

### Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”

wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Fundusz Powrotu Imigrantów na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”

(COM(2005) 123 wersja ostateczna — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD))

(2006/C 88/05)

Dnia 20 lipca 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 stycznia 2006 r. Sprawozdawcą była **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**.

Na 424 sesji plenarnej w dniach 14–15 lutego 2006r. (posiedzenie z dnia 14 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 2, przy 11 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

#### 1. Projekt Komisji i cele komunikatu

1.1 Przedmiotowy komunikat ustanawiający program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” proponuje wraz z szeregiem innych wniosków<sup>(1)</sup> program wykonawczy, wdrażający „Perspektywy finansowe na lata 2007-2013”<sup>(2)</sup> oraz „Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007–2013”<sup>(3)</sup> (por. opinia EKES-u, sprawozdawca G. DASSIS<sup>(4)</sup>), zawierające propozycję, aby na przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (linia 3 — Sprawy obywatelskie, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość) przeznaczyć w 2006 r. środki na zobowiązania w ogólnej kwocie 1 381 mln euro. Do roku 2013 kwota ta powinna stopniowo osiągnąć poziom 3 620 mln euro.

1.2 Ogół proponowanych rozwiązań ma zmierzać do jednako intensywnego promowania trzech celów, jakimi są wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość, w ramach zrównoważonego podejścia, którego teoretyczną podstawę stanowią zasady demokratyczne oraz poszanowanie swobód i praw podstawowych.

1.3 W ramach zaproponowanej początkowo ogólnej puli (9 500 mln euro) całkowita kwota przeznaczona na program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” w latach 2007-2013 miał wynieść 5 866 mln euro, w tym 1 184 mln euro na azyl, 759 mln euro na Fundusz Powrotu Imigrantów, 1 771 mln euro na integrację obywateli państw

trzecich i wreszcie 2 152 mln euro na zarządzanie granicami zewnętrznymi. Kwoty przyznane Państwom Członkowskim oraz przeznaczone na działania podejmowane bezpośrednio przez Wspólnotę (organizacje pozarządowe i projekty) nie mogą być przenoszone z jednego funduszu do innego.

1.4 Program ramowy „Solidarność” nie obejmuje agencji ani innych instrumentów wspólnotowych powiązanych z dziedziną wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — jak Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych, która działa w ramach zaproponowanego programu ramowego i nowej perspektywy finansowej, system Eurodac (porównywanie odcisków palców), system informacji na temat wiz i system informacji Schengen II; stanowią one zobowiązania długoterminowe, których czas trwania nie został ograniczony w ustanawiających je aktach prawnych.

1.5 Celem rozpatrywanego programu ramowego jest m.in. zapewnienie niezbędnej spójności między działaniami w każdej dziedzinie poprzez powiązanie celów politycznych z dostępnymi środkami. Komisja stara się uprościć i zrationalizować aktualne zasady finansowania. Program ramowy stawia sobie również za cel wzmocnienie przejrzystości i zapewnienie większej elastyczności w wyznaczaniu priorytetów.

1.6 Zgodnie z omawianym projektem solidarność finansowa Unii Europejskiej powinna znaleźć swe odbicie w czterech dziedzinach składających się na kompleksowe i zrównoważone podejście do przepływów migracyjnych:

— ustanowienie wspólnego zintegrowanego systemu zarządzania granicami w ramach układów z Schengen dla Państw Członkowskich będących stroną układów: „Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007 — 2013”;

<sup>(1)</sup> COM(2005) 122 i COM(2005) 124.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 487 z 14.7.2004 r. (nie przyjęta zresztą przez Radę).

<sup>(3)</sup> COM(2004) 101 z 10.2.2004 r.

<sup>(4)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego Budowanie wspólnej przyszłości: Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii 2007-2013 (COM(2004) 101 końcowy (Dz.U. C 74/2005)).

- przyjęcie europejskiego programu działań na rzecz repatriacji, uchwalonego w 2002r. <sup>(5)</sup>: „Fundusz Powrotu Imigrantów na lata 2008-2013”;
- wypracowanie „wiarygodnego podejścia” do wielowymiarowej kwestii „integracji” obywateli państw trzecich: „Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007-2013”;
- zrównoważenie wysiłków Państw Członkowskich związanych z przyjmowaniem uchodźców i wysiedleńców: „Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008-2013”.

1.7 Propozycja Komisji została poddana analizie oddziaływania <sup>(6)</sup>, stanowiącej załącznik do niej.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Chociaż program powołuje się na spójne podejście zapewnione przez szczyt w Tampere i program haski, a także na art. 62-63 Traktatu, ramy programowe opierają się jedynie na niewielkiej liczbie zharmonizowanych przepisów prawnych pomimo podejmowanych przez Radę wysiłków w kierunku przyjęcia pewnych wspólnych działań w ramach programu z Tampere <sup>(7)</sup>. Rada Europejska na szczycie w dniach 4-5 listopada 2004 r. zatwierdziła więc drugi wieloletni program na rzecz ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — tzw. program haski.

2.2 Komitet zauważa, że pomimo programu haskiego nie wyłoniła się do tej pory wspólna i naprawdę zadowalająca koncepcja polityki w ścisłym rozumieniu. Komitet wypowiedział się już szczegółowo na temat planu działań Komisji mającego wdrożyć program haski w swej opinii w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” <sup>(8)</sup>. Praktyki stosowane przez Państwa Członkowskie różnią się znacznie od siebie w zależności od położenia geograficznego państw. Zależnie np. od przynależności (całkowitej, częściowej lub braku przynależności) do układów Schengen I i II, do układu z Dublina I i II <sup>(9)</sup> czy od udziału w programach wspólnotowych dotyczących trwałych rozwiązań w zakresie przesiedlania uchodźców <sup>(10)</sup> Państwa Członkowskie skłonne są przyjmować odmienne postawy i

<sup>(5)</sup> Posiedzenie Rady z 28 listopada 2002 r.

<sup>(6)</sup> SEC 2005 435 z 6.4.2005 r.

<sup>(7)</sup> Konkluzje prezydencji – Rada Europejska, Tampere, 15-16 października 1999 r.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u z 15.12.2005 w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat – Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (CESE 1504/2005, sprawozdawca – Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u z 20.3.2002 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, sprawozdawczyni – Madi SHARMA (Dz.U. 125 z 27.5.2002).

<sup>(10)</sup> Opinia EKES z 15.12.2004 w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: „Kontrolowany wjazd osób potrzebujących ochrony międzynarodowej na terytorium UE oraz zwiększenie zdolności ochrony w regionach pochodzenia: Poprawa dostępu do trwałych rozwiązań”, sprawozdawca – An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 157 z 28.6.2005).

zakresy odpowiedzialności wobec obywateli wspólnotowych, obywateli państw trzecich i siebie nawzajem, a także stają w obliczu współistnienia w ramach Wspólnoty polityk niekiedy sprzecznych lub konkurujących ze sobą nawzajem. Jak pokazuje doświadczenie, samo ustanowienie funduszy i instrumentów wspólnotowych nie wystarcza do prowadzenia polityk sprzyjających jednocześnie doskonaleniu praktyki oraz równoważeniu i integrowaniu zadań w perspektywie dążenia do wspólnego celu.

2.3 Jeśli chodzi o azyl polityczny i azyl ze względów humanitarnych, wobec faktu, iż utworzony wykaz bezpiecznych krajów budzi kontrowersje, zwłaszcza w opinii uznanych organizacji pozarządowych działających w dziedzinie praw człowieka i pomocy humanitarnej, Komitet nie uważa za trafne regulowania kwestii azylu i imigracji w tym samym akcie, zważywszy że ograniczenia i możliwości działania w obu tych dziedzinach znacznie się różnią.

2.4 Komitet jest świadomy kompleksowości i holistycznej koncepcji programu, ma jednak zastrzeżenia co do objęcia jedną inicjatywą ochrony granic i integracji migrantów. Mimo to uznaje, że rozpatrywanymi funduszami gospodarować należy w sposób skoordynowany i spójny, a to z następujących powodów:

- Po pierwsze cele obu tych programów nie są jednakowe. Różni są ponadto adresaci funduszy, czyli podmioty, które mają je wdrażać (władze i organy publiczne, stowarzyszenia pomocy migrantom itp.). Nie należy zatem traktować ich w identyczny sposób — chyba że przyjmujemy, iż Państwa Członkowskie zamierzają powierzyć strzeżenie granic prywatnym podmiotom jako zadanie zlecone z zakresu służby publicznej, co wymagałoby uprzedniego przeprowadzenia odpowiedniej demokratycznej debaty.
- Po drugie integracja osób migrujących obejmuje dziedziny, w których konieczny jest udział państwa jako władzy publicznej, ale również i dziedziny „obywatelskie”, w których działają określone podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego (stowarzyszenia) czy wreszcie sami obywatele. Różnorodność szczebli realizacji oraz beneficjentów funduszy ustanawianych na mocy programu ramowego wymaga odpowiedniego zróżnicowania trybów postępowania, sposobów traktowania i zabezpieczeń.

Z drugiej strony — mając wciąż na względzie kompleksowość celów — Komitet pragnie podkreślić, że te dwa programy muszą być na tyle jednoznaczne, by dało się uniknąć ewentualnych nieporozumień.

## 3. Uwagi szczegółowe

3.1 Komitet pragnie zaznaczyć, że treść komunikatu Komisji nie może być taka sama niezależnie tego, czy Traktat Konstytucyjny zostanie ratyfikowany oraz czy do Traktatu włączona zostanie Karta Praw Podstawowych.

3.2 Komitet opowiada się za ustanowieniem funduszy solidarności, zachęca jednak Komisję do zmodyfikowania swego wniosku zgodnie z programem haskim oraz z uwzględnieniem opinii EKES-u <sup>(11)</sup>.

<sup>(11)</sup> Zob. przypis 8.

#### 4. Spójność projektu

Co się tyczy celów zaproponowanych przez Komisję, Komitet ma wątpliwości, na ile proponowany program ramowy jest spójny ze zobowiązaniami wynikającymi dla Państw Członkowskich z prawa międzynarodowego oraz ze stopniem harmonizacji prawa europejskiego.

Słaby punkt projektu komunikatu oraz programu stanowią zawarte w nich elementy mogące prowadzić do nieporozumień.

##### 4.1 Komunikat

4.1.1 W deklarowanych celach pojawiają się hasła „azyl”, „imigracja”, „kwestia wielowymiarowa”, „wiarygodne podejście”, „trwałe rozwiązania”. Tymczasem dla uzupełnienia ekonomicznych aspektów przedstawionych przez Komisję w zielonej księdze w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną<sup>(12)</sup> wskazane byłoby dopracowanie przez Komisję kwestii praw jednostki i praw powszechnych w kwestii migracji w powiązaniu z programem ramowym „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” oraz przyjęcie za podstawę międzynarodowej konwencji o ochronie praw migrantów i ich rodzin<sup>(13)</sup>.

Komitet zachęca również Komisję do korzystania w szerszym zakresie z raportu z oceny sporządzanego co cztery lata przez niezależną komisję biegłych prawników, podlegającą komisji międzyrządowej w ramach zrewidowanej Karty Społecznej Rady Europy oraz do uwzględnienia go w uzupełniających wnioskach, jakie sformułuje.

Komitet zauważa, że — zgodnie z zasadą pomocniczości — większość tych funduszy strukturalnych jest przekazywana do zarządzania delegowanego Państwom Członkowskim w ramach przysługujących im uprawnień. Co się tyczy zasady proporcjonalności, Komitet uważa — jak już to stwierdził w opinii na temat programu haskiego i planu działania — że „program haski nadaje wyraźnie priorytetowy charakter ustanowieniu mechanizmów oceny istniejących polityk. Przed zatwierdzeniem tych inicjatyw należy przeprowadzić dokładną analizę ich skuteczności, wartości dodanej, proporcjonalności i legalizmu (poszanowania praw człowieka i wolności obywatelskich)”<sup>(14)</sup>.

Komitet wyraża także obawy co do dalszego biegu, jaki zostanie nadany wnioskowi z przesłuchań na temat wspomnianej zielonej księgi zorganizowanych 14 czerwca 2005 r.

<sup>(12)</sup> Opinia EKES z 9.6.2005 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną (COM(2004) 811 końcowy), sprawozdawca – Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u z inicjatywy własnej z 30.6.2004 r. w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji, sprawozdawca – Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 302 z 7.12.2004 r.).

<sup>(14)</sup> Punkt 3.2.20 opinii EKES-u z 15.12.2005 w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat – Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (CESE 1504/2005, sprawozdawca – Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

z udziałem organizacji pozarządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych. Podczas tych przesłuchań wiele podmiotów wypowiedziało się przeciwko podejściu ekonomicznemu, przyznając pierwszeństwo prawom jednostki oraz konieczności rozpoznania skutków ludzkich, kulturalnych, społecznych i prawnych w ich wszelkich wymiarach dla całości populacji przyjmowanej oraz ludności kraju docelowego.

4.1.2 Komitet pragnie wreszcie wyrazić ubolewanie, że nie odnalazł w inicjatywie Komisji sugestii, które przekazał w swych poprzednich opiniach.

4.1.3 Komitet zaznacza, że zagadnień migracji osób nie należy z góry uważać za kłopot. Współczesna imigracja tworzy nową rzeczywistość polityczną, gospodarczą i społeczną, która nakłada się na imigrację z lat wcześniejszych; społeczeństwo jako całość musi ją przyjąć, uwzględniając prawo każdej jednostki do kształtowania własnego losu w ramach określonych przez przyjęte przez Państwa Członkowskie przepisy międzynarodowe, europejskie i krajowe, które są dla niego obowiązujące<sup>(15)</sup>.

4.1.4 Przyjęcie przez Komisję jako „rozwiązania” zasady repatriacji imigrantów nie powinno prowadzić do przeciwstawiania sobie praw osób uznawanych za „legalne” prawom osób uznawanych za znajdujące się w sytuacji nieuregulowanej. Sytuacja ta nie jest stanem trwałym i świadomie wybranym w rzekomym celu korzystania z dobrodziejstw statusu, którego otrzymanie nie jest pewne. Istnieje wiele różnych rodzajów nielegalnej imigracji; Komitet opracował szereg opinii, których celem było wyjaśnienie instytucjom europejskim rzeczywistych problemów gospodarczych oraz sytuacji ofiar<sup>(16)</sup>. Polityka w zakresie powrotu imigrantów musi zawsze opierać się na poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności.

4.1.5 Zarządzanie granicami i polityka wizowa nie powinny być stawiane wyżej niż aspekt humanitarny, społeczny, polityczny i prawny.

Przyczyny o charakterze długofalowym, jak szalejąca w Afryce Subsaharyjskiej susza, wymagają innych zgoła środków na rozwój, współpracę i walkę z ociepleniem klimatu niż 750 mln euro przewidziane na przymusową repatriację czy 2,15 mld euro na zarządzanie granicami zewnętrznymi w dziedzinie konsularnej. Potrzebne tu są ocena polityczna i zdecydowane zaangażowanie w działania długofalowe. W obliczu faktu, że

<sup>(15)</sup> Do przepisów tych należą w szczególności Międzynarodowa Karta Praw Człowieka (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka) – art. 13-14, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. wraz z protokołami regionalnymi do nich (pakty te stanowią przełożenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka na prawo wtórne), art. 6 ust. 1-2 Traktatu o UE (tekst jednolity po traktacie nicejskim, art. 6.1: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”), art. 13 Porozumienia z Cotonou oraz konwencja geneńska z 1951 r. dotycząca prawa azylu.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u z 18.9.2002 r. w sprawie w sprawie wspólnotowej polityki w zakresie powrotu osób przebywających nielegalnie na terenie UE (sprawozdawca – Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, Dz.U. C 61, 14.3.2003) oraz opinia EKES-u z 11.12.2002 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wspólnotowej polityki w zakresie powrotu osób przebywających nielegalnie na terenie UE (sprawozdawca – Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, Dz.U. C 85, 8.4.2003).

walka z głodem i suszą nie zostały niestety zapisane w Milenijnych Celach Rozwoju, Komitet wzywa Komisję i Radę do podjęcia aktywnych działań w tej dziedzinie oraz do:

1. wdrożenia polityki naprawiania szkód (pomoc dla rozwoju lokalnego na wsi), w szczególności w ramach odpowiednich postanowień Porozumienia z Cotonou oraz polityki rozwoju i współpracy;
2. sformułowania ewentualnych nowych propozycji w dziedzinie współpracy międzynarodowej i wspierania dotychczasowych propozycji na rzecz powiązania walki z degradacją środowiska naturalnego z rozwojem zrównoważonym.

Komitet nie uważa przerzucania odpowiedzialności za wydalenie imigranta na kraje tranzytowe za słuszne ani możliwe do przyjęcia rozwiązanie. Za konieczną uznaje poprawę koordynacji między instytucjami Unii europejskiej a władzami krajów trzecich, z których pochodzą imigranci. Zagadnienie imigracji powinno również należeć do sfery stosunków zewnętrznych UE.

4.1.6 Swobodny przepływ osób nie może podlegać „zarządzaniu” — jak to zostało ujęte w tytule komunikatu — na podobieństwo finansów lub usług.

4.1.7 Czterem zaproponowanym przez Komisję instrumentom finansowym na wsparcie działań Państw Członkowskich w dziedzinie imigracji powinno w praktyce towarzyszyć wdrażanie skoordynowanej polityki w tej materii, obejmujące — poza prawidłowym kierowaniem strumieniem migracji — również integrację obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytoriach Państw Członkowskich na równych prawach z obywatelami tych państw.

Korzystając z okazji, Komitet pragnie napiętnować dumping socjalny, który może być efektem transgranicznego świadczenia usług, stanowiącego główną drogę imigracji legalnej, w tym również dla pracowników wspólnotowych z nowych Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

Kluczową rolę do odegrania mają w tej mierze partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego; należy udzielić im należnego poparcia i uwagi.

Co się tyczy tzw. wtórnego przemieszczania się nielegalnych imigrantów: wskutek bardzo restrykcyjnych przepisów oraz — co Komitet pozwala sobie przypomnieć — nieprzyjęcia przez Radę dyrektywy w sprawie przyjmowania imigrantów w roku 2002 pomimo poparcia ze strony Komitetu i Parlamentu, „legalne przemieszczanie się” obejmuje *de iure* i *de facto* działania osób przebywających w jednym Państwie Członkowskim ponad 5 lat, które składają po raz drugi wniosek o zezwolenie na pobyt w innym Państwie Członkowskim lub osób przebywających w jednym Państwie Członkowskim mniej niż 5 lat, które składają wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy w innym Państwie Członkowskim. Komitet wnosi stąd,

że określenie „wtórne przemieszczanie się nielegalnych imigrantów” dotyczyć ma w komunikacie przemieszczających się osób przebywających na terenie UE nielegalnie oraz osób ubiegających się o azyl, których wniosek został odrzucony w pierwszym kraju przyjmującym. Osoby takie jednak mają nie tylko prawo do złożenia wniosku, chociaż prawo to nie jest im przyznawane we wszystkich Państwach Członkowskich, lecz również do indywidualnego rozpatrzenia wniosku i do skorzystania z sądowej drogi odwoławczej. Tymczasem w niektórych Państwach Członkowskich odwołania praktycznie nie istnieją, są uniemożliwiane lub nie mają skutku zawieszającego. Komitet rozumie, że wdrożenie układów z Dublina I i II, na temat których już się wypowiadał, musi zostać umożliwione za pomocą odpowiedniego instrumentu finansowego. W tym kontekście, choć Komisja musi zapewnić sprawiedliwy podział środków finansowych oraz dbać o równie sprawiedliwy podział obowiązków, powinna ona zwrócić szczególną uwagę na te Państwa Członkowskie, które są najsilniej dotknięte presją migracyjną, biorąc pod uwagę nie tylko ich graniczne położenie, lecz również ich rozmiary (np. Cypr czy Malta) oraz ich ogólną zdolność przyjmowania imigrantów (azyl, przesiedlenie, imigracja), a także najlepsze praktyki w dziedzinie wywiązywania się ze spoczywających na nich obowiązków. Komunikat nie wyznacza na tyle ścisłych wytycznych, by zapewnić sprawiedliwy podział odpowiedzialności. Nie należy udzielać pomocy finansowej Państw Członkowskim, które zamykają ośrodki przyjmowania cudzoziemców lub zmniejszają w nich liczbę miejsc.

4.1.8 W sprawie „zintegrowanego zarządzania” powrotami imigrantów: Komitet, trzymając się ściśle roli konsultacyjnej, którą pełni jako gremium reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, zwraca uwagę, że mamy do czynienia z istotami ludzkimi, z jednostkami. Należałoby raczej rozwijać trwałe formy współpracy, spełniające cele pokojowe, oraz określić odpowiednie kryteria wyznaczające stopień dobrowolności.

4.1.9 Komitet z zaskoczeniem odnajduje w proponowanym tekście sformułowanie zakładające, że w ramach celów szczegółowych wyznaczonych dla Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów możliwe miałyby być zapewnienie szczególnej pomocy grupom wymagającym szczególnego traktowania, takim jak dzieci, osoby poddane torturom, ofiary gwałtów lub innych ciężkich form przemocy psychologicznej, fizycznej lub seksualnej. Należy przypomnieć, że konwencja genewska określa przysługujące tym osobom procedury, zasady indywidualnego rozpatrywania wniosków oraz odwołania od dotyczących ich decyzji. Unia Europejska przyjęła dyrektywę w sprawie w sprawie zasad uznawania imigrantów za uchodźców oraz statusu tych osób<sup>(17)</sup>, a Państwa Członkowskie są stronami europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; wobec tego Komitetowi trudno wyobrazić sobie, by osoby znajdujące się w takiej sytuacji mogły podlegać „dobrowolnemu powrotowi”.

<sup>(17)</sup> Postanowienie konwencji genewskiej w tym aspekcie jest jednoznaczne: „W rozumieniu niniejszej Konwencji termin «uchodźca» stosuje się do osoby, która (...) na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”. Również jasne są przepisy dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy.

4.1.10 Komisja powinna zastanowić się nad kryteriami powodzenia projektu dobrowolnej repatriacji; zdaniem Komitetu nie ma tu mowy o żadnej współpracy ani o kształtowaniu przez poszczególne jednostki własnych projektów, lecz o repatriacji po wydaniu postanowienia sądowego lub administracyjnego oraz decyzji o powrocie lub wydaleniu. Komitet zwraca uwagę na konieczność przestrzegania i popierania europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka oraz Karty Praw Podstawowych, a także stosowania się do wynikającej z nich zasady: żadnej osoby nie można zmuszać do powrotu, gdy powrót ten łączy się dla niej z zagrożeniem życia. Należy w tym względzie położyć nacisk na możliwości dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zaskarżenie środków, o których mowa, powinno zawsze mieć skutek zawieszający. Repatriacja powinna mieć zastosowanie tylko na zasadach wyjątku, w myśl konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy. Tymczasem z niektórych sformułowań wniosku (rozdział 5.1.3) bynajmniej to nie wynika.

Komisja powinna przedstawić bardziej uszczegółowione przepisy wykonawcze, które zapewnią doradztwo, pomoc materialną i inne odpowiednie formy wspierania repatriacji. Powinna ona również zaproponować przepisy regulujące tryb niezależnego i wiarygodnego nadzoru i kontroli w zakresie bezpieczeństwa, ochrony i warunków bytowania repatriowanych osób.

Bruksela, 14 lutego 2006 r.

## 5. Wnioski

Oddanie w ręce obywateli projektu europejskiego, prawdziwie demokratycznego, zgodnego z procedurami budżetowymi instytucji i Unii oraz opartego na prawach:

- Komitet popiera wniosek dotyczący ustanowienia Europejskiego Funduszu Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007-2013, Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców kontynuującego działalność obecnego funduszu o tej nazwie oraz Funduszu Granic Zewnętrznych;
- Zwraca się do Rady o przeanalizowanie i łączne przyjęcie projektu wniosku ustalającego ramy dla programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz decyzji w sprawie ustanowienia poszczególnych funduszy służących realizacji tegoż programu ogólnego;
- Zachęca Komisję do uwzględnienia w swym planie działań dotyczącym programu haskiego zaleceń sformułowanych przez EKES;
- Zaleca Radzie i Komisji zadbanie o przejrzyste zasady funkcjonowania tych nowych funduszy strukturalnych poprzez wyraźne uzgodnienie programu haskiego i rozpatrywanego komunikatu;
- Zawrzeć w decyzjach powołujących poszczególne fundusze konkretne rozwiązania zapewniające włączenie podmiotów pozarządowych na jak najwcześniejszym etapie w kształtowanie przez Państwa Członkowskie i samą Komisję wytycznych corocznych i wieloletnich.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

---