielopoziomowe sprawowanie rządów to najbardziej odpowiedni sposób opracowywania koniecznego zestawu środków i inicjatyw mających na celu uzyskanie optymalnych wyników w dziedzinie integracji osób uznanych za uchodźców i migrantów przyjmowanych z innych powodów. Wszystkie poziomy władzy w całej Unii powinny wspólnie ponosić odpowiedzialność zarówno za przyjmowanie i integrację uchodźców i migrantów, jak i za poprawę międzyregionalnej współpracy, koordynacji i solidarności, poprzez rozwijanie stałego mechanizmu ich rozdziału między państwami członkowskimi, regionami oraz władzami lokalnymi, uwzględniającego ograniczenia strukturalne, zasoby, potrzeby rynku pracy, sytuację demograficzną i inne istotne czynniki. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie, by zapewniły wszystkim władzom lokalnym i regionalnym dotkniętym napływem uchodźców i migrantów wystarczające wsparcie finansowe, techniczne, administracyjne i w dziedzinie bezpieczeństwa. Jednocześnie należy ocenić możliwość odstępstw od ograniczeń strukturalnych i finansowych.

44. Przypomina, że władze lokalne i regionalne mają bezpośrednią wiedzę o sytuacji – trzeba się z nimi konsultować i aktywniej włączać je w proces relokacji. Są one skutecznym szczeblem sprawowania rządów, który może dostarczyć dokładnych danych na temat liczby migrantów przebywających na ich terytorium, i muszą uczestniczyć w tym procesie w celu wyegzekwowania sprawiedliwego mechanizmu solidarności.

45. Apeluje do wszystkich państw członkowskich, aby współpracowały z władzami lokalnymi i regionalnymi we wdrażaniu i stosowaniu zarówno mechanizmu redystrybucji w nadzwyczajnej sytuacji, który został zaproponowany przez Komisję Europejską, jeśli ten wkrótce zostanie wprowadzony w życie, jak i ewentualnego przyszłego obowiązkowego i uruchamianego automatycznie systemu relokacji. Uważa, że podczas opracowywania przyszłej polityki migracyjnej centralne miejsce powinno zająć stwarzanie obywatelom państw trzecich możliwości i kanałów przyjazdu do Europy w celu podjęcia pracy lub studiów. Aby można było ustalić, jaką liczbę obywateli państw trzecich przyjmie każde państwo członkowskie, należy wziąć pod uwagę wolny potencjał rynku pracy (także z uwzględnieniem jego struktury) i system edukacji poszczególnych regionów i państw członkowskich. Komitet podkreśla, że w związku z tym istotne jest również przyspieszenie wprowadzania uproszczonych systemów wizowych dla obywateli państw trzecich uczestniczących w programach edukacyjnych, naukowych i w dziedzinie współpracy gospodarczej, a także rozwijanie ściślejszej współpracy z innymi zainteresowanymi państwami oraz udzielanie informacji na temat możliwości oferowanych przez te programy, możliwości legalnej migracji do Europy, a także na temat poważnych zagrożeń związanych z migracją nieuregulowaną.

46. Podkreśla, że europejska polityka migracyjna może odnieść sukces jedynie wówczas, gdy istnieje wyraźne zrozumienie i długoterminowe zaangażowanie na rzecz skutecznej polityki integracji, oraz podkreśla, że powodzenie integracji zależy przede wszystkim od poziomu lokalnego. Zwraca uwagę na fakt, że wiele władz lokalnych ma niewielkie doświadczenie w zakresie integracji i dysponuje ograniczonymi zasobami. W związku z tym wzywa Komisję Europejską do zorganizowania, wraz z Europejskim Komitetem Regionów, dorocznej sesji zorganizowanego dialogu na temat integracji, służącej opracowaniu, przeglądowi i aktualizacji wytycznych dla władz lokalnych i regionalnych z całej Europy w celu zapewnienia pomyślnej integracji.

47. Przyjmuje z zadowoleniem zaproponowaną w związku z mechanizmem relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych zachętę w postaci płatności gwarantowanej w wysokości 6 tys. EUR z Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji za każdą osobę podlegającą relokacji; nalega jednak, by środki te zostały wykorzystane przez szczebel sprawowania rządów odpowiedzialny za przyjmowanie migrantów. Domaga się, by w najbliższej przyszłości zmienione zostały odpowiednie rozporządzenia, tak by umożliwić regionom i władzom lokalnym bezpośredni dostęp do Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji. Jest ponadto zdania, że w perspektywie długoterminowej należy opracować instrumenty, które poprzez pomoc finansową bezpośrednio dla samorządów lokalnych i regionalnych będą oferowały trwałe zachęty do przyjmowania uchodźców.

48. Oczekuje, że Europejski program w zakresie migracji, a także konkluzje Rady Europejskiej i dyskusje na posiedzeniach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych staną się punktem odniesienia dla przyjęcia i wdrożenia skutecznej polityki migracyjnej i azylowej opartej na poszanowaniu praw podstawowych oraz solidarności między UE, państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz migrantami.

49. Powtarza, że znacznie łatwiej byłoby zapewnić współpracę i solidarność, gdyby więcej uczyniono w zakresie praktycznych i pragmatycznych rozwiązań. W sprawach związanych z integracją powinno się korzystać z rozległej wiedzy władz lokalnych i regionalnych.

50. Podkreśla, że Komitet Regionów jest dobrze przygotowany do nawiązywania kontaktów z miastami i regionami w całej Europie, ułatwiania i wspierania wymiany innowacyjnych pomysłów i praktyk oraz do kontynuowania debaty na temat sposobów osiągnięcia bardziej efektywnego udziału władz lokalnych i regionalnych w opracowywaniu i wdrażaniu polityki imigracyjnej i integracyjnej, zgodnie z zasadami wielopoziomowego sprawowania rządów i pomocniczości.

51. Ponownie stwierdza, że konieczne jest oddolne podejście do rozwiązania problemu dysproporcji między państwami członkowskimi i regionami, jeśli chodzi o warunki, w jakich przebywają osoby ubiegające się o azyl, uchodźcy lub migranci o nieuregulowanym statusie zaraz po przybyciu, a także jeśli chodzi o skuteczność i szybkość rozpatrywania wniosków i spraw.
52. Wzywa UE, władze krajowe i samorządy terytorialne do ścisłej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, stowarzyszeniami migrantów i lokalnymi społecznościami oraz do otwartego przyjmowania ich wkładu.
53. Powtarza, że UE powinna wykorzystać wszelkie możliwości współpracy z partnerami instytucjonalnymi i możliwości wspierania debaty we wszystkich odpowiednich kontekstach. Ważnymi elementami współpracy w tym zakresie są takie międzynarodowe organizacje pozarządowe, jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), sieci współpracy z państwami trzecimi i ze społeczeństwem obywatelskim, jak również kontakty na szczeblu samorządów terytorialnych, na przykład za pośrednictwem ARLEM-u lub CORLEAP-u.

Bruksela, dnia 3 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA
